



DIIS · DANSK INSTITUT FOR INTERNATIONALE STUDIER



EUROPA EFTER UDVIDELSEN

Østudvidelsen og arbejdskraften: myter og realiteter

ANNE METTE VESTERGAARD OG CATHARINA SØRENSEN



Retten til frit at rejse og tage arbejde har stor symbolsk betydning for borgere fra de 10 nye EU-lande. Derimod er mange nuværende EU-borgere bekymrede. De forholder sig måske afventende og overvejer fordele og ulemper: "Hvad betyder det her nu for mig?"

Kommer der en invasion af polakker? Vil østeuropæerne virke som løntrykkere og misbruge sociale ordninger? Får vi flere illegale østarbejdere til landet? Eller kommer der overhovedet arbejdskraft nok til Danmark?

Denne bog giver et bud på, om de bekymringer, der har været fremme i debatten, bygger på myter eller realiteter.

Anne Mette Vestergaard er europapolitisk chefrådgiver og Catharina Sørensen er ph.d.-studerende, begge Dansk Institut for Internationale Studier.

Bogen er den første i en serie om Europa efter Udvidelsen, der støttes finansielt af Europa-Kommissionen.

Europa efter Udvidelsen

Østudvidelsen og arbejdskraften: myter og realiteter

Anne Mette Vestergaard
og Catharina Sørensen

DANSK INSTITUT FOR INTERNATIONALE STUDIER

Anne Mette Vestergaard er europapolitisk chefrådgiver ved Dansk Institut for Internationale Studier.

Catharina Sørensen er ph.d.-studerende ved Dansk Institut for Internationale Studier.

En varm tak for værdifuld hjælp til vor kollega Julie Pruzan-Jørgensen og til forfatter, ph.d. Hans Kornø Rasmussen. Tak også til Sofie Brøndt Jørgensen og Ninna Nyberg Sørensen, begge Institut for Internationale Studier. Vi er blevet godt modtaget af Peter Huber fra det østrigske forskningsinstitut WIFO, Martin Kunze fra Den Internationale Organisation for Migration (IOM), Christian Mandl fra det østrigske handelskammer samt Krystyna Iglicka fra Institute of Public Affairs i Polen. Endelig har vi sat stor pris på faglige bidrag fra mange andre: embedsmænd i de danske, polske og østrigske beskæftigelsesministerier, flere af de nye medlemslandes herværende ambassader, de danske ambassader i Holland, Polen, Storbritannien, Sverige og Østrig samt interesseorganisationer i Danmark.

© København 2004

Dansk Institut for Internationale Studier, DIIS
Strandgade 56
1401 København K
Tlf.: 32 69 87 87
Fax: 32 69 87 00
E-mail: diis@diis.dk
Web: www.diis.dk

Redaktør: Anne Mette Vestergaard
Tryk: Gullanders Bogtrykkeri a-s, Skjern
Grafisk design: Carsten Schiøler
Sats: Anni Kristensen
Omslagsfoto: Polfoto

ISBN: 87-7605-010-6
Pris: 75,00 kr (inkl. moms)
Publikationen kan downloades gratis
fra www.diis.dk.

DIIS's publikationer kan købes i boghandelen
og bestilles hos:

Statens Information
Web: www.netboghandel.dk

Ekspedition til boghandlere:

Nordisk Bog Center A/S
Bækvej 10-12
4690 Haslev
Tlf.: 56 36 40 40
Fax: 56 36 40 39

