

**Statsrådets redogörelse
till Riksdagen
om verkningarna av lagen om
övergångstid
samt
verkningarna av arbetskraftens och
tjänsternas fria rörlighet
på arbetsmarknadssituationen
i olika branscher**

Innehåll

1. Inledning.....	3
2. Utgångspunkterna för redogörelse.....	3
2.1. Arbetskraftens rörlighet då EU utvidgades 1.5.2004: Finlands ståndpunkt och beredningen av den	3
2.2. Anslutningsavtalen i huvuddrag.....	4
2.2.1. Punkter som gäller begränsningen av arbetskraftens rörlighet.....	4
2.2.2. Förbud mot inrikes landsvägstrafik som utövas i ett annat EU-land.....	5
2.3. Lagen om övergångstid och övriga lagar som trädde i kraft 1.5.2004	5
3. Verkställandet av lagen om övergångstid, upplägg av uppföljningen och kunskapsbas för utvärdering av verkningarna.....	7
3.1. Förberedelser för verkställandet av lagen om övergångstid.....	7
3.2. Upplägg av uppföljningen av inverkan på lagen om övergångstid	8
3.3. Kunskapsbas för utvärderingen av verkningarna av lagen om övergångstid	9
3.3.1. Statistik.....	9
3.3.2. Övrig kunskapsbas.....	11
3.4. Bestämmelser som tillämpas av övriga EU-länder under övergångstiden	11
3.4.1. Kommissionens uppfattning.....	11
3.4.2. EU-länder som inte tillämpar övergångsbestämmelser	11
3.4.3. EU-länder som tillämpar övergångsbestämmelser	12
3.4.4. De nya EU-länderna	14
4. Verkningarna av lagen om övergångstid på arbetsmarknaden	15
4.1. Allmänna utvecklingsdrag i Finlands arbetsmarknad under de senaste åren	15
4.2. I Finland bosatta medborgare i EU-länder som omfattas av lagen om övergångstid	15
4.3. Mängden arbetskraft som kommer till Finland från EU-länder som omfattas av lagen om övergångstid	16
4.4. Om strukturen på den arbetskraft som kommer till Finland från EU-länderna som omfattas av övergångsperioden.....	20
4.4.1. Arbetskraft per bransch	20
4.4.2. Arbetskraften per område	23
4.5. Om effekterna på de finländska arbetsmarknaden av arbetskraften som kommer från EU-länderna som omfattas av övergångsperioden	24
4.5.1. Effekterna på antalet arbetslösa arbetssökande och lediga arbetsplatser.....	24
4.5.2. Övriga effekter på arbetsmarknadens verksamhet.....	25
5. Lagförslag och övriga initiativ i samband med övergångsperiodens tillämpning och effekter.....	26
5.1. Övervakning av utstationerade arbetstagare.....	26
5.2. Invandringspolitiskt program	27
5.3. Bulgariens och Rumäniens anslutning till EU.....	27
5.3.1. Regeringens proposition om godkännande av fördraget om Bulgariens och Rumäniens anslutning till Europeiska unionen.....	27
5.3.2. Nyckeltal i Bulgarien och Rumänien.....	27
5.3.3. Arbetskraftens rörlighet från Bulgarien och Rumänien till Finland	28
5.4. Övriga initiativ.....	29
6. Regeringens slutsatser om effekterna kring övergångsperioden och den fria rörligheten av tjänster	29
7. Regeringens ställningstaganden	31

1. Inledning

I samband med EU:s utvidgning 1.5.2004 ändrades bestämmelserna beträffande rörligheten för medborgarna i EU:s nya medlemsstater. Arbetstagarnas rörlighet till Finland inom ramen för EG:s regler för tillhandahållande av tjänster befriades helt och hållet. Medborgarnas tillträde till Finlands arbetsmarknad inom ramen för arbetskraftens rörlighet befriades till den del som det inte begränsar lagen om förutsättningarna för förvärvsarbete för medborgare i Tjeckien, Estland, Lettland, Litauen, Ungern, Polen, Slovenien och Slovakien (309/2004, nedan *lagen om övergångstid*). Lagen gäller inte medborgare i Cypern och Malta. Bakgrunden till stiftandet av lagen om övergångstid var att regeringen och arbetsmarknadsorganisationerna år 2001 enades om att det skall tas i bruk en övergångstid för arbetskraftens rörlighet i samband med EU:s utvidgning.

Vid godkännandet av lagen om övergångstid förutsatte riksdagen att regeringen i god tid innan lagens giltighetstid löper ut ger riksdagen en redogörelse, i vilken man utöver verkningarna av lagen om övergångstid och behovet att förlänga lagens giltighet bedömer mer ingående också verkningarna av arbetskraftens och tjänsternas fria rörlighet på marknadsläget inom olika branscher (RSv 45/2004 rd).

Redogörelsen om verkningarna av lagen om övergångstid samt verkningarna av arbetskraftens och tjänsternas fria rörlighet på arbetsmarknadsläget inom olika branscher har beretts vid arbetsministeriet. Redogörelsen baserar sig på uppföljning och utvärdering av verkningarna av lagen om övergångstid som har gjorts i samarbete mellan olika ministerier, arbetsmarknadscentralorganisationer, Finlands Företagare och Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter (MTK) och som var är enhällig. I samband med beredningen har man hört Rättsskyddscentralen för hälsovården, skattestyrelsen, Pensionsskyddscentralen, arbetarskyddsmyndigheten, arbetsgruppen Ulteva 2 och representanter för Centralkriminalpolisens PUT-enhet ("pimeä ulkoinen työvoima", dvs. svart arbetskraft från utlandet), Utlänningsverkets informationschef samt byggbranschens arbetsmarknadsparter.

2. Utgångspunkterna för redogörelse

2.1. Arbetskraftens rörlighet då EU utvidgades 1.5.2004: Finlands ståndpunkt och beredningen av den

Finlands ståndpunkter angående personernas och tjänsternas fria rörlighet definierades i god tid före EU:s utvidgning och de har hela tiden iakttagits systematiskt. Finlands ståndpunkter bereddes i början av år 2001 i förhandlingsdelegationen för utvidgningen, kommittén för EU-ärenden och trepartsdelegationen för utvidgningen, som är underställd kommittén för EU-ärenden. En ad hoc-arbetsgrupp hade också tillsatts inom delegationen för utvidgningen för att höra intresseorganisationerna och övriga parter. EU-ministerutskottet bekräftade Finlands grundläggande linjer i EU-rådet.

Finland stödde kommissionens förslag till begränsning av arbetskraftens rörlighet, som sedermera fastställdes i anslutningsavtalen. Då anslutningsavtalen bereddes meddelade Finland att man ämnade ta i bruk övergångstiden för arbetskraftens rörlighet. Någon begränsning av arbetstagarnas rörlighet inom ramen för tjänster – som delvis hade avreglerats redan i associationsavtalen mellan kandidatländerna och EU – ansågs inte vara nödvändig för Finlands del. Tjänsternas rörlighet hade inte heller begränsats under tidigare utvidgningsrundor.

Då Finlands ståndpunkter bereddes hade samarbetet med arbetsmarknadscentralorganisationerna en central ställning. Akava, Kyrkans avtalsdelegation, Kommunala arbetsmarknadsverket, Servicearbetsgivarna, Finlands fackförbunds centralorganisation FFC, Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund TT, Tjänstemannacentralorganisationen FTFC och Statens arbetsmarknadsverk gav ett gemensamt ställningstagande till EU:s östutvidgning (17.4.2001). I ställningstagandet konstaterades bland annat följande:

"Utvidgningen som nu genomförs avviker från tidigare utvidgningar på grund av sina större skillnader i utgångslägena. För att utvidgningen skall kunna genomföras på bästa sätt, kan olika arrangemang för övergångsperioden komma i fråga på bägge sidor. Övergångstiderna som skall tillämpas bör

vara sakligt motiverade och tidsmässigt begränsade. Under perioderna och med hjälp av dem skall man främja arbetsmarknadens beredskap att anpassa sig till genomförandet av den fria rörligheten och påskynda nödvändiga strukturella reformer i de nya medlemsstaterna. Samtidigt har kandidatländerna en möjlighet att utveckla sin sociala dialog och god arbetsmarknadspraxis. Kandidatländerna har också anhållit om en betydande mängd arrangemang för övergångsperioden. Likaså föreslår kommissionen från unionens sida flexibla övergångsperioder för arbetskraftens fria rörlighet. Finlands regering har för sin del konstaterat att skyddsåtgärderna är tillräckliga i fall av störningstillstånd. Parterna betonar att den allmänna övergångstiden som ställs upp för arbetskraftens rörlighet, vilken också Finland skall tillämpa, måste vara flexibel. Därför måste Finland ha rätt att, utgående från en trepartsberedning, fatta beslut om en eventuell förkortning av övergångstiden.”

2.2. Anslutningsavtalen i huvuddrag

2.2.1. Punkter som gäller begränsningen av arbetskraftens rörlighet

Europeiska unionens medlemsstater undertecknade 16.4.2003 avtal med Tjeckiska republiken, Estland, Cypern, Lettland, Litauen, Ungern, Malta, Polen, Slovenien och Slovakien avseende deras anslutning till Europeiska unionen (nedan *anslutningsavtalen*). Enligt anslutningsavtalen tillämpar unionens ”gamla” medlemsstater i två års tid nationella förordningar på tillträdet till arbetsmarknaden för de nya medlemsstaternas medborgare, med undantag av Cypern och Malta. Tillämpandet av övergångsåtgärder kan förlängas med tre år och därefter med ytterligare två år, om medlemsstatens arbetsmarknad orsakas eller hotas orsakas allvarliga störningar genom avregleringen av arbetskraftens rörlighet.

I anslutningsavtalens övergångsbestämmelser ingår många olika undantag som begränsar möjligheten att avvika från tillämpningen av gemenskapens bestämmelser. Den så kallade 12-månadersregeln förhindrar begränsning av tillträdet till arbetsmarknaden för medborgarna i de nya medlemsstaterna som på anslutningsdagen arbetade lagligt i en nuvarande medlemsstat och som har fått tillträde till ifrågavarande medlemsstats arbetsmarknad för en fortlöpande tidsperiod på minst 12 månader. Samma rätt har också medborgare i de nya medlemsstaterna, som efter anslutningsdagen har fått tillträde till en nuvarande medlemsstats arbetsmarknad för en fortlöpande tidsperiod på minst 12 månader.

Arbetstagarens familjemedlem har inom ramen för anslutningsavtalen rätt till tillträde till en ny medlemsstats arbetsmarknad. Anslutningsavtalets övergångsåtgärder gäller för Finlands del inte arbetskraftens rörlighet inom ramen för fritt erbjudande av tjänster. Alltså omfattas exempelvis inte arbetstagare som har utstationerats i Finland av sin arbetsgivare i en ny medlemsstat, så som hyrd arbetskraft, och yrkesutövare av övergångsåtgärderna.

Enligt anslutningsavtalen får tillämpandet av övergångsarrangemangen inte leda till att de nya medlemsstaternas medborgares tillträde till de nuvarande medlemsstaternas arbetsmarknader blir svårare jämfört med förutsättningarna som är i kraft då anslutningsavtalet undertecknas (*förbud mot försvagande av rättigheter-na*). Anslutningsavtalet undertecknades 16.4.2003. Medlemsstater som tillämpar övergångsåtgärder måste också ge de nya medlemsstaternas medborgare företräde avseende tillträde till arbetsmarknaden i relation till medborgare i tredje länder (krav på prioritering av medborgare i gemenskapen, s.k. *community preference*). Arbetstagare och deras familjer som är medborgare i en annan medlemsstat och som lagenligt vistas och arbetar i en medlemsstat får inte behandlas striktare än medborgare i tredje land som vistas och arbetar i medlemsstaten i fråga (*krav på likställd behandling*).

Till tillämpandet av övergångsåtgärderna hänför sig ett anmälningsförfarande till kommissionen samt rådets prövningsförfarande. ”Gamla” medlemsstater måste före 30.4.2006 meddela kommissionen om de avser fortsätta med övergångsåtgärderna under de kommande tre åren eller inte. Före samma tidpunkt kontrollerar rådet hur övergångsåtgärderna som har tillämpats i olika länder har fungerat, utgående från kommissionens rapport. Rapporten publicerades 8.2.2006. Rådets avsikt är att behandla kommissionens rapport i mars. En

medlemsstat som tillämpar övergångsåtgärderna i fem år kan fortsätta tillämpa övergångsåtgärderna fram till 30.4.2011, om dess arbetsmarknad orsakas eller hotas orsakas allvarliga störningar.

För medlemsstater som har avstått från övergångsarrangemangen gäller en så kallad säkerhetsklausul. Om det på medlemsstatens arbetsmarknad uppstår eller kan förutses ett störningstillstånd, som inom något område eller någon yrkesgrupp orsakar en allvarig störning som hotar levnadsstandarden eller sysselsättningen, har medlemsstaten möjlighet att återgå till att tillämpa nationella förordningar. Under sju år efter utvidgningen kan medlemsstaterna bevilja medborgare i de nya medlemsstaterna arbetstillstånd med tanke på övervakningen, så länge tillstånden beviljas utan särskilda åtgärder.

2.2.2. Förbud mot inrikes landsvägstrafik som utövas i ett annat EU-land

I anslutningsavtalen ingår också ett tidsbegränsat förbud mot att utöva inrikes landsvägstrafik i ett annat EU-land (s.k. cabotageförbud). Övergångstiden för cabotaget är en annan än för arbetskraftens rörlighet (2+2+1 år, för Polen och Ungern 2+3+1 år). Vidare omfattas varken Malta, Cypern eller Slovenien av förbudet. Transporter som går direkt över gränserna (150 km) omfattas inte heller av cabotagets övergångstid.

Under cabotagets övergångstid får en transportör som är verksam i en ny medlemsstat inte utöva inrikes trafik i Finland. Under övergångstiden uppstår alltså primärt inga frågor om arbete i Finland för en chaufför från en ny medlemsstat, fransett undantagen under cabotagets övergångstid. Eftersom lagen om övergångstid avseende arbetskraftens rörlighet inte gäller tillhandahållande av tjänster, ställer den inga hinder i vägen för arbete för chaufförer från de nya medlemsstaterna under cabotagets övergångstid. Uppenbarligen ställer inte heller utlänningslagen i normala situationer några hinder i vägen för användningen av arbetskraft från tredje land. Däremot inverkar cabotagets övergångstid på arbetskraftens rörlighet så att den till en del förhindrar också tillhandahållande av tjänster inom landsvägstrafiken.

Vid kommunikationsministeriet har en beredningsgrupp övervägt en eventuell förlängning av cabotagets övergångstider. I beredningsgruppen ingick representanter för arbetsmarknadsorganisationerna och branschens övriga intressentgrupper.

