

Regeringens skrivelse

2003/04:119

Särskilda regler under en övergångsperiod för
arbetstagare från nya medlemsstater enligt
anslutningsfördraget

Skr.
2003/04:119

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 11 mars 2004

Marita Ulvskog

Barbro Holmberg
(Utrikesdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sitt ställningstagande i fråga om särskilda regler under en övergångsperiod för arbetstagare från EU:s nya medlemsstater Tjeckien, Estland, Lettland, Litauen, Ungern, Polen, Slovenien och Slovakien enligt anslutningsfördraget. Regeringen gör bedömningen att sådana särskilda regler bör införas. Innebörden av reglerna är att det från anslutningsdagen den 1 maj 2004 skall krävas arbetstillstånd för arbetstagare som är medborgare i dessa nya medlemsstater för att de skall få arbeta i Sverige. Arbetstillståndet skall sökas vid en svensk ambassad eller ett svenskt konsulat i sökandens hemland eller i det land där sökanden är bosatt. För att arbetstillstånd skall beviljas krävs att sökanden kan visa upp ett erbjudande om anställning, att anställningen har viss varaktighet, att sökanden får kollektivavtalsenlig lön och att det rör sig om ett arbete som sökanden kan försörja sig på. De särskilda reglerna bör enligt regeringens uppfattning gälla under två år och löpande utvärderas.

Riksdagen har tillkännagivit att om regeringen anser att åtgärder bör vidtas i syfte att undvika att medborgare från de nya medlemsstaterna hamnar i situationer karakteriserade av ofrihet och tvång på arbetsmarknaden skall dessa åtgärder underställas riksdagen (bet. 2003/04:UU4, rskr. 2003/04:114).

1	Bakgrund – allmänt om EU:s utvidgning	3
1.1	Anslutningsfördragets uppbyggnad	3
1.2	Fördraget	3
1.3	Anslutningsakten.....	3
1.4	Den svenska ratifikationsprocessen	4
2	Relevanta EU-regler på området	4
2.1	Fri rörlighet för arbetstagare	4
2.2	Arbetstagarbegreppet	5
2.3	Regler som berör det sociala välfärdssystemet.....	6
3	Övergångsbestämmelserna i anslutningsfördraget.....	6
3.1	Inledning	6
3.2	Avvikelser som övergångsbestämmelserna medger	7
3.3	Övergångsbestämmelsernas olika faser	8
3.4	Arbetsstillstånd trots en öppen arbetsmarknad.....	9
3.5	Skyddsklausulen	10
3.6	Familjemedlemmar	10
3.7	Ömsesidig tillämpning	11
3.8	Undantag för etablerade arbetstagare.....	12
4	Det sociala välfärdssystemet	12
4.1	Socialförsäkringen	12
4.2	Hälso- och sjukvården.....	14
4.3	Socialtjänsten	15
5	Arbetsstillstånd – nuvarande ordning	17
5.1	Tredjelandsmedborgare.....	17
5.2	Medborgare i EU/EES eller i Schweiz.....	19
6	Övriga medlemsstaters bestämmelser för arbetstagare	20
7	Regeringens ställningstagande rörande särskilda regler under en övergångsperiod	23
8	Ytterligare åtgärder på kort och lång sikt	29
9	Ekonomiska konsekvenser	33
9.1	Kostnader för svenska utlandsmyndigheter i de nya medlemsstaterna.....	33
9.2	Kostnader för Migrationsverket.....	34
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 mars 2004	35

1.1 Anslutningsfördragets uppbyggnad

Anslutningsfördraget är ett mellanstatligt avtal mellan de nuvarande 15 medlemsstaterna i Europeiska unionen (EU) och de tio nya medlemsstaterna Tjeckien, Estland, Cypern, Lettland, Litauen, Ungern, Malta, Polen, Slovenien och Slovakien.

Undertecknandet skedde den 16 april 2003 efter Europeiska kommissionens formella yttrande och Europaparlamentets samtycke. Anslutningsfördraget träder i kraft den 1 maj 2004.

Anslutningsfördraget är i huvudsak uppbyggt på samma sätt som tidigare anslutningsfördrag. I likhet med dessa äldre avtal består anslutningsfördraget av två dokument, ett kort fördrag (nedan kallad fördraget) och en omfattande anslutningsakt. Dessutom finns en kort slutakt. Till anslutningsakten har fogats 18 bilagor. Dessa innehåller tekniska anpassningar, övergångsbestämmelser och undantag för de nya medlemsstaternas anslutning. Anslutningsfördraget omfattar närmare 5000 sidor. Omfånget har bl.a. sin förklaring i att den utvidgning som nu sker omfattar fler stater än vad som någonsin tidigare varit fallet.

1.2 Fördraget

Enligt artikel 1.1 i fördraget blir Tjeckien, Estland, Cypern, Lettland, Litauen, Ungern, Malta, Polen, Slovenien och Slovakien medlemmar i EU och parter i de fördrag som ligger till grund för unionen.

Artikel 1.2 i fördraget hänvisar till villkoren för tillträde och de anpassningar av grundfördragen som varit nödvändiga för tillträdet. Villkoren och anpassningarna har förts in i anslutningsakten. Bestämmelserna i anslutningsakten skall utgöra en integrerad del av fördraget.

Enligt artikel 2.2 i fördraget träder anslutningsfördraget i kraft den 1 maj 2004 förutsatt att alla ratifikationsinstrument har deponerats före den dagen. Om en ny medlemsstat uteblir, ansluts de övriga till unionen på den bestämda dagen. Om detta skulle bli fallet beslutar rådet om nödvändiga justeringar i fördraget.

1.3 Anslutningsakten

Anslutningsakten med anslutningsvillkoren och anpassningarna av grundfördragen innehåller fem olika delar.

I den fjärde delen av anslutningsakten återfinns bl.a. de övergångsbestämmelser som blivit resultatet av förhandlingarna i en särskild konferens mellan gemenskapen och de nya medlemsstaterna. Det finns drygt 200 olika övergångsbestämmelser. De flesta av dessa finns inom områdena miljö, jordbruk och beskattning.

Övergångsbestämmelserna avseende fri rörlighet för arbetstagare omfattar samtliga nya medlemsstater utom Malta och Cypern. Övergångsbestämmelserna är likalydande för de sålunda åtta nya medlemsstater som omfattas av bestämmelserna. Skr. 2003/04:119

1.4 Den svenska ratifikationsprocessen

Innebörden av anslutningsfördraget och behovet av lagändringar redovisades i departementspromemorian Kandidatländernas anslutning till den Europeiska unionen (Ds 2003:28). Promemorian remissbehandlades under sommaren och hösten 2003.

Regeringen överlämnade den 30 oktober 2003 proposition 2003/04:25 Europeiska unionens utvidgning 2004. Riksdagen beslutade den 17 december 2003 att godkänna anslutningsfördraget samt anta regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen (bet. 2003/04:UU4, rskr. 2003/04:114). Riksdagen tillkännagav i detta sammanhang att om regeringen avsåg att vidta några åtgärder mot bakgrund av anslutningsfördragets bestämmelser om övergångslösningar när det gäller fri rörlighet för arbetstagare skall dessa åtgärder underställas riksdagen. Regeringen beslutade den 18 december 2003 om ratifikation av anslutningsfördraget samt utfärdande av lagändringen. Sverige har därefter deponerat sitt ratifikationsinstrument hos Italiens regering i överensstämmelse med vad som anges i fördraget och Sverige har därmed ratificerat fördraget.

2 Relevanta EU-regler på området

2.1 Fri rörlighet för arbetstagare

Inom ramen för regelverket om fri rörlighet för personer utgör reglerna om fri rörlighet för arbetstagare ett nyckelområde. De grundläggande bestämmelserna på detta område, som innebär att en unionsmedborgare skall kunna ta arbete i en medlemsstat och behandlas på lika villkor som medlemsstatens egna medborgare, finns i artiklarna 39 - 42 i EG-fördraget. Dessutom finns en rätt för personer att flytta till en annan medlemsstat för att etablera sig som företagare (artikel 43 i EG-fördraget) eller för att tillhandahålla tjänster (artikel 49 i EG-fördraget).

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 det där han eller hon är medborgare har rätt att, tillsammans med sina familjemedlemmar, bosätta sig i det land där han eller hon har sin anställning. Arbetstagare har 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.

Bestämmelserna i fördraget kompletteras av bl.a. rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen (EGT nr L 257, 19.10.1968 s. 2 – 12, Celex 31968R1612) och rådets direktiv 68/360/EEG av den 15 oktober 1968 om avskaffande av restriktioner för rörlighet och bosättning inom gemenskapen för medlemsstaternas arbetstagare och deras familjer (EGT nr L 257, 19.10.1968 s. 13 – 16, Celex 31968L0360) (se nedan under avsnitt 3.2). Regelverket på detta område är för närvarande föremål för en översyn och ett nytt direktiv om fri rörlighet för unionsmedborgare och deras familjer förväntas antas under våren 2004. Avsikten är att samla den befintliga lagstiftningen i en enda rättakt och därigenom upprätta ett enda system som är tillämpligt på alla kategorier av personer (arbetstagare, egenföretagare, studenter, icke-yrkesverksamma) samt att beakta EG-domstolens praxis.

2.2 Arbetstagarbegreppet

Arbetstagarbegreppet har vid flera tillfällen tolkats av EG-domstolen, som slagit fast att begreppet vad avser fri rörlighet 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 avgörande är inte om det rör sig om ett lågavlönat deltidsarbete. Det är inte heller nödvändigt att arbetstagaren kan försörja sig på sin inkomst. Det avgörande är att det utförda arbetet inte framstår 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 förmådde 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 musiklektioner 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. Domstolen har i avgörandet Kitz (mål C-2/89, Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank mot M. G. J. Kits van Heijningen, REG 1990 s. I-01755) uttalat att en person som arbetar två timmar per dag två gånger i veckan omfattas av arbetstagarbegreppet i den mening som avses i rådets förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av system för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen (EGT nr L 149, 5.7.1971 s. 2, Celex 31971R1408).

2.3 Regler som berör det sociala välfärdssystemet

Som ett led i att främja den fria rörligheten, finns på EU-nivå bestämmelser som rör medlemsstaternas sociala välfärdssystem. EG-regler finns som samordnar medlemsstaternas socialförsäkringssystem, t.ex. föräldraförsäkringen, de allmänna pensionssystemen, arbetslöshetsersättningarna och vårdförmåner. Reglerna finns i artikel 42 i EG-fördraget samt i rådets förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av system för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen. En person för vilken förordningen gäller skall bara omfattas av lagstiftningen i ett land. En unionsmedborgare som är arbetstagare i ett annat medlemsland, liksom dennes familjemedlemmar, skall behandlas på samma sätt som värdlandets egna medborgare vad gäller rätten till sociala förmåner, t.ex. det svenska socialbidraget. Dessa personer får därmed inte diskrimineras i något avseende. Detta regleras bl.a. i artikel 39 i EG-fördraget och i rådets förordning (EEG) nr 1612/68. Dessa regler finns ytterligare beskrivna i kapitel 4 i denna skivelse.