Indholdsfortegnelse

Resume · 4

Indledning · 7

DEL I: NYE MULIGHEDER · 10

Den lange vej til et følsomt kompromis · 10

Åbne eller lukke: det svære valg · 18

Teori og virkelighed · 32

Virkeligheden i går, i dag og i morgen · 35

DEL II: GODE GRUNDE TIL BEKYMRING? · 51

Polakkerne kommer! · 52

Det nye EU: Flere om færre job · 56

Østarbejdere skaber løntryk · 59

Østeuropæiske fupfirmaer på vej · 64

Mere illegalt arbejde? · 67

Social turisme · 72

Østlande bliver EU's B-hold · 76

Hjerneflugt fra øst – jobflugt fra vest · 78

Der kommer ikke nok · 81

Konklusion · 85

EU's udvidelse og arbejdskraften: udvalgte begreber · 87

Noter · 91

Resume

- Arbejdskraftens frie bevægelighed var et af de vanskeligste spørgsmål under forhandlingerne om EU's udvidelse. Tiden før Murens fald stod fortsat klart i erindringen. Dengang var grænserne svært bevogtede, og udlandsrejser var ikke for de almindelige borgere i øst. For borgerne fra de 10 nye EU-lande har retten til frit at rejse og tage arbejde derfor stor symbolsk betydning.
- Resultatet af forhandlingerne blev et følsomt kompromis, der i realiteten overlader det til hvert enkelt EU-land at træffe sit valg: Enten åbnes arbejdsmarkedet straks den 1. maj 2004 eller også opretholdes begrænsninger for de nye EU-borgere i en overgangsperiode. I alle EU-lande er dette valg en vanskelig politisk beslutning.
- Den politiske beslutningsproces vanskeliggøres af, at der ikke foreligger sikre prognoser for den kommende migration fra de nye medlemslande. Migrationsteorien kan give os nogle bud på fremtiden, og adskillige migrationsstudier søger at forudsige morgendagens trends. En gennemgående konklusion er, at et relativt beskedent antal central- og østeuropæere vil søge til de nuværende EU-lande for at arbejde. Umiddelbart efter udvidelsen lyder forventningen på mellem 140.000 og 240.000 migranter om året fordelt på hele EU – inklusive familiemedlemmer til de vandrende arbejdstagere. Danmark står ikke højt på ønskeseddelen og et – højt sat – bud vil være, at udvidelsen årligt vil føre 2.000 nye østborgere hertil. Sæson-

arbejdere vil være den typiske migrantgruppe, mens de højtuddannede kan blive svære at tiltrække.

- I takt med at udvidelsen nærmer sig, er et stigende antal bekymringer bragt på bane. Når man samler op på den danske debat, kan de fleste bekymringer koges ned til frygten for en større tilstrømning af borgere fra de nye medlemslande. Det betyder, at hvis invasionen stort set udebliver, vil frygten for f.eks. pres på lønninger og sociale ydelser svinde betydeligt. Derimod vil bekymringen om fremtidig mangel på arbejdskraft få større vægt. I den nuværende situation, hvor alle seriøse undersøgelser peger på et beskedent migrationspotentiale, bliver det til en politisk afgørelse, om man vil gå med livrem og seler fra start eller trække i nødbremsen, hvis der senere opstår et problem.
- Danmark har valgt den sikre løsning i form af en "blød overgangsordning": En åbning af arbejdsmarkedet med særlige betingelser knyttet til østeuropæernes arbejdstilladelser. Alt efter temperament vil østeuropæerne så glæde sig over, at der trods alt viser sig nye muligheder i forbindelse med udvidelsen eller beklage, at de ikke får rettigheder som andre EU-borgere i deres første år som EU-medlemmer.



CYPERN
0,7 mio.
BNP: 72*

DET UDVIDEDE EU



Indbyggerantal afrundet til nærmeste million.
Bruttonationalprodukt (BNP) pr. indbygger angivet i
købekraftsstandarder (KKS). Gennemsnittet for EU-15=100.
Tallene er fra 2003.

*) Tal fra 2001-2002.

-) Ingen data

Kilde: Eurostat

Indledning

Fra tidligere rejser i Polen husker vi de lange køer. Butikker med halvtomme hylder. Bagere uden brød. Købmænd med varer, ingen havde behov for. I dag – en tilfældig fredag eftermiddag i Warszawa – er udbuddet af varer, som vi kender det i Vesten. Den besøgende støder kun ind i en enkelt kø: Foran det amerikanske konsulat i gaden Piekna holder en væbnet betjent øje med et par hundrede polakker, der venter på at få ekspederet deres ansøgninger om visum til USA.

Polen bliver sammen med ni andre lande medlem af EU den 1. maj 2004. Vil polakkerne fra den dag stille sig i kø foran den danske ambassade for at få en dansk arbejdstilladelse? Vil borgere fra de nye, fattigere medlemslande acceptere en ussel løn og trænge danskere ud af arbejdsmarkedet? Får vi nye historier i pressen om østarbejdere, der gemmes bort på hølfter og i skurvogne? Kan vi imødesee "sociale turister", der blot kommer hertil for at udnytte det danske velfærdssamfund? Eller skal vi tværtimod se østudvidelsen som en mulighed for at få løst det problem, at vi har en befolkning, der bliver ældre og ældre? Bliver udfordringen i så fald at få tiltrukket et tilstrækkeligt antal kvalificerede østeuropæere til fremtidens danske arbejdsmarked?

Arbejdskraftens frie bevægelighed var et af de vanskeligste spørgsmål under forhandlingerne om EU's udvidelse. Tiden før Murens fald stod fortsat klart i erindringen. Dengang var grænserne svært bevogtede, og udlandsrejser var ikke for de almindelige borgere i øst. For de nye unionsborgere har

"Der ligger en uendelig smerte i den polske filosof Stanislaw Jerzy Leccs ord om, at man nok kan forstå budskabet 'Adgang Forbudt!', men at det værste budskab dog er 'Udgang Forbudt!'"

*Uffe Ellemann-Jensen
forhenværende udenrigsminister*

retten til fri bevægelighed derfor stor symbolsk betydning. Østeuropæerne vil ikke nødvendigvis benytte sig af denne ret, men friheden til at arbejde i hele EU ses som selve essensen af unionsborgerskab for de fleste borgere i de nye medlemslande.

