

Till statsrådet Jan O. Karlsson

Utrikesdepartementet

Härmed överlämnar jag betänkandet EU:s utvidgning och arbetskraftens rörlighet (SOU 2002:116).

Regeringen beslutade den 7 februari 2002 om direktiv för utredningen (bilaga 1) och att tillkalla en särskild utredare.

Som huvudsekreterare förordnades hovrättsassessorn Kerstin Lundegard fr.o.m. den 25 februari 2002. Till särskild utredare förordnades f.d. generaldirektören Berit Rollén den 4 april 2002. Jan Ekberg, som är professor i nationalekonomi vid Växjö universitet, har varit expert i utredningen och bidragit med en särskild rapport angående inkomsteffekter för befolkningen i Sverige (bilaga 2).

Som experter förordnades fr.o.m. den 25 februari 2002 utredaren Helena Carlestam (TCO), professorn Jan Ekberg (Växjö universitet), arbetsmarknadsexperten Karin Ekenger (Svenskt Näringsliv), rättssakkunniga Anna Falk (UD), enhetsexperten Peter Fylking (Migrationsverket), departementssekreteraren Ola Gustafsson (Fiddep.), avdelningsdirektören Ing-Marie Hansson (AMS), utredaren Leif Lindberg (Landstingsförbundet), juristen Pernilla Lundblad (Arbetsgivarverket), departementssekreteraren Lena Malmberg (Sdep.), departementsrådet Lars Nilsson (UD), utredaren Åsa Persson (Kommunförbundet), utredaren Thord Pettersson (LO), departementssekreteraren Pontus Ringborg (N-dep.), avdelningschefen Lena Schröder (Integrationsverket), departementssekreteraren Märten Sundmark (U-dep.), kanslirådet Kristof Tamas (UD) och internationelle sekreteraren Åke Zettermark (SACO).

Malin William-Olsson och Doris Olsson har varit utredningens assistenter.

Stockholm den 15 januari 2003.

Berit Rollén

/Kerstin Lundegard

Innehåll

1	Förslag	11
2	Sammanfattning och förslag	13
3	Utredningsuppdraget – en kommentar	21
3.1	Utredningsdirektivets huvudfrågor	21
3.2	Kommentarer och värderingar	22
3.3	Detaljerade frågor	26
4	Så har utredningen arbetat	35
5	Bakgrund	37
5.1	Allmänt om EU:s utvidgning	37
5.2	Europeiska rådets beslut om övergångsarrangemang	40
5.3	Regeringens inställning	40
5.4	Kan vi förvänta oss arbetskraftsinvandring från kandidatländerna?	42
5.5	Erfarenheter från EU:s tidigare utvidgningar	45
5.6	Statistik m.m.	47
5.7	Andra medlemsländers syn på övergångsregler	52
6	Tidigare utredning	53

7	EU:s regler om fri rörlighet för arbetstagare	55
7.1	Inledning.....	55
7.2	Vad innebär den fria rörligheten för arbetstagare?.....	57
7.3	Vem betraktas som arbetstagare?.....	58
7.4	Uppehållstillstånd	59
7.5	Sociala förmåner	60
7.6	Familjemedlemmar.....	60
7.7	Arbetsökande.....	61
7.8	Pensionärer, studerande m.fl.	61
7.9	Tredjelandsmedborgares rättsliga ställning	62
7.10	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES- avtalet).....	62
7.11	Reglerade yrken.....	63
8	Övergångsregler mellan EU och kandidatländerna	67
8.1	Inledning.....	67
8.2	Övergångsreglerna – en översiktlig beskrivning	68
8.3	Möjligheter att begränsa tillträdet till arbetsmarknaden genom nationella bestämmelser	71
8.3.1	Övergångsbestämmelsernas närmare utformning med avseende på möjligheten att tillämpa nationella bestämmelser för tillträdet till arbetsmarknaden	71
8.3.2	Vilka inskränkningar i den fria rörligheten för arbetstagare medger övergångsbestämmelserna?	73
8.3.3	Tiden för tillträde till arbetsmarknaden styr tillämpningen av övergångsbestämmelserna.....	77
8.3.4	Tillämpningen av fri rörlighet för arbetstagare enligt artiklarna 1 till 6 i förordning 1612/68 och skyddsklausulen	78
8.3.5	När kan ett förfarande enligt skyddsklausulen inledas?.....	80

8.4	Övriga bestämmelser enligt övergångsbestämmelserna	81
8.4.1	Familjemedlemmar	81
8.4.2	Ömsesidig tillämpning av begränsningar i den fria rörligheten för arbetstagare.....	82
8.4.3	Arbetsstillstånd trots en öppen arbetsmarknad	83
8.5	Konsekvenser för Sveriges del.....	83
9	Svenska regler	87
9.1	Utlänningslagen m.m.	87
9.2	Tillämpningen av reglerna om uppehållstillstånd	91
9.3	AMS riktlinjer om arbetsstillstånd	94
9.4	Sociala förmåner, sjukvårdsförmåner och utbildningsförmåner m.m.....	96
9.4.1	Inledning	96
9.4.2	Nationella regler bestämmer vilka sociala förmåner som utgår	97
9.4.3	Bosättningskravet och folkbokföringen.....	97
9.4.4	Socialförsäkringsförmåner	99
9.4.5	Socialtjänstlagen m.fl. lagar	100
9.4.6	Den praktiska tillämpningen av socialtjänstlagens bestämmelser.....	101
9.4.7	Sjukvårdsförmåner	103
9.4.8	Arbetslöshetsersättning	103
9.5	Barns rätt till utbildning	107
9.6	Utbildning för vuxna	107
9.7	Svenskundervisning för invandrare (sfi).....	108
9.8	Studiestöd.....	108
10	Arbetskraftsituationen i Sverige	113
10.1	Sverige behöver tillskott av arbetskraft i framtiden.....	113
10.2	SCB:s senaste beräkningar.....	116
10.3	Beviljade arbetsstillstånd	120

10.4	Statistik	123
11	Rapporter från Sveriges ambassader i kandidatländerna.....	127
11.1	Estland	127
11.2	Lettland.....	129
11.3	Litauen	130
11.4	Polen	135
11.5	Tjeckien.....	141
11.6	Statistik	142
11.7	Befolkningsdata för kandidatländerna	143
12	Erfarenheter av organiserad rekrytering	147
12.1	Utfärdade tillfälliga arbetstillstånd.....	147
12.2	AMS engagemang i rekrytering	147
12.3	Ett exempel på organiserad rekrytering av läkare	148
12.4	Mina synpunkter	150
13	Brottslighet och andra risker	151
13.1	Inledning.....	151
13.2	Utnyttjande av det svenska välfärdssystemet?	152
13.3	Ett räkneexempel.....	154
13.4	Finns det skäl att uppsätta hinder mot missbruk av svenska sociala förmåner?	156
13.5	Åtgärder för att förhindra missbruk	156
13.6	BNP per capita i EU- och kandidatländerna 1995 och 2000	157

14 Närmare om vissa förslag	159
14.1 RSV-intyget.....	159
14.2 Krav på arbetet	161
14.3 Arbets- och uppehållstillstånd	161
14.4 Varför bara ettåriga tillstånd?.....	162
14.5 Handläggningstid.....	163
15 Författningsförslag och kommentarer.....	165
15.1 Genomförandet av förslagen kräver ändringar i utlänningsförordningen (1989:547) (UtlF)	165
15.2 Förslag till ändring i utlänningsförordningen (1989:547)...	169
Bilagor:	
Bilaga 1 Kommittédirektiv (2002:1)	177
Bilaga 2 EU:s utvidgning och arbetskraftens rörlighet – inkomsteffekter för befolkningen i Sverige.....	187
Bilaga 3 Litteraturförteckning för den som vill läsa mer	219

1 Förslag

Mina förslag i punktform

1. Sverige fortsätter använda nationell lagstiftning under 2–7 år när det gäller arbetstagare från de nya medlemsländerna. Utlänningsförordningen justeras.
2. Migrationsverket ges direktiv om
 - maximal handläggningstid om 14 dagar för arbetstillstånd,
 - att samarbeta med Riksskatteverket och Patent- och registreringsverket för bättre kontroll av arbetserbjudanden,
 - att förlänga arbetstillstånd för medborgare i kandidatländerna som redan finns här.
3. Riksskatteverket ges direktiv om
 - att ej folkbokföra personer utan uppehållstillstånd,
 - att samverka med Migrationsverket och Patent- och registreringsverket om en snabb rutin för Migrationsverkets kontroll av arbetserbjudandens seriositet.
4. Patent- och registreringsverket ges direktiv om
 - att samverka med Riksskatteverket och Migrationsverket om en snabb rutin för Migrationsverkets kontroll av arbetserbjudandens seriositet.Patent- och registreringsverket ges anslag för detta.
5. Arbetsmarknadsstyrelsen ges direktiv om
 - att ändra riktlinjerna om arbetstillstånd för arbetstagare från de nya EU-länderna som får anställning här,
 - att ändra riktlinjerna om arbetstillstånd för arbetstagare från kandidatländerna som redan finns här,
 - att ge invandrare i bristyrken rätt till arbetsmarknadspolitiska

åtgärder i vissa fall även om de har arbete,
– att öka köpen av arbetsmarknadsutbildning från
kommunerna inom vårdområdet.

6. Regeringen inbjuder i samarbete med AMS arbetsmarknadens parter till en överenskommelse om gemensamt organiserad rekrytering vid stora arbetskraftsbehov.
7. Regeringen inbjuder kommuner och landsting till en erfarenhets- och informationskonferens.

2 Sammanfattning och förslag

Min bedömning:

Även om rörligheten bland arbetstagare skulle bli större än i Europeiska unionen (EU) i dag ser jag inga risker för att den seriösa arbetskraftsinvandringen till Sverige från de nya medlemsländerna blir ett problem. Många arbetar redan här och gör en stor insats i bristyrken.

Jag tror inte heller att utvandringen till Sverige från dessa länder blir ett problem för dem.

Arbetsmarknaden bör därför öppnas omedelbart för seriös arbetskraftsinvandring från de nya medlemsländerna.

Men vi bör sätta upp hinder för missbruk och brottslighet.

Rörligheten på arbetsmarknaden mellan de nuvarande EU-länderna är inte stor. Det skäl som talar för att den skulle bli något större från de nya medlemsländerna till EU i övrigt är de större ekonomiska skillnaderna

Jag har inte gjort någon prognos för hur stor arbetskraftsinvandringen till Sverige kan bli. Jag bedömer inte att det är meningsfullt. Däremot har professor Jan Ekberg gjort räkneexempel för samhällsekonomin vid viss antagen invandring (kapitel 13.3 och bilaga 2). Jag redovisar också några andras prognoser (se bl.a. kapitel 5.4).

Även om rörligheten skulle bli större än i EU i dag ser jag inga risker för att det seriösa arbetskraftsutbytet mellan Sverige och de nya medlemsländerna skulle bli ett problem. Däremot ser jag risker av annat slag.

Skillnaderna i inkomster och välfärd mellan de nya medlemsländerna och Sverige (liksom EU i övrigt) är så stora att organiserad brottslighet kan tänkas vilja utnyttja detta förhållande. Jag befarar att kreativa, oseriösa företagare kan erbjuda mer eller

mindre fiktiva anställningar i Sverige mot betalning. Man skulle kunna sälja ”jobb” som ger inträde till det svenska välfärdssystemet och den svenska sjukvården på samma sätt som man under det gångna året sålt gruppresor in i det svenska asylsystemet. För enskilda individer kan det vara lockande att en mycket liten arbetsinsats – 10 timmar i veckan – ger inträdesbiljett under fem år till hela välfärdssystemet för arbetstagarens kärnfamilj och båda makarnas föräldrar.

Min slutsats är att vi ska garantera att seriösa företag och arbetstagare från de nya medlemsstaterna skall kunna mötas lika lätt som i övriga EU i dag. Däremot menar jag att vi bör sätta upp effektiva hinder för missbruk av välfärdssystemet. Det är visserligen inte denna typ av risker som EU har tänkt på när man skapat övergångsregler. Men vi bör använda övergångsreglerna för att skydda oss mot brott och missbruk så länge detta är möjligt.

Om ett land redan på förhand befarar negativa effekter har det enligt övergångsreglerna möjlighet att skjuta upp det fulla ikraftträdandet av den öppna arbetsmarknaden i maximalt sju år. Detta måste göras i förväg via nationell lagstiftning. Jag föreslår därför att Sverige inte omedelbart tillämpar EG-reglerna fullt ut, utan i viss utsträckning behåller den nationella lagstiftningen.

De EU-länder som vid anslutningen öppnar sin arbetsmarknad på lika villkor för EU-medborgare från de nya medlemsstaterna, har enligt övergångsreglerna rätt att åberopa en skyddsklausul. Inte heller skyddsklausulen – för ingripande i efterhand – är tänkt för den form av negativa effekter som jag befarar. Den är utformad som hjälp för ett land där arbetskraftsinvandringen blir så stor att den skadar landets ekonomi eller allvarligt stör arbetsmarknaden. Denna klausul kan användas efter godkännande från Bryssel eller i nödfall efter eget beslut. Jag bedömer inte att den kan användas för den typ av missbruk jag pekat på.

Samma regler som för nuvarande medlemsländer – i praktiken

Det bör vara lika lätt för arbetstagare i de nya medlemsländerna som för nuvarande EU-medborgare att ta seriösa arbeten i Sverige och flytta hit. En medborgare i ett nytt medlemsland som erbjudits arbete här bör (på de villkor jag preciserar) få tillståndsfrågan avgjord lika snabbt som en EU-medborgare i dag. Handläggningstiden hos Migrationsverket bör inte överstiga 14 dagar. Någon

bedömning av bristsituation eller remiss till arbetsmarknadens parter skall inte göras.

För att förhindra missbruk föreslår jag två åtgärder, enbart den första eller båda i kombination. Jag förordar kombinationen.

Åtgärd 1. Anställning som skall ge rätt till arbets- och uppehållstillstånd definieras som ett heltidsarbete med en svensk normallön eller ett arbete med en lön som det går att leva på i Sverige hos en arbetsgivare med RSV-intyg (se nedan). Denna definition av arbete görs eftersom EG-definitionen av ett arbete enligt domstolsutslag är så litet som 10 timmar per vecka. Ett så minimalt arbete ger enligt EG-reglerna tillträde till hela det svenska välfärdssystemet för såväl arbetstagaren, hans/hennes kärnfamilj som beroende föräldrar till dem båda.

Åtgärd 2. Arbets- och uppehållstillstånd ges för högst ett år i ett första beslut, om anställningen är tills vidare. Vid tidsbegränsat arbete för kortare tid än ett år ges tillstånd för den tid anställningen varar. Tillstånden förlängs med ett år i taget till sammanlagt fem år om anställningen ligger fast eller om arbetstagaren fått nytt jobb. Om arbetstagaren har ett arbete enligt Åtgärd 1 bör rutiner finnas för närmast automatisk förlängning. Efter fem år gäller EG-reglerna fullt ut.

Om ett företag är nystartat och en bedömning därför inte kan göras av arbetserbudandets seriositet kan ännu kortare tillstånd ges, t.ex. sex månader. Detsamma kan gälla vid brister i RSV-intyget.

Formen för att genomföra dessa begränsningar är att behålla krav på arbetstillstånd för de nya medlemsländernas medborgare, ändra riktlinjerna för arbetstillstånd, införa en bättre kontroll än i dag av arbetserbudandenas seriositet och att inte omedelbart bevilja femårigt EU/EES-tillstånd.

Arbetsmarknadsstyrelsen ges i uppdrag att ändra sina riktlinjer om arbetstillstånd så att medborgare från nya medlemsländer ges arbetstillstånd om kraven i Åtgärd 1 är uppfyllda. I dessa fall skall arbetsmarknadsprövning alltså inte göras. Arbetstillstånd skall ges för den tid som anges i Åtgärd 2.

Migrationsverket, Riksskatteverket och Patent- och registreringsverket ges i uppdrag att samverka kring rutiner så att Migrations-

verket kan handlägga dessa ärenden på ett snabbt och effektivt sätt. Tillstånd skall alltid ges om kraven i Åtgärd 1 är uppfyllda.

Sverige meddelar EU inom två år från anslutningsdagen om man finner det befogat att behålla dessa begränsningar under, i första hand, ytterligare tre år.

Skärpt kontroll av arbetserbjudanden – RSV-intyg

Den kontroll av arbetserbjudanden som görs i dag är enligt min mening inte tillfredsställande med tanke på de risker för missbruk jag ser. En ordentlig kontroll bör därför införas av de erbjudanden om anställning som görs till medborgare från de nya medlemsländerna och som är grund för arbets- och uppehållstillstånd. Detta bör också tillämpas för arbetssökande från tredjeländ.

När en arbetstagare från de nya medlemsländerna söker tillstånd med hänvisning till ett erbjudande om arbete ska Migrationsverket begära en deklARATION från Riksskatteverket (RSV) om arbetsgivaren för att kunna bedöma om erbjudandet är seriöst eller ej. Av den ska framgå hur länge företaget varit registrerat i Sverige, ändamålet enligt bolagsordningen om det är ett aktiebolag, om och hur mycket det betalat i skatt, arbetsgivaravgifter och moms de senaste åren, liksom om det har skuld till skattemyndigheten. Namn, adress och telefon/mejladress till styrelseordförande och verkställande direktör ska anges. Vissa av dessa uppgifter får RSV hämta från Patent- och registreringsverket. Med utgångspunkt från uppgifterna i RSV-intyget får Migrationsverket göra en bedömning av arbetserbjudandets seriositet.

Migrationsverket, Riksskatteverket och Patent- och registreringsverket får i uppdrag att finna snabba och effektiva former för elektroniskt samarbete kring denna information. Patent- och registreringsverket som finansieras med avgifter bör få anslag för detta. Vid framtagning av mallen för vilka uppgifter som skall användas för bedömning av arbetserbjudandenas seriositet kan det vara lämpligt att verken, enligt förslag från Näringslivets nämnd för regelgranskning, samråder med arbetsgivarorganisationerna.

Migrationsverket ges i uppdrag att skapa garantier för att handläggningstiden för arbets- och uppehållstillstånd för de nya medlemsländernas medborgare kan begränsas till 14 dagar.

Ändring av AMS riktlinjer om arbetstillstånd för medborgare i nya medlemsländer

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) beslutar om riktlinjer för bedömningen av ärenden om arbetstillstånd.

Nuvarande riktlinjer bör ändras. Ett tillräckligt skäl för att utfärda arbetstillstånd för en medborgare i de nya medlemsländerna skall vara att sökanden har ett seriöst erbjudande om heltidsanställning med svensk normallön eller en anställning med en lön som det går att leva på i Sverige. För denna grupp av arbetstagare skall ingen arbetsmarknadsprövning göras.

Av AMS riktlinjer skall framgå att arbetstillstånd normalt skall ges för ett år om anställningen är tills vidare och vid kortare anställning för den tid som anställningen varar. I särskilda fall, då en bedömning av arbetserbjudandets seriositet inte kan göras, bör arbetstillståndets längd begränsas till sex månader och därefter kunna förlängas i lämplig omfattning (se kapitel 14).

En medborgare i något av de nya medlemsländerna som haft arbetstillstånd här i ett år, och som har kvar sin anställning eller har ett nytt arbete som motsvarar de krav som jag uppställer, skall kunna få förlängt arbetstillstånd med ett år i taget tills den sammanlagda tillståndstiden uppgår till fem år. I dessa fall bör arbetstillstånd i princip kunna ges automatiskt mot uppvisande av arbetsintyg. RSV-intyg behövs då endast vid särskilda skäl.

Redan anställda

Övergångsreglerna omfattar inte personer som vid anslutningen redan har arbete här och som givits arbetstillstånd för längre tid än ett år. Efter anslutningsdagen kommer de att ha fritt tillträde till den svenska arbetsmarknaden.

Personer från kandidatländerna, som har arbete här nu (enligt Åtgärd 1) och där tiden för arbets- och uppehållstillstånden löper ut före anslutningsdagen, bör därför få förlängda tillstånd till anslutningsdagen eller ges permanent uppehållstillstånd.

För att arbetstillstånden skall kunna förlängas krävs en ändring av AMS riktlinjer. Ett särskilt skäl för förlängningen skall vara att dessa personer inom kort genom hemlandets anslutning till EU kommer att få tillträde till vår arbetsmarknad.

Familjemedlemmar

I övergångsreglerna finns en möjlighet att hindra familjemedlemmar att omedelbart ta arbete i värdlandet. Denna regel kan jag inte finna något skäl för Sverige att tillämpa. Det måste tvärtom vara önskvärt att alla arbetsföra i familjen kan få arbete här så snart som möjligt. När det gäller familjemedlemmar som grundar sin rätt till uppehållstillstånd i Sverige på anknytning till en person som fått uppehållstillstånd med stöd av ett arbetserbjudande skall det inte krävas att familjemedlemmens arbete har samma omfattning. En familjemedlem som får ett deltidsarbete skall alltså inte vara förhindrad att ta detta. Det ger dock inte den anhörige självständig rätt till arbets- respektive uppehållstillstånd.

Övergångsbestämmelser

Jag föreslår inga generella övergångsbestämmelser för tiden fr.o.m. nu och till anslutningsdagen. Den tid som – såvitt man nu kan bedöma – återstår till anslutningsdagen är så kort att det inte finns skäl till detta. Undantag gäller för personer från kandidatländerna som redan finns här i arbete (se ovan).

Folkbokföring

Av serviceskäl har RSV hittills ibland givit personnummer till EU-medborgare som sökt men ännu inte fått uppehållstillstånd. Då folkbokföringen öppnar dörrar till många bidragssystem är detta olämpligt. Migrationsverket bör i stället garanteras resurser och skapa förutsättningar för kort handläggningstid – högst två veckor.

Kommunernas och landstingens ansvar – sökarbetslöshet

Enligt EG-rätten har värdlandet ingen skyldighet att svara för en arbetssökandes försörjning. EU-medborgare som är här för att söka arbete, liksom familjemedlemmar, har inte rätt till skola, sjukvård etc. på svensk bekostnad. Akut sjukvård skall dock ges när EU-medborgare och deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen. Bidrag till hemresa kan också behöva ges, men då enligt vår

nationella rätt. Om reglerna följs borde alltså arbetssökande inte bli någon belastning för välfärdssystemet.

Rättsläget är dock något osäkert när det gäller kommunens ansvar enligt socialtjänstlagen för EU-medborgare som är här för att söka arbete. Den praktiska tillämpningen av biståndsreglerna tycks skifta mellan olika kommuner och också mellan olika handläggare. Det finns föga av redovisad erfarenhet från kommunernas kontakter med arbetssökande från EU-länderna. Därför kan det finnas skäl att regeringen ordnar en erfarenhets- och informationskonferens med politiker och tjänstemän i kommuner och landsting kring dessa frågor.

Arbetsmarknadspolitiska insatser

Arbetsmarknadspolitiska åtgärder är ingen huvudfråga för denna utredning. I direktiven sägs dock att jag skall ta hänsyn till under- och outnyttjad arbetskraft i Sverige och möjligheterna att bättre ta tillvara denna. Visst förändringsarbete pågår redan inom arbetsmarknadspolitiken. Mina förslag får därför ses som idéuppslag och anpassas till det aktuella läget när det gäller politiken och AMS regler.

Överenskommelse med centrala arbetsmarknadsorganisationer

Erfarenheterna av de senare årens invandring är dålig integration och hög arbetslöshet bland invandrarna. Dessutom har i skilda sammanhang redovisats stora brister i svenskutbildningen. Detta har i första hand gällt asylinvandring. Eftersom det nu är fråga om arbetskraftsinvandring bör dessa negativa effekter inte uppstå i samma grad. Det finns ändå skäl att dra lärdom av de senaste årens erfarenheter för att undvika problem t.ex. i samband med arbetslöshet för de nyinvandrade arbetstagarna. Jag föreslår därför att regeringen i samverkan med AMS inbjuder till en överenskommelse med de fackliga huvudorganisationerna och arbetsgivarorganisationerna om att vid större arbetskraftsbehov göra gemensamt organiserad rekrytering. Modell bör vara landstingens rekrytering av läkare, som beskrivs i denna utredning. Det vore önskvärt att parterna i överenskommelsen förklarar sin vilja att ta ansvar för

de rekryterades språk- och kompletterande utbildning liksom för stöd till deras integration i Sverige.

Det skulle också vara önskvärt om parterna förklarade sin ambition att vid grupprekrytering utomlands erbjuda platser i utbildning och anställning för arbetslösa av den aktuella yrkeskategorin som redan finns i landet. Det eventuella arbetsmarknadspolitiska stödet (se nedan) för dessa regleras i överenskommelsen.

Bättre resursutnyttjande

Enligt de bestämmelser som nu gäller får endast personer som är arbetslösa delta i de utbildningar som anordnas av arbetsförmedlingen. Jag föreslår att AMS ges nya direktiv så att invandrare som har arbete här, men inte i sitt yrke – om detta är ett bristyrke – får delta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder som leder till anställning i yrket på samma villkor som arbetslösa.

Detta förslag grundas på det förhållandet att många invandrare har ett arbete där deras kompetens eller yrkesutbildning inte tas tillvara. Detta är särskilt beklagligt när de har långa och dyrbara utbildningar inom områden där det råder brist på arbetskraft i Sverige.

Ett annat förslag är att AMS ökar inköpen av omsorgsutbildning från kommunerna, eftersom kommunerna inte kan fylla sina platser i gymnasieskolan på detta område. Utomnordiska medborgare är i dag drygt 20 procent av deltagarna i arbetsmarknadsutbildning inom vårdområdet. De borde med tanke på behovet av personal inom vården och arbetslösheten bland utrikesfödda kunna vara fler.

3 Utredningsuppdraget – en kommentar

3.1 Utredningsdirektivets huvudfrågor

Utredningens direktiv (bilaga 1) antogs vid ett regeringssammanträde den 7 februari 2002. I uppdraget ingår bl.a. att:

- utreda hur arbetstagare från nya medlemsstater i EU från anslutningsdagen skall kunna få tillgång till den svenska arbetsmarknaden på samma villkor som medborgare i de nuvarande EU- och EES-länderna,
- bedöma sannolikheten för att arbetskraftsinvandring från nya medlemsstater i EU skulle medföra allvarliga störningar på den svenska arbetsmarknaden eller ansemliga kostnader för de sociala trygghetssystemen, samt utreda hur lämpliga åtgärder för att motverka detta i sådana fall kan utformas,
- överväga åtgärder för att göra det attraktivt för arbetstagare från nya medlemsstater att söka sig till bristyrken i Sverige varvid konkurrensen med andra länder om sådan arbetskraft skall beaktas, och
- lägga fram förslag till de författningsändringar och andra åtgärder som utredaren anser behövs i enlighet med utredningsuppdraget, samt redovisa förslagets finansiella och samhällsekonomiska konsekvenser.

3.2 Kommentarer och värderingar

Jag vill här ge några förklaringar till de förslag jag lagt – eller inte lagt.

Många av de frågor som ingår i utredningens direktiv är inte möjliga att *utreda* för att komma fram till ett entydigt svar. Man kan studera tidigare utredningar och ta fram befintligt fakta-material. Men man kan inte på denna grund göra en prognos om utvecklingen eller ge invändningsfria förslag om ett visst politiskt agerande. Till slut handlar det om att fatta beslut på grundval av tillgängliga fakta, den politiska situationen, rådande värderingar, egna och andras.

Professor Jan Ekbergs rapport visar mot bakgrund av tidigare forskning under vilka omständigheter människor är beredda att flytta från hemlandet och vilka kategorier det då i första hand handlar om. Samtidigt konstaterar han att det är helt omöjligt att göra en prognos om hur många från kandidatländerna som vid en öppen arbetsmarknad skulle vilja flytta till Sverige. Det blir beroende av ekonomi och klimat i Sverige, i hemländerna och i andra EU-länder och av invandringspolitiken i länder utanför EU. Därför gör han ett räkneexempel på kostnader och intäkter för Sverige vid ett visst antaget antal invandrare. Den summan kan i verkligheten visa sig bli halverad eller tiodubblad.

EU och olika andra organisationer har gjort uppskattningar av eventuell utvandring från kandidatländerna. Man har försökt sig på en bedömning av vart den skulle gå (se kapitel 5 och litteraturförteckning i bilaga 3). Jag har också begärt bedömningar från den svenska ambassaden i respektive kandidatland.

Man kan alltså göra sannolikhetsbedömningar för det ena eller det andra antalet invandrare. Vi i Sverige kan titta på hur många som kom under arbetskraftsinvandringen vid förra seklets mitt, hur många som kom som mest från Finland, hur många som sökt sig hit från EU osv. Men till slut, det måste betonas, handlar det om rena gissningar.

På samma sätt är det omöjligt att göra en exakt prognos av det framtida behovet av arbetskraft inom olika branscher i Sverige. En lång rad utredningar från olika intresseorganisationer finns. De är inte helt överensstämmande. Att vi kommer att få arbetskraftsbrist framöver är alla ense om. Men bedömningarna skiftar om det exakta behovet och om hur det ska tillgodoses. Invandring är en lösning, bättre tillvaratagande av befintliga arbetskraftsresurser

inom landet är en annan, åtgärder för att minska sjukfrånvaron och flytta fram pensionsåldern är andra förslag i debatten. Jag tror att alla dessa vägar måste prövas, men avstår från att ta ställning till olika prognoser över en framtida arbetskraftsefterfrågan. Däremot finns i litteraturförteckningen hänvisning till flera befintliga prognoser.

Vi måste alltså gissa om antalet som vill söka sig till Sverige och vårt behov av arbetskraft utifrån. Vissa andra ställningstaganden måste grundas på moraliska värderingar. Dit hör frågan om huruvida arbetskraft bör lockas från kandidatländerna till Sverige. Blir det en "brain drain" som hindrar deras utveckling? Arbetskraftens fria rörlighet är en av grundpelarna inom EU. Det är min värdering att den måste gälla även vid en utvidgning.

I vissa fall kan utvandring gynna ett land, t.ex. då det har överskott på viss arbetskraft, som utvandrar för gott eller kommer tillbaka efter ett antal år när efterfrågan finns i hemlandet och då med nya kunskaper och vidgade perspektiv. Ett nytt uttryck finns för detta – "brain circulation". Ett exempel är Polen, som nu har ett överskott av läkare, vilket skapat ett intresse för utvandring till Sverige. Andra exempel från vårt eget land är långt tillbaka – Vilhelm Mobergs-utvandrarerna. Ett senare är utvandringen av tandläkare i överskottssituationen på 1990-talet. Landstingen försöker nu när efterfrågan åter finns att locka dem tillbaka till Sverige.

Vi vet också att länder i framförallt Asien har stora inkomster från utvandrare som skickar hem pengar.

Självklart kan det finnas situationer där en utvandring skulle ge allvarliga problem för sändarlandet. Men jag menar att sådana situationer måste hanteras från fall till fall i ett samarbete mellan myndigheterna i de berörda länderna. Det går inte att förutse hur störningarna skulle kunna te sig och det är därför inte heller meningsfullt att föreslå åtgärder i förväg.

En värdering som väglett mig är att förordningar, författningar och andra regler ska vara enkla att förstå och hantera. Mot den bakgrunden ger jag inga förslag om övergångsregler för kandidatländerna under tiden fr.o.m. nu och till anslutningsdagen. Jag menar att anslutningsdagen förmodligen ligger så nära i tiden – år 2004 för de flesta – att det inte är meningsfullt att göra några temporära lösningar. Ett undantag gäller de arbetstagare som redan finns med tillfälliga arbetstillstånd i landet.

Svenska folket har en positiv inställning till invandring. Om denna skall vidmakthållas är det viktigt att tidigare invandrade som inte har arbete snabbt kan få det. Detsamma gäller redan invandrades resurser som inte tas tillvara på bästa sätt. Vi måste se till att sjuksköterskor får arbeta med vård i stället för att städa och att kirurger får operera i stället för att köra taxi för att citera några populära exempel i debatten. Att minska arbetslösheten bland redan invandrade tror jag är en förutsättning för en fortsatt positiv inställning till ökad invandring. Jag föreslår några åtgärder med detta syfte inom ramen för arbetsmarknadspolitiken.

Infödda svenskar fuskar med bidrag – t.ex. föräldraförsäkringen. Det händer naturligtvis också att invandrare otillbörligt utnyttjar det svenska välfärdssamhället. Vid en öppning av gränserna för ett större Europa är det svårt att undvika att missbruk och ren kriminalitet ökar eller underlättas. Detta måste naturligtvis hållas under kontroll genom åtgärder av polis, tull, sjukvård och sociala myndigheter. Men helt kan sådana negativa konsekvenser av en öppnare värld inte förhindras.

Jag kan inte finna att en öppen arbetsmarknad i Sverige för medborgare i de nya medlemsländerna skulle kunna leda till en så stor inströmning av seriösa arbetssökande och arbetstagare att den skulle skada andra arbetstagare som redan finns här, arbetsmarknadens funktion eller vår välfärd. Jag finner det ändå nödvändigt att föreslå vissa speciella åtgärder mot missbruk och organiserad brottslighet vid utvidgningen. Orsaken till detta är fattigdomen och bristerna i välfärdssystemet i flera av kandidatländerna. Vi har under det gångna året sett exempel på ligor som säljer konstruerade personhistorier och biljetter med instruktioner in till det svenska asylsystemet. Vi har sett en tillströmning av romer utan asylskäl, men med otvetydigt behov av att förbättra sina ekonomiska villkor. Särskilt södra Sverige har också utsatts för den brottslighet som fötts ur fattigdomen i Baltikum och riktats mot de rikare EU-länderna. Mot den bakgrunden menar jag att det är motiverat att generellt skärpa kontrollen av de arbetserbjudanden som ges här under den tid som EG-reglerna medger.

Frågan om lönedumping diskuterades i den tidigare utredningen (SOU 1997:153). Jag tror för min del inte att risken för lönedumping – dvs. att invandrare skulle acceptera löner långt under vad som är normalt i Sverige – är särskilt stor. Svensk fackföreningsrörelse är fortfarande mycket stark och kan väntas följa utvecklingen av arbetskraftsinvandringen noga. Den största löne-

dumpingen finns redan på den svarta arbetsmarknaden. Dess villkor är så gynnsamma för köparna i Sverige att den endast kan försvinna genom en moralisk upprustning bland dem. Villkoren på den svarta arbetsmarknaden upplevs säkert också som gynnsamma av de utländska arbetare som inte har för avsikt att stanna här någon längre tid utan bara snabbt vill tjäna en viss summa pengar. De som vill arbeta under en längre tid och ser ett värde i tryggheten i ett vitt arbete kan tänkas överge den svarta marknaden när möjligheten öppnas till arbetskraftsinvandring. På så sätt kan den fria rörligheten för arbetstagare antas minska den svarta arbetsmarknaden något.

Jag föreslår inga åtgärder för att popularisera Sverige som invandrarland. Om människor finner det attraktivt att komma hit är beroende av de jobb vi erbjuder och villkoren i dem. Liksom av bemötandet på arbetsplatsen och på fritiden. Den uppföljning som gjorts av den organiserade rekryteringen av läkare från Polen visar på brister just i stödet till integration. Ryktena om villkoren i det nya landet färdas snabbt och är den bästa reklamen – eller tvärtom.

Jag har inte föreslagit några speciella åtgärder för småföretag inom ramen för utredningens uppdrag. Jag kan inte finna motiv för några sådana. Det kan vara svårare för ett litet företag att ensamt söka arbetskraft utomlands. Men jag förutsätter att rekryteringsföretagen här kommer att erbjuda sina tjänster och att branschorganisationerna och arbetsförmedlingen kan samla ihop behov från flera företag och stötta rekrytering. När det gäller integrationen i det svenska samhället och mottagandet på arbetsplatsen talar erfarenheten för att det lilla företaget är bättre skickat att kunna erbjuda en välkomnande miljö än det större.

Jag har inte gjort några särskilda bedömningar för storstäderna. Eftersom de redan i dag har störst antal invandrare kan man utgå från att även arbetskraftsinvandrare kommer att söka sig dit i större utsträckning än till glesbygd. Det är också troligt att missbruk och brottslighet kommer att drabba dem i högre grad.

3.3 Detaljerade frågor

I utredningsdirektivet har jag uppfattat följande konkreta frågor, som jag försöker besvara eller ge information omkring.

1. Är det sannolikt att arbetskraftsinvandring från nya medlemsstater kommer att medföra allvarliga störningar på den svenska arbetsmarknaden? Vilka åtgärder kan i så fall vidtas för att förhindra detta?

Det finns inget som talar för att arbetskraftsinvandringarna från de nya medlemsländerna blir så många att det leder till allvarliga störningar på den svenska arbetsmarknaden. Alla prognoser pekar på att behovet av arbetskraft framöver blir så stort att vi får svårt att möta det. Redan nu finns yrkesområden, t.ex. inom vården, där det är svårt att fylla vakanserna och på några års sikt kan det bli nödvändigt att aktivt rekrytera arbetskraft från andra länder. I stället för att hindra seriösa arbetstagare från att komma hit bör vi se till att de tas emot på ett bra sätt och integreras på den svenska arbetsmarknaden. I kapitel 10 och i litteraturförteckningen redovisas ett axplock av de prognoser som finns om det framtida behovet av arbetskraft.

Med tanke på att den ekonomiska standarden i flera av kandidatländerna är mycket låg kan det inbjuda till missbruk av det svenska välfärdssystemet. I kapitel 13 diskuteras risker som sammanhänger med att den svenska arbetsmarknaden öppnas för kandidatländernas medborgare och i kapitel 2 och 14 föreslås åtgärder för att motverka de problem som kan uppkomma.

2. Vilka kostnader kan uppstå till följd av att arbetstagare från nya medlemsländer och deras familjemedlemmar får tillgång till den svenska arbetsmarknaden?

Enligt EG-rätten skall arbetstagare som utnyttjar rätten att fritt ta anställning i ett annat medlemsland behandlas på samma sätt som värdlandets medborgare när det gäller rätten till sociala förmåner och sjukvård m.m. Arbetstagaren har rätt att bosätta sig i värdlandet tillsammans med sina familjemedlemmar, vilka också skall få del av värdlandets sociala förmåner på de villkor som gäller för landets medborgare. I och med att kandidatländerna ansluts till EU kommer medborgarna i dessa länder att omfattas av EG:s regel-

system. EU:s regler om fri rörlighet för arbetstagare beskrivs i kapitel 7.

Villkoren för att förmåner skall utges liksom storleken på dem bestäms av varje enskild medlemsstat. I Sverige är det alltså svenska regler som styr vilka förutsättningar som gäller för att en förmån skall utgå. I kapitel 9 redovisas svenska regler om sociala förmåner, sjukvårdsförmåner och utbildning m.m.

Professor Jan Ekberg har utifrån olika antaganden räknat på ekonomiska konsekvenser av arbetskraftsinvandring från de nya medlemsländerna. Hans uträkningar presenteras i kapitel 13.3 och bilaga 2.

Skillnaderna i inkomster och välfärd mellan de nya medlemsländerna och Sverige (liksom EU i övrigt) är så stora att organiserad brottslighet – och enskilda individer – kan tänkas vilja utnyttja detta förhållande. Detta kan innebära ökade kostnader för det svenska samhället och vara en grogrund för främlingsfientliga åsikter. I kapitel 13 diskuteras om EU:s utvidgning medför ökad brottslighet eller andra risker. Bl.a. behandlas frågan om hur vårt sociala välfärdssystem kan komma att påverkas.

3. Finns det några särskilda kostnader förknippade med sökarbetslöshet? Kommer kostnaden för sökarbetslöshet att bli större i samband med att arbetsmarknaden öppnas för nya medlemsstater? Kan kostnaderna i så fall begränsas?

En viktig del av den fria rörligheten för arbetstagare inom EU är att unionens medborgare har rätt att uppehålla sig i andra medlemsstater för att söka arbete där. Den arbetssökande skall få samma hjälp av arbetsförmedlingen som medborgarna i det land där han eller hon söker arbete. Rörligheten bland arbetstagarna i de nuvarande EU-länderna har hittills varit mycket begränsad och arbetssökande från andra EU-länder har utgjort endast en bråkdel av det totala antalet arbetssökande i Sverige. Möjligen är medborgarna i de nya medlemsländerna mer intresserade av att söka arbete i Sverige. Om ett mycket stort antal arbetssökande från de nya medlemsländerna kommer hit kan det bli svårt för arbetsförmedlingen att inom ramen för befintliga resurser bistå dem i den utsträckning som är önskvärt. Ett större antal arbetssökande kan alltså kräva ökade resurser för arbetsförmedlingarna eller omprioriteringar. En bra insats från arbetsförmedlingens sida kan leda till att vi får fler personer i arbete som kan bidra till landets ekonomi. Så

länge som det finns arbeten att förmedla kan arbetsförmedlingen få en nyckelroll.

EG-rätten ger inte arbetssökande samma materiella rättigheter som gäller för arbetstagare. En arbetssökande förutsätts själv svara för sin försörjning och kan inte med stöd av EG-rättsliga regler göra anspråk på värdlandets sociala förmåner. Det bistånd som kan ges en arbetssökande EU-medborgare utges med stöd av nationella bestämmelser. De svenska reglerna härom beskrivs i kapitel 9.4.

Arbetssökande i den betydelse som avses här kan under vissa förutsättningar ges ekonomiskt bistånd av den kommun där han eller hon vistas. Enligt socialtjänstlagens regler har nämligen kommunen alltid det yttersta ansvaret för alla personer som vistas i kommunen. Det bistånd som ges en arbetssökande från ett annat EU-land är vanligtvis medel till hemresa och nödvändigt uppehälle i avvaktan på att resan kan genomföras. Även om tillströmningen av arbetssökande från andra länder ökar bör kostnaderna härför kunna hållas på en rimlig nivå och sålunda inte medföra någon större belastning för kommunerna i landet.

De som fått anställning och därefter ofrivilligt blir arbetslösa tillhör kategorin arbetslösa arbetstagare och skall i fråga om sociala förmåner behandlas på samma sätt som svenska medborgare som är arbetslösa. Kostnader för detta kan i dag inte beräknas.

Inledningsvis föreslås att arbetstagare från de nya medlemsländerna ges uppehållstillstånd i ett år i taget i stället för fem år. Genomförandet av förslaget kräver författningsändringar och förslag till sådana lämnas i kapitel 15.

4. Är det sannolikt att en fri rörlighet för arbetstagare från nya medlemsländer kommer att innebära några risker för det svenska samhället?

Det kan inte uteslutas att EU:s utvidgning kan ge upphov till en del icke önskvärda effekter. I kapitel 13 redovisas en del tankar kring detta. Bl.a. diskuteras om det kan leda till att kriminaliteten eller prostitutionen i Sverige ökar, om skillnaden i ekonomisk standard mellan Sverige och de nya medlemsländerna inbjuder till missbruk av vårt sociala välfärdssystem och om en misslyckad integration av de nya invandrarna medför att främlingsfientliga stämningar tilltar.

5. Hur kan arbetstagare från nya medlemsländer redan från anslutningsdagen få tillgång till den svenska arbetsmarknaden på samma villkor som medborgare i nuvarande EU/EES-länder? Bör en liberalisering ske redan före anslutningsdagen? Bör det träffas separatavtal med de nya medlemsländerna?

EU och kandidatländerna har kommit överens om övergångsregler som ger de nuvarande medlemsländerna möjlighet att under den första tiden efter utvidgningen (maximalt sju år) begränsa tillträdet till landets arbetsmarknad. Övergångsreglernas närmare innebörd beskrivs i kapitel 8.

Enligt övergångsreglerna är det inte tillåtet för ett land att inledningsvis tillämpa fri arbetskraftsinvandring för medborgare från nya medlemsländer och, om detta skulle leda till oönskade konsekvenser, därefter införa bestämmelser som begränsar tillträdet till landets arbetsmarknad. Villkoren får nämligen inte skärpas i efterhand, utom i alldeles särskilda situationer då en skyddsklausul kan återopas (förutsättningarna härför beskrivs utförligt i kapitel 8.3.4 och 8.3.5).

Med hänsyn till de risker för missbruk och brottslighet som finns föreslås att Sverige tillämpar övergångsbestämmelser som gör det möjligt att successivt slussa in fler arbetstagare på den svenska arbetsmarknaden. Förslagets närmare utformning redovisas i kapitel 2, 14, och 15. De kontrollåtgärder som föreslås syftar till att arbetsmarknaden skall bli lika öppen för seriösa arbetssökande och seriösa arbetsgivare som i nuvarande EU.

Tiden fram till anslutningsdagen är så kort att några särskilda övergångsbestämmelser för den tiden inte föreslås. Det bedöms inte heller finnas några skäl för separatavtal med de olika kandidatländerna.

6. Det finns personer i Sverige och EU/EES-länderna som i dag är arbetslösa eller som är överkvalificerade för de arbetsuppgifter som de utför. Vilka möjligheter finns för att bättre kunna tillvarata denna outnyttjade arbetskraftsresurs?

Trots att det finns lediga jobb är det flera personer som är arbetslösa, både i Sverige och i andra EU/EES-länder. En ekvation som på papperet ser bra ut, men som i praktiken inte går ihop. Genom

mer individanpassade arbetsmarknadsåtgärder bör fler arbetslösa kunna sättas i arbete. Vissa åtgärder föreslås i kapitel 2.

7. Hur stort är intresset bland personer i kandidatländerna att flytta till Sverige för att arbeta? Vilka kategorier av personer är intresserade av att komma hit? Är Sverige ett attraktivt land att bosätta sig i?

Rörligheten inom EU har hittills varit mycket begränsad. Förutsättningarna vid den kommande utvidgningen skiljer sig väsentligt från dem som förelegat vid tidigare utvidgningstillfällen. Skillnaden i lön och ekonomisk standard mellan kandidatländerna och nuvarande EU-länder är påtaglig. Hur det påverkar arbetstagarna i dessa länder och hur många av dem som är beredda att komma hit kan vi bara gissa oss till. En viss vägledning kan vi kanske få genom att studera erfarenheter från tidigare utvidgningstillfällen. I kapitel 5.4. diskuteras frågan om vi kan förvänta oss arbetskraftsinvandring från de nya medlemsländerna och i kapitel 5.5 lämnas en redogörelse för erfarenheter från EU:s utvidgning till de syd-europeiska länderna samt Östtysklands införlivande i Förbundsrepubliken Tyskland. I kapitel 11 redovisar de svenska ambassaderna i kandidatländerna sin bedömning. Professor Jan Ekberg pekar i sin rapport (bilaga 2) på faktorer som vanligtvis påverkar människors vilja att söka sig utomlands för att arbeta.

Om Sverige kommer att framstå som ett attraktivt land att arbeta i beror till stor del på det framtida arbetsmarknadsläget i Sverige jämfört med andra länder och de ansträngningar som görs för att integrera dem som kommer hit. I dag är det svårt att få personal till alla vakanser inom vården och flera av landstingen har därför försökt att rekrytera personal från andra länder. Ett exempel på organiserad rekrytering av läkare lämnas i kapitel 12. Projektet har lockat flera sökande till varje antagningsplats.

8. Bör vi vidta några åtgärder för att göra det attraktivt för arbetstagare från de nya medlemsstaterna att söka sig till bristyrken i Sverige? Finns det några negativa konsekvenser för de nya medlemsländerna med en sådan rekrytering? Utredaren bör väga in den dynamik som arbetskraftsinvandring från nya medlemsstater kan tillföra den svenska arbetsmarknaden.

Huvudansvaret för rekryteringen av arbetskraft bör ligga hos dem som har behov av personaltillskott, dvs. arbetsgivarna. Samhället i övrigt måste dock på olika sätt stödja dem som kommer hit och se till att de snabbt integreras på bostadsorten.

Löneläget i Sverige är högt jämfört med kandidatländerna, men det ligger inte i topp inom EU. När det gäller vissa yrkeskategorier, t.ex. vårdpersonal, är konkurrensen om arbetskraften hård. I den konkurrensen kan invandrarnas upplevelse av det svenska samhället och arbetsplatsen vara utslagsgivande.

Landstingen har under senare år aktivt verkat för att rekrytera vårdpersonal från bl.a. kandidatländerna. Ett exempel härpå redovisas i kapitel 12. Det gäller rekrytering av polska läkare. Erfarenheter från detta projekt visar att det ligger ett stort ansvar hos dem som rekryterar arbetstagare från andra länder, inte bara beträffande introduktionen på arbetsplatsen.

Risken för att de nya medlemsstaterna dräneras på kvalificerad arbetskraft skall inte överdrivas. Flera av dem som tar arbete utomlands kommer troligen återvända till hemlandet efter en tid med nya kunskaper och vidgade perspektiv. En större öppenhet på den internationella arbetsmarknaden ger möjlighet till ett ökat erfarenhetsutbyte – i bland kallat för "brain circulation". Frågan diskuteras i kapitel 3.2.

9. Hur hanterar andra EU-länder frågan om arbetskraftsinvandring från de nya medlemsländerna? Räder det konkurrens mellan EU-länderna om samma kategorier av arbetstagare? Hur står sig Sverige i den konkurrensen?

Ännu är det bara Tyskland och Österrike som lämnat definitiva besked om att de under övergångsperioden inte kommer att tillämpa fri rörlighet på arbetsmarknaden för medborgare från nya medlemsstater. Det är också dessa länder som förutspås få ta emot den största andelen arbetskraftsinvandrare. Enligt en rapport som

utgivits av the Employment and Social Affairs Directorate General of the European Commission (2000) väntas 80 % av immigranterna från de nya medlemsstaterna söka sig till antingen Tyskland eller Österrike. Hur övriga EU-länder kommer att agera är fortfarande en öppen fråga. Länderna tycks avvakta varandras ställningstaganden. En något utförligare redogörelse för detta lämnas i kapitel 5.7.

Som nämnts råder det konkurrens med andra EU-länder om arbetskraften inom vissa yrkeskategorier. Hur Sverige kommer att stå sig i den konkurrensen är svårt att förutsäga. Det beror naturligtvis på många olika faktorer, bl.a. det allmänna arbetsmarknadsläget här och i övriga Europa, mottagandet av dem som söker sig hit och hur aktiv rekrytering som sker m.m.

10. Det kommer att finnas arbetstagare från kandidatländerna som har anställning i Sverige och vars tidsbegränsade arbetstillstånd går ut viss tid före anslutningsdagen. Deras situation måste beaktas. Under vilka villkor bör de ges möjlighet att stanna kvar i landet till dess arbetsmarknaden öppnas för medborgare från kandidatländerna?

Kandidatländernas medborgare måste i dag ha arbetstillstånd för att få arbeta i Sverige. Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) utfärdar riktlinjer för tillstånden. AMS nuvarande riktlinjer beskrivs i kapitel 9.3.

I dag är det ett mindre antal personer från kandidatländerna som arbetar här. Arbetstillstånden för några av dem kommer att löpa ut strax innan kandidatländerna ansluts till EU. Om dessa personer har kvar sin anställning och vill stanna för att arbeta i Sverige bör arbetstillstånden förlängas. Förslag redovisas i kapitel 2.

11. Finns det behov av särskilda utbildningsinsatser och/eller integrationspolitiska insatser?

Det är kommunerna som är huvudmän för svenskundervisning för invandrare (sfi). På senare tid har flera kommuner, t.ex. i Stockholmsområdet, startat projekt där man kombinerar språkutbildningen med sysselsättningsåtgärder i form av arbetsplatspraktik. Om projekten faller väl ut kan de tjäna som förebild för andra liknade satsningar. En kortfattad beskrivning om sfi-utbildningen ges i kapitel 9.7.

Vid större arbetskraftsbehov föreslås att de fackliga organisationerna och arbetsgivarorganisationerna samarbetar om grupprekrytering. Rekryteringen av läkare som beskrivs i kapitel 12 kan tjäna som förebild. Parterna föreslås träffa en överenskommelse med staten om sådant samarbete (kapitel 2).

12. Samråd med Näringslivets nämnd för regelgranskning ska ske.

Detta redovisas i kapitel 14.

13. Författningsändringar

För att genomföra de förslag som här förordas krävs vissa ändringar i utlänningsförordningen. Förslag till författningsändringar och andra åtgärder redovisas och motiveras i kapitel 2, 14 och 15.

14. Vilka finansiella och samhällsekonomiska konsekvenser följer av utredningens förslag?

Utredningens förslag syftar till att undvika stora kostnader för det svenska samhället som kan uppstå p.g.a. missbruk och brottslighet i samband med EU:s utvidgning. Hur stora dessa kostnader kan bli är omöjligt att förutsäga och det ter sig inte meningsfullt att göra några detaljerade kostnadsberäkningar. Viss vägledning kan dock hämtas från de beräkningar för samhällsekonomi som redovisas i kapitel 13.3 och i bilaga 2.

De förebyggande åtgärder som föreslås kan kräva marginell ökning av anslagen till Migrationsverket, Riksskatteverket och Patent- och registreringsverket. Om utredningens förslag genomförs får de extra kostnader som kan uppstå beräknas när modellen för samarbetet mellan de tre verken tas fram.

Förslagen inom arbetsmarknadspolitiken kan också kräva viss ökning av AMS anslag. Dessa bör dock leda till lägre arbetslöshet, bättre resursutnyttjande och positiva attityder till invandring.