3 Övergångsbestämmelserna i anslutningsfördraget

3.1 Inledning

I och med att de nya medlemsstaterna ansluts till EU blir medborgarna i dessa länder unionsmedborgare. Utgångspunkten är att medborgarna i de nya medlemsstaterna redan från dagen för anslutningen (den 1 maj 2004), helt och fullt, skall jämföras med övriga unionsmedborgare och

tillerkännas samtliga de rättigheter som tillkommer dessa enligt EG-rätten.

När det gäller den fria rörligheten för arbetstagare har EU och åtta av de nya medlemsstaterna (Tjeckien, Estland, Lettland, Litauen, Ungern, Polen, Slovenien och Slovakien) dock kommit överens om att, under en övergångsperiod på sju år, acceptera vissa avvikelser från EG-rätten. Övergångsbestämmelserna finns intagna i anslutningsfördraget. Övergångsbestämmelserna omfattar dock inte frihet att tillhandahålla tjänster som inbegriper tillfällig rörlighet för arbetstagare enligt ett särskilt direktiv nämligen Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EEG av den 16 december 1996 om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster (EGT nr L 18, 21.1.97 s. 1-6, Celex 31996L0071). Under övergångsperioden får de nuvarande medlemsstaterna möjlighet att begränsa tillträdet till sin arbetsmarknad genom att tillämpa nationell lagstiftning och bilaterala avtal i stället för delar av EG:s regelverk. I förhållande till Cypern och Malta kommer emellertid EG:s regler om fri rörlighet för arbetstagare att gälla redan från anslutningsdagen.

3.2 Avvikelser som övergångsbestämmelserna medger

De delar av EG:s regelverk från vilka avvikelser kan göras är artiklarna 1–6 i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet och 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.

Artiklarna 1–6 i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 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.

En medlemsstat som i enlighet med övergångsbestämmelserna tillämpar nationella bestämmelser i stället för artiklarna 1–6 i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 får även avvika från bestämmelserna i rådets direktiv 68/360/EEG, i den mån det är nödvändigt för att kunna tillämpa avvikelserna från förordningen. Bestämmelserna i rådets 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. För att bevilja uppehållstillstånd för en arbetstagare får en medlemsstat i princip endast kräva uppvisande av pass eller giltigt identitetskort samt bekräftelse på anställning från arbetsgivaren eller anställningsintyg. Upphållstillstånden skall i de flesta fall vara giltiga i fem år och skall kunna förnyas automatiskt. Enligt övergångsbestämmelserna är det inte

möjligt att göra undantag från de sociala välfärdssystemen för medborgare från de nya medlemsstaterna. Skr. 2003/04:119

3.3 Övergångsbestämmelsernas olika faser

År 1-2

De två första åren efter anslutningen avgör respektive nuvarande 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 1–6 i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 och, i förekommande fall, även i stället för bestämmelserna i rådets direktiv 68/360/EEG. Avvikelse från andra bestämmelser i EG:s regelverk är inte tillåtna. Bestämmelserna i rådets 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 1–6 i rådets förordning (EEG) nr 1612/68. Tillämpningen av nationell rätt eller bilaterala överenskommelser som reglerar tillträdet till arbetsmarknaden får inte leda till villkor för arbetstagarna från de nya medlemsstaterna som är mer restriktiva än de som gällde vid tidpunkten för undertecknandet av fördraget (den 16 april 2003). Denna princip äger sin giltighet under hela den sjuåriga övergångsperioden under förutsättning att den nuvarande medlemsstaten, med avvikelse från EG:s regelverk, tillämpar nationell lagstiftning eller bestämmelser som följer av bilaterala avtal som reglerar tillträdet till arbetsmarknader.

Ytterligare en princip som gäller för arbetskraftsinvandring och som slås fast i övergångsbestämmelserna är att under varje period när nationella bestämmelser eller sådana bestämmelser som följer av bilaterala avtal tillämpas, skall de nuvarande medlemsstaterna förtursbehandla arbetstagare som är medborgare i medlemsstaterna i förhållande till arbetstagare som är medborgare i tredje land i fråga om tillträde till deras arbetsmarknader.

Före utgången av det andra året efter anslutningen skall rådet se över hur de nationella övergångsarrangemangen har fungerat. Rådets översyn skall ta sin utgångspunkt i en rapport från kommissionen. När denna översyn är klar, och senast vid slutet av tvåårsperioden, måste de nuvarande medlemsstaterna bestämma sig för om de skall övergå till att tillämpa artiklarna 1–6 i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 gentemot medborgare från de nya medlemsländerna eller om de skall fortsätta att tillämpa nationella bestämmelser eller bilaterala överenskommelser som begränsar tillträdet till medlemsstatens arbetsmarknad. Ställningstagandet skall anmälas till kommissionen före tvåårsperiodens slut. Beslutet behöver inte motiveras. 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 unionsmedborgare.

År 3–5

De nuvarande 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 1–6 i rådets förordning (EEG) nr 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 6–7

Fem år efter anslutningsdagen skall EG:s regelverk som huvudregel tillämpas 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 underrätta kommissionen om detta senast vid utgången av femårsperioden. Medlemsstaten måste också kunna motivera sitt ställningstagande med att landets arbetsmarknad hotas av allvarlig störning. En utebliven anmälan till kommissionen innebär att medlemsstaten fr.o.m. det sjätte året efter anslutningen skall tillämpa artiklarna 1–6 i rådets förordning (EEG) nr 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, åberopa en särskild skyddsklausul (se nedan).

År 8–

Från och med 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.

3.4 Arbetstillstånd trots en öppen arbetsmarknad

Om en medlemsstat övergår till att tillämpa EG:s regelverk får medlemsstaten utfärda arbetstillstånd i syfte att föra statistik över antal arbetstagare. Detta kan vara betydelsefullt med hänsyn till den bevisning som krävs för att skyddsklausulen skall kunna åberopas. Sådana arbetstillstånd skall utfärdas automatiskt och är inte någon förutsättning för att få tillträde till arbetsmarknaden.

De nuvarande medlemsstater som under övergångsperioden övergår till att tillämpa bestämmelserna i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 i förhållande till unionsmedborgare från nya medlemsstater, har under år 3–7 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 unionsmedborgare.

När en medlemsstat, som under övergångsperioden tillämpar EG:s regelverk, genomgår eller förutser störningar på sin arbetsmarknad som allvarligt skulle kunna hota levnadsstandarden eller sysselsättningen inom en viss region eller ett visst yrke, skall denna medlemsstat underrätta kommissionen och övriga medlemsländer om detta samt lämna dem alla relevanta uppgifter. På grundval av denna information kan medlemsstaten begära att kommissionen fastslår att tillämpningen av artiklarna 1–6 i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 helt eller delvis upphävs för att återställa den normala situationen i regionen eller yrket. Kommissionen skall besluta om detta upphävande och om dess varaktighet och räckvidd senast två veckor efter det att den mottagit en sådan begäran och skall underrätta rådet om ett sådant beslut. Varje medlemsstat får inom två veckor efter kommissionens beslut begära att rådet annullerar eller ändrar beslutet. Rådet skall fatta sitt beslut inom två veckor efter en sådan begäran.

I trängande och exceptionella fall behöver inte kommissionens beslut inhämtas i förväg. En medlemsstat som bedömer att störningen på arbetsmarknaden är så allvarlig att det inte finns tid att invänta kommissionens beslut om ett upphävande av artiklarna 1–6 i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 kan själv fatta beslut om att tillämpa nationella regler 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 i 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 1–6 i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 med stöd av skyddsklausulen får medlemsstaten även göra avvikelser från bestämmelserna i rådets direktiv 68/360/EEG.

3.6 Familjemedlemmar

Enligt artikel 10 i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 har arbetstagaren 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. Övergångsbestämmelserna 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 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 som anses normal för landets arbetstagare i den region där han eller hon är anställd. Enligt svensk praxis får även sambo eller registrerad partner bosätta sig här tillsammans med en arbetstagare.

Enligt artikel 11 i rådets förordning (EEG) nr 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 artiklarna 1–6 i rådets förordning (EEG) nr 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 understiger ett år. Om arbetstagarens tillstånd understiger 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 övergångsbestämmelserna inte någon ovillkorlig rätt att genast ta arbete i värdlandet förrän de varit bosatta där i minst 18 månader eller från och med det tredje året efter anslutningen, beroende på vilket som infaller tidigast.

Från och med 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.

3.7 Ömsesidig tillämpning

De nya medlemsstaterna har under övergångsperioden rätt att tillämpa motsvarande begränsningar gentemot medborgare från de nuvarande medlemsstater som väljer att införa eller behålla undantagsregler i nationell lagstiftning eller i bilaterala överenskommelser. Det är alltså fråga om en slags ömsesidighet. Om exempelvis Sverige öppnar upp sin arbetsmarknad för medborgare i en ny medlemsstat så får denna medlemsstat inte tillämpa nationella bestämmelser som begränsar svenska medborgares rätt att ta arbete där. Skulle Sverige å andra sidan tillämpa nationella bestämmelser som begränsar möjligheten för medborgare från detta land att arbeta i Sverige så har detta land rätt att tillämpa motsvarande begränsningar gentemot svenska medborgare som vill ta arbete där.

Om tillämpningen av artiklarna 1–6 i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 tillfälligt upphävs av någon av de nuvarande medlemsstaterna kan de nya medlemsstaterna gentemot varandra åberopa förfarandet enligt skyddsklausulen på de villkor som anges där. De nya medlemsstaterna får däremot inte rätt att i andra fall begränsa tillträdet till sin nationella arbetsmarknad i förhållande till varandra.

3.8 Undantag för etablerade arbetstagare

Medborgare i de nya medlemsstaterna som vid tiden för anslutningen lagligen arbetar i någon av de nuvarande medlemsstaterna och som haft tillstånd att arbeta där under en oavbruten period om 12 månader eller längre skall ha oinskränkt tillträde till det landets arbetsmarknad. Detsamma skall gälla för medborgare i nya medlemsstater som efter anslutningsdagen beviljas tillstånd att arbeta i någon av de nuvarande medlemsstaterna för en oavbruten period om 12 månader eller längre. I det land där arbetet utförs skall dessa arbetstagare ha samma rättigheter och skyldigheter som gäller för nuvarande unionsmedborgare. Rätten till oinskränkt tillträde till en medlemsstats arbetsmarknad upphör om arbetstagaren frivilligt lämnar landets arbetsmarknad. Den som har fått tillträde till en medlemsstats arbetsmarknad får däremot inte automatiskt tillträde till arbetsmarknaden i andra medlemsstater. Det beror på hur övergångsbestämmelserna tillämpas i den specifika medlemsstaten.