Muligheder og bekymringer

Denne lille bog tager fat på nogle af de muligheder og bekymringer, som den frie bevægelighed kan give anledning til, når EU's nuværende 15 medlemslande får selskab af ti nye.

Hvor mange østeuropæere kunne egentlig tænke sig at drage til udlandet? Dette spørgsmål har siden Murens fald været genstand for talrige undersøgelser. Polen har af indlysende grunde påkaldt sig størst opmærksomhed: Næsten fyre millioner mere eller mindre velstående polakker kommer lettere til at udgøre et skræmmebillede end to millioner relativt rige slovenere.

EU-landene ser meget forskelligt på udfordringen. Kompromiset fra udvidelsesforhandlingerne stiller EU's regeringer over for et grundlæggende valg: Enten kan de åbne deres arbejdsmarkeder fra selv samme dag, de ti nye lande bliver medlemmer. Det gør Storbritannien. Eller de kan opretholde restriktioner for adgang til arbejdsmarkedet i en overgangsperiode på op til syv år. Det gør Østrig. Danmark har fundet en middelvej: Arbejdsmarkedet bliver åbnet for østeuropæerne, men i en overgangsperiode vil der være særlige betingelser knyttet til østeuropæernes arbejdstilladelse.

Bogen falder i to dele: Del I skitserer de nye muligheder, som arbejdskraftens frie bevægelighed giver i det udvidede EU. Der tages udgangspunkt i de til tider barske udvidelsesforhandlinger og i medlemsstaternes meget forskellige reaktioner på det følsomme kompromis. Debatten har været vanskeliggjort af den simple kendsgerning, at det er svært at spå

om fremtiden. Migrationsteorier og studier af migrationspotentialet er det nærmeste, vi kommer en krystalkugle, og derfor redegøres der også for de migrationsmønstre, der prægede gårsdagens Polen samt for de prognoser, som forudsiger morgendagens mønstre.

I del II er fokus hovedsagelig på Danmark og den danske debat. Der søges efter myter og realiteter i en politisk følsom og teknisk indviklet debat ved en gennemgang af nogle af de oftest fremførte bekymringer i forbindelse med den frie bevægelighed og udvidelsen. Det drejer sig om alt fra frygt for løntrykkeri og arbejdsløshed til frygt for B-medlemskab af EU samt bekymringen for, at der slet ikke kommer øst-arbejdere nok til Danmark.

Manuskriptet er afsluttet 16. december 2003.

God læselyst.

DEL I · NYE MULIGHEDER

Den lange vej til et følsomt kompromis

Der varmes op til forhandlinger

Udvidelsesforhandlingerne havde karakter af dansen om den varme grød under forhandlingerne om Nice-traktaten i 2000. Kandidatlandene lavede lange redegørelser for, hvornår og hvordan de ville tilpasse sig EU's regler. EU stillede opklarende spørgsmål. Kandidatlandene lavede nye redegørelser. EU stillede nye spørgsmål. Alt sammen nyttigt nok, men forhandlinger var det ikke. Og kandidatlandene begyndte at tvivle på, om EU-landene nu også mente det alvorligt med udvidelsen. Da Nice-traktaten kom i hus i december 2000, var der den fornødne politiske vilje til at komme videre med udvidelsen. Med daværende udenrigsminister Anna Lindh som en vigtig drivkraft greb svenskerne chancen og tog fat på

En kamp på to fronter

EU's udvidelsesforhandlinger med de ti nye medlemslande skete på to fronter. Først skulle EU-landene blive enige indbyrdes. Derefter kunne der forhandles med kandidatlandene. Det første var ofte det vanskeligste. Arbejdskraftens frie bevægelighed var ingen undtagelse. Kandidatlandene forsøgte ganske vist at afstemme deres synspunkter, men da først EU-landene var nået til enighed, lykkedes det at få brudt deres skrøbelige sammenhold – bl.a. ved at EU startede forhandlingerne med det land, der kunne ventes at være mindst besværligt, nemlig Ungarn.

tunge forhandlingsområder under deres EU-formandskab i foråret 2001. Fri bevægelighed af varer var overskueligt. Miljø var svært. Arbejdskraftens frie bevægelighed forekom uløseligt.

Tyskland og Østrig har et problem ...

Fronterne var trukket skarpt op. Der var uenighed EU-landene indbyrdes, og der var uenighed mellem kandidatlandene på den ene side og EU-landene på den anden.