4 Så har utredningen arbetat

Utredningen har haft två formella sammanträden med experterna. Därutöver har jag och huvudsekreteraren haft sammanträden och informella kontakter med representanter för de berörda departementen.

Möten har också ägt rum med LO, TCO, SACO och vissa av deras branschförbund, liksom med Svenskt Näringsliv, Landstingsförbundet, Kommunförbundet och Bankföreningen.

Intervjuer har gjorts med statliga myndigheter; Rikspolisstyrelsen, Tullverket, Riksskatteverket, Migrationsverket, Arbetsmarknadsstyrelsen och Brottsförebyggande Rådet.

Möten har ägt rum med VD för bemanningsföretaget Manpower, konsultföretaget Kontura AB och rekryteringsföretaget Kalmena AB.

Utredningen har tagit del av tidigare utredningar, en lång rad rapporter och böcker. Det mesta av detta redovisas i litteraturförteckningen.

Från de svenska ambassaderna i kandidatländerna har rapporter om arbetsmarknaden begärts in.

Professor Jan Ekberg har gjort en särskild utredning om ekonomiska konsekvenser (bilaga 2). Den har diskuterats vid ett seminarium med utredningens experter och de särskilt inbjudna professorerna i nationalekonomi Eskil Wadensjö, Stockholms universitet, och Per Lundborg, Fackföreningsrörelsens forskningsinstitut (FIEF), samt professorn i socialt arbete Björn Gustafsson, Göteborgs universitet.

5 Bakgrund

5.1 Allmänt om EU:s utvidgning

Europeiska unionen (EU) består för närvarande av 15 medlemsländer. Dessa är Belgien, Frankrike, Italien, Nederländerna, Luxemburg, Förbundsrepubliken Tyskland, Danmark, Irland, Storbritannien, Grekland, Portugal, Spanien, Sverige, Finland och Österrike. Tillsammans har medlemsländerna cirka 376 miljoner medborgare, varav cirka 210 miljoner är i arbetsför ålder (15–64 år). En av grundtankarna bakom EU är att det skall råda fri rörlighet på arbetsmarknaden och att den som är medborgare i ett EU-land skall kunna ta anställning och bosätta sig i det medlemsland där arbetet finns (värdlandet). Den arbetstagare som väljer att arbeta i ett annat EU-land än sitt eget skall behandlas på samma sätt som värdlandets egna medborgare. Arbetstagaren skall betala skatt i värdlandet och har rätt till sociala förmåner enligt de villkor som gäller för medborgarna i landet.

Alla europeiska länder kan ansöka om att få bli medlemmar i EU. För närvarande är det tolv länder som förhandlar om medlemskap. Dessa är Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slovenien, Slovakien, Tjeckien, Ungern, Bulgarien, Rumänien, Malta och Cypern. Samtliga länder har erkänts som kandidatländer, dvs. blivande medlemmar i EU. Även Turkiet har getts status som kandidatland. Av politiska skäl har Turkiet dock ännu inte ansetts vara redo för förhandlingar om medlemskap.

EU har utvidgats vid flera tillfällen. På 1980-talet utvidgades EU med de sydeuropeiska staterna Grekland (1981), Spanien (1986) och Portugal (1986). Det var i första hand övergången i dessa tre länder från militärdiktatur till ett demokratiskt statskick som gjorde denna utveckling möjlig. Vikten av att säkerställa att länderna varaktigt bröt sin isolering och varaktigt förblev demokratier låg i hög grad bakom EU:s ståndpunktstagande att ta in länderna som medlemmar trots att de låg klart efter i ekonomisk utveckling.

En ytterligare utvidgning skedde de facto år 1990, då det tidigare Östtyskland (DDR) gick upp i Förbundsrepubliken Tyskland och därigenom även blev en del av EU. Den senaste utvidgningen ägde rum 1995 när Sverige, Finland och Österrike anslöt sig (Europarättens grunder, Bernitz och Kjällgren 1999, s. 13).

Ingen tidigare utvidgning har emellertid varit så omfattande som den som nu väntas. Genom utvidgningen tillförs EU cirka 75 miljoner medborgare från de tio kandidatländer som kan bli medlemmar 2004. Av dessa är drygt 50 miljoner i arbetsför ålder (15–64 år). Skillnaderna mellan de nuvarande och de nya medlemsländerna är mycket stora och större än vid tidigare utvidgningar. Många av kandidatländerna är unga demokratier med svaga ekonomier och en stor del av befolkningen är sysselsatt i jordbruk. Inom EU är man dock överens om att utvidgningen är en viktig och högt prioriterad fråga.

För att uppfylla kriterierna för EU-medlemskap krävs stora anpassningar från ansökarländernas sida. De central- och östeuropeiska länderna har under det gångna decenniet genomfört omfattande reformer för att införa demokratiska politiska system och marknadsekonomier. EU har vidtagit en rad åtgärder för att stödja dem i omställningsprocessen. Stöd ges alltså i form av handelsavtal, lån, bidrag och kunskapsöverföring. Stödet till kandidatländerna organiseras inom ramen för s.k. förstärkta samarbetsstrategier, som innefattar olika avtal och program. Exempel på sådana är Europaavtalen, Phare och den ”strukturerade dialogen”. De förstärkta samarbetsstrategierna har utformats efter varje kandidatländs individuella behov och förutsättningar.

Vid det Europeiska rådets möte i Köpenhamn i juni 1993 enades EU-länderna om tre grundläggande kriterier som måste vara uppfyllda för att ett land skall antas som ny medlem i unionen. Dessa kriterier brukar kallas för Köpenhamnskriterierna och innebär att landet måste:

1. ha uppnått institutionell stabilitet som garanterar demokrati, rättssäkerhet, mänskliga rättigheter och skydd för minoriteter (politiskt kriterium),
2. ha en fungerande marknadsekonomi samt ha förmåga att hantera konkurrens och marknadskrafter inom EU (ekonomiskt kriterium), och
3. ha förmåga att ta på sig de skyldigheter som följer med ett medlemskap i EU och kunna ansluta sig till målen för den

politiska, ekonomiska och monetära unionen (administrativt kriterium). Det administrativa kriteriet innebär att ansökarlandet måste acceptera EU:s gemensamma regelverk, kunna införliva det i sin nationella lagstiftning och se till att det efterlevs. Detta ställer i sin tur krav på att landet har en fungerande förvaltning (www.riksdagen.se).

Mellan EU och kandidatländerna förs nu utvidgningsförhandlingar. Förhandlingarna syftar till att fastställa, genom bilaterala regeringskonferenser, på vilka villkor ett kandidatland skall anslutas till EU och hur eventuella övergångslösningar skall utformas. Kandidatländerna förutsätts överta och införliva EU:s regelverk med ett minimum av övergångslösningar. När förhandlingarna är avslutade och kandidatlandet anses uppfylla alla de formella krav som ställs på en EU-medlem, skrivs ett anslutningsavtal. Avtalet skall sedan godkännas av både ministerrådet och Europaparlamentet. För att bli gällande måste avtalet även godkännas av EU:s medlemsländer (oftast genom ett beslut i det nationella parlamentet) och av kandidatlandet självt (också det genom ett beslut i det nationella parlamentet). I de flesta kandidatländerna hålls också folkomröstning. Denna ratificeringsprocess tar cirka ett år (www.riksdagen.se).

Sedan 1998 har Europeiska kommissionen årligen presenterat rapporter över varje kandidatlands framsteg när det gäller att uppfylla Köpenhamnskriterierna. För respektive kandidatland har det upprättats ett s.k. anslutningspartnerskap, i vilket kommissionen angett vilka områden som bör prioriteras för att landet skall kunna kvalificera sig för EU-medlemskap. Med utgångspunkt från kommissionens bedömning har varje kandidatland sedan tagit fram ett detaljerat nationellt åtgärdsprogram för anpassning till EU:s regelverk (regeringens skr. 2001/02:160 s. 30 och 31).

Vid Göteborgstoppmötet i juni 2001 uttalade Europeiska rådet att de mest framgångsrika kandidatländerna borde kunna avsluta sina medlemskapsförhandlingar under 2002 och delta som medlemmar i valen till Europaparlamentet 2004. Därmed lades för första gången en tidtabell fast för förhandlingarna. Vidare framhöll rådet att den s.k. differentieringsprincipen, dvs. att varje kandidatland förhandlar på egna meriter och i sin egen takt, fortsatt skall tillämpas (regeringens skr. 2001/02:160 s. 29).

Vid det Europeiska rådets möte i Köpenhamn den 12–13 december 2002 beslöts att slutföra anslutningsfördragen med alla

kandidatländer (utom Bulgarien, Rumänien och Turkiet) så att de kan föreläggas kommissionen för yttrande, Europarådet för samtycke och därefter rådet igen. Rådet förespråkar en tidtabell som innebär att fördragen kan undertecknas i Aten den 16 april 2003 och träda i kraft den 1 maj 2004 (www.riksdagen.se).

5.2 Europeiska rådets beslut om övergångsarrangemang

Det är svårt att veta hur de nuvarande medlemsländerna kommer att påverkas när EU:s arbetsmarknad öppnas för medborgare från kandidatländerna. Vissa länder kommer förmodligen att påverkas mer än andra, bl.a. beroende på deras geografiska närhet till kandidatländerna. Under utvidgningsförhandlingarna har de nuvarande EU-länderna och kandidatländerna kommit överens om särskilda övergångslösningar när det gäller den fria rörligheten för arbetstagare. Under en övergångsperiod om maximalt sju år kommer de nuvarande EU-länderna att kunna tillämpa regler som begränsar tillträdet till den nationella arbetsmarknaden för medborgare från nya medlemsstater. Den exakta utformningen av övergångslösningarna kommer att anges i anslutningsfördragen mellan kandidatländerna och EU. Huvudlinjerna är dock färdigförhandlade och man är ense om vilka avsteg från EG-rättens princip om fri rörlighet för arbetstagare som skall tillåtas. Det är upp till varje enskild medlemsstat att avgöra, om den genast vill öppna sin nationella arbetsmarknad för medborgare från de nya medlemsstaterna på samma villkor som i dag gäller för EU-medborgare eller om den vill begränsa tillträdet till sin nationella arbetsmarknad. I kapitel 8 diskuteras övergångsreglernas innehåll mer utförligt.

Cypern och Malta berörs inte av dessa övergångsregler. EG:s regelverk om fri rörlighet kommer redan från anslutningsdagen att tillämpas fullt ut gentemot medborgare från dessa länder.

5.3 Regeringens inställning

Den svenska debatten om arbetskraftsinvandring är livlig. Vissa menar att det är nödvändigt med omedelbar fri arbetskraftsinvandring för att vi skall kunna behålla eller öka vårt välstånd. Regeringens ståndpunkt har hittills varit att de arbeten som finns i första

hand bör ges till den under- respektive utnyttjade arbetskraft som redan finns i landet och i andra EU/EES-länder. Enligt regeringens nuvarande bedömning bör den brist på arbetskraft som kan uppstå inom vissa branscher kunna avhjälpas genom att denna arbetskraftsresurs tas tillvara på ett bättre sätt och genom rekrytering av arbetstagare från de nya medlemsländerna.

Under utvidgningsförhandlingarna har regeringen gett uttryck för sin positiva inställning till införlivandet av kandidatländerna i EU och argumenterat för att fri rörlighet för arbetstagare bör tillämpas redan från anslutningsdagen. Av den anledningen deklarerade Sverige tidigt att vårt land inte hade för avsikt att utnyttja möjligheten att begränsa tillträdet till den svenska arbetsmarknaden enligt de generella övergångsarrangemangen. Syftet med denna deklaration var att stimulera till liknande åtaganden från andra medlemsländers sida. Sverige har emellertid förbehållit sig rätten att vidta åtgärder i fall det skulle uppstå allvarliga störningar på arbetsmarknaden.

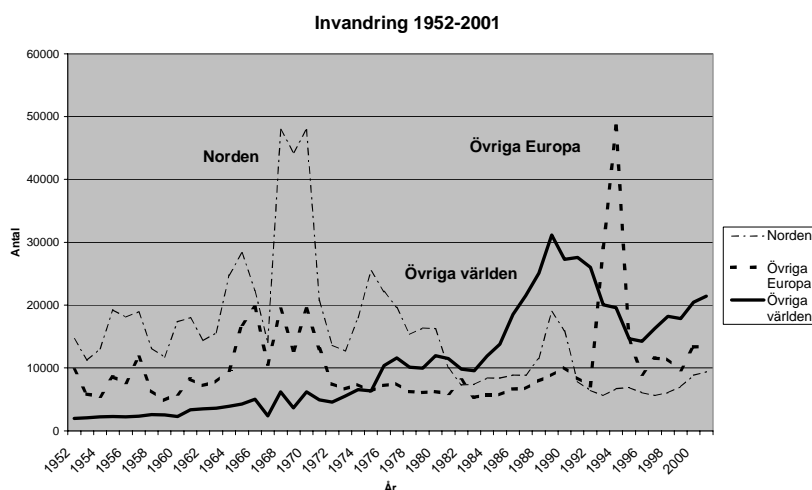
Dåvarande vice statsministern Lena Hjelm-Wallén höll den 21 maj 2002 ett tal om EU:s framtid. Talet hölls i Göteborg på Västra Götalandsregionens, West Swedens och Revästs seminarium, "Framtidens Europa – de europeiska regionernas roll och ställning i en dynamisk ekonomi". I detta sammanhang nämnde hon bl.a. att EU:s största framtidsfråga just nu är att kunna ta emot ett stort antal nya medlemmar från det forna östblocket samt Malta och Cypern. Lena Hjelm-Wallén betonade att den kommande utvidgningen av EU har en enorm historisk betydelse som kommer att ge återverkningar på flera plan, varvid hon särskilt framhöll följande.

- Utvidgningen har en stor symbolisk betydelse. Det har historiskt sett funnits en gräns mellan staterna i öst och väst – ekonomiskt, språkligt, kulturellt, socialt, religiöst och på senare tid även politiskt. Genom utvidgningen av EU avskaffas den historiska uppdelningen av Europa i öst och väst.
- Utvidgningen tryggar freden.
- Utvidgningen säkrar demokrati och mänskliga rättigheter i hela Europa. För att accepteras som medlemmar i EU måste kandidatländerna i sina lagar skydda minoriteter, stärka rättssäkerheten för den enskilde och värna om domstolarnas oberoende.
- Utvidgningen stärker EU-ländernas konkurrenskraft vilket bidrar till höjd levnadsstandard för medborgare i såväl nuvarande som nya medlemsländer.

- Utvidgningen kommer att spela stor roll för att förbättra miljön i kandidatländerna. Härigenom kommer också vår gemensamma livsmiljö att kunna förbättras.

5.4 Kan vi förvänta oss arbetskraftsinvandring från kandidatländerna?

Så här har invandringen till Sverige sett ut under 1900-talets andra hälft:



Det är omöjligt att förutsäga hur många från kandidatländerna som kommer att söka sig till Sverige när vår arbetsmarknad öppnas för dem. Erfarenheter från tidigare utvidgningar kan berätta för oss hur befolkningen i dessa länder har agerat när EU:s arbetsmarknad öppnats för dem. Men eftersom förutsättningarna vid den kommande utvidgningen skiljer sig väsentligt från dem som förelegat vid tidigare utvidgningstillfällen är det inte givet att befolkningen i kandidatländerna kommer att bete sig på samma sätt.

Enligt Svenskt Näringslivs beräkning skulle årligen 37 500 personer från EU/EES-länderna få uppehållstillstånd i Sverige om EU-medborgare flyttade hit i samma utsträckning som till EU i genomsnitt. Under 2001 fick 6 851 personer från EU/EES-området uppehållstillstånd i Sverige.

Professor Jan Ekberg pekar i sin rapport (bilaga 2) på omständigheter som påverkar individers beslut att ta arbete i ett annat land

och vilken ålderskategori som i första hand är benägen att flytta på sig. Men han avstår från att försöka sig på en gissning om storleken på den arbetskraftsinvandring som vi kan vänta från de nya medlemsländerna.

Det finns en stor potential för arbetskraftsinvandring från kandidatländerna. Trots det är de flesta bedömare överens om att kandidatländernas anslutning till EU inte kommer att resultera i en massinvandring till de nuvarande medlemsländerna. Däremot bedömer många att arbetsmarknaden i vissa regioner och inom vissa yrkesområden kan komma att utsättas för ökad konkurrens från arbetstagare i de nya medlemsländerna som kan vara villiga att arbeta mot lägre lön eller sämre anställningsvillkor. Det gäller främst regioner som angränsar till kandidatländerna och yrken som inte kräver särskild utbildning och där arbetsuppgifterna lika väl kan utföras av utländsk som inhemsk arbetskraft.

Arbetskraften i de nuvarande EU-länderna är mycket obenägen att röra på sig från ett land till ett annat. Mindre än två procent av EU:s medborgare är bosatta i en annan medlemsstat än sin ursprungliga. EU-medborgarnas rörlighet inom EU är mindre än 0,4 procent av den bofasta befolkningen per år – motsvarande ungefär 1,5 miljoner personer ("Nya europeiska arbetsmarknader, öppna och tillgängliga för alla", Meddelande från kommissionen, februari 2001). Under 2001 fick totalt 6 851 personer från EU/EES-området uppehållstillstånd i Sverige. Drygt 2 350 av dem, inklusive 74 egna företagare, fick uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl (statistik från Migrationsverket).

Rörligheten mellan olika regioner inom länderna är inte heller särskilt stor. Ett exempel härpå är svenska arbetstagare som väljer att vara arbetslösa framför att flytta till annan ort inom landet. Motståndet mot att flytta dit där arbete finns grundar sig i regel på sådana omständigheter som att släkt och vänner finns på hemorten, att möjligheterna för medföljande make/maka/sambo att få jobb på den nya orten är små och att man inte vill rycka upp barnen från skolor etc. När det är fråga om att flytta från ett land till ett annat måste man även beakta språksvårigheter, kulturella skillnader och avståndet mellan hemlandet och det nya landet. Av de rapporter som skrivits om situationen i kandidatländerna framgår att samma beteendemönster råder hos stor del av befolkningen där. I vissa av kandidatländerna finns relativt stora grupper av etniska minoriteter som lever under mycket fattiga omständigheter. Huruvida dessa grupper kan väntas flytta till länderna i det nuvarande EU-området

eller hur de kommer att påverkas av att EU:s arbetsmarknad öppnas för dem analyseras inte närmare i nämnda rapporter. En intressant uppgift i sammanhanget är att vi till Sverige fick en plötslig kraftig invandring av asylsökande som uppgav romani som modersmål under första halvåret 2002. Av totalt 3 128 kom drygt 1 300 från kandidatländerna. Under samma period beslutade Migrationsverket, på grund av bristande asylskäl, om avvisning med omedelbar verkställighet av 1 430 personer med romani som modersmål.

Även om utbildningsnivån (antal skolår) i flera av kandidatländerna ligger ganska väl i nivå med den i EU-länderna så har många av kandidatländernas medborgare utbildningar som inte är användbara på arbetsmarknaden i nuvarande EU. Utbildningsstrukturen i kandidatländerna anses vara en omständighet som sannolikt kommer att försvåra för personer från dessa länder att ta arbete i de nuvarande EU-länderna. Härtill kommer att flera av de nuvarande EU-länderna har s.k. reglerade yrken och kräver särskilt godkännande eller certifikat för att yrket skall få utövas i landet, vilket är ett hinder mot arbetskraftsinvandring till dessa länder. I jämförelse med flertalet EU-länder har Sverige få reglerade yrken. För Sveriges del återfinns dessa främst inom vårdområdet (läkare, sjuksköterskor m.fl.). Den omständigheten att det i Sverige endast är ett fåtal yrkeskategorier som behöver certifikat eller särskilt godkännande för att få utöva sitt yrke kan medföra att arbetstagare från kandidatländerna föredrar att söka sig till Sverige framför de EU-länder som har många reglerade yrken.

Vid försök att förutse hur medborgare från kandidatländerna kommer att bete sig när EU:s arbetsmarknad öppnas för dem finns det alltså en mängd omständigheter att ta hänsyn till. Dessa är i sin tur beroende av varandra och det är inte givet att alla människor – det rör sig om miljontals enskilda individer – kommer att resonera på samma sätt eller har samma bevekelsegrunder. En omständighet som utan tvekan kommer att ha stor betydelse är att lönenivån och levnadsstandarden i kandidatländerna är avsevärt lägre än i EU-länderna. I vissa fall är löneskillnaden så stor som 1:10, dvs. en arbetstagare i kandidatländerna kan få tio gånger så hög lön för sin arbetsinsats om han tar anställning i ett EU-land.

Den genomsnittliga inkomsten per invånare är i kandidatländerna mellan en tiondel och en tredjedel av den genomsnittliga inkomsten per invånare i de nuvarande EU-länderna. Variationen mellan och inom kandidatländerna är stor. BNP per invånare varie-

rar i dessa länder mellan 5 och 40 procent och köpkraften per invånare mellan 20 och 60 procent av motsvarande värden i det nuvarande EU. Det beräknas ta minst 30 år innan de nya medlemsländerna i ekonomiskt hänseende är i nivå med övriga EU-länder.

För närvarande är cirka 850 000 medborgare i kandidatländerna bosatta inom EU. Av dessa är cirka 300 000 arbetstagare. I procent räknat motsvarar det cirka 0,2 procent av befolkningen i EU och 0,3 procent av arbetskraften i EU. (The Impact of Eastern Enlargement of Employment and Labour Markets in EU Member States). En allmän uppfattning i de analyser som gjorts på området är att det kan förväntas en årlig migrationsström på mellan 300 000 och 600 000 personer från kandidatländerna till det nuvarande EU-området. Cirka 4–7 procent av befolkningen i de kandidatländer som blir medlemmar under 2004 beräknas immigrera till de nuvarande EU-länderna under de första 15–30 åren efter utvidgningen. Den största invandringen väntas till Tyskland och Österrike som beräknas få ta emot cirka 80 procent av immigranterna (Prognoser for migration i forhold til Osteuropa efter udvidelsen af EU).

5.5 Erfarenheter från EU:s tidigare utvidgningar

Uppgifterna i detta avsnitt är hämtade från en rapport som utgivits av the Employment and Social Affairs Directorate General of the European Commission (2000), "The Impact of Eastern Enlargement of Employment and Labour Markets in EU Member States". För innehållet svarar rapportens författare. Huvudförfattare är Tito Boeri och Herbert Brücker.

EU:s utvidgning till de sydeuropeiska länderna

När de sydeuropeiska länderna skulle införlivas i EU fanns farhågor om att detta skulle leda till en stor arbetskraftsinvandring från de fattigare länderna i söder till de rikare i norr. Så blev det inte. EU:s utvidgning till de sydeuropeiska länderna ledde inte till någon större emigrationsvåg från dessa länder till övriga EU-länder.

De förhållanden som förelåg vid EU:s utvidgning till de sydeuropeiska länderna skiljer sig från betingelserna för den kommande utvidgningen. Som exempel på olikheter kan följande nämnas.

- Det ekonomiska gapet mellan kandidatländerna och EU-länderna är betydligt vidare än de ekonomiska skillnader som förelåg mellan de sydeuropeiska länderna och EU.
- Till skillnad från Grekland, Spanien och Portugal så har kandidatländerna vidsträckta gränser mot EU:s rikaste länder. Avståndet mellan låg- och höginkomstländerna blir kort och möjliggör dag- eller veckopendlning över gränsen.
- Integrationen och samarbetet inom EU har fördjupats och utvecklats betydligt sedan de sydeuropeiska länderna anslöt sig till unionen.

Vid anslutningen till EU låg BNP per invånare på 50 procent för Portugal, 65 procent för Grekland och 70 procent för Spanien av den genomsnittliga nivån av BNP per invånare i övriga EU-länder. Härefter har de tre länderna utvecklats olika. För Portugals del har BNP per invånare höjts till 63 procent (1996) och för Spaniens till 75 procent (1996) av EU:s genomsnittliga BNP per invånare. I Grekland har BNP per invånare sjunkit till 58 procent (1996) jämfört med övriga EU-länders BNP.

Siffrorna blir annorlunda om man räknar på BNP per arbetstagare. I Spanien är BNP räknat per arbetstagare 95 procent, i Portugal 55 procent (1996) och i Grekland 61 procent (1996) av EU:s genomsnitt för BNP per arbetstagare. För Spaniens del kan siffrorna förklaras med att en stor del av Spaniens befolkning är arbetslös. Arbetslösheten i Spanien är inte bara högst i EU utan även bland OECD-länderna. De som arbetar i Spanien är alltså relativt välavlönade samtidigt som en stor andel av befolkningen är arbetslös. Arbetslösheten i Portugal är lägre än för genomsnittet i EU medan arbetslösheten i Grekland ligger i nivå med genomsnittet. Som framgår av siffrorna ovan är lönenivån i Portugal och Grekland låg jämfört med i övriga EU-länder samtidigt som arbetslösheten är lägre eller i nivå med genomsnittet i EU.

Östtysklands införlivande i Förbundsrepubliken Tyskland (och EU)

Tysklands enande 1990 innebar i praktiken att EU utvidgades. När järnridån föll var den ekonomiska strukturen i Östtyskland mycket lik den som nu råder i Tjeckien. Sedan dess har den ekonomiska utveck-

lingen i f.d. Östtyskland varit mycket expansiv och det ekonomiska läget där närmar sig alltmer ekonomierna i övriga EU-länder.

Man kan inte vänta att kandidatländernas EU-inträde kommer att leda till samma snabba utvecklingstakt. Det finns många specifika omständigheter som har skyndat på utvecklingen i f.d. Östtyskland. Allt sedan 1990 har regionen fått stora subventioner från övriga Tyskland (det som förut kallades Västtyskland). Dessutom har de sammanslagna länderna ett gemensamt språk och kulturarv samt i stora delar även en gemensam historia. Vidare minimerades osäkerheten om f.d. Östtysklands framtida stabilitet, struktur och utveckling vilket medförde att investerare vågade satsa riskkapital i olika projekt i regionen.

Även om förutsättningarna vid Östtysklands införlivande i Förbundsrepubliken Tyskland skiljer sig på flertalet punkter från de förhållanden som kommer att gälla för kandidatländernas anpassning till EU finns det lärdomar att dra utifrån de erfarenheter som gjorts i samband med Tysklands enande. T.ex. visade det sig att strävan att införa lika lön för alla arbetstagare i det enade Tyskland ledde till en hög arbetslöshet i f.d. Östtyskland. Vidare har arbetstagare från f.d. Östtyskland, trots det gemensamma språket, haft svårt att hävda sig i konkurrensen gentemot övriga tyskar på arbetsmarknaden.

5.6 Statistik m.m.

Rörligheten inom EU-området har hittills varit låg. Av Migrationsverkets statistik om beviljade uppehållstillstånd under 1994–2001 framgår tydligt att invandringen till Sverige från EU/EES-länderna har varit av ringa omfattning. Sverige har varit bundet av EES-avtalets regler om fri rörlighet på arbetsmarknaden i drygt åtta år. Under den tiden har endast ett fåtal EU/EES-medborgare sökt uppehållstillstånd här.

Tabell 5.1. Beviljade uppehållstillstånd 1994–2001

År	Samtliga beviljade uppehållstillstånd	Upphållstillstånd med stöd av EES-avtalet
1994	78 987	6 040
1995	32 486	4 649
1996	31 664	5 164
1997	36 565	4 556
1998	39 433	5 735
1999	37 376	6 074
2000	45 164	7 396
2001	44 505	6 851
<i>Totalt</i>	<i>346 180</i>	<i>46 465</i>

Källa: Migrationsverket och egna bearbetningar

De 46 465 uppehållstillstånd som utfärdades åren 1994–2001 fördelade sig på följande sätt.

Tabell 5.2. Fördelningen av utfärdade EU/EES-tillstånd

Arbetstagare	15 791
Egen företagare	725
Tillhandahållare och mottagare av tjänst	2 828
Studerande	12 859
Övriga ej ekonomiskt aktiva (t.ex. pensionärer)	3 674
Make/Maka och barn	10 480
Föräldrar	49
Övriga anhöriga	59
<i>Totalt</i>	<i>46 465</i>

Källa: Migrationsverket och egna bearbetningar

Av tabell 5.2 framgår att endast drygt 35 procent av uppehållstillstånden har utfärdats till arbetstagare och egna företagare.

Ibland talar man om nätverkets betydelse för val av migrationsland. Med det menar man att personer som migrerar ofta söker sig till områden där det finns andra landsmän och att det ofta är genom dem som de lockas till det nya landet. Det kan därför finnas anledning att undersöka hur många i Sveriges befolkning som har sina rötter i något av kandidatländerna.

Tabell 5.3. Utrikes födda och födda i Sverige med minst en utrikes född förälder efter ursprungsland (31 december 2001)

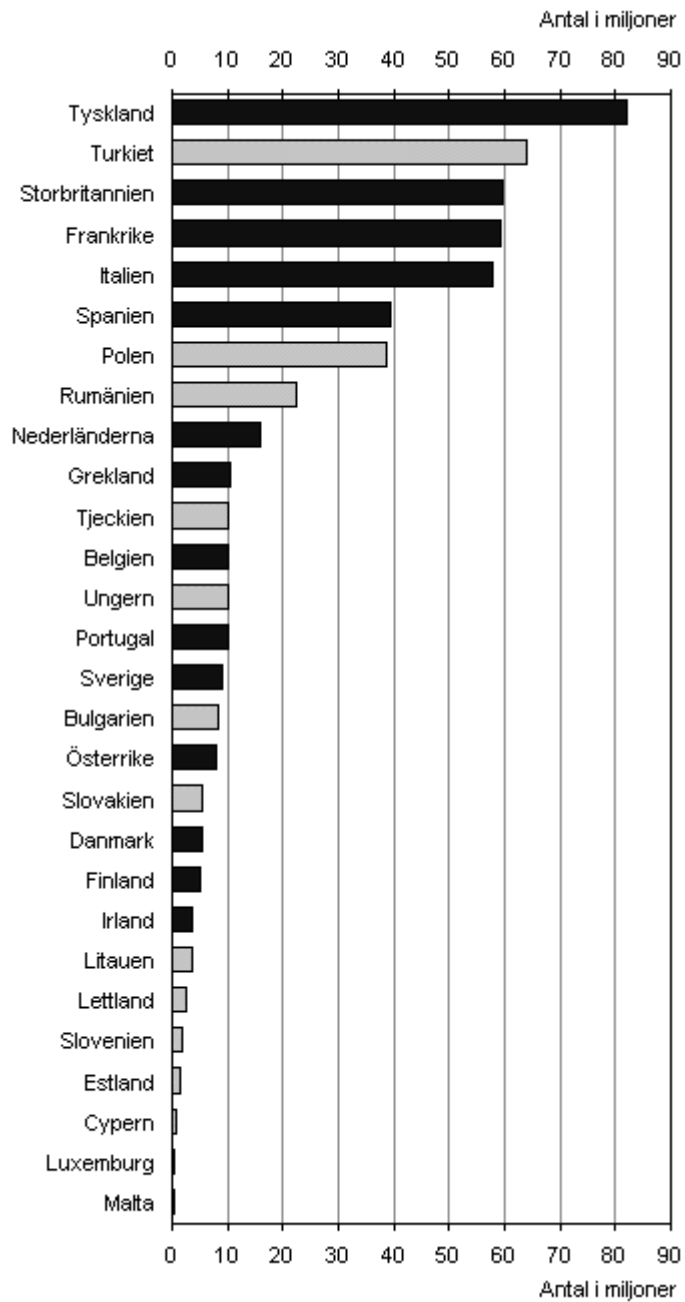
Födelseland	Totalt
Estland	10 253
Lettland	2 305
Litauen	785
Polen	40 123
Tjeckien	321
Slovakien	243
Tjeckoslovakien	7 304
Ungern	14 127
Slovenien	683
Rumänien	11 776
Bulgarien	3 508
<i>Totalt</i>	<i>91 428</i>

Källa: SCB och egna bearbetningar

Av Sveriges befolkning på cirka 8 909 000 invånare (år 2001) är det drygt 1 % eller 91 428 personer som är födda i eller har föräldrar som är födda i något av kandidatländerna.

Efter EU:s utvidgning med tio nya stater kommer befolkningen i de nya medlemsstaterna att utgöra cirka 16,6 % av EU:s totala befolkning (Ds 2002:52). Diagrammet nedan visar hur befolkningen fördelar sig mellan nuvarande EU-länder och kandidatländerna (Recent demographic developments in Europe 2000. Council of Europe, Strasbourg).

Figur 5.1. Folkmängden i nuvarande EU-länder och kandidatländerna 2000



Den ekonomiska skillnaden mellan nuvarande och nya medlemsländer är mycket stor. Det framgår tydligt av uppgifterna i tabell 5.4.

Tabell 5.4. BNP per capita i kandidatländerna i förhållande till nuvarande EU (EU 15), år 1999. Index

	Genomsnitt i EU 15 = 100		Lägsta värdet i EU 15=100	
	Officiell växelkurs	Köpkraftsparitet-korrigerad	Officiell växelkurs	Köpkraftsparitet-korrigerad
Bulgarien	7	23	14	34
Cypern	49	82	99	118
Tjeckien	23	59	45	85
Estland	16	39	33	56
Ungern	21	52	43	75
Litauen	13	30	25	43
Lettland	11	29	23	41
Malta	51	86	103	124
Polen	18	38	35	55
Rumänien	7	27	13	39
Slovenien	44	71	88	103
Slovakien	16	48	32	69
<i>Nya medlemsländer totalt</i>	<i>16</i>	<i>39</i>	<i>31</i>	<i>57</i>

Källa: Ds 2002:52 och UNDP Human Development Report 2001.

Om köpkraftsparitets korrigerig (ppp=purchasing power parity)

Måttet tar sin utgångspunkt i BNP som sedan justeras för skillnader i prisnivå mellan länderna. Om två länder har samma BNP-nivå i gemensam valuta till den rådande växelkursen men prisläget endast är hälften så högt i det ena landet, betyder det att volymen producerade varor och tjänster i detta land är dubbelt så stor. Justeringen görs med hjälp av s.k. köpkraftspariteter; *kvoten mellan det belopp, i respektive lands valuta, som behövs för att köpa en viss mängd varor och tjänster*. För att erhålla köpkraftspariteter gällande samtliga varor och tjänster väger man samman köpkraftspariteterna för olika varor och tjänster till en paritet gällande totala BNP.

Precis som med den mesta statistik måste den tolkas med viss försiktighet. Detta särskilt som de prismätningar som köpkraftsjusteringen baseras på är behäftade med ett visst mått av osäkerhet bl.a. till följd av svårigheten att hitta jämförbara produkter i olika länder. OECD är noga med att inte använda mätningarna som en ranking mellan olika länder utan menar att länderna endast kan delas in i grupper av länder som har liknande välfärdsnivå. I OECD:s indelning hamnar Sverige i kategorin högre medelnivå tillsammans med tolv andra länder, däribland Kanada, Tyskland och Italien.

5.7 Andra medlemsländers syn på övergångsregler

De flesta medlemsländer har ännu inte tagit slutlig ställning huruvida, och i så fall i vilken utsträckning, de kommer att använda sig av övergångsreglernas möjlighet att begränsa tillträdet till arbetsmarknaden för medborgare från de nya medlemsländerna.

Flertalet medlemsländer har tillsatt analysgrupper, kommittéer eller utredningar för att ta fram underlag för ett slutligt ställningstagande. I de flesta medlemsländerna kopplas analysen av frågan till det aktuella arbetsmarknadsläget och farhågor angående det sociala välfärdssystemet. En aspekt som också anses ha stor betydelse är den demografiska förändringen. Effekterna av en åldrande befolkning börjar märkas i många medlemsländer redan inom en femårsperiod efter 2004. Många av medlemsländerna upplever en arbetslöshet inom vissa branscher samtidigt som de har arbetskraftsbrist, bl.a. inom hälso- och sjukvårdssektorn.

I övrigt kan man också konstatera att ju fler nuvarande medlemsländer som väljer att tillämpa nationella regler som begränsar den fria rörligheten för arbetstagare, desto mer attraktivt kan det bli att söka sig till de länder som är mer öppna.

Det är i första hand Förbundsrepubliken Tyskland och Österrike som har klargjort att de har för avsikt att tillämpa nationella regler som begränsar den fria rörligheten för arbetstagare från de nya medlemsstaterna. I båda fallen är avsikten att utnyttja den maximala övergångsperioden om sju år.

Sverige, Danmark, Irland och Nederländerna uttalade sig i samband med utvidgningsförhandlingarna år 2001 om att man inte fann tillräckliga skäl för övergångsarrangemang. Däremot ville dessa medlemsländer inte utesluta möjligheten att begränsa tillträdet till arbetsmarknaderna i efterhand vid eventuella allvarliga störningar. Inget av dessa länder har ännu utformat någon slutgiltig nationell modell.

Brittiska regeringen beslöt i december 2002 att ge fritt tillträde till sin arbetsmarknad för medborgare i de nya medlemsstaterna från anslutningsdagen.

Några av de sydeuropeiska länderna har visat intresse för bilaterala avtal om arbetskraft med enskilda nya medlemsländer.

6 Tidigare utredning

I februari 1997 tillsattes en statlig utredning vars huvudsakliga uppgift var att utreda konsekvenserna av en framtida utvidgning av EU när det gäller den fria rörligheten för personer. Utredaren skulle särskilt kartlägga arbetskraftens rörlighet och analysera dess tänkbara konsekvenser – främst ekonomiska – för arbetsmarknaden, arbetslivet och den sociala tryggheten. Utredningen resulterade i betänkandet *Arbetskraftens fria rörlighet – trygghet och jämställdhet* (SOU 1997:153). I betänkandet redovisas bl.a. EU:s historik, den sociala krisen i f.d. Östeuropa, EU:s förhållningssätt till kandidatländerna 1990–1997 och det stöd som utgår till kandidatländerna från svensk sida och från EU. Betänkandet innehåller även en utförlig redovisning av EG-rätten på berörda områden, inklusive en genomgång av aktuella fördrag och konventioner.

I betänkandets sammanfattning anförs bl.a. följande (SOU 1997:153 s. 12 och 13):

Invandringens omfattning och reglering

Invandringspotentialen från kandidatländerna är stor. Detta innebär dock inte att den faktiska invandringen kommer att bli omfattande. Invandringen kommer att avgöras av arbetsmarknadsläget i Sverige. Med hänsyn taget till de stora löneskillnaderna mellan Sverige och kandidatländerna är det troligt att arbetslösheten i de senare länderna spelar mindre roll än arbetsmarknadsläget i inflyttningslandet.

Hur den svenska arbetsmarknaden kommer att vara organiserad i framtiden har också betydelse för den framtida invandringens storlek och sammansättning. På samma sätt som en avreglering skulle innebära att de arbetslösa accepterar lägre löner, skulle även invandringen kunna innebära fallande löner för den inhemska arbetskraften. Detta skulle få betydande effekter på inkomstfördelningen. Beroende på politiska värderingar och samhälliga mål kan det därför föreligga en konflikt mellan en framtida avreglering av arbetsmarknaden och integration av nya EU-medlemmar.

Sannolikt kommer oorganiserade inhemska grupper att söka skydda sina intressen genom krav på reglering. Den fria rörligheten över gränserna kan således leda till ökad nationell reglering.

I det fall invandringen handlar om arbetskraft som redan har en anställning är det utredningens uppfattning att den, under rådande institutionella förhållanden, inte behöver orsaka några problem. Tvärtom kan den ses som ett värdefullt tillskott av arbetskraft och ge bidrag till samhällsekonomin.

Sökarbetslöshet

Sökarbetslöshet av större omfattning i Sverige kan leda till betydande sociala problem bland invandrad arbetskraft från kandidatländerna och kan få negativa konsekvenser såväl för inkomster som för sysselsättning bland de svagare grupperna på den svenska arbetsmarknaden. Det finns ett uppenbart behov av att förtydliga vilka regler som skall gälla för de personer som önskar invandra för att söka arbete och vilka regler som skall gälla på arbetsförsäkringens och socialtjänstens område.

Både kvinnor och män kan i en situation av ökad avreglering i Sverige möta konkurrens från invandrad arbetskraft. Om invandrade kvinnor accepterar löner och anställningsvillkor inom oreglerade nischer av svensk arbetsmarknad, som inte svenska kvinnor kan tänkas acceptera, finns förutsättningar för ökad invandring. Samma resultat kan uppträda om vård och omsorg i större utsträckning läggs över på de enskilda hushållen, dvs. att Sverige närmar sig den kontinentala välfärdsmodellen.

Löneskillnaderna är så stora mellan EU:s medlemsländer och de nuvarande kandidatländerna att de kan stimulera till migration även för dem som redan har arbete.

7 EU:s regler om fri rörlighet för arbetstagare

7.1 Inledning

Sverige blev medlem i EU den 1 januari 1995 och är som medlem bundet av det regelsystem som gäller inom EU. Grundläggande bestämmelser om fri rörlighet för arbetstagare finns i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, EG-fördraget, (ändrat genom Amsterdamfördraget 1997, som trädde i kraft den 1 maj 1999, och senast genom Nicefördraget 2000 vilka ändringar dock inte trätt i kraft ännu). EG-rätten är omedelbart gällande i Sverige och skall tillämpas av domstolar och myndigheter. I fall av konflikt mellan rättssystemen har EG-rätten företräde framför svensk rätt.

Enligt artikel 39 i EG-fördraget skall fri rörlighet säkerställas för arbetstagare inom unionen. Arbetstagare skall – med förbehåll för sådana inskränkningar som grundas på hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa – ha rätt att fritt söka och anta faktiska erbjudanden om anställning inom unionen och för detta ändamål fritt förflytta sig inom hela EU. En arbetstagare som tar anställning i ett annat medlemsland än där han eller hon är medborgare har rätt att, tillsammans med sina familjemedlemmar, bosätta sig i det land där han/hon har anställning. Arbetstagaren och familjemedlemmarna har även rätt att stanna kvar i landet efter det att anställningen upphört. Medlemsstaterna får inte favorisera sina egna medborgare och får inte diskriminera arbetstagare med annan nationalitet i frågor som gäller anställning, lön eller andra arbets- och anställningsvillkor. Även om utgångspunkten är att alla arbetstagare som är EU-medborgare skall behandlas lika, så finns det vissa tjänster som får förbehållas medlemsstaternas egna medborgare. Det gäller anställningar i offentlig tjänst som innebär ett direkt eller indirekt deltagande i myndighetsutövning och arbetsuppgifter som har till syfte att skydda statens eller andra offentliga inrättnings allmänna intressen (mål 149/79, Europeiska gemenskapernas kommission mot Belgien, REG 1980 s. 3881 p.10).

Mer detaljerade regler om rätten för arbetstagare att fritt ta anställning inom EU regleras i olika EG-förordningar och EG-direktiv, samt i vissa andra dokument. Reglernas närmare innebörd har på väsentliga punkter fastslagits genom EG-domstolens praxis. Några av de viktigaste bestämmelserna på området är:

- a) rådets förordning (EEG) nr 1612/68 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen (EGT nr L 257, 19.10.1968, s. 2, Celex 31968R1612),
- b) rådets direktiv 68/360/EEG om avskaffande av restriktioner för rörlighet och bosättning inom gemenskapen för medlemsstaternas arbetstagare och familjer (EGT nr L 257, 19.10.1968, s. 13, Celex 31968L0360),
- c) rådets förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av system för social trygghet när arbetstagare, egna företagare och deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen (EGT nr L 149, 5.7.1971 s. 2, Celex 31971R1408),
- d) rådets direktiv 64/221/EEG om samordningen av särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa (EGT nr P 56, 4.4.1964, s. 850, Celex 31964L0221),
- e) kommissionens förordning (EEG) nr 1251/70 om arbetstagares rätt att stanna kvar inom en medlemsstats territorium efter att ha varit anställda där (EGT nr L 142, 30.6.1970, s. 24, Celex 31971R1251),
- f) rådets direktiv 90/365/EEG om rätt till bosättning för anställda och egna företagare som inte längre är yrkesverksamma (EGT nr L 180, 13.7.1990, s. 28, Celex 31990L0365).

Inom EU pågår kontinuerligt en översyn av regelsystemet för att förbättra, förtydliga och förenkla detsamma. Kompletterande förordningar och direktiv utarbetas efterhand. Kommissionen har bl.a. lämnat ett förslag (KOM [1998] 394) för att anpassa reglerna i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 och rådets direktiv 68/360/EEG till EG-domstolens praxis och förbättra den sociala tryggheten. Vidare har kommissionen lagt fram ett förslag (5133/99 SOC5) till en ny förordning om samordning av sociala trygghetssystem. Förslaget skall ersätta förordning 1408/71 och

innebär en förenkling av gällande regler på området. Enligt förslaget skall tredjelandsmedborgare som lagligen arbetar inom EU omfattas av de sociala trygghetssystemen.

Det föreligger även andra förslag från kommissionen som rör frågan om fri rörlighet för arbetstagare. Kommissionen har bl.a. lagt fram ett förslag till direktiv beträffande unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig eller uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (KOM [2001] 257). Förslaget avser att förenkla den fria rörligheten för såväl arbetstagare som för andra grupper.

Vidare pågår ett förhandlingsarbete kring ett förslag till direktiv om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares rättsliga ställning (KOM [2001] 127). Kommissionen har även lagt fram ett förslag till direktiv om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i syfte att utöva verksamhet som anställd eller egenföretagare (KOM [2001] 386). Båda förslagen berör åtgärder som medför utökade rättigheter för tredjelandsmedborgare på arbetsmarknaden och inom utbildningsväsendet i EU:s medlemsstater.

7.2 Vad innebär den fria rörligheten för arbetstagare?

Här lämnas en översiktlig sammanställning av de EG-rättsliga bestämmelser som gäller för arbetstagare. Reglerna kan åberopas av den som är medborgare i ett EU-land och som tar eller söker anställning i ett annat medlemsland (men inte av den som söker anställning i det land där han eller hon är medborgare).

En person som är medborgare i ett EU-land:

- har rätt att söka och ta anställning i varje annat EU-land,
- har rätt att för detta ändamål förflytta sig inom medlemsstaternas territorium,
- får som arbetssökande eller arbetstagare inte diskrimineras på grund av sin nationalitet, och
- behöver inte ha arbetstillstånd.

En person som är medborgare i ett EU-land och som tar anställning i ett annat EU-land:

- skall få uppehållstillstånd för minst fem år (om arbetet är avsett att vara i minst ett år),
- har rätt till samma sociala och skattemässiga förmåner som landets egna medborgare, inklusive rätten till sjukvård och utbildning,
- har rätt att ta med sig sin familj för bosättning i värdlandet, oavsett familjemedlemmarnas nationalitet. Familjemedlemmarna har i värdlandet i princip samma rätt till uppehållstillstånd, sociala och skattemässiga förmåner och att inneha anställning som arbetstagaren, och
- har rätt att, när vissa villkor är uppfyllda, stanna kvar i värdlandet efter anställningens slut.

7.3 Vem betraktas som arbetstagare?

Arbetstagarbegreppet har vid flera tillfällen tolkats av EG-domstolen, som slagit fast att begreppet har en gemenskapsrättslig innebörd och att det inte får ges en nationell tolkning. De kriterier som EG-domstolen fastställt är bindande för alla medlemsstater. Avgörande för att någon skall betraktas som arbetstagare är att det arbete som utförs är en "...faktisk och genuin ekonomisk aktivitet..." (t.ex. mål 53/81 D.M. Levin mot Secrétaire d'État à la justice, REG 1982 s. 1035 p. 17). Ett anställningsförhållande i EG-rättslig mening utmärks normalt av de förutsättningar som domstolen ställt upp i domen Lawrie Blum: "att en person, under en viss tid, mot ersättning utför arbete av ekonomiskt värde åt någon annan under dennes ledning" (mål 66/85, Deborah Lawrie-Blum mot Land Baden-Württemberg, REG 1986 s. 2121 p. 17).

Det spelar i princip ingen roll om det rör sig om ett dåligt betalt deltidsarbete. Inte heller är det nödvändigt att arbetstagaren kan försörja sig på sin inkomst. Det utförda arbetet får dock inte framstå som så ringa att det i praktiken är av helt marginell betydelse (t.ex. mål C-257/89, V.J.M. Raulin mot Minister van Onderwijs en Wetenschappen, REG 1992 s. I-1027 p. 14). Något direkt krav på att lönen skall utges i form av pengar finns inte. Även den som får lön i form av kost och logi kan betraktas som arbetstagare och har rätt till de förmåner som gäller för dem som är

arbetstagare (t.ex. mål 196/87, Udo Steymann mot Staatssecretaris van Justitie, REG 1988 s. 6159 p. 12).

Ett exempel på EG-domstolens tolkning av arbetstagarbegreppet framgår av rättsfallet Kempf mot Staatssecretaris van Justitie (mål 139/85, R.H. Kempf mot Staatssecretaris van Justitie, REG 1986 s. 1741). Kempf var en tysk musiklärare som arbetade deltid, tolv timmar i veckan, i Nederländerna. Hans inkomst som musiklärare var så låg att han uppbar socialbidrag för att nå upp till existensminimum. Med hänvisning till att Kempf uppenbarligen inte förmodade försörja sig på sitt arbete och därför inte kunde anses som arbetstagare, nekades han uppehållstillstånd i Nederländerna. EG-domstolen uttalade att det var irrelevant ifall en person (lagligen) erhöll medel från annat håll än arbete (t.ex. genom bidrag), så länge det arbete som personen faktiskt utförde kunde anses vara en faktisk och genuin ekonomisk aktivitet. Eftersom Kempfs musiklktioner bedömdes vara av mer än helt marginell och underordnad betydelse utmynnade EG-domstolens förhandsavgörande i att Kempf var att betrakta som arbetstagare.

I rättsfallet Rinner-Kuhn (mål 171/88 Rinner-Kuhn, REG 1989 s. 2743) har domstolen slagit fast att den som arbetar tio timmar i veckan omfattas av arbetstagarbegreppet.

7.4 Uppehållstillstånd

Arbetstagaren och dennes familjemedlemmar måste ha uppehållstillstånd om de skall vistas i värdlandet under lägre tid än tre månader. För medborgare i EU-länderna tjänar uppehållstillståndet som bevis på att de har rätt att vistas i värdlandet. En EU-medborgare som har arbete i ett medlemsland får inte avvisas på den grunden att han saknar uppehållstillstånd. Om anställningen är avsedd att vara i minst ett år skall arbetstagaren och övriga familjemedlemmar, oavsett dessas nationalitet, ges uppehållstillstånd för minst fem år i värdlandet. Uppehållstillstånden skall därefter kunna förlängas automatiskt. Ett sådant uppehållstillstånd får inte återkallas enbart av den anledningen att arbetstagaren blir ofrivilligt arbetslös eller arbetsoförmögen på grund av sjukdom eller olycksfall. Säsongsarbetare som har anställning under högst tre månader och gränsarbetare (som pendlar mellan olika länder) behöver inte ha uppehållstillstånd, men kan åläggas anmälningsplikt.

7.5 Sociala förmåner

Bestämmelserna i förordning 1408/71 syftar till samordning men inte harmonisering av medlemsländernas socialförsäkringssystem. Nationella bestämmelser om sociala förmåner får enligt lika-behandlingsprincipen (som uttrycks i artikel 12 i EG-fördraget och artikel 3 i förordningen) inte vara diskriminerande i förhållande till medborgare från andra medlemsländer. Förordningen garanterar att den som utnyttjar rätten till fri rörlighet mellan medlemsländerna omfattas av lagstiftningen om social trygghet i något av länderna. I förordningen finns bestämmelser om bl.a. likabehandling av EU-medborgare, bestämmande om tillämplig lagstiftning, sammanläggning av kvalifikationsperioder, export av förmåner och proportionell beräkning av pensioner. För att förhindra oönskad kumulation av fördelar och förpliktelser medför bestämmelserna i förordningen att endast ett lands lagstiftning skall tillämpas i socialförsäkringsärenden. I regel skall den enskilde omfattas av arbetslandets lagstiftning, dvs. lagstiftningen i det land där arbetet rent faktiskt utförs. Lagvalsreglerna enligt förordningen gäller före nationell lagstiftning.

7.6 Familjemedlemmar

Till arbetstagarens familjemedlemmar räknas maka/make, deras barn under 21 år och barn över 21 år som för sin försörjning är beroende av föräldrarna. Hit hör även släktingar i närmast föregående led till arbetstagaren eller arbetstagarens maka/make, om dessa för sin försörjning är beroende av dem. En förutsättning för att familjemedlemmarna skall få bosätta sig i värdlandet tillsammans med arbetstagaren är att familjen har tillgång till en bostad som anses normal för arbetstagare i den region där anställningen finns. Om familjens boendesituation försämras under vistelsen i värdlandet medför det inte rätt att utvisa arbetstagaren eller hans familjemedlemmar och inte heller rätt att vägra dem förlängt uppehållstillstånd. Eftersom familjemedlemmarnas rättigheter är kopplade till anknytningen till arbetstagaren upphör rättigheterna vid t.ex. en skilsmässa (t.ex. mål 267/83 Diatta mot Land Berlin, REG 1985 s. 567, mål C-379/90, The Queen mot Immigration Appeal Tribunal och Surinder Singh, ex parte Secretary of State for the Home Department, REG1992, s.I-4265).