2.3. Lagen om övergångstid och övriga lagar som trädde i kraft 1.5.2004

Lagen om övergångstid är en tidsbunden lag som är separat från utlänningslagen. Enligt regeringens proposition (RP 172/2003) är avsikten med lagen om övergångstid att med stöd av övergångsbestämmelserna i anslutningsavtalen utarbeta ny lagstiftning som begränsar tillträdet till arbetsmarknaden för medborgare i de nya medlemsstaterna under övergångstiden. I lagförslagets motiveringar antogs att genomförandet av arbetskraftens fria rörlighet utan begränsningar inte skulle leda till någon märkbar ökning av inflyttningen av permanent arbetskraft till Finland. Mängden tillfälligt arbete, såsom pendling över gränsen, antogs dock eventuellt öka. I lagförslaget ansågs det ändamålsenligt att tillfälligt begränsa tillträdet till arbetsmarknaden för medborgare i de nya medlemsstaterna, eftersom arbetslösheten i Finland fortfarande var hög i många branscher och regioner.

Enligt lagen om övergångstid är en förutsättning för arbete för medborgare i ett nytt EU-land ett positivt utlåtande av arbetskraftsbyrån. Ansökan lämnas till Finlands beskickning före inresan eller till polisinspektionen eller arbetskraftsbyrån efter inresan. Arbetskraftsbyrån ger ett positivt utlåtande under samma förutsättningar som byrån i enlighet med utlänningslagen beslutar om arbetsmarknadskraven som ligger till grund för beviljandet av arbetstagarens uppehållstillstånd. Detta innebär att arbetskraftsbyrån ger ett positivt beslut efter att ha utrett att arbetskraft som lämpar sig för avsett arbete inte inom rimlig tid finns tillgänglig på arbetsmarknaden. Övervägandet omfattar också att arbetskraftsbyrån försäkrar sig om att erbjudna löne- och övriga arbetsvillkor är ändamålsenliga och att arbetsgivaren har uppfyllt och i framtiden har förmåga att uppfylla sina skyldigheter som arbetsgivare.

Den grundläggande utgångspunkten för lagen om övergångstid är alltså att de nya EU-ländernas medborgare i princip behandlas på samma sätt som medborgare i tredje land avseende tillträdet till arbetsmarknaden (arbetskraftsbyråns godkännande). Handläggningen av en ansökan enligt lagen om övergångstid försvåras av det faktum att det ur förvaltningsförfarandets synvinkel finns två parter i ärendet. Till utredningen som gäller den ena parten hänför sig ofta en samrådsskyldighet med tillhörande tidsfrister, som gäller båda parterna. År 2005 tog handläggningen av en ansökan i genomsnitt 28 dygn vid Nylands arbetstillståndsenhet och 16 dygn vid övriga Arbetskraftsbyråer.

I lagen om övergångstid har man också beaktat prioritetsbehandlingen av medborgarna i de nya EU-länderna, som krävs i anslutningsavtalen, i jämförelse med medborgare från tredje land. Arbetskraftsbyråns beslut om medborgare i de nya EU-länderna ges i alla fall oberoende av om ansökan lämnas före inresan till Finland eller först efter inresan. Däremot kan uppehållstillstånd för arbetstagare som är medborgare i tredje land i regel beviljas endast då ansökan har lämnats före inresan i landet. Upphållstillstånd kan beviljas på basis av en ansökan som har lämnats efter inresan i landet endast av speciella orsaker, dvs. exempelvis då det ur arbetsgivarens eller arbetstagarens synvinkel vore omotiverat att inte bevilja tillståndet.

För det andra tar sig prioritetsbehandlingen av EU-medborgare uttryck då Arbetskraftsbyrån överväger att ge ett positivt delbeslut till en medborgare i tredje land gällande uppehållstillstånd för arbetstagare. Medborgare i de nya medlemsstaterna tas i detta sammanhang i beaktande som medborgare i gemenskapen då man utreder tillgången på lämplig arbetskraft på arbetsmarknaden. För det tredje är handlägningsavgiften för ansökan om godkännande av arbete (20 €) betydligt lägre än avgiften som uppbärs av medborgare i tredje land för handläggningen av ansökan om uppehållstillstånd för arbetstagare (175 €).

Lagen om övergångstid tillämpas som en del av en lagstiftningshelhet som har genomgått mer omfattande ändringar. En betydande lagändring var lagen om ändring av lagen om offentlig Arbetskraftsservice (306/2004, trädde i kraft 1.5.2004). Ur 7 § 1 mom. i lagen uteslöts möjligheten att registrera sig som arbetsökande hos Arbetskraftsbyrån för sådan EU-medborgare, vilkas rätt till Arbetskraftens fria rörlighet var beroende av Arbetskraftsbyråns övervägande. Personer som omfattas av lagen om övergångstid har alltså inte möjlighet att registrera sig som arbetsökande eller få arbetslöshetsförmåner. Personer som omfattas av lagen om övergångstid har inte heller möjlighet att söka arbete i Finland med stöd av arbetslöshetsförmånerna i sitt eget land (blankett E 303).

Med lagen om ändring av lagen om tillämpning av lagstiftningen om bosättningsbaserad social trygghet (635/2004) begränsades rätten till bosättningsbaserad social trygghet för arbetstagare från EU- och EES-länder. Enligt 3b § i lagen tillämpas Finlands socialskyddslagstiftning på en arbetstagare eller företagare vars rätt till social trygghet i Finland bestäms enligt EG:s socialskyddsförordning från och med början av arbetet eller företagsverksamheten, om personen arbetar kontinuerligt i minst fyra månader eller om han eller hon har idkat företagsverksamhet kontinuerligt i minst fyra månader. Personen har då rätt till sjukdagpenning, sjukvårdsersättningar samt stöd för hemvård av barn och barnbidrag. Även folkpensionen och familjepensionen börjar ackumuleras.

Om en arbetstagare från ett EU- eller EES-land arbetar i ett anställningsförhållande som gäller tills vidare eller en visstidsanställning på minst två år anses han eller hon vara permanent bosatt i Finland då den bosättningsbaserade socialskyddslagstiftningen tillämpas. Arbetstagaren får då också rätt till vårdbidrag för barn, handikappstöd, moderskapsunderstöd och allmänt bostadsstöd. Ändringen av lagen om tillämpning av lagstiftningen om bosättningsbaserad social trygghet trädde i kraft 1.8.2004 och gäller både EU-medborgare som omfattas av lagen om övergångstid och övriga EU-medborgare. En arbetstagare som har utstationerats i Finland omfattas av socialskyddslagstiftningen i ursprungslandet.

Den mest betydande lagändringen som trädde i kraft samtidigt som lagen om övergångstid är den nya utlänningslagen (301/2004). Den nya utlänningslagen är betydelsefull på två sätt vid utvärderingen av verkningarna av lagen om övergångstid. För det första är ett Arbetskraftspolitiskt övervägande av ändamålsenligheten enligt lagen om övergångstid med stöd av hänvisningsbestämmelsen till största delen detsamma som Arbetsstagarens uppehållstillståndsförfarande enligt utlänningslagen. Arbetsstagarens uppehållstillståndssystem inkluderar flera reformer i jämförelse med tidigare uppehålls- och arbetstillståndssystem. För det andra gäller

alla situationer som omfattas av utlänningslagen, där en utlänning har rätt att arbeta utan uppehållstillstånd för arbetstagare, också för lagen om övergångstid. Detta beror på förbudet mot försvagande av rättigheterna som ingår i anslutningsavtalen. I den nya utlänningslagen utvidgades rätten att arbeta utan uppehållstillstånd för arbetstagare (arbetskraftsbyråns övervägande) betydligt i jämförelse med tidigare lagstiftning.

Utlänningsgrupper som jämfört med tidigare har mer omfattande rätt att arbeta utan Arbetskraftsbyråns övervägande av ändamålsenligheten är exempelvis personer som arbetar i ett företags högsta ledning eller ledning på mellannivå, olika experter, utbildare och konsulter, bärplockare samt vetenskapsmän och konstnärer.

Undantag till tillämpningsområdet för lagen om övergångstid beror också på anslutningsavtalen och nationella tolkningar av anslutningsavtalen. Lagen om övergångstid tillämpas exempelvis inte på en medborgare i ett nytt EU-land, som har vistats och arbetat i Finland i minst tolv månader eller som har rätt att vistas i landet av andra orsaker än arbetet, till exempel som familjemedlem till en EU-medborgare eller studerande.

3. Verkställandet av lagen om övergångstid, upplägg av uppföljningen och kunskapsbas för utvärdering av verkningarna

3.1. Förberedelser för verkställandet av lagen om övergångstid

Verkställandet av lagen om övergångstid inleddes inom arbetsförvaltningen samtidigt med befriandet av tillhandahållande av tjänster och verkställandet av totalreformen av utlänningslagen. Det faktum att den nya utlänningslagen trädde i kraft samtidigt krävde en omfattande ansträngning av arbetsförvaltningen, som verkställde lagen om övergångstid, eftersom bestämmelserna och förfarandena som gäller utlänningars arbete till stor del förnyades betydligt. Under beredningen av lagen om övergångstid var den allmänna uppfattningen att totalreformen av utlänningslagen skulle träda i kraft senast 1.1.2004. Det skedde alltså inte.

På grund av det samtidiga ikraftträdandet av lagen om övergångstid och utlänningslagen samt lagarnas sammanslagning beaktade man den ändrade lagstiftningen i sin helhet i informationen om den nya lagstiftningen och personalutbildningen. Innan den nya lagstiftningen trädde i kraft år 2004 höll man presskonferenser i Helsingfors samt ett informationsmöte för pressen och allmänheten i Tallinn. Arbetskraftsbyråernas och TE-centralernas personal utbildades med hjälp av både riksomfattande och regionala kurser på olika håll i landet.

Vid verkställandet av lagen om övergångstid är Arbetskraftsbyrån den enda myndigheten som deltar i avgörandet. Det har funnits drygt 50 Arbetskraftsbyråer som handlägger ansökningar enligt lagen om övergångstid. Arbetsministeriets avsikt är att koncentrera handläggningen av utlänningars tillståndsärenden till tre Arbetskraftsbyråer, dvs. Vanda Arbetskraftsbyrå (Nylands arbetstillståndsenhet), Tammerfors Arbetskraftsbyrå och Villmanstrands Arbetskraftsbyrå. På Åland skulle handläggning av tillståndsärenden fortsätta som tidigare. Motiveringen till koncentrationen är utöver strävandet att skapa ett enhetligt beslutsförfarande också det kraftigt minskade antalet ansökningar på grund av befriandet av tillhandahållande av tjänster och den nya utlänningslagen.

Trots att Arbetskraftsbyrån är den enda tillståndsmyndigheten som verkställer lagen om övergångstid är det viktigt att Arbetskraftsbyråerna samarbetar med de utländska beskickningarna som tar emot ansökan, polisen och arbetarskyddsdistrikten, som övervakar rätten att arbeta. Förfarandena mellan de olika myndigheterna började finslipas från och med början av år 2004. År 2004 började man också utveckla utlänningsregistret enligt bestämmelserna som gäller arbete i lagen om övergångstid och den nya utlänningslagen. Utlänningsverket började utbilda Arbetskraftsbyråernas personal i användningen av utlänningsregistret redan tidigare, då förnyelsen av registret hade slutförts. Utlänningsregistrets verksamhet kunde i alla fall tas i bruk av Arbetskraftsbyråerna först under våren 2005.

Samarbetet mellan olika myndigheter är också viktigt i övervakningen av utlänningars rätt till arbete och deras arbetsvillkor. Före EU:s utvidgning inleddes i februari 2004 verksamheten vid en övervakningsenhet för olaglig utländsk Arbetskraft vid Centralkriminalpolisen (den s.k. PUT-enheten). Enhetens uppgift är att övervaka och avslöja företag som olagligt och yrkesmässigt använder och utnyttjar utländsk Arbetskraft. Un-

der våren 2006 kommer enhetens personal att utökas från 16 till 24 personer. Inom arbetarskyddsdistrikten inrättades våren 2005 totalt nio nya tjänster, vilkas befattningsbeskrivning anknyter till övervakningen av utländska arbetstagares rätt till arbete och deras arbetsvillkor. Skattemyndigheten har också deltagit i PUT-enhetens och arbetarskyddsdistriktens operativa samarbete. Arbetsförvaltningen har deltagit i utbildnings-samarbetet.

Arbetsmarknadsorganisationerna har också förberett sig på EU:s utvidgning. Suomen työelämän infopiste (infopunkt för arbetslivet i Finland) grundades av FFC och vissa andra fackförbund i Tallinn år 2002 som en del av EU:s Interreg-projekt. Projektet, vars mål var att utveckla arbetsmarknadssamarbetet mellan Finland och Estland, avslutades sommaren 2005. Infopunktprojektet fortsätter dock med finansiering av FFC, dess medlemsförbund och Tjänstemannanunionen fram till slutet av år 2008. Vid infopunkten har man gett råd till personer som är intresserade av Finlands arbetsmarknad, ordnat seminarier och informationsmöten samt publicerat tidskrifter och informationsmaterial.

I och med EU:s utvidgning anslöt sig Estland till arbetsförmedlingsnätverket EURES (*European Employment Services*), som koordinerar de offentliga arbetskraftstjänsterna i medlemsstaterna. I Estland koordineras verksamheten av Arbetsmarknadsverket. EURES-enheten vid Tallinns arbetskraftsbyrå har gett råd till estländska arbetssökande som är intresserade av att arbeta i Finland och finländska arbetsgivare som är intresserade av att anställa estländska arbetstagare.

3.2. *Upplägg av uppföljningen av inverkan på lagen om övergångstid*

Vid godkännandet av lagen om övergångstid förutsatte riksdagen att regeringen noggrant följer upp lagens inverkan på sysselsättningsläget och användningen av arbetskraften inom olika branscher och, om betydande problem uppstår, efter att ha förhandlat med arbetsmarknadsorganisationerna vid behov snabbt lämnar en proposition till riksdagen om förkortande av lagens giltighetstid eller begränsning av lagens tillämpningsområde (RSv 45/2004 rd).

Arbetsministeriet tillsatte år 2004 en avdelning för internationell rörlighet som verkar inom den arbetspolitiska delegationen vid arbetsministeriet. En av avdelningens uppgifter var att sörja för uppföljningen och utvärderingen av verkningarna av lagen om övergångstid. Avdelningen verkar under arbetsministeriet och dess medlemmar är arbetsministeriet, inrikesministeriet, finansministeriet, social- och hälsovårdsministeriet samt representanter för arbetsmarknadscentralorganisationerna (Finlands Näringsliv EK, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC, Akava, Tjänstemannacentralorganisationen FTFC och Kommunala arbetsmarknadsverket). Vidare ingår i avdelningen representanter för Finlands Företagare och Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK. Avdelningen har sammanträtt regelbundet sedan slutet av år 2004 och har hört ett stort antal experter.