4 Det sociala välfärdssystemet

4.1 Socialförsäkringen

Socialförsäkringslagen (1999:799) innehåller bestämmelser om vem som omfattas av socialförsäkringen och av vissa bidragssystem. Lagen skiljer dels på bosättningsbaserade förmåner, dels på arbetsbaserade förmåner. Den bosättningsbaserade försäkringen avser garantibelopp och bidrag (bl.a. barnbidrag, bostadsbidrag, assistansersättning, underhållsstöd) och den arbetsbaserade försäkringen gäller kontantförmåner vid inkomstförlust (bl.a. sjukpenning, föräldrapenning, ålderspension i form av inkomstpension, arbetsskadeförärsättning m.m.). För rätt till bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner krävs bosättning enligt socialförsäkringslagens definition. 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. Försäkringen gäller då från första dagen. De arbetsbaserade förmånerna kan utges till den som arbetar i Sverige oberoende av om han eller hon är bosatt här. De arbetsbaserade försäkringarna finansieras genom arbetsgivar- eller egenavgifter medan de bosättningsbaserade försäkringarna främst finansieras med skattemedel. Grundregeln är att personer som arbetar betalar skatt i arbetslandet.

För att främja den fria rörligheten, finns gemenskapsbestämmelser som samordnar medlemsstaternas socialförsäkringssystem, främst i artikel 42 i EG-fördraget och i rådets förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av system för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen. Bestämmelserna syftar inte till att harmonisera medlemsstaternas socialförsäkringssystem, däremot till att samordna dessa. Reglerna gäller i stort sett alla försäkrade, även personer som inte är unionsmedborgare. De flesta svenska socialförsäkringsförmåner omfattas av förordningen.

En huvudprincip i förordningen är likabehandlingsprincipen (även kallad icke-diskrimineringsprincipen) av personer som omfattas av förordningen. En annan huvudprincip är att en person endast skall omfattas av ett lands lagstiftning, som regel arbetslandets lagstiftning. Bestämmelserna skall underlätta den fria rörligheten på arbetsmarknaden och hindra att en person faller utanför socialförsäkringssystemen eller att förmåner utgår från flera medlemsstater när personen byter arbete inom EU. En person från en annan medlemsstat som arbetar i Sverige blir därigenom likställd med en person bosatt i Sverige. Arbete i ett land medför att personen omfattas av arbetslandets lagstiftning även om han eller hon bor i en annan medlemsstat. Det är därför arbetet och inte bosättningen som blir avgörande för frågan om en person skall omfattas av den svenska socialförsäkringen i sin helhet. Arbete i Sverige ger enligt gemenskapsrätten rätt till både bosättnings- och arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner. Rätten till svenska bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner är således i EU-sammanhang varken direkt knuten till folkbokföring eller till bosättning i Sverige.

Andra grundläggande principer i rådets förordning (EEG) nr 1408/71 är rätten till sammanläggning av försäkringsperioder och rätten till utbetalning av förmåner i andra EU/EES-länder, den s.k. exportregeln. När det gäller sammanläggningsprincipen får denna betydelse t.ex. när det 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. Det kan också gälla t.ex. pensionsförmåner för att, om så behövs, öppna rätten till en förmån om en person 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. Enligt exportregeln kan de flesta förmåner betalas ut även om den försäkrade bor i ett annat land än i det landet som betalar ut förmånen. Regeln är viktig för t.ex. gränsarbetare och pensionärer.

Inför Sveriges EES-medlemskap gjordes en omfattande utredning av konsekvenserna av gemenskapsrätten i fråga om samordningen av socialförsäkringssystemen som resulterade i två betänkanden, nämligen Social trygghet och EES (SOU 1993:115) och Rätten till folkpension (SOU 1992:26). Det sistnämnda betänkandet resulterade i ändrade regler på folkpensionsområdet för att förhindra oproportionerliga effekter vid tillämpning av EG:s samordningsregler. Utredningen blev också en första analys av gemenskapsrätten på socialförsäkringsområdet i övrigt i förhållande till den svenska lagstiftningen och ett underlag för de berörda myndigheternas administration och utbildningsinsatser som behövdes för att kunna hantera det nya regelsystemet. Även andra förändringar har

vidtagits för att anpassa den svenska lagstiftningen till EG-rätten, som t.ex. en ny socialförsäkringslag (1999:799). Skr. 2003/04:119

4.2 Hälsa- och sjukvården

Enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) gäller att varje landsting skall erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta i landstinget. När det gäller utländska arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat och deras familjemedlemmar skall hälso- och sjukvård ges på i princip samma villkor som gäller för personer som är bosatta i Sverige. Detta följer av hälso- och sjukvårdslagen och rådets förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen.

Som tidigare nämnts omfattas de flesta svenska socialförsäkringsförmåner av rådets förordning (EEG) nr 1408/71. Detta gäller även vårdförmåner, dvs. hälso- och sjukvård, tandvård, läkemedel m.m. Huvudprincipen är att en anställd eller en egenföretagare omfattas av rätten till vårdförmåner i den stat där han eller hon är arbetstagare eller verksam som egenföretagare (den behöriga staten). I de fall dessa personer även är bosatta i den behöriga staten omfattas rätten till vårdförmåner av den nationella lagstiftningen. Detta p.g.a. att rådets förordning (EEG) nr 1408/71 syftar till att uppnå en samordning av medlemsstaternas lagstiftningar, inte en harmonisering.

En anställd eller egenföretagare, som bor med eller utan sin familj i en medlemsstat men är förvärvsverksam i en annan medlemsstat, har rätt till vårdförmåner i såväl bosättningsstaten som arbetslandet (den behöriga staten). Även familjemedlemmar som är bosatta med den anställde i hemlandet eller i en annan medlemsstat än den behöriga staten har rätt till samma vårdförmåner i bosättningsstaten och under vistelse i den behöriga staten, under förutsättning att de inte har rätt till sådana förmåner enligt lagstiftningen i den medlemsstat inom vars territorium de är bosatta. Rätten till förmåner avgörs i de flesta fall av om maken/makan förvärvsarbetar. I dessa fall ersätter den behöriga staten vården för både arbetstagaren/egenföretagaren och familjemedlemmarna med faktiska kostnader. För gränsarbetare gäller dock andra regler än dessa. Gränsarbetaren har rätt till vårdförmåner i såväl bosättningsstaten som den behöriga staten men för familjemedlemmarna krävs, utom i brådskande fall, en överenskommelse mellan de berörda staterna. Enligt förordningens definition skall en anställd eller egenföretagare ses som gränsarbetare om denne som regel återvänder till bosättningslandet dagligen eller åtminstone en gång i veckan.

En anställd eller egenföretagare som bor och arbetar i den behöriga staten, men där familjemedlemmarna bor i en annan medlemsstat, har rätt till vårdförmåner i den behöriga staten och omedelbart nödvändig vård i annan medlemsstat vid vistelse där. Familjemedlemmarna har rätt till vårdförmåner i bosättningslandet och nödvändig vård i den behöriga staten under förutsättning att de inte har rätt till sådana förmåner enligt lagstiftningen i den medlemsstat inom vars territorium de är bosatta. Särskilt tillstånd från bosättningslandet skall sökas för planerad vård i

den behöriga staten för familjemedlemmarna. Den planerade vården i den behöriga staten skall då bekostas av bosättningsstaten. Övrig vård för familjemedlemmarna bekostas via schablonbelopp som betalas av den behöriga staten.

Det är emellertid inte fastställt i gemenskapsrätten vilka sociala förmåner som skall ges till personer som vistas i ett land eller efter vilka kriterier förmånerna skall erbjudas. I Sverige är det därför svensk lagstiftning som anger förutsättningarna för rätt till vårdförmåner. Däremot finns, som tidigare nämnts, ett förbud i gemenskapsrätten mot diskriminering av unionsmedborgare och deras anhöriga. Detta innebär att en unionsmedborgare som arbetar i en annan medlemsstat och dennes familjemedlemmar har rätt att bli behandlade på samma sätt som värdlandets egna medborgare avseende rätten till vårdförmåner. En eventuell inskränkning i rätten till vårdförmåner i Sverige påverkar därmed samtliga unionsmedborgare oberoende av ursprungsland, dvs. även personer boende i Sverige.

4.3 Socialtjänsten

Enligt socialtjänstlagen (2001:453) har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas inom kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver (2 kap. 2 §). Ansvaret omfattar alla personer som vistas inom kommunens gränser oavsett skälet till vistelsen. En förutsättning för bistånd är emellertid enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen att behovet inte kan tillgodoses på annat sätt. Det är inte bara försörjningsstöd och annat ekonomiskt bistånd som en person som vistas i en kommun kan ha rätt till, utan även äldreomsorg i form av hemtjänst eller bostad i särskild boendeform med service och omvårdnad. Biståndet kan också bestå av insatser till personer med funktionshinder och avse hjälp i hemmet, ledsagarservice, avlösarservice eller bostad med särskild service. I socialtjänstlagen regleras även insatser för barn och unga samt för missbrukare.

Sociala förmåner och insatser regleras även i bland annat lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Vid prövning av rätt till bistånd eller andra insatser görs alltid en individuell behovsbedömning, vilket även gäller för personer från EU-länder som utövar sin rätt till fri rörlighet inom unionen.

Likabehandlingsprincipen av arbetstagare

En unionsmedborgare som är arbetstagare i en annan medlemsstat än där han eller hon är medborgare och dennes familjemedlemmar skall behandlas på samma sätt som värdlandets egna medborgare vad gäller rätten till sociala förmåner och dessa personer får därmed inte diskrimineras i något avseende. Detta regleras bl.a. i artikel 39 i EG-fördraget och i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 5 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen. Det innebär att de vid behov får söka ekonomiskt bistånd eller bistånd i form av andra

insatser och att det i första hand är den kommun som de vistas i som skall svara för hjälpen. Om en arbetstagare blir ofrivilligt arbetslös betraktas personen i fråga fortfarande som arbetstagare, vilket innebär att även arbetslösa i vissa fall skall behandlas på samma sätt som svenska medborgare.

Då likabehandlingsprincipen gäller arbetstagare och deras familjemedlemmar är EG-domstolens bedömning av vem som skall anses vara arbetstagare av intresse. 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. Som framkommit ovan i avsnitt 2.3 är det inte nödvändigt att arbetstagaren kan försörja sig på sin inkomst, så länge som arbetet inte framstår som så ringa att det i praktiken är av helt marginell betydelse.

Arbetsökande

Enligt rådets förordning (EEG) nr 1408/71 kan en arbetsökande söka arbete under tre månader i en annan medlemsstat med bibehållen arbetslöshetsersättning från den medlemsstat där personen kvalificerat sig för denna ersättning. Arbetsökandes rätt till fri rörlighet inom EU förutsätter att de inte ligger värdlandet till last utan att de på egen hand kan klara sin ekonomi. Det innebär dock inte att de saknar möjlighet att få stöd enligt svensk lagstiftning. I dag finns ingen utvecklad praxis för bedömning av ekonomiskt bistånd till arbetslösa från andra EU-länder. Socialtjänstlagens regler om kommunens yttersta ansvar och den enskildes rätt till bistånd följer som en konsekvens av vistelsebegreppet, vilket innebär att kommunerna från fall till fall måste bedöma om, och i så fall i vilken omfattning, bistånd ska utges. Det troliga är dock att socialnämnden avslår en eventuell biståndsansökan från en arbetsökande med hänvisning till att behovet kan tillgodoses genom att personen med hjälp från sitt lands ambassad återvänder till hemlandet. Möjligen kan personen erhålla bistånd i form av matpengar och en biljett hem.