7.7 Arbetssökande

Den som är medborgare i ett EU-land har rätt att uppehålla sig i ett annat avtalsslutande land för att söka arbete och skall där få samma hjälp av arbetsförmedlingen som värdlandets egna medborgare. Arbetssökandes materiella rättigheter är emellertid begränsade. Den som söker arbete förutsätts under den tiden kunna försörja sig själv och har inte rätt till de sociala och skattemässiga förmåner som tillkommer värdlandets egna medborgare. Rätten att uppehålla sig i ett annat medlemsland för att söka arbete gäller alltså endast för den som kan försörja sig själv.

Det är oklart hur länge en person har rätt att uppehålla sig i ett annat medlemsland för att söka arbete där. Tiden understiger i vart fall inte tre månader och om den arbetssökande kan visa att han eller hon har faktiska chanser att snart få ett arbete har vederbörande rätt att stanna längre. I domen Antonissen (mål C-292/89, R. mot The Immigration Appeal Tribunal, ex parte Antonissen, REG 1991 s. I-745) fann domstolen att den nationella perioden om sex månader i princip inte kunde anses otillräcklig för att ge en person möjlighet att söka arbete och bli anställd.

En arbetssökande som är berättigad till arbetslöshetsunderstöd i sitt hemland har rätt att behålla och uppbära detta även om han eller hon flyttar till ett annat EU-land för att söka arbete. I dessa fall skall värdlandet bistå den arbetssökande genom att betala ut arbetslöshetsunderstödet. Värdlandet får sedan återkräva beloppet av den arbetssökandes hemland. En överflyttning av arbetslöshetsunderstödet kräver normalt att personen före avfärden från hemlandet har varit registrerad som arbetssökande och tillgänglig för arbetsmarknaden i hemlandet under minst fyra veckor. Rätten att uppbära arbetslöshetsunderstöd i annat medlemsland än hemlandet kan bibehållas under högst tre månader (Social trygghet och migration. Kommentarer till förordningen 1408/71. Westerhäll, s. 415–416).

7.8 Pensionärer, studerande m.fl.

Pensionärer och andra icke yrkesverksamma, t.ex. studenter, som vill utnyttja sin rätt att vistas i ett annat medlemsland måste kunna visa att de disponerar över tillräckliga ekonomiska medel och att de har en sjukförsäkring, så att de inte riskerar att utgöra någon

belastning för uppehållslandets sociala system (se rådets direktiv 90/364/EEG av den 28 juni 1990 om rätt till bosättning (EGT L 180, 13.07.1990 s. 26, Celex 31990L0364), direktiv 90/365/EEG och rådets direktiv 93/96/EEG av den 29 oktober 1993 om rätt till bosättning för studerande (EGT L 317, 18.12.1993, s. 59, Celex 31993L0096).

7.9 Tredjelandsmedborgares rättsliga ställning

EG-rättens regler om arbetstagares rätt att fritt anta och söka anställning inom EU kan endast återopas av den som är medborgare i något av EU-länderna. Reglerna gäller alltså inte i förhållande till de tredjelandsmedborgare som är bosatta i EU-området. Inom EU pågår ett förhandlingsarbete kring ett förslag till direktiv om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares rättsliga ställning (KOM [2001] 127). Kommissionen har även lagt fram ett förslag till direktiv om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i syfte att utöva verksamhet som anställd eller egen företagare (KOM [2001] 386) och ett förslag till direktiv om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (KOM [2001] 257).

7.10 Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-avtalet)

EES-avtalet är ett avtal om ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES) för frihandel m.m. Avtalet gäller mellan EU-länderna å ena sidan och EFTA-länderna å andra sidan. De regler som redovisats om arbetstagares rätt att fritt röra sig inom EU-ländernas territorium och ta anställning i valfritt land gäller enligt EES-avtalet även gentemot och i förhållande till EFTA-länderna Norge, Island och Liechtenstein. Från och med den 1 juni 2002 tillämpas förordningen 1408/71 också i förhållande till Schweiz.

7.11 Reglerade yrken

Allmänt

För att idén om EU-länderna som en gemensam arbetsmarknad skall fungera finns gemensamma regler för erkännande av examina och yrkeskompetens länderna emellan. Detta är aktuellt när det gäller s.k. reglerade yrken som kräver examensbevis eller legitimation för att få utövas. För vissa yrken har minimikraven samordnats inom EU, något som innebär att ett examensbevis från ett medlemsland i princip automatiskt blir erkänt i ett annat. Inom andra yrkesområden finns regler om rätten att få sin kompetens prövad och sin examen värderad. De regler som gäller inom EU är även giltiga för övriga EES; Norge, Island och Liechtenstein samt i Schweiz, genom ett särskilt avtal.

För alla reglerade yrken gäller sammanlagt 15 direktiv, som även blir giltiga för medborgare i de nya medlemsländerna. Det finns flera hemsidor som beskriver dessa frågor, bl.a. kommissionens: http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/qualifications/01-929.htm och riksdagens: www.riksdagen.se/Internet/EU svar.nsf.se.

Reglerade yrken och reglerade utbildningar

Ett yrke som enligt en lag eller en förordning i något medlemsland kräver någon form av auktorisation eller legitimation kallas ett reglerat yrke. EU-bestämmelserna om ömsesidigt godkännande omfattar just dessa reglerade yrken. Om ett yrke inte är reglerat i det land där man tänkt sig att arbeta behövs inget erkännande av examensbevis. Är yrket reglerat krävs däremot tillstånd för utövning.

Hur många och vilka yrken som är reglerade enligt lag skiljer sig åt mellan de olika medlemsländerna. Sverige har relativt få reglerade yrken i jämförelse med andra EU/EES-länder. Vanliga yrken som inte är reglerade i Sverige, exempelvis ingenjör eller ekonom, är reglerade i flera av de andra medlemsländerna.

Även om ett visst yrke inte är reglerat i hemlandet kan det ha betydelse att den utbildning som leder fram till yrket är reglerad. En reglerad utbildning och ett reglerat yrke kan i vissa fall likställas.

Direktiv för erkännande av examina

EU:s regler om erkännande av examina och yrkesutbildning finns i formen av direktiv. Direktiv är tvingande vad gäller målet men hur det uppnås är ett fall för den nationella lagstiftningen. Mer specifika regler om hur examina godkänns kan alltså variera från land till land. Regelsystemet inom EU på det här området är i stora drag uppbyggt kring tre olika grupper av direktiv.

- sektorsdirektiv
- generella direktiv
- etableringsdirektiv

Sektorsdirektiv

Sektorsdirektiven omfattar enskilda yrken, främst inom hälso- och sjukvårdsområdet. Sektorsdirektiv finns för läkare, tandläkare, sjuksköterskor inom allmän hälso- och sjukvård, farmaceuter, veterinärer och arkitekter. Direktiven anger minimikrav som skall ställas på respektive utbildning för att examensbevis och motsvarande skall godkännas i medlemsländerna.

Minimikraven innebär exempelvis att en läkare inte kan nekas att få sin examen godkänd i ett annat EU-land. De yrkesgrupper som berörs av sektorsdirektiven får alltså direkt tillträde till alla EU-länders arbetsmarknader. Medlemsländerna får dock ställa vissa krav på språkkunskaper för den som skall arbeta inom exempelvis sjukvården.

Generella direktiv

Den andra gruppen direktiv kallas för generella direktiv och omfattar den övriga gruppen yrken som inte inkluderas i sektorsdirektiven. Till skillnad från sektorsdirektiven finns det här inga minimikrav på utbildningen och de generella direktiven ger alltså inte automatiskt tillträde till övriga EU-länders arbetsmarknad.

I stället ställer de generella direktiven krav på värdlandet att undersöka om den sökandes kvalifikationer motsvarar de som enligt lag krävs i värdlandet. De generella direktiven är i sin tur indelade i två undergrupper.

Första generella direktivet

Det första generella direktivet gäller erkännande av yrkesinriktad högre utbildning. Detta direktiv är aktuellt om det reglerade yrket i värdlandet omfattar minst tre års högskolestudier. Exempel på yrken i Sverige som berörs av det första generella direktivet är advokat, lärare, psykolog och revisor.

Andra generella direktivet

Det andra generella direktivet kompletterar det första och träder in om det reglerade yrket i värdlandet kräver en högskoleutbildning som är kortare än tre år, en särskild yrkesutbildning som inte är på högskolenivå (t.ex. gymnasieutbildning) eller yrkesutbildning på annan lägre nivå. Exempel på yrken i Sverige som faller under denna kategori är brandman, skorstensfejarmästare, tandsköterska och trafiklärare.

Om det yrke som en person har omfattas av de generella direktiven och personen i fråga är kvalificerad att utöva detta yrke i hemlandet skall värdlandet i princip erkänna examensbeviset utan några ytterligare krav. Undantag finns dock för vissa situationer. Om yrket är reglerat i värdlandet men inte i hemlandet (och yrket inte faller under de regler som nämndes ovan vad gäller reglerad utbildning) kan krav ställas på yrkeserfarenhet. Det samma gäller om utbildningen är mer än ett år kortare i hemlandet än motsvarande utbildning i värdlandet. Om innehållet hos utbildningarna i respektive land markant skiljer sig åt kan det krävas lämplighetsprov eller handledd praktik för att få utöva yrket.

Etableringsdirektiv

Utöver dessa två grupper av direktiv finns även det även s.k. etableringsdirektivet som reglerar situationer då EU-medborgare önskar etablera sig som egenföretagare eller tillhandahålla tjänster i ett annat medlemsland.

Grundprincipen är även här att ett medlemsland inte får vägra en EU-medborgare möjlighet att utöva ett visst yrke med hänvisning till otillräckliga kvalifikationer. Enligt direktivet måste myndigheterna i värdlandet göra en granskning av de utbildnings-,

examens- eller behörighetsbevis som EU-medborgaren förvärvat i ett annat medlemsland.

Sverige och övriga nordiska länder har en grundlagsskyddad näringsfrihet. Endast ett fåtal yrkesverksamheter, bland annat elinstallatörer, berörs därför av etableringsdirektivet i Sverige.

Godkännande av examina i praktiken

I varje medlemsland finns en myndighet eller en organisation som inom ramen för de generella direktiven har det övergripande ansvaret för information i frågor om erkännande av examina och kompetens, en s.k. ”kontaktpunkt”. Där skall information ges om vilken myndighet som är ansvarig för att ge behörighet att utöva ett bestämt yrke. Rätten att utöva ett yrke avgörs alltså för varje enskilt fall av behörig myndighet som fattar beslut inom sitt ansvarsområde.

När det gäller sektorsdirektiven är det Socialstyrelsen som har hand om godkännandet av examina för sjuk- och tandvårdsutbildningar, Jordbruksverket som ansvarar för godkännandet av veterinärsexamina och Svenska Arkitekters Riksförbund som prövar behörigheten hos arkitekter.

8 Övergångsregler mellan EU och kandidatländerna

8.1 Inledning

I och med att kandidatländerna ansluts till EU blir medborgarna i dessa länder fullvärdiga EU-medborgare. Utgångspunkten är att medborgarna i de nya medlemsstaterna redan från anslutningsdagen, helt och fullt, skall jämföras med övriga EU-medborgare och tillerkännas samtliga de rättigheter som tillkommer dessa enligt EG-rätten.

När det gäller den fria rörligheten för arbetstagare har EU och kandidatländerna dock kommit överens om att, under en övergångsperiod på sju år, acceptera vissa avvikelser från EG-rätten. Under övergångsperioden får medlemsstaterna möjlighet att begränsa tillträdet till sin arbetsmarknad genom att tillämpa nationell lagstiftning och bilaterala avtal i stället för delar av EG:s regelverk. Denna möjlighet omfattar begränsningar i den fria rörligheten för arbetstagare enligt artikel 39 i EG-fördraget. Österrike och Förbundsrepubliken Tyskland får även rätt att i viss utsträckning begränsa den fria rörligheten för tjänster enligt artikel 49.1 i EG-fördraget.

Den fria rörligheten för arbetstagare är en av EU:s hörnstenar. Medlemsstaternas nationella undantagsbestämmelser bör därför medföra så minimala ingrepp i EG-rätten som möjligt. Undantagen måste dessutom ha en klar förankring i den slutliga versionen av anslutningsfördragen och får inte strida mot andra delar av EG:s regelverk. Detta följer av att EG-rätten har företräde framför nationell rätt.

I förhållande till Malta och Cypern kommer EG:s regler om fri rörlighet för arbetstagare att gälla redan från anslutningsdagen. Övriga kandidatländer och de nuvarande medlemsstaterna är överens om att ha övergångsregler på detta område och också om reglernas huvudsakliga innehåll. För de kandidatländer som omfattas av övergångsarrangemangen kommer texten i anslutnings-

fördragen troligen att vara likalydande i den del som handlar om fri rörlighet för arbetstagare. Även om själva fördragstexten blir likadan i alla anslutningsfördrag så blir det möjligt för de nuvarande EU-länderna att, inom ramen för vad som är tillåtet enligt övergångsreglerna, tillämpa individuella lösningar i förhållande till varje ny medlemsstat.

Innehållet i övergångsreglerna blir slutgiltigt fastställt först genom tecknandet av anslutningsfördragen mellan EU och kandidatländerna. Beroende på den formulering som väljs och det utrymme som ges för alternativa tolkningar av fördragstexten kan det även då finnas viss tveksamhet om vilka övergångslösningar som kan godtas. Utgångspunkten är emellertid att all fördragstext skall tolkas utifrån ett EG-rättsligt perspektiv.

Texten i detta kapitel utgår från det som i skrivande stund (december 2002) är känt om hur övergångsreglerna kommer att utformas.

8.2 Övergångsreglerna – en översiktlig beskrivning

Den grundläggande bestämmelsen om arbetstagares rätt att fritt röra sig inom unionen återfinns i artikel 39 i EG-fördraget. Enligt artikel 39.1 skall fri rörlighet för arbetstagare säkerställas inom gemenskapen. All diskriminering av arbetstagare på grund av nationalitet skall enligt artikel 39.2 avskaffas vad gäller anställning, lön och övriga arbets- och anställningsvillkor. Enligt artikel 39.3 skall den fria rörligheten – med förbehåll för de begränsningar som grundas på hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa – innefatta rätt att söka och anta faktiska erbjudanden om anställning inom hela EU, att i detta syfte fritt röra sig inom unionen och att stanna kvar inom medlemsstatens territorium efter anställningens slut.

Europeiska rådet beslutade i juni 2001 att EU skall tillämpa övergångsperioder på minst två år och upp till sju år för arbetstagare från de nya medlemsländerna. De två första åren efter anslutningen skall medlemsstaternas nationella lagstiftning gälla i stället för artiklarna 1 till 6 i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet och, under vissa förutsättningar, även i stället för bestämmelserna i rådets direktiv 68/360/EEG av den 18 oktober 1968 om avskaffande av

restriktioner för rörlighet och bosättning inom gemenskapen för medlemsstaternas arbetstagare och deras familjer.

Den nationella lagstiftningen kan naturligtvis till sitt innehåll motsvara bestämmelserna i artiklarna 1 till 6 i förordningen, dvs. den stat som så önskar kan redan från början tillämpa likvärdiga villkor för samtliga EU-medborgare.

Före utgången av det andra året efter anslutningen skall medlemsstaterna anmäla till kommissionen om de avser att fortsätta att tillämpa nationella undantagsbestämmelser i förhållande till arbetstagare från nya medlemsstater eller inte. Anmälan behöver inte motiveras. Om en anmälan uteblir innebär det att medlemsstaten framgent skall tillämpa artiklarna 1 till 6 i förordning 1612/68 i förhållande till samtliga EU-medborgare.

En medlemsstat som tillämpat nationella undantagsbestämmelser t.o.m. det femte året efter anslutningen får fortsätta att göra det fram till utgången av det sjunde året, om staten har eller förutser allvarliga störningar på sin arbetsmarknad. Den stat som vill behålla nationella undantagsregler måste anmäla det till kommissionen före utgången av det femte året efter anslutningen och skall i anmälan redogöra för skälen härför. Görs ingen anmälan inom fristen innebär det att medlemsstaten framgent skall tillämpa artikel 1 till 6 i förordningen 1612/68 i förhållande till samtliga EU-medborgare.

När övergångsperioden är slut, dvs. sju år efter anslutningsdagen, får det inte förekomma några nationella bestämmelser som inskränker den fria rörligheten för arbetstagare från nya medlemsländer i förhållande till EG:s regelverk.

Under övergångsperioden kan de medlemsstater som väljer att tillämpa artikel 1 till 6 i förordning 1612/68 i förhållande till medborgare från nya medlemsstater använda sig av en skyddsklausul. Klausulen får återopas om staten har eller förutser störningar på landets arbetsmarknad som innebär ett allvarligt hot mot levnadsstandarden eller sysselsättningsnivån i en viss region eller visst yrke.

Under övergångsperioden har de nya medlemsstaterna rätt att tillämpa undantagsbestämmelser av motsvarande slag gentemot en medlemsstat som tillämpar sådana gentemot dem. I förhållande till varandra har de nya medlemsstaterna rätt att använda sig av den skyddsklausul som beskrivits ovan.

Två huvudalternativ

Sammanfattningsvis kan sägas att övergångsreglerna är uppbyggda kring två huvudalternativ som de nuvarande EU-länderna kan välja mellan.

A) Begränsa tillträdet till arbetsmarknaden för medborgare från nya medlemsländer

Landet fortsätter att tillämpa nationella bestämmelser i förhållande till medborgare från nya medlemsstater beträffande deras rätt till anställning i landet. Genom tillämpningen av dessa bestämmelser kan tillträdet till den nationella arbetsmarknaden begränsas i önskvärd utsträckning och reglerna kan under de första åren efter anslutningen (maximalt sju år) anpassas efter läget på arbetsmarknaden. Strävan skall dock vara att så snart som möjligt tillämpa EG:s regelverk fullt ut även i förhållande till arbetstagare från nya medlemsstater. Medlemsstaten får inte efter anslutningen tillämpa mer restriktiva regler när det gäller tillträdet till arbetsmarknaden än de som gäller vid tiden för anslutningen.

B) Tillämpa fri rörlighet för medborgare från nya medlemsländer

Landet tillämpar fri rörlighet på arbetsmarknaden för samtliga EU-medborgare utan åtskillnad och behåller inga nationella regler som begränsar den fria rörligheten för arbetstagare från nya medlemsstater. Skulle det uppstå en allvarlig störning på landets arbetsmarknad som hotar levnadsstandarden eller sysselsättningsnivån i landet kan kommissionen, efter det att en särskild framställan gjorts, medge att delar av den fria rörligheten får sättas ur spel under viss tid. I akuta och exceptionella situationer kan landet självt vidta åtgärder för att begränsa tillträdet till arbetsmarknaden för medborgare från nya medlemsstater.

8.3 Möjligheter att begränsa tillträdet till arbetsmarknaden genom nationella bestämmelser

8.3.1 Övergångsbestämmelsernas närmare utformning med avseende på möjligheten att tillämpa nationella bestämmelser för tillträdet till arbetsmarknaden

År 1-2

De två första åren efter anslutningen avgör respektive medlemsstat om den vill öppna sin arbetsmarknad för arbetstagare från de nya medlemsländerna – helt, delvis, successivt eller inte alls. Då skall medlemsstaterna tillämpa nationell lagstiftning i stället för artiklarna 1 till 6 i förordning 1612/68, och i förekommande fall, även i stället för bestämmelserna i direktiv 68/360/EEG. Avvikelser från andra bestämmelser i EG:s regelverk är inte tillåtna. Bestämmelserna i direktiv 68/360/EEG får frångås endast om det är nödvändigt på grund av innehållet i de nationella regler som skall gälla i stället för artiklarna 1 till 6 i förordning 1612/68.

Arbetstagare från nya medlemsländer får inte ges sämre villkor än de som gäller vid tiden för anslutningen enligt nationella bestämmelser eller bilaterala överenskommelser. Det är alltså inte möjligt att först öppna sin arbetsmarknad för medborgare från nya medlemsstater på prov och sedan strama åt villkoren för dem (här bortses från de möjligheter som finns att tillfälligtvis skärpa reglerna genom att använda skyddsklausulen). Därför måste de nuvarande EU-staterna redan före anslutningsdagen bestämma sig för den väg som skall väljas. Som ledstjärna vid det valet gäller att varje medlemsstat så snart som möjligt skall tillämpa EG:s regelverk fullt ut på alla arbetstagare i hela den utvidgade unionen. Redan från anslutningsdagen skall arbetstagare från nya medlemsländer ges företräde framför arbetskraft från länder utanför EU.

Anmälan till kommissionen

Före tvåårsperiodens slut måste medlemsstaterna bestämma sig för om de skall övergå till att tillämpa artiklarna 1 till 6 i förordning 1612/68 gentemot medborgare från de nya medlemsländerna eller om de skall fortsätta att tillämpa nationell lagstiftning eller bilaterala överenskommelser som begränsar tillträdet till medlemsstatens arbetsmarknad. Medlemsstaterna avgör själva hur de vill ha

det och behöver inte motivera sitt ställningstagande. Ställningstagandet skall anmälas till kommissionen före tvåårsperiodens slut. Riktmärket är att de nuvarande medlemsstaterna skall sträva efter att så snart som möjligt öppna sin arbetsmarknad för arbetstagare från nya medlemsstater på samma villkor som för övriga EU-medborgare. Om en anmälan uteblir innebär det att medlemsstaten fr.o.m. tredje året efter anslutningen skall tillämpa EG:s regelverk fullt ut i förhållande till samtliga EU-medborgare.

Rådets utvärdering

Före utgången av det andra året efter kandidatlandets-/ländernas anslutning till EU skall rådet göra en utvärdering av hur de nationella övergångsarrangemangen har fungerat. Rådets utvärdering skall grunda sig dels på en rapport från kommissionen och dels på de anmälningar som medlemsstaterna sänder till kommissionen i vilka de skall ange om de övergår till att tillämpa artiklarna 1 till 6 i förordning 1612/68 eller inte.

Varje nytt medlemsland kan kräva att rådet gör ytterligare en utvärdering. Rådet har då sex månader på sig att färdigställa utvärderingen. Även dessa utvärderingar skall grunda sig på en rapport från kommissionen och besked från medlemsstaterna om vilka villkor de tillämpar för arbetstagare från nya medlemsländer.

År 3-5

De medlemsstater som anmält att de vill behålla nationella undantagsregler respektive bilaterala överenskommelser som begränsar tillträdet till medlemsstatens arbetsmarknad har rätt till det t.o.m. utgången av det femte året efter anslutningen. Medlemsstaten kan dock när som helst under övergångsperioden ändra sig och anmäla till kommissionen att landet övergår till att tillämpa artikel 1 till 6 i förordning 1612/68 även i förhållande till medborgare från nya medlemsstater.

Medlemsstater som inte anmält till kommissionen att de skall tillämpa nationella undantagsbestämmelser eller som övergår till att tillämpa EG:s regelverk fullt ut får, om behov uppstår, åberopa en särskild skyddsklausul (se nedan).

År 5-7

Fem år efter anslutningsdagen är det meningen att EG:s regelverk som huvudregel skall vara tillämpligt fullt ut på arbetstagare från hela den utvidgade unionen. De medlemsstater som dittills tillämpat nationella regler eller bilaterala avtal i förhållande till medborgare från nya medlemsstater har dock en möjlighet att behålla dessa under ytterligare högst två år. Den medlemsstat som vill utnyttja denna möjlighet måste meddela kommissionen det. Medlemsstaten måste också kunna motivera sitt ställningstagande med att landets arbetsmarknad hotas av allvarlig störning. Ett uteblivet meddelande till kommissionen innebär att medlemsstaten fr.o.m. det sjätte året efter anslutningen skall tillämpa artiklarna 1 till 6 i förordning 1612/68 även i förhållande till arbetstagare från nya medlemsstater.

Medlemsstater som inte anmält till kommissionen att de skall tillämpa nationella undantagsbestämmelser eller som övergår till att tillämpa EG:s regelverk fullt ut får, om behov uppstår, återropa en särskild skyddsklausul (se nedan).

År 8-

Fr.o.m. det åttonde året efter anslutningsdagen får det inte förekomma några nationella bestämmelser som inskränker den fria rörligheten för arbetstagare från nya medlemsländer i förhållande till EG:s regelverk.

8.3.2 Vilka inskränkningar i den fria rörligheten för arbetstagare medger övergångsbestämmelserna?

Bestämmelserna enligt artiklarna 1 till 6 i förordning 1612/68

Möjligheten att tillämpa nationella särbestämmelser i förhållande till arbetstagare från de nya medlemsländerna bestäms i första hand av innehållet i artiklarna 1 till 6 i förordning 1612/68. Förordningens bestämmelser avser att säkerställa arbetstagares rätt till anställning inom hela EU på samma villkor som gäller för medborgare i värdlandet. Genom bestämmelserna förbjuds såväl direkt som indirekt diskriminering på grund av nationalitet vid rekrytering och anställning. Arbetstagare från andra medlemsstater

skall behandlas på samma sätt som värdlandets medborgare vid kvotering på grund av nationalitet till anställningar inom olika verksamhetsområden eller geografiska områden och de har rätt att få samma hjälp av arbetsförmedlingen som värdlandets egna medborgare.

Bestämmelserna i artikel 1 till 6 i förordning 1612/68 har följande lydelse.

Rätt till anställning

Artikel 1

1. Varje medborgare i en medlemsstat skall, oavsett var han eller hon har sitt hemvist, ha rätt att ta anställning och att arbeta inom en annan medlemsstats territorium i enlighet med de villkor som, enligt lagar och andra författningar, gäller för anställning av medborgare i denna stat.

2. Han eller hon skall i synnerhet ha samma förtur till en ledig befattning i en medlemsstat som medborgarna i denna stat.

Artikel 2

Varje medborgare i en medlemsstat och varje arbetsgivare som utövar någon verksamhet inom en medlemsstats territorium får utbyta anställningsansökningar respektive erbjudanden om anställning och får ingå och fullfölja anställningsavtal i enlighet med de villkor som gäller enligt lagar och andra författningar, utan att någon diskriminering blir följden därav.

Artikel 3

1. Enligt denna förordning skall de regler som gäller enligt lagar och andra författningar i en medlemsstat inte gälla

- när de inskränker rätten för utländska medborgare att ansöka om och erbjuda anställning, eller rätten för utländska medborgare att påbörja och fullfölja anställning, eller gör dessa till föremål för villkor som inte gäller för deras egna medborgare, eller
- när reglernas uteslutande eller huvudsakliga syfte eller effekt, även om de gäller oavsett nationalitet, är att utestänga medborgare i andra medlemsstater från den erbjudna anställningen.

Denna bestämmelse gäller inte i fråga om särskilda språkkunskaper som krävs på grund av den lediga tjänstens natur.

2. I synnerhet skall bland de bestämmelser och rutiner i en medlemsstat som åsyftas i punkt 1 första stycket inkluderas bestämmelser som

- a) föreskriver en speciell rekryteringsprocedur för utländska medborgare,
- b) begränsar eller inskränker utannonsering av lediga platser i pressen eller genom något annat medium eller ställer andra villkor än dem som gäller för arbetsgivare som utövar sin verksamhet inom denna medlemsstats territorium,
- c) förknippar rättighet till anställning med krav på registrering vid arbetsförmedling eller förhindrar individuell rekrytering av arbetstagare, när det gäller personer som inte är bosatta inom denna stats territorium.

Artikel 4

1. Villkor som gäller enligt lagar och andra författningar och som inskränker antalet eller andelen utländska medborgare som får vara anställda i företag, verksamhetsgrenar eller regioner eller på nationell nivå, skall inte gälla medborgare i de andra medlemsstaterna.

2. Då i en medlemsstat beviljande av en förmån för företag är förknippat med villkoret att en viss minimiprocent av landets arbetstagare anställs, skall medborgare i de andra medlemsstaterna räknas som medborgare i denna stat om inte annat följer av bestämmelserna i rådets direktiv av 15 oktober 1963 (EGT nr 159, 2.11.1963, s. 2661/63).

Artikel 5

En medborgare i en medlemsstat som söker anställning inom en annan medlemsstats territorium skall få samma hjälp där som den som ges av arbetsförmedlingarna i denna stat till dess egna medborgare som söker anställning.

Artikel 6

1. Anställning och rekrytering av en medborgare i en medlemsstat till en tjänst i en annan medlemsstat skall inte vara beroende av medicinska, yrkesmässiga eller andra kriterier som är diskriminerande på grund av nationalitet i jämförelse med de kriterier som gäller för de medborgare i den andra medlemsstaten som önskar bedriva samma verksamhet.

2. En medborgare som får ett personligt erbjudande från en arbetsgivare i en annan medlemsstat än den där han eller hon är medborgare kan dock bli tvungen att genomgå en anlagsundersökning, om arbetsgivaren uttryckligen begär detta då arbetsgivaren erbjuder anställningen.

Bestämmelserna enligt rådets direktiv 68/360/EEG

En medlemsstat som tillämpar nationella bestämmelser i stället för artiklarna 1 till 6 i förordning 1612/68 får även avvika från bestämmelserna i direktiv 68/360/EEG, i den mån det är nödvändigt för att kunna tillämpa avvikelserna från förordningen. Bestämmelserna i direktiv 68/360/EEG reglerar bl.a. vilka handlingar som medlemsstaterna får begära att arbetstagare från andra medlemsstater och deras familjemedlemmar skall uppvisa för att beviljas uppehållstillstånd samt den tid som tillstånd minst skall beviljas för. Innehållet i rådets direktiv 68/360/EEG redovisas här endast i de delar som är av störst intresse i detta sammanhang.

En unionsmedborgare som vill utnyttja rätten att ta anställning i en annan medlemsstat skall endast behöva uppvisa ett giltigt identitetskort eller pass (artikel 2.1). Medlemsstaterna skall bevilja uppehållstillstånd för arbetstagaren och dennes familjemedlemmar oavsett familjemedlemmarnas nationalitet (artikel 4.1). Upphållstillstånden skall vara giltiga i minst fem år från utfärdandet och kunna förnyas automatiskt (artikel 6.1). Om anställningens längd är kortare än tolv månader kan uppehållstillståndet begränsas till den tid som anställning varar (artikel 6.3). Ett giltigt uppehållstillstånd får inte återkallas enbart på grund av att arbetstagaren inte längre är anställd, vare sig orsaken är att han eller hon tillfälligt är oförmögen att arbeta på grund av sjukdom eller olycksfall, eller att han eller hon är ofrivilligt arbetslös och detta bekräftas av arbetsförmedlingen (artikel 7.1). När uppehållstillståndet förnyas

för första gången får det tidsbegränsas till tolv månader om arbetstagaren varit ofrivilligt arbetslös i mer än tolv månader i följd (artikel 7.2). Familjemedlemmarna skall ha samma rätt som den medborgare de är beroende av (artikel 2.1.) De familjemedlemmar som åsyftas är arbetstagarens make/maka och deras barn som är under 21 år eller beroende av dem för sin försörjning samt föräldrar till arbetstagaren eller dennes make/maka som är beroende av dem (anges i artikel 10 i förordning 1612/68).

Medlemsstaterna får för att bevilja uppehållstillstånd endast kräva uppvisande av följande handlingar (artikel 4.3 i rådets direktiv 68/360/EEG).

Av arbetstagaren:

- pass eller giltigt identitetskort samt
- bekräftelse på anställning från arbetsgivaren eller anställningsintyg.

Av arbetstagarens familjemedlemmar:

- pass eller giltigt identitetskort och, i förekommande fall, inresevisum för personer från tredje land,
- intyg om släktskap samt,
- i förekommande fall, intyg om att familjemedlemmen är beroende av arbetstagaren för sin försörjning eller ingår i hans/hennes hushåll.

Medlemsstaterna får inte avvika från direktivets bestämmelser utom med hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa (artikel 10).

8.3.3 Tiden för tillträde till arbetsmarknaden styr tillämpningen av övergångsbestämmelserna

Medborgare i kandidatländerna som vid tiden för anslutningen lagligen arbetar i ett EU-land och som har beviljats tillstånd att arbeta där under en *sammanhängande period som är längre än 12 månader* skall ha oinskränkt tillträde till det landets arbetsmarknad. Detsamma skall gälla för medborgare i nya medlemsländer som efter anslutningsdagen beviljas tillstånd att arbeta i någon av de nuvarande medlemsstaterna för en sammanhängande period som överstiger ett år. I det land där arbetet utförs skall dessa

arbetstagare ha samma rättigheter och skyldigheter som gäller för nuvarande EU-medborgare. Rätten till oinskränkt tillträde till ett medlemslands arbetsmarknad upphör om arbetstagaren frivilligt lämnar landets arbetsmarknad. Den som fått tillträde till en medlemsstats arbetsmarknad får inte automatiskt tillträde till arbetsmarknaden i andra medlemsstater. Det beror på hur övergångsbestämmelserna tillämpas i det specifika landet

Möjligheterna att inskränka den fria rörligheten för arbetstagare enligt övergångsbestämmelserna gäller alltså övriga medborgare i nya medlemsländer, dvs. de som inte beviljats eller beviljas tillstånd att arbeta i något av de nuvarande medlemsländerna för en sammanhängande period som är längre än tolv månader. Under de två första åren efter anslutningen kan ingen av dem hävda några rättigheter med stöd av bestämmelserna i artiklarna 1 till 6 förordning 1612/68, eftersom dessa då inte är tillämpliga förhållande till dem.

8.3.4 Tillämpning av fri rörlighet för arbetstagare enligt artiklarna 1 till 6 i förordning 1612/68 och skyddsklausulen

De medlemsländer som under övergångsperioden övergår till att tillämpa bestämmelserna i förordning 1612/68 i förhållande till EU-medborgare från nya medlemsstater, har möjlighet att använda sig av en skyddsklausul. Man kan säga att klausulen fungerar som en slags försäkring för de medlemsstater som öppnar sin arbetsmarknad på lika villkor för alla EU-medborgare. Om det skulle visa sig att en fri rörlighet leder till eller medför hot om sådana störningar på landets arbetsmarknad som innebär ett allvarligt hot mot levnadsstandarden eller sysselsättningsnivån i en viss region eller visst yrke, kan medlemsstaten med stöd av skyddsklausulens bestämmelser få rätt att vidta åtgärder som begränsar möjligheterna för arbetstagare från nya medlemsstater att ta anställning i den drabbade regionen eller det drabbade området.

En medlemsstat som finner att situationen på arbetsmarknaden är sådan som beskrivits ovan kan inleda ett särskilt förfarande som skall syfta till att återställa situationen på arbetsmarknaden till det normala. För akuta och exceptionella situationer föreskrivs ett särskilt förfarande.

Den medlemsstat som upplever att den står inför eller förutser störningar på arbetsmarknaden som allvarligt kan hota levnadsstandarderna eller sysselsättningsnivån i en viss region eller visst yrke skall informera kommissionen och de övriga medlemsstaterna om det och förse dem med relevant information om störningens karaktär. Med stöd av den informationen kan medlemsstaten begära att kommissionen beslutar att bestämmelserna i artiklarna 1 till 6 i förordning 1612/68 (se avsnitt 8.3.2) helt eller delvis inte skall tillämpas på den utsatta regionen eller inom en viss yrkesgrupp förrän situationen har återgått till det normala igen. Kommissionen kan bifalla en sådan begäran helt eller delvis, men kan också välja att avslå densamma.

Kommissionen skall fatta sitt beslut inom två veckor från det att begäran mottogs. Om inte begäran avslås skall i beslutet anges i vilken omfattning och för vilken tid som medlemsstaten får upphöra med tillämpningen av förordning 1612/68. Kommissionen skall underrätta rådet om sitt beslut. Samtliga medlemsstater har möjlighet att, inom två veckor efter det att kommissionen fattat sitt beslut, begära att rådet upphäver eller ändrar beslutet. Inlämnas en sådan begäran måste rådet ta ställning till den inom två veckor. För att kommissionens beslut skall ändras krävs att rådet beslutar härom med kvalificerad majoritet.

Förfarandet vid akuta och exceptionella situationer

I akuta och exceptionella fall behöver inte kommissionens godkännande inhämtas i förväg. En medlemsstat som bedömer att störningen på arbetsmarknaden är så allvarlig att det inte finns tid att invänta kommissionens ställningstagande kan självt fatta beslut om att tillämpa nationella regler i stället för artiklarna 1–6 i förordning 1612/68 i förhållande till medborgare från de nya medlemsländerna. Om en medlemsstat vidtar en sådan åtgärd skall kommissionen informeras om det i efterhand liksom om skälen härtill. Kommissionen har inte rätt att överpröva beslutet men kan inleda ett s.k. överträdelseförfarande mot medlemsstaten för brott mot gemenskapsrätten vilket kan utmynna i en prövning hos EG-domstolen. Övriga EU-länder har också möjlighet att väcka talan om fördragsbrott mot medlemsstaten vid EG-domstolen.

I den mån det är nödvändigt för att en medlemsstat skall kunna tillämpa bestämmelser som avviker från artiklarna 1 till 6 i

förordning 1612/68 med stöd av skyddsklausulen får medlemsstaten även göra avvikelser från bestämmelserna i direktiv 68/360/EEG.

8.3.5 När kan ett förfarande enligt skyddsklausulen inledas?

Ett förfarande enligt skyddsklausulen kan inledas av en medlemsstat som under övergångsperioden tillämpar artiklarna 1 till 6 i förordning 1612/68 gentemot medborgare från nya medlemsstater, om:

- a) medlemsstaten ställs inför eller förutser en störning på arbetsmarknaden och
- b) störningen allvarligt kan hota levnadsstandarden eller sysselsättningsnivån i en viss region eller visst yrke.

Definitionen på situationer då skyddsklausulen får tillgripas ger vid handen att läget på arbetsmarknaden påtagligt måste skilja sig från vad som kan betecknas som normalt. Den medlemsstat som har deklarerat att den behandlar alla EU-medborgare jämlikt skall inte utan tungt vägande skäl kunna backa på den punkten. Det måste till starka motiv för att få återta en redan given rättighet.

I skyddsklausulen slås fast att det endast är *störningar på arbetsmarknaden* som kan medföra att skyddsklausulens bestämmelser blir tillämpliga. En stor belastning på värdlandets välfärdssystem kan alltså inte utgöra grund för att tillämpa skyddsklausulens bestämmelser. De åtgärder som kan vidtas med stöd av skyddsklausulen inriktar sig på att hindra nya arbetstagare från att söka sig till den utsatta regionen eller till det utsatta yrkesområdet. Arbetstagare (och deras familjemedlemmar) som redan befinner sig i värdlandet får inte särbehandlas eller drivas ut ur landet och deras uppehållstillstånd får inte återkallas.

I anslutningsfördragen preciseras inte vilken typ av störning på arbetsmarknaden som åsyftas eller hur störningens omfattning skall fastställas. Inte heller anges hur en medlemsstat skall kunna påvisa att levnadsstandarden eller sysselsättningsnivån i en region eller visst yrkesområde allvarligt hotas. Varje medlemsstat får självt avgöra om situationen på arbetsmarknaden är sådan att det är befogat att begära kommissionens tillåtelse att avvika från bestämmelserna i artiklarna 1–6 i förordning 1612/68. Därefter får

medlemsstaten invänta kommissionens beslut, och om detta inte utfaller till belåtenhet, begära att rådet ändrar beslutet.

Fördragstexten innehåller inte heller någon definition av de kriterier som skall vara uppfyllda för att en medlemsstat skall få beteckna en störning på arbetsmarknaden som så akut och exceptionell att medlemsstaten inte behöver inhämta kommissionens godkännande innan den vidtar åtgärder som begränsar arbetskraftsinvandring från de nya medlemsländerna. Även i detta fall har man överlåtit bedömningen åt medlemsstaterna. De får själva avgöra om situationens svårighetsgrad är sådan att den kan anses vara akut och exceptionell. Som nämnts kan kommissionen inte överpröva medlemsstatens ställningstagande. Om frågan ställs på sin spets blir det EG-domstolen som får avgöra huruvida medlemsstaten har handlat riktigt eller inte.

Den medlemsstat som väljer att öppna sin arbetsmarknad på lika villkor för alla EU-medborgare bör i förväg ta ställning till i vilka situationer det kan bli aktuellt att använda sig av skyddsklausulens bestämmelser. Medlemsstaten bör också utarbeta rutiner och kriterier för att kunna mäta störningar på arbetsmarknaden samt ett system för att säkerställa att störningens omfattning och orsaker kan dokumenteras på ett sätt som är användbart vid redovisning till kommissionen och övriga medlemsländer. Dessutom måste medlemsstaten bestämma om det är landets högsta styrande organ som skall avgöra om skyddsklausulens möjligheter skall tillgripas eller om beslutanderätten kan delegeras till lägre nivå.

8.4 Övriga bestämmelser enligt övergångsbestämmelserna

8.4.1 Familjemedlemmar

Enligt artikel 10 i förordning 1612/68 har arbetstagaren en ovillkorlig rätt att ta med sig sina familjemedlemmar och bosätta sig tillsammans med dem i värdlandet. Som familjemedlemmar räknas arbetstagarens make/maka och deras barn som är under 21 år eller beroende av dem för sin försörjning. Dit hör också föräldrar och svärföräldrar till arbetstagaren förutsatt att de är beroende av arbetstagaren eller arbetstagarens maka/make. Övergångsreglerna tillåter inte att medlemsstaterna gör någon inskränkning i artikel 10

i förordningen. Om en medborgare från de nya medlemsstaterna får tillstånd att arbeta i en annan medlemsstat så har arbetstagaren en ovillkorlig rätt att ta med sig alla sina familjemedlemmar och bosätta sig tillsammans med dem i värdlandet. Dock krävs att arbetstagaren har tillgång till en bostad av normal standard för sig och sin familj.

Enligt artikel 11 i förordning 1612/68 har arbetstagarens make/maka och barn rätt att ta anställning inom hela värdlandets territorium, även om de inte är medborgare i någon medlemsstat. Under övergångsperioden får de medlemsstater där artikel 1 till 6 i förordning 1612/68 inte tillämpas i viss utsträckning begränsa familjemedlemmarnas rätt att arbeta i värdlandet.

De familjemedlemmar som vid tiden för anslutningen lagligen är bosatta i värdlandet tillsammans med arbetstagaren skall omedelbart ha tillträde till värdlandets arbetsmarknad utom i de fall då arbetstagarens tillstånd att arbeta i landet inte sträcker sig för längre tid än ett år. Om arbetstagarens tillstånd inte överstiger ett år får sålunda familjemedlemmarnas rätt att ta arbete i värdlandet begränsas genom nationell lagstiftning.

Familjemedlemmar som bosätter sig i värdlandet vid en senare tidpunkt, dvs. efter anslutningsdagen, har enligt övergångsreglerna inte någon ovillkorlig rätt att genast ta arbete i värdlandet förrän de varit bosatta där i minst 18 månader eller två år har förflutit sedan anslutningsfördragen trädde i kraft.

Fr.o.m. det tredje året efter anslutningen får familjemedlemmarnas tillträde till värdlandets arbetsmarknad inte hindras. De rättigheter som kan åberopas i egenskap av familjemedlem till en arbetstagare är knuten till relationen till arbetstagaren. Om den upphör eller om arbetstagarens rätt att arbeta i landet upphör så kan familjemedlemmen som huvudregel inte hävda några rättigheter som baseras på anknytningen till arbetstagaren.

8.4.2 Ömsesidig tillämpning av begränsningar i den fria rörligheten för arbetstagare

De nya medlemsstaterna har under övergångsperioden rätt att tillämpa motsvarande begränsningar gentemot medborgare från de medlemsstater som väljer att behålla undantagsregler i sin nationella lagstiftning eller i bilaterala överenskommelser. Det är alltså fråga om en slags ömsesidighet. Om exempelvis Sverige

öppnar upp sin arbetsmarknad för ungerska medborgare så får Ungern inte tillämpa nationella bestämmelser som begränsar svenska medborgares rätt att ta arbete i Ungern. Skulle Sverige å andra sidan tillämpa nationella bestämmelser som begränsar möjligheten för ungerska medborgare att arbeta i Sverige så har Ungern rätt att tillämpa motsvarande begränsningar gentemot svenska medborgare som vill ta arbete i Ungern.

Gentemot varandra får de nya medlemsstaterna åberopa förfarandet enligt skyddsklausulen på de villkor som anges däri. De nya medlemsstaterna får däremot inte rätt att i andra fall begränsa tillträdet till sin nationella arbetsmarknad i förhållande till varandra.

8.4.3 Arbetstillstånd trots en öppen arbetsmarknad

De medlemsstater som övergår till att tillämpa EG:s regelverk fullt ut gentemot medborgare från nya medlemsstater får under övergångsperioden utfärda arbetstillstånd för arbetstagare från de nya medlemsstaterna. Arbetstillståndet får utfärdas i syfte att ge en överblick över hur många arbetstagare från de nya medlemsländerna som tar anställning i landet i fråga. Utfärdandet av arbetstillstånden får i dessa fall inte förknippas med några särskilda villkor och skall ges automatiskt.

Förutom att utfärdandet av arbetstillstånd ger medlemsstaten en överblick över antalet arbetskraftsinvandrare från de nya medlemsländerna, så kan uppgifterna tjäna som underlag i en eventuell framställan till kommissionen med begäran om att få begränsa tillträdet till den nationella arbetsmarknaden med stöd av skyddsklausulens bestämmelser. Det kan därför ligga i medlemsstaternas intresse att utfärda arbetstillstånd i syfte att säkra framtida bevisning om arbetskraftsinvandringens sammansättning och storlek.

8.5 Konsekvenser för Sveriges del

Sverige måste före anslutningsdagen ta ställning till hur vårt land på bästa sätt kan möta de möjligheter och problem som utvidgningen av EU kan föra med sig. Det finns flera omständigheter att beakta. En del har lagteknisk eller praktisk karaktär, andra bygger på framtidsprognoser eller rena gissningar om hur arbetstagare och

arbetsgivare i de olika länderna kommer att bete sig. Dessutom finns det politiska hänsyn att ta.

Under utvidgningsförhandlingarna har Sverige argumenterat för att medborgare från de nya medlemsstaterna redan vid anslutningen skall få tillträde till arbetsmarknaden i hela EU på samma villkor som i dag gäller för EU-medborgare. Sveriges strävan har varit att så snart som möjligt öppna vår arbetsmarknad för kandidatländernas medborgare och att förmå övriga medlemsstater att resonera på motsvarande sätt. Det är nu klart att flera av de andra medlemsstaterna inledningsvis kommer att tillämpa vissa inskränkningar för arbetstagare från de nya medlemsstaterna. Skälen härför varierar.

Enligt övergångsbestämmelserna är det inte tillåtet att införa mer restriktiva regler än de som gäller den dag då anslutningsfördragen träder i kraft. Sverige kan alltså inte först öppna sin nationella arbetsmarknad för medborgare från nya medlemsstater på lika villkor som gäller för övriga EU-medborgare och sedan, om det skulle leda till oönskade konsekvenser, försämma villkoren för dessa personer. Med tanke härpå finns det skäl som talar för att i början av övergångsperioden tillämpa en viss försiktighet. Sverige kan med stöd av sin nationella lagstiftning välja att under kontrollerade former successivt öppna arbetsmarknaden för medborgare från de nya medlemsstaterna i stället för att redan vid anslutningstidpunkten avsäga sig den möjligheten. Förslag om detta läggs i denna utredning.

Frågor om uppehållstillstånd, arbetstillstånd samt rätt att inresa och vistas i Sverige regleras i utlänningslagen (1989:529) och utlänningsförordningen (1989:547). I de delar som särskilt berör EU-medborgares rättsliga ställning är den svenska utlänningslagstiftningen uppbyggd kring begreppet ”en utlänning som är medborgare i en stat som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES)”. Medborgarna i de nya medlemsstaterna kommer att omfattas av den definitionen när anslutningsfördragen träder i kraft. Därför är det inte nödvändigt att göra ändringar i utlänningslagstiftningen om Sverige skulle välja att redan från anslutningsdagen behandla alla EU-medborgare lika. De författningsändringar som kan behöva göras får då ta sikte på att reglera vilka omständigheter som kan medföra att Sverige tillgriper skyddsklausulens bestämmelser och vilket/vilka organ som skall ansvara och besluta om det.

Om Sverige väljer en försiktigare väg – som föreslås här – måste vi under de första två åren efter anslutningen ha en lagstiftning som gör det möjligt att tillämpa särskilda bestämmelser för medborgare från de nya medlemsstaterna. Om det efter tvåårsperiodens slut skulle visa sig vara omotiverat att behålla nationella undantagsregler kan Sverige därefter övergå till att tillämpa artiklarna 1 till 6 i förordning 1612/68 gentemot alla EU-medborgare. Skulle det å andra sidan visa sig att de särskilda reglerna är fortsatt nödvändiga och befogade har Sverige då möjlighet att anmäla till kommissionen att vårt land fortsätter att tillämpa nationell lagstiftning tills vidare.

9 Svenska regler

9.1 Utlänningslagen m.m.

Grundläggande regler om utlänningars rätt att resa in, vistas och arbeta i Sverige finns i utlänningslagen (1989:529) (UtlL) och utlänningsförordningen (1989:547) (UtlF). Utlänningar som omfattas av EU:s regler om fri rörlighet är befriade från flera av de formella och praktiska hinder som gäller för andra utländska medborgare som kommer hit. För att tydliggöra skillnaden mellan de regler som i dag gäller för medborgare från kandidatländerna och de regler som kommer att gälla för dem när länderna blir medlemmar i EU, redovisas här både vad som gäller för utlänningar i allmänhet och särskilda bestämmelser som gäller enbart för medborgare från EES-länderna, EU-länderna och Norge, Island samt Liechtenstein. Redovisningen är inte heltäckande men ger en översiktlig bild av regelsystemet.

Passkrav

Huvudregeln är att en utlänning som reser in i och vistas i Sverige skall ha ett giltigt pass (1 kap. 2 § UtlL). Undantag från detta krav gäller bl.a. för medborgare i Schengenländerna, dvs. alla EU-staterna utom Storbritannien och Irland samt Norge och Island, som kommer direkt från ett sådant land (1 kap. 1 a § UtlF). För medborgare i EES-länderna är det, i de fall pass krävs, tillräckligt att de kan visa upp ett identitetskort som utfärdats av behörig myndighet i det land där de är medborgare. Identitetskortet gäller som pass i Sverige. Liknande regler gäller för anhöriga till en person som är medborgare i ett land inom EES-området (1 kap. 6 § UtlF).

Uppehållstillstånd

Nordiska medborgare behöver inte ha uppehållstillstånd för att få vistas i Sverige. Gränsarbetare, som är medborgare i ett EES-land och som vanligtvis återvänder till sitt hemland minst en gång i veckan, är också befriade från kravet på uppehållstillstånd. Övriga utlänningar som vistas här under längre tid än tre månader måste däremot ha uppehållstillstånd (1 kap. 4 § UtlL och 3 kap. 2 a § UtlF).

Uppehållstillstånd ges på olika grunder, bl.a. till dem som har skyddsbehov eller nära anknytning till en person i Sverige. Av särskilt intresse i detta sammanhang är att uppehållstillstånd får ges till den som fått arbetstillstånd eller som har sin försörjning tryggad på annat sätt (2 kap. 3–4 §§ UtlL). Alla som skaffar jobb i vårt land eller som kan visa att de har tillräckliga medel för sin försörjning ges emellertid inte uppehållstillstånd. T.ex. beviljas arbetstillstånd endast under vissa särskilda villkor och för kortare perioder (mer om det nedan).

Medborgare i EES-länderna intar en särställning eftersom de inte får nekas uppehållstillstånd om de uppfyller vissa kriterier. Deras rätt till uppehållstillstånd följer av EG-rätten och EES-avtalet. En person som är medborgare i ett EES-land, och som kan uppvisa ett giltigt pass eller identitetskort, har rätt att få uppehållstillstånd i Sverige enligt de villkor som räknas upp i 3 kap. 5 a § UtlF. Dessa kan sammanfattas i tre punkter.

- Arbetstagare som har ett anställningsbevis och egna företagare som genom en handling kan visa att de är egna företagare skall beviljas uppehållstillstånd för en tid om fem år. Om anställningstiden är kortare än ett år ges uppehållstillstånd för den tid som anställningen varar. Uppehållstillståndet kan därefter förnyas. Ett uppehållstillstånd får inte återkallas bara därför att arbetstagarens anställning upphör, om orsaken härtill är att personen på grund av sjukdom eller arbetsskada tillfälligt är oförmögen att arbeta. Uppehållstillståndet får inte heller återkallas på den grunden att utlänningen är ofrivilligt arbetslös och detta bekräftas av arbetsförmedlingen. När uppehållstillståndet för första gången förnyas får längden på tillståndet begränsas till ett år om utlänningen varit arbetslös i mer än tolv månader. Om vederbörande alltjämt är arbetslös när det förnyade

uppehållstillståndet löpt ut kan denne vägras fortsatt vistelse i Sverige.