Verkningarna av lagen om övergångstid har delvis också följts upp i övriga myndighetsorgan, såsom i samarbetsgruppen som tillsattes av kanslicheferna för Estlands socialministerium och Finlands arbetsministerium år 2002 samt arbetsgruppen Ulteva 2 under arbetsministeriet, i vilken också ingår representanter för arbetsmarknadscentralorganisationerna. På nordisk nivå har arbetsmarknadsverkningarna av EU:s utvidgning följts exempelvis genom en undersökning på beställning av Nordiska ministerrådet¹, i vars styrgrupp har deltagit också representanter för arbetsministeriet. Skattestyrelsen har låtit göra en redogörelse av den grå ekonomin inom byggbranschen och den utländska arbetskraftens betydelse på byggplatserna.²

På EU-nivå har man diskuterat arbetsmarknadsverkningarna av EU:s utvidgning bland annat i kommittéerna för arbetskraftens fria rörlighet som har tillsatts av kommissionen samt i en arbetsgrupp på hög nivå som har tillsatts från och med slutet av år 2005. Arbetsministeriet har deltagit också i dessa organs arbete. Inom EU

¹ Dølvik, Jon Erik & Eldring, Line (2005), Arbeids- og tjenestemobilitet etter EU-utvidelsen. Nordiske forskjeller og fellestrekk. Sluttrapport fra en arbeidsgruppe under Nordisk Ministerråd. TemaNord 2005:566. <http://www.norden.org/pub/velfaerd/arbetsmarknad/sk/TN2005566.pdf>

² Lith, Pekka (2005), Rakentamisen harmaa talous ja ulkomaisen työvoiman merkitys rakennustyömailla.

har man också publicerat medborgarorganisationernas rapporter, i vilka utvidgningens arbetsmarknadsverkningar har utvärderats.³

Arbetsmarknadsorganisationerna har också i varierande grad självständigt följt upp verkningarna av lagen om övergångstid. Byggnadsindustri RT gjorde vid årsskiftena 2004/2005 och 2005/2006 en telefonundersökning angående arbetskraften på södra Finlands viktigaste byggplatser. Till Finlands Näringsliv EK:s arbetskraftsförfrågan vid årsskiftet 2005/2006 fogades en fråga om medlemsföretagens utländska arbetskraft.

3.3. Kunskapsbas för utvärderingen av verkningarna av lagen om övergångstid

3.3.1. Statistik

Uppföljningen av lagen om övergångstid och utvärderingen av verkningarna av lagen försvåras av att huvuddelen av rörligheten i riktning mot Finland av arbetstagare från de nya EU-länderna inte statistikförs. Rörlighet inom ramen för undantagen till lagen om överföring kan inte alls statistikföras. Exempelvis kan man endast göra bedömningar av antalet arbetstagare som rör sig inom ramen för tillhandahållande av tjänster. Dessa bedömningar baserar sig på statistikföringen av någon fråga med anknytning till ärendet, såsom den utstationerade arbetstagarens betyg eller skatteuppgifter. Direkt statistik finns endast för arbetskraftsbyråernas beslut med stöd av lagen om övergångstid. Dessutom anknyter vissa osäkerhetsfaktorer till de olika statistikuppgifterna.

Statistikföring av beslut som har fattats med stöd av lagen om övergångstid. Arbetskraftsbyråerna fattade beslut enligt lagen om övergångstid från och med lagens ikraftträdande 1.5.2004 fram till slutet av januari 2005, enligt arbetsförvaltningens arbetstillståndssystem. Statistikföringen av arbetstillståndsförfarandet var omfattande. Från och med början av februari 2005 övergick arbetskraftsbyråerna till att fatta beslut enligt lagen om övergångstid i utlänningsregistret som administreras av Utlänningsverket. Utvecklingen av utlänningsregistrets statistikföringssystem har i alla fall försenats så att registret i praktiken först sedan slutet av år 2005 har innehållit uppgifter om arbetskraftsbyråernas beslut i ärenden som gäller utlänningsarbete. Statistikföringen är i alla fall fortfarande mångtydig och allmän. Vidare är statistikens jämförbarhet mellan åren 2004 och 2005 problematisk på grund av de olika sätten att föra statistik. Ett allmänt problem med statistikföringen av tillståndsbesluten enligt lagen om övergångstid är också att arbete som utförs inom ramen för undantagen i lagen om övergångstid inte alls statistikförs. Arbete som utförs inom ramen för fritt erbjudande av tjänster syns alltså inte direkt i tillståndsförvaltningens statistik över lagen om övergångstid.

Statistik över registrering av EU-medborgares uppehållsrätt. En medborgare i Europeiska unionen och en person som i utlänningslagen jämföras med honom eller henne får enligt 158 § i utlänningslagen vistas i Finland i högst tre månader utan att registrera sin uppehållsrätt. En EU-medborgare får också efter detta vistas i Finland som arbetssökande under en rimlig tid utan att registrera sin uppehållsrätt, om han eller hon fortfarande söker arbete och om han eller hon har faktiska möjligheter att få arbete. En EU-medborgare kan alltså lagligt vistas i Finland i över tre månader utan att vistelsen registreras i tillståndsförvaltningens statistik.

Då rätten att vistas i Finland enligt 158 § i utlänningslagen utlöper för en medborgare i Europeiska unionen och en person som jämföras med honom eller henne måste han eller hon registrera sin uppehållsrätt. Registreringen görs hos häradets polis. Även om en anteckning i utlänningsregistret statistikförs är statistiken av andra orsaker oinformativ. I statistiken urskiljs inte särskilt noggrant orsaken till att personen vistas i Finland. En förutsättning för registreringen är primärt att utlänningsansökan i Finland är tryggad.

Registreringsförfarandet för uppehållsrätten vid olika polisinrättningar har också avvikit från varandra. Vidare har man inte i utlänningslagen inkluderat några bestämmelser om följder av försummelse att registrera sig. Försummelse att registrera sig inte i sig är grund för att utvisa en person ur landet. Man kan alltså anta att

³ Exempelvis Traser, Julianna (et al.) (2005), Who's afraid of EU enlargement? Report on the free movement of workers in EU-25, European Citizen Action Service, september 2005. http://www.ecas.org/file_uploads/810.pdf.

alla EU-medborgare som vistas i landet i mer än tre månader inte registrerar sin vistelse. Det är också i praktiken nästan omöjligt att följa upp när uppehållstiden på tre månader löper ut, eftersom ingen anteckning i allmänhet görs i en EU-medborgares pass eller annat resedokument om tidpunkten för inresan i landet.⁴

Enligt 162 § i utlänningslagen beviljas en EU-medborgare på basis av ansökan ett permanent uppehållstillståndskort, då han eller hon har bott i Finland kontinuerligt i fyra års tid. Statistiken över permanenta uppehållstillståndskort är inte väsentlig då det gäller utvärderingen av verkningarna av lagen om övergångstid.

Pensionsskyddscentralens statistik. Enligt EG:s socialskyddsförordning skall också en arbetstagare som utstationeras i Finland från ett annat EU-land ha ansökt om ett intyg för utstationerade arbetstagare som beviljas av pensionsskyddsmyndigheten i ursprungslandet. Detta s.k. E-101-intyg visar att den utstationerade arbetstagaren omfattas av den sociala tryggheten i ursprungslandet. Pensionsskyddscentralen inför E-101-intygen för arbetstagare som utstationeras i Finland i sitt ärendehanteringssystem. Statistik är tillgänglig redan från tiden före utvidgningen från och med år 2002.⁵ Flera faktorer försämrar i alla fall statistikens pålitlighet. Pensionsskyddscentralen måste ta fram personernas personbeteckningar en i taget och föra in intygens uppgifter i databasen för hand. Man kan också anta att ett intyg för utstationerade arbetstagare i alla fall inte ens skaffas, eftersom skyldigheten att skaffa intyget inte har definierats som någon viss parts skyldighet och eftersom inga följder har bestämts för försummelse att skaffa intyget. Det kan också vara fråga om okunnighet eller om att man medvetet undviker att skaffa intyget bland annat därför att intyget visar datumet då EU-medborgarens vistelse i landet inleddes. I och med EU:s utvidgning har arbetstagarnas, arbetsgivarnas och arbetets beställares kännedom om E-101-intyg sannolikt ökat, vilket försämrar statistikens jämförbarhet vid utvärderingen av långsiktiga förändringar.

Rättsskyddscentralen för hälsovården. Den lagstadgade uppgiften som utförs av Rättsskyddscentralen för hälsovården är att administrera centralregistret för yrkesfolk inom hälsovården med tanke på övervakningen. I registret införs också rätten att utöva yrke och tillstånd som har beviljats utländska medborgare. För beredningen av redogörelsen har arbetsministeriet fått uppgifter ur registret om yrkesfolk inom hälsovården som har anlänt från de nya EU-länderna.

Skattemyndighetens statistik. Av en utlänning som kommer till Finland för högst sex månader uppbärs på lönen en primär källskatt på 35 %. En person som kommer till Finland för mer än sex månader beskattas progressivt på sin förvärvsinkomst på samma sätt som personer som är fast bosatta i Finland (allmänt skattskyldig). Ur skattestyrelsens statistik kan köras uppgifter på basis av personens nationalitet. Bland de allmänt skattskyldiga är det i alla fall inte möjligt att plocka ut uppgifter som är väsentliga för utvärderingen av verkningarna av lagen om övergångstid på basis av nationaliteten. Största delen av sådana medborgare i EU-länder som kommer till Finland för att arbeta, utan att flytta till landet på det sätt som avses i lagen om hemkommun, arbetar i form av ströjobb som tar mindre än sex månader i anspråk. Personerna är alltså i allmänhet inte allmänt skattskyldiga i Finland, utan begränsat skattskyldiga. Skattemyndighetens statistik över begränsat skattskyldiga medborgare i de nya medlemsstaterna är användbar vid utvärderingen av verkningarna av lagen om övergångstid, även om inexakteter orsakas av s.k. specialexperter enligt lagen om källskatt för löntagare från utlandet, som är skyldiga att betala källskatt även om de är bosatta i Finland för en längre tid. Man kan i alla fall bedöma att endast några få sådana personer kommer från de nya EU-länderna. För beredningen av redogörelsen har arbetsministeriet köpt in statistikuppgifter från skattestyrelsen om källskatt som har betalats i Finland av medborgare från de nya medlemsstaterna.

⁴ År 2005 gjordes enligt utlänningsregistret 1 162 registreringar av uppehållsrätt. Av dessa var 963 estländska medborgare och 114 polska medborgare. Endast några få registreringar gjordes av medborgare i övriga länder som omfattas av lagen om övergångstid.

⁵ Före EU:s utvidgning baserade sig förutsättningen för att få ett intyg för utstationerade arbetstagare exempelvis för arbetstagare utstationerade i Finland från Estland på ett socialskyddsavtal mellan Finland och Estland.

3.3.2. Övrig kunskapsbas

EK:s arbetskraftsenkät. Finlands Näringsliv EK genomför årligen en enkät bland sina medlemsföretag, med vilken man kartlägger bland annat mängden arbetskraft inom medlemsföretagen, sätten att använda arbetskraften och framtida rekryteringsplaner. Enkäten vid årsskiftet 2005/2006 inriktades på urval av medlemsföretagen via Internet. Vid de cirka 2 000 medlemsföretagen som svarade på enkäten arbetar cirka 450 000 löntagare. Av löntagarna är cirka 10 000 utlänningar. I arbetskraftsenkätens förhandsuppgifter ingår också resultaten från Byggnadsindustri RT:s redogörelse som genomfördes vid årsskiftet 2005/2006. RT:s rundfråga genomfördes som en byggplatspecifik enkät i hela landet och man fick svar från cirka 600 byggplatser med cirka 4 500 arbetstagare på företagens egna lönelistor. Enkäternas förhandsuppgifter har breddats till att gälla alla EK:s medlemsföretag.

Opinionsundersökningar. Opinionsundersökningar om befolkningens inställning till begränsningen av arbetskraftens rörlighet från de nya EU-länderna har efter utvidgningen genomförts närmast av MTV3 och FFC. I dessa undersökningar har största delen av deltagarna i allmänhet varit av åsikten att rörligheten borde begränsas.

3.4. Bestämmelser som tillämpas av övriga EU-länder under övergångstiden

3.4.1. Kommissionens uppfattning

Europeiska kommissionen publicerade en rapport om fungerande av övergångsförordningarna i olika EU-länder. Enligt rapporten har arbetskraftens rörlighet från de nya EU-länderna till de gamla till största delen varit liten. I de länder där antalet medborgare från de nya EU-länderna har ökat på arbetsmarknaden – såsom Storbritannien och Irland – har utvecklingen baserat sig på efterfrågan på arbetskraft. Något direkt samband mellan arbetskraftsströmmarna och övergångsåtgärderna har inte kunnat skönjas i något av de gamla EU-länderna. Enligt kommissionens uppfattning har arbetskraften från de nya EU-länderna haft en positiv inverkan på arbetsmarknaden i de gamla EU-länderna. Medborgarna i de nya EU-länderna har haft en kompletterande roll på arbetsmarknaden i de gamla EU-länderna. Någon utslagning av arbetskraften på arbetsmarknaden har inte skett.⁶

3.4.2. EU-länder som inte tillämpar övergångsbestämmelser

Sverige tillämpar inte övergångsbestämmelserna. Man kräver i alla fall uppehållstillstånd av arbetstagare, utstationerade arbetstagare och näringsidkare från alla EU-länder, om vistelsen i landet är längre än tre månader.⁷ Till ansökan om uppehållstillstånd skall bifogas ett anställningsintyg undertecknat av arbetsgivaren (arbetstagare), företagets registreringsdokumentation (näringsidkare) eller en undertecknad redogörelse av köparen av tjänster, ur vilken framgår vilken tjänst som köps av tjänsteleverantören (utstationerad arbetstagare). Med stöd av dokument som bifogas till ansökan kan Migrationsverket försäkra sig om att utlänningen under sin vistelse i Sverige har förutsättningar för att förtjäna sitt uppehälle. I och med uppehållstillståndsförfarandet kan man i Sverige rätt väl följa upp EU-arbetskraften som vistas i landet i mer än tre månader.

Medborgare i de nya medlemsstaterna har rätt att registrera sig som arbetssökande vid arbetskraftbyrån och få hjälp med att söka arbete. Medborgare i de nya EU-länderna har också rätt att söka arbete i Sverige medan de lyfter arbetslöshetsunderstöd i sitt hemland (E 303-intyg).

⁶ Communication from the Commission to the council, the European parliament, the European economic and social committee and the committee of the regions. Report on the functioning of the transitional arrangements set out in the 2003 accession treaty (period 1 May – 30 April 2006) (8.2.2006).

⁷ Sverige håller på att övergå från uppehållstillståndsförfarandet för EU-medborgare till registrering av uppehållsrätten.

Antalet medborgare i den nya medlemsstaterna på den svenska arbetsmarknaden har inte stigit märkbart jämfört med tiden före utvidgningen. Från och med utvidgningstidpunkten fram till slutet av november 2005 hade 9 200 medborgare i de nya medlemsländerna lämnat in ansökningar om uppehållstillstånd. Av dessa var 5 700 polska medborgare.