Pensionärer, studerande m.fl.

Pensionärer och andra som inte är yrkesverksamma, t.ex. studenter, som vill utnyttja sin rätt att vistas i ett annat EU-land 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. De utesluter dock inte att de på grund av svensk rätt kan vara berättigade till förmåner och insatser som följer av socialtjänstlagen eller av annan sociallagstiftning.

5.1 Tredjelandsmedborgare

En tredjelandsmedborgare måste ha ett arbetstillstånd för att få arbeta i Sverige och detta skall enligt huvudregeln i utlänningslagen vara beviljat före inresan. Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) skall utfärda riktlinjer för bedömningen av ärenden om arbetstillstånd (4 kap. 6 § utlänningsförordningen (1989:547)). I riktlinjerna skiljer man mellan arbetskraftsinvandring som syftar till permanent bosättning, tidsbegränsade anställningar för att täcka en tillfällig brist på arbetsmarknaden samt internationellt utbyte. Beträffande de båda förstnämnda kategorierna skall göras en s.k. arbetsmarknadsprövning i samband med ansökan om arbetstillstånd, dvs. en bedömning av om behovet av arbetskraft istället kan tillgodoses inom landet eller inom EES-området. När det gäller internationellt utbyte, som omfattar bland annat idrottsutövare och tränare samt insatser inom kultur, pedagogik och forskning görs ingen egentlig arbetsmarknadsprövning.

Av riktlinjerna framgår också att försörjning och anställningsvillkor skall tas med i bedömningen. Beträffande arbetstillstånd för täckande av tillfällig brist på arbetskraft anges t.ex. att nivån avseende lön, försäkringsskydd och övriga anställningsvillkor lägst skall motsvara gällande svenska kollektivavtal inom branschen och att villkoren i övrigt inte får vara sämre än vad som gäller för motsvarande svensk arbetskraft. Dessutom skall arbetstiden vara av en sådan omfattning att arbetstagaren kan försörja sig under vistelsen i landet. Bostad skall också vara ordnad före inresan.

Själva prövningen görs antingen genom att Migrationsverket remitterar ärendet till länsarbetsnämnden (LAN) eller av Migrationsverket utan sådan remittering med stöd av ett så kallat särskilt bemyndigande som AMS eller LAN beslutat efter samråd med arbetsmarknadens parter. Ett sådant särskilt bemyndigande, som kan ses som en mer generell arbetsmarknadsprövning, innebär att Migrationsverket bemyndigats att, för vissa kategorier och under vissa förutsättningar, fatta beslut utan att remittera ärendet till AMS. I praktiken är det således AMS och LAN som ansvarar för den materiella prövningen vid ansökan om arbetstillstånd, även om det är Migrationsverket som fattar de formella besluten att bevilja eller avslå ansökningsen. I Migrationsverkets del av handläggningen ingår dock ett ansvar för att kontrollera att utläningen har pass samt att bedöma om sökanden har andra avsikter med att komma till Sverige än att tillfälligt arbeta här.

Arbetstillstånden är begränsade till att avse visst yrke och viss arbetsgivare, vilket innebär att arbetstagaren inte kan byta anställning under tillståndstiden.

Make, maka, sambo och barn under 21 år till den som fått arbetstillstånd kan få uppehållstillstånd för samma tid som huvudpersonen fått tillstånd. Make, maka eller sambo beviljas enligt praxis arbetstillstånd utan arbetsmarknadsprövning om huvudpersonen fått tillstånd för minst sex månader. Även tillstånden för de anhöriga skall ha beviljats före inresan.

AMS riktlinjer bygger på propositionsuttalanden om arbetskraftsinvandring (prop. 1968:142 angående riktlinjer för utlänningspolitiken m.m., prop. 1983/84:144 om Invandrings- och flyktingpolitiken och prop. 1996/97:25 om svensk migrationspolitik i globalt perspektiv).

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. Bland 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 aktuella fallet inte finns att tillgå i Sverige.

Arbetstillstånd för internationellt utbyte

Tidsbegränsade arbetstillstånd ges regelmässigt 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, som inte omfattas av undantagen från kravet på arbetstillstånd enligt 4 kap. 2 § utlänningsförordningen (1989:547), dvs. anställningar som inte står öppna för den allmänna arbetsmarknaden. Arbetstillstånd för internationellt utbyte ges för sammanlagt högst 48 månader.

Säsongarbetare

För arbetstillstånd som avser tidsbegränsat säsongrelaterat arbete inom t.ex. trädgårdsnäringen (t.ex. frukt-, bär- eller grönsaksodling), tillämpas sedan början av 1990-talet en speciell handläggningsordning. Länsarbetsnämnderna fastställer årligen kvoter för antalet sådana s.k. säsongarbetstillstånd som får beviljas för den typen av säsongrelaterat arbete. De senaste åren har kvoterna legat runt 8 000 tillstånd varav cirka 90 procent avsett medborgare från de nya medlemsstaterna. En ansökan om säsongarbetstillstånd ges in till en svensk utlandsmyndighet varefter prövningen sker hos länsarbetsnämnden. För att arbetstillstånd skall beviljas krävs att lönen och den föreskrivna arbetstiden ligger i nivå med gällande kollektivavtal samt att bostadsfrågan är tillfredsställande ordnad. Migrationsverket har med stöd av 4 kap. 5 § utlänningsförordningen bemyndigat länsarbetsnämnderna att bevilja arbetstillstånd för säsongarbete (MIGRFS 2001:2). Om det är tveksamt om tillstånd ska beviljas eller om ansökan bör avslås ska ärendet överlämnas till Migrationsverket. Detta sker i dag endast undantagsvis. Ett säsongarbetstillstånd får ges för sammanlagt tre månader under perioden den 1 april till den 1 november. Tillståndstiden räknas från

första inresedagen och är inte specificerad med en första respektive sista giltighetsdag. Tillståndet är begränsat till att avse en viss bransch men är inte begränsat till en viss arbetsgivare. Skr. 2003/04:119

Arbetsstillstånd för täckande av tillfällig arbetskraftsbrist

Tidsbegränsade arbetsstillstånd ges också i viss utsträckning för att täcka tillfällig arbetskraftsbrist på arbetsmarknaden. För denna typ av arbetsstillstånd 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 arbetsstillstånd av detta slag. Tillståndsprövningen skall utgå från en långsiktig bedömning av arbetsmarknadsläget och hänsyn skall tas till möjligheten att med hjälp av arbetsmarknadspolitiska åtgärder underlätta rekrytering av inhemsk arbetskraft. Arbetsstillstånd för täckande av tillfällig arbetskraftsbrist kan ges för maximalt 18 månader.

Arbetsstillstånd i 36 månader efter dispensbeslut

Efter beslut av AMS generaldirektör och efter samråd med arbetsmarknadens parter har under år 2000–2002 dispens från AMS riktlinjer medgivits och arbetsstillstånd för täckande av tillfällig arbetskraftsbrist tillstyrkts för längre tid än 18 månader. Sådana beslut har fattats endast i undantagsfall. Dispensbesluten har avsett bl.a. läkare, sjuksköterskor och tandläkare från de nya medlemsstaterna, vilka givits arbetsstillstånd för 36 månader. Under perioden januari år 2000 t.o.m. oktober 2002 var det 465 personer inom dessa yrkesgrupper som efter beslut om dispens fick arbetsstillstånd för 36 månader (statistik från AMS).

5.2 Medborgare i EU/EES eller i Schweiz

De nationella reglerna för EU/EES-medborgare samt medborgare i Schweiz återfinns i utlänningsförordningen och innebär att dessa personer är undantagna från kravet på arbetsstillstånd. Uppehållstillstånd krävs efter tre månaders vistelse i landet. För medborgare i EU-länderna tjänar uppehållstillståndet som bevis på att de har rätt att vistas i värdlandet. En unionsmedborgare som har arbete i en medlemsstat får inte avvisas på den grunden att han eller hon saknar uppehållstillstånd. Det formella kravet för att få uppehållstillstånd är att arbetstagaren kan visa upp ett anställningsbevis. Uppehållstillstånd beviljas för fem år. Ett uppehållstillstånd 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 arbetare som pendlar mellan olika länder behöver inte ha uppehållstillstånd, men kan åläggas anmälningsskyldighet. Om anställningen överstiger tre månader men understiger ett år beviljas enligt praxis uppehållstillstånd för den tid anställningen varar.

Vid Migrationsverkets prövning av om uppehållstillstånd skall beviljas godtas normalt erbjudande om anställning efter en enklare kontroll av att det anställande företaget faktiskt existerar eller i vissa fall någon mindre komplettering från den sökande. I vissa ärenden görs dock fördjupade kontroller av anställningsbeviset och av arbetsgivaren. Anledningen kan bl.a. vara bevisens utformning (t.ex. om de är handskrivna eller saknar underskrift), att anställningens omfattning verkar otillräcklig eller att beviset på annat sätt är ofullständigt (t.ex. att fullständiga uppgifter om arbetsgivaren saknas).

Den extra kontrollen gäller oftast mindre företag och företag i vissa branscher, t.ex. städ- och restaurangbranschen. Kontrollen består i regel av kontakt med skattekontoren beträffande inbetalda skatter och avgifter samt eventuella skatteskulder. I vissa fall kontaktas också arbetsgivaren för bekräftelse eller kompletteringar.

Uppskattningsvis görs för närvarande fördjupade kontroller i cirka tio procent av ärendena rörande arbetstagare.

6 Övriga medlemsstaters bestämmelser för arbetstagare

Övergångsbestämmelserna i anslutningsfördraget rörande fri rörlighet för arbetstagare kommer vid anslutningsfördragets ikraftträdande att vara införlivade i EES-avtalet. De tre EES-anslutna Eftaländerna Island, Liechtenstein och Norge kommer därmed också att omfattas av dessa övergångsarrangemang. När det gäller Schweiz, som är det enda Eftaland som inte är anslutet till EES, är frågan om de också skall omfattas av övergångsarrangemangen föremål för förhandlingar med kommissionen.

Merparten av medlemsstaterna har offentliggjort att de kommer att införa övergångsregler i någon form, men det är flera som ännu inte fattat formella beslut om övergångsregler. Detaljerna i dessa länders övergångsregler är därför i nuläget inte publicerade. De uppgifter som redovisas nedan avseende de olika ländernas ställningstagande är därför i en del fall baserade på tillgängligt offentliggjort material och avser förhållanden inrapporterade till och med den 5 mars 2004.

Alla länder kommer före den 1 maj 2004 att rapportera in till kommissionen vilka övergångsregler som kommer att gälla.