- Studerande skall beviljas uppehållstillstånd för den tid som utbildningen varar.
- De som inte är arbetstagare, egna företagare, tjänsteutövare eller studerande skall beviljas uppehållstillstånd för fem år om de har tillräckliga medel för sin försörjning. Dessa personer måste visa att de kan försörja sig själva och det får inte finnas skäl att anta att de kommer att utgöra en ekonomisk belastning för Sverige. Uppehållstillståndet får omprövas efter de första två årens bosättning. Även för dessa personer finns möjlighet att få förlängt uppehållstillstånd.

Uppehållstillståndet för en utlänning som grundar sin rätt till vistelse på EES-avtalet kan i vissa fall återkallas om utlänningen inte längre försörjer sig eller saknar medel för sitt uppehälle (3 kap. 5 c § UtlF).

Anhöriga till en person som är medborgare i ett land inom EES-området har rätt att få uppehållstillstånd i samma omfattning som den person som de har anknytning till (3 kap. 5 b § UtlF). Den som stödjer sin begäran om uppehållstillstånd på familjeanknytning måste kunna styrka släktskapet, t.ex. genom uppvisande av giltigt pass, identitetskort eller släktskapsintyg. En person som kan åberopa familjeanknytning till en arbetstagare har i princip en ovillkorlig rätt att få uppehållstillstånd i Sverige. Ett uppehållstillstånd för en familjemedlem får återkallas om anknytningen till medborgaren i EES-staten bryts och familjemedlemmen inte har rätt att stanna i Sverige på annan grund (3 kap. 5 c § UtlF).

Arbetstillstånd

En utlänning som arbetar i Sverige skall enligt huvudregeln ha arbetstillstånd. Detta gäller oavsett om utlänningen har anställning här eller utomlands. Den som har permanent uppehållstillstånd eller är nordisk medborgare behöver emellertid inte ha arbetstillstånd (1 kap. 5 § UtlL). Personer som är medborgare i något av EES-länderna är också undantagna från kravet på arbetstillstånd. Detsamma gäller, oavsett medborgarskap, för deras anhöriga. De anhöriga som här åsyftas är maka/make/sambo och deras barn om

dessa är under 21 år eller beroende av föräldrarna för sin försörjning (4 kap. 1 § UtlF). Det finns även vissa andra undantag från kravet på arbetstillstånd (4 kap. 1 a §–3 a § UtlF). Dessa undantag har dock inget större intresse i detta sammanhang.

De utlänningar som inte omfattas av något av undantagen måste ha arbetstillstånd för att ha rätt att arbeta i Sverige. Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) beslutar om riktlinjer för bedömningen av ärenden om arbetstillstånd. Innan sådana riktlinjer utfärdas eller ändras skall sammanslutningar av arbetsgivare och arbetstagare få tillfälle att yttra sig (4 kap. 6 § UtlF). Det är Migrationsverket som beviljar arbetstillstånd. Innan Migrationsverket bifaller en sådan ansökan måste verket samråda med länsarbetsnämnden. Kravet på samråd är uppfyllt om Migrationsverket följer AMS riktlinjer.

Ansökan om uppehållstillstånd respektive arbetstillstånd

Enligt huvudregeln skall den utlänning som är skyldig att ha uppehållstillstånd och/eller arbetstillstånd ansöka om det innan vederbörande anländer till Sverige. Tillståndsfrågan skall vara klar innan personen reser in i Sverige (2 kap. 5 § första stycket och 6 § andra stycket UtlL). Det innebär att en utlänning som rest in i Sverige och som vill stanna här under längre tid än tre månader, exempelvis för att ta anställning, måste återvända till sitt hemland (i vart fall lämna svenskt territorium) för att ge in sin ansökan därifrån. Denna ordning kan i vissa fall te sig omständlig. Det finns därför en del undantag från huvudregeln. Personer som är medborgare i ett EES-land och deras anhöriga behöver inte ansöka om uppehållstillstånd före inresan i Sverige eller lämna riket för att ansöka om tillstånd (3 kap. 7 a § UtlF). Övriga undantag avser bl.a. flyktingar som befinner sig här och personer som till stöd för sin ansökan åberopar humanitära skäl eller familjeanknytning (2 kap. 5 § andra stycket, 5 a § och 6 § andra stycket UtlL).

För medborgare i EES-länderna gäller sammanfattningsvis:

- De behöver inte ha pass för inresa i Sverige utan det är tillräckligt att de kan uppvisa ett giltigt identitetskort.
- De behöver inte ha uppehållstillstånd under de tre första månaderna av sin vistelse i Sverige. Upphållstillstånd behövs endast om vistelsen skall vara längre.
- Arbetstagare, egna företagare och deras familjemedlemmar (oavsett nationalitet) skall ges uppehållstillstånd för en tid av fem år. Om anställningstiden understiger ett år ges uppehållstillstånd för den tid som anställningen varar.
- Studerande skall ges uppehållstillstånd för den tid som utbildningen varar.
- De som inte är arbetstagare, egna företagare, tjänsteutövare eller studerande skall ges uppehållstillstånd för en tid av fem år under förutsättning att de själva svarar för sin försörjning.
- Anhöriga till en EU/EES-medborgare har, oavsett nationalitet, rätt att få uppehållstillstånd på samma villkor som gäller för den EU/EES-medborgare som de har anknytning till.
- Varken EU/EES-medborgaren eller dennes anhöriga behöver ha arbetstillstånd.

9.2 Tillämpningen av reglerna om uppehållstillstånd

I detta avsnitt lämnas en kort redogörelse för den praktiska tillämpningen av reglerna om uppehållstillstånd för EU/EES-medborgare. Redogörelsen bygger på uppgifter som inhämtats från Migrationsverket.

Kontroll vid inresa

En EU/EES-medborgare som reser in i Sverige får inte tillfrågas om han eller hon kan försörja sig eller om syftet med resan hit. Personen skall släppas in under förutsättning att vederbörande kan uppvisa ett giltigt pass eller ID-kort.

Uppehållstillstånd till arbetstagare

Alla EU/EES-medborgare som får ett jobb i Sverige som skall vara i minst ett år ges femåriga uppehållstillstånd (EU/EES-tillstånd). Det behöver inte röra sig om en tillsvidare anställning. Ett exempel härpå är au-pairer. De räknas som arbetstagare och ges i regel femåriga EU/EES-tillstånd. Om en anställning inleds med provtjänstgöring beviljas ofta uppehållstillstånd motsvarande provtidens längd. Förlängs anställningen kan arbetstagaren därefter få ett femårigt EU/EES-tillstånd. Även vid provtjänstgöring förekommer det att femåriga EU/EES-tillstånd ges redan från början. Det sker när företaget bedöms vara seriöst och det framstår som troligt att anställningen kommer att förlängas.

Förlängning av uppehållstillstånd

Den som vill få sitt EU/EES-tillstånd förlängt efter fem år skall visa att han eller hon fortfarande uppfyller villkoren för att få uppehållstillstånd grundat på EES-avtalet. Om personen varit arbetslös under hela det senaste året kan det förlängda tillståndet begränsas till ett år. Skulle personen alltså vara arbetslös när den tiden löpt till ända finns det skäl att avslå en begäran om att ytterligare förlänga EU/EES-tillståndet.

En person som haft femårigt EU/EES-tillstånd kan, i stället för att ansöka om förlängning av tillståndet, välja att ansöka om permanent uppehållstillstånd. Då sker ingen prövning mot bakgrund av EES-avtalets villkor. Personer som haft femåriga EU/EES-tillstånd anses i regel ha fått så nära anknytning till Sverige att de har rätt att få permanent uppehållstillstånd (2 kap. 4 § första stycket 4. UtL). I vissa fall kan det vara lättare att få ett permanent uppehållstillstånd än ett förlängt EU/EES-tillstånd.

Uppehållstillstånd till arbetsökande

En EU/EES-medborgare som söker arbete i Sverige har rätt att vara här i tre månader utan krav på uppehållstillstånd. Därefter skall den arbetsökande ha uppehållstillstånd. Trots det brukar Migrationsverket låta arbetsökande vistas i Sverige i sex månader innan deras ansökan om uppehållstillstånd prövas. Skälet till det är den osäkerhet som enligt EG-rätten råder i fråga om hur länge en

arbetssökande har rätt att uppehålla sig i ett annat avtalsslutande land för att söka arbete. Om den arbetssökande inte fått arbete efter sex månaders vistelse finns det oftast inte grund för att bevilja uppehållstillstånd och den arbetssökande måste då lämna Sverige. Den som kan försörja sig själv och som har stora chanser att få ett arbete kan dock få stanna längre.

En arbetssökande skall kunna försörja sig själv och får inte ligga vårt välfärdssystem till last. Om en arbetssökande inte kan försörja sig själv får denne utvisas redan under de tre första månaderna av sin vistelse i Sverige.

Upphållstillstånd till pensionärer m.fl.

Studenter, pensionärer och andra icke ekonomiskt aktiva personer har rätt att få femåriga EU/EES-tillstånd om de genom egna medel har sin försörjning tryggad i sådan utsträckning att de inte ligger Sveriges välfärdssystem till last. Den som inte har tillräckliga medel att försörja sig får inte uppehållstillstånd och kan avvisas redan under de tre första månaderna av sin vistelse i Sverige.

Kontroll av att det rör sig om ett faktiskt arbetserbjudande

För att få ett femårigt EU/EES-tillstånd grundat på anställning krävs att arbetstagaren kan visa upp ett anställningsintyg. I regel görs ingen närmare kontroll av anställningsförhållandet. Om det finns skäl att misstänka att anställningen inte avser ett faktiskt arbete kontrollerar Migrationsverket att arbetsgivaren bedriver verksamhet.

Kontroll av att arbetserbjudandet är seriöst

Migrationsverket kontrollerar inte om företaget betalar skatt och i övrigt sköter sina åligganden. Det faller inte inom Migrationsverkets kompetensområde att göra sådana kontroller. Däremot kan Migrationsverket kontrollera om företaget bedriver verksamhet. Sådana kontroller görs om företaget framstår som oseriöst eller andra tecken tyder på att företaget inte bedriver någon verksamhet. Om verksamhet inte bedrivs i ett företag kan deras anställda inte betraktas som arbetstagare i EG-rättslig mening.

Sekretess

Det sker ingen kontroll av EU/EES-medborgarens ekonomi förrän han eller hon ansöker om uppehållstillstånd. På grund av reglerna om sekretess är en kommunal socialnämnd förhindrad att på eget initiativ lämna uppgifter till Migrationsverket om att en person ansöker om ekonomiskt bistånd (7 kap. 4 § och 14 kap. 1 § Sekretesslagen). Däremot är en kommunal socialnämnd skyldig att lämna ut en sådan uppgift om Migrationsverket i ett särskilt ärende begär det (11 kap. 6 § UtL). För att Migrationsverket skall få reda på att en person ansöker om bistånd krävs alltså att verket vid prövningen av ett pågående ärende, t.ex. angående uppehållstillstånd, begär att få ta del av uppgifterna.

En kommunal socialnämnd har skyldighet att första gången nämnden vidtar en åtgärd i ett ärende underrätta polismyndigheten i de fall den som söker bistånd är här illegalt. Polisen skall då anmäla det till Migrationsverket som, efter att ha prövat ärendet, kan fatta beslut om avvisning (6 kap. 1 § och 2 § Utf).

9.3 AMS riktlinjer om arbetstillstånd

Medborgare i EES-länderna behöver inte ha arbetstillstånd för att ta arbete i Sverige. Däremot omfattas kandidatländernas medborgare av kravet på arbetstillstånd och av AMS riktlinjer för när arbetstillstånd får beviljas. EU:s beslut om övergångsarrangemang gör det möjligt att behålla denna ordning i oförändrad eller modifierad form även efter det att kandidatländerna har blivit medlemmar i EU. I detta avsnitt lämnas en summarisk redogörelse för synen på arbetskraftsinvandring och AMS riktlinjer om arbetstillstånd.

Synen på arbetskraftsinvandring

De principer som gäller i dag för arbetskraftsinvandring bygger på uttalanden som gjorts i propositioner (prop. 1968:142, prop. 1983/84:144 och prop. 1996/97:25). Däri sägs att arbetskraftsinvandring endast skall tillåtas i undantagsfall och att arbetstillfällen i första hand skall ges till här i landet bosatta arbetslösa och till medborgare i EES-länderna. Arbetskraftsinvandring skall i princip tillåtas endast om ett uppkommet behov av arbetskraft inte

kan tillgodoses genom att rekrytera bland dessa personer. Det råder politisk enighet om att vi inte skall ha någon form av gästarbetarsystem i landet och att utländsk arbetskraft inte skall ges sämre löne- och anställningsvillkor än andra arbetstagare (Utlänningslagen med kommentarer, Wikrén och Sandesjö, s. 101).

AMS och Migrationsverket har i en rapport "Arbetskraftsinvandring och åtgärder för att möta framtida arbetskraftsbehov" (UD2000/1305/MAP) föreslagit vissa ändringar av AMS riktlinjer och i utlänningsförordningen. Förslagen bereds i särskild ordning.

Arbetskraftsinvandring för permanent bosättning

I propositionsuttalandena sägs att arbetskraftsinvandring för bosättning (dvs. permanent uppehållstillstånd) bör tillåtas i vissa undantagsfall, exempelvis när det gäller nyckelfunktioner inom industrin och näringslivet i övrigt samt inom vissa andra samhällsområden. Som övriga exempel nämns personer som behövs för kvalificerad forskning, produktutveckling eller introduktion av ny teknologi samt kulturarbetare. Under särskilda förhållanden kan arbetskraftsinvandring tillåtas även i andra fall, såsom när arbetstagare med den utbildning och arbetserfarenhet som krävs i det akuta fallet inte finns att tillgå i Sverige.

Arbetsstillstånd för internationellt utbyte

Tidsbegränsade arbetsstillstånd bör regelmässigt ges för anställningar som ingår som ett led i ett internationellt utbyte. Hit räknas t.ex. gästforskare, anställda på chefsposter inom internationella företag, artister samt professionella idrottsmän och tränare, dvs. anställningar som inte står öppna för den allmänna arbetsmarknaden. Arbetsstillstånd för internationellt utbyte ges för sammanlagt högst 48 månader (skrivelse från SIV till regeringen 2000-05-26).

Säsongsarbetare

Arbetsstillstånd för säsongsarbetare ges endast under tiden 1 april–1 november. Tillståndet ges för en tid av tre månader och för viss bransch. Tillståndstiden räknas från inresan till Sverige. Antalet tillstånd är begränsat och kvoter anges av respektive länsarbets-

nämnd varje år. Under senare tid har kvoter endast tilldelats inom jordbruks- och trädgårdsnäringen (skrivelse från SIV till regeringen 2000-05-26).

Arbetstillstånd för täckande av tillfällig arbetskraftsbrist

Tidsbegränsade arbetstillstånd ges också i viss utsträckning för täckande av tillfällig arbetskraftsbrist på arbetsmarknaden. För denna typ av arbetstillstånd skall arbetsmarknadsprövning göras. Prövningen innebär bl.a. att det undersöks om arbetskraftsbehovet kan tillgodoses inom landet eller med arbetssökande inom EES-området innan det kan komma i fråga att bevilja ett arbetstillstånd av detta slag. Tillståndsprövningen skall utgå från en långsiktig bedömning av arbetsmarknadsläget och hänsyn tas till möjligheten att med hjälp av arbetsmarknadspolitiska åtgärder underlätta rekrytering av inhemsk arbetskraft. Arbetstillstånd för täckande av tillfällig arbetskraftsbrist kan ges för maximalt 18 månader (skrivelse från SIV till regeringen 2000-05-26).

Arbetstillstånd i 36 månader efter dispensbeslut

Efter beslut av AMS generaldirektör kan dispens från AMS riktlinjer medges och arbetstillstånd för täckande av tillfällig arbetskraftsbrist ges för längre tid än 18 månader. Sådana beslut fattas endast i undantagsfall. Dispensbesluten har avsett bl.a. läkare, sjuksköterskor och tandläkare från kandidatländerna, vilka givits arbetstillstånd för 36 månader. Under tiden 2000 t.o.m. oktober 2002 var det 465 personer inom dessa yrkesgrupper som efter beslut om dispens fick arbetstillstånd för 36 månader (statistik från AMS).

9.4 Sociala förmåner, sjukvårdsförmåner och utbildningsförmåner m.m.

9.4.1 Inledning

I detta avsnitt ges en översiktlig redogörelse för de sociala förmåner m.m. som utgår till EU-medborgare som tar arbete i Sverige eller som är här som arbetssökande. Redogörelsens främsta syfte är att ge en bakgrund till den diskussion som förs i kapitel 13

angående eventuella problem som kan uppkomma för vårt välfärdsystem då kandidatländerna införlivas i EU. Ambitionen är sålunda inte att ge en komplett presentation av alla bestämmelser som finns på området.

9.4.2 Nationella regler bestämmer vilka sociala förmåner som utgår

EG-rätten anger inte vilka sociala förmåner som skall ges till personer som vistas i ett land eller efter vilka kriterier förmånerna skall utbetalas. Däremot anger EG-rätten ett förbud mot diskriminering av EU-medborgare och deras anhöriga. En EU-medborgare som arbetar i ett annat medlemsland och dennes familjemedlemmar har rätt bli behandlade på samma sätt som värdlandets egna medborgare både vad gäller rätten till en viss förmån och storleken på den. EG-rätten anger också att en EU-medborgare som flyttar från ett medlemsland till ett annat har rätt att, vid beräkning av socialförsäkringsförmåner, tillgodoräkna sig kvalifikationsperioder som intjänats i det första landet (sammanläggningsprincipen, rådets förordning (EEG) nr 1408/71).

Det är alltså svensk lagstiftning som anger förutsättningarna för rätt till en viss förmån i Sverige och nivån på denna.

9.4.3 Bosättningskravet och folkbokföringen

För att få rätt till sociala förmåner i Sverige krävs oftast att mottagaren av förmånen är bosatt här. Likaså är storleken på förmånen beroende av var personen är bosatt. Därför är det av intresse att veta vilka kriterier som skall vara uppfyllda för att en person enligt svensk rätt skall räknas som bosatt på ett visst ställe.

Trots att kravet på bosättning ofta har en mycket central betydelse för hur reglerna om sociala förmåner tillämpas, definieras bosättningsbegreppet inte på samma sätt i alla författningar. Gemensamt är dock att ledning för tolkningen av bosättningsbegreppet hämtas från bestämmelserna i folkbokföringslagen (1991:481) (FOL). Enligt huvudregeln skall en person folkbokföras här om det kan antas att han eller hon under sin normala livsföring regelmässigt kommer att tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvila) i landet under minst ett år. Barn som

föds i Sverige följer som regel förälders/vårdnadshavares folkbokföring (3 § FOL). En utlänning som är skyldig att ha uppehållstillstånd skall inte folkbokföras här om han saknar sådant tillstånd och det inte finns synnerliga skäl för att han ändå folkbokförs (4 § FOL).

Folkbokföringen är ofta en förutsättning för att en person skall få del av sociala förmåner. Dessutom medför folkbokföringen att personen tilldelas ett personnummer som identitetsbeteckning (18 § FOL). Personer som saknar svenskt personnummer kan ha stora svårigheter att få banklån, teckna telefonabonnemang eller ingå avtal om kreditköp etc. I det dagliga livet kan innehavet av ett personnummer ha avgörande betydelse för den som vistas en längre tid i Sverige.

Folkbokföring av inflyttade EU-medborgare

RSV har för närvarande en rekommendation i handboken Folkbokföring om att EU-medborgare normalt kan folkbokföras redan när de styrker att de har sökt uppehållstillstånd om avsikten är vistelse här för minst ett år. Bakgrunden till denna rekommendation var att handläggningstiderna vid dåvarande SIV var mycket längre än vad som hade förväntats. Genom att folkbokföring inte skedde under denna tid uppstod betydande olägenheter för de seriösa arbetskraftsinvandrarerna. RSV bedömde det som en risk att förfarandet kunde leda till att Sverige skulle kunna fällas i EG-domstolen. Rekommendationen har dock kritiserats för att vara alltför liberal.

I RSV:s handbok om folkbokföring (avsnitt 18.1) ges följande rekommendation:

Undantag från kravet på att utlänning måste ha UT för att kunna folkbokföras kan göras om det finns synnerliga skäl. Sådana skäl kan finnas i två typer av fall. Den ena gruppen är sådana personer för vilka prövning av UT endast är formell, exempelvis för utländska adoptivbarn som inflyttar till här bosatta personer eller minderåriga barn som återförenas med här bosatta föräldrar som har UT. Synnerliga skäl bör enligt RSV:s mening normalt anses föreligga även då medborgare i utomnordiskt EU-land visar att han sökt UT. Utomnordiska EU-stater är för närvarande (augusti 2001) Belgien, Frankrike, Grekland, Irland, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Portugal, Spanien, Storbritannien, Tyskland och Österrike.

Den kritik som framförts mot rekommendationen har bl.a. handlat om att det kan finnas en risk för att EU-medborgare kommer till Sverige enbart i syfte att utnyttja svenska förmåner utan att vistelsen här föranleds av arbete eller verksamhet. Handläggare hos Migrationsverket har påtalat att flera av dem som blivit folkbokförda innan tillståndsfrågan avgjorts inte brytt sig om att göra erforderliga kompletteringar i tillståndsärendet. Personer som inte har rätt att få sin ansökan om uppehållstillstånd beviljad kan därför på felaktiga grunder kvarstå som folkbokförda utan att det uppmärksammas av de instanser som beviljar olika förmåner.

RSV har skriftligen tagit upp frågan med Migrationsverket som i yttrande av den 4 november 2002 anført att man inte vill förorda en tillämpning som innebär att folkbokföring aldrig skulle kunna ske förrän uppehållstillstånd har beviljats. Migrationsverket motsätter sig dock inte en modifiering av rekommendationen som innebär att skattemyndigheten skall kontrollera invandrarens anställning innan folkbokföring sker.

En sådan modifiering av folkbokföringsrekommendationen kommer enligt RSV att göras inom kort.

9.4.4 Socialförsäkringsförmåner

Socialförsäkringslagen (1999:799) innehåller bestämmelser om vem som omfattas av socialförsäkring och vissa bidragssystem. Lagen skiljer i sin systematik mellan å ena sidan bosättningsbaserade förmåner och å andra sidan arbetsbaserade förmåner. Den bosättningsbaserade delen av socialförsäkringen avser garantibelopp och bidrag (bl.a. barnbidrag, bostadsbidrag, assistansersättning, underhållsstöd) och den arbetsbaserade försäkringen avser kontantförmåner vid inkomstförlust (bl.a. sjukpenning, föräldrapenning, ålderspension i form av inkomstpension, arbetsskadelivränta m.m.). För rätt till bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner krävs att bosättning enligt socialförsäkringslagens definition föreligger. Det finns inte något krav på särskilt medborgarskap för att omfattas av försäkringen. Enligt lagens definition skall en person som kommer till Sverige anses vara bosatt här, om det kan antas att vistelsen kommer att överstiga ett år. De arbetsbaserade förmånerna kan utges till den som arbetar i Sverige oberoende av om han eller hon är bosatt här. När det gäller rätten till de arbetsbaserade förmånerna kan den s.k. sammanläggningsprincipen

i förordning (EEG) nr. 1408/71 få betydelse när det t.ex. gäller rätten till föräldrapenning där det i den svenska lagstiftningen uppställs krav på en viss tids försäkring innan den försäkrade kan ha rätt till föräldrapenning. En EU/EES-medborgare har rätt att tillgodoräkna sig försäkringsperioder som intjänats i ett annat EU/EES-land, om så behövs, för att öppna rätten till en förmån om han eller hon inte kan uppfylla kravet på viss tids försäkring i det land där han eller hon arbetar eller är bosatt. De sammanlagda försäkringsperioderna påverkar emellertid inte förmånens storlek.

I socialförsäkringslagen klargörs den grundläggande principen i förordningen (EEG) 1408/71 att endast ett lands lagstiftning skall gälla och att samma slags socialförsäkringsförmåner inte skall utgå från två medlemsstater samtidigt.

9.4.5 Socialtjänstlagen m.fl. lagar

Socialtjänstlagen (2001:453) (SoL) ger enskilda rätt till både ekonomisk och annan hjälp. Lagen uppställer inget krav på bosättning eller uppehållstillstånd och avviker i det avseendet från vad som normalt brukar krävas för att få nyttja sociala förmåner. Enligt socialtjänstlagen har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas inom kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver (2 kap. 2 § SoL). Ansvaret omfattar alla personer som vistas inom kommunens gränser oavsett skälet till vistelsen. Däremot kan vistelsens art ha betydelse för det bistånd som ges. Det har även betydelse om det behov av stöd och hjälp som finns kan tillgodoses på annat sätt än via den kommunala socialtjänsten. Endast den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt (4 kap. 1 § SoL). Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

Socialtjänstlagen rymmer en rad olika hjälp- och stödinsatser som personer som vistas i Sverige kan ha rätt till. Biståndet kan förutom försörjningsstöd och annat ekonomiskt bistånd till livsföringen i övrigt bestå av äldreomsorg i form av hemtjänst eller bostad i särskild boendeform med service och omvårdnad. Den kan också bestå av insatser till personer med funktionshinder och avse hjälp i hemmet, ledsagarservice, avlösarservice eller bostad med särskild service. För personer med omfattande funktionshinder

finns även en särskild rättighetslag, lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), som ger den personkrets som omfattas av lagen rätt till en rad olika insatser. Enligt LSS har kommunen ansvar för dem som är bosatta i kommunen. Bosättningsbegreppet enligt denna lag är inte helt entydigt. Vid bedömningen av frågan om var en person skall anses bosatt kan ledning hämtas från folkbokföringens bestämmelser. Har en person inte rätt till insatser enligt LSS kan han eller hon ha rätt till motsvarande insatser enligt SoL.

Annat bistånd enligt socialtjänstlagen kan avse insatser till personer som har missbruksproblem. Socialnämnden skall sörja för att barn och ungdomar som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver. Nämnden skall även aktivt sörja för att den enskilde missbrukaren får den hjälp och vård som han eller hon behöver för att komma ifrån missbruket. Lagen (1990:52) om vård av unga (LVU) och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) gäller för alla personer som vistas i Sverige om det skulle uppstå behov av tvångsvård.

Pensionärer kan ha rätt till försörjningsstöd enligt lagen (2001:853) om äldreförsörjningsstöd. Det är en inkomstprövad förmån till den som fyllt 65 år och som har en låg eller ingen ålderspension. Äldreförsörjningsstödet skall ge en skälig levnadsnivå och en skälig bostadskostnad.

9.4.6 Den praktiska tillämpningen av socialtjänstlagens bestämmelser

Uppgifterna i detta avsnitt har inhämtats bl.a. från socialdepartementet.

EU-medborgare som arbetar i Sverige

Arbetstagare från andra EU-länder får inte diskrimineras i något avseende när det gäller sociala förmåner. Socialtjänstlagens regler tillämpas gentemot dem och deras familjemedlemmar på precis samma sätt som för svenska medborgare. Det innebär att de vid behov får söka bistånd och att det i första hand är den kommun som de vistas i som skall svara för hjälpen.

EU-medborgare som saknar uppehållstillstånd och är arbets-sökande i Sverige

En EU-medborgare som är här för att söka arbete skall försörja sig själv och har enligt EG-rätten inte rätt att få bistånd från värdlandet. Om bistånd trots det utgår till en arbetssökande så sker det med stöd av nationella bestämmelser.

Enligt socialtjänstlagens regler är det tillräckligt att en person vistas i Sverige för att denne skall omfattas av reglerna och ha rätt till förmåner. En individuell skälighetsprövning av biståndsbehovet görs där hänsyn tas till individens situation och förutsättningar. Socialnämnden skall alltid undersöka om sökandes behov kan tillgodoses på annat sätt än genom bistånd enligt socialtjänstlagen. För den som vistas tillfälligt i en kommun kan behovet av bistånd se annorlunda ut än för den som är bosatt i kommunen. Om t.ex. två personer – en EU-medborgare och en person från en annan kommun i Sverige – vistas tillfälligt i Malmö måste kommunen bedöma de båda fallen var för sig om rätt till ekonomiskt bistånd föreligger. Den tillfälliga vistelsens längd och under vilka förhållanden den sker kan påverka omfattningen av det bistånd som kommunen är skyldig att utge. I båda fallen kan det bli aktuellt med bistånd till en hemresebiljett och till nödvändigt uppehälle i avvaktan på hemresan.

En EU-medborgare som kommer hit för att söka arbete kan under sin vistelse få behov av bistånd. Det kan finnas flera orsaker till det. Exempelvis kan den arbetslöshetsersättning som utgår från hemlandet vara för låg att leva på i Sverige eller så kan det röra sig om en person som åkt hit på ”vinst och förlust” utan att ha sin försörjning ordnad. Det kan också inträffa något oförutsett som försätter den arbetssökande i en besvärlig situation. Eftersom kommunen har det yttersta ansvaret för alla som vistas i kommunen skall socialnämnden i dessa lägen bistå den hjälpsökande på lämpligt sätt. Det finns ingen fast praxis för hur dessa ansökningar skall bedömas. Hänsyn måste tas till den enskilda individens situation, bl.a. till hur aktivt han eller hon söker arbete och hur stark ambitionen att få arbete i Sverige är. Om personen i fråga har goda chanser att inom kort få anställning kan det i vissa fall finnas skäl att fram till dess ge ekonomiskt bistånd till en högre nivå än för en person som skall återvända till hemlandet.

9.4.7 Sjukvårdsförmåner

I hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) finns regler om vem som har rätt att få sjukvård i Sverige. Målet för hälso- och sjukvården är en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen. Vården skall ges med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans värdighet. Den som har det största behovet av hälso- och sjukvård skall ges företräde till vården (2 §). Detta gäller för personer som räknas som bosatta i Sverige.

Personer som omfattas av bosättningsbegreppet enligt denna lag har även rätt till bl.a. habilitering och rehabilitering, hjälpmedel för funktionshindrade och tolktjänst för döva.

Utlänningar som vistas i Sverige utan att räknas som bosatta i landet har endast i begränsad omfattning rätt till hälso- och sjukvård i Sverige. Behöver utlänningen omedelbar vård skall dock landstinget erbjuda detta (4 § hälso- och sjukvårdslagen).

När det gäller asylsökande och personer som beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd får dessa, enligt en överenskommelse mellan staten och Landstingsförbundet, vård som går utöver landstingets skyldigheter enligt hälso- och sjukvårdslagen. Personer som fyllt 18 år får akut hälso- och sjukvård, sådan hälso- och sjukvård som inte kan anstå samt vissa typer av vård med anknytning till graviditet. De får också akut tandvård samt tandvård som inte kan anstå. Barn som inte fyllt 18 år får hälso- och sjukvård och tandvård på lika villkor som barn som är bosatta i landet (Ds 2001:77, s. 127 ff.).

Utländska arbetstagare som är medborgare i ett land inom EES-området och deras familjemedlemmar skall ges hälso- och sjukvård på i princip samma villkor som gäller för personer som är bosatta i Sverige om de får behov av vård under vistelsen här (3 c § nämnda lag och Rådets förordning (EEG) nr 1408/71). Genom bilaterala konventioner mellan Sverige och andra länder kan även en medborgare från andra länder än de inom EES-området ha rätt till sjukvårdsförmåner under tillfällig vistelse här.

9.4.8 Arbetslöshetsersättning

Arbetslöshetsersättning betalas ut i två olika former, antingen som grundbelopp eller som inkomstrelaterad ersättning. Utbetalningen av ersättningen administreras av arbetslöshetskassorna. Varje

arbetslöshetskassa har ett speciellt verksamhetsområde och det är i första hand kassan där den arbetslöse är medlem som skall svara för utbetalningen av ersättningen. Om den arbetslöse inte är medlem i en fackligt anknuten arbetslöshetskassa finns en fristående arbetslöshetskassa, Alfa-kassan.

Ersättning betalas ut som dagpenning under högst fem dagar per vecka och för maximalt 300 dagar (en ersättningsperiod). Perioden kan dock förlängas med ytterligare 300 dagar om den arbetssökande inte kan beredas plats enligt aktivitetsgarantin. Antalet ersättningsdagar per vecka minskar om sökanden arbetar, är sjuk eller har annat hinder för att ta arbete. För att få rätt till en ny ersättningsperiod måste sökande på nytt kvalificera sig för arbetslöshetsersättning. Dagpenningen är skattepliktig och pensionsgrundande. Det är regeringen som bestämmer högsta dagpenningen och grundbelopp.

Grundvillkor (gäller både grundbelopp och inkomstrelaterad ersättning)

För att ha rätt till arbetslöshetsersättning måste sökanden:

- söka arbete aktivt och vara inskriven på Arbetsförmedlingen, vara beredd att ta lämpligt erbjudet arbete och besöka förmedlingen på de tider som anges,
- medverka tillsammans med Arbetsförmedlingen till att en handlingsplan upprättas senast inom tre månader från det att sökande anmälde sig som arbetslös och
- uppfylla ett arbetsvillkor eller studerandevillkor. Studerandevillkoret är ett alternativ bara för den som inte uppfyller arbetsvillkoret.

Arbetsvillkor

För att uppfylla arbetsvillkoret måste sökanden under de senaste 12 månaderna innan han eller hon blev arbetslös ha arbetat minst 70 timmar i månaden i minst sex månader (huvudarbetsvillkor), eller minst 450 timmar fördelat på sex sammanhängande månaders arbete med minst 45 timmars arbetstid per månad (alternativt arbetsvillkor).

Studerandevillkor

Den som har studerat heltid i minst ett läsår på grundskolenivå och som fullföljt och avslutat studierna kan ha rätt att få ersättning med grundbeloppet, dock tidigast från den dag den sökande fyller 20 år. Studierna måste ha varit studiemedelsberättigade och sökande måste direkt efter utbildningen ha varit anmäld hos Arbetsförmedlingen i minst 90 dagar eller ha arbetat under tre av tio månader räknat från utbildningens slut. De 90 dagarna kallas kvalifikationstid.

Grundbelopp

Grundbeloppet är 320 kr per dag för den som söker heltidsarbete och som tidigare arbetat heltid eller uppfyller studerandevillkoret. Grundbeloppet kan sökas av den som inte är medlem i en arbetslöshetskassa eller som inte har varit medlem tillräckligt länge för att ha rätt till inkomstrelaterad ersättning. Grundbeloppet betalas ut tidigast den dag den arbetslöse fyller 20 år.

Inkomstrelaterad ersättning

För att få inkomstrelaterad ersättning måste den arbetslöse ha varit medlem i en arbetslöshetskassa under minst 12 månader (medlemsvillkor) och under den tiden ha uppfyllt ett arbetsvillkor. Den inkomstrelaterade ersättningen får inte vara högre än 80 % av den tidigare inkomsten och kan utgå med högst 730 kr per dag.

Endast personer som arbetar eller som har avslutat heltidsstudier kan ansöka om medlemskap i en arbetslöshetskassa. Som inträdesvillkor krävs arbete i minst fyra veckor under en sammanhängande period om fem veckor. Arbetet skall i genomsnitt ha omfattat minst 17 timmar per vecka och måste fortfarande pågå i minst samma omfattning då ansökan görs.

En person får inte vara medlem i två arbetslöshetskassor samtidigt. Den som byter arbete kan ansöka om medlemskap i en ny arbetslöshetskassa och får då tillgodoräkna sig den tidigare medlemstiden.

EU-medborgare som blir arbetslösa

Som huvudregel gäller att en arbetstagare skall vara arbetslöshetsförsäkrad i det land där han eller hon arbetar. För att underlätta den fria rörligheten inom EU finns ett detaljerat regelsystem för samordning av medlemsländernas regler för social trygghet – inklusive arbetslöshetsförsäkringen. De viktigaste bestämmelserna härom finns i rådets förordning (EEG) nr 1408/71.

Blir arbetstagaren arbetslös från ett arbete, i Sverige eller något annat EU/EES-land, utan att uppfylla villkoren för rätt till arbetslöshetsersättning i det land där personen arbetat, kan han eller hon tillgodoräkna sig arbets- och försäkringsperioder utförda i andra EU/EES-länder. Även arbets- och försäkringsperioder utförda i Schweiz kan tillgodoräknas. Efter EU:s utvidgning kommer arbete som utförts i något av de nya medlemsländerna också att få tillgodoräknas.

Utförda arbets- och försäkringsperioder i ett EU/EES-land skall styrkas i ett särskilt intyg som utfärdas av de behöriga arbetsmarknadsmyndigheterna i respektive EU/EES-land. Vid ansökan om arbetslöshetsersättning i Sverige är det arbetslöshetskassan som inhämtar intyget från den utländska arbetsmarknadsmyndigheten. Det är emellertid inget som hindrar att den sökande själv begär intyget och presenterar det för kassan vid ansökan om ersättning.

Typen av arbetsuppgifter spelar ingen roll. En dags arbete kan vara tillräckligt för att en person, som därefter blir arbetslös, skall kvalificera sig för arbetslöshetsförsäkringen i det land där arbetet utförts. Storleken på arbetslöshetsersättningen skall som huvudregel baseras på den lön som personen uppbar i sin senaste anställning. Om anställningen varat kortare tid än fyra veckor skall dock ersättningen grundas på normallönen på den arbetslöses bosättnings- eller vistelseort i en anställning som motsvarar eller liknar personens senaste anställning.

Arbetslöshetsersättning som utgår i t.ex. Sverige kan medtas till ett annat EU/EES-land. Rätten att ta med sig arbetslöshetsersättning från ett EU/EES-land till ett annat är begränsad till en tid om maximalt tre månader (se avsnitt 7.7).

9.5 Barns rätt till utbildning

Grundläggande bestämmelser som reglerar det allmännas skyldighet att tillhandahålla utbildning till barn och ungdomar finns i skollagen (1985:1100). Av lagens bestämmelser framgår att det allmänna skall anordna utbildning för barn och ungdomar i form av förskoleklass, grundskola och gymnasieskola samt vissa motsvarande skolformer, nämligen särskola, specialskola och sameskola (det offentliga skolväsendet). Vidare skall särskild utbildning tillhandahållas för dem som till följd av sjukdom eller av annat skäl inte kan delta i skolarbetet inom det offentliga skolväsendet. Det allmänna skall också anordna pedagogisk verksamhet i form av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Varje kommun svarar för att barn som är bosatta i Sverige och som stadigvarande vistas i kommunen erbjuds förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Barn som är bosatta i Sverige har skolplikt enligt bestämmelserna i 3 kap. skollagen. Alla barn som omfattas av allmän skolplikt har rätt att kostnadsfritt erhålla grundläggande utbildning i allmän skola (2 kap. 21 § regeringsformen).

I och med att förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl. trädde i kraft den 1 januari 2002 har alla barn som vistas i Sverige samma och lika rätt till kostnadsfri utbildning inom det offentliga skolväsendet inklusive förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg.

Barn till arbetssökande som vistas här för en kortare period omfattas dock inte av skolplikten och det allmänna har ingen skyldighet att svara för deras utbildning.

9.6 Utbildning för vuxna

Vuxnas möjlighet att delta i utbildningar som tillhandahålls inom det allmänna utbildningsväsendet regleras i flera olika lagar. De stora delområdena inom vuxenutbildningen är kommunal vuxenutbildning och högskoleutbildning.

I skollagen finns, förutom bestämmelser om utbildning till barn och ungdomar, även bestämmelser om vuxenutbildning (komvux), vuxenutbildning för utvecklingsstörda (sär vux), och svenskundervisning för invandrare (sfi). Rätten till dessa utbildningar är

kopplad till ett krav på att personen i fråga räknas som bosatt i Sverige.

Utbildning vid universitet och högskolor regleras främst i högskolelagen (1992:1434) och högskoleförordningen (1993:100). Tillträdet till den högre utbildningen är öppen för alla som lagligen vistas i Sverige och som uppfyller behörighetskraven för utbildningen.

9.7 Svenskundervisning för invandrare (sfi)

Det är kommunerna som är huvudmän för sfi-utbildningen. Utbildningen skall vara gratis för deltagarna och tillhandhållas åt utlänningar som är bosatta (folkbokförda) i kommunen. Den som går på sfi-utbildning har inte rätt till studiestöd eller annat utbildningsbidrag och har i regel behov av ekonomiskt bistånd från socialnämnden.

Sfi-utbildningen har ibland varit hårt kritiserad och i debatten nämns ofta att utbildningen inte är anpassad efter deltagarnas individuella behov och förutsättningar. Ett exempel som nämns är att högutbildade akademiker går i samma undervisningsgrupp och får samma undervisning som analfabeter. Flera kommuner har tagit lärdom av sådana erfarenheter och arbetar med att förbättra undervisningen och anpassa den till den enskilde elevens behov. I stockholmsområdet pågår t.ex. projekt där man kombinerar språkutbildningen med sysselsättningsåtgärder i form av arbetsplatspraktik. På så sätt får deltagaren tillfälle till övning i det svenska språket och dessutom kunskap om det svenska arbetslivet.

9.8 Studiestöd

Grundläggande bestämmelser om rätt till studiestöd finns i studiestödslagen (1999:1395) och studiestödsförordningen (2000:655). Med stöd av bemyndiganden i dessa författningar har Centrala studiestödsnämnden (CSN) utfärdat detaljerade föreskrifter om vad som krävs för att en person skall ha rätt till studiestöd. Dessa föreskrifter, jämte allmänna råd, finns samlade i CSN:s författningssamling (CSNFS).

Utländska medborgare som kan härleda rättigheter från EG-rätten skall åtnjuta samma behandling som svenska medborgare.

Sverige har ett generöst studiestödssystem och framförallt mycket förmånliga villkor när det gäller möjligheten att studera utomlands med svenskt studiestöd. Studiestöd betraktas i princip som en social förmån. Principen om likabehandling skall därför gälla på detta område. Detta innebär att förutsättningarna att studera såväl i Sverige som i utlandet skall vara desamma för medborgare i kandidatländerna när de inträder i EU. Utvidgningen av EU, och framförallt risken med export av studiemedel, kan enligt Utbildningsdepartementets bedömning komma att medföra ökade kostnader.

Studiemedel och studiehjälp

Studiestöd kan lämnas i form av studiemedel eller studiehjälp.

Studiemedel består av studiebidrag och studielån, och kan lämnas tidigast från och med det kalenderår den studerande fyller 20 år. Belopp som erhållits som studielån skall återbetalas när studierna har avslutats. Det gäller även för personer som efter studierna bosätter sig utomlands. Som regel beviljas studiemedel längst till och med det kalenderår den studerande fyller 50 år.

Studiehjälp består av studiebidrag, inackorderingstillägg samt extra tillägg, och lämnas längst till och med det kalenderår den studerande fyller 20 år. Studiehjälpen behöver inte återbetalas.

Villkor för studiestöd

Studiestöd får lämnas till svenska medborgare och till utländska medborgare som är bosatta i Sverige under förutsättning att utlänningen har bosatt sig här i annat syfte än att studera. Gäststuderande har alltså inte rätt att få svenskt studiestöd.

Gemensamt för alla utländska medborgare är att CSN gör en prövning i två steg innan studiestöd beviljas. Först prövas om utlänningen har en principiell rätt till studiestöd och sedan om de allmänna villkoren för det studiestöd som sökts är uppfyllda. För medborgare från EU/EES-länderna eller Schweiz görs dessutom en prövning enligt EG-rätten om de inte har principiell rätt till studiestöd. Detsamma gäller familjemedlemmar till sådana medborgare. Särskilda regler gäller för flyktingar.

För att få principiell rätt till studiestöd gäller, som huvudregel, att sökanden är folkbokförd här och har för avsikt att stanna i Sverige. Dessutom krävs att sökanden har bott och arbetat (åtminstone halvtid) i Sverige sedan minst två år räknat från det att Migrationsverket beviljat permanent uppehållstillstånd eller ett femårigt EU/EES-tillstånd. I detta sammanhang räknas vård av eget barn under 10 år, vård av nära anhörig, registrerad arbetslöshet, deltagande i arbetsmarknadsutbildning och studier i svenskundervisning för invandrare (sfi) som arbete. Barn till invandrare kan få principiell rätt till svenskt studiestöd om barnet var under 20 år vid inresan i Sverige. Det förutsätter dock att föräldrarna bor och arbetar i Sverige samt att både barnet och föräldrarna har permanent uppehållstillstånd eller femårigt EU/EES-tillstånd. (CSNFS 2001:8 och www.csn.se).

Arbetstagare och egenföretagare som är medborgare i något av EU/EES-länderna eller Schweiz, liksom deras familjemedlemmar (make/maka/sambo och barn), jämställs i viss utsträckning med svenska medborgare när det gäller rätten till studiestöd. CSN har utfärdat föreskrifter och allmänna råd om villkoren för att dessa personer skall jämföras med svenska medborgare i fråga om rätt till studiestöd (CSNFS 2001:9). Villkoren kan sammanfattas i följande punkter.

- 1) Den studerande skall vara eller ha varit arbetstagare i Sverige eller ha bedrivit beskattningsbar verksamhet här i landet som egenföretagare. Arbetet eller verksamheten skall ha haft viss varaktighet och dessutom ha varit av tillräcklig omfattning. I regel krävs att arbetet eller verksamheten har pågått under minst tre månader och på minst halvtid. För att godtas som arbete krävs att det utgått ersättning för arbetet och att detta utförts under annans ledning.
- 2) De studier som kan berättiga till studiestöd skall avse vidareutbildning inom det egna yrkesområdet. Dessutom måste det finnas ett innehållsmässigt samband mellan yrkesverksamheten och utbildningen. För den som varit arbetstagare och därefter blivit ofrivilligt arbetslös krävs inget innehållsmässigt samband mellan utbildningen och tidigare yrkesverksamhet. Däremot fordras att utbildningen är yrkesinriktad.
- 3) Arbetstagarens eller egenföretagarens make/maka/sambo och barn har rätt att få studiestöd för yrkesinriktad utbildning.

- 4) Även om villkoren enligt punkterna 1–3 inte är uppfyllda, kan den som har haft svenskt studiestöd innan han eller hon uppnått 21 års ålder få fortsatt studiestöd. I dessa fall finns inget krav på att studierna skall vara yrkesinriktade. Dock förutsätts att de fortsatta studierna sker i nära anslutning till de tidigare studierna. Om det rör sig om ett längre uppehåll gör CSN en särskild bedömning.

10 Arbetskraftssituationen i Sverige

10.1 Sverige behöver tillskott av arbetskraft i framtiden

En mängd utredningar och prognoser har gjorts under senare år om den framtida svenska arbetsmarknaden. Ett axplock redovisas i litteraturförteckningen bland bilagorna.

Vissa konstaterar allvarlig brist på arbetskraft redan idag. Många oroas av det generationsskifte som kommer att ske på arbetsmarknaden efter 2005, då de stora grupperna som är födda på 40-talet går i pension. Det antas genomgående att detta kommer att leda till bristsituationer. Andra ser problem först längre fram, på 2020-talet. Bedömningen av storleken på dessa problem skiftar. Många pekar på möjligheten att minska arbetslösheten – särskilt bland invandrare – och utnyttja befintlig arbetskraft bättre, genom mer heltid, rehabilitering av sjukskrivna och senarelagd pensionsålder. Men de flesta ser på längre eller kortare sikt behov av arbetskraftsinvandring.

Professor Jan Ekberg har gjort ett sysselsättningsindex som visar utrikes föddas sysselsättningsgrad i förhållande till infödda svenskar.

Av detta framgår att sysselsättningsgraden var högre bland utrikes födda än för infödda svenskar under 1950- och 1960-talen. Under den perioden var arbetskraftsinvandringen stor och det rekryterades utländsk arbetskraft till den svenska industrin. Under de senaste decennierna har sysselsättningsgraden för utrikes födda varit lägre än för inrikes födda. Den främsta orsaken till det anses vara en ändrad inriktning på invandringspolitiken i början på 1970-talet. Sedan dess har arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES-området tillåtits endast efter arbetsmarknadsprövning.

Den största andelen av invandrare som fått uppehållstillstånd här har utgjorts av anhöriga till här boende och den näst största andelen av asylsökande som fått uppehållstillstånd här på grund av humanitära skäl.

Tabell 10.1. Index för sysselsättningsgrad bland utrikes födda i åldern 16–64 år

Index = 100 Sysselsättningsgrad för infödda

År	Med utländskt medborgarskap	Naturaliserade	Samtliga utrikes födda
1950	120	lu	120
1960	105	102	104
1967	110	lu	110
1975	99	102	100
1987	83	96	90
1992	74	95	84
1994	61	91	75
2000	70	87	77
2001			79

Källa: Seminarium Diskriminering och framtiden, arrangerat av Institutet för framtidsstudier den 24 september 2002.

Om utrikes födda i åldern 20–64 år skulle ha samma sysselsättningsgrad som infödda skulle vi ha 200 000 fler i arbete (*Arbetskraftsinvandring – en lösning på försörjningsbördan? Demografiska rapporter 2002:6 SCB*).

Hittills har sysselsättningen kunnat öka utan omfattande rekryteringsproblem skriver AMS i sitt budgetunderlag för 2002–2004. Men inom vissa yrken har svårigheterna att rekrytera vuxit markant. Det finns idag en brist och i vissa fall en stor brist på läkare och sjuksköterskor. När det gäller undervisningsyrken är rekryteringssvårigheterna störst för lärare inom grundskolan och gymnasielärare inom natur- och tekniska ämnen. Regionalt har det också blivit svårt att rekrytera förskollärare.

Organisationen Svenskt Näringsliv gjorde en undersökning bland sina medlemsföretag våren 2001 som visar att tre av fyra av de företag som hade rekryteringsbehov hade problem att rekrytera. Nästan en fjärdedel av dem som försökt rekrytera under det senaste halvåret hade inte kunnat anställa i den utsträckning som de avsett. Företagen uppger i enkäten att det är brist både på högutbildade och kvalificerade arbetssökande och på sökande till arbeten som kräver kort inskolning.

Några exempel på yrken och yrkesområden som ofta nämns som svåra att rekrytera till är: tekniker/naturvetare på alla nivåer, civilingenjörer, ingenjörer med CAD-utbildning, konstruktörer, produktutvecklare, servicemontörer, mekaniker, CNC-utbildade svarvare (*Brister i arbetsmarknadspolitiken bromsar tillväxten, rapport från Svenskt Näringsliv, juni 2001*).

Utredningar som gjorts inom byggindustrin för att mera långsiktigt bedöma utvecklingen har beräknat ett rekryteringsbehov fram till 2010 på 10 000 medarbetare per år.

Inom transportsektorn är det bl.a. stor brist på taxiförare, busschaufförer och förare av tunga lastbilar. T.ex. behövs det inom landet ytterligare 3000–4000 bussförare enligt uppgifter från branschorganisationen Kollega och enbart inom Taxi Stockholm uppger man en brist på 1000 taxiförare. Skadereparatörer, bil-lackerare och maskinmekaniker är ytterligare grupper som har hög medelålder och där det sedan länge är en stor brist motsvarande cirka 1 200 personer enligt motorbranschens bedömning (*Invandring för tillväxt och nya jobb, Svenskt Näringsliv juli 2002*).

LO:s expert i denna utredning säger:

”Även om Sverige idag inte har någon generell brist på arbetskraft och fortfarande har en stor reserv med outnyttjad arbetskraft, tyder prognoser på att Sverige i framtiden kan komma att uppleva en mer utbredd arbetskraftsbrist. Den utvidgade gemensamma arbetsmarknaden bör då kunna få en allt viktigare roll för svensk arbetsmarknad. Under de snart tio år som svensk arbetsmarknad har varit en del av EU:s och EES:s gemensamma arbetsmarknad har rörligheten varit låg. Det beror till stor del på att tillgången på arbetskraft i Sverige var god under denna period. Med en mer aktiv rekrytering kommer inflödet till svensk arbetsmarknad att öka,...

Antalet personer i arbetsför ålder (16–64 år) har vuxit under hela 1900-talet. En fortsatt ökning sker under 2000-talets första år, men kring år 2008 sker ett trendskifte och under tjugoårsperioden därefter väntas en minskning. Kring 2008 börjar de s.k. fyrtio-talisterna uppnå pensionsåldern och ersätts då av mindre ungdomskullar. Samtidigt fortsätter totalbefolkningen att växa – vi lever längre. Fram till 2030 sjunker den andel av befolkningen som ska försörja de övriga med ca 5 procentenheter, jämfört med i dag. Minskningen av arbetskraftsutbudet – färre yngre i arbetskraften – kommer att inträffa samtidigt som efterfrågan på välfärdstjänster ökar – de äldre blir fler. (*En åldrande befolkning Bilaga 9 till LU 1999/2000*).

Den största bristen på arbetskraft förutses inom vårdsektorn. Det gäller högskoleutbildade läkare, sjuksköterskor m.fl. Men det allra största rekryteringsproblemet finns inom den kommunala sektorn för omvårdnadspersonal enligt AMS (*Ura 2002:3, Den framtida personalförsörjningen inom vård och omsorg*).

Kommunförbundets prognos från 2000 och tio år framåt ger ett rekryteringsbehov på ca 500 000 årsarbetare (*Personalen i fokus 2000*).

Kommunförbundet pekar för sin del på bristen på arbetskraft med viss utbildning. ”Särskilt gäller det yrkesgrupper som vårdpersonal i alla kategorier, lärare, forskollärare, fritidspedagoger och socionomer men även högskoleutbildade tekniker och IT-utbildade.” (*Rekrytera och behålla – en utmaning*).