Utvidgningen har inte orsakat några störningar på den svenska arbetsmarknaden. I Sverige gäller kollektivavtalen cirka 90 % av arbetstagarna, men allmänt bindande kollektivavtal förekommer inte, vilket har orsakat en viss press på användningen av arbetskraft som har utstationerats från de nya EU-länderna. Det har inte varit helt ovanligt med arbetsplatsspecifika strejker inom byggbranschen, för att utöva påtryckning på en (utländsk) arbetsgivare som inte omfattas av kollektivavtalet att göra upp ett arbetsplatsspecifikt kollektivavtal. För närvarande undersöks vid EG-domstolen en meningsskiljaktighet om man på utstationerade byggarbetsare skall tillämpa ett svenskt hängavtal eller ett lettiskt kollektivavtal (det s.k. Vaxholmsfallet).

I *Storbritannien* tog man i samband med öppnandet av arbetsmarknaden i bruk ett system där medborgare i de nya EU-länderna är skyldiga att registrera sig senast en månad efter att de har börjat arbeta (*Worker Registration Scheme*). Till ansökan om registrering skall bifogas ett intyg över tjänsteförhållandet. Registreringsförfarandet som tillåts av anslutningsavtalen gäller endast arbetstagare som anländer direkt till ett arbete, men inte utstationerad arbetskraft. Kravet på registrering har gett en möjlighet att följa upp inflyttningen av arbetskraft från de nya medlemsstaterna. I samband med utvidgningen ändrades dessutom socialskyddslagstiftningen för att förhindra missbruk.

Det första året efter utvidgningen kom över 200 000 arbetstagare till Storbritannien från de nya EU-länderna. Per kvartal är antalet immigranter 50 000. De största immigrantgrupperna har varit polacker och litauer. Enligt Storbritanniens arbetsministerium har begränsningarna som tillämpas av Tyskland och Österrike inverkat på mängden arbetskraft som har anlant från de nya medlemsstaterna. Arbetskraften från de nya medlemsstaterna har i alla fall inte ansetts vara ett problem och någon politisk debatt har inte hållits i frågan. Arbetskraften från de nya medlemsländerna har underlättat tillgången på arbetskraft i vissa sektorer (bl.a. byggsektorn).

På *Irland* hänförde sig till regeringens beslut att öppna arbetsmarknaden i samband med EU:s utvidgning också beslutet att strama åt immigrationspolitiken för arbetskraft från länder utanför EU- och EES-området. På Irland har flyttströmmarna liksom i Finland börjat vända mot immigration först på 1990-talet. I och med den kraftiga ekonomiska tillväxten har immigrationen varit intensiv också från de nya EU-länderna, speciellt Polen och Litauen.

EU-medborgare som vill arbeta på Irland behöver en irländsk personbeteckning. Det första året efter EU:s utvidgning beviljades 83 000 personbeteckningar till medborgare i de nya EU-länderna. Under början av år 2006 har 2 500 personbeteckningar beviljats i veckan. Immigranterna har i alla fall etablerat sig på arbetsmarknaden och flyttrörelsen har inte inverkat negativt på arbetskraftens existerade anställningsmöjligheter på arbetsmarknaden. Behovet av arbetskraft är stort, speciellt inom bygg- och hälsovårdsbranschen. Tack vare det goda arbetsmarknadsläget har regeringens linje inte kritiserats så värst hårt i offentligheten, även om exempelvis huvudstadsregionens bostadsmarknad till en del har överhettats på grund av flyttrörelsen.

3.4.3. EU-länder som tillämpar övergångsbestämmelser

Danmark tillämpar en övergångstid på två år, då uppehålls- och arbetstillstånd krävs av arbetskraft från de nya EU-länderna. I praktiken motsvarar modellen i Danmark rätt långt den svenska modellen, på så sätt att uppehålls- och arbetstillstånd beviljas närmast för uppföljning och övervakning. Något arbetskraftspolitiskt övervägande av ändamålsenligheten förekommer inte. En förutsättning för att få uppehålls- och arbetstillstånd i Danmark är dock att utlänningen har erbjudits heltidsanställning enligt minimivillkoren i kollektivavtalet och att arbetsgivaren finns i skattemyndighetens register. Övergångstiden gäller inte näringsidkare eller utstationerade arbetstagare. Under övergångstiden ingår olika säkerhetssystem i socialskyddssystemet. Medborgare i de nya EU-länderna har rätt att söka arbete i Danmark i sex månader.

Mängden arbetskraft från de nya EU-länderna har inte ökat märkbart i Danmark i och med utvidgningen. Det första året efter utvidgningen beviljades arbetskraft från de nya EU-länderna 6 000 uppehålls- och arbetstillstånd, av vilka nästan hälften beviljades för lantbruket och trädgårdsodlingen. Den överlägset största delen av arbetstagarna har varit polska och litauiska medborgare. Inga störningar orsakade av utvidgningen har observerats på arbetsmarknaden. Man har i viss mån strävat efter att kringgå övergångsarrangemangen genom att omvandla egentligt avlönat arbete till näringsidkande eller erbjudande av tjänster. Liksom i Sverige har man inte heller i Danmark några allmänt bindande kollektivavtal. Olagligt arbete och olaglig behandling av utlänningar på arbetsmarknaden har i Danmark ansetts vara ett problem redan före EU:s utvidgning. Den allmänna inställningen till öppnandet av arbetsmarknaden har i alla fall varit rätt positiv.

I *Tyskland* får medborgare i de nya EU-länderna arbeta endast om de har ett EU-arbetstillstånd som har beviljats av förbundsrepublikens arbetskraftsförvaltning. Tjänsternas fria rörlighet befriades vid utvidgningen, med undantag av byggande, inredning samt städning av byggnader och fordon.

I Tysklands regeringsprogram konstateras att man fortsätter att tillämpa övergångsåtgärderna under perioden 2006–2009 och att man strävar till att fortsätta att tillämpa dem också de därpå följande två åren. I regeringsprogrammet konstaterar man också att övergångstiderna har skyddat den tyska arbetsmarknaden mot ökad immigration. Vidare konstateras i regeringsprogrammet att Tyskland sörjer för att rättvisa konkurrensförhållanden råder i det utvidgade Europa och att det inte finns utrymme för olagligt arbete eller olaglig behandling av arbetskraften. För att förebygga dessa fenomen har Tysklands regering tillsatt en s.k. task force-arbetsgrupp, effektiviserat inspektionerna på arbetsplatserna och fört dialoger med både nya och gamla medlemsstater.

I *Österrike* behöver medborgare från de nya EU-länderna ett anställningsgodkännande beviljat av arbetsgivaren, som bekräftas av arbetsmarknadsmyndigheten. En förutsättning för bekräftelsen är bland annat att arbetsgivaren kan påvisa att man iakttar gällande arbetsvillkor i Österrike. Kravet gäller delvis också arbetstägaren inom ramen för tillhandahållande av tjänster.

I april 2005 arbetade 44 754 medborgare i de nya EU-länderna lagligt i Österrike. Antalet arbetstagare från de nya EU-länderna ökade snabbare året efter utvidgningen (9,3 %) än antalet övriga utländska arbetstagare (3,2 %). 40 % av arbetstagarna i turismsektorn och 80 % av skördebranschens säsongsarbetare kom från de nya EU-länderna. Enligt det österrikiska arbetsministeriet har man lyckats fokusera arbetskraften från de nya EU-länderna på branscher där det har funnits behov av arbetskraft. Österrike har beslutat att fortsätta att tillämpa övergångsåtgärderna också efter 1.5.2006.

Frankrike har beslutat att tillämpa övergångsåtgärderna i fem år. Beslutet har motiverats med den höga arbetslöshetsnivån och det ringa behovet av arbetskraft. Frankrike har å andra sidan slutit flera bilaterala avtal, enligt vilka medborgare i de nya EU-länderna kan arbeta i landet som praktikanter och säsongsarbetare.

En förutsättning för att medborgare i de nya EU-länderna skall få arbete i Frankrike är att de har uppehålls- och arbetstillstånd, som arbetsgivaren ansöker om. Tillståndet beviljas på basis av övervägande av det ekonomiska behovet och under förutsättning att gällande lönevillkor och arbetslagstiftning i Frankrike iakttas.

Det franska arbetsministeriet rekommenderar att övergångsåtgärderna görs mer flexibla inom de branscher där det råder brist på arbetskraft. Sådana branscher är bland annat byggbranschen samt hotell- och restaurangbranschen.

Inga ändringar har skett i mängden arbetskraft från de nya EU-länderna efter utvidgningen. Däremot ökar mängden utstationerad arbetskraft. I övervakningen av arbetsvillkoren för den utstationerade arbetskraften har det framkommit liknande problem som i de övriga gamla EU-länderna.

Italien beslöt att begränsa arbetskraftens rörlighet från de nya EU-länderna till stor del därför att också Tyskland och Österrike beslöt att tillämpa övergångstiden. Italien anser att Tyskland och Österrike till stor del är i samma situation avseende arbetskraftens rörlighet. I Italien beviljas medborgare i de nya EU-länderna arbetstillstånd under förutsättning att arbetsgivaren ingår en förbindelse om godkända arbetsvillkor. Inget övervä-

gande av arbetskraftspolitisk ändamålsenlighet tillämpas, men arbetstillstånden beviljas inom ramen för en årlig kvot. År 2005 var kvoten 79 500 personer. Kvoten fylldes dock inte, eftersom endast 57 000 tillstånd beviljades. Största delen av tillstånden beviljades för arbete inom lantbruket och turismen. Två tredjedelar av personerna som beviljades tillstånd var polska medborgare.

EU:s utvidgning har inte orsakat störningar på den italienska arbetsmarknaden. Ett centralt problem har varit ökningen av arbetstagare som har utstationerats inom ramen för tillhandahållande av tjänster. Problemet har varit av liknande slag som i de övriga EU-länderna. Italien har ännu inte fattat beslut om en eventuell förlängning av tillämpandet av övergångsåtgärderna.

Belgien, Spanien, Grekland, Nederländerna, Portugal och Luxemburg tillämpar också övergångsbestämmelser för arbetskraftens rörlighet från de nya EU-länderna. I Spanien ligger till grund för övergångstiden till stor del det att Frankrike och Italien har tillämpat övergångsåtgärderna. Portugals utvidgningspolitik sammanhänger med Spaniens tillvägagångssätt. Portugal har i alla fall beslutat sig för att avstå från övergångsåtgärderna. Belgien, Spanien, Grekland och Nederländerna har ännu inte fattat beslut om en eventuell förlängning av tillämpandet av övergångsåtgärderna.

3.4.4. De nya EU-länderna

Inget av de nya EU-länderna tillämpar övergångsbestämmelser på medborgare i de övriga nya EU-länderna. Ungern, Polen och Slovenien begränsar på basis av ömsesidighet arbetskraftens rörlighet från de gamla EU-länder som tillämpar övergångsbestämmelser. Alltså behöver också finländska medborgare arbetstillstånd i Ungern, Polen och Slovenien. Tillstånd beviljas i alla fall genom prioritetsförfarande. Tjeckien har meddelat att man följer situationen och tar övergångsbestämmelserna i bruk vid behov.

Enligt *Estlands* socialministeriums bedömning har största delen av personerna som efter EU:s utvidgning har skaffat arbete i andra EU-länder åkt till Finland för att arbeta. Största delen av arbetstagarna som har åkt till Finland rör sig inom ramen för tillhandahållande av tjänster. År 2005 beviljade Estlands socialskyddsmyndighet 7 700 intyg för utstationerade arbetstagare, av vilka största delen var för arbete i Finland. År 2004 beviljades 1 882 intyg (1 120 till Finland), så ökningen har varit kraftig. Utöver de utstationerade arbetstagarna har man också arbetat i Finland inom ramen för lagen om övergångstid. I fråga om personer som direkt har sökt arbete i Finland stödjer sig Estlands socialministerium på finländsk statistik.

Finland tycks locka närmast estländsk arbetskraft. Orsaken är den språkliga och geografiska närheten samt goda kommunikationer. Bland unga estländare har det varit vanligt att arbeta en kort tid i Finland. Trots att Finland fortfarande lockar som arbetsplats, har unga estländare i allt högre grad börjat intressera sig också för övriga EU-länder, såsom Irland och Storbritannien. Antalet estländare i säsongsarbete inom lantbruket och trädgårdsodlingen har redan börjat minska. Pressen på arbetskraftens rörlighet från Estland till Finlands minskas också av att landets ekonomiska tillväxt (5–6 %) är av toppklass inom EU. Trots att estländarnas medellön fortfarande är under 500 euro i månaden (år 2004 i Finland ungefär 2 500 euro), visar lönenivån en stigande trend och skillnaderna mellan branscher och regioner är stora. De proportionella löne- och levnadsstandardsskillnaderna mellan Finland och Estland håller snabbt på att krympa. Speciellt i Tallinn och i Harju landskommun har lönerna stigit och arbetslösheten minskat i snabbare takt än i landet i övrigt, delvis också på grund av efterfrågan på den finländska arbetsmarknaden. På grund av efterfrågan på arbetskraft har också användningen av arbetskraft från Ukraina och Vitryssland samt övrig utländsk arbetskraft ökat i Estland efter EU:s utvidgning.

Viktiga målländer för den estländska arbetskraften har också varit Storbritannien (4 105 registreringar), Irland (2 861 personbeteckningar) och Sverige (722 arbetsbaserade uppehållstillstånd). Efter Finland är Norge det viktigaste mållandet för utstationerad arbetskraft från Estland. Siffrorna gäller det första året efter EU:s utvidgning.

Från *Lettland* hade man redan före EU:s utvidgning flyttat utomlands för att arbeta, i första hand till Irland. Enligt officiella bedömningar finns cirka 20 000–40 000 lettändare på Irland. Detta motsvarar cirka 5–10 %

av Lettlands befolkning i arbetsför ålder. Den viktigaste orsaken till att man lämnar landet är den låga lönenivån i Lettland, speciellt inom den offentliga sektorn. Största delen av de utflyttade är ungdomar. Bland annat de omfattande kunskaperna i engelska och de förmånliga flygresorna mellan Lettland och Irland har sänkt tröskeln för utflyttningen till Irland.

”Irlandsfenomenet” är ett av de mest centrala ämnena för den samhällsdebatten i Lettland. Lettlands politiska ledning och myndigheterna oroar sig för minskningen av arbetskraften på grund av utflyttningen och verkningarna av denna. Utöver emigrationen försvagas Lettlands arbetskraftssituation av att befolkningen åldras. Lettland har i alla fall konsekvent hållit på att avskaffa övergångstiderna för arbetskraftens rörlighet. Lettlandsk arbetskraft har just inte sökt sig till Finland.