Storbritannien: Regeringen har tillkännagivit att man avser att införa en obligatorisk registreringsordning för arbetstagare från nya medlemsstater (workers registration scheme) som har erhållit arbete i landet. Dessutom avser regeringen att införa begränsningar av i vilken omfattning registrerade arbetstagare från nya medlemsstater har tillgång till välfärdssystemen t.ex. avseende bostads- och barnbidrag. Dessa begränsningar kommer även att gälla för övriga EU/EES-medborgare, i syfte att inte bryta mot Storbritanniens EG-rättsliga åtaganden. Parlamentet kommer att snabbbehandla den nya lagstiftningen under april månad och de nya reglerna träder i kraft den 1 maj 2004.

Frankrike: Den 1 maj 2004 införs en lagstiftning med övergångsregler som gäller i fem år med möjlighet till omprövning efter två år. Reglerna omfattar arbetstagare och är identiska med de regler som gäller för

tredjelandsmedborgare men med prioritet för medborgare i de nya medlemsstaterna. Arbetstillstånd skall sökas i hemlandet och en arbetsmarknadsprövning görs. Den som fått ett arbetstillstånd likställs med inhemska medborgare avseende vistelsevillkor, arbets- och sociala rättigheter.

Finland: Den finska riksdagen behandlar för närvarande en proposition med förslag till nationella övergångsregler för arbetstagare. Där föreslås ett tillfälligt undantag från gällande lag som skall gälla i två år med möjlighet till förlängning. Arbetstillstånd kan sökas före eller efter inresa i landet. Övergångsperioden gäller inte medborgare i de nya medlemsstaterna som redan fått tillträde till den finska arbetsmarknaden för en fortlöpande period om minst 12 månader. Arbetsmarknadsprövning görs samt en granskning av att lönen är marknadsmässig och tillräcklig för försörjningen.

Danmark: En politisk överenskommelse om övergångsregler träffades i december år 2003. Överenskommelsen kräver lagändringar som ännu inte har antagits av Folketinget. Målsättningen är att lagförslaget skall antas före utgången av mars månad. Övergångsreglerna skall gälla i fem år med utvärdering för eventuell omprövning eller justering efter två år. Uppehålls- och arbetstillstånd beviljas på basis av ett konkret erbjudande om heltidsarbete till arbetsmarknadsmässiga lönevillkor och övriga villkor. Begränsningar införs i rätten till kontantstöd, barnpassning och sjukpenning. Arbetstagaren har försörjningsplikt för medföljande familj. Tillstånden dras tillbaka om anställningen upphör.

Irland: Regeringen har beslutat införa begränsningar i socialförsäkringssystemen som parlamentet förväntas anta inom kort. Begränsningarna gäller medborgare från både de nya och gamla medlemsstaterna inklusive irländska medborgare. Den lagstiftning som redan trätt i kraft och som innebär fritt tillträde till den irländska arbetsmarknaden påverkas inte. Den lagen innehåller avskaffande av krav på arbetstillstånd för arbetstagare från de nya medlemsstaterna. Detta ska gälla från dagen för anslutningen. Lagen återspeglar dock tydligt bestämmelserna om rätten att vidta skyddsåtgärder om allvarliga störningar skulle uppstå på arbetsmarknaden.

Nederländerna: Nederländerna behåller inom de flesta sektorer, liksom idag, ett arbetsmarknadstest för arbetssökande från de nya medlemsstaterna. Undantag kommer att göras för sektorer där det bedöms finnas ett underskott av arbetskraft på arbetsmarknaden. I de friställda sektorerna kommer arbetsgivarna att inom en till två veckor kunna få ett arbetstillstånd utfärdat och detta utan att ett arbetsmarknadstest görs i det enskilda fallet. Arbetstillstånd utfärdas med automatik om arbetsvillkoren i anställningskontraktet är de gängse på den nationella arbetsmarknaden och lönen inte underskrider den i lag stadgade minimilönen. Det kommer att vara upp till den myndighet som utfärdar arbetstillstånden att bestämma vilka de friställda sektorerna blir. De nya reglerna gäller under två år från och med den 1 maj 2004. Ett år efter utvidgningen, dvs. den 1 maj 2005, avser regeringen att kontrollera hur många arbetstillstånd som har utfärdats. Om antalet arbetstillstånd skulle överstiga 22 000 (inkl. säsongsarbetare) kan arbetsmarknadsprövning övervägas.

Österrike: Avsikten är att tillämpa övergångsregler i Österrike under sjuårsperioden, men en utvärdering kommer att ske efter två år. Enligt övergångsreglerna kommer den österrikiska lagstiftningen om utländsk arbetskraft att tillämpas på de nya medlemsstaternas medborgare som vill arbeta i Österrike. Detta innebär att arbetstillstånd kommer att beviljas baserat på en uppskattning av behoven på arbetsmarknaden. Tillstånden söks av arbetsgivaren. Det finns inte något formellt krav om heltidsarbete eller minimilön.

Tyskland: Övergångsregler kommer att tillämpas under två år för att sedan utvärderas. Avsikten är att kunna utnyttja reglerna under hela sjuårsperioden. Arbetstillstånd krävs och utfärdas inom ramen för årliga kvoter för arbetskraft från de nya medlemsstaterna. Tillstånden skall helst sökas från hemlandet, men kan även sökas i Tyskland.

Spanien: Regeringen planerar att införa nationella övergångsregler. I det spanska systemet behövs inget regeringsbeslut. Övergångsreglerna blir identiska med nuvarande regler för tredjelandsmedborgare. Arbetstillstånd skall sökas i hemlandet och på basis av ett konkret arbetserbjudande. Arbetsmarknadsprövning görs men nuvarande lagstiftning rörande arbetskraftsinvandring från tredje land anger inga särskilda krav avseende lönenivå.

Luxemburg: Regeringen och parlamentet har enats om att införa nationella övergångsregler under två år. Ett beslut om ändringsförslag fattades av regeringen den 27 februari 2004. Ändringsförslaget innebär att medborgarna i de åtta aktuella länderna under en övergångsperiod om två år kommer att omfattas av samma regler som gäller för tredjelandsmedborgare. Ändringsförslaget ligger nu hos "Conseil de l'Etat" efter vars yttrande parlamentet förväntas fatta ett beslut relativt snabbt.

Belgien: Redan i samband med den nationella processen för ratificering av anslutningsfördraget föreslog regeringen särskilda övergångsregler för arbetstagare från anslutningsländerna. Samtliga berörda parlament godkände dessa varför ett formellt beslut således föreligger som innebär att nationella övergångsregler kommer att tillämpas under två år med möjlighet till förlängning. Arbetstillstånd skall sökas i arbetstagarens hemland och kan beviljas efter arbetsmarknadsprövning för heltidsarbete med marknadsmässig lön.

Island: Nationella övergångsregler kommer att tillämpas som motsvarar nu gällande lagstiftning för tredjelandsmedborgare. Arbetstillstånd utfärdas till arbetsgivaren. Tillståndet skall sökas av arbetstagaren från hemlandet men kan också göras av arbetsgivaren. Försörjningskrav uppställs och anställningsvillkoren skall vara marknadsmässiga och enligt gällande kollektivavtal. En arbetsmarknadsprövning görs.

Portugal: Regeringen har beslutat att nuvarande regler för arbetstagare från de nya medlemsstaterna skall gälla under en övergångsperiod på två år. En arbetssökande måste ansöka om arbetsvisering från hemlandet. För att få ett arbetsvisum krävs ett arbetskontrakt. Arbetsvisering gäller upp till ett år men kan förlängas om anställningen förlängs. Det är inte några särskilda krav på lönenivå eller heltidsanställning. Arbetsviseringen ger tillgång till det portugisiska välfärdssystemet. Några kvoter tillämpas inte.

Övriga EU-/EES-länder har ännu inte tagit slutgiltig ställning i frågan om nationella övergångsregler. I Norge har regeringen aviserat att man avser att införa någon form av nationella övergångsregler men något formellt beslut är inte fattat. Italiens regering har tidigare och även på senare tid uttalat sin avsikt att tillämpa fri rörlighet utan nationella övergångsregler. Slutligt ställningstagande väntas under våren. Greklands regering avser preliminärt att tillämpa fri rörlighet men slutgiltig ställning i frågan tas av den tillträdande regeringen efter de allmänna valen den 7 mars 2004.

Schweiz: Frågan om övergångsregler är föremål för bilaterala förhandlingar mellan Schweiz och kommissionen. Schweiz har aviserat en önskan om att ha övergångsregler och det finns ett medgivande från kommissionen om att Schweiz skall få ha övergångsregler i förhållande till de nya medlemsstaterna men detaljerna kring dessa är inte klara.

7 Regeringens ställningstagande rörande särskilda regler under en övergångsperiod

Regeringens bedömning: Sverige bör ha särskilda regler under en övergångsperiod beträffande tillträde till arbetsmarknaden för medborgare i Tjeckien, Estland, Lettland, Litauen, Ungern, Polen, Slovenien och Slovakien.

Skälen för regeringens bedömning

Bakgrund

Den 1 maj 2004 utvidgas Europeiska unionen med tio nya medlemsstater. Ytterligare 75 miljoner människor knyts till den gemensamma inre marknaden, som då kommer att omfatta över 450 miljoner människor.

Regeringen välkomnar ökad rörlighet av arbetskraft – människor skall kunna söka jobb och företag skall kunna rekrytera över gränserna. Förutsättningarna för företagen att rekrytera rätt arbetskraft och möjligheterna för arbetstagarna att finna ett meningsfullt arbete ökar. Det finns därför all anledning att stödja insatser som gör att rörligheten ökar.

Under det svenska ordförandeskapet var Sverige drivande i fråga om utvidgningen. Uppgörelser kunde då träffas mellan EU och de anslutande länderna på en rad viktiga områden, såsom exempelvis miljön, fri rörlighet för arbetstagare och förvärv av jordbruksmark.

Regeringen beslutade på ett tidigt stadium för att utreda frågan om EU:s utvidgning och arbetskraftens rörlighet. Den särskilda utredaren Berit Rollén presenterade sitt betänkande EU:s utvidgning och arbetskraftens rörlighet (SOU 2002:116) i januari 2003. I utredningen påtalades de effekter utvidgningen kunde medföra. Utredarens bedömning var att invandringen till Sverige från de nya medlemsstaterna inte skulle komma att bli ett problem. Däremot pekade utredaren på vikten av att motverka eventuellt missbruk av välfärdssystemet.

Sedan utredningen remissbehandlats har frågan beretts inom Regeringskansliet. Flertalet remissinstanser motsatte sig införande av särskilda regler under en övergångsperiod, och ett antal pekade på de problem utvidgningen kan medföra. En remissammanställning finns tillgänglig i Utrikesdepartementet (dnr UD2003/147/MAP).