10.2 SCB:s senaste beräkningar

Statistiska Centralbyrån (SCB) gör återkommande prognoser om den framtida utvecklingen inom olika områden. I publikationen *Trender och Prognoser 2002 – befolkningen, utbildningen och arbetsmarknaden med sikte på år 2220*, kan bl.a. följande uppgifter hämtas.

Sammanfattning

De gjorda beräkningarna är just beräkningar, och inte prognoser i ordets egentliga bemärkelse, dvs. förutsägelser om *den mest sannolika* utvecklingen. I kalkylen har antagits att arbetskraftsdeltagandet (andelen av befolkningen som har eller söker arbete) kommer att öka successivt i åldrarna 35–54 år.

Antalet personer i åldern 20–64 år kommer att öka under de närmaste 10–12 åren. Därefter vänder utvecklingen men fortfarande år 2020 kommer antalet personer i yrkesaktiv ålder enligt SCB:s prognos att vara 45 000 fler än i dag. Under förutsättning att arbetskraftsdeltagandet närmar sig de nivåer som rådde före krisen på 1990-talet, kommer den s.k. försörjningsbördan för de förvärvsarbetande att ligga på ungefär samma nivå som nu under de kommande 15 åren. Därefter stiger emellertid försörjningsbördan successivt och de stora problemen börjar komma under 2020-talet. Då går de stora årskullarna från

1960-talet i pension och ersätts på arbetsmarknaden av betydligt mindre årskullar. Den redan stora bristen på arbetskraft med vård- och omsorgsutbildning kommer att förvärras, såvida inte intresset för sådan utbildning ökar. Totalt sett får vi på lång sikt brist även på personer med teknisk utbildning och på lärare. Däremot blir det växande överskott på personer med humanistisk och konstnärlig utbildning och på personer med allmän utbildning, dvs. grundskola, samhällsvetenskaplig eller naturvetenskaplig utbildning.

Tabell 10.2. Befolkningen fördelad efter ålder 1980–2030. Tusental samt åldersfördelning i procent

År	Totalt	0–19 år	20–64 år	65– år
1980	8 318	26,4	57,3	16,3
1990	8 591	24,6	57,7	17,7
2000	8 883	24,1	58,7	17,2
2001	8 909	24,0	58,8	17,2
2010	9 114	22,7	58,5	18,8
2020	9 407	22,2	56,1	21,7
2030	9 623	22,4	54,0	23,6

Källa: SCB

Rörligheten till och från Sverige antas öka och nettoinvandringen antas i medeltal bli cirka 20 000 personer per år. När arbetskraftsmigration blir möjlig från nytillkommande länder i EU räknar SCB med att det kan bli en migrationstopp liknande den som inträffade åren 1969–1970 med återflyttning några år senare.

Befolkningsutvecklingens konsekvenser för samhället

Antalet personer i åldrarna 20–64 år kommer att öka med drygt 100 000 till år 2010 enligt 2001 års befolkningsprognos. Tillväxten sker bland personer i åldern 55–64 år. I dag är cirka 19 procent av befolkningen i åldrarna 20–64 år över 55 år. År 2010 kommer drygt 22 procent att vara över 55 enligt prognosen.

I dag är 1,53 miljoner av befolkningen över 64 år. År 2010 kommer motsvarande antal att vara omkring 1,72 miljoner och tio år senare omkring 2 miljoner. Ökningen av antalet pensionärer är fram till år 2020 koncentrerad till åldrarna under 80 år. Under

perioden 2020–2030 ökar antalet personer i åldrarna 80 år och äldre med 230 000, vilket är en nästan 50 procentig ökning på tio år. Detta kommer med all sannolikhet att medföra en oerhörd belastning på vårdapparaten eftersom äldre människor har större behov av vård än yngre.

Antalet barn och ungdomar mellan 0 och 19 år var 2,14 miljoner år 2000 och kommer att minska med 75 000 till år 2010. Eftersom antalet födda har varierat kraftigt så är det stor skillnad på antalet personer i olika åldrar. Redan år 1999 nådde årskullarna 7–9 år sitt maximivärde. De stora barnkullarna födda omkring 1990 kommer att märkas tydligt när de går vidare genom skolsystemet. Trycket kommer att vara stort på högstadiet mellan 2002–2007 och på gymnasieskolan 2007–2012. Variationen i antalet födda kommer förmodligen att vara stor även i framtiden.

Jämförelse med övriga Europa

Minskad andel i åldrarna 20–64

Sverige har jämfört med andra europeiska länder en relativt låg andel av befolkningen i åldrarna 20–64 år. Anledningen till detta är framförallt att barnafödandet i Sverige fram till 1970-talet var lägre än i övriga Europa. En annan orsak är att medellivslängden i Sverige har varit högre än i andra europeiska länder. Även i Island, Frankrike och Irland är 20–64 åringarnas andel av befolkningen låg. Däremot är denna andel hög i Tyskland, Italien och Nederländerna.

I Sverige kommer andelen av befolkningen i åldrarna 20–64 år att vara lägre än i övriga europeiska länder år 2020.

Andelen äldre ökar

Befolkningen är i dag äldst i Italien, Sverige och Tyskland. I dessa länder är 17–18 procent av befolkningen 65 år eller äldre. Länder med stor naturlig folkökning som Irland och Island har en liten andel äldre, endast 11–12 procent. Fram till 2020 kommer kraftiga förskjutningar att ske i åldersfördelningen. I Finland kommer andelen äldre att öka med 7 procentenheter och i Nederländerna, Frankrike, Schweiz, Tyskland och Sverige med 5 procentenheter. I Danmark ökar däremot andelen åldringar endast med 3 procentenheter fram till år 2020. Medellivslängden har ökat mycket

måttligt i Danmark under de senaste decennierna. I den danska prognosen antas en fortsatt låg tillväxt i medellivslängden.

Försörjningskvoten högst i Sverige år 2020

Den s.k. försörjningskvoten är ett mått på hur många personer som skall försörjas av den del av befolkningen som är i yrkesverksamma åldrar, 20–64 år. Denna kvot varierar för de av SCB nu studerade europeiska länderna mellan 1,61 och 1,75 år 2000. Detta betyder att varje person mellan 20 och 64 år i genomsnitt hade mellan 1,61 och 1,75 personer att försörja inklusive sig själv. År 2000 hade Island den högsta försörjningskvoten och Italien den lägsta. Under de närmaste åren minskar försörjningskvoten i Island medan den ökar i Italien. Fram till år 2020 är det endast i två länder som försörjningskvoten kommer att bli lägre, Island och Irland. Irland kommer år 2020 att ha den lägsta försörjningskvoten medan Sverige kommer att ha den högsta.

Befolkningen i yrkesverksam ålder ökar

Befolkningen i åldern 20–64 år, som alltså står för mer än 97 procent av antalet sysselsatta i landet och en ännu högre andel av arbetskraftsutbudet i timmar räknat, uppgår i dag till 5,2 miljoner. Fram till år 2006 växer befolkningen i dessa åldrar med 100 000 enligt SCB:s senaste befolkningsprognos. Fyrtioåringarnas "uttåg" från arbetsmarknaden kommer några år senare att kompenseras av de stora årskullarna som föddes omkring år 1990. Ökningen fortsätter därför fram till år 2012–2014, då skillnaden mot i dag kommer att vara som störst, ungefär 100 000 personer. Därefter börjar en minskning av befolkningen i åldrarna 20–64 år, men fortfarande vid år 2020 kommer antalet i den ålderskategorien att vara 45 000 fler än i dag.

Den framtida försörjningsbördan

Den s.k. *försörjningsbördan* kan enklast sägas vara ett mått på hur många det är som skall leva på det som den yrkesverksamme producerar. Detta mått har beräknats genom att den totala

befolkningen satts i relation till det framtida antalet sysselsatta i åldrarna 20–64 år enligt SCB:s prognos.

Enligt det sammantagna resultatet av de antaganden som görs om befolkningsutvecklingen, arbetskraftsdeltagandet och arbetslösheten kommer försörjningsbördan inte att förändras speciellt mycket förrän framemot år 2015, då den svagt börjar öka fram till år 2020. Den kraftiga ökningen av försörjningsbördan som man skulle kunna befara när ”fyrtiootalisterna” blir pensionärer strax före 2010 blir alltså inte av om sysselsättningsprognosen visar sig vara riktig.

Från att varje sysselsatt tidigare i genomsnitt hade cirka 2 personer att försörja år 1990 ökade försörjningsbördan till nära 2,3 personer 1994–1997, varefter den snabbt minskade p.g.a. förbättringen på arbetsmarknaden. År 2000 var försörjningsbördan 2,2 personer per sysselsatt i åldern 20–64 år. Enligt prognosen kommer den att ligga kvar på – eller till och med under – den nivån fram till år 2015, varefter den ökar något till år 2020. Om inte arbetskraftsdeltagandet ökar på det sätt som SCB antagit utan ligger kvar på nuvarande nivå, skulle försörjningsbördan år 2020 bli 3–4 procent högre än i prognosen.

10.3 Beviljade arbetstillstånd

Medborgare från länder utanför EU-området, som inte har permanent uppehållstillstånd i Sverige, måste ha arbetstillstånd för att få arbeta här. Det är Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) som beslutar om riktlinjer för bedömningen av ärenden om arbetstillstånd. Nuvarande riktlinjer redovisas i avsnitt 9.3.

Tabell 10.3. Beviljade arbetstillstånd exkl. permanenta uppehållstillstånd år 2000–2002

Beslutsmånad	2000	2001	2002
januari	841	1 821	1 419
februari	815	897	1 579
mars	1 303	1 352	1 404
april	1 180	1 063	1 202
maj	2 361	1 195	923
juni	2 878	1 655	1 137
juli	2 340	1 310	957
augusti	1 870	1 223	987
september	1 237	864	1 025
oktober	1 281	1 351	
november	763	1 180	
december	726	815	
Summa	17 595	14 726	10 633

Källa: AMS, Förmedlingsenheten

Hur de beviljade arbetstillstånden fördelar sig över olika sektorer inom arbetsmarknaden framgår av tabell 10.4 som avser år 2002.

Tabell 10.4. Beviljade arbetstillstånd, yrkesgrupp och kön, januari–september 2002, (exkl. permanenta uppehållstillstånd)

Yrkesgrupp	Summa	K	M
Underhållning, musik, teater dans, cirkus, tivoli, konstnärer	2 492	496	1 996
Gymnasium, universitet & forskning	75	280	595
Jordbruk-, trädgårds- och djurnäring	813	216	597
Praktikanter, trainees, internutbildning, volontärer etc.	807	264	543
Industri, process- och maskinoperatör, transportarbete m.m.	794	702	92
Hantverksarbete inom byggverksamhet och tillverkning	646	622	24
Övriga ingenjörer och tekniker	625	38	587
Data-, elektronik-, teleteknikspecialister och tekniker	622	555	67
Ej yrkesklassificerade	589	210	379
Hushållsarbete, au-pair, städning	490	461	29
Läkare, sjukvårdspersonal etc.	428	194	234
Ledningsarbete, direktörer, chefer, projektledare, "manager"	273	331	58
Iddrottsmän, tränare, spelare	295	41	254
Ekonomisk, administrativ och juridisk personal	257	126	131
Övrigt	138	18	120
Konsulter m.fl.	136	29	107
Restaurangnäring	108	18	90
Religiöst arbete, religiösa ledare etc.	76	23	53
Vård, omsorg, assistenter, terapeuter, socialsekreterare	33	12	21
Fysiker, kemister, farmaceut, labass.	21	6	15
Media: TV, press m.m.	19	7	12
Tolk, översättare, språk	18	12	6
Konfektion, klädindustri	15	14	1
Servicepersonal, personliga tjänster (ej offentlig verksamhet)	5	1	4
<i>Summa:</i>	<i>10 633</i>	<i>2 719</i>	<i>7 914</i>

Källa: AMS, Förmedlingsenheten

Säsongsarbetstillstånd ges endast under tiden 1 april–1 november. Tillstånden ges för en tid av tre månader och för viss bransch. Antalet tillstånd är begränsat och kvoter anges av respektive länsarbetsnämnd varje år. På senare tid har kvoter endast tilldelats inom jordbruk och trädgårdsnäringen. År 2001 utfärdades sammanlagt 7 143 säsongsarbetstillstånd. Drygt 90 % av dessa utfärdades till medborgare från kandidatländerna.

Tabell 10.5. Antal beviljade säsongsarbetstillstånd 2001

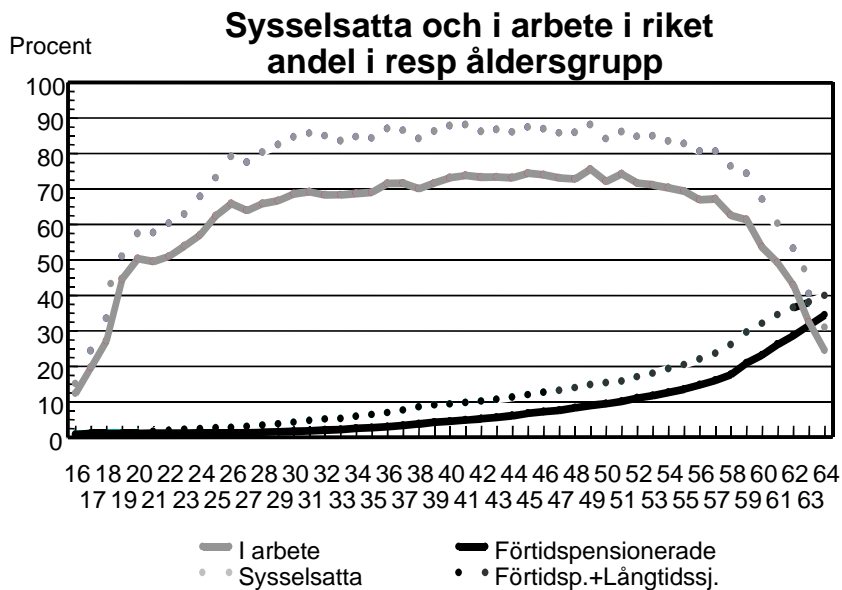
Län	Totalt	Medborgarskap	Totalt
Stockholm	138	Polen	5 070
Uppsala	46	Litauen	1 100
Södermanland	115	Ukraina	286
Östergötland	246	Estland	175
Jönköping	127	Lettland	89
Kronoberg	60	Rumänien	79
Kalmar	1 386	Tanzania	78
Gotland	0	Ryssland	57
Blekinge	1 116	Vitryssland	40
Skåne	2 198	Bulgarien	25
Halland	268	Thailand	24
Västra Götaland	710	Kamerun	12
Värmland	326	Filippinerna	10
Örebro	78	Övriga länder	98
Västmanland	44	<i>Summa:</i>	<i>7 143</i>
Dalarna	64		
Gävleborg	82		
Västernorrland	62		
Jämtland	57		
Västerbotten	<u>20</u>		
Norrbotten	0		
<i>Summa:</i>	<i>7 143</i>		

Källa: AMS, Förmedlingsenheten och egna bearbetningar

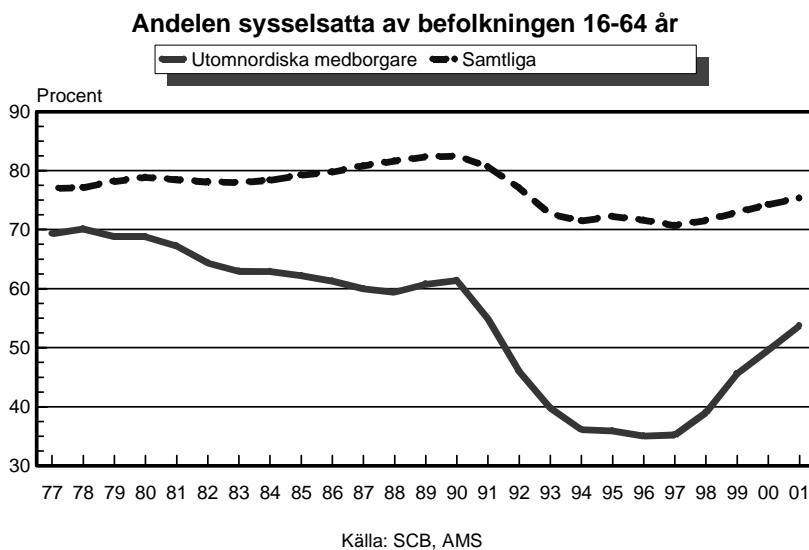
10.4 Statistik

Här redovisas i form av diagram hur situationen på den svenska arbetsmarknaden ser ut och hur den har sett ut. Av diagrammen framgår fördelningen av de sysselsatta mellan olika åldersgrupper och mellan svenskar och utomnordiska medborgare. Dessutom visar diagrammen arbetslösheten bland svenskar och utlänningar och äldreavgångarna fördelat på olika verksamhetsområden.

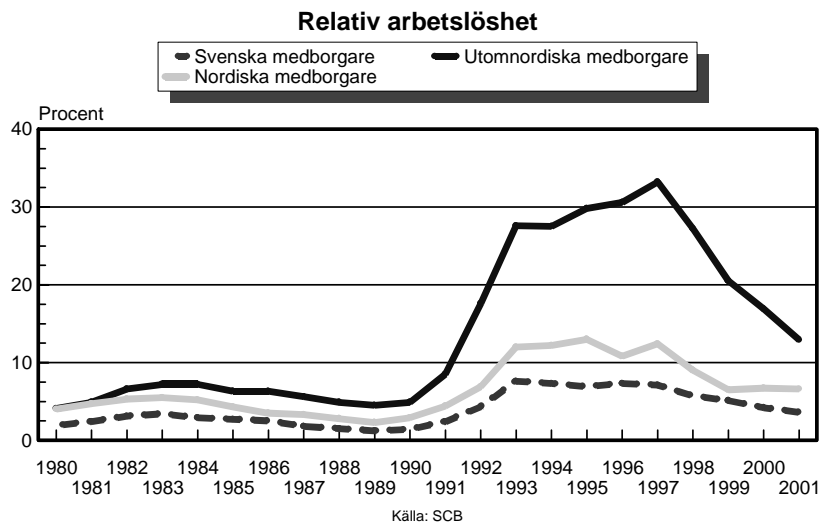
Figur 10.1.



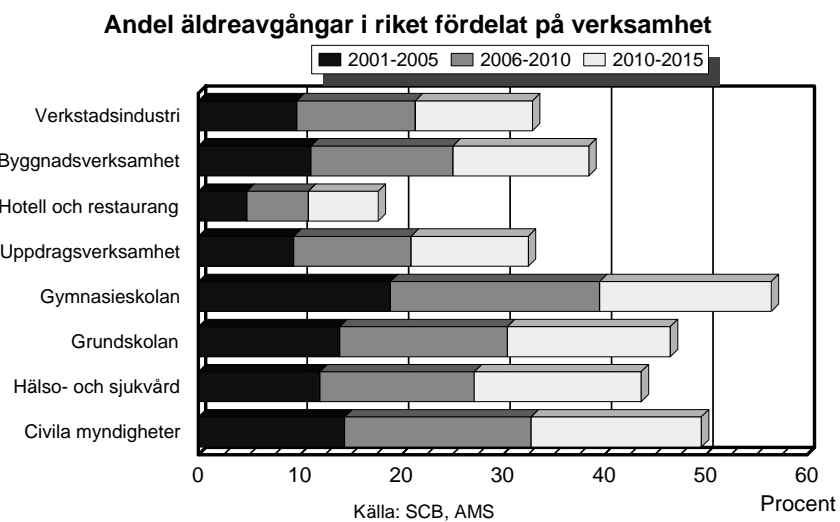
Figur 10.2.



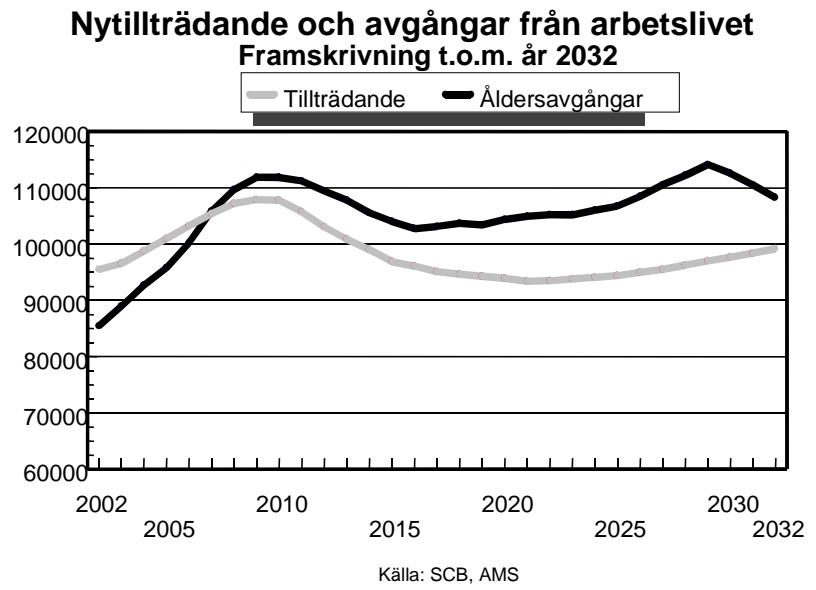
Figur 10.3.



Figur 10.4.



Figur 10.5.



11 Rapporter från Sveriges ambassader i kandidatländerna

Sveriges ambassader i kandidatländerna har ombetts att inkomma med fakta och synpunkter kring de frågor som ställs i utredningens direktiv. Här redovisas de rapporter som inkommit från ambassaderna i Estland, Lettland, Litauen, Polen och Tjeckien. Urvalet har skett med tanke på att det troligtvis är från dessa länder vi i första hand kan vänta oss invandring.

11.1 Estland

Arbetskraftstillgången i Estland

Estland har i dag en arbetslöshet på ca 11,4 % (ca 88 000 personer) jämfört med 1,5 % 1991. Sysselsättningsgraden har gått ned från 76,9 % (1991) till ca 60 % (2001). Omkring 590 000 personer är således sysselsatta i Estland. Den strukturella arbetslösheten är relativt hög bland ungdomar och lågutbildade; en avsevärd grupp är långtidsarbetslösa; regionalt mellan agrara och urbana områden är skillnaderna även stora. Arbetsmarknadspolitikens fortsatta utmaning är att integrera arbetare från ”traditionella” sektorer till den expanderande sektorn i ekonomin.

Estland har samma demografiska struktur som de flesta europeiska länder: låga födelsetal och en stor befolkningsgrupp i övre medelåldern som inom de närmaste 10 åren kommer att gå i pension. Försörjningsbördan kommer även här att öka för den yngre generationen.

I dagsläget finns det överskott på utbildade lärare på alla nivåer, då man skurit ned i denna sektor under de senaste åren. Det finns även ett överskott av personer utbildade för vård sedan omsorgssektorn som kraftigt reducerats sedan 1990. En motverkande effekt är emellertid att löneläget i sektorerna ovan är så lågt att många av de som söker sig till andra mer välbetalda arbeten. Överskotten

kommer säkerligen att försvinna inom de närmaste tio åren med tanke på åldersstrukturen bland de sysselsatta.

Det råder redan i dag brist på välutbildade tekniker och specialister i Estland och man försöker bl.a. förbättra och utveckla vidareutbildning och yrkesskoleutbildningar.

Invandring från Estland till Sverige

Det finns ingen större anledning att anta en dramatisk ökning av invandringen till Sverige i och med Estlands EU-medlemskap. De välutbildade och duktiga hittat redan i dag ut på de internationella arbetsmarknaderna om de så önskar. För det stora flertalet ester är utlandsarbete inte något reellt alternativ.

Konkurrens från andra länder

Den arbetsmarknad som ligger närmast Estland är den finska och redan i dag arbetar ett antal tusen ester i Finland. Här har esterna den fördelen att de relativt snabbt kan lära sig språket, om de inte redan behärskar det. Sverige är, efter Finland, fortsatt bland de mest intressanta arbetsmarknaderna och det finns många ester med goda kunskaper i svenska. Samtidigt behärskar den yngre generationen ester engelska i allt högre grad, vilket gör att de kan söka sig till länder där detta språk är gångbart, såsom UK och USA. Tyska är även ett språk på frammarsch med stora arbetsmöjligheter för de duktiga och välutbildade.

Utvandringens negativa konsekvenser för Estland

Befolkningen i Estland har minskat sedan den återupprättade självständigheten med omkring 200 000 personer. Från 1,57 miljoner 1990 till 1,36 miljoner för 2001. Orsaken är en blandning av minskade födelsetal och utflyttning till andra länder som Finland, Sverige, USA, m.fl. Ett antal ryskspråkiga har också flyttat till Ryssland.

Esternas syn på utvandring

Esterna är medvetna om att utflyttningen av ung, välutbildad arbetskraft påverkar Estlands framtidschanser negativt. Någon egentlig debatt finns emellertid ej. Samtidigt ser man det som positivt att ester har möjligheter att utbilda sig och kvalificera sig professionellt i andra länder. Man ser möjligheterna till utlandsvistelser som berikande och räknar med att många kommer tillbaka. Nationalkänslan är stark, samtidigt som många inte har några större problem med att flytta utomlands några år till ett relativt välbetalt jobb. Estland ses av många som ett land med utmaningar och möjligheter som inte finns i större grannländer. För en ung och framåt person är det möjligt att snabbt arbeta sig upp och bli framgångsrik, något som tar mycket längre tid i andra länder.

Negativa konsekvenser för Sverige

Estlands EU-medlemskap lär enligt ambassadens bedömning ej få några större negativa konsekvenser för Sverige på arbetsmarknadens område. Tvärtom kan man marginellt se att ett antal välutbildade personer inom olika sektorer skulle söka sig till ett nära grannland.

Informationskällor

Informationskällor rörande Estlands arbetsmarknad: "Joint Assessment of Employment Priorities in Estonia", "Republic of Estonia Employment Action Plan" från Estlands socialministerium och "National Development Plan 2000-2002 – Labour Market". Se även hemsidan www.sm.ee/gopro30/Web/goweb.nsf/pages/labourpolicy0001.

11.2 Lettland

Lettland är ett litet land med endast ca 2,4 miljoner invånare. Hälften av dessa bor och arbetar i Rigaregionen där arbetslösheten är liten. I Riga stad så låg som ca 2 %. Resten av landet är förhållandevis fattigt, med undantag av ett par mindre städer, främst hamnstaden Ventspils på den lettiska västkusten.

När det gäller tillgång på arbetskraft inom vård och omsorg, teknik och skola – är förhållandet så att tillgången möter den lokala efterfrågan, men lönerna är låga. Det lär förekomma att lettiska läkare korttidstjänstgör i Sverige och man kan nog tänka sig att det kommer att finnas en hel del personal inom den lettiska vårdapparaten vårdbiträden, sjuksköterskor och läkare som har intresse av tidsbegränsade arbeten i Sverige.

Beredskap/vilja till arbetskraftsemigration bedöms vara liten i flertalet sektorer. När det gäller teknik och ekonomi på akademisknivå (privat sektor) är flyttbenägenheten låg. Mycket beroende på att personal med hög kompetens kan få jobb med förhållandevis hög lön i Lettland – och levnadsomkostnaderna är låga. Ett belysande exempel på detta är att ca 80 % av de som tar examen från den prestigefyllda "Stockholm School of Economics Riga" stannar i Lettland – framtidsutsikterna är helt enkelt mycket goda, de nyutexaminerade studenterna får goda, ansvarsfyllda och välbetalda positioner i det lokala näringslivet.

De "gästarbetare" som reser från Lettland till Sverige i dag är nästan uteslutande lantarbetare (jordgubbsplockning etc.) ca 100–200 säsongsarbetsstillstånd utfärdas varje år. Sannolikt finns ett mycket större mörkertal – då lettiska medborgare är viseringsfria och kan "turista" i tre månader (i taget). De "svartjobbade" är troligen mest lantarbetare, men även barnflickor och i viss mån hantverkare (småhusbygge/renovering).

Med fri rörlighet torde inflödet av lettisk arbetskraft främst beröra dessa sektorer – och skogsplantering. Men även vårdpersonal kan tänkas vilja arbeta i Sverige. Troligen kommer det mest att röra sig om tillfälliga jobb och säsongsarbeten. Basen i dessa människors liv ligger i Lettland och levnadsomkostnaderna är så mycket lägre här.

11.3 Litauen

Arbetsmarknadssituationen i Litauen

Efter självständigheten 1991 började Litauen en ekonomisk reform- och omvandlingsprocess, från en statligt reglerad ekonomi till en marknadsekonomi. Landet upplevde en kraftig expansion under mitten av 1990-talet men den ryska krisen 1998 innebar ett hårt slag mot den litauiska ekonomin. BNP minskade under 1999

med nästan 4 procent och arbetslösheten steg kraftigt till 12 procent. Trots de senaste årens starka ekonomiska återhämtning (tillväxten under 2001 låg på +5,9 %) är arbetslösheten alltså ett stort problem och ligger enligt officiella beräkningar kring 12–13 procent. Rörligheten på den litauiska arbetsmarknaden har varit betydligt lägre än vad som förväntas och en betydande del av arbetskraften finns kvar i stagnerade lågproduktiva branscher. Av Litauens totala befolkning är i dag 16,3 procent verksamma inom jordbruket, vilket kan jämföras med ett genomsnitt på ca 2 procent i EU-länderna. Inom industrisektorn har andelen under de senaste fem åren legat stabilt kring 21 procent. Högteknologiindustrin representerar en väldigt liten del av den totala industrisektorn, men en total output på 4,4 procent medan låg teknologin svarar för närmare 73 procent. En betydande tillväxt har skett inom service-sektorn som i dag upplevs omfatta mer än hälften av landets befolkning.

Det finns skäl att befara att arbetslösheten den närmaste tiden kan komma att stiga ytterligare p.g.a. privatiseringar och en nödvändig omstrukturering av det ineffektiva jordbruket. Å andra sidan bidrar den allmänna ekonomiska tillväxten till att dämpa ökningen. Ökad konkurrens tvingar också individer att satsa på utbildning, vilket på lång sikt förväntas få positiv effekt på kvaliteten och kompetensen hos den litauiska arbetskraften.

Ett mycket allvarligt problem är den höga arbetslösheten bland litauer mellan 15–29 år. I november 2001 var arbetslösheten bland ungdomar närmare 18,9 procent (av totalt 12 %). Unga människor, även de med universitets/högskoleutbildningar har stora svårigheter att träda in på arbetsmarknaden. Antalet långtidsarbetslösa ökar framför allt bland unga män, i åldern 15–25 år, vilket i hög grad är kopplat till brist på utbildning och arbetslivserfarenhet. Traditionellt har kvinnor högre benägenhet än män att studera vidare och det finns i Litauen betydligt fler högutbildade och specialutbildade kvinnor. Trots detta fortsätter män att dominera bland högre chefspositioner inom såväl den privata som offentliga sektorn och tjänar dessutom betydligt mer än sina kvinnliga kollegor.

Tillgång på arbetskraft inom vård, skola, omsorg och tekniksektorn

Enligt uppgifter inhämtade från den litauiska statistiska centralbyrån var under 2001 kring 6,7 procent av Litauens arbetsstyrka verksam inom vård och omsorgssektorn. 10,7 procent arbetade inom utbildningsväsendet, medan 7,9 procent var verksamma inom tekniksektorn under 2001.

Kravet på universitetsutbildning har de senaste åren ökat, bl.a. till följd av den hårdnade konkurrensen på arbetsmarknaden. Vid årsskiftet 2001/2002 fanns sammanlagt 117 300 studenter inskrivna vid någon av landets universitet och högskolor. Kunskaper i engelska samt till viss del i tyska är relativt god bland högutbildade i åldern 20–35. Kunskaper i det engelska språket är ytterst begränsade i åldersgruppen över 40 år, däremot är kunskaper i tyska betydligt vanligare.

Arbetskraftsmigration från Litauen

Levnadsstandarden är tämligen låg i Litauen, genomsnittslönen ligger på 2 900 sek, den lagstadgade minimilönen är ca 1 100 sek och den genomsnittliga ålderspensionen är ca 900 sek. Skillnader i reallöner tillsammans med en relativt hög arbetslöshet bör ses som två starka incitament för arbetskraftsmigration från Litauen till dagens EU-länder.

Det är i dagsläget dock oerhört svårt att förutspå hur omfattande utflyttningen av arbetskraft från Litauen kommer att bli vid införandet av fri rörlighet. Utifrån befolkningsstatistiken över de senaste fem åren går att skönja en ökad utflyttning av litauiska medborgare. Ett antal undersökningar visar samtidigt att över hälften av litauiska gymnasieelever avser att emigrera till något av dagens 15 EU-länder eller USA för att arbeta eller studera (se bl.a. Lithuanian Human Development Report 2001). Flera skäl anges, bl.a. en önskan om högre levnadsstandard, bättre studiemöjligheter och fler arbetstillfällen.

En faktor som underlättar rörligheten för just högutbildad arbetskraft är att lönevariationen generellt är högre för denna typ av arbetskraft. Ser man specifikt på Litauen så finns en hög potential för migration av högutbildad arbetskraft, speciellt inom åldersgruppen 25–30 år. Löneläget och dagens arbetsmarknadssituation för unga högutbildade är tämligen dålig. De flesta nya jobb för

unga finns i den relativt lågbetalda servicesektorn eller lågteknologiindustrisektorn, vars behov av högutbildad arbetskraft är mycket begränsad.

Det är även rimligt att anta att yngre människor utan relationer är mest benägna att röra på sig för att förbättra sin livssituation.

Arbetskraftsmigration till Sverige och konkurrens från andra EU-länder

När det gäller berörda yrkesområden vård, omsorg, teknik och utbildning så finns det ett flertal faktorer som talar för migration till Sverige. Skillnaderna i reallöner och begränsade arbetsmöjligheter har redan tidigare nämnts, för Sveriges del är även den geografiska närheten betydande. Rörligheten mellan Litauen och framför allt södra Sverige har under de senaste tio åren ökat kraftigt. Kulturellt, ekonomiskt och politiskt finns i dag ett mycket nära samarbete mellan Sverige och Litauen. En rad gemensamma projekt och utbyten sker mellan företag, myndigheter, universitet och skolor vilket skapat ett brett kontaktnät inom berörda sektorer. Institutionen för Nordiska språk vid Vilnius universitet har sedan 1991 bedrivit svenskspråkig undervisning och intresset för svenskstudier har varit stort.

Samtidigt är konkurrensen från övriga EU-länder mycket omfattande. Avgörande i denna fråga är den svenska lönestrukturen som för högutbildade är relativt låg i jämförelse med t.ex. Tyskland och Danmark.

Litauiska medborgare söker i dag framför allt säsongsarbetstillstånd (S-AT), ex. inom trädgårdsnäringen. Lönenivån i Litauen och den omfattande arbetslösheten gör det lockande att på kort tid tjäna in vad det skulle ta månader att göra i hemlandet. Sveriges ambassad i Vilnius mottog under 2000, 700 ansökningar om S-AT. 2001 ökade siffran till 1 215 och under årets första fem månader har 1 300 S-AT ansökningar registrerats.

Intresset för att resa till Sverige inom ramen för olika utbyten är även mycket stort. Efter avslutade studier, lärarutbyte eller forskningsutbyten, har de allra flesta återvänt till Litauen, då det generellt är svårt för litauiska medborgare att få förlängt uppehållstillstånd eller permanent uppehållstillstånd i Sverige. Under 2001 mottog ambassaden i Vilnius sammanlagt 980 ansökningar om UAT och fyllde nästintill kvoten inom ramen för praktikavtalet

med 296 ansökningar utav 300 platser. Under 2002 har hittills mottagits 312 ansökningar om UAT, varav 81 avser anknytningsärenden (make/maka etc.) och ytterligare 264 praktikansökningar. Uppehållstillstånd och arbetstillstånd har under årets första fem månader getts bl.a. ventilationsmontörer, VVS-montörer, takläggare och au-pairer.

Möjligheten för litauiska medborgare att arbeta inom vård, omsorg, skola och teknik i Sverige är i dag begränsad. Ett fåtal viseringsfria arbetstillstånd har utfärdats till litauiska medborgare som sommarvikarierat inom äldre- och sjukvården. Ett ökat intresse från litauiska läkare att arbeta i Sverige har noterats. Enbart under våren 2002 har ambassaden mottagit ett 10-tal förfrågningar kring arbetsmöjligheter i Sverige. Dock är det i dagsläget mycket svårt för litauiska läkare att få arbeta i Sverige, med undantag för specialister inom anestesi, radiologi och patologi.

Som tidigare nämnts är det omöjligt att utifrån nämnda fakta säga hur stort antal som fritt kommer att röra sig för att arbeta eller studera i Sverige. Sannolikheten är dock stor att ett ökat antal människor från Litauen kommer att vistas en längre tid i Sverige. Tittar man specifikt på den öppna arbetsmarknaden så kommer arbetsmöjligheterna för litauiska medborgare i ett annat EU-land i hög grad bero på den framtida arbetsmarknadsutvecklingen. Med en hög arbetslöshet så är det föga sannolikt att litauiska medborgare kan konkurrera på den öppna arbetsmarknaden, men om arbetsmarknadsläget är mer gynnsamt så kommer troligtvis framför allt yngre och välutbildad arbetskraft att söka sig till Sverige och övriga EU-länder.

Negativa konsekvenser av ökad utvandring för Litauen

Problemet med ökad migration av högutbildad arbetskraft s.k. "brain drain" från Litauen är en fråga som fått ökad uppmärksamhet, inte minst på politisk nivå. Det litauiska utbildningsdepartementet beslutade i mars 2002 att tillsätta en arbetsgrupp med uppgift att undersöka vilka konsekvenser en ökad utflyttning av högutbildad arbetskraft kan få för Litauen. Arbetsgruppen har även till uppgift att studera möjligheten att locka tillbaka utflyttade akademiker till Litauen. Rent generellt går det att utläsa en negativ trend när det gäller den litauiska befolkningen, vilket bottnar i en ökad migration tillsammans med låga födelsetal och relativt höga

dödstal. Enligt den litauiska statistiska centralbyrån kommer antalet unga att minska drastiskt från år 2010. Detta kommer visserligen minska konkurrensen på arbetsmarknaden, men ur ett långsiktigt perspektiv kommer en reducering av antalet unga också resultera i en minskning av den totala arbetsstyrkan, vilket kan få långtgående konsekvenser för landets framtida ekonomi och tillväxt.

11.4 Polen

Arbetslösheten i Polen är strax under 18 procent och förväntas öka på grund av den internationella konjunkturedgången, strukturomvandlingen av den tunga industrin samt ett kraftigt tillskott av unga på arbetsmarknaden de närmaste åren. Detta ger dock ingen oro i Polen för emigration efter polskt EU-medlemskap. Snarare pekar man på EU-ländernas kommande behov av arbetskraft som något som talar för att polacker direkt efter anslutningen bör få tillgång till hela den gemensamma arbetsmarknaden. Försök från olika länder att locka kvalificerad arbetskraft har hittills inte varit särskilt framgångsrika. Minskade välståndsklyftor och höga sociala kostnader motverkar emigrationsbeslutet. Antagligen kommer studenter och yngre, mindre kvalificerad arbetskraft att i större omfattning än i dag söka sig till andra länder för att pröva lyckan. Polsk ståndpunkt är att så länge det finns reglerade arbetsmarknader i Europa kommer risken finnas att svart arbetskraft söker sig dit. Schengenavtalets krav på hårdare gränskontroll kommer inte att påverka det polsk-svenska resandet (där visumfrihet sedan länge funnits) men motverkar illegal arbetskraftsmigration till Polen och vidare in i EU. Få tror att den internationella, organiserade brottsligheten kommer att hindras mer än marginellt.

Polsk utvandring för arbete och lycka i andra länder är inget nytt inslag i historien. Emigrationsvågor i modern tid har dock berott på politiska faktorer. Sålunda emigrerade ett betydligt större antal under 1980-talet än tio år senare. (Uppgifterna är från 31 december 2001. Totalt inom hälso- och sociala sektorn en miljon personer). Emigrationen kom att ändra karaktär under transitionsperioden. Studier har visat att allt färre välutbildade valde att utvandra. Det polska ekonomiska undret, med en till synes oavbruten hög tillväxt under mitten av 1990-talet, skapade ett optimistiskt och välbärgat Warszawa där lönerna var konkurrensdugliga för kvalificerad

arbetskraft. Med tanke på att Polen har nästan 40 miljoner potentiella konsumenter etablerades västerländska företag i snabb takt och de behövde personal som både behärskar polska och ett annat språk. Servicesektorn var underutvecklad vilket gav grogrund till en massiv tillväxt av småföretag. Den höjda levnadsstandarden påverkade även viljan till att säsongsarbeta i andra länder. Den polska valutan, zlotyn, har varit alltför stark för att polacker skall finna incitament att resa utomlands för att arbeta "Att plocka jordgubbar i Sverige ger inte längre någon lägenhet i Warszawa". Välståndsskillnaderna är dock stora mellan olika regioner. De som alltjämt söker sig till andra länder för att säsongsarbeta är personer som trots allt ser en vinst. För många kan denna vara att semestern blir finansierad.

Polen har som bekant drivit frågan hårt om att dess befolkning direkt efter EU-anslutningen bör få fri tillgång till medlemsstaternas arbetsmarknader. Man menar att i synnerhet Tyskland och Österrike uppvisar ogrundad oro för en stor arbetskraftsinvandring. Självfallet förstår man att Tyskland har en bekymmersam arbetslöshet i de östra delarna men argumenterar att EU-länderna faktiskt rycker och sliter i polsk personal på grund av det egna demografiska underskottet och oviljan hos den egna befolkningen att ta "smutsiga" arbeten, exempelvis säsongarbeten. Närmare en kvarts miljon polacker reser i år till Tyskland för avtalsenliga säsong- och tillfälliga arbeten. Som jämförelse kan visas att Sverige de senaste åren givit cirka 4 500 säsongarbetstillstånd till polacker och i Polen bosatta utlänningar. Nästan lika många arbetstillstånd har Frankrike och Tjeckien avtalat med Polen. Även Spanien söker säsongarbetare men även yrkeskunniga livsmedelsarbetare samt kvalificerade tekniker. Det uppges att cirka 15 000 polacker arbetar legalt i Spanien och deras arbetskraft värderas högt.

IT-specialister, ingenjörer, har i mindre omfattning sökt sig utomlands för att arbeta. Byggt på erfarenheter bör trenden vara att det även fortsättningsvis blir svårt att attrahera högt kvalificerade polacker att lämna landet. Det tyska "gröna kortet" är ett gott exempel där den förväntade strömmen av tusentals ivriga polacker blev en besvikelse då endast 200 har lockats. Det visade sig att lönen var tillräckligt konkurrenskraftig i Warszawa, levnadskostnaderna mindre, likaså de sociala kostnaderna. Slutligen fanns det en rädsla för en sämre position på arbetsmarknaden efter några års utlandsarbete. Dessa fakta, anser bl.a. företrädare för Arbetsmarknadsministeriet, visar att en debatt om brain-drain från Polen är

överflödig. Arbetskraftsutvandring kommer alltid att finnas och inget kan hindra det, tycks man resonera.

Sjuksköterskeutbildningen har blivit impopulär beroende på att omfattande vårdreformer ökat arbetslösheten bland sjuksköterskorna. Polska Centralförbundet för Sjuksköterskor och barnmorskor beräknar att 260 000 sjuksköterskor finns i Polen varav ungefär 6 000 är arbetslösa. Redan i dag råder brist på kvalificerad medicinsk personal i Polen och man befarar ett underskott även av lägre utbildad personal. Det verkar som de flesta länder är intresserade av polsk vårdpersonal. Norge har varit mycket aktivt för att fylla behovet av tusentals sjuksköterskor. Språkutbildningen har skett i Polen. Nyfikenheten har varit stor från sjuksköterskorna men planerna realiserar sällan. Främst språkbarriären men även kompetenskraven (trots att de sägs vara jämförelsevis moderata) har visat sig vara svåra hinder. I Tyskland hittar man ofta polska sköterskor inom äldreomsorgen. Holland annonserar i dagspressen efter vårdpersonal. Storbritannien är i initialfasen i att söka tusentals sköterskor. Irland underlättar viseringar för sköterskor och läkare samt nyckelgrupper inom IT-teknik och lärare. Det finns uppskattningsvis 900 000 personer som arbetar inom utbildningsområdet, däribland råder låg arbetslöshet. Det är till och med så att Polen importerar språklärare (bl.a. engelska) från Ukraina.

Arbetslösheten skapar en hopplös situation för många

Många anser att den potentiella arbetskraftsutvandringen kommer att bero på landets tillväxt. Den polska regeringen räknar med att tillväxten inom de närmaste tre åren skjuter fart från nulägetens en procent till att åter uppnå fem procent. Därigenom hoppas man på att antalet arbetsplatser skall öka. Men samtidigt pågår omstrukturering av industrin och tusentals arbetstillfällen kommer att försvinna inom kol- och stålindustrin i södra Polen samt vid varven vid östersjökusten. Märkbar är även produktivitetsökningen inom det polska samhället vilket leder till personalminskningar. Under åren 1997–2001 minskade antalet tillgängliga arbeten med 1,27 miljoner eller 8,3 procent. Arbetslösheten är för närvarande cirka 17,8 procent (eller ungefär 3,25 miljoner personer) men ett tillskott på en halvmiljon människor från skolorna förväntas vilket kan, om inte regeringens nya program för ungdomsarbeten fungerar, ge en registrerad arbetslöshet på 19 och 20 procent vid årets slut. Perso-

ner under 24 år svarar för mer än 30 procent av de arbetslösa. I det svenska närområdet är arbetslösheten regionalt mellan 20–29 procent och på sina håll kring staden Szczecin nära 40 procent.

Dessvärre är situationen närmast hopplös på landsbygden. De arbetslösa saknar ofta annan utbildning än yrkesskola, ofta ingen skola alls över grundskola. Apatin och fattigdomen överförs från den äldre generationen till nästa. Detta avtecknar sig i att migrationsbenägenheten från landsbygden hittills inte har visat sig vara stor. Skall utvandring ske är det troligt att sådan sker från ekonomiskt aktiva platser där det även tidigare varit ett alternativ, dvs. de industrialiserade och mer välbärgade delarna av Polen. Boende nära gränsen är en påverkande faktor. I sådana fall är dock situationen på destinationslandets arbetsmarknad av betydelse. Flödena går mest till Tyskland men med dagens höga arbetslöshet i östra Tyskland tvingas de resa längre in i landet vilket ger en annan transaktionskostnad för den enskilda att överväga.

Hur många kommer att emigrera?

Polen upplever en utbildningsexplosion. I slutet av 1980-talet studerade knappt 400 000 vid högskolor och universitet, år 2000 var samma siffra 1,5 miljoner (www.case.com.pl/konf/re/7wior.pfd). Delvis kan detta förklaras av 1980-talets baby-boom men även av en ökad insikt om värdet av utbildning. Som tidigare nämnts är utsikterna dåliga för den cirka miljon (200 000/år) unga som fram till 2005 årligen gör sitt insteg på arbetsmarknaden. För många blir detta en tragedi i förlorade drömmar. Eftersom studiemedelssystemet är undermåligt tvingas den studerande deltidsarbeta eller leva på sina föräldrar. Många kommer att söka sig till Warszawas dynamiska arbetsmarknad. Vissa kommer pröva lyckan i andra länder. Troligtvis kommer Polen uppleva en liknande positiv utveckling som vi sett i Sverige med en resande, studerande ungdom som hämtar kunskap och erfarenhet från andra länder. Det aktade veckomagasinet Wprost beräknar att 250 000 unga polacker (20–28 år) kommer att emigrera de närmaste åren. Mer vetenskapligt formade studier synes få olika resultat beroende på vilka faktorer som invägs i de olika ekonometriska modellerna. Exempelvis visar en studie att 843 000 polacker kommer att emigrera till och med 2010, ifall BNP utvecklingen i Polen efter EU-inträdet blir låg. Blir utvecklingen positiv kommer endast hälften att emigrera

(www.bma.bund.de). Försiktigare beräkningar visar på en polsk arbetskraftsutvandring om 60 000 vid utvidgningens första år och 100 000 årligen efter det att transitionsperioden är över. Gemensam slutsats för studierna är att ju lägre välfärdsgapet mellan Polen och övriga EU-länder blir desto färre polacker söker sig utomlands för att arbeta. Som jämförelse tar man gärna Spanien och Portugal då dessa blev medlemmar. Den befarade massutvandringen till norra Europa uteblev.

Kommer Sverige drabbas av ökad brottslighet?

Polen kommer införa visumkrav för medborgare från Belarus, Ryssland och Ukraina den 1 juli 2003. Därmed skall Polen kunna delta i Schengensamarbetet efter sitt medlemskap 2004. Polsk gränsbevakning och tull skall bevaka EU:s längsta gräns mot öst. En direkt effekt av att krav på visum införs kommer att bli minskad dagspendling av gränshandlare vilket kommer att leda till svåra ekonomiska konsekvenser för främst många ukrainare men även för de polacker som lever i dessa fattiga delar av Polen. En förbättrad gränskontroll kommer att leda till att en del av den nu illegala arbetskraften från andra östländer kommer att minska.

Vad gäller den polska svarta arbetskraften i Sverige och övriga EU kommer skillnaden bli liten. Friheten att resa omöjliggör kontroll. Belgien har gjort försök att legalisera den polska svarta arbetskraften som man beräknar till 30 000 personer bara i Bryssel. Amnesti erbjöds och möjlighet till permanent uppehållstillstånd. Nästan ingen anmälde sig då man visste att arbetsgivarna skulle tvingas betala högre löner vilket skulle innebära friställande för dem själva. Polsk uppfattning är att den svarta arbetskraften kommer att vara av samma storleksordning så länge arbetsmarknaden i de aktuella länderna ger svartarbetande konkurrensfördelar.

Få tror att brottsligheten märkbart kommer hejdas från att fortsätta penetrera EU. Polacker är sedan tidigare ofta förekommande i svenska brottsregister. Men brottsligheten har ändrat karaktär. I dag styrs verksamheten av internationella organisationer som är svårstoppade. Det är mycket viktigt att det polisiära samarbetet inom EU ges resurser för att utvecklas, bl.a. brottsförebyggande underrättelsetjänst. Man vet att illegal pass- och visumproduktion kommer att öka, traffickingproblemet kommer inte att minska men ledas till mindre bevakade gränser. Polen blir även fortsättningsvis

ett transitland för smuggling och trafficking. Den polska andelen av prostitutionen i EU-länderna bör också bli oförändrad och beroende på vilken syn på sexhandel som råder i de olika länderna. Marknadskrafterna styr och en polsk prostituerad säljer sex till högre pris än en ukrainska. Vad gäller individuell brottslighet kommer antagligen fler brott att begås i och med att fler personer kommer att arbeta i Sverige. Avsättningsmarknaden för stulet gods är oändlig öster om Polen. Sverige har, som sagt, haft visumfrihet för polacker sedan 1991.

Har Sverige något att vinna på polsk arbetskraft?

AMS och Svenskt Näringsliv har den senaste tiden pekat på det stora behov Sverige kommer att få inom vården. Det kan tyckas att den polska arbetslösheten och det svenska behovet är en god ekvation. Men de flesta unga polacker har utbildat sig inom ekonomi och administration. Dessutom är det svenska språket jämförelsevis litet.

Vad gäller sjuksköterskor har Sverige höga kompetenskrav. Dagens polska sjuksköterskor motsvarar de svenska undersköterskorna. Men utbildningen anpassas numera efter EU:s krav. Språkproblemen är dock svåra. Dessutom är svensk lönesättning inom vården ej konkurrenskraftig gentemot exempelvis den norska där dessutom kompetenskraven är lägre.

Andra yrkeskategorier det finns gott om i Polen är apotekare och tandläkare men den polska tandläkarutbildningen godtas inte i Sverige. Tidigare har polska IT-specialister efterfrågats men det har visat sig att lönen varit lika god i Warszawa.

I fall Sverige anser sig ha behov av viss polsk arbetskraft bör en strategi utformas i hur man attraherar arbetskraften. Konkurrensen är stor om vissa yrkesgrupper. En marknadsmässig lön är givetvis viktig men även andra utvecklingsmöjligheter för den enskilde, en social trygghet och goda villkor för medföljande. Norska erfarenheter av samverkan med polska arbetsförmedlingar kan studeras.

11.5 Tjeckien

"Vi flytt int' – den tjeckiska arbetskraftens bristande mobilitet"

Dagstidningen Mlada Fronta Dnes presenterade i en artikel den 23 maj 2000 siffror med budskapet att farhågorna för att de tyska och österrikiska arbetsmarknaderna skall översvämmas av billig arbetskraft efter ett tjeckiskt EU-medlemskap är betydligt överdrivna.

Enligt tjeckiska undersökningar skulle endast omkring 20 000 tjeckier vara beredda att flytta till ett EU-land för att skaffa sig arbete.

Uppskattningarna av det antal som i dag dagspendlar till Österrike och Tyskland varierar mellan 4 000 och 8 000.