Sedan landet blev medlem i EU har arbetskraft flyttat från *Litauen* till övriga EU-länder, speciellt Storbritannien och Tyskland. I och med EU-medlemskapet har mer än 100 000 personer lämnat Litauen, vilket utgör tre procent av befolkningen. Personerna som har åkt till utlandet för att arbeta är ofta män i arbetsför ålder. Emigrationen har ökat bristen på arbetskraft exempelvis inom bygg- och detaljhandelsbranscherna samt höjt lönenivån. Efter EU:s utvidgning har Litauens och också de övriga baltiska ländernas ställning som länder med billig arbetskraft börjat ändras. Bristen på arbetskraft har också lett till en ökning av anställningen av arbetskraft speciellt från Vitryssland och Ukraina.

4. Verkningarna av lagen om övergångstid på arbetsmarknaden

4.1. Allmänna utvecklingsdrag i Finlands arbetsmarknad under de senaste åren

Då den internationella ekonomin återhämtade sig år 2004 blev också Finlands ekonomiska utsikter mer gynnsamma. Den nedåtgående trenden inom sysselsättningen, som hade pågått i ett par år, vände under senare hälften av 2004 i ett kännbart uppsving. Året efter EU:s utvidgning skapades nya arbetsplatser i rask takt speciellt inom byggbranschen och i form av deltidsanställningar inom handeln samt social- och hälsovårdstjänsterna. Antalet arbetsplatser under första hälften av år 2005 var 30 000, dvs. 1,6 % fler än ett år tidigare. Samma år steg sysselsättningsnivån till 68 % från 67,2 % året innan. År 2006 stiger sysselsättningsnivån ytterligare, om än något långsammare. Då utbudet på arbetskraft så småningom vänder i nedgång torde arbetslöshetsnivån sjunka till 7,5 % från 8,2 % året innan. Långtidsarbetslösheten kvarstår som ett stort problem. Samtidigt utgör arbetsmarknadens flaskhalsar en växande riskfaktor för den ekonomiska tillväxten och dess stabilitet.⁸

Enligt arbetsministeriets intervjuer med arbetsgivare har andelen verksamhetsställen som söker arbetskraft, men som har upplevt rekryteringsproblem, under 2000-talet stannat kring 30 %.

4.2. I Finland bosatta medborgare i EU-länder som omfattas av lagen om övergångstid

Av permanent bosatta utlänningar i Finland är estländska medborgare (13 978 i slutet av år 2004) den näst största gruppen utlänningar efter ryska medborgare (24 625 i slutet av år 2004). Den positiva nettoinflyttningen av estländare har sedan år 2001 varit cirka 1 000 personer. År 2004 beviljades totalt 690 estländska medborgare finländskt medborgarskap. Endast ett fåtal medborgare i övriga EU-länder som omfattas av lagen om övergångstid är bosatta i Finland och siffrorna som beskriver den permanenta immigrationen och beviljandet av finländska medborgarskap är väsentligt lägre än siffrorna för Estland.

⁸ Arbetsministeriet, Arbetsspolitikens strategi, strategiöversikt, våren 2005 (http://www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/06_tyoministerio/03_suunnittelu_ja_seuranta/strategiakatsaus_kevat2005.pdf), Finansministeriet, Ekonomisk översikt, september 2005 (<http://www.vm.fi/tiedostot/pdf/fi/96473.pdf>).

Tabell 1. Medborgare i de nya medlemsstaterna som är permanent bosatta i Finland i slutet av varje år

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Estland	10 839	11 662	12 428	13 397	13 978	15 426
Polen	694	743	768	802	810	910
Ungern	654	708	687	678	634	682
Lettland	227	276	300	338	392	469
Litauen	204	245	288	314	351	396
Tjeckien	125	145	148	185	187	200
Slovakien	51	71	82	94	90	130
Slovenien	10	10	11	17	17	21
Totalt	12 804	13 860	14 712	15 825	16 459	18 234

Källa: Statistikcentralen, befolkningsregistercentralen

Man måste i alla fall observera att lagen om övergångstid inte gäller permanent immigration eller rätten till förvärvsarbete för medborgare i de nya EU-länderna som är bosatta i landet. Efter en längre tid har utlänningsbefolkningen i landet inte heller nödvändigtvis något samband med flyttrörelserna på kort sikt.

4.3. Mängden arbetskraft som kommer till Finland från EU-länder som omfattas av lagen om övergångstid

Antalet tillstånd som har beviljats utländsk arbetskraft för arbete har i sin helhet minskat betydligt sedan lagen om övergångstid och den nya utlänningslagen trädde i kraft 1.5.2004. Fenomenet pekar på sambandet mellan den nya utlänningslagen och lagen om övergångstid.

Tabell 2. Arbetstillstånd, uppehållstillstånd för arbetstagare och godkännande av arbete enligt lagen om övergångstid 2002–2005, de tio största medborgarskapsgrupperna

Medborgarskap	2002	Medborgarskap	2003	Medborgarskap	Januari-april 2004	Medborgarskap	Maj-december 2004	Medborgarskap	2005
Estland	7 984	Estland	8 987	Ryssland	3 648	Ryssland	1 352	Ryssland	2 668
Ryssland	7 623	Ryssland	8 497	Estland	3 163	Estland	1 692	Estland	2 217
Polen	668	Polen	720	Ukraina	461	Ukraina	90	Kina	342
Kina	581	Kina	631	Polen	325	Polen	130	Ukraina	316
Lettland	483	Indien	604	Lettland	238	Kina	173	Turkiet	287
Indien	482	Lettland	584	Kina	215	Lettland	108	Bulgarien	225
Litauen	425	Litauen	446	Indien	198	Indien	81	Polen	152
USA	406	Ukraina	415	Litauen	177	Litauen	61	Indien	143
Ukraina	357	USA	360	Thailand	93	Bulgarien	117	Kroatien	154
Ungern	339	Ungern	331	USA	93	Turkiet	104	Rumänien	109
Övriga	2 459	Övriga	2 606	Övriga	917	Övriga	816	Övriga	1 732
Totalt	21 807	Totalt	24 181	Totalt	9 528	Totalt	4 724	Totalt	8 345

Totalt 2004 14 252

Källa: Arbetsministeriets arbetstillståndssystem, utlänningsregistret

Medborgare i EU-länder som omfattas av lagen om övergångstid beviljades år 2005 totalt 2 617 godkännanden av arbete. Det senaste ”hela” året före utvidgningen 2003 beviljades samma länders medborgare totalt 11 307 uppehålls- och arbetstillstånd. I de största grupperna av nya EU-länder har antalet beviljade tillstånd årligen sjunkit sedan utvidgningen enligt följande:

Estland	ca 8–9 000	➔	ca 2 200 (– 75 %)
Polen	ca 700	➔	ca 150 (– 78 %)
Lettland	ca 500	➔	ca 80 (– 84 %)
Litauen	ca 400	➔	ca 40 (– 90 %)

Minskningen av antalet tillstånd som har beviljats medborgare i länder som omfattas av lagen om övergångstid beror uppenbarligen inte på att lagen om övergångstid skulle ha ”dämt upp” en stor mängd ansökningar, dvs. att man skulle ha avslagit speciellt många ansökningar enligt lagen om övergångstid. År 2005 gavs exempelvis 310 avslag (11,8 %). Avslagens andel av alla beslut är i samma storleksklass som under åren före utvidgningen. Den senaste statistiken som beskriver fördelningen av avslagna ansökningar per bransch är från år 2004.

Tabell 3. Godkännande av arbete inom vissa branscher i enlighet med lagen om övergångstid, maj-december 2004

Bransch	Godkännande	Avvisande	Totalt	Avvisande %
Trädgårdsarbetare.	270	12	282	4,4 %
Jordbruksarbetare	195	2	197	1,0 %
Husbyggnadsarbetare	173	28	201	16,2 %
Städare	149	17	166	11,4 %
Lastbils- och fordonskombinationsförare	112		112	0 %
Husdjursskötare	109	2	111	1,8 %
Musiker	88		88	0 %
Läkare	84		84	0 %
Timmermän	74	13	87	17,6 %
Murare	51	9	60	17,6 %
Buss- och personbilschaufförer	45	2	47	4,4 %
Övrigt arbete inom husbyggnadsbranschen	35	3	38	8,6 %
Isolerare	31	3	34	9,7 %

Källa: Arbetsministeriets arbetstillståndssystem

De 2 124 ansökningarna som i enlighet med övergångsperioden inlämnades till Arbetskraftsbyråerna mellan maj och december 2004 omfattade bland de helt och hållet avvisade lösningarna också sådana lösningar som på grund av sin avvikande natur krävde motivering. Besluten motiverades enligt följande:

Tabell 4. Avvisande av ansökan med grund i lagen om övergångstid inom vissa branscher, maj-december 2004

Motivering	Antal	%
Arbetsgivarens / uppdragsgivarens skyldigheter uppfylls ej	94	21,6 %
Lämplig arbetskraft är tillgänglig inom rimlig tid	53	12,2 %
Krav om särskild kompetens eller hälsotillstånd uppfylls ej	1	0,2 %
Annan orsak	104	23,9 %
Annan stadgemotivering	184	42,2 %
Totalt	436	100,0 %

Källa: Arbetsministeriets arbetstillståndssystem. Obs.: Samma beslut kan ha flera olika motiveringar. "övr. stadgegrund" = närmast de regionala och riksomfattande utstakningarna gällande arbetstillstånd.

Enligt förhandsuppgifterna från Finlands Näringsliv EK:s Arbetskraftsfrågan arbetade ca. 10 000 utländska arbetstagare vid EK:s medlemsföretag i november 2005. Siffran omfattar samtliga utländska medborgare,

d.v.s. också utlänningar som inte är medborgare i de nya EU-länderna. Dessutom skiljer siffran inte på permanent bosatta personer och övriga utlänningar. Resultatet från förfrågan representerade ca. 1 % av personalen vid företagen. Enligt EK:s uppskattning är antalet utlänningar inom hela den privata sektorn – icke-medlemsföretag medräknade – under 15 000. Denna andel motsvarar rätt långt resultatet från EK:s föregående arbetskraftsförfrågan som genomfördes på hösten 2004.⁹

Det är möjligt att övergångsperiodens blotta tillvaro har haft en ”avskräckande” effekt som har minskat antalet ansökningar. En tänkbar orsak till detta är rapporterna om de ”gamla” medlemsstaternas planerade övergångsarrangemang i de nya medlemsstaternas medier inför EU:s utvidgning på våren 2004. T.ex. kunde rapporterna i den estniska median om Finlands kommande övergångsperiod delvis ge bilden att det under övergångsperioden skulle vara fullkomligt omöjligt för estniska arbetare att få anställning i Finland.

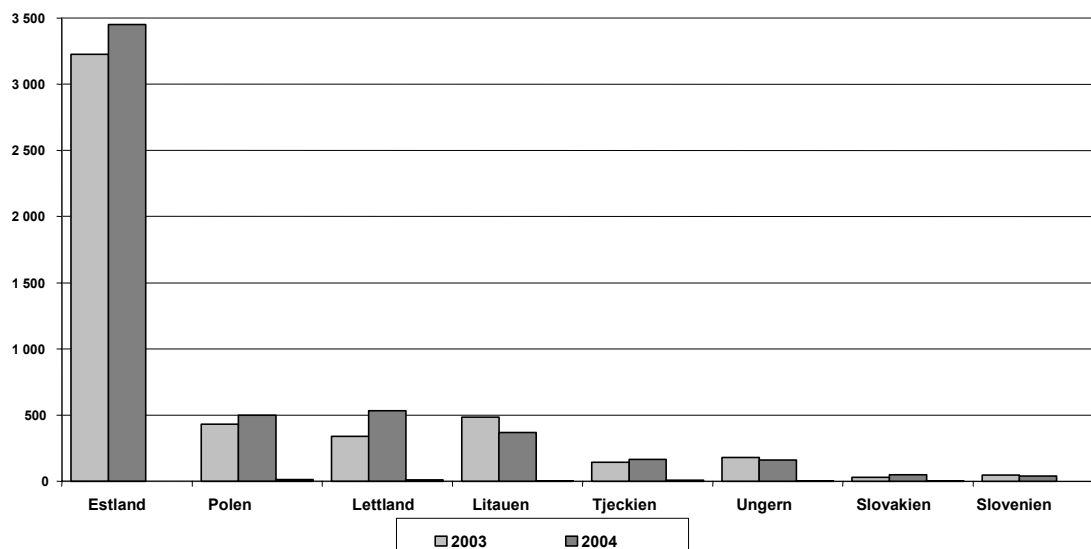
En mer konkret förklarande faktor i minskningen av antalet tillstånd som beviljats medborgare av länderna som omfattas av övergångsperioden hittas emellertid i den nya utlänningslagens 79-81 §. Paragraferna avser utlänningars rätt till arbete utan uppehållstillstånd för arbetstagare. Med stöd i 2 § 3 mom. lagen om övergångstid har medborgarna av de länder som omfattas av övergångsperioden i motsvarande fall rätt till arbete utan ett godkännande beslut från arbetskraftsbyrån.

Rätt att förvärvsarbeta utan uppehållstillstånd har t.ex. enligt utlänningslagens 81 §:s 4 punkt en utlänning som kommer för att plocka eller skörda bär, frukter, specialväxter, rotfrukter och grönsaker eller för att arbeta i pälsfarmningsindustrin i högst tre månader. Av antalet arbetstillstånd som beviljades estniska medborgare innan EU:s utvidgning beviljades ca. 30 % (2 000-3 000 tillstånd) för jordgubbsplockning och annan bärplockning. Bland de polska medborgarna var denna andel ännu större; visserligen var antalet beviljade arbetstillstånd per år endast några hundra. Dessa arbetare syns inte i tillståndsstatistiken. Enligt uppgifter från odlarorganisationerna har antalet estniska bärplockare emellertid minskat tydligt sedan EU:s utvidgning. Bland säsongarbetarna inom jord- och trädgårdsbruket, liksom även bland plockarna av vilda skogsbär, kommer allt fler från områden bakom den ryska gränsen. Orsaken till detta är inte endast bortfallet av arbetstillståndskrav den 1.5.2004, utan också de intensifierade samarbetsrelationerna på båda sidorna om gränsen vad gäller anskaffning av säsongarbetskraft.

Enligt Skattestyrelsens statistik gällande källskatteskyldiga verkar inte antalet medborgare från de nya EU-länderna som kommer för att arbeta i Finland under en kortare period än 6 månader (utstationerade och direkt sysselsatta) ha förändrats jämförelsevis före och efter EU:s utvidgning. Under utvidgningsåret 2004 ökade mängden källskatt som de nya medlemsstaternas medborgare betalade till Finland med 1,5 %, alla 8 nationaliteter medräknade. Bland de estniska medborgarna var den motsvarande ökningen 4,4 %.

⁹ Av EK:s medlemsföretag hade drygt 10 % utlänningar i anställningsförhållande i november 2005. Under år 2006 kommer 5 % av företagen att öka mängden utländsk arbetskraft, och 1 % kommer att minska den. Resten av företagen, d.v.s. 95 %, kommer att fortsätta med samma antal utlänningar.