De fleste EU-lande var umiddelbart rede til at følge kandidatlandenes argumentation: ingen overgangsperiode for arbejdskraften. Med Danmark i front blev der argumenteret for, at udgangspunktet for enhver udvidelse af EU netop var, at nye lande fra starten skulle stilles på lige fod med gamle. Samme rettigheder. Samme pligter. Ret for alle EU-borgere til at tage arbejde i andre EU-lande. Pligt til at give arbejds- og opholdstilladelse samt sociale ydelser til dem, der finder arbejde. Denne gruppe lande fremhævede, at EU netop lagde stor vægt på, at kandidatlandene skulle tilpasse sig EU's regler så hurtigt som muligt på alle andre områder. De central- og østeuropæiske lande havde i flere år gennemgået en vanskelig omstillingsproces for at leve op til EU's krav. Det ville være en glidebane, hvis de gamle medlemsstater nu stillede sig op og krævede en overgangsperiode, så snart det risikerede at gøre ondt.

Sverige tilhørte de lande, der ikke så behov for en overgangsperiode, men Anna Lindh gjorde fra starten klart, at Sverige måtte varetage sin formandskabsrolle: "Der er andre holdninger i andre medlemsstater". Hermed hentydede hun til Tyskland og Østrig, der med stor styrke fastholdt, at EU havde behov for en periode på syv år, inden der kunne ske fuld ligestilling mellem gamle og nye EU-borgere. I Tyskland argumenterede kansler Schröder for, at man med næsten 4 millioner arbejdsløse ikke kunne absorbere yderligere arbejdskraft fra de nye lande. Som begrundelse for, at overgangsperioden skulle være på netop syv år, blev fremført, at Tysk-

land fra 2010 ville få behov for arbejdskraft udefra, i takt med at befolkningen blev ældre.² Schröder prøvede samtidig at overbevise kandidatlandene om, at en overgangsperiode var i deres egen interesse: "Overgangsperioder er en garanti for, at kandidatlandene ikke vil miste den faglærte arbejdskraft, de har så hårdt brug for".³ Der var dog en vis modsigelse i dette argument. Schröder var nemlig villig til at se på modeller, der kunne give netop faglærte og højtuddannede mulighed for at tage arbejde i de nuværende EU-lande.

... som EU må løse

Mange modeller blev overvejet. Måske kunne man ...

- nøjes med en såkaldt sikkerhedsklausul, der skulle give mulighed for at lukke adgangen til arbejdsmarkedet i tilfælde af problemer.
- differentiere mellem de forskellige kandidatlande – for problemet var vel mest aktuelt i forhold til Polen, Tjekkiet, Slovakiet og Ungarn, mens det i mindre grad berørte de små afsidesliggende baltiske lande, det relativt rige Slovenien og østaterne Malta og Cypern.
- sondre mellem de nuværende medlemslande og lade Tyskland og Østrig få deres overgangsperiode, mens de øvrige lande kunne fravælge ordningen helt eller delvist.
- lave særlige begrænsninger for pendlere i grænseområderne mellem Tyskland-Østrig på den ene side og Polen-Tjekkiet-Slovakiet-Ungarn på den anden.
- fastlægge kvoter for adgang til EU's arbejdsmarked – land for land og sektor for sektor.

Kreativiteten var stor. Sat på spidsen kunne det hele måske have været reduceret til en overgangsperiode for ufaglærte polakkers adgang til det tyske arbejdsmarked – og som Østrig tilsvarende kunne have anvendt i forhold til sine nabolande. Men hverken Polen eller Tyskland kunne leve med så enkel en løsning. Det var politisk uholdbart at behandle Polen ringere end alle andre kandidatlande samt at lade Tyskland stå alene

Den svære forskelsbehandling

EU's udvidelsesforhandlinger med de kommende ti medlemslande foregik som individuelle regeringskonferencer: EU forhandlede med hvert land for sig. Alligevel blev der under forhandlingsforløbet hele tiden satset på løsninger, der var ens for alle. Skulle der differentieres, som det hedder i forhandlingsterminologien, måtte det være på grundlag af objektive kriterier. Kun hvis et land kunne påvise, at det ikke var som de andre, kunne dette begrunde en alternativ løsning. De fleste kandidatlande mente, at arbejdskraften passende kunne være det første område, hvor EU differentierede. Det var jo så åbenbart, at det befolkningsrige Polen var det egentlige problem. Solidariteten med Polen havde altså trange kår – og det var forståeligt nok. Hvert land kæmpede for eget hjerteblod. Den tjekkiske chefforhandler Pavel Telicka udtalte f.eks.: "Alle bør være enige om, at der er forskel på kandidatlandene med hensyn til deres potentielle trussel for arbejdsmarkedet i EU. Det er indlysende, at Tjekkiet ikke er et problem".⁴ Den belgiske premierminister Guy Verhofstadt tilsluttede sig synspunktet under et besøg i Prag: "Hvis et kandidatland ikke er et problem, kan jeg ikke se behovet for en overgangsordning. Vi må tage hensyn til, at situationen er forskellig i de forskellige kandidatlande".⁵

Men sagen var for følsom til at tjene som model for en differentiering. Bortset fra Malta og Cypern blev den endelige løsning ens for alle.

med problemet. Med andre ord: Alle skulle bidrage til en løsning af hensyn til det polsk-tyske forhold.