Ett avtal mellan Tyskland som medger en kvot på 1 400 pendlare har hittills bara utnyttjats av 500 tjeckier och det tjeckiska utrikesministeriet anger, för att ta ett annat exempel antalet tjeckier i Österrike till 3 600.

Andra undersökningar visar att den tjeckiska arbetskraftens mobilitet till och med har minskat sedan 1989. Mot slutet av 1980-talet flyttade 230 000 personer årligen inom landet på grund av arbetsbyte. Nu ligger denna siffra runt 160 000.

I genomsnitt 50 procent av befolkningen, i vissa områden 70 procent, lever i de trakter där de är födda. En siffra som överensstämmer med en undersökning som gjordes för 100 år sedan.

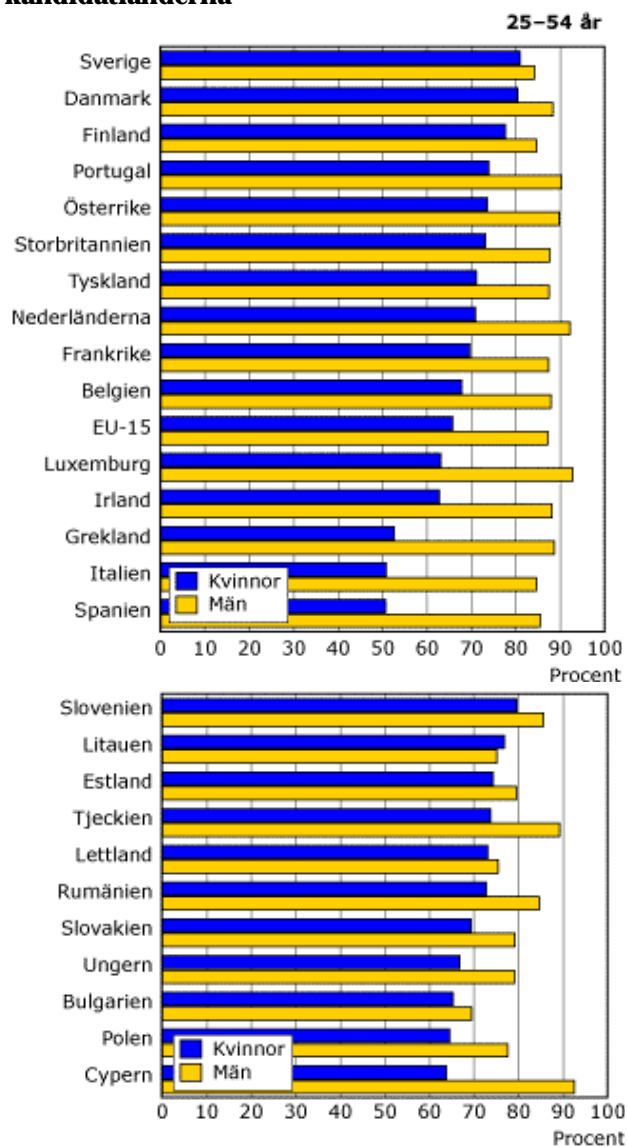
Som orsak till att arbete utomlands inte har någon större attraktionskraft nämner Research Institute for Labour and Social Affairs att köpkraften i Tjeckien är 55 procent av den österrikiska. Eftersom den österrikiska minimilönen, som skulle bli ett riktmärke för de flesta pendlare eller utvandrare uppgår till 60 procent av genomsnittslönen, skulle vinsten i att arbeta i Österrike där prisläget är det dubbla bli obetydligt eller ingen. Förhållandena är jämförbara vad den tyska arbetsmarknaden beträffar.

Ej heller den kvalificerade arbetskraften tycks lockas av EU-marknadens möjligheter. En studie från 1997 visar att endast 40 av 915 tillfrågade forskare och universitetslärare var beredda att omedelbart flytta utomlands för en period överstigande ett år. Nio procent sade sig ha haft detta i åtanke men inte gjort några förberedelser. 18 procent hade en utlandsvistelse i åtanke men inte för närvarande medan 70 procent inte hade en tanke på att lämna Tjeckien.

År 1994 sade 15 procent av alla tjeckier att de kunde tänka sig ett liv utomlands. 1998 hade denna siffra gått ned till 12 procent.

11.6 Statistik

Sysselsättningsintensiteten i åldern 25–54 år i EU- och kandidatländerna



* Uppgift saknas för Malta och Turkiet

Källa: Statistics in focus, Eurostat

11.7 Befolkningsdata för kandidatländerna

Sammanlagt är cirka 6 miljoner av arbetskraften (individer i åldern 15-64 år) i kandidatländerna arbetslösa. Av dem har cirka 2,9 miljoner varit arbetslösa i minst tolv månader i följd (långtidsarbetslösa). Nivån på arbetslösheten varierar mellan de olika länderna och det finns även stora regionala skillnader inom vart och ett av länderna. Mellan 1999 och 2000 ökade antalet långtidsarbetslösa i alla kandidatländer utom i Ungern. Den största procentuella ökningen stod Litauen för där antalet långtidsarbetslösa mer än fördubblades.

Fortfarande är det så att jordbruket är den enskilda sektor som dominerar i flera av kandidatländerna. Särskilt stor är den i Lettland, Litauen, Polen och Bulgarien. (Dessa och nedanstående uppgifter är hämtade från Employment and labour market in Central European countries).

Estland

Befolkning:	1 430 000	(972 000 i åldern 15-64 år)
Antal anställda:	604 000	
Sysselsättningsgrad (i åldern 15-64 år):	60,6 %	
Arbetslöshet:	13,5 %	(92 000 personer)

Litauen

Befolkning:	3 698 000	(2 472 000 i åldern 15-64 år)
Antal anställda:	1 525 000	
Sysselsättningsgrad (i åldern 15-64 år):	60,1 %	
Arbetslöshet:	15,9 %	(280 500 individer)

Lettland

Befolkning:	2 424 000	(1 636 000 i åldern 15-64 år)
Antal anställda:	976 000	
Sysselsättningsgrad (i åldern 15-64 år):	58,2 %	
Arbetslöshet:	14,4 %	(280 000 individer)

Polen

Befolkning:	38 093 000	(25 652 000 i åldern 15-64 år)
Antal anställda:	14 518 000	
Sysselsättningsgrad		

(i åldern 15–64 år): 55,1 %
 Arbetslöshet: 16,6 % (2 815 000 individer)

Slovakien

Befolkning: 5 377 000 (3 692 000 i åldern 15–64 år)
 Antal anställda: 2 083 000
 Sysselsättningsgrad
 (i åldern 15–64 år): 56,3 %
 Arbetslöshet: 19,1 % (490 000 individer)

Slovenien

Befolkning: 1 988 000 (1 393 000 i åldern 15–64 år)
 Antal anställda: 894 000
 Sysselsättningsgrad
 (i åldern 15–64 år): 62,7 %
 Arbetslöshet: 7,1 % (66 000 individer)

Tjeckien

Befolkning: 10 222 000 (7 111 000 i åldern 15–64 år)
 Antal anställda: 4 675 000
 Sysselsättningsgrad
 (i åldern 15–64 år): 64,9 %
 Arbetslöshet: 8,8 % (448 000 individer)

Ungern

Befolkning: 9 927 000 (6 760 000 i åldern 15–64 år)
 Antal anställda: 3 807 000
 Sysselsättningsgrad
 (i åldern 15–64 år): 55,9 %
 Arbetslöshet: 6,6 % (267 000 individer)

Rumänien

Befolkning: 22 338 000 (15 213 000 i åldern 15–64 år)
 Antal anställda: 10 898 000
 Sysselsättningsgrad
 (i åldern 15–64 år): 64,2 %
 Arbetslöshet: 7,7 % (816 000 individer)

Bulgarien

Befolkning: 8 136 000 (5 499 000 i åldern 15–64 år)
 Antal anställda: 2 734 000

Sysselsättningsgrad:	49,2 %	
Arbetslöshet:	18,7 %	(624 000 individer)

12 Erfarenheter av organiserad rekrytering

12.1 Utfärdade tillfälliga arbetstillstånd

Sedan slutet på 1990-talet har de svenska landstingen i mer eller mindre organiserad form rekryterat läkare och viss annan sjukvårdspersonal från länder utanför EU, som nu ingår bland kandidatländerna.

Under perioden 2000 t.o.m. 2002-11-04 beviljades dispens från AMS riktlinjer (dvs. i stället för 18 månaders arbetstillstånd tillät AMS i dessa fall att tillstånd för täckande av tillfällig brist fick ges för en period om 36 månader) för 234 läkare från Polen, 72 från Ungern, 25 från Slovakien och 20 från Estland, 43 tandläkare från Polen och 5 från Ungern samt 20 sjuksköterskor från Polen, 20 från Ungern och 20 från Slovakien.

Stockholms läns landsting har i två omgångar fått arbetsmarknadspolitiskt stöd för att ge arbetslösa utländska läkare, som har uppehållstillstånd i Sverige, svensk legitimation. I dag har 65 fått legitimation medan cirka 180 gör s.k. AT-tjänstgöring eller vikarierar som läkare.

12.2 AMS engagemang i rekrytering

I samband med att AMS gjorde det möjligt för landstingen att inleda storskalig rekrytering av läkare i EU/EES, genom att arrangera mötesplatser för arbetsgivare och läkare på olika håll i Europa, framförde landstingen önskemål om att AMS skulle teckna ramavtal för språkutbildning. Detta som en service till arbetsgivarna och som ett alternativ till att var och en skulle ta fram underlag för upphandling.

AMS lämnade ut uppdraget att anordna språkutbildning för anbud vilket resulterade i att det, sedan drygt två år, finns ett ramavtal med Folkuniversitetet. Landstingen avropar utbildnings-

platser hos Folkuniversitetet och bekostar språkutbildningen. Något landsting har valt att lösa frågan om språkutbildningen på annat sätt, exempelvis genom folkhögskolekurser. Västra Götaland är ett sådant exempel.

När det gäller inskolning av rekryterade läkare är det ett arbetsgivaransvar. AMS har dock utarbetat en form av checklista för mottagande och inskolning av vårdpersonal från EU/EES.

AMS har under hela tiden samverkat med såväl Landstingsförbundet som Socialstyrelsen och Läkarförbundet. Frågan om legitimationsbedömningar har därför kunnat lösas på ett enkelt sätt. Annars är även legitimationsfrågan ett arbetsgivaransvar.

12.3 Ett exempel på organiserad rekrytering av läkare

Den organiserade rekryteringen från Polen har framför allt skett genom Kalmena Rek AB, som är hälften ägt av Landstinget i Kalmar län och det privata Affärsutveckling Polen AB. Vid kontakter mellan politiker i Kalmar och Polen framkom att det fanns överskott på läkare i Polen medan Sverige hade brist på vissa specialiteter och på vissa orter. Det blev upptakten till bildandet av Kalmena och den organiserade rekryteringen. Drygt hälften av landstingen har använt sig av Kalmena. Några har rekryterat själva. Som framgår av uppgifterna ovan så har rekrytering av vårdpersonal inte bara gjorts från Polen. Flertalet av läkarna har dock rekryterats därifrån.

Kalmena arbetar på detta sätt:

Landstingen meddelar hur många läkare de önskar och vilka specialiteter. Detta sammanställs och Medena, som är Kalmenas dotterbolag i Polen, annonserar i polsk press och deltar på läkarstämmor med information, vilket ger ett stort antal intresseanmälningar. Med hjälp av en erfaren polsk läkare gör Kalmena en första utgallring.

Därefter kallas cirka 200 personer som uppfyller fastställda krav till Warszawa under två dagar för engelskt språktext och provlektioner av svenska lärare. Syftet är att bedöma vilka som kan bedömas klara av det tuffa tempot i språkutbildningen. Information ges också om förutsättningarna för arbete i Sverige.

Härefter återstår cirka 100 personer. Bland dessa väljer landstingen ut dem de vill kalla till intervju i Sverige eller Polen. De läkare som sedan erbjuds anställning kallas till Warszawa under en dag för kontraktskrivning och fördjupad information.

Språkutbildningen startar drygt en månad efter det att kontrakt skrivits och pågår i cirka 30 veckor i Warszawa. Utbildningen är upplagd med hänsyn till Socialstyrelsens obligatoriska språkprov. Läkarna har lön under utbildningen och fritt uppehälle. Landstingen besöker kursgården vid åtminstone ett tillfälle för att mer i detalj få reda på läkarens önskemål inför flytten till Sverige.

Efter cirka 2/3 av kursen besöker läkaren med familj under ett par dagar sitt landsting för att på plats informera sig om bostad, dagis, skolor m.m.

Under utbildningstiden samordnar Medena översättning av examensbevis och CV och överlämnar detta samlat till Socialstyrelsen. På samma sätt hanteras ansökningarna om arbets- och uppehållstillstånd.

Språkutbildningen avslutas med ett prov i sex delar. Alla delar måste klaras för legitimation. Den som inte klarar 1–2 delar kan ändå få börja sin provtjänstgöring. De läkare som inte klarar språkprovet i tillräcklig omfattning erbjuds en ny kurs på cirka åtta veckor. Den som inte heller klarar repetitionskursen får inte komma till Sverige. För dem som fått börja arbeta i Sverige trots att de inte klarat provet fullt ut ordnas en intensivutbildning i Sverige under 1–2 veckor.

De läkare som rekryteras ska vara specialister eller ha minst fem års tjänstgöring efter examen. Provtjänstgöringen i Sverige är minst sex månader. Villkoren är desamma som för en AT-läkare. En ansvarig handledare och berörd klinikchef gör ett skriftligt utlåtande om läkaren har tillräcklig kompetens för svensk legitimation. Socialstyrelsen beslutar därefter om svensk legitimation.

Under denna tid görs också en två veckors obligatorisk kurs i Lund i svensk medicinförfattning, som Kalmena har upphandlat av Lunds universitet eftersom det vore omöjligt att få plats vid ordinarie tillfällen. För svensk legitimation krävs godkänt på denna. Efter den svenska legitimationen görs en bedömning av om läkaren också kan få svensk specialistkompetens eller vad som behöver kompletteras för en sådan.

Kalmena tar ut en avgift på 370 000 kr per rekryterad läkare av det slutliga arbetsgivarlandstinget.

Dotterbolaget Medena har en VD, en assistent, en svensk studierektor och en polsk språklärare (universitetslärare) anställda i Polen. Vidare finns en informatör som behärskar både polska och svenska som svarar för information till läkarna om svensk kultur, samhällsliv m.m. Hon är också landstingens kontaktperson i Polen. På plats finns dessutom som regel alltid tre svenska språklärare.

Hittills har tre rekryteringsomgångar genomförts. Samtliga läkare som kom i första omgången fick sin legitimation inom föreskriven tid. Den andra gruppen, 60 st., har påbörjat provtjänstgöring i Sverige och totalt arbetar (i oktober 2002) 104 polska läkare i Sverige genom Kalmenas försorg. Den tredje omgången startade i april och arbetet pågår fortfarande. Det tredje projektet avslutas i oktober 2002 och ytterligare ett projekt har nu startat för att rekrytera ett 60-tal läkare till de fyra nordligaste landstingen. De läkarna beräknas kunna börja sitt arbete i slutet av oktober 2003.

En utvärdering av det första projektet har gjorts av högskolan i Kalmar. Rent allmänt är de rekryterade mycket nöjda med sina jobb och tillvaron i Sverige. Vissa tycker dock att integrationen i det svenska samhället medfört problem och att fritiden är mindre rik.

12.4 Mina synpunkter

Landstingens rekrytering måste anses som mycket ambitiös och framgångsrik. Förutom den rekryterade läkaren har man ofta fått en medföljande med kvalificerad utbildning som bonus. I de flesta andra yrken är språkkunskaperna inte lika livsviktiga som när det gäller läkare. Men uppläggningsen med kvalificerad språkutbildning, information om Sverige, handledare på arbetsplatsen borde ändå kunna tjäna som förebild för annan organiserad arbetskraftsinvandring.

13 Brottslighet och andra risker

13.1 Inledning

Underlag till detta kapitel är hämtat från Rikssäkerhetspolisens och Tullens rapportering till regeringen, från BRÅ-rapporter och från intervjuer med tjänstemän på dessa tre myndigheter.

Dagens brottslighet har inte sällan internationell anknytning och förövaren eller förövarna har kopplingar till flera länder. Den tekniska utvecklingen (IT, mobiltelefon etc.) i kombination med öppnare gränser har underlättat för gränsöverskridande kriminell verksamhet. I Europa finns kriminella nätverk av personer med stor kompetens och flexibilitet i förhållande till olika former av kriminell verksamhet. Vissa kriminella nätverk förfogar över företag som utåt sett bedriver laglig affärsverksamhet samtidigt som företaget i det fördolda sysslar med brottslig verksamhet. Detta gäller även Sverige.

Bevekelsegrunden för att begå brott är ofta ekonomisk vinning. Kriminellt verkamma söker sig till områden där den brottsliga insatsen bedöms ge god vinstmarginal i förhållande till den risk som finns för upptäckt och straff. Exempel på kriminella verksamheter som bedöms vara särskilt lönande är handel med narkotika, sprit- och cigarettsmuggling samt prostitution. På senare år har flera fall uppmärksammats där flickor och kvinnor från östra Europa engagerats i prostitution i Sverige. Dessutom härrör en stor del av inflödet till Sverige av narkotika och smugglad sprit och cigaretter från dessa länder.

Redan i dag råder visumfrihet för medborgare från kandidatländerna. De har rätt att besöka Sverige som turister i tre månader och kan återvända hit som turister hur många gånger de vill. Några regler om karenstid mellan besöken finns inte och den som utvisas ur Sverige på grund av begånget brott kan tämligen enkelt skaffa sig ett falskt pass och återkomma hit under falsk identitet. Mot denna bakgrund finns det inte skäl att anta att anslutningen av kandidat-

länderna till EU kommer att leda till någon större ökning av brottsligheten i Sverige jämfört med vad som nu gäller. Däremot är det möjligt att anslutningen ger incitament till ny kriminell affärsverksamhet.

En relevant fråga för denna utredning är om sådana oönskade konsekvenser av utvidgningen kan undvikas.

13.2 Utnyttjande av det svenska välfärdssystemet?

Med hänsyn till skillnaden i ekonomisk standard mellan Sverige och kandidatländerna är det befogat att ställa sig frågan om skillnaden inbjuder till missbruk av vårt sociala välfärdssystem. Enligt EG-rätten (se kapitel 7) har en arbetstagare som är medborgare i ett EU-land rätt att söka och ta arbete inom hela EU-området. En EU-medborgare som arbetar i ett annat medlemsland än sitt eget skall i de flesta hänseenden behandlas på samma sätt som värdlandets egna medborgare. Det gäller inte minst beträffande värdlandets olika sociala förmåner, såsom rätten till ekonomiskt bistånd, utbildning och sjukvård etc. Varje medlemsstat bestämmer själv under vilka förutsättningar förmånerna skall ges, vilka typer av förmåner som kan utgå och nivån på dem. Det regleras i medlemsstaternas nationella lagstiftning. Denna får ej behandla EU-medborgare annorlunda än det egna landets invånare. De sociala välfärdssystemen i EU:s medlemsländer skiljer sig åt. Men nivån på dem är ändå tämligen jämn i förhållande till vad som blir fallet i relationen mellan gamla EU och nya medlemsländer.

Det som avgör om en EU-medborgare (eller någon i hans familj) skall komma i åtnjutande av värdlandets sociala förmåner på samma villkor som landets egna medborgare är i regel att personen i fråga betraktas som arbetstagare i värdlandet. Definitionen av arbetstagarebegreppet är alltså av väsentlig betydelse för rätten till sociala förmåner. EG-rättens definition av begreppet är bindande för medlemsstaterna. Enligt EG-rätten skall en person räknas som arbetstagare om följande krav är uppfyllda.

- Personen har en anställning i värdlandet. Anställningen omfattar arbete minst 10 timmar i veckan.
- Arbetet utförs för annans räkning och under dennes ledning.
- Någon form av ersättning för arbetet utgår, dock ej nödvändigtvis i pengar (t.ex. godtas ersättning i form av mat och logi).

Ersättningen behöver inte vara så stor att arbetstagaren själv kan sörja för sitt uppehälle.

En arbetstagare vars anställning gäller för ett år eller längre tid har rätt att få ett femårigt uppehållstillstånd i värdlandet. Upphållstillståndet får inte återkallas enbart på den grunden att personen blir arbetslös eller arbetsoförmögen på grund av en olycka eller sjukdom. Så länge uppehållstillståndet löper skall personen behandlas på samma sätt som värdlandets egna medborgare. Den som är arbetstagare har rätt att ta med sig sin familj till värdlandet. Familjemedlemmarna har i princip samma rätt till uppehållstillstånd och förmåner som arbetstagaren.

I Sverige är det alltså svenska regler om sociala förmåner som gäller för den EU-medborgare som tar anställning i Sverige (se kapitel 9). En EU-medborgare som får uppehållstillstånd i Sverige skall folkbokföras här. Enkelt uttryckt kan man säga att folkbokföringen är inträdesbiljetten till flertalet av våra sociala förmåner.

Min bedömning är att de EG-rättsliga reglerna i kombination med den svenska lagstiftningen om sociala förmåner kan inbjuda till olika former av missbruk av det svenska välfärdssystemet. Som en parallell till att vi under det gångna året har sett organiserad brottslighet ägna sig åt att sälja "asylpaket" till Sverige kan man tänka sig att det skulle kunna vara en affärsidé att sälja arbetserbjudanden som ger uppehållstillstånd och tillgång till hela det svenska välfärdssystemet. Arbetserbjudandena skulle kunna vara fiktiva, av liten omfattning och/eller med dålig lön. Arbetstagaren skulle också kunna sägas upp efter kort tid. Det finns många tänkbara varianter på hur mindre nogräknade personer mot betalning skulle kunna locka hit människor i behov av försörjning eller sjukvård. Efter kort tid skulle de bli det svenska samhällets ansvar. Det finns också en möjlighet att enskilda individer – utan brottslig inblandning – skulle ta chansen att via ett dåligt betalt arbete av liten omfattning ändå få försörjning för sig och sin familj.

När man jämför de ekonomiska förhållandena mellan EU:s nuvarande medlemsländer och de som råder i kandidatländerna handlar det vanligtvis om siffror som visar den genomsnittliga nivån i respektive land. Det är då lätt att förbise att delar av kandidatländernas befolkning lever under mycket pressade ekonomiska omständigheter. De minst privilegierade lever ofta i regioner där arbetslösheten är mycket hög och har vanligen låg utbildning. Bland de sämst ställda är det många som tillhör etniska minoriteter,

vilka inte sällan behandlas sämre än andra som bor i samma land. Enligt min mening talar dessa förhållanden för att det inte skulle krävas särskilt stor övertalningsförmåga för att förmå de minst privilegierade bland kandidatländernas befolkning att betala dyrt (t.ex. genom att sälja alla sina ägodelar, ta uppdrag som prostituerade eller ta lån) för att få en inträdesbiljett till det svenska välfärds-systemet.

Faran för missbruk ska emellertid inte överdrivas och det går naturligtvis inte att hävda att de flesta nya EU-medborgare skulle komma att ägna sig åt missbruk. Men med hänsyn till den ekonomiska verkligheten i dessa länder kan man dock inte blunda för att det kan finnas en uppenbar risk för att vissa individer sätter i system att utnyttja svensk välfärd.

Ett rykte, välgrundat eller ej, om att det i Sverige är enkelt att inkassera stora summor via vårt välfärdssystem kan leda till en större inströmning av arbetssökande, så som vi under det gångna året sett i form av asylsökande från Latinamerika. Även om den ekonomiska skadan för Sveriges del inte skulle bli oöverstiglig finns det risk att den främlingsfientliga opinionen får ökad näring.

13.3 Ett räkneexempel

Jag har bett professor Jan Ekberg att räkna på kostnaden för ett "worst case". Förutsättningarna är ett arbete på 10 timmar i veckan, arbetstagaren tar med sig sin make/maka, två barn och båda makarnas föräldrar. Jan Ekberg har använt samma metod – den offentliga sektorns sätt att omfördela inkomster – som han använt i sin promemoria (bilaga 2). Utgångspunkt är år 2000.

Exempel

Månadslönen för arbetstagaren antas vara 15 000 kr per mån. Vid 10 timmars arbete i veckan blir årslönen $(15\,000 \times 10/40) \times 12 = 45\,000$ kr.

Arbetstagarens bidrag till den offentliga sektorn

- Direkt skatt: 11 520 kr
(45 000 - 9 000 [grundavdrag] x 0,320 [kommunal skattesats])
- Socialförsäkringsavgifter: 15 750 kr
(0,35 x 45 000 = 15 750 kr)
- Indirekta skatter: 10 330 kr
(Invandrarens bidrag till ekonomins förädlingsvärde [BNP] kan uppskattas till 45 000 x 1,35 vilket täcker arbetsgivarens kostnad för lön och socialförsäkringsavgifter. De indirekta skatterna i Sverige motsvarar 17 % av BNP. Dvs. 45 000 x 1,35 x 0,17 = 10 330)
- Arbetstagarens bidrag till den offentliga sektorn blir 11 520 kr + 15 750 kr + 10 330 kr = 37 600 kr

Arbetstagarens årliga ianspråktagande av offentliga transfereringar (grundat på socialbidragsstatistik och norm, bostadsbidraget är beroende på var man bor och är en uppskattning)

- Familj med två vuxna och två barn: socialbidrag 80 000 kr, barnbidrag 20 400 kr, bostadsbidrag 25 000 kr = 120 400 kr.
- En familj med två äldre: äldrestöd eller socialbidrag 70 000 kr, bostadsbidrag 30 000 kr = 100 000 kr. (Om båda makarna har med sig varsitt föräldrapar blir siffran 200 000 kr).

Totalt för två resp. tre familjer: 220 400 kr och 320 400 kr

I exemplet har arbetstagarens bidrag till ekonomin uppskattats till 37 600 kr och ianspråktagande av offentliga transfereringar till 220 400 kr resp. 320 400. Mellanskillnaden blir 182 800 kr resp. 282 800 kr som blir den kostnad som den i landet redan boende befolkningen får finansiera. Summan 182 800 är en minimisumma. Det har nämligen antagits att offentlig konsumtion som sjukvård, skola m.m. har klarats inom redan befintliga resurser, vilket är rimligt när vi räknar på några få familjer. Men skulle det handla om 1 000 eller fler blir naturligtvis kostnaden mycket högre. Likaså om arbetstagaren efter en tid blir arbetslös. 1 000 fiktiva arbetstagare av detta slag skulle alltså kunna kosta minst 185 miljoner kr per år. Sett i ett större sammanhang kan summan tyckas vara en spottstyver. Sett från en svensk arbetstages perspektiv är dock siffran 282 800 kr för *en* familj av detta slag hög. Och det behövs säker-

ligen inte många sådana fall för att gynna en invandrarfientlig opinion.

13.4 Finns det skäl att uppsätta hinder mot missbruk av svenska sociala förmåner?

Jag bedömer att det finns en risk för att våra socialförmåner kan komma att missbrukas om inga åtgärder vidtas för att förhindra det. Samtidigt vill jag inte överdriva riskerna härför och jag vill betona att jag inte ser anslutningen av kandidatländerna som ett hot mot den svenska ekonomin. Tvärtom. Jag är övertygad om att samtliga länder i slutänden kommer att vinna på ett fördjupat samarbete och ser många positiva fördelar med ett utvidgat EU. Vi vet att Sverige i framtiden kommer att ha behov av arbetskraftsinvandring och vi måste därför se till att Sverige framstår som ett attraktivt land att arbeta i.

Min bedömning är emellertid att vi når bäst resultat genom att skynda långsamt. Och jag tycker att det finns skäl att stegvis pröva om det föreligger risker av det slag jag beskrivit. Det tillvägagångssätt jag föreslagit hindrar dessutom inte den seriösa arbetskraftsrörligheten.

Mot bakgrund av bristerna i integrationen av det senaste decenniets invandrare i Sverige är det också väsentligt att agera så att svenskarna behåller sin positiva inställning till invandring och till EU samt att de som har främlingsfientliga åsikter inte får nytt bränsle till sin agitation.

13.5 Åtgärder för att förhindra missbruk

Jag föreslår inga drastiska åtgärder och vill inte se en arbetsmarknad bestående av ett A-lag (med arbetstagare från nuvarande EU) och ett B-lag (med arbetstagare från nya medlemsländer). Arbetstagare från de nya medlemsländerna som kommer hit för att arbeta skall ha tillgång till social välfärd på samma villkor som svenskar och andra EU-medborgare.

Ingen kan i dag säga om den rädsla för missbruk som jag ger uttryck för har fog för sig. Det går heller inte att på någon faktagrund hävda motsatsen. Jag föreslår därför att tillträde till den svenska arbetsmarknaden inledningsvis enbart skall ges till dem

som tar ett arbete här som de kan försörja sig på alternativt ett heltidsarbete med lön i nivå med vad som är normalt för branschen i fråga.

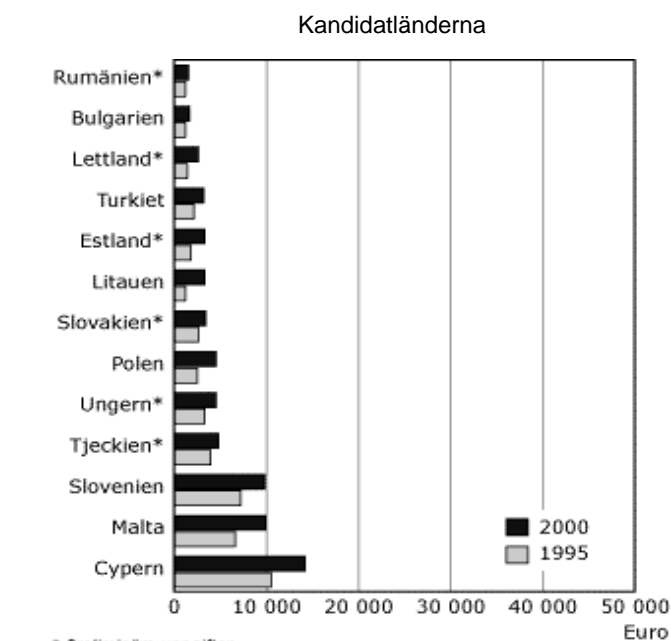
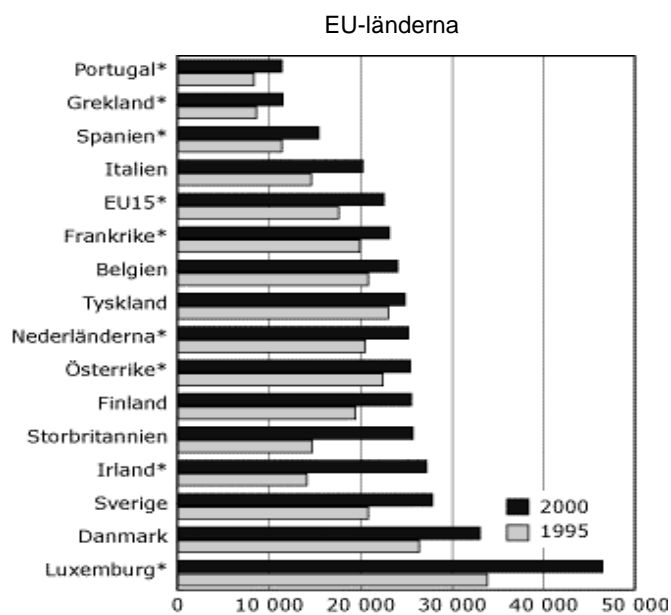
Av försiktighetsskäl föreslår jag en ytterligare kontrollmöjlighet. De som får arbete ges ett första uppehållstillstånd begränsat till ett år. Upphållstillståndet bör förlängas automatiskt med ett år i taget för dem som efter ett år alltså är i arbete.

Såväl arbetsgivar- som fackliga organisationer har goda ambitioner och en viktig uppgift att fylla för att ge stöd och information till de som kommer nya till den svenska arbetsmarknaden. Inför den invandring som eventuellt kommer tror jag det vore av värde att dessa tillsammans med staten diskuterar arbetsfördelning och åtgärder. Jag lägger ett förslag om en särskild överenskommelse för de fall då det blir aktuellt med en större rekrytering.

För att de svenska kommunernas ansvar ska bli tydligt och likartat över landet föreslår jag en erfarenhets- och informationskonferens mellan statliga organ, politiker och tjänstemän i kommunerna.

13.6 BNP per capita i EU- och kandidatländerna 1995 och 2000

Diagrammen visar BNP per invånare i respektive land. För jämförbarhetens skull har en omräkning skett till euro. Före denna omräkning är BNP uttryckt i löpande pris.



* Preliminära uppgifter

Källa: New Cronos, Eurostat och SCB

14 Närmare om vissa förslag

Jag föreslår att Sverige använder möjligheten till övergångsregler, dvs. svensk lagstiftning i stället för EG-regler, under 2–7 år för att uppnå skydd mot det missbruk och den brottslighet som jag befarar. Den svenska utlänningsförordningen måste då ändras före anslutningsdagen, se kapitel 15. Här följer en närmare precisering av vissa andra förslag.

14.1 RSV-intyget

Mitt förslag till en första skyddsåtgärd är en bättre kontroll av de intyg om erbjudet arbete som i EU i dag ligger till grund för uppehållstillstånd. I dag gör Migrationsverket ingen kontroll av de erbjudna arbetena så vitt det inte finns en tydlig misstanke om deras bristande seriositet. Jag föreslår att seriositeten prövas utifrån uppgifter om bolagsordning, inbetalning av skatt och arbetsgivaravgifter samt eventuell skuld till skatteverket hos de företag som ger arbetserbjudande till de nya medlemsländernas medborgare. Uppgift bör också lämnas om styrelseordförande och verkställande direktör med adress och telefon/mejladress. På grundval av dessa uppgifter kan Migrationsverket bedöma om det handlar om ett företag som bedriver verklig verksamhet i Sverige.

För att samla de önskvärda uppgifterna behövs ett samarbete mellan Migrationsverket, Riksskatteverket (RSV) och Patent- och registreringsverket (PRV). Jag föreslår att de tre verken får i uppdrag att finna praktiska och snabba rutiner för detta samarbete, som bör ske elektroniskt för att det uppsatta målet om 14 dagars maximal handläggningstid skall nås. PRV som finansieras med avgifter bör få ett statligt anslag för sitt arbete så att inte samarbetet belastas med internfakturering. Det har i diskussionen om detta förslag – som jag kallar RSV-intyg – framförts att arbetsgivarna själva borde lämna de önskade uppgifterna tillsammans med

intyget om arbetserbjudande. Jag tycker det är mindre lämpligt eftersom det skulle kunna möjliggöra förfalskningar och ändå kräva kontrollarbete i de fall då Migrationsverket anser sig behöva granska arbetsgivarens uppgifter.

Näringslivets nämnd för regelgranskning (NNR) har föreslagit samråd med arbetsgivarorganisationerna innan kriterierna i RSV-intyget läggs fast, vilket jag tycker kan vara lämpligt.

Mitt förslag bygger på att samtliga arbetserbjudandens seriositet skall kontrolleras. NNR har följande frågor kring detta:

”/— —/

- Hur har utredningen tänkt att erbjudanden från offentliga arbetsgivare skall behandlas? Skall de kontrolleras på samma sätt som privata arbetsgivare? Om de skall kontrolleras, vilka uppgifter skall då ligga till grund för bedömningen?
- Om offentliga arbetsgivare inte skall kontrolleras leder detta till bland annat konkurrensnedvridningar mellan privat och offentlig sektor samt allmänt misstänkliggörande av privata företag i förhållande till offentliga arbetsgivare.

Konsekvenser skall enligt kommittéförordningen (1998:1474) analyseras i en konsekvensanalys.

Tänkbara konsekvenser av förslaget är till exempel hur konkurrensen mellan svenska och europeiska företag påverkas när Sverige inför särreglering för rekrytering av arbetskraft från kandidatländerna.

I en konsekvensanalys skall alternativen till förslaget utredas, det bör framgå av utredningens förslag vilka andra alternativ som finns till det lagda förslaget. Ett alternativ för att motverka den brottslighet utredningen befarar borde vara att, i stället för att kontrollera samtliga företag som vill rekrytera från kandidatländerna, utreda möjligheten till hur eventuellt förekommande brottslighet skall utredas snabbt och effektivt i de fall den uppstår.”

Min kommentar:

Offentligt ägda bolag bör behandlas på samma sätt som privata. När det gäller myndigheter och kommunala arbetsgivare bör det räcka att kontrollera anställningens varaktighet, arbetstid och lön. Även i fråga om dem bör den kortare tiden (1 år) för det första tillståndet och förlängningarna gälla. Jag har svårt att se hur konkurrensen skulle snedvridas genom mitt förslag till övergångsregler. Alla arbetsgivare i Sverige behandlas likartat. Dessutom kan man ju konstatera att i möjligheten till övergångsregler har EU gett klar-

tecken för olika regler för gamla och nya EU-länder under en kortare tid.

Alternativet till att använda möjligheten till övergångsregler är att inte göra det. På grund av de risker jag pekat på har jag föreslagit att Sverige bör använda övergångsregler. Att i stället försöka möta brottslighet, när den väl konstaterats, med ökade polisinsatser har jag bedömt som mindre effektivt och dyrare. Dessutom är inte allt icke-önskvärt utnyttjande av vårt välfärdssystem – s.k. välfärds-shopping – brottsligt.

14.2 Krav på arbetet

EG-reglerna ställer i dag inga stora krav på det erbjudna arbetet. Enligt domstolsutslag kan det räcka med 10 timmars arbete i veckan. Det görs heller ingen bedömning av lönen, den kan utgå in natura. Ett sådant arbete ger alltså rätt till uppehållstillstånd i fem år och rätt att ta med sig kärnfamilj och båda makarnas föräldrar. Eftersom jag mot bakgrund av de mycket sämre ekonomiska villkoren i de nya medlemsländerna ser en risk för invandring som kan ge stora kostnader för bl.a. socialhjälp och sjukvård, menar jag att vi under 2–7 år bör ställa krav på de erbjudna arbetenas art. Det bör handla om heltidsjobb med svensk normallön. Med normallön menar jag att den bör ligga i nivå med gällande kollektivavtalslöner. Dock får vi enligt EG-reglerna inte uppställa krav på kollektivavtal. Arbetet bör också godkännas om det inte är på heltid men ger en så god lön att arbetstagaren kan försörja sig på det.

14.3 Arbets- och uppehållstillstånd

Jag föreslår att kravet på arbetstillstånd som grund för uppehållstillstånd behålls under den möjliga övergångstiden. För arbetstillståndet prövas det erbjudna arbetets seriositet så som jag beskrivit ovan. Om förutsättningarna för att bevilja arbetstillstånd är uppfyllda skall också uppehållstillstånd ges.

Jag föreslår ytterligare en försiktighetsåtgärd, nämligen ett kortare arbets- och uppehållstillstånd än de fem år som nu är EG-norm. Normalt bör tillstånden ges på ett år. Om arbetstagaren där efter har kvar sitt arbete eller fått ett nytt bör han/hon få förlängning med ett år i taget till fem år. Det bör finnas möjligheter att

förenkla hanteringen av RSV-intyg när det gäller välkända arbetsgivare eller vid upprepade nyrekryteringar till samma arbetsgivare. Vid ansökan om förnyade uppehålls- och arbetstillstånd bör ett nytt RSV-intyg som regel inte behöva inhämtas, såvida det inte finns särskilda förhållanden som tyder på att arbetsgivaren inte bedriver verksamhet eller att arbetserbjudandet inte är seriöst. De krav på arbetets omfattning som beskrivs ovan skall även gälla vid förnyade tillstånd.

En viss möjlighet att förlänga tillstånden bör finnas för arbetslösa arbetstagare som har goda chanser att inom kort få ett heltidsarbete eller ett arbete med en lön som det går att leva på i Sverige. Migrationsverket får i dessa fall göra en sannolikhetsbedömning. Om han/hon varit arbetslös en längre tid under tillståndsperioden och ej bedöms ha goda chanser till ett nytt arbete bör uppehållstillståndet inte förlängas. Om Migrationsverket finner brister i RSV-intyget eller om företaget är nystartat och därför ej kan bedömas, bör Migrationsverket kunna ge ett ännu kortare tillstånd, på sex månader.

Det skall inte göras någon bedömning av arbetsgivarens arbetskraftsbehov vid tillståndsprövningen. Inte heller skall ansökan remitteras till arbetsmarknadens parter. Detta skall framgå av de nya riktlinjer som AMS föreslås utfärda.

Besluten om tillstånd blir offentliga och de fackliga organisationerna kan därför om de vill följa upp arbetstillstånden. Arbetstillståndet skall inte vara knutet till viss arbetsgivare men den första arbetsgivarens namn bör anges i beslutet.

14.4 Varför bara ettåriga tillstånd?

Jag har föreslagit krav på arbetets art och arbetsgivaren (kallat Åtgärd 1). Jag har dessutom föreslagit en Åtgärd 2, där arbetstillstånd ges för endast ett år i taget i stället för EU-normens fem år. Detta kan möjligen uppfattas som en överdriven försiktighet. Men med tanke på de risker jag ser för missbruk och brottslighet menar jag att det kan vara klokt med extra försiktighet innan vi fått erfarenhet av utvidgningen.

Det kan då också hävdas att ett år är en alltför kort tid, som leder till onödig administration och pappersexercis. Men ettårsgränsen är nödvändig om vi inte omedelbart vill ge femåriga tillstånd. Detta beror på övergångsreglerna mellan EU och kandidatländerna som

slår fast att för den som får tillträde till ett lands arbetsmarknad *under längre tid än ett år* gäller de vanliga EU-reglerna i det landet.

14.5 Handläggningstid

De åtgärder jag föreslår för att förebygga brott och missbruk får inte bli ett hinder för den seriösa fria rörligheten på arbetsmarknaden som är till gagn för både arbetsgivare och arbetstagare. Det är därför viktigt att samverkansrutinerna mellan de tre myndigheterna blir snabba och effektiva. Jag menar att det bör ställas krav på Migrationsverket att tillstånden skall kunna ges inom 14 dagar, den tid som i dag är normal för EU-medborgare. Verket bör få de resurser som krävs för detta. Om handläggningstiden är kort kan den accepteras av de seriösa arbetsgivarna och Sverige kan hävda att vi trots användandet av övergångsreglerna har en i praktiken fri arbetskraftsinvandring från de nya medlemsländerna.

15 Författningsförslag och kommentar

15.1 Genomförandet av förslagen kräver ändringar i utlänningsförordningen (1989:547) (UtIF)

I utredningen föreslås att Sverige under de första åren efter EU:s utvidgning tillämpar övergångsbestämmelser i förhållande till medborgare från de nya medlemsländerna för tillträde till den svenska arbetsmarknaden. I stället för vad som nu gäller för EU-medborgare som tar anställning i Sverige skall, enligt utredningens förslag, följande gälla för medborgare från de nya medlemsländerna.

- Krav på arbetstillstånd för att få arbeta i Sverige.
- Uppehållstillstånd skall ges för ett år eller kortare tid och kunna förlängas med ett år i taget till fem år.
- Ansökan om arbetstillstånd skall kunna göras i Sverige om personen befinner sig här.

Undantagna från dessa regler är medborgare i de nya medlemsländerna som vid tiden för anslutningen har arbete här och som givits arbetstillstånd för längre tid än ett år. De skall på den svenska arbetsmarknaden jämföras med arbetstagare som är medborgare i något av de nuvarande EU-länderna. Detsamma gäller för medborgare i Malta och Cypern.

Arbetstillstånd

Enligt 1 kap. 5 § utlänningslagen 1989:529 (UtlL) krävs arbetstillstånd för att en utlänning skall få arbeta i Sverige, om inte utlänningen har permanent uppehållstillstånd eller är nordisk medborgare. I utlänningsförordningen anges ytterligare undantag från kravet på arbetstillstånd. Av intresse i detta sammanhang är att utlänningar som är medborgare i ett land som ingår i Europeiska

ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller i Schweiz, liksom deras familjemedlemmar, är undantagna från kravet på arbetstillstånd (4 kap. 1 § UtlF). Om ingen ändring görs kommer även medborgare i de nya medlemsländerna att omfattas av detta undantag.

Utredningens förslag:

En ny bestämmelse införs, 3 kap. 5 e § UtlF. Där sägs att en arbetstagare som är medborgare i Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slovakien, Slovenien, Tjeckien eller Ungern och som vid tiden för ländernas anslutning till den Europeiska unionen inte har arbetstillstånd här som utfärdats för längre tid än ett år, skall beviljas uppehållstillstånd för den tid som arbetstillstånd ges. De arbetstagare som nämns i paragrafen skall inte omfattas av bestämmelsen i 4 kap. 1 § första stycket UtlF. För dem kommer i stället huvudregeln i 1 kap. 5 § UtlL, om krav på arbetstillstånd för utlänningar som arbetar i Sverige, att gälla.

En förutsättning för att dessa arbetstagare skall få uppehållstillstånd är alltså att arbetstillstånd beviljas. Förutsättningarna för att beviljas arbetstillstånd skall framgå av de nya riktlinjer som Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) föreslår utfärda. (Jämför vad som sägs i kapitel 2 och 14 om ändring av AMS riktlinjer för arbetstillstånd). Arbetstillstånd skall utfärdas för den tid som anges i 4 kap. 9 a § UtlF (ny paragraf).

Upphållstillstånd

En utlänning som vistas i Sverige mer än tre månader skall ha uppehållstillstånd, om inte utlänningen är medborgare i något av de nordiska länderna (1 kap. 4 § första stycket UtlL). Kravet på uppehållstillstånd gäller alltså även för EU-medborgare. EU-medborgare som har anställning i Sverige skall ges uppehållstillstånd för fem år (3 kap. 5 a § andra stycket UtlF).

Utredningens förslag:

Enligt utredningens förslag skall arbetstagare som är medborgare i de nya medlemsländerna inte omfattas av denna bestämmelse. De skall ges uppehållstillstånd för kortare period(er) och endast om

kraven för att få arbetstillstånd i Sverige är uppfylla. Om en sådan utlänning får arbetstillstånd skall uppehållstillstånd ges för motsvarande tid med stöd av bestämmelsen i 3 kap. 5 e § första stycket UtlF och 2 kap. 4 § första stycket 6 UtlL.

Ansökan skall kunna göras i Sverige

En utlänning som vill ha uppehålls- och/eller arbetstillstånd i Sverige skall enligt huvudregeln ha utverkat ett sådant tillstånd före inresan i landet (2 kap. 5 § första stycket och 6 § andra stycket UtlL). Den som är medborgare i ett land som ingår i EES-området eller i Schweiz, liksom dennes familjemedlemmar, har dock rätt att ge in ansökan om uppehållstillstånd i Sverige om de befinner sig här (3 kap. 7 a § UtlF).

Utredningens förslag:

En motsvarande bestämmelse bör gälla för medborgare i de nya medlemsländerna som ansöker om arbetstillstånd. Den som är här för att söka arbete och blir anställd inom den uppehållsfria tiden (tre månader) skall alltså inte behöva lämna landet för att ge in sin ansökan om arbetstillstånd. Därför införs en bestämmelse härom i 4 kap. 10 a § UtlF.

Medborgare i de nya medlemsländerna som inte behöver ha arbetstillstånd

Övergångsreglerna är så utformade att personer som vid tiden för anslutningen arbetar i något av de nuvarande EU-länderna och som givits arbetstillstånd för längre tid än ett år skall ges tillträde till det landets arbetsmarknad på samma villkor som gäller för landets medborgare. Detsamma gäller för arbetstagarens familjemedlemmar.

Arbetstagare som är medborgare i Malta och Cypern skall redan från anslutningsdagen ha tillträde till hela EU:s arbetsmarknad på lika villkor som gäller för nuvarande EU-medborgare.

Utredningens förslag:

Dessa arbetstagare skall omfattas av de bestämmelser om uppehålls- och arbetstillstånd som gäller för nuvarande EU-medborgare (3 kap. 5 a § andra stycket och 4 kap. 1 § första stycket UtlF).

Familjemedlemmar

I 3 kap. 5 b § anges bl.a. att uppehållstillstånd skall ges till en utlänning som på sätt som beskrivs i paragrafen är anhörig till en medborgare i en EES-stat och att uppehållstillståndet skall beviljas i samma omfattning som för den medborgare i EES-staten som utlänningen har anknytning till. Uppehållstillstånd som givits till en familjemedlem med stöd av denna bestämmelse får återkallas, om anknytningen till medborgaren i EES-staten bryts och familjemedlemmen inte har rätt att stanna i Sverige på någon annan grund (3 kap. 5 c § UtlF).

Utredningens förslag:

Enligt utredningens förslag skall, oavsett medborgarskap, familjemedlemmar till en arbetstagare som är medborgare i något av de nya medlemsländerna beviljas uppehållstillstånd i samma omfattning som arbetstagaren. Familjemedlemmarna skall ha rätt att arbeta här under den tiden, oavsett arbetets omfattning, och behöver inte ha arbetstillstånd.

För att åstadkomma en sådan ordning som förordas i utredningen skall familjemedlemmar till medborgare i de nya medlemsländerna omfattas *dels* av bestämmelsen i 3 kap. 5 b § UtlF och *dels* av bestämmelsen i 4 kap. 1 § andra stycket UtlF, där det sägs att anhöriga till medborgare i ett land som ingår i EES-området är undantagna från kravet på arbetstillstånd.

15.2 Förslag till ändring i utlänningsförordningen (1989:547)

Regeringen föreskriver i fråga om utlänningsförordningen (1989:547)¹

dels att 3 kap. 5 a, 5 b och 8 §§ samt 4 kap. 1 § skall ha följande lydelse,

dels att det i förordningen skall införas nya paragrafer, 3 kap. 5 e § samt 4 kap. 9 a och 10 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

5 a §

Uppehållstillstånd skall beviljas en utlänning som visar upp ett giltigt pass eller identitetskort, är medborgare i ett land som ingår i Europeiska samarbetsområdet (EES) eller i Schweiz och som inte enligt 1 kap. 4 § första stycket utlänningslagen (1989:529) är undantagen från kravet på uppehållstillstånd. För att beviljas uppehållstillstånd måste utlänningen uppfylla villkoren i något av andra till sjunde eller tionde styckena.

Arbetstagare som har ett anställningsbevis eller egna företagare som genom en handling kan visa att de är egna företagare skall beviljas uppehållstillstånd för fem år. Uppehållstillståndet kan förnyas.

Arbetstagare som har ett anställningsbevis eller egna företagare som genom en handling kan visa att de är egna företagare skall beviljas uppehållstillstånd för fem år. Uppehållstillståndet kan förnyas. *För arbetstagare som omfattas av bestämmelsen i 5 e § gäller i stället vad som sägs där.*

De som tillhandahåller eller tar emot tjänster och kan styrka detta genom en handling skall beviljas uppehållstillstånd för den tid som tjänsten utförs.

Egna företagare som har upphört med sin verksamhet skall beviljas uppehållstillstånd för fem år och kunna få tillståndet automatiskt förnyat förutsatt att de

– har uppnått 65 års ålder när de upphör med sin verksamhet, bedrivit sin verksamhet i Sverige under de närmast föregående tolv månaderna och varit bosatta i Sverige i tre år, eller

¹ Förordningen omtryckt 1995:254.

- slutar sin verksamhet på grund av en bestående arbetsförmåga och utan avbrott har bott i Sverige under minst två år, eller
- slutar sin verksamhet på grund av arbetsförmåga som är en följd av ett olycksfall i arbetet eller en yrkessjukdom som berättigar till pension som helt eller delvis betalas av en svensk institution, eller
- efter tre års oavbruten verksamhet och bosättning i Sverige har fortsatt sin verksamhet i en annan EES-stat eller Schweiz och behållit sin bostad i Sverige till vilken de återvänt minst en gång i veckan.

Egna företagare för vilka fjärde stycket inte gäller och pensionerade arbetstagare för vilka inte gäller kommissionens förordning (EEG) nr 1251/70 av den 29 juni 1970 om arbetstagares rätt att stanna kvar inom en medlemsstats territorium efter att ha varit anställda där skall beviljas uppehållstillstånd för fem år. Detta förutsatt att de får en pension som är tillräcklig för uppehållet och, om de inte omfattas eller kommer att omfattas av den svenska socialförsäkringen, har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige. Ett uppehållstillstånd får omprövas efter de första två årens bosättning. Det skall kunna förnyas efter fem år.

Studering skall beviljas uppehållstillstånd för den tid som utbildningen varar. Om utbildningen pågår längre än ett år får uppehållstillstånd beviljas för ett år i taget. Upphållstillståndet kan förnyas. För att få uppehållstillstånd skall de studerande vara inskrivna vid en erkänd utbildningsanstalt och försäkra att de har tillräckliga egna medel för sin försörjning samt, om de inte omfattas eller kommer att omfattas av den svenska socialförsäkringen, ha en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige.

Övriga medborgare i ett EES-land eller Schweiz skall beviljas uppehållstillstånd för fem år, om de har tillräckliga medel för sin försörjning och, om de inte omfattas eller kommer att omfattas av den svenska socialförsäkringen, har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige. Ett uppehållstillstånd får omprövas efter de första två årens bosättning. Det kan förnyas efter fem år.