Tabell 5. Arbetstagare som betalat källskatt till Finland per nationalitet 2003-2004



Källa: Skattestyrelsen.

Statistiken om antalet arbetstagare som betalat källskatt verkar hänvisa till att det sedan utvidgningen inte har skett några stora ändringar i antalet personer som kommit från de nya EU-länderna för att arbeta som korttidsanställda för en i Finland etablerad arbetsgivare.

En viktig faktor i minskningen av antalet tillstånd som beviljats medborgare av länderna som omfattas av lagen om övergångstid är också lagens 2 § 5 punkt. Enligt denna bestämmelse tillämpas inte lagen på personer som tillfälligt utstationerats till Finland av en arbetsgivare som är etablerad i en ny EU-medlemsstat för att arbeta inom ramen för fritt tillhandahållande av tjänster. Dessa arbetare syns heller inte i tillståndsstatistiken.

Det finns emellertid inga tillgängliga direkta uppgifter om antalet arbetstagare som utstationerats till Finland från de nya EU-länderna. Utnyttjandet av utstationerad arbetskraft, utländsk utstationerad arbetskraft medräknad, varierar per bransch. Det bör också uppmärksammas att arbetsmarknadens utveckling under de senaste åren har som typisk följd inneburit en övergång till ett allt flexiblare utnyttjande av arbetskraften. Denna utveckling som beror på ändringarna i näringsverksamheten har vid sidan av många andra faktorer inneburit att utnyttjandet av hyrd arbetskraft har ökat och underentreprenad har blivit vanligare, speciellt i andra uppgifter än i företagets nyckeluppdrag, samt i de specialiserade arbetssektorerna.

Pensionsskyddscentralens uppgifter om antalet utstationeringsintyg (E 101) som utfärdats åt arbetstagare som utstationerats från de nya EU-länderna till Finland hänvisar till en ökning i mängden rörlig arbetskraft inom utbudet av tjänster, särskilt efter EU:s utvidgning. Speciellt antalet arbetstagare som utstationerats från Estland till Finland verkar ha ökat kraftigt efter utvidgningen. Även antalet arbetstagare som utstationerats från Polen har ökat.

Tabell 6. Utstationeringsintyg från utlandet

	2002	2003	2004	2005
Estland	19	87	440	3 795
Lettland		12		15
Litauen			1	9
Polen			60	355
Tjeckien			13	18
Ungern				1
Slovakien				
Slovenien				2
Totalt	19	99	514	4 195

Källa: Pensionsskyddscentralen. Obs. ovan nämnda förbehåll om statistiska osäkerhetsfaktorer. Ur siffran som avser Estland år 2005 fattas åtminstone 1 000 ansökningar, eftersom Pensionsskyddscentralen inte ännu har kunnat skaffa personnummer åt dessa personer.

I Finlands Näringsliv EK:s arbetskraftsfrågan som gjordes i årsskiftet 2005/2006 frågades företagen också hur många av utländska underleverantörer eller hyresföretag anställda utländska arbetstagare arbetade vid företaget i november 2005. Enligt förhandsuppgifterna skulle ca. 2 000 sådana utlänningar ha arbetat vid EK:s medlemsföretag i november 2005. Såsom det konstateras ovan, omfattar denna siffra samtliga utländska medborgare, d.v.s. också utlänningar som inte är medborgare i de nya EU-länderna. Enligt EK:s uppskattning för hela den privata sektorn arbetar ca. 3 000 utländska arbetstagare för utländska underleverantörer eller hyresföretag.

Om man räknar samman antalet utstationeringsintyg som utfärdats åt medborgare från länderna som omfattas av övergångsperioden (5 000 – 7 000), antalet beslut om godkännande av arbete som utfärdats åt samma länders medborgare (drygt 2 000 år 2005) samt en uppskattning på det minskade antalet jordgubbs- och andra bärplockare (2 000), är resultatet ca. 10 000 personer. Med beaktande av de arbetstagare som arbetar inom yrkesgrupperna som i lagen om övergångstid beskrivs som undantagsfall (t.ex. specialister) kan man uppskatta att det praktiskt taget inte har skett några kvantitativa förändringar inom de nya EU-medborgarnas kortvariga arbetande i Finland.

Däremot har en omställning skett i arbetskraftens utnyttjandeformer, från direkt sysselsättning till utnyttjande av utstationerad arbetskraft. På grund av ändringarna i näringsverksamheten har det tillfälliga utnyttjandet av utomstående arbetskraft under senaste år ökat bland företagen. Ökningen av efterfrågan och utbud av utstationerad arbetskraft under övergångsperioden har gjort att övergången från direkt sysselsättning till utnyttjande av utomstående arbetskraft har tagit fart. Minskningen av antalet normala anställningsförhållanden påverkar arbetstagarnas ställning och arbetsmarknadsverksamheten i de olika branscherna på många olika sätt.

4.4. Om strukturen på den arbetskraft som kommer till Finland från EU-länderna som omfattas av övergångsperioden

4.4.1. Arbetskraft per bransch

Tabell 7 visar att arbetskraftsbyråernas godkännande beslut till medborgarna av de länder som omfattas av övergångsperioden huvudsakligen har berört olika branscher av prestationsarbete. Motsvarande uppgifter anges i en undersökning som tillsatts av det estniska socialministeriet. Över hälften av esterna som besökte Finland under år 2003 utförde prestationsarbete. Fram till slutet av november 2005 var de största yrkesgrupperna som fått godkännande beslut enligt lagen om övergångstid trädgårds- och jordbruksarbetarna, städarna och husbyggnadsarbetarna. Denna omständighet har samband med det faktum att många av bestämmelserna i utlänningslagens 79-81 § som avser befrielse från uppehållstillståndsskyldighet för arbetstagare gäller arbetsuppgifter med höga utbildningskrav eller övriga sakkunniguppgifter. Undantaget utgörs av estniska läkare och ungerska musiker.

Tabell 7. Arbetskraftsbyråernas beslut (godkännande och avvisande) till personer vars medborgarskap omfattas av övergångsperioden, från början av januari till slutet av november 2005

	Estland	Polen	Lettland	Ungern	Litauen	Slovenien	Slovakien	Tjeckien	Totalt	Andel
Städare	226	4	8		2	1		1	242	9,1 %
Lantbruksarbetare	185	13	26		9				233	8,8 %
Trädgårdsarbetare	119	31	13		12		1		176	6,6 %
Husbyggnadsarbetare	150	3	8		7				168	6,3 %
Husdjursskötare	65	2	3				1		71	2,7 %
Lastbils- och fordonskombinationsförare	65				1				66	2,5 %
Läkare	58	5							63	2,4 %
Musiker	9			40		9	3		61	2,3 %
Timmermän	38	14							52	2,0 %
Övriga	1 329	94	35	22	26	5	5	9	1 525	57,4 %
Totalt	2 244	166	93	62	57	15	10	10	2 657	100,0 %

Källa: utlänningsregistret

Branschfördelningen i besluten som utfärdats i enlighet med lagen om övergångstid avviker något från FFC:s arbetslivstjänstpunkts statistik i Tallinn, som visar ett intresse bland kundkretsen att arbeta inom olika branscher i Finland. Bland besökarna av FFC:s tjänstpunkt som visade intresse för olika branscher var intresset för de sex populäraste branscherna tydligt starkare än vad framgår av andelen övergångsperiodsenliga beslut som utfärdats för dessa branscher. Detta tyder på att statistiken om besluten som utfärdats i enlighet med övergångsperioden inte fullständigt återspeglar den branschvisa rörligheten av arbetskraft från de nya medlemsstaterna.

Tabell 8. Besökare av FFC:s arbetslivstjänstpunkt per yrkesgrupp 1.5.2004-31.12.2005

Bransch	Andel
Byggnadsbranschen	21 %
Servicebranschen	16 %
Metallbranschen	13 %
Transport och kommunikationer	11 %
Jord- och skogsbruk	8 %
Hälsovårdsbranschen	7 %
Övriga	24 %
Totalt	100 %

Källa: FFC. Ca. 10 000 besök och förfrågningar fram till 31.12.2005.

Yrkesutbildade personer inom hälsovården. År 2003 förordades inga arbetstillstånd för tandläkar- eller sjukskötararbete åt medborgare av de nya medlemsstaterna. För läkararbete förordades 10 arbetstillstånd, av vilka 5 gällde estniska medborgare, 2 gällde litauiska medborgare, 1 gällde en polsk medborgare och 1 en ungersk medborgare. Efter EU:s utvidgning har läkarnas, tandläkarnas och sjukskötarens rörlighet från de nya EU-länderna till Finland ökat avsevärt.

Tabell 9. Yrkesutbildade personer inom vissa hälsovårdsbranscher som kommit från de nya EU-länderna 1.5.2004-31.12.2005

Land	Läkare	Tandläkare	Sjukskötare	Totalt
Estland	359	27	63	449
Polen	18	2	0	20
Ungern	6	6	1	13
Lettland	4	2	0	6
Litauen	5	1	0	6
Slovenien	1	0	0	1
Tjeckien	0	1	0	1
Totalt	393	39	64	496

Källa: Rättsskyddscentralen för hälsovården

Läkarna, tandläkarna och sjukskötarna som kommit från de nya EU-länderna efter EU:s utvidgning syns knappt i de statistiker som speglar besluten som utfärdats i enlighet med övergångsperioden. Rörligheten har alltså skett nästan helt och hållet utanför övergångsperiodens tillämpningsområde. De viktigaste undantagen lär ha gällt de sakkunnigas rörlighet och tillhandahållande av tjänster.

Trädgårdsarbetare. Den största yrkesgruppen före EU:s utvidgning, trädgårdsarbetarna, (26,2 % av förordade arbetstillstånd år 2003) har sett sin andel minska avsevärt sedan utvidgningen (7,7 % av godkännande beslut från början av januari till slutet av november). Omställningens huvudsakliga förklaring ligger i att utlänningslagen som trädde i kraft den 1.5.2004 i sin 81 §:s 1 mom 4 punkt befriar sådana säsongarbeten inom trädgårdsbruket som fortgår högst tre månader från uppehållstillståndsskyldighet. Medborgarna från de nya medlemsstaterna behöver inte arbetskraftsbyråns godkännande för att utföra motsvarande arbetsuppgifter.

Enligt en undersökning som tillsatts av det estniska socialministeriet kom esterna före EU:s utvidgning till Finland för att arbeta huvudsakligen inom jordbruket. De näst vanligaste branscherna är byggnads- och transportbranschen. Såsom det uppskattas ovan har antalet medborgare från de nya EU-länderna – speciellt från Estland och Polen – som kommit för att säsongarbeta inom jord- och trädgårdsbruket minskat något efter EU:s utvidgning. Utbudet av tjänster, som t.ex. hyrt arbete, har inte fått ett ordentligt fotfäste i trädgårdsbruket, utan det har också efter utvidgningen rört sig huvudsakligen om direkt sysselsättning.

Husbyggnadsarbetare. Före EU:s utvidgning representerade husbyggnadsbranschens olika yrkesbeteckningar sammanlagt 10-15 % av alla arbetstillstånd som förordats åt medborgare från länderna som anslutit sig till EU den 1.5.2004. Räknat i personer var det fråga om över 2 000 husbyggnadsarbetare. Efter EU:s utvidgning har andelen som utgörs av husbyggnadsbranschens yrkesbeteckningar i det årliga antalet godkännande arbetstillståndsbeslut sjunkit till ca. 10 %, eller räknat i personer några hundra (tabell 7). Denna minskning kan inte förklaras med utlänningslagens 79-81 § som huvudsaklig grund. På lång sikt är de utländska arbetstagarnas och underleverantörernas arbetsinsats på de finländska byggplatserna på väg att öka kraftigt.¹⁰ Uppenbarligen är det fråga om en rätt betydande övergång från direkt sysselsättning till utnyttjande av utstationerade arbetstagare. Man har inom ramen för arbetarskyddsmyndighetens övervakning upptäckt att medborgare från nya EU-länderna inte endast arbetar såsom utstationerade arbetstagare, utan även såsom näringsidkare (med firmanamn) på byggplatserna.

Byggnadsindustrin RT genomförde en telefonförfrågan i årsskiftet 2004/2005 och 2005/2006 som riktades åt Södra Finlands 235 största byggnadsplatser, för att utreda byggnadsplatsernas arbetskraftsstruktur. Utredningens resultat visar att mängden utländsk arbetskraft har ökat något under det gångna året. Den största ökningen har skett i mängden utländska arbetstagare som anstälts av utländska hyrda arbetare och underleverantörer. Enligt förfrågningsresultaten är den helhetsmässiga mängden utländsk arbetskraft inom byggnadsbranschen dock liten.

¹⁰ Lith (2005), s. 15.

Tabell 10. Arbetskraft på Södra Finlands 235 största byggnadsplatser

	Andel finländare				Andel utlänningar				Totalt	
	2005		2006		2005		2006		2005	2006
Egna arbetstagare	2 011	97,8 %	3 334	98,3 %	45	2,2 %	57	1,7 %	2 056	3 391
Hyrda arbetstagare	336	88,4 %	674	81,6 %	44	11,6 %	152	18,7 %	380	826
Underleverantörers arbetstagare	4 045	90,1 %	5 802	88,1 %	446	9,9 %	786	11,9 %	4 491	4 491
Totalt	6 392	92,3 %	9 810	90,8 %	535	7,7 %	995	9,2 %	6 927	6 588

Källa: Telefonförfrågningar utförda av Byggnadsindustri RT under årsskiften 2004/2005 och 2005/2006.

Byggnadsförbundet har gjort en värdering av förfrågan som tillhör årsskiftet 2004/2005. Byggnadsförbundet anser att förfrågningsresultaten är riktgivande för de organiserade byggnadsföretagens del. Om man beaktar mindre företag samt egnahemsbyggen och reparationsbyggen, är antalet utländska arbetstagare i Södra Finland något större än vad framgår av förfrågan.

4.4.2. Arbetskraften per område

Av arbetskraftsbyråernas godkännande beslut som getts med stöd i lagen om övergångstid har en mycket stor del berört Nyland och Åboregionen. Från början av januari till slutet av november 2005 gavs nästan 2/3 av de godkännande besluten av arbetskraftsbyråer som tillhörde Nylands och Egentliga Finlands TE-centraler.