Under perioden efter år 2001 har det visat sig att flertalet av nuvarande EU/EES-medlemsstater, däribland Sveriges grannländer, har infört eller har för avsikt att införa övergångsregler i någon form. Det faktum att flertalet medlemsstater nu inför övergångsregler innebär att förutsättningarna väsentligen ändrats på ett sätt som regeringen inte kunde förutse. Om Sverige, trots dessa ändrade förutsättningar, inte inför särskilda regler under en övergångsperiod kommer troligen betydligt fler människor från de nya medlemsstaterna att söka sig hit än vad som hade varit fallet om endast ett fåtal av de nuvarande medlemsstaterna infört övergångsregler. Till den samlade bedömningen måste läggas att det fortfarande råder stora ekonomiska skillnader mellan de nya medlemsstaterna och de nuvarande medlemsstaterna. Detta får bl.a. som konsekvens att ersättningsnivåerna i de sociala systemen skiljer sig åt i betydande grad mellan Sverige och de nya medlemsstaterna. Dessa omständigheter kan komma att utnyttjas av oseriösa arbetsgivare för att rekrytera arbetskraft från de nya medlemsstaterna och erbjuda anställningsvillkor, som markant understiger de villkor som i allmänhet råder på den svenska arbetsmarknaden. Det finns en risk för störningar på arbetsmarknaden i form av snedvriden konkurrens och s.k. lönedumpning. Det är troligt att den risken ökat på grund av att fler medlemsstater i närområdet beslutat sig för att införa övergångsregler. Det är regeringens uppfattning att även Sverige, med hänsyn till den förändrade situationen i närområdet, bör ha särskilda regler under en övergångsperiod.

Regeringen vill med reglerna förhindra att arbetstagare från de nya medlemsstaterna exploateras. Utformningen av de särskilda reglerna tar sikte på att undvika en oönskad uppdelning på arbetsmarknaden. Regeringen vill framförallt undvika en ordning som kan liknas vid ett gästarbetarsystem, vilket vore främmande för svensk arbetsmarknadspolitik. Regeringen har valt en modell som är förenlig med det svenska sociala välfärdssystemet. Utöver införande av särskilda regler avser regeringen även att vidta ett stort antal andra åtgärder.

Prövningen i ett ärende om uppehållstillstånd för arbetstagare från medlemsstaterna är förhållandevis enkel och innehåller normalt endast få kontrollmoment. För att få uppehållstillstånd som arbetstagare räcker det att anställningen avser några få timmar i veckan och det kan inte krävas att arbetstagaren skall kunna försörja sig på sitt arbete. Om anställningen är kortare än ett år beviljas uppehållstillstånd för anställningstiden men i de flesta fallen beviljas ett femårigt uppehållstillstånd eftersom anställningen beräknas pågå under ett år eller längre. Någon kontroll av att personen fortfarande är anställd eller på annat sätt uppfyller kraven för tillstånd görs normalt inte under tillståndstidens gång. Sammantaget ställs alltså förhållandevis låga krav för att en unionsmedborgare skall betraktas som arbetstagare och beviljas uppehållstillstånd för en längre tid.

Det är regeringens uppfattning att arbetstillstånd övergångsvis skall krävas för att arbetstagare från de nya medlemsstaterna skall få arbeta i Sverige. Det gäller inte medborgare från Cypern och Malta. Arbetstillståndet skall sökas vid en svensk ambassad eller svenskt konsulat i sökandens hemland eller i det land där sökanden är bosatt. För att beviljas arbetstillstånd skall vidare krävas att sökanden har ett erbjudande om anställning utvisande en anställning som har en viss varaktighet till en kollektivavtalsenlig lön. Det skall röra sig om en heltidsanställning eller i vart fall ett arbete som det går att försörja sig på. Arbetstillstånd skall beviljas för tolv månader eller den kortare tid anställningen beräknas pågå. Efter tolv månaders fortlöpande anställning är de särskilda reglerna inte längre tillämpliga och arbetstagaren har fri rörlighet precis som nuvarande unionsmedborgare.

De närmare kriterierna för att en arbetstagare från en ny medlemsstat skall få arbetstillstånd redovisas nedan.

De särskilda reglerna under en övergångsperiod bör enligt regeringens uppfattning gälla under två år och löpande utvärderas. Om regeringen gör bedömningen att de särskilda reglerna bör förlängas avser regeringen att i god tid återkomma till riksdagen.

Förutsättningarna för arbetstillstånd

Syftet med att införa särskilda regler under en övergångsperiod är inte att allmänt begränsa tillträdet till den svenska arbetsmarknaden för medborgare i de nya medlemsstaterna utan att möjliggöra för arbetstagare att ta seriösa arbeten i Sverige. En arbetsmarknadsprövning, som i dag är en av förutsättningarna för att en tredjelandsmedborgare skall få arbetstillstånd, bör därför inte göras i fråga om arbetstagare från de nya medlemsstaterna som söker arbete med viss varaktighet. Detta innebär således mer generösa regler jämfört med vad som gäller idag. Arbetstagare från dessa länder skall i detta hänseende få konkurrera på lika villkor som arbetssökande i Sverige. Däremot bör andra förutsättningar för ett arbetstillstånd, som redan i dag gäller, lyftas fram och tydliggöras. Nivån avseende lön, försäkringsskydd och övriga anställningsvillkor skall lägst motsvara svenska kollektivavtal inom branschen och får inte vara sämre än vad som gäller för motsvarande arbetstagare i Sverige. Dessutom skall arbetstiden vara av en sådan omfattning att arbetstagaren kan försörja sig under vistelsen i landet. Bostad bör vara ordnad före inresan men är inte ett formellt krav för att arbetstillstånd skall beviljas.

För att bedömningen av arbetstagarens möjlighet att försörja sig skall bli så enhetlig och tydlig som möjligt bör hänsyn endast tas till lönen för arbetet. Andra förmåner som kost och logi skall normalt inte kunna åberopas som kompensation för en otillräcklig lön. Ett exempel på en situation där naturaförmåner ändå kan godtas är anställning av en au pair. Den omständigheten att arbetstagaren med hänsyn till sina personliga levnadsvanor uppger sig kunna leva på mindre lön bör inte heller få påverka bedömningen. Förutsättningarna för arbetstillstånd bör utformas så att möjligheterna att kringgå kravet på en rimlig lön är små. En helhetsbedömning skall dock göras.

Utöver försörjningskravet skall det vara fråga om ett faktiskt och verkligt arbete. Även arbetsvillkoren i övrigt skall vara godtagbara. Vid tveksamhet om det rör sig om ett verkligt arbete eller om arbetsvillkoren i övrigt bör det vara möjligt att kontrollera om arbetsgivaren bedriver sin verksamhet seriöst vad avser inbetalning av skatter och avgifter samt att arbetsgivaren inte har skatteskulder. En sådan kontroll bör kunna bidra till ett bredare underlag för bedömningen av ansökan. Det kan dock inte krävas att sådana överväganden regelmässigt skall göras.

För att arbetstillstånd skall beviljas bör också krävas att anställningen inte är helt kortvarig. För anställningar som bara avser ett fåtal månader bör arbetstillstånd normalt inte beviljas, såvida det inte är fråga om specialiserade arbetsuppgifter som till sin natur är begränsade till en kort tid, t.ex. sådant säsongarbete som omfattas av den speciella handläggningsordningen som redogjorts för ovan. Anställningens längd måste alltid ställas i relation till arten och omfattningen av arbetet som skall utföras.

Regeringen avser att återinföra krav på arbetsmarknadsprövning om så skulle bedömas nödvändigt. För närvarande förordas emellertid inte arbetsmarknadsprövning för medborgare i de nya medlemsstaterna.

Enligt anslutningsfördraget kan Sverige under en övergångsperiod uppställa krav på arbetstillstånd. Enligt övergångsbestämmelserna är det enligt regeringens bedömning inte möjligt att göra några undantag från de sociala välfärdssystemen för medborgare från de nya medlemsstaterna.

Det innebär att unionsmedborgare som arbetar i Sverige skall behandlas på samma sätt som svenska medborgare. Som framgår av kapitel 2 kan en person som arbetar i så liten omfattning som fyra timmar per vecka betraktas som arbetstagare. Personen har då rätt till förmåner enligt det svenska socialförsäkringssystemet. För det fall en arbetstagare från en annan medlemsstat inte kan försörja sig och sin familj på sitt arbete är han eller hon berättigad till bistånd på samma grund som en svensk familj. Regeringen gör därför bedömningen att införandet av en ordning för arbetstillstånd där det ställs krav på att arbetet skall vara av sådan omfattning att det går att försörja sig också är den framkomliga vägen för att minska risken för att det sociala välfärdssystemet utnyttjas.

Bibehållen ordning för säsongarbetstillstånd

Hanteringen av arbetstillstånd för säsongarbete kräver att en stor mängd ansökningar skall kunna handläggas inom en mycket koncentrerad tidsperiod. Med tanke på arbetets natur är det också viktigt att handläggningen inte fördröjs utan att arbetskraften ifråga finns på plats när respektive säsong infaller. Detta är också bakgrunden till den speciella handläggningsordningen för säsongarbetstillstånd, som innebär att länsarbetsnämnderna beslutar om arbetstillstånden. Mot denna bakgrund och då den nuvarande ordningen kommer att fortsätta att tillämpas för medborgare i tredje land och är väl inarbetad, är det regeringens uppfattning att länsarbetsnämnderna bör fortsätta att handlägga arbetstillstånden för säsongarbete även för medborgare från anslutningsländerna. Det nuvarande kvotsystemet bör behållas.

Undantag från kravet på arbetstillstånd

Enligt en uttrycklig bestämmelse i anslutningsfördraget skall EG:s regler tillämpas fullt ut när det gäller frihet att tillhandahålla tjänster som inbegriper tillfällig rörlighet för arbetstagare. Det rör sig om en situation där en arbetsgivare som är etablerad i en medlemsstat utstationerar arbetstagare i en annan medlemsstat i samband med att arbetsgivaren tillhandahåller tjänster över gränserna. Något krav på arbetstillstånd kan inte ställas för denna grupp arbetstagare som således skall vara undantagna. De övriga undantag som gäller idag och som främst återfinns i 4 kap. 2 § utlänningsförordningen (1989:547) bör fortsätta att gälla. Vissa förordningsförändringar kan komma att behöva göras för att inte studerande från de nya medlemsstaterna skall få sämre villkor när det gäller möjligheten att arbeta under studiernas gång än vad som gäller för dem idag.

Tillståndstid

Ett krav införs på arbetstillstånd för medborgare i de nya medlemsstaterna och en ändring görs i utlänningsförordningen så att uppehållstillstånd kan beviljas för kortare tid än fem år. Arbetstillstånd beviljas för tolv månader eller för anställningstiden om den är kortare än tolv månader. Tillståndet bör liksom enligt nuvarande regler begränsas till visst yrke och viss arbetsgivare. Arbetstagaren skall således i normalfallet inte kunna byta anställning under tillståndstiden. Efter tolv månaders fortlöpande arbete har arbetstagarna från de nya medlemsstaterna fullt tillträde till arbetsmarknaden och något krav på arbetstillstånd kan inte längre uppställas.

Efter tolv månadersperioden har arbetstagaren således fri tillgång till arbetsmarknaden och gemenskapsrätten skall tillämpas. Arbetstillstånd behövs inte längre och fem års uppehållstillstånd beviljas förutsatt att arbetstagaren fortfarande har anställning.