Europa-Kommissionen præsenterede i marts 2001 et såkaldt optionspapir, der skitserede mulige løsninger. De spændte lige fra helt fri adgang til total lukning. Papiret var tilsyne-

ladende neutralt, hvilket dækkede over, at kommissærerne var uenige indbyrdes. Mange fandt ikke, at overgangsordninger var nødvendige, men de lod sig overbevise af den tyske udvidelseskommisær Günter Verheugen, der ikke lagde skjul på, at der skulle findes en løsning, der imødekom Tyskland og Østrig. "Dette er nøglen til udvidelsens succes", sagde Verheugen i en tale i Berlin.⁶ Han frygtede, at mange tyskere ville vende sig mod udvidelsen, hvis en overgangsperiode på syv år ikke blev resultatet. Verheugens devise var "maksimal mobilitet med nødvendig beskyttelse". Efter højspændte drøftelser af papiret valgte Kommissionen i april at foreslå en 5+2-model: en femårig overgangsperiode, der kunne forlænges med yderligere to år for de lande, der måtte have behov herfor. Dermed kunne Tyskland og Østrig komme op på de ønskede syv år. Ordningen skulle gælde arbejdskraften fra alle otte central- og østeuropæiske lande, men ikke Malta og Cypern, som faldt under bagatelgrænsen.

Spansk forsøg på gidseltagning

EU-landene var internt uenige. Finland støttede Tyskland og Østrig, mens de øvrige medlemslande mente, at syv år var for længe: "Vi får jo snart brug for østarbejdskraften". Bølgerne gik højt. Kommissionens 5+2-forslag blev blødt op. Der tegnede sig et kompromis i form af en 2+3+2-model, der gav en ekstra anledning til efter to år at stoppe op og overveje, om der nu også fortsat var behov for en overgangsperiode.

Men et nyt problem dukkede op i horisonten. Spanien insisterede på, at man slet ikke ville acceptere en løsning på arbejdskraften, før man fik en "skriftlig politisk garanti" for, at landets støtte fra EU's regionalfonde ikke ville blive mindre, når der kom flere lande med i EU. Det lignede et forsøg på at tage udvidelsen som gidsel. Som et af de relativt fattige EU-lande frygtede Spanien at komme til at betale for, at der nu var endnu fattigere lande på vej ind i EU. Det var svært at få øje på forbindelsen til arbejdskraften. De øvrige EU-lande afviste da også at blande æbler og pærer sammen: Lige nu for-

handler vi om arbejdskraften. Vi skal også forhandle om fremtiden for EU's regionalstøtte. Men det slagsmål tager vi efter udvidelsen.⁷ Spanien kom altså ikke igennem med sit krav, og det svenske formandskab kunne notere endnu en sejr: EU var nået til enighed.

Da først kompromiset var i hus, bed Ungarn hurtigt til bollen: Det her kan vi godt leve med, hvis bare overgangsbestemmelserne bliver gensidige, og EU-landene fortæller os, hvordan de hver især vil gøre brug af modellen. Slovakiet og Letland fulgte umiddelbart efter. I løbet af efteråret 2001 fik Tjekkiet marginalt forbedret forhandlingsresultatet,⁸ hvorefter de resterende lande et efter et accepterede.

Den endelige løsning for arbejdskraften: En teknisk gennemgang⁹

Det endelige forhandlingsresultat er meget kompliceret. Det omtales ofte som "en overgangsperiode på syv år", men modellen er mere indviklet som så.

Overgangsordningen vedrører EF-traktatens grundlæggende bestemmelse om arbejdskraftens frie bevægelighed og den EU-lovgivning, der er tilknyttet, nemlig:

- EF-traktatens art. 39 om arbejdskraftens frie bevægelighed.
- Rådets direktiv 68/360/EØF af 15. oktober 1968 om afskaffelse af restriktioner om rejse og ophold inden for Fællesskabet for medlemsstaternes arbejdstagere og deres familiemedlemmer.
- Rådets forordning 1612/68/EØF af 15. oktober 1968 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet.

Der er ikke mulighed for en overgangsperiode vedrørende EU's regelsæt om social sikring af de vandrende arbejdstagere, f.eks. EF-forordning 1408/71.

En overgangsperiode er ikke en undtagelse

Overgangsperioder og undtagelser forveksles ofte. Det er ikke det samme. En overgangsperiode er et tidsrum, hvor det nye medlemsland ikke er omfattet af EU's regler. Når overgangsperioden udløber, gælder EU-reglerne i fuldt omfang. En undtagelse er derimod permanent. De nye lande har fået overgangsperioder, mens den danske sommerhusregel er et eksempel på en undtagelse.

“Op til” syv år ...