Tabell 11. Arbetskraftsbyråernas beslut (godkännande och avvisande) till personer vars medborgarskap omfattas av övergångsperioden, från början av januari till slutet av november 2005

<i>TE-central</i>	<i>Totalt</i>	<i>Andel</i>
Nyland	1 011	42,3 %
Egentliga Finland	408	17,1 %
Tavastland	160	6,7 %
Birkaland	149	6,2 %
Sydöstra Finland	135	5,7 %
Satakunda	123	5,2 %
Södra Savolax	84	3,5 %
Österbotten	79	3,3 %
Södra Österbotten	54	2,3 %
Norra Savolax	51	2,1 %
Mellersta Finland	38	1,6 %
Norra Österbotten	30	1,3 %
Norra Karelen	29	1,2 %
Kajanaland	15	0,6 %
Uppgifter saknas	12	0,5 %
Lappland	11	0,5 %
Totalt	2 389	100,00 %

Källa: utlänningsregistret

Uppgifterna pekar i samma riktning som undersökningen som tillsatts av det estniska socialministeriet. Enligt undersökningen var Finlands närhet en mycket viktig faktor för 71,5 % av de estniska medborgare som ansåg arbete i Finland vara en möjlighet. Närheten ansågs vara även viktigare än en högre lön (47,7 %). Ur Estlands perspektiv ligger Södra Finland närmast.

4.5. Om effekterna på de finländska arbetsmarknaden av arbetskraften som kommer från EU-länderna som omfattas av övergångsperioden

4.5.1. Effekterna på antalet arbetslösa arbetssökande och lediga arbetsplatser

På de områden och i de branscher där den huvudsakliga rörligheten inom ramen för övergångsperioden har registrerats noteras inga kraftiga ändringar i antalet arbetslösa arbetssökande före och efter EU:s utvidgning. Inom nästan alla områden och branscher har antalet arbetslösa arbetssökande minskat.

Tabell 12. Arbetslösa per TE-central inom vissa branscher vid årsslutet

<i>Nyland</i>	JORDBRUK, VILTHUSHÅLL NING, SERVICE	HUSBYGGNAD	JORD- OCH VATTENBYGG NAD	INKVARTERIN GS- OCH FÖRPLÄGNADS VERKSAMHET	LANDTRAFIK, RÖRLEDNINGS TRANSPORT	TJÄNSTER INOM FASTIGHETSBR ANSCHEN
2002	144	1195	173	776	308	395
2003	145	1036	133	750	308	401
2004	157	943	123	745	261	371
2005	160	837	119	750	217	356

Egentliga Finland

2002	182	285	57	260	102	89
2003	190	351	66	272	103	98
2004	153	320	75	303	109	108
2005	126	246	56	224	88	91

Tavastland

2002	178	579	95	311	146	143
2003	152	541	80	320	154	158
2004	144	496	87	271	135	135
2005	129	466	93	274	129	123

Birkaland

2002	202	424	125	335	141	131
2003	173	420	110	344	112	138
2004	167	370	104	336	120	132
2005	173	311	92	353	112	130

Källa: arbetsministeriet, arbetsmarknadsöversikt (TK5)

Bortsett från säsongarbetet inom jord- och trädgårdsbruket är arbetskraftsrörligheten inom branscherna som nämns i tabell 12 sannolikt relativt stor också inom ramen för tillhandahållande av tjänster. Trots detta har antalet arbetslösa på de i tabellen nämnda fyra TE-centralernas områden inte ökat. Man bör dock uppmärksamma att det inom vissa yrkesgrupper – som t.ex. i byggnadsbranschens yrkesbeteckningar – finns en "stelhet" på grund av långvarig arbetslöshet. Fenomenet torde dock inte påverka antalet lediga arbetsplatser. I tabell 13 kan det observeras att antalet lediga arbetsplatser inte heller har minskat efter EU:s utvidgning.

Tabell 13. Lediga arbetsplatser per TE-central inom vissa branscher vid slutet av varje år

<i>Nyland</i>	JORDBRUK, VILTHUSHÅLLN ING, SERVICE	HUSBYGGNAD	JORD- OCH VATTENBYGG NAD	INKVARTERIN GS- OCH FÖRPLÄGNADS VERKSAMHET	LANDTRAFIK, RÖRLEDNINGST RANSFORT	TJÄNSTER INOM FASTIGHETSBR ANSCHEN
2002	2	164	16	257	69	595
2003	6	233	40	516	75	370
2004	9	383	24	444	140	373
2005	9	380	29	714	142	345

Egentliga Finland

2002	12	38	11	38	12	25
2003	15	26	2	29	10	19
2004	15	59	15	31	10	36
2005	8	68	14	49	14	41

Tavastland

2002	14	23	6	37	5	60
2003	3	36	3	54	12	24
2004	1	20	16	30	18	33
2005	0	54	6	51	17	28

Birkaland

2002	9	26	16	19	7	30
2003	8	38	4	37	17	41
2004	4	41	21	36	22	29
2005	10	53	13	32	20	54

Källa: arbetsministeriet, arbetsmarknadsöversikt (TK5)

Arbetskraftsrörligheten från de nya EU-länderna som skett inom ramen för övergångsperioden eller utanför denna har uppenbarligen inte haft en betydande inverkan på antalet arbetslösa arbetssökande eller på antalet öppna arbetsplatser, åtminstone vad gäller de TE-centraler och branscher inom vilka rörligheten kan beräknas vara störst.

4.5.2. Övriga effekter på arbetsmarknadens verksamhet

Övergångsperiodens omstyrande effekt i fråga om utnyttjandet av utländsk underentreprenad torde ha varit störst i de olika branschernas arbetsmarknadsverksamhet. Byggnadsbranschens konjunkturgrupp som verkar i finansministeriet har i sin mellanrapport konstaterat att övergångsperioden har lett till att det är enklare att köpa tjänster från de nya EU-länderna än att anställa deras medborgare som arbetstagare. Det har uppstått eller håller på att uppstå verksamhetsmodeller inom branschens produktionsmarknader som på lång sikt kan ha ytterst negativa sidoeffekter i fråga om jämlik konkurrens.¹¹

Man har i samband med arbetarskyddsdistriktenas övervakningsverksamhet lagt märke till att övervakningen av arbetare som utstationerats från andra EU-länder är problematisk. Svårigheterna orsakas bl.a. i samband med bekräftandet av arbetsvillkorens sannhet, av oklarheterna i ansvarsfrågor, och av omständigheten att företagen inte ofta försäkras sig om att arbetstagaren omfattas av socialskyddet i landet ur vilket han utstationerats (blankett E 101). Utredandet av dessa frågor ger ofta inga resultat. Dessutom har övervakandet av de nya EU-medborgarnas rätt till arbete försvårats av övergångslagens många undantag.

¹¹ <http://www.vm.fi/tiedostot/pdf/fi/95345.pdf>

Enligt centralkriminalpolisens enhet för bekämpning av svart utländsk arbetskraft PUT verkar utnyttjandet av arbetstagare som utstationerats från de nya EU-länderna ofta också ha samband med försummelse av minimiarbetsvillkor och utbetalning av svarta löner. En betydande andel av denna grå ekonomi koncentrerar sig kring underentreprenaden på byggnadsplatserna och restaurangbranschen, men den förekommer även i andra branscher som t.ex. transport-, städ- och varvsbranscherna. Å andra sidan har enheten gjort även omfattande kontrollbesök, under vilka man inte har upptäckt några brister i tillstånds- och arbetsvillkorfrågor.

Lagen om övergångstid har underlättat polisens övervakningsverksamhet. Under övergångsperiodens giltighetstid har polisen kunnat undersöka huruvida en arbetstagare eller arbetsgivare som kommit från en ny medlemsstat har gjort sig skyldig till en enligt utlänningslagen straffbar förseelse eller till ett i strafflagen stadgat utlänningsbrott. Utan övergångsperiod skulle polisen ha möjlighet att inleda en undersökning utan begäran om handräckning endast med stöd i misstanke om sådana brott som omfattas av en annan lag än lagen om övergångstid.

Övergången till ett utbudsbetonat utnyttjande av utstationerad arbetskraft, som försnabbats i samband med övergångsperioden, har också ekonomiska effekter. Arbetstagare som utstationerats med stöd i skatteavtal betalar ingen skatt till Finland under de 6 första arbetsmånaderna. Det finns inga effektiva medel för att övervaka hur länge en arbetstagare som utstationerats från ett EU-land har vistats i Finland. Vanligtvis är personen skatteskyldig i hemlandet.

5. Lagförslag och övriga initiativ i samband med övergångsperiodens tillämpning och effekter

5.1. Övervakning av utstationerade arbetstagare

När riksdagen godkände lagen om övergångstid ställdes villkoret att regeringen i brådskande ordning förbereder propositioner för åtgärder med vilka övervakningen av de utstationerade arbetstagarnas arbetsvillkor skall effektiviseras, och för dessa propositioner till riksdagen för behandling under höstsessionsperioden (RSv 45/2004).

Arbetsministeriet gav uppdraget till arbetsgruppen Iakttagande av lagenliga villkor för anställningsförhållande och främjande av jämställd konkurrens mellan företag (Ulteva 2), som tillsattes i april 2004. Arbetsgruppen leds av arbetsministeriet. Arbetsgruppens medlemmar representerar olika ministerier och arbetsmarknadsorganisationer.

Arbetsgruppen Ulteva 2 har utarbetat lagändringar för lagen om utstationerade arbetstagare (1146/1999) och för arbetarskyddslagen (738/2002). I lagen om utstationerade arbetstagare placerades speciellt de utstationerade hyrda arbetstagarna i en jämlik ställning med hyrda arbetstagare som anställs av i Finland verksamma företag i fråga om bestämning av minimilön. Arbetsgivarföretag som utstationerar arbetskraft till Finland förpliktades att tillsätta en representant som har fullmakt att ta emot och upprätta handlingar i arbetsgivarföretagets namn. Arbetsgivarföretaget eller dess representant förpliktades att upprätthålla information om den utstationerade arbetstagaren och dennes arbetsvillkor så att den är tillgänglig för arbetarskyddsmyndigheterna, samt förse personalens representant med uppgifter gällande den utstationerade arbetstagarens arbetsvillkor. Därutöver bör arbetsgivaren eller dennes representant förvara uppgifterna gällande den utstationerade arbetstagarens arbetstidsbokföring och löneuppgifter i Finland. Bestämmelsernas iakttagande effektiviseras med ett straffhot. Lagändringen trädde i kraft den 1.1.2006.

Arbetarskyddslagen utökades med en skyldighet för byggnadsplatsens ledande eller övervakande byggherre att ombesörja att alla arbetstagare som rör sig på byggnadsplatsen bär bildförsedd identifikation, av vilken även arbetstagarens arbetsgivare framgår. Ombesörjningsskyldighetens iakttagande effektiviseras med ett straffhot. Lagändringen trädde i kraft den 1.2.2006.

Arbetsgruppen Ulteva 2 fortsätter med den uppdragsenliga förberedningen.

5.2. Invandringspolitiskt program

Arbetsgruppens förslag till regeringens invandringspolitiska program skall behandlas av statsrådet i juni. Programmet berör inte direkt arbetskraftsrörligheten inom EU:s inre marknad. Trots detta gäller många av de förslagna åtgärderna också EU-medborgare, som t.ex. utvecklandet av integrationssystemet, främjandet av etnisk jämlikhet och stödjandet av utvecklandet av ett mångsidigt samhälle. Det invandringspolitiska programmens huvudsakliga tyngdpunkt ligger i främjandet av arbetsmotiverad invandring. Med denna och med andra åtgärder strävar man till att kunna besvara de befolkningspolitiska utmaningarna, speciellt såsom de förväntas vara efter år 2010.

Regeringens invandringspolitiska program bygger på en tydligt annorlunda funktion och tidsperiod än övergångsperioden. Regeringens invandringspolitiska program följer samma linje som åtgärderna för främjande av invandring av arbetskraft som nämns i kommissionens rapport om hantering av ekonomisk invandring.¹² Det invandringspolitiska programmet innehåller dock längregående förslag än rapporten.

5.3. Bulgariens och Rumäniens anslutning till EU

5.3.1. Regeringens proposition om godkännande av fördraget om Bulgariens och Rumäniens anslutning till Europeiska unionen

Regeringen lämnade en proposition till riksdagen om godkännande av fördraget om Bulgariens och Rumäniens anslutning till Europeiska Unionen samt ett förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i fördraget och upphävande av lagarna om sättande i kraft av Europaavtalet med dessa stater (HE 218/2005) den 22.12.2005. I propositionen föreslås att riksdagen godkänner fördraget mellan Europeiska Unionens medlemsstater och Bulgarien och Rumänien om Bulgariens och Rumäniens anslutning till Europeiska Unionen. Fördraget är undertecknat i Luxemburg i april 2005. Till fördragets väsentliga delar hör anslutningsprotokollet som innehåller anslutningsvillkoren och anpassningarna till fördragen som utgör grunden för unionen, samt anslutningsakten med bilagor.

Anslutningsavtalen träder i kraft i början av januari 2007 under förutsättning att alla parter i anslutningsavtalet har deponerat sitt ratifikationsinstrument hos Italiens regering före slutet av december 2006. Anslutningsavtalet motsvarar innehållsmässigt anslutningsavtalet som beskrivs i punkt 2.2. Finland förbehöll sig inte möjligheten att begränsa rörligheten av arbetstagare från Bulgarien och Rumänien till Finland som sker inom ramen för utbud av tjänster.

I regeringens proposition (HE 218/2005) konstateras att regeringen inte ännu har beslutit om den skall föreslå inför riksdagen att Finland skulle införa övergångsperioderna gällande begränsning av arbetskraftens fria rörlighet med Bulgarien och Rumänien. Om regeringen beslutar att lämna en proposition till riksdagen om införande av övergångsperiod, inkluderas förslagen om lagstiftning i en skild regeringsproposition. Om regeringen beslutar att inte föreslå införandet av en övergångsperiod för Bulgariens och Rumäniens del, presenteras regeringens ställningstagande i samband med redogörelsen till riksdagen om effekterna kring lagen om övergångstid.

5.3.2. Nyckeltal i Bulgarien och Rumänien

Bulgarien¹³

- Befolkningen är högt utbildad (över 15 % har en högre högskoleexamen) och språkkunnig.
- Lönenivån är låg, men stiger tydligt efter anslutningen till EU

¹² COM (2005) 669 final, Bryssel 21.12.2005.

¹³ Källa: Finpros landsrapport, Bulgarien, december 2005, <http://www.finpro.fi/fi-FI/Market+Information/Country+Information/Europe/Bulgaria/Bulgaria/Maaraportti+pdf.htm>

- Under tredje kvartalet år 2005 var den genomsnittliga bruttolönen 320 BGN (163,65 EUR)
- Trots den snabbare ekonomiska växten är antalet arbetslösa i Bulgarien fortfarande stort, även om det har minskat tydligt under senaste år. Under andra kvartalet år 2005 utgjorde de arbetslösa endast ca. 10 % av arbetskraften, då andelen ännu 2000 hade en rekordstorlek på 18,7 %. Den minskade arbetslösheten är en välkommen nyhet för regeringen, som har hållit förbättrandet av sysselsättningen som ett av sitt programs centralaste mål. Nya arbetsplatser har delvis kunnat skapas med hjälp av sysselsättningsprogrammen som stöds av regeringen, men största delen har skapats av den privata sektorn. Arbetslöshetsgraden kommer att förbli rätt hög under kommande år, eftersom privatiseringen av de statsägda företagen oundvikligt innebär uppsägningar.
- De regionala variationerna i fråga om arbetslöshet är stora. I huvudstaden Sofia var endast ca. 4 % arbetslösa år 2004, men på flera områden bl.a. i landets norra och östra delar var arbetslöshetsgraden närmare 20 %. Företag som skapar nya arbetsplatser på de områden där arbetslösheten är störst beviljas bl.a. skatteförmåner.
- Arbetskraftskostnaderna i Bulgarien är för närvarande ännu låga enligt den regionala jämförelsen. Under det tredje kvartalet år 2005 var den genomsnittliga lönen endast 320 leva, vilket motsvarar ca. 164 euro. Utgångslönen för t.ex. en utbildad ingenjör är ca. 200 euro i månaden.
- Efter anslutningen till EU stiger lönekostnaderna tydligt från den nuvarande nivån, men är fortfarande lägre än områdets medeltal. Bristen på yrkeskunnig arbetskraft inom vissa sektorer leder också den till att lönenivån stiger, men minskar å andra sidan på de nyutbildades intresse att söka arbete utomlands.