Tillstånd före inresan

För unionsmedborgare gäller ett generellt undantag från huvudregeln att ansökningar om uppehållstillstånd ska lämnas in och prövas innan personen reser in i Sverige. Till skillnad från medborgare i tredje land behöver alltså inte tillståndet vara ordnat innan unionsmedborgaren reser in. Som nämnts tidigare är syftet med att införa arbetstillstånd för medborgarna i de nya medlemsstater som omfattas av särskilda regler att se till att de som väljer att arbeta här kommer att göra det på de villkor som gäller för den svenska arbetsmarknaden. Det är regeringens uppfattning att detta syfte bäst uppnås med en ordning som innebär att arbetstillståndet för medborgarna i de nya medlemsstater som omfattas av särskilda regler skall vara beviljat innan arbetstagaren reser in för att arbeta här. På så sätt bör man kunna undvika att personer reser in i landet

och tar anställning på sämre villkor i avsikt att kunna stanna kvar eller att de tvingas söka sociala bidrag för att klara sin försörjning. Det grundläggande skälet för en ordning med tillstånd före inresan är att undvika att personer under osäkra villkor tillbringar väntetiden här bara för att i vissa fall vara tvungna att lämna landet om tillstånd nekas. Eftersom ett krav på arbetstillstånd nu införs för arbetstagare från de nya medlemsstaterna kommer även uppehållstillståndet i praktiken att beviljas före inresan.

En medborgare i en ny medlemsstat som redan har uppehållstillstånd (för annat syfte än besök eller liknande) och som önskar byta status till arbetstagare bör emellertid kunna ansöka om arbetstillstånd i Sverige. Även den som har ett tidsbegränsat arbets- och uppehållstillstånd och som söker om förlängning av tillståndet skall kunna göra detta i Sverige.

Tillstånd för familjemedlemmar

Som nämnts i tidigare avsnitt har arbetstagaren rätt att ta med sig sina familjemedlemmar till 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 ekonomiskt beroende av arbetstagaren eller arbetstagarens make/maka. Enligt svensk praxis kan även sambo och registrerad partner bosätta sig här med arbetstagaren. Övergångsbestämmelserna tillåter inte att medlemsstaterna gör någon inskränkning rörande dessa rättigheter och medföljande familjemedlemmar bör alltså beviljas uppehållstillstånd i samma omfattning som arbetstagaren. Ett krav på att arbetstagaren har tillgång till en bostad av normal standard för sig och sin familj bör dock ställas.

Som också redogjorts för tidigare finns möjligheter att inskränka familjemedlemmarnas rätt att ta anställning i värdlandet. Regeringen har dock inte för avsikt att införa någon sådan begränsning. Medföljande familjemedlemmar bör därför efter ansökan beviljas arbetstillstånd utan arbetsmarknadsprövning och utan begränsning till visst yrke eller arbetsgivare. Något krav på att tillståndet ska vara ordnat före inresan i Sverige bör inte ställas.

Inte sämre villkor

De särskilda reglerna som införs får inte innebära sämre villkor än vad som gällde den 16 april 2003 då anslutningsfördragen skrevs under. Det är regeringens uppfattning att den sammantagna effekten av de särskilda reglerna inte innebär någon försämring av möjligheterna för arbetstagare från de nya medlemsstaterna att komma till Sverige och ta anställning här. För denna kategori krävdes, som ovan redovisat, arbetsmarknadsprövning vilket gjorde det väsentligt svårare att få arbetstillstånd jämfört med vad som kommer att gälla från den 1 maj 2004. I de delar krav på anställningen och förmågan att försörja sig på denna lyfts fram innebär detta endast ett förtydligande av vad som redan gäller i dag och således inte någon skärpning av kraven. Tillståndstiden på tolv månader får anses vara mer fördelaktig än de tidsbegränsade

tillstånd som ges i dag – vilka i och för sig kan sträcka sig över en längre tid – mot bakgrund av att vederbörande efter tolv månadersperioden skall ha ett tillträde till den svenska arbetsmarknaden som är helt jämställt med vad som gäller för övriga unionsmedborgare. Även principen om att nuvarande medlemsstater vid tillämpning av sin nationella lagstiftning skall förtursbehandla arbetstagare som är medborgare i medlemsstaterna i förhållande till arbetstagare som är medborgare i tredje land när det gäller tillträde till deras arbetsmarknader kan anses uppfylld genom denna lösning. Genom att arbetstagarna från de nya medlemsstaterna i samband med ansökan om arbetstillstånd bl.a. slipper en arbetsmarknadsprövning och dessutom i enlighet med fördraget får fullt tillträde till den svenska arbetsmarknaden efter tolv månader får de anses förtursbehandlade i enlighet med övergångsbestämmelserna.

8 Ytterligare åtgärder på kort och lång sikt

Regeringens bedömning: Olika möjligheter till utökad kontroll och uppföljning av regelverket på arbetsmarknaden och det sociala området bör övervägas.

Skälen för regeringens bedömning

Inledning

Ett ökat arbetskraftsutbud och en ökad rörlighet på arbetsmarknaden är viktiga drivkrafter för ekonomiska framsteg såväl i Sverige som i hela unionen. En förutsättning är dock att utvidgningen av EU och integrationen mellan de nya och de gamla medlemsstaternas arbetsmarknad förlöper smidigt och inte ger upphov till störningar på arbetsmarknaden.

Det är regeringens bedömning att de ovan beskrivna särskilda reglerna för arbetstagare från de nya medlemsstaterna bidrar till en sådan smidig integration inom ett utvidgat EU. Samtidigt avser regeringen att vidta en rad andra åtgärder för att underlätta övergången till fri rörlighet för arbetstagare inom det utvidgade EU samt för att möta problem som kan uppstå eller fördjupas med anledning av utvidgningen. Det handlar dels om att effektivisera kontroll och uppföljning, dels om att vidta åtgärder inom ramen för arbetsmarknaden och på det sociala området.

Arbetsmarknaden

Mot bakgrund av den ökade rörligheten som kan förväntas inom EU till följd av utvidgningen samt de särskilda reglernas utformning, bedömer regeringen att det är angeläget att framöver noggrant följa utvecklingen av situationen på arbetsmarknaden och i arbetslivet, både generellt och mer specifikt i vissa avseenden. För att hantera en ökad arbetskraftsrörlighet är det nödvändigt att se till att regelsystemet på arbetsmarknaden fungerar och att tillsynen är effektiv.

Vissa uppdrag har härvid givits till olika myndigheter. Ytterligare uppdrag kan bli aktuella.

Migrationsverket skall ges i uppdrag att se över möjligheten till ökad kontroll av bl.a. anställningsbevis i samband med beviljande av uppehållstillstånd samt möjligheterna till ökad kontroll i samband med beviljande av uppehållstillstånd vid en ansökan om förlängning. Denna ökade kontroll skall gälla alla unionsmedborgare.

Vidare uppdrar regeringen åt Migrationsverket och Skatteverket att se över möjligheten att i större utsträckning kontrollera egenföretagare såväl vid tillståndsgivningen som under uppehållstillståndets giltighetstid. Kontrollen bör avse dels att det verkligen rör sig om en egenföretagare, dels dennes möjlighet att försörja sig.

Den 5 februari 2004 fick AMS i uppdrag att tillsammans med Migrationsverket, och efter samråd med arbetsmarknadens parter, föreslå hur en löpande övervakning av utvecklingen på arbetsmarknaden efter EU:s utvidgning kan utformas (N2004/823/A). Syftet med övervakningen skall i första hand vara att upptäcka eventuella störningar, eller risk för störningar, på arbetsmarknaden som allvarligt skulle kunna hota levnadsstandarden eller sysselsättningsnivån inom en viss region eller ett visst yrke. Syftet skall emellertid också vara att kunna upptäcka eventuella mindre allvarliga och/eller mer allmänna störningar på arbetsmarknaden som kan kräva åtgärder från regeringens sida. AMS skall redovisa uppdraget senast den 15 april 2004.

Det bör framhållas att uppdraget inte innebär att AMS i alla delar kan ges ansvaret för att uppmärksamma regeringen på eventuella störningar av aktuellt slag. Arbetslöshets- och sysselsättningsutvecklingen är naturligen frågor för AMS. Vad gäller t.ex. lönevillkor och anställningsförhållanden måste dock rimligen parterna på arbetsmarknaden ha ansvaret, både för att upptäcka eventuella störningar/missförhållanden och för att förmedla information om sådana till regeringen.

Regeringen avser också att ge AMS i uppdrag att utarbeta former för en avrapportering från arbetsgivare om när en anställning med säsongarbetstillstånd påbörjas.

Regeringen har också den 5 februari 2004 uppdragit åt Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) att kvartalsvis redovisa omfattningen av EU-intyg hänförliga till rådets förordning (EEG) nr 1408/71 från respektive medlemsstat för vilka arbetslöshetsersättning i Sverige har medgivits samt redovisa utvecklingen över tid för dessa (N2004/837/A). Inspektionen skall senast den 31 mars 2004 rapportera till Näringsdepartementet hur den avser att gå till väga för att fullfölja uppdraget. Därutöver skall IAF redovisa om ytterligare insatser är nödvändiga för att undvika eventuellt missbruk av arbetslöshetsersättningen i samband med tillämpningen av rådets förordning (EEG) nr 1408/71 i Sverige. En sådan redovisning skall lämnas till Näringsdepartementet senast den 31 mars 2005.

Regeringen avser vidare uppdraga åt Arbetsmiljöverket att analysera vilka problem som med anledning av utvidgningen kan komma att uppstå eller fördjupas vad gäller tillsyn av arbetsmiljö i företag och hos företagare registrerade i andra medlemsstater. Uppdraget skall omfatta en

analys av om det mot denna bakgrund finns behov av särskilda åtgärder som är möjliga att vidtaga inom ramen för nu gällande lagstiftning.

Regeringen har fört en dialog med ett antal myndigheter och arbetsmarknadens parter syftande till att identifiera problem som kan komma att aktualiseras eller fördjupas med anledning av utvidgningen. Därvid har vissa frågor där det redan pågår arbete kommit att särskilt aktualiseras.

Det förekommer att underentreprenörer i flera led inte bara undandrar sig skatt och avgifter utan också kringgår skyddslagstiftningen på arbetsmarknaden. Frågan om uppdragsgivare inom bygg- och anläggningsbranschen skall ges ansvar för uppdragstagares skatter och sociala avgifter bereds inom Finansdepartementet. En departementspromemoria beräknas kunna presenteras under sommaren år 2004.

En inventering av eventuella problem med bemanningsföretag sker i en arbetsgrupp med företrädare för arbetsmarknadens parter och Näringsdepartementet. Gruppen, som har avvaktat arbetet på EU-nivå med eventuella regler om bemanningsföretag, återupptar arbetet inom kort då förhandlingarna på EU-nivå inte lett till något konkret resultat. Gruppen skall bl.a. arbeta vidare med frågan om auktorisation av bemanningsföretag.