EU's aftale med de kommende medlemslande fra Central- og Østeuropa indebærer en overgangsperiode på op til syv år for adgangen for arbejdskraft fra de nye medlemslande til de nuværende EU-landes arbejdsmarkeder – og omvendt.

... men gerne mindre

Når den korrekte betegnelse er “op til” syv år, skyldes det, at ordningen er opbygget som en 2+3+2-model: Udgangspunktet er en toårig overgangsperiode med mulighed for, at hvert land selv kan vælge, om det vil forlænge med yderligere tre år. Overgangsperioden kan på særlige betingelser forlænges i yderligere to år.

Forlængelse skal begrundes

Efter udløbet af de første to år kan de enkelte lande på baggrund af en evalueringsprocedure vælge at forlænge overgangsperioden i yderligere tre år. Efter fem år kan overgangsforanstaltningen forlænges i endnu to år, såfremt der er “alvorlige forstyrrelser på arbejdsmarkedet” eller risiko herfor, hvis der sker en fuld åbning. Begge typer forlængelse kræver, at Europa-Kommissionen underrettes. I modsat fald er det EU-reglerne, der finder anvendelse.

Aftalen er gensidig

Ordningen er gensidig. Det betyder, at de nye medlemslande tilsvarende har mulighed for at vente med at åbne deres arbejdsmarkeder.

Ingen nye begrænsninger

Overgangsperioden berører ikke borgere fra nye medlemsstater, der den 1. maj allerede har lovligt ophold og arbejde i en nuværende medlemsstat.

En såkaldt standstillklausul indebærer, at der ikke kan indføres yderligere restriktioner i adgangen til de respektive arbejdsmarkeder i forhold til tidspunktet for undertegnelse af udvidelsestraktaten.

De nuværende medlemslande har i erklæringer til traktaten udtrykt, at de vil bestræbe sig på at øge adgangen til arbejdsmarkedet med henblik på at fremskynde tilnærmelsen til gældende EU-regler. For de lande, der ikke åbner deres arbejdsmarked fra starten, er tanken således, at de hele tiden bør være på udkig efter områder, hvor de kan lempe de restriktioner, der måtte være. Borgere fra de nye medlemslande skal desuden gives fortrinsret frem for arbejdskraft fra lande uden for EU, de såkaldte tredjelande.

Hvis det går galt: nødbremse

Hvad sker der, hvis et land opdager, at det alligevel er gået for stærkt med at få åbnet for de nye unionsborgere? De lande, der har åbnet deres arbejdsmarked og fuldt ud anvender EU-reglerne, vil de første syv år efter udvidelsen kunne bruge en nødbremse i form af en sikkerhedsmekanisme fra udvidelsestraktaten. Sikkerhedsmekanismen indebærer, at en medlemsstat kan ophæve EU-reglerne om den frie bevægelighed, såfremt der sker "alvorlige forstyrrelser" på arbejdsmarkedet.

Alt i alt er der altså to fundamentalt forskellige udgangspositioner, hvert land skal vælge imellem: a) at "gå med livrem og seler" fra starten af udvidelsen i form af en overgangsperiode, eller b) at åbne arbejdsmarkedet på lige vilkår for nye og gamle EU-borgere og derefter trække i en nødbremse (sikkerhedsmekanisme), hvis der efterfølgende skulle vise sig problemer.

Bekymringer kan også gå den anden vej

Malta og Cypern er ikke berørt af overgangsperioden. Som et kuriosum kan nævnes, at Malta frygter en invasion af sicilianske arbejdstagere og derfor i en periode på syv år har mulighed for at anvende en sikkerhedsmekanisme, hvis det viser sig nødvendigt at begrænse adgangen til det maltesiske arbejdsmarked.

VALGET

Enten ...



eller ...



Åbne eller lukke? – det svære valg

Det endelige kompromis i udvidelsestraktaten rummer flere valgmuligheder. I første omgang skal politikerne i hvert land tage stilling til, om de vil benytte sig af en overgangsordning, eller om de straks vil give de nye EU-borgere samme rettigheder som de nuværende. Nogle EU-lande kunne nok føle sig fristede til at indføre nye restriktioner, hvis ikke det ville være i strid med den såkaldte standstillklausul i udvidelsestraktaten. Andre ser udvidelsen som en kærkommen anledning til at få tilført nødvendig arbejdskraft.

Østrig og Storbritannien er eksempler på EU-lande, der har valgt helt forskelligt.

Østrig lukker ...

Der er flere grunde til, at Østrig på det nærmeste gjorde sin accept af hele udvidelsen afhængig af en overgangsperiode for arbejdskraftens frie bevægelighed.