Arbetstagare som nämns i andra stycket skall inte få sitt uppehållstillstånd återkallat bara därför att de antingen inte längre är anställda, om orsaken är att de är tillfälligt oförmögna att arbeta på grund av sjukdom

Arbetstagare som nämns i andra stycket *första meningen* skall inte få sitt uppehållstillstånd återkallat bara därför att de antingen inte längre är anställda, om orsaken är att de är tillfälligt oförmögna

eller olycksfall, eller de är ofrivilligt arbetslösa och detta bekräftas av arbetsförmedlingen. När uppehållstillståndet första gången förnyas får tillståndstiden begränsas. Den får dock inte bli kortare än tolv månader om arbetstagaren varit ofrivilligt arbetslös längre än tolv månader i följd.

att arbeta på grund av sjukdom eller olycksfall, eller de är ofrivilligt arbetslösa och detta bekräftas av arbetsförmedlingen. När uppehållstillståndet första gången förnyas får tillståndstiden begränsas. Den får dock inte bli kortare än tolv månader om arbetstagaren varit ofrivilligt arbetslös längre än tolv månader i följd.

Rätten för egna företagare att efter avslutad verksamhet få uppehållstillstånd enligt fjärde stycket påverkas inte, om de vistats utanför Sverige högst tre månader om året eller om de lämnat Sverige för att göra militärtjänst. Rätten påverkas inte heller av att en företagare efter avslutad verksamhet under högst två år vistas utomlands.

Uppehållstillstånd skall beviljas medborgare i Schweiz under de förutsättningar som sägs i artikel 2 i Kommissionens förordning (EEG) nr 1251/70 av den 29 juni 1970 om arbetstagares rätt att stanna kvar inom en medlemsstats territorium efter att ha varit anställda där. Förordning (2002:146).

5 b §

Uppehållstillstånd skall beviljas en utlänning som på något sätt enligt denna paragraf är anhörig till en medborgare i en EES-stat och som inte omfattas av bestämmelserna i 5 a § eller enligt 1 kap. 4 § första stycket utlänningslagen (1989:529) är undantagen från kravet på uppehållstillstånd.

Uppehållstillståndet beviljas i samma omfattning som för den medborgare i EES-staten som utlänningen har anknytning till mot uppvisande av giltigt pass eller identitetskort, släktskapsintyg eller intyg om att

Uppehållstillstånd skall beviljas en utlänning som på något sätt enligt denna paragraf är anhörig till en medborgare i en EES-stat och som inte omfattas av bestämmelserna i 5 a § *eller 5 e §* eller enligt 1 kap. 4 § första stycket utlänningslagen (1989:529) är undantagen från kravet på uppehållstillstånd.

Uppehållstillståndet beviljas i samma omfattning som för den medborgare i EES-staten som utlänningen har anknytning till mot uppvisande av giltigt pass eller identitetskort, släktskapsintyg eller intyg om att

utlänningen är beroende av medborgaren i EES-staten eller dennes maka eller make. Utlänningen skall i förekommande fall också visa upp de handlingar eller bevis som krävs för att styrka vad som anges under 1–5 samt stå i följande släktskapsförhållande till en medborgare i en EES-stat som nämns i

1) 5 a § andra och tredje stycket:

- maka eller make,
- deras barn som är under 21 år eller är beroende av dem för sin försörjning, och
- släktingar i närmast föregående led till medborgaren i EES-staten eller dennes maka eller make och som är beroende av dem för sin försörjning,

2) 5 a § fjärde stycket:

- maka eller make,
- deras barn som är under 21 år eller som är beroende av dem för sin försörjning, och
- släktingar i närmast föregående led till medborgaren i EES-staten eller dennes maka eller make,

3) 5 a § femte stycket:

- maka eller make,
- deras barn som är under 21 år eller som är beroende av dem för sin försörjning, och
- släktingar i närmast föregående led till medborgaren i EES-staten eller dennes maka eller make och som är beroende av dem för sin försörjning; förutsättningen är att de har tillräckliga medel för sin försörjning och, om de inte omfattas eller kommer att omfattas av den svenska socialförsäkringen, har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige,

4) 5 a § sjätte stycket:

- maka eller make, och
- deras barn som är under 21 år eller som är beroende av dem för sin försörjning och, om de inte omfattas eller kommer att omfattas av den svenska socialförsäkringen, har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige,

utlänningen är beroende av medborgaren i EES-staten eller dennes maka eller make. Utlänningen skall i förekommande fall också visa upp de handlingar eller bevis som krävs för att styrka vad som anges under 1–5 samt stå i följande släktskapsförhållande till en medborgare i en EES-stat som nämns i

1) 5 a § andra och tredje stycket *samt 5 e §*:

5) 5 a § sjunde stycket:

- maka eller make,
- deras barn som är under 21 år eller som är beroende av dem för sin försörjning, och
- släktingar i närmast föregående led till medborgaren i EES-staten eller dennes maka eller make och som är beroende av dem för sin försörjning; förutsättningen är att de, om de inte omfattas eller kommer att omfattas av den svenska socialförsäkringen, har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige.

Uppehållstillstånd för anhöriga som anges i första stycket 2 är giltiga även efter företagarens död och kan förnyas. Om företagaren avlider innan han förvärvat rätt till ett sådant uppehållstillstånd som anges i 5 a § fjärde stycket skall företagarens anhöriga ändå ha rätt till uppehållstillstånd, om företagaren vid sin död varit bosatt i Sverige i minst två år eller om hans död var följden av ett olycksfall i arbetet eller en yrkessjukdom. För företagarens anhöriga skall bestämmelsen i 5 a § nionde stycket tillämpas.

En utlänning som på ett sätt som nämns i första stycket är anhörig till en medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge och som inte själv är medborgare i något av dessa länder skall beviljas uppehållstillstånd i fem år under förutsättning att den medborgare som utlänningen har anknytning till uppfyller villkoren i något av 5 a § andra till sjunde styckena. Ett uppehållstillstånd kan förnyas.

Uppehållstillstånd skall på sätt som sägs i artikel 3 i bilaga I till avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer beviljas en utlänning som är anhörig till en medborgare i Schweiz. Förordning (2002:146).

5 e §

En arbetstagare som är medborgare i Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slovakien, Slovenien, Tjeckien eller Ungern och som vid tiden för ländernas anslutning till den Europeiska unionen inte har arbetstillstånd här som utfärdats för längre tid

än ett år, skall beviljas uppehållstillstånd för den tid som arbetstillstånd ges.

Arbetstagare som nämns i första stycket skall inte få sitt uppehållstillstånd återkallat bara därför att de antingen inte längre är anställda, om orsaken är att de är tillfälligt oförmögna att arbeta på grund av sjukdom eller olycksfall, eller de är ofrivilligt arbetslösa och detta bekräftas av arbetsförmedlingen.

8 §

Bevis om uppehållstillstånd skall föras in i utlänningens pass eller i någon annan handling.

Ett uppehållstillstånd som omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) skall utfärdas i en särskild handling.

För en utlänning som är medborgare i ett land som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och som är arbetstagare skall uppehållstillståndet innehålla följande förklaring:

För en *utländsk arbetstagare* som är medborgare i ett land som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och som *inte omfattas av bestämmelsen i 5 e §* skall uppehållstillståndet innehålla följande förklaring:

”Detta tillstånd utfärdas enligt förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 och i enlighet med de beslut som har fattats som ett led i genomförandet av direktiv 68/360/EEG med de anpassningar som har gjorts vid införandet av EES-avtalet.

I enlighet med bestämmelserna i ovanstående förordning har innehavaren av detta tillstånd rätt att påbörja och utöva anställning inom svenskt territorium på samma villkor som svenska arbetstagare.”

4 kap.

1 §

En utlänning som är medborgare i ett land som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller i Schweiz är undantagen från kravet på arbetstillstånd.

Undantaget från arbetstillstånd gäller även, oavsett medborgarskap, maka eller make eller sambo till sådan utlänning som sägs i första stycket samt deras barn som är under 21 år eller beroende av dem för sin försörjning.

En utlänning som är medborgare i ett land som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller i Schweiz *och som inte omfattas av bestämmelsen i 5 kap. e §* är undantagen från kravet på arbetstillstånd.

Undantaget från arbetstillstånd gäller även, oavsett medborgarskap, maka eller make eller sambo till sådan utlänning som sägs i första stycket *och 3 kap. 5 e §* samt deras barn som är under 21 år eller beroende av dem för sin försörjning.

9 a §

En utlänning som omfattas av bestämmelsen i 3 kap. 5 e § första stycket får beviljas arbetstillstånd för den tid som anställningen varar, dock ej för längre tid än ett år. I särskilda fall kan arbetstillståndet bestämmas till sex månader. Arbetstillståndet skall kunna förlängas med ett år i taget till fem år.

10 a §

Utöver de fall som föreskrivs i 2 kap. 6 § andra stycket utlänningslagen (1989:529) skall en ansökan om arbetstillstånd kunna bifallas, även om ansökan görs eller prövas när utlänningen

befinner sig i Sverige, om ansökan görs av en utlänning som omfattas av bestämmelsen i 3 kap. 5 e §.

Denna förordning träder i kraft den 1 maj 2004 (eller det datum då kandidatländerna blir medlemmar i EU).

Kommittédirektiv



EU:s utvidgning och arbetskraftens rörlighet Dir.
2002:1

Beslut vid regeringssammanträde den 7 februari 2002

Sammanfattning av uppdraget

Europeiska rådet beslutade i juni 2001 om övergångsperioder på minst två år och upp till sju år för arbetstagare från nya medlemsstater beträffande rätten till fri rörlighet inom Europeiska unionen. Beslutet möjliggör undantag enligt nationellrätt från dessa övergångsperioder för de medlemsstater som så önskar. Övergångsarrangemangen berör inte egna företagare, tjänsteutövare eller några andra kategorier av personer.

En särskild utredare skall tillkallas för att

- utreda hur arbetstagare från nya medlemsstater i Europeiska unionen från anslutningsdagen skall kunna få tillgång till den svenska arbetsmarknaden på samma villkor som medborgare i de nuvarande EU- och EES-länderna,
- bedöma sannolikheten för att arbetskraftsinvandring från nya medlemsstater i EU skulle medföra allvarliga störningar på den svenska arbetsmarknaden eller ansenliga kostnader för de sociala trygghetssystemen, samt utreda hur lämpliga åtgärder för att motverka detta i sådana fall kan utformas,
- överväga åtgärder för att göra det attraktivt för arbetstagare från nya medlemsstater att söka sig till bristyrken i Sverige varvid konkurrensen med andra länder om sådan arbetskraft skall beaktas,
- lägga fram förslag till de författningsändringar och andra åtgärder som utredaren anser behövs i enlighet med utredningsuppdraget, samt redovisa förslagets finansiella och samhällsekonomiska konsekvenser.

Gällande bestämmelser

EG-rätten

De grundläggande bestämmelserna om fri rörlighet för arbetstagare inom den Europeiska Unionen finns i artiklarna 39–42 i EG-fördraget. En EU-medborgare har samma rätt att söka arbete, ta anställning, driva rörelse och göra praktik i en annan medlemsstat som det landets egna medborgare. All diskriminering av arbetstagare från medlemsstaterna på grund av medborgarskap skall avskaffas vad gäller anställning, lön och övriga arbets- och anställningsvillkor. Denna rätt till andra medlemsstaters nationella arbetsmarknader innefattar rätten till social, ekonomisk och kulturell integration i värdlandet för den migrerande arbetstagaren och hans eller hennes familj.

Det finns en omfattande sekundärrättslig reglering av personers fria rörlighet, bl.a. rådets förordning (EEG) nr 1612/68 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen och i rådets direktiv 68/360/EEG om avskaffande av restriktioner för rörlighet och bosättning inom gemenskapen för medlemsstaternas arbetstagare och deras familjer. Förordningen innehåller, förutom bestämmelser om arbets- och anställningsvillkor, bl.a. bestämmelser om likabehandling vad gäller sociala förmåner och tillträde till utbildning för arbetstagarens barn.

Det föreligger flera aktuella förslag från kommissionen om fri rörlighet för arbetstagare. Kommissionen har bl.a. nyligen lämnat ett förslag till direktiv om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (KOM (2001) 257). Förslaget avser att förenkla den fria rörligheten för såväl arbetstagare som för andra grupper.

Rätten till fri rörlighet för arbetstagare kompletteras och stöds av regelverket om tillämpningen av systemen för social trygghet när arbetstagare, egenföretagare och deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen (i första hand rådets förordning (EEG) nr 1408/71). Kommissionen har lämnat ytterligare ett förslag (KOM (1998) 394) för att anpassa reglerna i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 och rådets direktiv 68/360/EEG till EG-domstolens praxis och förbättra den sociala tryggheten som en förutsättning för den fria rörligheten inom unionen. Vidare har kommissionen lagt fram förslag (5133/99 SOC5) till en ny

förordning om samordning av sociala trygghetssystem som skall ersätta rådets förordning (EEG) nr 1408/71. Förslaget innebär en förenkling av gällande regler på området. Tredjelandsmedborgare som lagenligt arbetar inom EU skall enligt förslaget omfattas av de sociala trygghetssystemen.

Europaavtalen med kandidatländerna

Som ett förberedande steg mot EU-medlemskap har EU tecknat associeringsavtal, de s.k. Europaavtalen, med kandidatländerna. Europaavtalen ser inte exakt likadana ut för alla kandidatländerna, men de har en gemensam ram och behandlar bl.a. fri rörlighet för arbetstagare och fri etableringsrätt. Europaavtalen innebär inte någon fullständig fri rörlighet i enlighet med gemenskapsrätten. När det gäller arbetstagare förutsätts att de är lagenligt anställda inom en medlemsstats territorium. De skall alltså ha fått arbetstillstånd i medlemsstaten enligt den statens nationella lagstiftning. EG-domstolen har i några avgöranden under hösten 2001 prövat Europaavtalens bestämmelser om fri rörlighet.

Inom ramen för Europaavtalen föreskrivs att EU:s medlemsstater välvilligt skall överväga möjligheterna att redan före ett medlemskap sluta bilaterala avtal med kandidatländer för att ge tillgång till anställning för ländernas arbetstagare på medlemsstaternas arbetsmarknader. I den mån sådana avtal redan finns med en medlemsstat skall dessa fortsätta gälla och om möjligt förbättras. Europaavtalen inbegriper dock också ett viktigt förbehåll – att hänsyn skall tas till arbetsmarknadsläget i en medlemsstat.

Utlänningslagstiftningen i Sverige

Enligt 2 kap. 4 § första stycket 6 utlänningslagen (1989:529) får uppehållstillstånd ges till en utlänning som har fått arbetstillstånd eller som har sin försörjning tryggad på något annat sätt. Beträffande arbetstillstånd anges i lagen att en utlänning skall ha tillstånd för att arbeta i Sverige på grund av anställning här eller utomlands, om inte utlänningen har permanent uppehållstillstånd eller är medborgare i något av de övriga nordiska länderna.

Regeringen har rätt att föreskriva andra undantag från kravet på arbetstillstånd. I bestämmelser i utlänningsförordningen (1989:547)

klargörs att alla utlänningar som omfattas av EG-rätten eller EES-avtalet är undantagna från kravet på arbetstillstånd. (Schweiziska medborgare kommer att jämnställas med medborgare i EES-länderna när avtalet mellan EG och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan träder ikraft, jfr. prop. 2000/01:55). Sverige har inte ingått några bilaterala avtal om arbetstagares rörlighet på det sätt som möjliggörs genom Europaavtalen. Medborgare i kandidatländerna är därför för närvarande skyldiga att ansöka om uppehålls- och arbetstillstånd i Sverige. Det finns dock sedan år 1994 ett antal avtal om utbyte av praktikanter med de baltiska länderna.

Förutsättningarna för arbetstillstånd framgår inte av utlänningslagen. De principer som gäller bygger på uttalanden i olika propositioner (bl.a. prop. 1983/84:144 Invandrings- och flyktingpolitiken och prop. 1996/97:25 Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv) i vilka det bl.a. sägs att det saknas anledning att räkna med något egentligt behov för Sveriges del av arbetskraftsinvandring under överskådlig tid. Även om arbetskraftsinvandring i normalfallet inte bör tillåtas bör dock, enligt nämnda propositioner, undantag kunna ske främst beträffande nyckelfunktioner inom industrin och näringslivet i övrigt samt inom vissa andra samhällsområden. Vidare sägs att också andra undantag bör vara möjliga, inte minst i fall då arbetstagare med den utbildning och erfarenhet som behövs i ett visst fall inte finns att tillgå i Sverige. Dessutom anges att det ankommer på Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) att i samråd med arbetsmarknadens parter genom praxis klarlägga i vilka fall undantag bör kunna ske.

Utredningsbehovet

Utvidgningsförhandlingarna och övergångsregler för arbetstagares fria rörlighet

Europeiska rådet beslutade i juni 2001 om övergångsperioder på minst två år och upp till sju år för arbetstagare från nya medlemsstater beträffande rätten till fri rörlighet inom Europeiska unionen. Beslutet möjliggör undantag enligt nationell rätt från dessa övergångsperioder för de medlemsstater som så önskar.

Undantagen i nationell rätt kan ge ökat tillträde till den nationella arbetsmarknaden inklusive fri rörlighet för arbetskraften från nya medlemsstater. Existerande bilaterala avtal skall fortsätta gälla

och får även fördjupas. Både nuvarande och nya medlemsstater skall redan före en anslutning sträva efter att i nationell rätt liberalisera tillträdet till sina nationella arbetsmarknader för arbetstagare från respektive stater.

Övergångsarrangemangen berör inte egna företagare, tjänsteutövare eller några andra kategorier av personer.

Kommissionen kommer att utvärdera såväl de gemensamma övergångsarrangemangen som de nationella arrangemangen efter den första tvåårsperioden räknat från anslutningen av de nya medlemsstaterna. Medlemsstaterna skall före slutet av denna inledande tvåårsperiod underrätta kommissionen om att staterna avser fortsätta med nationella arrangemang eller om de vill tillämpa EG-regelverket fullt ut. Efter tvåårsperioden kan medlemsstaterna, med hänvisning till allvarliga störningar på arbetsmarknaden, under ytterligare fem år tillfälligt häva EG-regelverket på grundval av t.ex. den mekanism som återfinns i artikel 20 i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen.

Sveriges principiella uppfattning har i utvidgnings förhandlingarna varit att fri rörlighet för arbetstagare från nya medlemsstater bör tillämpas redan från anslutningsdagen. Av denna anledning deklarerades tidigt att Sverige inte hade för avsikt att utnyttja möjligheten att begränsa tillträdet till den svenska arbetsmarknaden enligt de generella övergångsarrangemangen. Syftet med denna deklaration var också att stimulera till liknande åtaganden från andra medlemsstaters sida. Regeringen förbehåller sig dock rätten att vidta åtgärder i händelse av allvarliga störningar på den svenska arbetsmarknaden.

Den svenska deklarationen byggde bl.a. på en sammanställning från kommissionen av ett antal forskarrapporter i vilka det inte förutses någon större arbetskraftsinvandring från de nya medlemsstaterna. Hänsyn har vidare tagits till betänkandet Arbetskraftens fria rörlighet – trygghet och jämställdhet (SOU1997:153), av vilket det framgår att den svenska arbetsmarknaden präglas av låg grad av flexibilitet i lönesättningen vilket verkar återhållande på invandringen. Kompetenskraven, språket och den minskade betydelsen av traditionella industriarbetstillfällen, begränsar också invandringspotentialen från de nya medlemsstaterna.

I betänkandet påpekades dock att det för utredaren var oklart vilka rättigheter som kommer att gälla för de arbetssökande och deras familjer under den tid de söker arbete. Denna s.k. potentiella sökarbetslöshet gav enligt utredaren anledning till oro.

Den fria rörlighetens ekonomiska konsekvenser

Den fria rörligheten för arbetstagare får konsekvenser för de sociala trygghetssystemen. Det gäller såväl socialförsäkringssystemet, socialtjänsten som hälso- och sjukvården. Dessutom påverkas det svenska studiestödssystemet och utbildningsväsendet i övrigt genom att den fria rörligheten inte bara påverkar arbetstagaren själv utan även dennes familjemedlemmar.

Utredaren bör därför utreda den fria rörlighetens ekonomiska konsekvenser bl.a. vad gäller kostnaderna för s.k. sökarbetslöshet enligt stycket ovan. Sådana arbetstagare har för närvarande rätt att söka arbete inom EU och uppbära arbetslöshetsersättning från det egna landet i tre månader. Varken den arbetssökande eller dennes familj behöver uppehållstillstånd under denna period. Eftersom personer som är medborgare i en medlemsstat i EU inte behöver visering görs det vid ankomsten till Sverige ingen kontroll av om den arbetssökande kan försörja sig eller inte. Arbetstagaren och eventuella familjemedlemmar kan i vissa fall ha behov av bistånd redan efter några dagar.

Upphållstillstånd för arbetstagare från EU-länder beviljas i regel för fem år och tillståndet går inte att återkalla om personen i fråga under denna tid blir ofrivilligt arbetslös eller om personen blir arbetslös och söker nytt arbete. Familjen kan för att klara sin försörjning ha behov av ekonomiskt bistånd från socialtjänsten. Det kan gälla även om någon i familjen arbetar. Det kan också i vissa fall bli aktuellt med annat bistånd. Kostnader kan t.ex. uppstå till följd av de sociala rättigheter som skall garanteras arbetstagare från EU-länder och deras familjemedlemmar. Det gäller ekonomiska konsekvenser för socialförsäkringarna, hälso- och sjukvården samt studiestödet och utbildningsväsendet. I detta sammanhang bör särskilt effekterna i storstadsregionerna uppmärksammas.

Arbetskraftsbrist inom vissa sektorer

Regeringen gör bedömningen att det inte kommer att råda någon generell arbetskraftsbrist i Sverige under de närmaste åren, men att det inom vissa teknikyriken samt undervisnings- och vårdyriken kan förekomma brist på arbetskraft. Trots ökade utbildningssatsningar på senare tid, kommer det svenska utbildningsväsendet knappast

att tillräckligt snabbt kunna tillgodose arbetsmarknadens behov inom de identifierade yrkesgrupperna.

Från näringslivet har det framförts återkommande önskemål om att regelverket bör förenklas för att företag på ett snabbare och mer flexibelt sätt skall kunna rekrytera personal. EU:s utvidgning kan eventuellt innebära att den svenska arbetsmarknadens behov av arbetskraft på kort sikt kan tillgodoses utan mer avgörande förändringar i gällande regelverk eller praxis. Utredaren bör därför väga in den dynamik som arbetskraftsinvandring från nya medlemsstater kan tillföra den svenska arbetsmarknaden. Konsekvenserna för små företag bör därvid beaktas.

AMS och Migrationsverkets uppdrag

Regeringen gav i regleringsbrevet för budgetåret 2001 AMS och Migrationsverket i uppdrag att i samarbete följa upp två tidigare rapporter från myndigheterna om arbetskraftsinvandringen och regelverket. Enligt uppdraget skulle AMS och Migrationsverket i samarbete med arbetsmarknadens parter lämna förslag till vad som kan göras inom gällande ordning för att bättre kunna tillgodose de ökade behoven av arbetskraft främst inom data- och teknikyrken samt inom undervisnings- och vårduyrken. AMS och Migrationsverket inkom i slutet av april 2001 till regeringen med rapporten Arbetskraftsinvandring och åtgärder för att möta framtida arbetskraftsbehov (UD2000/1305/MAP). I rapporten föreslås bl.a. vissa ändringar i AMS riktlinjer samt i utlänningsförordningen. Dessa förslag bereds i särskild ordning. AMS och Migrationsverkets rapport innehåller även vissa förslag till åtgärder för hur behovet av kvalificerad arbetskraft på den svenska arbetsmarknaden skall kunna tillgodoses med arbetskraft från de nya medlemsstaterna. Myndigheterna föreslår bl.a. att Sverige i god tid bör förbereda sig för ett arbetskrafts- och kompetensutbyte med kandidatländerna och att det bör finnas möjligheter att träffa separata avtal med kandidatländerna inom de identifierade bristyrkena. Utredaren skall beakta dessa sist nämnda förslag men skall i första hand utreda möjligheterna till reglering direkt i den nationella lagstiftningen utan att gå via separata bilaterala avtal. Utredarens förslag bör således inriktas mot så enkla och praktiskt genomförbara åtgärder som möjligt.

Utredningsuppdraget

Utredaren skall överväga hur arbetstagare från nya medlemsstater i Europeiska unionen från anslutningsdagen skall få tillgång till den svenska arbetsmarknaden på samma villkor som medborgare i nuvarande EU- och EES-länder. I enlighet med EU:s gemensamma position i EU-utvidgningsförhandlingarna skall utredaren också överväga hur Sverige redan före en anslutning kan sträva efter att liberalisera tillträdet till sin nationella arbetsmarknad för arbetstagare från kandidatländerna. Överväganden skall därvidlag göras vad gäller förutsättningarna för fortsatt vistelse i Sverige för sådana arbetstagare från blivande medlemsstater som arbetar i Sverige och vars tidsbegränsade arbetstillstånd löper ut viss tid före medborgarskapslandets anslutning till EU i de fall då arbetstillfällena kvarstår. Utredaren skall också bedöma sannolikheten för att arbetskraftsinvandring från nya medlemsstater i EU skulle medföra allvarliga störningar på den svenska arbetsmarknaden samt utreda hur lämpliga åtgärder i sådana fall kan utformas. Vid bedömningen av hur sådana lämpliga åtgärder skulle kunna utformas skall utredaren ta sin utgångspunkt i tillgängliga kartläggningar om invandringspotentialen från kandidatländerna, om den svenska arbetsmarknadens behov av arbetskraft inom olika sektorer samt om de ekonomiska konsekvenserna av utvidgningen. Utredaren skall i sin bedömning av möjliga allvarliga störningar på arbetsmarknaden även ta hänsyn till under- och outnyttjad arbetskraft i Sverige samt möjligheterna att bättre ta tillvara denna liksom arbetstagare från nuvarande EU- och EES-länder. Övriga medlemsstaters troliga agerande bör också beaktas av utredaren. Utredaren skall överväga åtgärder för att göra det attraktivt för arbetstagare från nya medlemsstater att söka sig till bristyrken i Sverige. Konkurrensen med andra länder om sådan arbetskraft skall därvid beaktas. Även åtgärder för att undvika eventuella negativa effekter i form av förlust av humankapital i de nya medlemsstaterna bör övervägas i detta sammanhang. Utredaren skall vidare i sin bedömning beakta att det inom EU pågår ett förhandlingsarbete kring ett förslag till direktiv om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares rättsliga ställning (KOM (2001) 127). Kommissionen har även lagt fram ett förslag till direktiv om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i syfte att utöva verksamhet som anställd eller egenföretagare (KOM (2001) 386). Båda förslagen berör åtgärder som medför utökade rättigheter för

tredjelandsmedborgare på arbetsmarknaden och inom utbildningsväsendet i EU:s medlemsstater. Sverige har välkomnat de förslag som leder till en harmonisering av rättigheterna för varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare. I detta sammanhang bör dock noteras att i enlighet med anslutningsfördragen skall medborgare i EU ha förmånligare tillträde till EU:s arbetsmarknad än tredjelandsmedborgare. Utredaren skall också utreda vilka kostnader som kan uppstå till följd av de sociala rättigheter som skall garanteras arbetstagare från EU-länder och deras familjemedlemmar och som följer av att arbetstagare från nya medlemsstater får tillgång till den svenska arbetsmarknaden på samma villkor som medborgare i nuvarande EU- och EES-länder. Det gäller ekonomiska konsekvenser för socialförsäkringarna, socialtjänsten, hälso- och sjukvården samt studiestödet och utbildningsväsendet. Utredaren bör i detta sammanhang även undersöka kostnaderna för s.k. sökarbetslöshet. Vidare skall utredaren bedöma omfattningen av andra kostnader som kan uppstå. I vissa fall kan såväl arbetsmarknads- som utbildnings- och integrationspolitiska insatser vara nödvändiga för de arbetssökande och eventuella familjemedlemmar. Sådant behov av insatser kan t.ex. uppstå i storstadsregionerna dit många arbetssökande kan förväntas söka sig. Vid redovisning av förslagets konsekvenser för små företag, skall utredaren samråda med Näringslivets nämnd för regelgranskning. Utredaren skall slutligen ta ställning till i vilken omfattning gällande lagstiftning i Sverige kan tillämpas samt vilka författningsändringar som kan behöva genomföras. Utredaren skall därvid lägga fram förslag till de författningsändringar och andra åtgärder som utredaren anser behövs i enlighet med utredningsuppdraget, samt redovisa förslagets finansiella och samhälls-ekonomiska konsekvenser.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget skall redovisas senast den 15 oktober 2002.

(Utrikesdepartementet)

Tilläggsdirektiv



EU:s utvidgning och arbetskraftens rörlighet Dir.
2002:124

Beslut vid regeringssammanträde den 17 oktober 2002

Förlängd tid för uppdraget

Med stöd av regerings bemyndigande den 7 februari 2002 tillkallade det statsråd som svarar för ärenden som gäller utlänningars rätt att vistas i landet en särskild utredare. I uppdraget ingår bl.a. att föreslå hur arbetstagare från Europeiska unionens nya medlemsstater från anslutningsdagen skall kunna få tillgång till den svenska arbetsmarknaden på samma villkor som medborgare i nuvarande EU- och EES-länder. Utredningen skall enligt direktiven redovisa sitt uppdrag senast den 15 oktober 2002.

Utredningstiden förlängs, vilket innebär att utredningen skall redovisa sitt uppdrag senast den 16 december 2002.

(Utrikesdepartementet)

EU:s utvidgning
och arbetskraftens rörlighet
– inkomsteffekter för
befolkningen i Sverige

Rapport av
Jan Ekberg och Monika Löfmark¹

Jan Ekberg är professor i nationalekonomi
Monika Löfmark är doktorand i nationalekonomi
Båda är verksamma vid
Centrum för arbetsmarknadspolitisk forskning
(CAFO)
vid Växjö universitet

¹ Vi tackar professorerna Björn Gustafsson, Per Lundborg och Eskil Wadensjö samt ledamöter i utredningens sekreteriat och expertgrupp för synpunkter på en tidigare version.

Innehåll

1	Inledning.....	189
2	Forskning om ekonomiska effekter av invandring.....	190
3	Erfarenheter av tidigare arbetskraftsinvandring	193
4	Några empiriska studier	197
5	En kalkyl	199
	5.1 Demografi och sysselsättning.....	200
	5.2 Omfattning på offentlig sektor	203
6	Resultat.....	207
	6.1 Huvudalternativ.....	207
	6.2 Känslighetsberäkningar.....	210
7	Över tiden.....	212

1 Inledning

Den genomsnittliga levnadsstandarden i kandidatländerna är väsentligt lägre än i EU. I flera av kandidatländerna är BNP per capita mindre än 50 procent av BNP per capita i många av EU-länderna. Med detta följer också stora skillnader i lönenivå och levnadsstandard mellan länderna. Av betydelse är också möjligheten att få ett arbete. Det kan förväntas att migration sker från regioner med låg levnadsstandard och hög arbetslöshet till regioner med hög levnadsstandard och låg arbetslöshet. I många av kandidatländerna är arbetslösheten idag väsentligt högre än i Sverige. I exempelvis Polen var den öppna arbetslösheten vid slutet av 1990-talet 13–14% vilket var nästan 3 gånger så högt som i Sverige se ILO (2000). Den totala arbetskraften i kandidatländerna har uppskattats till cirka 50 miljoner individer. Kombinationen av stora skillnader i levnadsstandard och möjligheter till arbete samt ett stort antal individer i arbetsför ålder i kandidatländerna gör att det finns en potential för en betydande utvandring från dessa länder. Samtidigt är det svårt att dra någon slutsats om den faktiska utvandringen och särskilt om den utvandring som kommer att riktas just till Sverige. Erfarenheterna inom EU visar att trots stora skillnader i levnadsstandard och arbetslöshet mellan olika EU-länder så är arbetskraftsmigrationen mellan länderna begränsad. Språkliga, kulturella och institutionella hinder är återhållande omständigheter. Samtidigt bestäms en utvandring riktad just till Sverige också av framtida levnadsstandard och sysselsättningsmöjligheter i Sverige jämfört med andra EU-länder. Många andra EU-länder än Sverige kan vara mer attraktiva att utvandra till. Till detta kan också fogas frågan om Sverige anser sig ha behov av en framtida arbetskraftsinvandring. Anses ett sådant behov föreligga så kan den ”institutionella ramen” i Sverige för att underlätta arbetskraftsinvandring förväntas utformas mer generöst. Arbetskraftsinvandring påverkas också av hur pass aktivt rekryteringsarbetet är från svenska företag och myndigheter. Reglerna för den fria rörligheten av personer inom EU finns behandlat i SOU 1997:153 och tas därför inte upp här.

Enligt den senaste långtidsutredningen (SOU 2000:7) kommer Sverige om 5–10 år troligen att behöva inleda en ny period med arbetskraftsinvandring för att underlätta försörjningen av en åldrande inhemsk befolkning. Invandrare har lägre andel åldringar och högre andel i förvärvsarbetande åldrar än infödda.

Internationell migration utförs vanligen av yngre förvärvsarbetsande personer. Erfarenheten visar att detta är fallet för både arbetskraftsinvandrare och flyktingar. Vilka ekonomiska effekter som framtida arbetskraftsinvandrare och deras medföljande anhöriga kommer att få är väsentligen beroende av följande omständigheter: En är invandrarnas utbildningsnivå. En annan är invandrarnas integrering på arbetsmarknaden vilken kan antas vara beroende av utbildningsnivån. Om det är frågan om arbetskraftsinvandrare så kan man visserligen anta att dessa initialt kommer in på arbetsmarknaden men vi vet inte säkert hur det går på sikt. Det pågår ständiga förändringar på arbetsmarknaden och det är därför långsiktigt också viktigt att kunna ta sig över från krympande till expanderande arbetsmarknader. Sker inte arbetsmarknadsintegrering så underlättas inte heller försörjningen av en åldrande befolkning. Påverkan kan också uppkomma på relativa faktorpriser och ekonomisk tillväxt i Sverige. En tredje omständighet är den fortskridande demografiska utvecklingen i invandrarbefolkningen jämfört med den infödda befolkningen. Utvecklingen är beroende av åldersspecifika födelsetal och dödstal bland invandrarna relativt infödda samt storlek och ålderssammansättning på eventuell återutvandring.

Det är således knappast meningsfullt att försöka göra någon prognos över framtida utvandring från kandidatländerna till Sverige. Däremot är det meningsfullt att försöka beräkna ekonomiska konsekvenser av en *tänkt* framtida invandring till Sverige från kandidatländerna.

2 Forskning om ekonomiska effekter av invandring

Forskningen kring invandringens ekonomiska effekter har väsentligen koncentrerats till följande tre frågeställningar.

1. Hur omfördelar den offentliga sektorn i invandringslandet inkomster mellan invandrare och infödda? Får den infödda befolkningen ett positivt eller negativt inkomstillskott genom denna omfördelning?
2. Hur påverkas relativa faktorpriser (förhållandet mellan löner och vinster samt lönerelationer mellan olika arbetstagargrupper) och sysselsättning bland infödda? Hur påverkas inkomstfördelningen inom den infödda befolkningen?
3. Hur påverkas den ekonomiska tillväxten av invandring?

När det gäller våra empiriska kunskaper så är dessa bäst beträffande punkterna 1) och 2). Däremot är den empiriska forskningen osäkrare vad gäller punkt 3). I sistnämnda fall förekommer mest olika hypoteser. Från teoretiska modellberäkningar kan ofta härledas att internationell migration är tillväxtskapande, se exempelvis Lundborg och Segerstrom (1999).

När det gäller utredningsdirektiven (kommittédirektiv 2002:1) så finns en koncentration till fråga 1) och 2) ovan. Utredningen skall ”bedöma sannolikheten för att arbetskraftsinvandring från nya medlemsstater i EU skulle medföra allvarliga störningar på den svenska arbetsmarknaden eller ansevärliga kostnader för det sociala trygghetssystemet... samt redovisa samhällsekonomiska konsekvenser.”

Det finns två omständigheter som har störst intresse för hur den offentliga sektorn omfördelar inkomster mellan invandrare och infödda. Den första är skillnaden i åldersfördelning mellan de båda grupperna. Den andra är sysselsättningsläget för invandrarna jämfört med infödda. Den offentliga sektorn i Sverige fungerar som ett löpande omfördelningssystem dvs. de årliga utgifterna finansieras med skatter och socialförsäkringsavgifter under samma år. Ett ökat inslag av premiereservsystem kommer dock att finnas i pensionssystemet i framtiden. För relativt lång tid framåt fungerar även pensionssystemet i huvudsak som ett löpande omfördelningssystem.

En ansevärlig del av den offentliga sektorn omfördelar inkomster mellan olika åldersgrupper i befolkningen. Omfördelningen äger främst rum från individer i förvärsaktiva åldrar (dvs. huvudsakligen åldern 20–64 år) till individer i icke förvärsaktiva åldrar (barn och ungdomar samt äldre). Tunga offentliga utgifter är riktade till unga människor i form av barnomsorg och utbildning och till gamla människor i form av sjukvård, service till pensionärer och handikappade samt pensioner. Samtidigt finansieras dessa utgifter med skatter och socialförsäkringsavgifter som i huvudsak ligger på den förvärsarbetande delen av befolkningen. Skillnader i åldersfördelning mellan invandrare och infödda är därför av central betydelse för riktning och storlek på omfördelningen. Omfördelning sker också mellan individer i förvärsarbetande åldrar till exempel från sysselsatta till arbetslösa, från friska till sjuka och från individer med höga inkomster till individer med låga inkomster.

Ålderssammansättningen bland invandrare till Sverige skiljer sig starkt ifrån de inföddas ålderssammansättning. En högre andel av invandrarna befinner sig i förvärvsarbete och en mindre andel är åldringar. Detta har varit fallet under hela efterkrigstiden. Det kan därför förväntas att i en ekonomi med full sysselsättning och med inte alltför låga arbetsinkomster för sysselsatta invandrare jämfört med arbetsinkomster för sysselsatta infödda så kommer invandrarnas bidrag till den offentliga sektorn, genom skatter och socialförsäkringsavgifter, att bli större än deras ianspråktagande av den offentliga sektorn. Mellanskillnaden tillfaller den infödda befolkningen vars disponibla inkomster därmed ökar.

Invandrarnas sysselsättningssituation har förändrats kraftigt under de senaste 25 åren. Det finns numera ett stort antal empiriska studier i Sverige som visar detta. Fram till mitten av 1970-talet hade invandrarna en god arbetsmarknad. Full sysselsättning förelåg både för invandrare och infödda. Tidvis var sysselsättningsgraden för invandrare till och med högre än för infödda. Vid slutet av 1970-talet började invandrarnas sysselsättningsläge alltmer försämrats. Denna tendens förstärktes under 1980-talet trots den dåvarande högkonjunkturen i svensk ekonomi med full sysselsättning för infödda och med brist på arbetskraft inom många sektorer och trots att 1980-talets invandrare var bättre utbildade än tidigare invandrare samt trots integrationspolitiska målsättningar om att invandrare bör integreras på arbetsmarknaden i samma utsträckning som infödda. Under 1990-talets lågkonjunktur förstärktes trenden ytterligare och vid mitten av 1990-talet måste arbetsmarknadsläget betraktas som katastrofalt dåligt för många invandrargrupper. Därefter har dock situationen stabiliserats och från slutet av 1990-talet har en viss förbättring skett av invandrarnas sysselsättningsläge. För invandrargruppen i dess helhet är dock fortfarande sysselsättningsgraden väsentligt lägre och arbetslösheten väsentligt högre än för infödda.

En viktig fråga är om invandring kan påverka sysselsättningsmöjligheter och arbetsinkomster för infödda. Detta kan ske genom invandrarnas påverkan på arbetskraftsutbudets struktur. Exempel på en tidig studie av invandrings påverkan på arbetskraftsutbudet är Ohlsson (1975). Sådan påverkan skulle kunna ge effekter på de inföddas ianspråktagande av den offentliga sektorn och deras bidrag till skattesystemet. De empiriska studier som finns tyder dock på att denna påverkan varit obetydlig eller försumbar av den hittillsvarande invandringen till västvärldens länder. I exempelvis

Sverige förelåg full sysselsättning för infödda under praktiskt taget hela efterkrigstiden fram till i början av 1990-talet. Från slutet av 1990-talet är vi åter på väg tillbaka till full sysselsättning för infödda. Detta indikerar att det inte förelegat någon undanträngningseffekt gentemot infödda som grupp. Å andra sidan skulle det vara möjligt att omfördelning sker mellan olika grupper infödda dvs. vissa grupper infödda förlorar och andra grupper infödda vinner. Om invandringen är koncentrerad till låginkomstyrken så kan arbetslösheten öka och arbetsinkomsterna bli mindre för infödda som befinner sig inom dessa yrken, dvs. är substitutarbetskraft till invandrad arbetskraft medan motsatt effekt kan bli följd för de infödda som är komplement till invandrad arbetskraft. Behovet av offentliga transfereringar kan öka bland dem som förlorar. Beräkningar på svenska data, se Ekberg (1983) visar dock på endast små effekter på relativa faktorpriser och sysselsättning för de som är substitut eller komplement till invandrad arbetskraft. Detta förefaller också vara fallet i många andra invandringsländer, se exempelvis Borjas (1994) för USA samt Pischke och Velling (1997) för Tyskland. Samtidigt är nämnda beräkningar utförda för tämligen breda yrkesgrupper. Det är tänkbart att om beräkningarna kunnat göras för smalare yrkesgrupper så skulle effekterna funnits bli större. Det är dock i hög grad sannolikt att efterkrigstidens invandring till Sverige inte har haft några väsentliga effekter för den infödda befolkningens sysselsättningsmöjligheter eller deras användning av offentliga transfereringar.

Den över tiden allt sämre sysselsättningssituationen bland invandrare jämfört med infödda har ökat invandrarnas andel av vissa offentliga utgifter som socialhjälp, arbetslöshetsersättning och arbetsmarknadspolitiska insatser. Dessutom har deras bidrag till den offentliga sektorn i form av skatter och socialförsäkringsavgifter minskat. Dessa omständigheter motbalanserar den positiva effekten av deras gynnsamma ålderssammansättning. Vilken som överväger är en empirisk fråga

3 Erfarenheter av tidigare arbetskraftsinvandring

Från slutet av 1940-talet fram till början/mitten av 1970-talet bestod invandringen till Sverige väsentligen av arbetskraftsinvandrare som i huvudsak kom från Europa. Det fanns tidvis

också en begränsad flyktinginvandring men även den kom från Europa (flyktingar som kom vid krigsslutet, från Ungern i slutet av 1950-talet och från Polen och Tjeckoslovakien i slutet av 1960-talet). Vid 1970 års folk- och bostadsräkning var cirka 60 procent av de utrikes födda boende i Sverige födda i något annat nordiskt land och mer än 90 procent var födda i Europa. Det finns ett stort antal undersökningar som visar att invandrarna (även flyktingarna) under denna tid snabbt kom in på arbetsmarknaden se exempelvis Wadensjö (1973), Ohlsson (1975), Reinans (1982) och Ekberg (1985).

En sammanfattande beskrivning av situationen under perioden 1950–1975 görs i tabell 1. De utrikes föddas sysselsättningsgrad jämfört med inföddas visas med ålders- och könsstandardiserat index. Standardisering har skett för olikheter i ålders- och könssammansättning mellan invandrare och infödda inom åldersklassen 16–64 år. Om värdet på index är högre än 100 så är invandrarnas sysselsättningsgrad högre än för infödda och om värdet på index är lägre än 100 så är invandrarnas sysselsättningsgrad lägre än för infödda. Det framgår att invandrarnas sysselsättningsläge var mycket gott under perioden 1950–1975. Sysselsättningsgraden var under långa perioder högre än bland infödda. 1950 var index så pass högt som 120 för utländska medborgare dvs. deras sysselsättningsgrad var 20 procent högre än bland infödda. Index låg sedan på 100 eller däröver under resten av perioden. För vissa grupper av arbetskraftsinvandrare låg index troligen så pass högt som 120–130 vid slutet av 1960-talet se Wadensjö (1973). Detta gällde exempelvis invandrare från Finland och Jugoslavien. Under denna period hade utländska medborgare också högre sysselsättningsgrad än naturaliserade invandrare vilket kan förklaras med att nyinvandrare då ofta var direktrekryterade till svensk arbetsmarknad.

Sedan slutet av 1970-talet har index legat under 100 och med en fallande trend. Vid mitten av 1990-talet låg index så pass lågt som cirka 75 men med stora variationer mellan olika invandrargrupper. Någon återhämtning har skett under de senaste åren se Ekberg & Hammarstedt (2002). Vid början av 2000-talet ligger index på cirka 80.

Tabell 1. Index för sysselsättningsgrad bland utrikes födda i ålder 16–64 år (för 1967 gäller åldern 16–66 år). Standardiserat för ålders- och könssammansättning²

	Med utländskt medborgarskap	Naturaliserade	Samtliga utrikes födda
1950	120	– ³	– ³
1960	105	102	104
1967	110	– ³	– ³
1975	99	102	100

² Hur index avläses framgår av följande exempel. År 1960 var index för utländska medborgare 105, vilket betyder att utländska medborgare, vid samma ålders och könssammansättning som infödda inom åldersintervallet 16–64 år, hade 5 procents högre sysselsättningsgrad än infödda.

³ Inga uppgifter föreligger.

Källor: Ekberg (1999), Ekberg & Hammarstedt (2002) och Wadensjö (1973).

Ett utmärkande drag under arbetskraftsinvandrarepoken var att invandringen varierade starkt med konjunkturläget i Sverige. Under högkonjunktur var invandringen stor för att sedan minska under efterföljande lågkonjunktur. Exempelvis anlände under de båda högkonjunkturåren 1969 och 1970 cirka 140 000 invandrare. Fanns det några tecken på att de invandrare som kom under högkonjunktur drabbades av hög arbetslöshet under efterföljande lågkonjunktur? Denna risk skulle kunna föreligga speciellt med tanke på att invandrarna gick till den konjunkturkänsliga tillverkningsindustrin. Det är sannolikt att invandrarnas arbetslöshet varierade något mer över en konjunkturcykel än inföddas dvs. var något lägre än för infödda under högkonjunktur och något högre än för infödda under lågkonjunktur. Detta tycks ändå inte hindra att invandrarnas sysselsättningsgrad var högre än för infödda även under lågkonjunktur. Invandrarna hade klart högre sysselsättningsgrad än infödda år 1967 trots att detta år var ett lågkonjunkturår.

Under en individs yrkesverksamma liv sker vanligtvis en yrkesmässig rörlighet uppåt. En fråga är hur den långsiktiga yrkeskarriären sett ut för dessa tidiga invandrare. En longitudinell studie, se Ekberg (1994) visade att utrikes födda som anlant före 1970 i genomsnitt hade ungefär samma yrkesmässiga rörlighet uppåt under perioden 1970–1990 som för jämförbara infödda individer (s.k. svenska tvillingar). Variationer fanns dock mellan olika invandrargrupper. Invandrare från exempelvis Grekland och Jugoslavien hade långsammare karriär uppåt än respektive infödda

jämförelseindivider medan invandrare från Västeuropa och Tjeckoslovakien hade snabbare karriär uppåt än jämförbara infödda. Även invandrare från Polen klarade sig bra. Resultaten för invandrare från Polen och Tjeckoslovakien tyder på att det gått bra för tidigare invandrare från Östeuropa dvs. från länder som i huvudsak motsvarar kandidatländerna.

Invandrare från Grekland och Jugoslavien har således i stor utsträckning stannat kvar i de yrken som man började i Sverige. En möjlig förklaring kan vara att många av dessa planerade att återvända hem. Även om detta faktiskt inte skedde så innebär det faktum att man planerar att återvända att många inte finner det lönande att göra de nödvändiga utbildningsinvesteringar i Sverige av betydelse för socioekonomisk rörlighet uppåt. Ytterligare en iakttagelse var att i slutet av observationsperioden så började sysselsättningsgraden falla bland dessa tidiga invandrare från Grekland och Jugoslavien men även i viss mån bland tidiga invandrare från Finland. Överströmning till förtidspensionering blev vanlig. Även om sysselsättningsgraden minskat för invandrare som anlänt före 1970 så visar dock en undersökning avseende läget 1999 att sysselsättningsgraden för dessa tidiga invandrare fortfarande i genomsnitt är väsentligt bättre än för senare anlända invandrare, se Ekberg & Rooth (2000).

En annan erfarenhet är att det bland arbetskraftsinvandrare förekommer en betydande återutvandring. Bland flyktingar är återutvandringsbenägenheten väsentligt lägre. Om arbetskraftsinvandrare kom i en högkonjunktur så fanns det en viss återutvandring under den efterföljande lågkonjunkturen. Olika studier ger dock varierande resultat beträffande vilken betydelse arbetsmarknadsläget har för ett eventuellt återutvandringsbeslut. Enligt Kirwan & Harrigan (1986) verkar lågkonjunktur i Sverige och högkonjunktur i Finland stimulerande på återutvandring från Sverige till Finland. Wadensjö (1977) och Holmlund (1979) menar dock att återutvandring mer är ett resultat av att många endast planerade att stanna några år i Sverige. Anlände man under högkonjunktur så råkade därför återutvandringen ske i nästföljande lågkonjunktur. En enkätstudie av Korkiasari (1986) visade att arbetsmarknad och inkomster hade ganska liten betydelse för individernas beslut att återflytta till Finland. Mer väsentligt var omsorg om barnens framtid och hemlängtan. SCB (1992) visade att återutvandring sker främst under de första 5–10 åren efter invandringstillfället. Av invandrare som anlände i slutet på 1960-

talet så hade nära 40 procent återutvandrat efter 5 år och cirka 45 procent efter 10 år. Därefter minskade återutvandringen snabbt.

4 Några empiriska studier

Nedan presenteras resultat från empiriska studier som berör frågan om samhällsekonomiska konsekvenser av invandring. Vi koncentrerar oss på undersökningar som behandlar frågan om i vad mån den infödda befolkningen får ett positivt eller negativt inkomstillskott genom omfördelning via offentlig sektor. En del studier behandlar dock inte enbart konsekvenser av arbetskraftsinvandrare. Positiv inkomsteffekt för infödda uppkommer om invandrarnas bidrag till offentlig sektor genom skattesystemet är större än deras ianspråktagande av den offentliga sektorn. Mellanskillnaden omfördelas till infödda och höjer deras disponibla inkomster. Är invandrarnas bidrag till den offentliga sektorn mindre än deras ianspråktagande av denna så uppkommer en negativ inkomsteffekt för infödda.

Inkomsteffekten varierar mellan olika undersökningar bland annat beroende på att invandrarnas arbetsmarknadssituation varierar i olika länder och att invandrarnas arbetsmarknadssituation har varierat över tiden i samma land (som i Sverige) samt att den offentliga sektorns struktur skiljer sig åt mellan olika länder.

För USA fann Simon (1984) att den infödda befolkningen erhöll ett positivt inkomstillskott medan Blau (1984) fann att inkomstillskottet var försumbart. Borjas (1990) konstaterade att det över tiden har varit ökade kostnader för invandrare i välfärdssystemet beroende på att senare invandrarkohorter haft en sämre utveckling av sysselsättning och arbetsinkomst än tidigare kohorter. Risken för en negativ inkomsteffekt har därmed ökat.

I en studie för Kanada fann Akbari (1989) en positiv inkomsteffekt för infödda. Även Kakwani (1986) och Straubhaar & Weber (1994) fann för Australien respektive Schweiz en positiv inkomsteffekt för infödda. För Tyskland fann Ulrich (1994) en positiv inkomsteffekt för infödda men att denna har minskat över tiden beroende på invandrarnas allt sämre sysselsättningsläge. Risk finns för att inkomsteffekten i framtiden blir negativ. För Danmark fann Wadensjö (2000) och Wadensjö & Orrje (2002) en negativ inkomsteffekt för infödda. Förklaringen är den mycket låga sysselsättningsgraden bland invandrare i Danmark.

För Sverige finns några studier. Wadensjö (1973) undersökte effekten av den invandring som inträffade 1969. Denna invandring gav en positiv inkomsteffekt för infödda. Ekberg (1983) undersökte inkomsteffekten som hela invandrarbefolkningen boende i landet gav upphov till 1970 och 1976. Även denna studie fann en positiv inkomsteffekt för infödda. Sett från de inföddas synpunkt var effekten ganska begränsad och uppgick 1970 troligen till cirka en procent av detta års BNP. Möjligen var inkomsteffekten något högre. År 1976 var den positiva effekten ännu något mindre. Ytterligare en undersökning gjordes av Gustafsson (1990). Han fann att inkomsteffekten var neutral (dvs. den infödda befolkningens inkomstnivå påverkades inte). Ekberg (1999) fann att inkomsteffekten nu var negativ för infödda och att den numera årligen uppgår till 1–2 procent av BNP. Övergången från en positiv inkomsteffekt under 1960 och 1970-talen till en neutral sådan under 1980-talet och till en negativ under 1990-talet beror väsentligen på invandrarnas allt sämre arbetsmarknadsläge.