Det förekommer att en person ansöker om F-skattsedel trots att denne i realiteten är att betrakta som arbetstagarare. Ibland sker detta i syfte att kringgå arbetsrätts- och arbetsmiljölöslagstiftningen. Skatteverket har fått i uppdrag att redogöra för kontrollen såväl vid utfärdandet av F-skattsedel som av dem som redan innehar F-skattsedel (beslut 2003-12-11, dnr Fi2003/6152). En delrapport avseende utvecklingen av antalet ansökningar om F-skatt från utlänningar före utvidgningen, eventuella kontrollproblem vid hanteringen av dessa och förslag till åtgärder skall lämnas senast den 1 april 2004. Uppdraget skall i övrigt redovisas senast den 30 november 2004 och då även innefatta eventuella ytterligare förslag till åtgärder som kan behöva vidtas. Regeringen har under hand inhämtat att förslag till åtgärder som övervägs är fördjupat internationellt samarbete och tidsbegränsad F-skattsedel för att på så sätt öka möjligheterna till kontroll av att det är faktisk näringsverksamhet som bedrivs.

Det behövs en effektiv bevakning av att avtal på arbetsmarknaden följs. Detta gäller även i fall då arbetsgivare tecknat kollektivavtal men inte har några medlemmar i arbetstagarorganisationer bland sina anställda. I sådana fall kan det finnas behov av en lagstadgad skyldighet i t.ex. 19 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet för arbetsgivaren att ge berörda arbetstagarorganisationer den information som behövs för att en effektiv bevakning av efterlevnaden av tecknat kollektivavtal skall kunna ske. En analys av om och hur en sådan rätt skulle kunna införas pågår för närvarande inom Regeringskansliet. Regeringen avser att återkomma till riksdagen i frågan när denna analys är färdig.

Kommittédirektiv avseende ett uppdrag att genomföra EG-direktivet om offentlig upphandling i svensk rätt bereds för närvarande inom Regeringskansliet. När direktivet genomförs i svensk rätt avser regeringen att också låta analysera frågan om möjligheterna att ratificera

Det sociala välfärdssystemet

Arbetssökande unionsmedborgare som inte tidigare arbetat i den medlemsstaten där de söker arbete, har ingen automatisk rätt till sociala förmåner enligt EG-rätten. Huvudregeln är att de skall försörja sig själva. Detta innebär dock inte att de helt saknar möjlighet att få bistånd enligt svensk lagstiftning. Vistelsebegreppet och socialtjänstlagens regler om kommunens yttersta ansvar och den enskildes rätt till bistånd innebär att kommunerna från fall till fall måste bedöma om de skall ge bistånd och vilken omfattning biståndet skall ha.

Regeringen skall ge en särskild utredare i uppdrag att se över möjligheten till begränsning av rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen för arbetssökande unionsmedborgare som inte tidigare arbetat i Sverige och som inte omfattas av den EG-rättsliga principen om likabehandling. Utredaren skall dels undersöka möjligheten att begränsa rätten till ekonomiskt bistånd för dessa arbetslösa och deras medföljande familjemedlemmar, dels i vilken omfattning denna grupp i övrigt skall undantas från rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453), med bibehållande av socialtjänstens yttersta ansvar för barn och med beaktande av deras speciella behov.

Regeringen har för avsikt att låta se över möjligheten till att ha ett kvalificeringssystem för att vara berättigad till bistånd enligt socialtjänstlagen med beaktande av internationella konventioner som Sverige är bunden av, likabehandlingsprincipen och gällande lagstiftning mot diskriminering.

Regeringen bedömer att Sverige behöver tid för att se över de nationella välfärdssystemen i syfte att anpassa dem till en globaliserad värld. Därför anser regeringen att behovet av och möjligheten att förändra nuvarande regelsystem rörande socialförsäkringsförmåner med beaktande av EG-rätten och Sveriges internationella överenskommelser skall ses över.

Det har nyligen uppdragits åt Riksförsäkringsverket att följa utvecklingen av utbetalningen av svenska familjeförmåner enligt rådets förordning (EEG) nr 1408/71. En första redovisning av uppdraget skall lämnas till Socialdepartementet senast den 30 november 2004. Slutredovisningen skall lämnas senast den 31 mars 2005.

EU:s samordningsregler inom det sociala området är uppbyggda med utgångspunkten att underlätta den fria rörligheten och har utvecklats under lång tid. Sverige avser att, bland annat vad gäller samordningsreglerna, aktivt verka för sådana förändringar av EU:s regelverk att bättre hänsyn kan tas till de olika situationer på arbetsmarknaden som kan förekomma.

Även på studiestödsområdet finns det behov av att se över vissa regler, t.ex. möjligheten att studera utomlands med studiemedel.

Ett införande av särskilda regler under en övergångsperiod enligt regeringens förslag innebär att arbetstillstånd skall sökas vid utlandsmyndigheterna samt prövas enligt förutsättningar som inte gäller idag. Regeringen bedömer att förslagen leder till ökade utgifter. Vad avser utlandsmyndigheterna kan de ökade utgifterna hanteras inom ramen för redan tilldelade medel. En viss ökad tilldelning kommer att ske till Migrationsverket. Regeringen återkommer i den ekonomiska vårpropositionen med förslag på finansiering.

9.1 Kostnader för svenska utlandsmyndigheter i de nya medlemsstaterna

Regeringen bedömer att hälften av utlandsmyndigheterna måste rekrytera ytterligare en lokalanställd och att resterande myndigheter kan rekrytera tillfällig förstärkning samt att det finns behov av vissa utbildningsinsatser. Förslagen i skrivelsen innebär därmed en kostnadsökning på 2 miljoner kronor per år för utlandsmyndigheterna i de nya medlemsstaterna. Regeringen bedömer att de ökade kostnaderna kan finansieras inom ramen för redan tilldelade medel.

Sverige har nio lönade utlandsmyndigheter i de nya medlemsstaterna. Totalt inkom drygt 6 000 ansökningar om arbetstillstånd under vart och ett av åren 2002 respektive 2003 till dessa utlandsmyndigheter. Under år 2003 fördelade sig ansökningarna vid utlandsmyndigheterna enligt följande: Warszawa 2 800, Vilnius 1 000, Tallinn 800, Prag 700 (inkl. Bratislava), Gdansk 400, Riga 400 och Budapest 200. Ljubljana hade färre än 50 ansökningar om arbetstillstånd.

I nuläget hanterar mellan en och tre lokalt anställda tjänstemän ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd vid respektive svensk utlandsmyndighet i de nya medlemsstaterna. Dessutom tillkommer arbetstid för en utsänd tjänsteman som har huvudansvar för migrationsfrågor vid respektive utlandsmyndighet. Vid högsäsong har de hårdast belastade utlandsmyndigheterna även tillfällig förstärkning av lokalt anställd person. Nuvarande arbetsinsats för utlandsmyndigheten vid en ansökan innebär bl.a. registrering av ansökan i ärendehanteringssystemet Wilma, kontroll att relevanta handlingar bifogats ansökan, besvarande av frågor om ansökningsförfarandet och handläggningstid, kontakt med Migrationsverket, utfärdande av tillstånd inklusive kontroll av ärendet av utsänd tjänsteman innan pass med tillstånd lämnas ut.

Lönekostnaden (inkl. sociala avgifter) för en lokalt anställd tjänsteman som hanterar ärenden om arbetstillstånd är i genomsnitt 120 000–220 000 kronor per år vid dessa utlandsmyndigheter. Tillfällig förstärkning under högsäsong har kostat mindre än 80 000 kronor per år och myndighet.

Enligt en skattning från Migrationsverket torde den nya typen av arbetstillstånd resultera i omkring 10 000 ansökningar per år (med undantag för säsongsarbetstillstånd).

Vid de små utlandsmyndigheterna i regionen kan det vara svårt att hantera en ökad ärendemängd och/eller en fördjupad arbetsinsats per ärende med befintlig personal. Det kan bli aktuellt att rekrytera ytterligare en lokalanställd tjänsteman. Likaså kan de hårdast belastade myndigheterna ha behov av ytterligare en lokalanställd person för att uppfylla de nya krav som ställs på myndigheten. Vissa myndigheter skulle förmodligen klara arbetsbelastningen med tillfällig förstärkning under högsäsong. Kostnader för utbildningsinsatser för lokalanställd och utsänd personal vid de nio utlandsmyndigheterna kan vidare förväntas.

9.2 Kostnader för Migrationsverket

Migrationsverket skall pröva ansökningar om arbetstillstånd under nya förutsättningar. Någon motsvarande prövning av arbetstillstånd förekommer inte hos verket idag vilket innebär att rutiner och praxis saknas. Det faktum att det är fråga om en ny typ av prövning innebär ökade kostnader för att utarbeta rutiner för handläggningen inom myndigheten samt för samverkan med andra myndigheter med anledning av den ökade kontrollverksamhet som förutsätts. Vidare uppstår kostnader för utbildning, information och samordning av praxis.

Till skillnad från handläggningen av sedvanliga EU/EES-ärenden där prövningen i regel är mindre omfattande kommer de nya ärendena rörande arbetstagare att kräva mer ingående bedömningar av sakförhållandena och en ökad kontrollverksamhet. Ökade krav på kommunikering, komplettering samt motivering av beslut kommer också att ställas. Den omständigheten att ansökningarna skall ges in via en utlandsmyndighet medför också en ökad administration. Dessutom tillkommer en extra prövning efter ett år, eftersom arbetstagaren då måste ansöka om förlängt tillstånd. Vid en jämförelse med handläggning enligt nuvarande EES-regler kommer den nya ordningen att medföra merkostnader för Migrationsverket. Merkostnaderna har beräknats till totalt 29,7 mnkr (totalt motsvarande 55 årsarbetskrafter) under perioden maj 2004 till och med december 2007. De initiala kostnaderna för utbildning, information m.m. är inräknade. Av den totala merkostnaden faller 6,9 mnkr (13,9 årsarbetskrafter) under år 2004 och 12,6 mnkr (25,3 årsarbetskrafter) under år 2005. Kostnaderna är beräknade utifrån antagandet att 10 000 arbetstagare per år kommer att ansöka om uppehålls- och arbetstillstånd (ansökningar om säsongsarbetstillstånd är inte inräknade). Denna beräkning utgår i sin tur från antalet ansökningar från arbetstagare från de nya medlemsstaterna under de senaste åren (5–6 000 personer per år) samt en förväntad ökning med anledning av inträdet i unionen.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 mars 2004

Närvarande: statsrådet Ulvskog, ordförande, och statsråden Freivalds, Sahlin, Pagrotsky, Messing, Engqvist, Lövdén, Ringholm, Bodström, Sommestad, Karlsson, Lund, Andnor, Johansson, Hallengren, Björklund, Holmberg, Jämtin

Föredragande: statsrådet Holmberg

Regeringen beslutar skrivelse 2003/04:119 Särskilda regler under en övergångsperiod för arbetstagare från nya medlemsstater enligt anslutningsfördraget