“100.000 central- og østeuropæere på bare to år”. Dette er ikke en spådom om udvidelsens mulige konsekvenser, men størrelsen på den migration, som Østrig oplevede efter Berlinmurens fald. Det er samtidig en af årsagerne til, at østrigerne frygter en ny flodbølge af vandrende arbejdstagere, når udvidelsen bliver en realitet. Med denne erfaring i baghovedet forventer østrigerne, at deres land står meget højt på de fleste migranternes ønskeliste.

Politisk klima

Det ville kræve mere end almindeligt politisk mod for kansler Schüssel at forlange det østrigske arbejdsmarked åbnet for østeuropæere fra den 1. maj 2004. 8,5 procent af Østrigs arbejdsstyrke kommer allerede fra lande uden for EU, og halvdelen af plejepersonalet på Wiens hospitaler er fra det tidligere Jugoslavien. På trods af det høje antal migranter ønsker de fleste østrigere ikke, at deres land skal være et "indvandringsland" på linje med Storbritannien eller USA. Det har afspejlet sig i det politiske klima. Ønsket om strammere immigrationslove spillede en stor rolle, da de østrigske vælgere bragte Jörg Haiders højrenationalistiske frihedsparti i regering i 2000 og, på trods af stor international kritik, til genvalg i 2003.

Pendling

Med landegrænser til Ungarn, Tjekkiet, Slovakiet og Slovenien inviterer Østrigs geografiske placering til at pendle. Og det er netop pendling – og ikke permanent migration – der bekymrer østrigerne mest i forbindelse med EU's udvidelse. Østrigs største byer ligger tæt ved grænsestrækningen – og med kun 55 kilometer mellem sig er Wien og Bratislava to af verdens tættest beliggende hovedstæder. Allerede i dag er der rigtig mange pendlere, og migrationseksperter er enige om, at der er potentiale for endnu flere.

Den korte afstand til Bratislava betyder, at det især er slovakkerne, der er det store samtaleemne i Østrig. Selvom både Wien og Bratislava ligger idyllisk i Donaulandet, er der nemlig væsentlig forskel på, om man bor på den ene eller den anden side af grænsen – for eksempel på, hvor dybe lommer man har brug for, når det er lønningsdag. I nogle slovakiske grænseregioner er lønniveauet kun 20 procent af det østrigske.

Grænseregioner som magnet

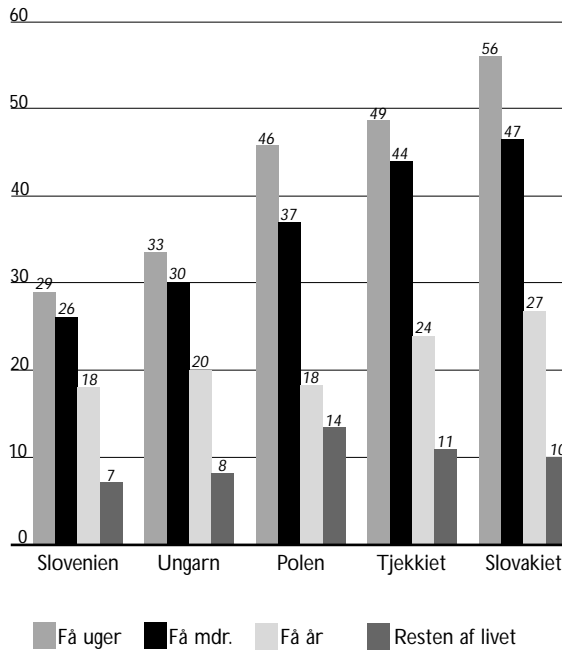
Det bliver sandsynligvis grænseregionerne, der i størst omfang vil opleve migrationen fra Østeuropa, når arbejdskraften får lov til at bevæge sig frit. Netop derfor kæmpede Tyskland og Østrig så hårdt for deres sag under udvidelsesforhandlingerne. Det er lettere og mindre risikofyldt kun at pendle. Store indkomstforskelle øger incitamentet, og en weekends arbejde i Østrig kan i visse tilfælde være nok til at føde en slovakisk familie i en måned.

Nogle af Polens fattigste områder støder op til Tyskland, og nogle af Slovakiets fattigste områder støder op til Østrig. Allerede i dag tager tyskere og østrigere til deres fattigere – og billigere – nabolande for at handle og gå til frisør og tandlæge. Det siges, at der i visse grænselandsbyer i Ungarn bor en tandlæge i hvert andet hus. Effekten ventes også at berøre håndværkere og servicefag på den tyske og østrigske side. F.eks. vil byggebranchen se flere selskaber opstå på tværs af grænserne med polsk/slovakisk arbejdskraft og tysk/østrigsk kapital.

