



REGERINGSKANSLIET

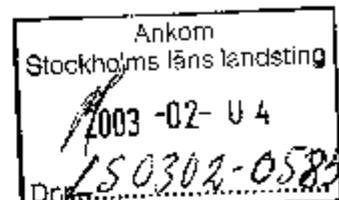
Remiss

2003-01-31

UD2003/147/MAP

Utrikesdepartementet

Enheten för Migration och Asylpolitik
Kansliet
Kristof Tamms
Telefon 08-405 39 36



Betänkandet (SOU 2002:116) EU:s utvidgning och arbetskraftens rörlighet

Remissinstanser:

1. Datainspektionen
2. Integrationsverket
3. Ombudsmannen mot etnisk diskriminering
4. Rikspolisstyrelsen
5. Statistiska Centralbyrån
6. Invest in Sweden Agency
7. Migrationsverket
8. Stiftelsen Östekonomiska Institutet
9. Utlämningsnämnden
10. Riksförsäkringsverket
11. Socialstyrelsen
12. Arbetsgivarverket
13. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi
14. Riksrevisionsverket
15. Riksskatteverket
16. Centrala Studiemedelsnämnden
17. Statens skolverk
18. Högskoleverket
19. Arbetsmarknadsstyrelsen
20. Institutet för tillväxtpolitiska studier
21. Patent- och registreringsverket
22. Länsarbetsnämnderna
23. Svenska kommunförbundet
24. Göteborg kommun
25. Luleå kommun
26. Malmö kommun
27. Stockholm kommun
28. Södertälje kommun
29. Växjö kommun
30. Landstingsförbundet

31. Landstingen
32. Försäkringskasseförbundet
33. Lantbrukarnas Riksförbund
34. Gröna näringens riksorganisation
35. Handelstjänstemannaförbundet
36. Landsorganisationen i Sverige
37. Målaremästarna
38. Sveriges Akademikers Centralorganisation
39. Småföretagarförbundet
40. SSF - Svensk sjuksköterskeförening
41. Svenskt näringsliv
42. Tjänstemännens centralorganisation
43. Trygghetsstiftelsen
44. Samarbetsorganet för invandrarorganisationer, SIOS
45. Institutet för framtidsstudier
46. Institutet för social forskning, Stockholms universitet
47. Institutet för socialt arbete, Göteborgs universitet
48. Ekonomisk-historiska institutionen, Lunds universitet
49. Fackföreningsrörelsens forskningsinstitut
50. Studieförbundet Näringsliv och Samhälle
51. Centrum för Invandringsforskning, Stockholms universitet

Remissvaren i 2 exemplar skall vara inkomna till Utrikesdepartementet senast den 30 april 2003.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Om remissen är begränsad till en viss del av betänkandet, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För andra remissinstanser innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens broschyr "Svara på remiss. Hur och varför?" Broschyren kan beställas från Regeringskansliets förvaltningsavdelning, Information Rosenbad, 103 33 Stockholm.



Lars Pahlsson
tf. enhetschef

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 irvandrare i bristyrken rätt till arbetsmarknadspolitiska

åtgärder i vissa fall även om de har arbetat,
– 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.

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 befärar 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 arbetserbjudandets 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 arbetserbjudandenas 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 Ätgärd 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.

En 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.