*Rumänien*¹⁴

- Antalet arbetslösa i Rumänien steg under hela andra hälften av 90-talet, men ökningen har saktat ner något under början av det nuvarande decenniet. Under år 2004 lyckades man sänka det genomsnittliga antalet arbetslösa till lite under 7 % av arbetskraften. Antalet arbetslösa sjunker inte väsentligt under närmaste år, eftersom det finns stora statliga företag som ännu inte har privatiserats och de strukturella innovationerna inte ännu har utförts. Arbetslöshetsproblemet omfattar stora regionala variationer. I huvudstaden Bukarest är antalet arbetslösa genomsnittligt lägre, medan arbetslöshetsgraden på vissa områden i nordostliga Rumänien kan vara t.o.m. 16 %.
- Lönenivån i Rumänien är bland Europas lägsta. Arbetskraftens utbildningsnivå och tekniska kunskaper ligger däremot på en god medelnivå. Multinationella företag har goda erfarenheter av rumänska arbetstagare, som med en väsentligt lägre lön sköter sina uppgifter lika väl som de västländska arbetstagarna. Lönerna för välutbildade och yrkeskunniga chefer har emellertid stigit under senaste år. I september 2005 var den genomsnittliga bruttolönen 965 RON (264,44 EUR) och nettolönen 736 RON (201,70 EUR). Arbetsgivarnas anställningskostnader är dock betydligt högre på grund av olika skattekostnader och sociala kostnader. Lönenivån är högst i Bukarest och lägst i landets nordostliga och sydostliga delar.

5.3.3. Arbetskraftens rörlighet från Bulgarien och Rumänien till Finland

Även om invånarantalet i Bulgarien och Rumänien är sammanlagt nästan 30 miljoner och även om den pågående privatiseringen av statliga företag kommer att innebära en hög arbetslöshet också i framtiden, förväntas det ingen betydande arbetskraftsrörelse från dessa land till Finland. Orsaken är att de traditionella migrationsrörelserna från Bulgarien och Rumänien har varit riktade mot Mellaneuropa istället för Finland. Bulgarien och Rumänien ligger på långt avstånd ur Finlands perspektiv. Mängden arbetskraft på de bulgariska och rumänska arbetsmarknaderna som motsvarar den typ som efterfrågas på den finländska arbetsmarknaden är relativt liten.

Under år 2005 kom sammanlagt 555 asylsökande från Bulgarien och 55 från Rumänien till Finland. Slovakiens exempel hänvisar till att antalet asylsökande minskar efter att ett land ansluter sig till EU. År 2005 sökte

¹⁴ Källa: Finpros landsrapport, Rumänien, december 2005, <http://www.finpro.fi/fi-FI/Market+Information/Country+Information/Europe/Bulgaria/Bulgaria/Maaraportti+pdf.htm>

endast 7 slovakiska medborgare asyl i Finland, då siffran var 421 år 2002. Asylsökningar som lämnats av EU-medborgare behandlas oftast genom försnabbat förfarande. Ingen asyl har beviljats de nya medlemsstaternas medborgare.

5.4. Övriga initiativ

Riksdagen har godkänt lagen om ändring av utlänningslagen (HE 78/2005). Lagen bestämmer om tilläggande av bestämmelser som strävar till att främja invandringen och sysselsättandet i Finland av utländska studerande till utlänningslagen. Lagen omfattar också några tekniska korrigeringar i utlänningslagen. Lagen trädde i kraft den 1.2.2006. Medan övergångsperioden är i kraft utvidgar lagen också de nya EU-medborgarnas rätt till förvärvsarbete så till vida att personer som avlagt examen i Finland har rätt till förvärvsarbete i Finland.

I regeringens proposition till lag om ändring av utlänningslagen (198/2005) föreslås att ändringarna som krävs för implementeringen av det så kallade familjeåterföreningsdirektivet införs i utlänningslagen. Syftet med direktivet är att närma medlemsstaternas nationella lagstiftningar i fråga om inresa och vistelse i landet av familjemedlemmar till tredje länders medborgare. Den förslagna lagändringen skulle inte påverka övergångsperiodens tillämpning, eftersom alla nya EU-medborgares familjemedlemmar med stöd i 2 § 4 punkt lagen om övergångstid har obegränsad rätt till förvärvsarbete i Finland.

Implementeringen av direktivet *om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning* (2003/109/EG) förbereds av inrikesministeriet. Direktivets implementering anknyter till lagen om övergångstid bl.a. genom tredjelandsmedborgares rätt till arbete i ett annat EU-land. I Estland bor över 250 000 ryska medborgare och statslösa personer, av vilka största delen kan räknas som varaktigt bosatta. Den utsatta tiden för implementeringen (23.1.2006) kan emellertid inte uppfyllas. Det sannolikaste är att ändringarna som förutsätts av direktivet kan träda i kraft tidigast i maj-juni 2006.

Inrikesministeriet förbereder också implementeringen av direktivet *om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig i medlemsstaterna* (2004/38/EG). Syftet med direktivet är att samla och aktualisera de olika gällande bestämmelserna inom gemenskapen som berör arbetstagare, idkare av yrkesverksamhet, studerande och personer utanför arbetsmarknaden. Målet är att förenkla och effektivisera unionsmedborgarnas rätt till att fritt röra sig och uppehålla sig i medlemsstaterna. Direktivet skall träda i kraft före den 30.4.2006.

6. Regeringens slutsatser om effekterna kring övergångsperioden och den fria rörligheten av tjänster

(1) De nya EU-medborgarnas rörlighet på EU-området har varit mindre än väntat. De största rörlighetsökningarna har skett i Irland och i Storbritannien. Ökningen av arbetskraftsutbudet har huvudsakligen motsvarat efterfrågan. Särskilt de gamla EU-länderna som inte har infört en övergångsperiod har fått den arbetskraft de behöver från de nya EU-länderna. Antalet arbetstagare som kommit till Sverige från de nya EU-länderna har varit lågt, trots att tillträdet till arbetsmarknaden inte har begränsats. Arbetskraft från de nya EU-länderna har också rört sig till de gamla EU-länderna som har infört övergångsåtgärder. Enligt kommissionens syn har arbetskraften som kommit från de nya EU-länderna haft en positiv effekt på de gamla EU-ländernas arbetsmarknader.

(2) Som en positiv aspekt har övergångsperioden medfört ett budskap till den inhemska arbetsmarknaden om strävan för ett kontrollerat verkställande av utvidgningen och om prioriteringen av den redan befintliga arbetskraften i konkurrensen om lediga arbetsplatser. I Finland har övergångsperioden i viss mån väckt en diskussion om arbetsmarknadens struktur och den utländska arbetskraftens roll på arbetsmarknaden. I de nya medlemsstaterna har övergångsreglerna som tillämpas av Finland och av andra gamla EU-länder ansetts vara diskriminerande mot de nya EU-medborgarna och vara ett tecken på att arbetsmarknaderna består av "två skikt".

(3) I Finland har ingen betydande förändring registrerats i mängden av arbetskraft som kommit från de nya EU-länderna sedan utvidgningen. På grund av det snäva tillämpningsområdet har betydelsen som övergångsperioden haft i begränsningen av inresandet av arbetstagare från de nya medlemsstaterna varit liten. I takt med det ökade utbudet av utstationerad arbetskraft har övergången från direkt sysselsättning till anlitandet av utomstående arbetskraft försnabbats, särskilt inom byggnadsbranschen. Utvecklingen har medfört missförhållanden, som t.ex. svårigheter i övervakningen av arbetsvillkor i samband med underentreprenad och hyrt arbete, en osäker ställning för arbetstagarna och förlorandet av skatteinkomster. Som nackdel har det ökade anlitandet av utstationerad arbetskraft också orsakat att största delen av arbetstagarnas rörlighet i praktiken har hamnat utanför den statistiska uppföljningens räckvidd.

(4) Finland verkar intressera närmast den estniska arbetskraften. Särskilt bland estniska ungdomar har det varit vanligt att komma till Finland för att arbeta i korta perioder. Under övergångsperioden verkar emellertid inte rörligheten från Estland och de övriga nya EU-länderna till Finland vara återspeglad i antalet arbetssökande eller antalet lediga arbetsplatser. Man kan således uppskatta att rörligheten har skett på arbetsmarknadens villkor också i Finland.

(5) Ett slopande av övergångsperioden skulle sannolikt inte ha någon betydande kvantitativ inverkan på utbudet av arbetskraft från de nya EU-länderna i Finland. Orsaken är att arbetstagarnas rörlighet även under övergångsperioden har varit tämligen fri. Eftersom rörligheten har varit fri inom ramen för tillhandahållandet av tjänster, har rörlighetstrycken delvis redan lättat. Slopandet av övergångsperioden skulle sannolikt minska på utbudet och efterfrågan av utstationerad arbetskraft från de nya EU-länderna åtminstone i viss mån, eftersom beställandet av tjänster från utlandet inte längre skulle vara den enda "fria" kanalen för anskaffande av arbetskraft från de nya EU-länderna. Ökningen av sen direkta sysselsättningen skulle ge bättre möjligheter att övervaka arbetsvillkoren för arbetstagarna som kommit från de nya EU-länderna samt överlag förbättra de utländska arbetarnas ställning på den finländska arbetsmarknaden. Ökandet av direkt sysselsättning skulle också bidra till att öka Finlands skatteinkomster.

(6) Uppskattningarna gällande den finländska arbetsmarknadens framtidsutveckling hänvisar till att tillgängligheten av arbetskraft kommer att försämras under de närmaste åren i flera branscher och på flera områden. Samma tendens gäller även i andra gamla EU-länder. På grund av den försämrade tillgängligheten av arbetskraft kan det ej heller anses ändamålsenligt att under kommande år begränsa invandringen av EU-medborgare.

(7) Slopandet av övergångsperioden skulle inte i sig påverka den statistikmässiga uppföljningen av arbetskraften som kommer från de nya EU-länderna. Förändringar av statistik om EU-medborgarnas rörlighet borde i varje fall utvecklas. En möjlighet är att kräva att de nya EU-ländernas medborgare registrerar sig, på ett sätt som tillåts av anslutningsfördragen. Förutsättningarna att föra statistik skulle också förbättras genom en effektivisering av registrerandet av samtliga EU-medborgares uppehållsrätt. Dessa ändringar skulle också förbättra förutsättningarna att övervaka arbetsvillkoren. Myndigheterna och arbetsmarknadsparterna borde på olika sätt uppmuntra EU-medborgarna att registrera sig redan före den utsatta tre månadersperioden går ut.

(8) Regeringen har i enlighet med villkoren som ställdes av riksdagen förberett propositioner om åtgärder med vilka övervakningen av utstationerade arbetstagare skall effektiviseras. Ändringarna i lagen om utstationerade arbetstagare och i arbetarskyddslagen, som under arbetsministeriets ledning förberetts av arbetsgruppen Ulteva 2, har trätt i kraft. I enlighet med sitt uppdrag fortsätter arbetsgruppen förberedelsearbetet för att effektivisera arbetsvillkorens övervakning och bekämpa snedvridningen av konkurrensen på grund av försummade arbetsgivar skyldigheter. Det skulle också vara viktigt att uppskatta i vilken mån det finns behov för tilläggsresurser för arbetsvillkorens övervakning.

(9) Fördragen om Bulgariens och Rumäniens anslutning till EU motsvarar till sin uppläggning utvidgningen som skedde år 2004. Finland har inte möjlighet att begränsa arbetstagarnas rörlighet inom ramen för tillhandahållande av tjänster. Även om invånarantalet i Bulgarien och Rumänien är sammanlagt nästan 30 miljoner och även om den pågående privatiseringen av statliga företag kommer att innebära en hög arbetslöshet också i framtiden, förväntas det ingen betydande arbetskraftsmobilitet från dessa land till Finland. Mängden av arbetskraft på de bulgariska och rumänska arbetsmarknaderna som motsvarar den typ som efterfrågas på den

finländska arbetsmarknaden är relativt liten. De traditionella migrationsrörelserna från Bulgarien och Rumänien har riktats till Mellaneuropa istället för Finland. Bulgarien och Rumänien ligger dessutom långt borta ur Finlands synvinkel, och det finns inga direkta trafikförbindelser.

7. Regeringens ställningstaganden

(1) Det finns inget behov för en fortsatt övergångsperiod. Från och med den 1 maj 2006 är det motiverat att börja tillämpa gemenskapsrättens bestämmelser på personer vars medborgarskap omfattas av övergångsperioden, med följande åtgärder:

- Regeringen skall utveckla registreringsförfarandena som gäller samtliga EU-medborgare med syfte att förbättra statistik över rörligheten av arbetskraft från EU-länderna. Registreringsförfarandena utvecklas i samband med att direktivet om EU-medborgarnas rörlighet och vistelse i andra medlemsstater sätts i kraft i Finland.
- Regeringen skall utreda vilka registreringskraven för nya EU-medborgare anslutningsfördragen tillåter och överlämna de nödvändiga förslagen senast den 31.3.2006. Registreringskravet skulle förbättra möjligheterna att uppfölja arbetskraftens rörlighet och övervaka arbetsvillkoren.
- Regeringen fortsätter effektiviseringen av arbetsvillkorens övervakning. De nödvändiga tilläggsresurserna för arbetsvillkorens övervakning i samband med underentreprenad och hyrt arbete säkerställs. Målet med förberedelserna är att främja efterföljandet av arbetsvillkoren och bekämpa en snedvridning av konkurrensen på grund av försummelse av arbetsgivarskyldigheter, samt skapa förutsättningar för efterföljandet av lagarna och arbetsvillkoren för i Finland verksamma beställarföretag. Arbetsgruppen Ulteva 2 ger sina förslag till nödvändiga lagstiftningsändringar senast den 10.3.2006, varpå regeringen överlämnar de motsvarande lagförslagen.

(2) Då EU utvidgas finns det inget behov att begränsa tillträdet av bulgariska och rumänska medborgare till den finländska arbetsmarknaden.