De ovan presenterade undersökningarna är s.k. tvärsnittsstudier dvs. beräkningarna avser ett visst år. Ännu så länge finns endast ett fåtal beräkningar över ett helt eller delar av ett livsförlopp för invandrare. I Sverige finns några framtidsinriktade undersökningar om hur den offentliga sektorn omfördelar inkomster mellan en tänkt invandring och infödda. Ekberg (1983) gjorde en sådan beräkning med en simuleringsmodell. Storesletten (1996) gjorde också med en simuleringsmodell en nuvärdesberäkning. Kalkylen började 1993 och sträckte sig 100 år framåt i tiden. Utfallet påverkades starkt av vilket antagande som gjordes av invandrarnas sysselsättningsläge. Dessa beräkningar ger naturligtvis ingen information om vad som faktiskt hänt under efterkrigstiden. Gustafsson & Österberg (2001) gjorde en beräkning över ett antal år för några årgångar invandrare som anlände under perioden 1970–1990 till Sverige. Till en början tog invandrarna i anspråk mer av den offentliga sektorn än vad man bidrog med till skattesystemet dvs. det förelåg en negativ inkomsteffekt för infödda. Efterhand som invandrarna alltmer integrerades på arbetsmarknaden så minskade den negativa inkomsteffekten för att efterhand bli positiv.

Det kan argumenteras att livsförloppsberäkning med nuvärdeskalkyl är en riktig ansats. Metoden kan dock inte användas för att få historisk kunskap, dvs. om vad som faktiskt har hänt under efterkrigstiden. Bland är flertalet av efterkrigstidens invandrare till Sverige och i andra västländer fortfarande i livet. Tvärsnitts-

beräkningar ger oss ändå en ganska god bild av förloppet under efterkrigstiden. Det sammanfattande intrycket från både utländska och svenska studier är att under lång tid av efterkrigstiden gav invandringen en positiv inkomsteffekt för infödda via omfördelning genom offentlig sektor. Detta var under en period då invandrarna var väl integrerade på arbetsmarknaden. I många länder har därefter invandrarnas sysselsättningsläge försämrats. Den positiva inkomsteffekten har då minskat och i en del länder också övergått till att bli en negativ inkomsteffekt för infödda. För exempelvis Danmark och Sverige tycks det vara helt klart att det numera föreligger en negativ inkomsteffekt för infödda.

5 En kalkyl

I det följande görs en kalkyl för hur den offentliga sektorn i Sverige (stat, kommun och landsting) kan omfördela inkomster mellan invandrare från kandidatländerna och den övriga befolkningen i Sverige. Kommittédirektiven kan tolkas som att bland annat handla om detta. Frågan om hur den offentliga sektorn omfördelar inkomster är också av central betydelse i den pågående debatten om Sveriges eventuella framtida behov av arbetskraftsinvandring för att försörja en åldrande befolkning.

Som underlag för kalkylen måste göras några förutsättningar. En sådan gäller antal invandrare och ålders- samt könssammansättning för dessa. En annan gäller deras sysselsättningsgrad och arbetsinkomster. En tredje gäller den offentliga sektorns omfattning och struktur. Underlaget för kalkylen är den omfattning och struktur på den offentliga sektorn som förelåg 1999. I skrivande stund finns inga senare nationalräkenskapsuppgifter för detaljerad uppdelning av offentlig konsumtion efter ändamål. Kalkylen är av tvärsnittstyp, dvs. den redovisar omfördelning under ett år. Att göra en modell för hur summan av omfördelningar kan tänkas se ut under ett helt livsförlopp skulle kräva stora utredningsresurser och också kräva en underliggande demografisk modell där invandrargruppen skrivs fram över tiden med åldersspecifika födelsetal och dödstal samt antagande om nivå på återutvandring. Även beräkning för ett år har stort värde och kan kompletteras med verbal analys över hur det kan tänkas se ut under ett livsförlopp samt också med känslighetsanalys av hur pass viktiga variationer i invandrarnas sysselsättningsläge och arbetslöshet är för utfallet. De begränsningar som

gjorts samt att kalkylen inte innehåller eventuella andra effekter av invandring så som möjlig påverkan på relativa löner eller på ekonomisk tillväxt gör att kalkylen inte kan ses som någon total välfärdskalkyl över invandringens ekonomiska effekter.

En terminologifråga: Den befolkning som idag bor i Sverige omfattar både infödda och invandrare. Den befolkning som i framtiden finns i Sverige, även utan invandring från kandidatländerna, kan därför knappast kallas infödda. Vi använder i fortsättningen istället beteckningen ”de som redan bor i landet” eller ”i Sverige” eller ”redan boende i landet.”

5.1 Demografi och sysselsättning

Som framgått är det knappast meningsfullt att göra någon prognos för en eventuell framtida arbetskraftsinvandring från kandidatländerna. I stället gör vi en kalkyl för vad den offentliga sektorn kan omfördela vid en tänkt nivå på denna invandring och med antaganden om invandrarnas ålderssammansättning och sysselsättningsgrad. Därefter kan vi variera dessa antaganden för att se hur kalkylen påverkas.

Låt oss som ett huvudalternativ anta att vi under några års tid får en arbetskraftsinvandring på 100 000 individer från kandidatländerna. Häri ingår också medföljande familjemedlemmar. Att familjemedlemmar ingår är ett rimligt antagande med tanke på svensk invandringspolitik. Det blir då också rimligt att anta jämn könsfördelning. Invandrarna kan förväntas ha en helt annorlunda ålderssammansättning än de redan boende i Sverige. Argumenten för detta har framgått ovan. Arbetskraftsinvandrare (och även flyktingar) har historiskt haft låg andel åldringar och stor andel i förvärvsarbetande åldrar. Av invandrare som anlände i slutet av 1960-talet var endast cirka 1 procent över 65 år. Av invandrare som anlände i slutet av 1990-talet var endast drygt 2 procent över 65 år dvs. fortfarande en mycket låg andel.

När det gäller ålderssammansättningen för invandrarna så antas andelen över 65 år vara 1,5 procent. Det är något högre andel än vid 1960-talets invandring och något lägre andel än för 1980 och 1990-talets invandrare. Om man låter denna andel vara 1 eller 2 procent har mycket liten betydelse för kalkylutfallet. Beträffande ålderssammansättning i förvärvsarbetande åldrar (20–64 år) så antas genomsnittsåldern vara högre än under 1960-talets arbetskrafts-

invandring. Detta beror på att de framtida invandrarna kan förmodas vara mer välutbildade än invandrarna under 1960-talet. Ålderssammansättningen inom denna åldersklass antas vara som bland 1990-talets. Andelen barn och ungdomar i gruppen bestäms av hur ålderssammansättningen ser ut i förvärvsarbetande åldrar i gruppen. Andelen barn och ungdomar antas därför motsvara den andel som förelåg under 1990-talet. Andelen blir något lägre än under 1960-talets arbetskraftsinvandring. Ålderssammansättningen framgår av tabell 1. De 100 000 individer vi räknar på kan antas komma under några år. Med vistelsetiden i Sverige följer en viss förändring i ålderssammansättning, men denna förändring är obetydlig på några års sikt. Tabellen visar ålderssammansättningen vid invandringsögonblicket, men som också blir praktiskt taget densamma under de närmaste åren därefter. Med totalbefolkning menas antal och ålderssammansättning samt könssammansättning på Sveriges befolkning år 1999. De 100 000 invandrarna utgör endast 1.12% av totalbefolkningen.

Tabell 2. Antagen ålderssammansättning för invandrare från kandidatländerna vid invandringstillfället och för totalbefolkning, procent

	Invandrare	Totalbefolkning ¹
0– 9 år	15,5	12,8
10–19 år	12,4	11,6
20–29 år	31,3	13,0
30–39 år	22,7	14,0
40–49 år	10,1	13,6
50–59 år	5,4	13,0
60–64 år	1,5	4,6
65–74 år	1,0	8,7
75– år	0,5	8,7
	100,0	100,0
Summa antal	100 000	8 861 426
Andel kvinnor	50,0%	50,5%

¹ Eftersom totalbefolkningen till nästan 99 procent består av de som redan bor i landet så är uppgifterna om totalbefolkningen praktiskt taget desamma som för de som redan bor i landet. Detta gäller också uppgifterna i tabell 2.

Källa: Uppgifterna om totalbefolkningen är hämtade från SCB:s befolkningsstatistik.

Det framgår att de tänkta invandrarna har en mycket låg andel åldringar jämfört med infödda. Andelen i väsentligen förvärvsarbetande åldrar (20–59 år) är hela 69,5 procent bland mot 53,6 procent i den bland de i landet redan boende. Det är just skillnad i ålderssammansättning som är en viktig komponent för eventuell inkomstöverföring från invandrarna.

Som nämnts är en annan viktig komponent för inkomstöverföring den position på arbetsmarknaden som invandrarna har. Eftersom det är frågan om arbetskraftsinvandrare så är det rimligt att som huvudalternativ anta att deras åldersspecifika sysselsättningsgrad och arbetslöshet är densamma som för redan boende i landet. (Arbetskraftsinvandrare som finner att utsikterna till arbete är små i Sverige återvänder troligen till sitt hemland). När det gäller arbetsinkomster per sysselsatt så blir den beroende av den utbildningsnivå och därmed av den yrkestillhörighet som invandrarna har. Sveriges framtida arbetskraftsbehov kan antas gälla relativt välutbildade invandrare. Nyttillträdande på arbetsmarknaden kan förmodas ha längre utbildning än den redan förekommande stocken av personer på arbetsmarknaden. Antas arbetsinkomsten per sysselsatt vara densamma som för redan boende i Sverige så innebär detta sannolikt en något högre genomsnittlig utbildningsnivå bland invandrarna relativt de som redan bor i Sverige. I ett initialskede är sannolikt inte invandrarernas utbildning fullt ut användbar här. Med längre vistelsetid ökar dock troligen alltmer användbarheten. Sammanfattningsvis innebär huvudalternativet samma åldersspecifika sysselsättningsgrad och samma åldersspecifika arbetsinkomster för de båda grupperna. Uppgifter om åldersspecifika sysselsättningstal är hämtade från arbetskraftsundersökningarnas (AKU) årsmedeltal för 1999. Uppgifter om årsarbetsinkomst per sysselsatt är hämtade från inkomstregistret 1999. Med de antaganden som gjorts beträffande invandrarernas ålderssammansättning och åldersspecifika sysselsättningstal så skulle de 100 000 invandrarna ge ett tillskott av sysselsatta på cirka 57 000 individer.

Avvikelse från detta huvudalternativ är naturligtvis möjliga. Exempelvis är det möjligt att arbetskraftsinvandrarna skulle kunna ha högre åldersspecifika sysselsättningstal än infödda (detta var ju fallet på 1950 och 1960-talen). Å andra sidan är det möjligt att medföljande partner i familjen inte kommer ut på arbetsmarknaden. Detta kan medföra en lägre åldersspecifik sysselsättningsgrad för invandrare. Även arbetsinkomster kan vara annorlunda än i

huvudalternativet. Variationer i sysselsättningsgrad och i arbetsinkomster påverkar invandrarnas ianspråktagande av offentlig sektor och deras bidrag till skattesystemet och därmed hur den offentliga sektorn omfördelar inkomster mellan invandrare och personer redan boende i Sverige. Vid sidan om huvudalternativet kommer därför också att göras känslighetsberäkningar med andra nivåer på sysselsättningsgrad och arbetsinkomst per sysselsatt.

Genom att invandrarna i högre grad befinner sig i förvärvsarbetande åldrar så blir i huvudalternativet både andelen sysselsatta och årsarbetsinkomsten per person i hela invandrargruppen högre än motsvarande för de redan boende i landet. Detta framgår nedan av tabell 2.

Tabell 3. Andel sysselsatta i procent och årsarbetsinkomst i 1000-tal kr per person av samtliga i respektive befolkningsgrupp

	Invandrare	Totalbefolkning
Andel sysselsatta	54,6	45,9
Årsarbetsinkomst per person	110,5	98,6

Källa: Egna bearbetningar från AKU och inkomstregistret.

Tabellen visar att i huvudalternativet är andelen sysselsatta av hela invandrargruppen väsentligt högre än för totalbefolkningen. Andelen är 19 procent högre för invandrarna ($54,6/45,9 = 1,19$). Detta medför också att årsarbetsinkomsten per person bland invandrarna är högre. Skillnaden i inkomst är dock mindre och uppgår till 12 procent vilket beror på att invandrarna inte i så stor utsträckning är i höginkomståldrar (40–50-årsåldern).

5.2 Omfattning på offentlig sektor

Den offentliga sektorn antas ha den omfattning och struktur som faktiskt förelåg år 1999. Invandrarnas bidrag till den offentliga sektorn i form av skatter och socialförsäkringsavgifter samt deras ianspråktagande av denna sektor måste uppskattas. Detta kan göras med ledning av deras ålderssammansättning, sysselsättningsgrad och inkomster.

Bidrag till offentlig sektor

Direkta skatter

Dessa skatter består i huvudsak av skatter på förvärvsinkomster, vilka i sin tur väsentligen är arbetsinkomster. Invandrarnas andel av samtliga förvärvsinkomster i ekonomin antas motsvara deras andel av samtliga skatter på förvärvsinkomster med en mindre korrigering för att invandrarna har något mindre andel inkomsttagare som ligger över brytpunkten. Det sistnämnda är en effekt av invandrarnas ålderssammansättning. De har en något mindre andel i åldrar med vanligtvis höga inkomster. Invandrarna antas inte ha några kapitalinkomster och inte heller skattepliktiga förmögenheter samt antas inte heller betala bolagsskatt eller gåvo- och arvsskatt. De sistnämnda antagandena innebär troligen en viss underskattning av invandrarnas bidrag till direkta skatter. Det är exempelvis sannolikt att invandrarna skulle ha någon kapitalinkomst men det är svårt att veta vilken nivå som skulle vara rimlig att anta. Under alla omständigheter har detta inte någon större betydelse. Skatter från kapitalinkomster, förmögenheter, bolag samt gåva och arv är små jämfört med övriga direkta skatter. Däremot antas invandrarna betala fastighetsskatt även om man inte har förvärvat fast egendom. Fastighetsskatt utgår även på flerfamiljshus och skatten kan antas övervältras på hyresgästerna.

Skattesatsen är lägre på det nya bostadsbeståndet jämfört med det äldre. Eftersom arbetskraftsinvandrare kan antas hamna i ekonomiskt expansiva regioner så kan de också i relativt stor utsträckning antas hamna i det nya bostadsbeståndet. Vi antar därför att invandrarnas andel av fastighetsskatt endast motsvarar hälften av deras befolkningsandel.

Indirekta skatter

Dessa skatter är proportionella. Hur mycket som skall anses falla på invandrarna kan ses antingen från utbudssidan eller efterfrågesidan. Räknat från utbudssidan motsvarar invandrarnas andel av indirekta skatter deras andel av förädlingsvärdet i ekonomin. Andelen utgörs av kvoten mellan invandrarnas arbetsinkomster och summan av arbets- och kapitalinkomster i hela ekonomin. Räknat från efterfrågesidan motsvarar invandrarnas andel av indirekta skatter deras andel av disponibla inkomster. De båda beräknings-

sätten torde endast ge små skillnader. Vi gör beräkningen från utbudssidan.

Socialförsäkringsavgifter

Dessa är proportionella och grundade på summan av arbetsinkomster. Vi kan därför anta att invandrarnas andel av socialförsäkringsavgifter är densamma som deras andel av summan av arbetsinkomsterna i hela ekonomin.

Anspråktagande av offentlig sektor

Offentliga konsumtionsutgifter

- a) *Åldersberoende offentliga konsumtionsutgifter enligt tabell 1.* Invandrarnas andel av dessa utgifter kan beräknas med ledning av deras ålderssammansättning och per capita beloppen i tabell A1 i appendix. Vi antar således att de åldersberoende offentliga konsumtionsutgifterna expanderar proportionellt.
- b) *Övriga offentliga konsumtionsutgifter:* Dessa är knappast åldersberoende. Det är i stor utsträckning offentliga utgifter för försvar, grundforskning, kultur, vägnät och central administration. Frågan är också om sådana utgifter överhuvudtaget förändras vid den marginella förändring av befolkningen som inträffar vid en invandring på 100 000 individer. Många av de nämnda utgifterna är sannolikt mer beroende av landets geografiska utsträckning och mindre av dess befolkningsstorlek. Exempelvis uppskattade SOU (1990) att befolkningsökningen i Sverige mellan 1970 och 1990 på cirka 500 000 individer inte har påverkat utgifterna för försvaret. Vi antar att övriga offentliga konsumtionsutgifter expanderar med hälften av invandrarnas befolkningstillskott på 1.12 procent. Sannolikt är en expansion på 0.56 procent en överdrift. Till övriga offentliga konsumtionsutgifter hänförs också vissa invandrarspecifika insatser enligt nedan.

Offentliga transfereringar till hushåll

Efter en viss vistelsetid i Sverige så får invandrare tillgång till det offentliga transfereringssystemet på samma villkor som de i Sverige redan boende. Detta kan förväntas bli fallet även för invandrare från kandidatländerna. Beloppen som man mottar behöver dock inte vara desamma. Exempelvis kan en invandrare med kort vistelsetid i Sverige inte få så stor ersättning från ATP-systemet. Sådan ersättning är grundad på tidigare förvärvsarbete i Sverige. Skulle å andra sidan sådan ersättning vara alltför låg för att ge en rimlig levnadsstandard så träder andra delar av välfärdssystemet in som socialbidrag, ekonomiskt stöd, äldreförsörjningsstöd och bostadsbidrag. En låg ersättning från en del av transfereringssystemet kan således leda till större ersättning från en annan del. Det är naturligtvis oerhört svårt att veta i vad mån summan av ersättningar räknat per capita från det offentliga transfereringssystemet blir högre eller lägre för framtida invandrare från kandidatländerna jämfört med de i Sverige redan boende. Mycket beror också på sjukersättning på grund av sjukfrånvaro från arbetet. Sjukfrånvaro är dock starkt relaterat till yrken med dålig arbetsmiljö. Eftersom invandrarna från kandidatländerna antas ha samma åldersspecifika sysselsättningsgrad och arbetsinkomst per sysselsatt som de som redan bor i Sverige är det troligen en god approximation att anta invandrare från kandidatländerna och att de båda grupperna i varje åldersklass har samma per capita belopp för många offentliga transfereringar. I tabell A2 finns uppgifter om per capita belopp i olika åldersklasser.

En speciell problematik erbjuder ersättningar från pensionssystemet. ATP-delen är grundad på tidigare förvärvsarbete i Sverige. Folkpensionsdelen har invandrare vanligtvis inte tillgång till förrän efter en viss vistelsetid i Sverige. Hur det nya (framtida) pensionssystemet i detta avseende verkar jämfört med det tidigare systemet är inte heller klart. Vi antar att invandrade personer från kandidatländerna och som är 65 år och däröver i stället får ekonomiskt stöd och äldreförsörjningsstöd. För åldrarna under 65 år antas invandrarna i olika åldersklasser ha samma frekvenser som de i landet redan boende beträffande behov av andra pensionsformer (förtidspension, omställningspension mm). Här antas socialbidrag enligt socialbidragsnormen gå in istället. Substitutionen mellan pensioner och andra ersättningar ger någon reducering

av invandrarnas bidrag till direkta skatter. Inkomstskatt utgår på pensioner men ej på socialbidrag (och bostadsbidrag).

Offentliga transfereringar till företag

Dessa transfereringar kan indirekt påverka individernas välfärd genom att stimulera sysselsättning och ge lägre priser på privat konsumtion. Exempel på detta är olika subventioner till industrin och till jordbrukssektorn. Det finns ingen exakt information om hur fördelarna av sådana transfereringar är fördelade i befolkningen. Det är ett rimligt antagande att invandrares andel av dessa fördelar är densamma som dess andel av hela befolkningen.

6 Resultat

6.1 Huvudalternativ

En summering av resultaten görs i tabell 3. Det framgår att invandrarnas andel av offentliga transfereringar till individer och hushåll är lägre än deras befolkningsandel (0,68 procent mot 1,12 procent). Detta beror främst på deras ålderssammansättning med låg andel äldre. Detta hindrar inte att invandrarnas andel av posten andra offentliga transfereringar till individer och hushåll är relativt stor (1,40 procent), vilket beror på att här bl.a. ingår barnbidrag och studiestöd dvs. transfereringar som riktar sig till åldersklasser där invandrarna finns i relativt stor utsträckning. Den låga andelen äldre gör också att ianspråktagandet av sjukvård och åldringsvård blir lågt. Ianspråktagandet av barnomsorg och utbildningssystem blir dock relativt högt genom att andelen barn och ungdomar i invandrargruppen är förhållandevis stor. Totalt sätt blir invandrarnas andel av åldersberoende offentlig konsumtion ungefär som deras befolkningsandel. Övrig offentlig konsumtion har väsentligen kollektiv karaktär och består i stor utsträckning av utgifter för försvar, gatu- och vägnät samt central administration på departements och verksnivå. Det är sannolikt att sistnämnda utgifter knappast påverkas av ett så pass marginellt befolknings-tillskott som 1,12 procent. Det finns dock en osäkerhet och vi har därför antagit en viss påverkan och låtit övrig offentlig konsumtion expandera med hälften jämfört med befolkningstillskottet dvs. med 0,56 procent. Sannolikt är detta en överskattning. Dessutom

har vi lagt till en beräknad utgift för invandrarspecifika insatser som viss svenskundervisning, hemspråksundervisning och tolkservice. När det gäller svenskundervisning för vuxna invandrare så är detta en engångsinsats och kostnaden för denna bör borde därför fördelas ut på invandrarnas förväntade vistelsetid i landet. Enligt uppgifter Statsliggaren uppgick utgifterna 1998 för Sfi-utbildning till 529 miljoner kr (senare uppgifter har inte erhållits) med cirka 35 000 deltagare. Av invandrarna från kandidatländerna var drygt 70 procent över 20 år dvs. drygt 70 000 individer. Antag 35 000 av dessa genomgår Sfi-utbildning under ett år. Samtliga 70 000 skulle då ha genomgått utbildningen under 2 år. Om utbildningskostnaden för de 35 000 är 529 miljoner kr och den genomsnittliga vistelsetiden är 10 år så bör årsbeloppet bli cirka 53 miljoner kr.

Det är naturligtvis svårt att veta i vilken utsträckning invandrare från kandidatländerna skulle delta i hemspråksundervisning. Utgifter för denna och även för tolkservice kan däremot antas vara årligen återkommande. Vi antar att årsbeloppet för Sfi-utbildning och hemspråksundervisning samt tolkservice blir 100 miljoner kr. Under alla omständigheter har valet av antagande ingen betydelse att tala om för våra slutsatser. Någon utgift för Migrationsverket har inte tagits med eftersom dess främsta uppgift är att avgöra vilka som inte skall få stanna. Dessutom betyder anslutning av kandidatländerna att en fri arbetsmarknad bildas mellan dessa och Sverige. När det gäller summan av offentliga transfereringar och offentlig konsumtion så blir beloppet som tillfaller invandrarna 8,54 miljarder kr. Deras andel av denna summa blir mindre än deras befolkningsandel (0,86 procent mot 1,12 procent).

Invandrarnas bidrag i form av skatter och socialförsäkringsavgifter är 10,68 miljarder kr vilket motsvarar en andel på 1,02 procent. Som nämnts underskattar vi troligen något invandrarnas bidrag till direkta skatter.

Under 1999 var de totala offentliga inkomsterna, i form av skatter och socialförsäkringsavgifter, 1043 miljarder kr vilket är högre än summan av offentliga utgifter för transfereringar och konsumtion. De senare uppgick till 996 miljarder kr. Invandrarnas andel av det förstnämnda beloppet är 1,02 % och deras andel av det sistnämnda beloppet 0,86 procent dvs. en skillnad på 0,16 procentenheter. Denna skillnad representerar ett "överskott" som tillfaller de i Sverige redan boende. Det är inte helt klart hur det absoluta beloppet som tillfaller den skall anges. Vi kan dock ange

två gränser. Den ena kan anges som $0,0016 \cdot 1043$ miljarder = 1,68 miljarder kr. Den andra kan anges som $0,0016 \cdot 996$ = 1,59 miljarder kr. Sammanfattningsvis visar våra beräkningar att den offentliga sektorn skulle omfördela 1,6–1,7 miljarder kr/år från invandrarna från kandidatländerna till den i Sverige redan boende vilket motsvarar en höjning av de sistnämndas disponibla inkomster.

Tabell 3. Offentliga utgifter och inkomster under ett år, miljarder kr

	Totalbefolkning 8 861 426 individer	Invandrabefolkning 100 000 individer (1,12 % av totalbefolkning)
Offentliga transfereringar till individer och hushåll:	395	2,68 (0,68%)
Därav:	62	1,25 ¹ (2,0%)
1. Socialbidrag, ekonomiskt stöd, äldreomsorgsstöd, bostadsbidrag och arbetsmarknadsstöd		
2. Pensioner (älderspension, förtidspension, änke- och omställningspension, delpension samt bostadstillägg till pensionärer)	222	– 1
3. Sjukförsäkring och föräldraförsäkring	47	0,54 (1,14%)
4. Andra offentliga transfereringar till individer och hushåll.	64	0,89 (1,40 %)
Offentliga transfereringar till företag.	68	0,77 (1,12 %)
Offentlig konsumtion:	533	5,09 (0,95 %)
Därav:	355	4,00 (1,12%)
1. Åldersberoende offentlig konsumtion		
2. Övriga offentliga konsumtionsutgifter	178	1,09 (0,61 %)
Summa offentliga transfereringar och offentlig konsumtion	996	8,54 (0,86 %)
Offentliga intäkter:	444	3,11 (0,70 %)
Därav:		
Direkta skatter (inklusive skatt på juridiska personer)		
Indirekta skatter	336	4,23 (1,26 %)
Socialförsäkringsavgifter	263	3,34 (1,27%)
Summa offentliga intäkter:	1 043	10,68 (1,02%)

¹ stället för pensioner till invandrarna så utgår ekonomiskt stöd och äldreomsorgsstöd. Detta är en anledning till det relativt stora beloppet för posten socialbidrag, ekonomiskt stöd och äldreomsorgsstöd, bostadsbidrag och arbetsmarknadsstöd.

² Här ingår också speciella insatser för invandrare som svenskundervisning för vuxna invandrare, hemspråkundervisning och tolkservice på 100 miljoner kr.

Källa: Nationalräkenskapsstatistik 1999. Data från Statistiska Centralbyrån och Konjunkturinstitutet. Statsliggaren 1999/2000. Egna beräkningar.

6.2 Känslighetsberäkningar

Som nämnts är frågan om posten ”övrig offentlig konsumtion” påverkas av ett så pass marginellt befolkningstillskott som 1,12 procent. Om så inte är fallet minskar invandrarnas ianspråktagande av offentlig konsumtion med 1.1 miljarder kr dvs. till totalt 7,44 miljarder kr för summan av offentliga transfereringar och konsumtion vilket motsvarar 0,72 procent av samtliga utgifter för offentliga transfereringar och konsumtion. Skillnaden mellan invandrarnas ianspråktagande av offentliga transfereringar och offentlig konsumtion och deras bidrag till offentlig sektor blir nu 0.0027 (0.0102–0.0075). I absoluta belopp blir nu gränserna $0.0027 \cdot 1043$ miljarder kr = 2.81 miljarder kr respektive $0.0027 \cdot 996$ miljarder kr = 2,69 miljarder kr. Det positiva inkomstillskottet för den i Sverige redan boenden skulle nu således bli 2,7–2,8 miljarder kr. Beroende på vilket antagande som görs beträffande posten övrig offentlig konsumtion så skulle den offentliga sektorn omfördela 1,6–2,8 miljarder kr per år från invandrarna till den i Sverige redan bosatta.

Resultaten vilar väsentligen på två omständigheter. Den ena är invandrarnas gynnsamma ålderssammansättning med låg andel åldringar. Den andra är att invandrarna har samma åldersspecifika sysselsättningstal och per capita arbetsinkomst som de i Sverige redan bosatta. En viktig variabel när det gäller ålderssammansättning är andelen i ålder 65 år och däröver. All erfarenhet av internationell arbetskraftsrörlighet är att andelen medföljande äldre personer är mycket låg (detta gäller även för flyktingar). Det är därför sannolikt att vårt antagande om 1,5 procent som är 65 år och äldre är rimligt. För att enbart en annan ålderssammansättning inte skulle ge någon positiv inkomsteffekt för de redan boende i Sverige så skulle behövas en mycket kraftig ökning av andelen äldre bland invandrarna. I själva verket skulle ålderssammansättningen bland invandrarna behöva vara nästan som bland de redan boende i Sverige vilket skulle vara mycket osannolikt mot bakgrund av våra kunskaper om ålderssammansättning i tidigare invandring.

En kritisk variabel är invandrarnas sysselsättningstal och därmed deras arbetsinkomster. Lägre sysselsättningstal för invandrarna minskar deras bidrag till offentlig sektor samtidigt som deras behov av offentliga transfereringar ökar. En överslagsräkning visar att om de åldersspecifika sysselsättningstalen för invandrarna är 10–15 procent lägre och därmed deras arbetsinkomster per capita är 10–15

procent lägre så nås ungefär en break-even punkt förutsatt att övrig offentlig konsumtion fördelas enligt förutsättningarna i tabell 3. Exakt var break-even punkten ligger i intervallet är också beroende av hur de lägre sysselsättningstalen fördelas. Är det i huvudsak personer med svag ekonomisk position och stor försörjningsbörda som får lägre sysselsättning så blir behovet av offentliga transfereeringar större än om det gäller personer med god ekonomi och liten försörjningsbörda.

På motsvarande sätt ökar det positiva inkomstillskottet till de i landet redan boende om invandrarnas åldersspecifika per capita arbetsinkomster blir högre än vad vi antagit. En överslagsräkning visar att om invandrarnas åldersspecifika per capita arbetsinkomster ökar med 10 procent så ökar den positiva inkomsteffekten för de redan boende i Sverige från 1.6-2.8 miljarder kr per år till 2,3-4,1 miljarder kr per år.

Det kan även finnas andra omständigheter som kan ge en något högre positiv inkomsteffekt för infödda. Enligt en undersökning av Socialstyrelsen använder äldre invandrare offentlig äldreomsorg i klart mindre utsträckning än äldre personer i relativt liten utsträckning, se SOS (1995). Sannolikt inträder anhöriga invandrare i stället i omsorgsarbetet. Skulle detta också bli fallet bland invandrare från kandidatländerna så har detta dock endast liten betydelse i ett initialskede. Andelen äldre invandrare från kandidatländerna antas vara låg vid invandringstillfället. På lång sikt kan det dock få större betydelse i takt med att invandrarbefolkningen åldras.

Underlaget för beräkningarna är en tänkt invandring på 100 000 individer sammanlagt under några år. En del av dessa är familjemedlemmar. Antalet som bildar tillskott av sysselsatta har beräknats till cirka 57 000 med de antaganden som gjorts om invandrarnas sysselsättningstal.

Invandringen förutsätter en högkonjunktur och förmodligen också aktiv rekrytering från svensk sida. Som nämndes ovan kom under de båda högkonjunkturåren 1969 och 1970 cirka 140 000 invandrare. Antagandet om 100 000 invandrare kan naturligtvis varieras. Måttliga variationer i detta antagande kan förväntas ge en proportionell ändring i inkomstillskottet. Om alla andra antagande hålles konstanta men invandringen blir hälften så stor så kan inkomstillskottet antas bli hälften så stort. Blir på motsvarande sätt invandringen dubbelt så stor så kan inkomstillskottet förväntas bli dubbelt så stort.

7 Över tiden

Den ovan gjorda beräkningen kan anses representera ett läge som föreligger något eller några år efter invandringstillfället. Om invandrarna kommer i ett högkonjunkturläge är en fråga vad som händer med deras sysselsättningssituation i efterföljande lågkonjunktur. Om invandrarna hamnar i konjunktur känsliga branscher och nyligen kommit in på arbetsmarknaden så riskerar de att drabbas speciellt i efterföljande lågkonjunktur. Erfarenheter från tidigare arbetskraftsinvandring tyder dock inte på någon större sådan effekt. Exempelvis hade vi en kraftig arbetskraftsinvandring under högkonjunkturåren 1964 och 1965 som i stor utsträckning riktades till den konjunktur känsliga tillverkningsindustrin. Den efterföljande lågkonjunkturen nådde sitt bottenläge 1967. Trots detta hade invandrarna detta år högre åldersspecifika sysselsättningsstal än infödda se tabell 1. Bidragande kan vara selektiv återutvandring under lågkonjunktur dvs. att många av de invandrare som drabbas av den efterföljande lågkonjunkturen väljer att då återutvandrar, se också Kirwan & Harrigan (1986) ovan.

Om invandrarna har kvar ungefär samma åldersspecifika sysselsättningsstal som infödda men kanske med vissa konjunkturvariationer så finns det anledning att anta att det årliga positiva inkomstillskottet för de i Sverige redan boende ökar på medellång sikt. Detta beror på demografiska förändringar i invandrabefolkningen. Invandrarnas medelålder ökar efterhand vilket gör att en större andel av dem når åldrar med vanligtvis goda inkomster. Dessutom får de efterhand större användning för sin något högre utbildningsnivå. Dessa omständigheter ökar deras skattekraft samtidigt som deras behov av offentliga transfereringar minskar. Sett på ännu längre sikt så minskar dock det årliga positiva inkomstillskottet vilket beror på att allt fler av invandrarna når pensionsåldern även om tillskott av arbetskraft tillkommer i yngre åldrar genom att personer föds i Sverige i invandrabefolkningen. Att omfördelningseffekten uppvisar ett omvänt U-samband över tiden framgår också av simuleringsberäkningar, se Ekberg (1983). Vad som mer exakt händer på mycket lång sikt är beroende av åldersspecifika dödstal och födelsetal bland invandrarna samt storlek, köns och ålderssammansättning på eventuell återutvandring.

Referenser

- Akbari A H (1989) The benefits of immigrants to Canada: Evidence on tax and public services. *Canadian Public Policy* 15:424-435.
- Andersson L & Ekberg J (1995) Invandring, sysselsättning och ekonomiska effekter. DS 1995:68. ESO. Finans-departementet. Stockholm.
- Blau F D (1984) The use of transfer payments by immigrants. *International Labour Relations Review* 37: 222-239.
- Borjas G (1990) *Friends or strangers. The impact of immigrants on the US economy*. Basic Books. New York.
- Borjas G (1994) The economics of Immigration. *Journal of Economic Literature* 32:1667-1717.
- Ekberg J (1983) Inkomsteffekter av invandring. Doktorsavhandling. *Lund Economic Studies* nr 27. Lund.
- Ekberg J (1985) Yrkeskarriär under 1970-talet. *Invandrare i Stockholms län* nr 3. Regionplanekontoret Stockholm.
- Ekberg J (1994) Economic progress among immigrants in Sweden. *Scandinavian Journal of Social Welfare* 3:148-157.
- Ekberg J (1999) Immigration and the public sector: Income effects for the native population in Sweden. *Journal of Population Economics* 12: 411-430.
- Ekberg J & Rooth D-O (2000) Arbetsmarknadspolitik för invandrare. Rapport till Riksdagens Revisorer. *Working Paper Series* no 6. Ekonomihögskolan Växjö universitet.
- Gustafsson B (1990) Public sector transfers and income taxes among immigrants and natives in Sweden. *International Migration Quarterly Review* 28: 181-199.

Gustafsson B & Österberg T (2001) Immigrants and the public sector budget-accounting exercises for Sweden. *Journal of Population Economics* 14: 689-708.

Holmlund B (1979) Perspektiv på arbetskraftsutbudets utveckling. Ingår i: *Utrikeshandel, Inflation och Arbetsmarknad*. IUI. Stockholm.

ILO (2000) *Statistical Yearbook 2000*. Geneve.

Kakwani N (1986) *Analysing redistribution policies. A study using Australien data*. Cambridge University Press. Cambridge.

Kirwan F & Harrigan F (1986) Swedish-Finnish return migration, extent, timing and information flows. *Demography* 23: 313-327.

Korkiasaari J (1986) Hem till Finland. Sverige-finländarnas återflyttning. *DEIFO-rapport. Stockholm*.

Lundborg P & Segerstrom P (1999) International migration and growth in developed countries. *Economica* 67: 579-604.

Ohlsson R (1975) Invandrarna på arbetsmarknaden. Doktorsavhandling. *Ekonomisk-Historiska Föreningen* vol XVI. Lund.

Pischke J & Velling J (1997) Employment effects of immigration to Germany: An analysis based on local labour markets. *The Review of Economics and Statistics* 79: 594-604.

Reinans S (1982) Utlänningar på arbetsmarknaden. *DEIFO-report*. Stockholm.

Simon J (1984) Immigrants, taxes and welfare in the United States. *Population and Development Review* 10: 55-69.

SCB (1992) *Utvandrare. Vem är det?* Stockholm.

SOU (1997) Arbetskraftens rörlighet, trygghet och jämställdhet. *SOU* 1997: 153. Stockholm.

SOU (1990) Långtidsutredningen 1990. *SOU* 1990:14. Stockholm.

SOU (2000) Långtidsutredningen 2000. *SOU*2000:7. Stockholm.

SOS (1995) *Äldre invandrare-Kartläggning av kommunernas insatser i Göteborgs och Bohus län samt Hallands län*. Rapport. Stockholm

Storesletten K (1996) Skattemässiga följder av invandringen till Sverige. *Ekonomisk Debatt* 24: 253-265.

Straubhaar T & Weber R (1994) On the economics of immigration: Some empirical evidence for Switzerland. *International Review of Applied Economics* 8: 107-129.

Ulrich R (1994) The impact of foreigners on public purse. In: Spencer S (ed) *Immigration as an economic asset*. Trentham Books. Staffordshire.

Wadensjö E (1973) Immigration och samhällsekonomi. Doktorsavhandling. *Lund Economic Studies* no 8. Lund.

Wadensjö E (1977) *Återutvandring*. Stencil. Lund.

Wadensjö E (2000) Immigration, the labour market and public finances in Denmark. *Swedish Economic Policy Review* 7: 59-83.

Wadensjö E & Orrje H (2002) *Immigration and the public sector in Denmark*. Aarhus University Press. Aarhus.

Appendix

Nedanstående tabeller A1 och A2 har använts som underlag vid fördelning av offentliga utgifter på invandrarna från kandidatländerna. För metoden som använts för att fördela offentliga utgifter på åldersklasser, se Andersson & Ekberg (1995).

Tabell A 1. Per capita belopp i kr i olika åldersklasser för offentliga konsumtionsutgifter 1999. Beloppen är beräknade på samtliga individer i respektive åldersklass.

Ålder	1	2	3	4	5	6	Summa 1-6
0-6 år	6 000		35 800				41 800
7-15 år	4 200		11 800	83 200			99 200
16-19 år	5 800			66 900	4 000	600	77 300
20-24 år	5 800	100		21 700	6 200	2 200	36 000
25-34 år	6 200	300		8 100	4 800	1 300	20 700
35-44 år	8 100	300		3 800	4 000	600	16 800
45-54 år	10 300	400		1 700	3 400	300	16 100
54-64 år	14 000	3 200		700	2 300	100	20 300
65-74 år	24 900	16 600					41 500
75- år	66 800	72 800					139 600

Källa: Nationalräkenskaper SCB, årsböcker beträffande hälsostatistik, utbildningsstatistik, socialtjänststatistik, arbetsmarknadsstatistik och kriminalvårdsstatistik SCB. Egna beräkningar.

1: Sjukvård och tandvård

2: Service till pensionärer och personer med funktionshinder (Särskild boendeform för äldre, hemtjänst, färdtjänst, omsorg till personer med funktionshinder mm)

3: Barnomsorg och barnavårdande insatser (daghem, fritidshem och fosterhemsplaceringar)

4: Utbildning

5: Arbetsmarknadspolitiska åtgärder

6: Kriminalvård

Tabell A2. Utgifter per capita i olika åldersklasser för vissa offentliga transfereringar 1999. Utgifterna är fördelade på samtliga individer i respektive åldersklass.

Ålder	1	2	3	Summa 1-3
0-6 år	900	11 400	500	12 800
7-15 år	2 300	200	500	3 000
16-19 år	1 600	2 400	2 800	6 800
20-24 år	1 600	3 800	2 800	8 200
25-34 år	1 600	5 500	2 800	9 900
35-44 år	3 900	6 600	2 500	13 000
45-54 år	11 200	7 700	2 500	21 400
55-64 år	44 700	7 500	2 500	54 700
65-74 år	134 300	3 000	200	137 500
75- år	117 100	3 100	200	120 400

Källa: SCB Offentliga finanser. Egna beräkningar.

1: Pensioner. För invandrare från kandidatländerna har pensioner ersatts med ekonomiskt stöd och äldreförsörjningsstöd.

2: Sjukpenning, föräldrapenning, ersättningar vid sjukbesök, läkemedelssubventioner. Det höga beloppet i åldersklass 0-6 år beror på att föräldrapenning förts till denna åldersklass.

3: Socialbidrag och bostadsbidrag. Bostadstillägg till pensionärer ingår i pensioner. Därav det låga beloppet för åldersklassen över 65 år. Socialbidrag och bostadsbidrag som kan antas vara en följd av barn i hushållet har förts på dessa.

Av andra offentliga transfereringar till invandrare från kandidatländerna har barnbidrag fördelats efter deras andel av befolkningen i ålder 0-19 år och studiebidrag efter deras andel av befolkningen i ålder 16-29 år. Övriga offentliga transfereringar är fördelade efter deras befolkningsandel (1,12%).

Litteraturförteckning för den som vill läsa mer

Brottslighet

Brottsligheten i framtiden. Diskussion kring fyra scenarier. Kairos Future. Stockholm, 2001.

Brottsligheten i olika länder. BRÅ-rapport 2001:18.

Förbud mot köp av sexuella tjänster. Tillämpningen av lagen under första året. BRÅ-rapport 2000:4.

Organiserad brottslighet – lösa maskor eller fasta nätverk. BRÅ-rapport 2002:7.

Hotbild 2004. Rikskriminalpolisen Kriminalunderrättelsen, Analysroteln. RKP KUT Rapport 2001:15. (Sekretess).

Nordiska sambandskontoret i Riga. Årsrapport 2001. Tullverket. (Sekretess).

Nordiska sambandskontoret i Tallin. Årsrapport 2001. Tullverket. (Sekretess).

Organised crime in Sweden 2000, Situation report to European Union. National Criminal Investigation Department National Intelligence Service, Analysis Unit. RKP KUT Rapport 2001:10b. (Sekretess).

PTN-sambandskontoret vid Sveriges Ambassad i Warszawa, Helårsrapport 2001. Tullverket. (Sekretess).

Arbetsmarknad

Arbete, arbete och mer arbete – alla måste bidra till Sveriges välstånd. Lindgren. Svenskt Näringsliv, maj 2002.

Arbetskraftsinvandring. Skrivelse från Statens Invandrarverk (SIV) till regeringen 2000-05-26. Dnr SIV-11-2000-5037.

Arbetskraftsinvandring och åtgärder för att möta framtida arbetskraftsbehov. AMS-rapport till regeringen april 2001. Dnr 01- 2552- 03

Arbetsmarknadsstyrelsens allmänna råd om utländska arbetssökanden (maj 2002).

<http://vis.ams.se/reglbok/dokument/regelbokarbetsmarknadsstyrelsens00000045.htm>

Brister i arbetsmarknadspolitiken bromsar tillväxten. Rapport från Svenskt Näringsliv, juni 2001.

Den framtida personalförsörjningen inom vård och omsorg. Tillgång och rekryteringsbehov till år 2015. AMS. Ura 2002:3. ISSN 1401-0844.

Det finns alltid behov av en till, men... Prognos 2001-2010. Rekryteringsbehov och tillgång. Landstingsförbundet, oktober 2001.

Free movement of workers – achieving the full benefits and potential. Communication from the Commission. COM (2002) 694 final.

Från fritt folkutbyte till reglerad invandring. Ett utbildningsmaterial om arbetstillstånd. AMS, januari 1998.

Globalisering och arbetsmarknad. Öppna den svenska arbetsmarknaden. Fahimi. Svenskt Näringsliv, 2001.

High level task force on Skills and Mobility. Final report. European Commission, Directorate-General for Employment and Social Affairs, December 2001.

Hälso- och sjukvårdspersonalen inom EU/EES-området. En översiktlig information om EU-medlemskapets konsekvenser för personal i legitimationsyrken inom hälso- och sjukvården inom EU/EES. AMS m.fl., februari 1999.

Invandrare på arbetsmarknaden. Ekberg-Gustafsson. SNS Förlag, 1995.

Invandring för tillväxt och nya jobb. Ekenger-Wallen. Svenskt Näringsliv, juli 2002.

Klimatet för utländska investeringar i Sverige. Rapport till regeringen 2002. Invest in Sweden Agency (ISA).

Kommer det att finnas en hjälpande hand? Bilaga 8 till Långtidsutredningen 1999/2000.

Lönediskriminering. En arbetsrättslig studie av könsdiskriminerande löneskillnader och konflikter mellan kollektivavtal och lag. Fransson. Iustus Förlag AB. Stockholm, 2000.

Personalen i fokus 2000 med kommunernas rekryteringsbehov till 2010. Svenska kommunförbundet, augusti 2001.

Prognoser for migration i forhold till Østeuropa efter utvidelsen af EU. Konghøj Madsen. Nordisk Ministerråd.

Rekrytera och behålla – en utmaning. Svenska kommunförbundet, mars 2001.

Sex år i EU – konsekvenser för Sveriges kommuner, landsting och regioner 1995-2000. Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet, 2000.

Skills shortage in the engineering industries. Wem and Orgalime position paper. The Employers Organisation of the Metal Trades in Europe (Wem) and Liaison Group of the European Mechanical, Electrical, Electronic and Metalworking Industries (Orgalime). Brussels, August 2001.

SOU 1997:153. Arbetskraftens fria rörlighet – trygghet och jämställdhet. Betänkande av kommittén om EU:s utvidgning – konsekvenserna av personers fria rörlighet m.m.

SOU1997:153. Bilagedel till betänkandet ovan.
Sverige, Regional arbetsmarknadsinformation – svensk version.
Riket, NUTS-regionerna. Tydén-Silvell. AMS, februari 2002.

The Impact of Eastern Enlargement of Employment and Labour Markets in EU Member States. Final Report. Boeri-Brücker. Employment and Social Affairs Directorate- General of the European Commission. European Integration Consortium 2000.

Vården. En framtidsbransch. Landstingsförbundet, december 1998.

Befolkning

Arbetskraftsinvandring – en lösning på försörjningsbördan?
Demografiska rapporter 2002:6. Statistiska Centralbyrån, 2002.

Befolkningsstatistik 2000 – folkmängden efter kön, ålder och medborgarskap m.m. Del 3. Statistiska Centralbyrån, 2001.

Bäddat för mångfald. Broomé-Carlson-Ohlsson. SNS Förlag, 2001.

Employment and labour market in Central European countries
Theme 3. Population and social conditions. Eurostat. European Communities, 2001. ISSN 1609-6266.

En åldrande befolkning – konsekvenser för svensk ekonomi.
Bilaga 9 till Långtidsutredningen 1999/2000.

Sveriges framtida befolkning 2002–2050. Reviderad befolkningsrapport från SCB. Statistiska Centralbyrån, maj 2002.

Trender och Prognoser 2002 – befolkningen, utbildningen, arbetsmarknaden med sikte på år 2020. Statistiska Centralbyrån, 2002.

Integration

Att etablera sig i Sverige. En granskning av introduktionsverksamheten för flyktingar och deras anhöriga. Riksrevisionsverket.

Arbete? Var god dröj! Invandrare i välfärdssamhället. Välfärdspolitiska rådets rapport 2002. Lundh-Bennich-Björkman-Ohlsson-Pedersen-Rooth. SNS Förlag, 2002.

Integrationspolitik för 2000-talet. Regeringens skrivelse 2001/02:129.

Invandrare och myndigheter – möten som hjälper eller stjälper? Broomé-Carlson-Kiwi. SNS Förlag . www.sns.se

Jag är jätteglad när det gäller mitt arbete...Utvärdering av projekt med polska läkare i Sverige. Torpsten-Elmeroth. Högskolan Kalmar.

Prop. 1996/97:25. Svensk migrationspolitik i ett globalt perspektiv.

Rätt man på fel plats – en studie av arbetsmarknaden för utlandsfödda akademiker som invandrat under 1990-talet. Berggren-Omarsson. AMS. Ura 2001:5. ISSN 1401-0844.

Varför sitter ”brassen” på bänken? eller Varför har invandrarna så svårt att få jobb? Broomé-Bäcklund-Lundh-Ohlsson. SNS Förlag, 1996.

Är arbetsmarknaden öppen för alla? Bilaga 6 till Långtidsutredningen 1999.

Information om och från EU samt EG-rätt

Ds 2002:52. What Price Enlargement? – Implications of an expanded EU. A report to ESO, The Expert Group on Public Finance.

EG-rätten i nationell rättstillämpning. Hagsgård. Norstedts Juridik, 1996.

EG-rätten och socialtjänsten. Socialstyrelsen 1996:16.

EU och arbetsrätten. 3:e uppl. Nyström. Norstedts Juridik AB, 2002.

EU och EG-rätten. En handbok och lärobok om EU och i EG-rätt. Europeiska unionen, Institutionerna, De fyra friheterna, Konkurrensreglerna, Politikområdena, EMU. 3:e uppl. Allgårdh-Norberg. Norstedts Juridik AB, 1999.

Europafördrag. Maastricht- och Romfördragen i deras lydelse enligt Amsterdamfördraget. Sveriges anslutningsfördrag. Andra relevanta fördragstexter. EU-lagen. 3:e uppl. Norstedts Juridik AB, 1998.

Europe – One Labour Market? Magnusson-Ottosson. SALTSA – Joint Programme for Working Life Research in Europe. P.I.E. Lang. Brussels, 2002.

Europarättens grunder. Bernitz-Kjellgren. Norstedts Juridik AB, 1999.

”Nya europeiska arbetsmarknader, öppna och tillgängliga för alla.” Meddelande från kommissionen, februari 2001.

SOU 1993:115. Social trygghet och EES. Slutbetänkande av utredningen om socialförsäkringen och EG.

Social trygghet och migration. Kommentar till förordning 1408/71. Westerhäll. Nerenius & Santérus Förlag AB, 1995.

Årsboken om EU. Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 2001. Regeringens skrivelse 2002/02:160.

EG-förordningar och direktiv m m

Draft. Revised European Union Agreed Text on the Accession Treaty. MD 65/6/02 REV 6, 11.12.02.

Kommissionens förordning (EEG) nr 1251/70 om arbetstagares rätt att stanna kvar inom en medlemsstats territorium efter att ha varit anställda där (EGT nr L 142, 30.6.1970, s. 24, Celex 31971R1251).

Rådets förordning (EEG) nr 1612/68 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen (EGT nr L 257, 19.10.1968, s. 2, Celex 31968R1612).

Rådets förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av system för social trygghet när arbetstagare, egna företagare och deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen (EGT nr L 149, 5.7.1971 s. 2, Celex 31971R1408).

Rådets direktiv 68/360/EEG om avskaffande av restriktioner för rörlighet och bosättning inom gemenskapen för medlemsstaternas arbetstagare och familjer (EGT nr L 257, 19.10.1968, s. 13, Celex 31968L0360).

Rådets direktiv 64/221/EEG om samordningen av särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa (EGT nr P 56, 4.4.1964, s. 850, Celex 31964L0221).

Rådets direktiv 90/365/EEG av den 28 juni 1990 om rätt till bosättning för anställda och egna företagare som inte längre är yrkesverksamma (EGT nr L 180, 13.7.1990, s. 28, Celex 31990L0365).

Svenska regler om sociala förmåner m. m.

Arbetslöshetsersättning. Ekonomiskt stöd för dig som är arbetslös. Faktblad. AMS, juli 2002.

SOU1994:139. Ny socialtjänstlag. Huvudbetänkande av socialtjänstkommittén.

SOU 1999:97. Socialtjänst i utveckling. Slutbetänkande från Socialtjänstutredningen.

Ds 2001:77. Uppehållstillstånd med tillfälligt skydd vid massflykt.

Utlänningslagen med kommentarer. 6:e uppl. Wikrén-Sandesjö. Norstedts Juridik AB, 1999.

Hemsidor och länkar:

Riksdagens hemsida: www.riksdagen.se

www.europa.eu.int/comm/eurostat/

<http://www.riksdagen.se/eu/teman/utvidgning/Lander.htm>

http://www.scb.se/internationellt/eu/eu_kandidat_ekon.asp

<http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop/print-product/EN?catalogue=Eurostat&product=KS-NJ-02-045-N-EN&mode=download>

<http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop/print-product/EN?catalogue=Eurostat&product=KS-NJ-01-005-I-EN&mode=download>

http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/qualifications/01-929.htm

<http://www2.riksdagen.se/Internet/EU svar.nsf>

www.ams.se

www.migrationsverket.se

www.oecd.org

www.scb.se