Pendling er ikke kun relevant for arbejdskraftens frie bevægelighed, men også for den frie bevægelighed af tjenesteydelser. Retten til fri bevægelighed indebærer, at en virksomhed, der er etableret i ét land, midlertidigt kan tage til et andet land for at udføre en opgave. Prisen for tjenesteydelser i Slovakiet er kun en fjerdedel af den østrigske. Østrig og Tyskland fik derfor forhandlet sig frem til en syvårig overgangsordning for levering af visse tjenesteydelser fra firmaer, der er etableret i de nye medlemsstater. Aftalen dækker så forskellige områder som bygningsarbejde og rengøring og i

Østrig desuden gartneri, omsorgsydelser og detektivbureauer. Tjenesteydelserne har ikke været genstand for nær så stor opmærksomhed som arbejdskraften, men i Østrig er vurderingen, at denne overgangsperiode kan vise sig at få større betydning end overgangsordningen på arbejdskraftens frie bevægelighed – netop på grund af den geografiske nærhed.

Hvor længe kunne du forestille dig at arbejde i udlandet?



Kilde: IOM (1998) citeret i *Ugebrevet A4*, 9. december 2002

Søjlediagrammet illustrerer Østrigs og Tysklands formodning om, at langt de fleste migranter påtænker kortvarig migration.

Nære bånd

Østrigske telefonbøger afslører en sidste forklaring på, hvorfor Østrig ikke giver sit arbejdsmarked frit fra starten. Østrig er allerede i dag det EU-land, der per indbygger huser det største antal borgere fra de nye medlemslande. Det skyldes bl.a., at det østrig-ungarske rige, som det daværende Tjekkoslovakiet også tilhørte, eksisterede helt op til Første Verdenskrig. Der er derfor nære historiske bånd mellem flere af de centraleuropæiske lande. Migrantnetværket i Østrig bidrager til bekymring blandt østrigere for en invasion af borgere fra EU's nye medlemslande. Forskningen har nemlig påpeget betydningen af netværk for omfanget af migration, idet tilstedeværelsen af landsmænd i et destinationsland øger informationsniveauet og mindsker risikoniveauet for nye migranter.¹⁰

Hvornår åbne?

Der er ikke tvivl om, at Østrig vil benytte sig af den overgangsperiode, landet så hårdt kæmpede for under udvidelsesforhandlingerne. Tilgangen bakkes da også op af langt de fleste østrigere, men derudover rækker enighed ikke langt. Fagforeningerne ville gerne have sikret sig, at overgangsperioden ikke kunne ophæves, før lønniveauerne i de centrale og østeuropæiske lande havde nået 80 procent af det østrigske niveau. Handelskammeret ville godt have haft garanti for, at den østrigske regering ville indgå bilaterale aftaler med samtlige nabolande for at imødekomme mangel på arbejdskraft inden for visse sektorer. Samtidig er det konservative regeringsparti ærgerligt over at være med til at blokere for en fuld åbning, mens det andet regeringsparti, Frihedspartiet, håber, at Østrig vil forblive lukket så længe som overhovedet muligt. Socialdemokraterne er internt splittede. De har, noget firkantet sagt, valget mellem to ideologiske lejre. På den ene side blafre den røde fane med lovord om lige rettigheder for alle, og på den anden side vifter fagbevægelserne med deres krav om begrænsninger over for slovakiske arbejdstagere.

De politiske uenigheder vil fortsætte, indtil Østrig har taget stilling til, om landet i løbet af overgangsperioden gradvis skal lempe restriktionerne, eller om døren skal forblive lukket i fulde syv år. Østrig vil i den forbindelse skulle beslutte, om man vil indgå bilaterale aftaler med nabolande om ordninger, der giver adgang for visse grupper af arbejdstagere – f.eks. de højtuddannede og sæsonarbejderne – så man på trods af overgangsperioden kan imødekomme specifikke behov. Især Østrigs nabolande fremfører, at de under forhandlingerne blev stillet bilaterale aftaler om kvoter for arbejdstagere i udsigt. De finder det f.eks. uholdbart, at Østrig fortsat ikke har forbedret den eksisterende bilaterale aftale med Ungarn, ligesom det østrigske parlament stadig ikke har ratificeret en aftale med Tjekkiet, der ellers er underskrevet af begge parter.

... mens Storbritannien åbner

Timing var perfekt, da Storbritanniens udenrigsminister Jack Straw under udvidelsestopmødet i København meddelte, at Storbritannien ville slutte sig til de lande, der åbnede arbejdsmarkedet straks fra den 1. maj 2004. Altså ingen overgangsordning. Den slags beslutninger bliver bemærket, og Storbritannien, der havde udråbt sig selv til "Champion of the Enlargement", men indimellem havde været en besværlig partner under udvidelsesforhandlingerne, fik scoret nogle nyttige point i de nye lande.

Tre argumenter blev fremført af briterne:¹¹

- Der kan afsættes flere ressourcer til håndtering af reelle migrationsproblemer, nemlig indvandring fra tredjelande og illegal indvandring, når man "ikke forsøger at hindre EU-borgere i at nyde almengyldige EU-rettigheder".
- Britiske statsborgere arbejder allerede i tusindvis i de nye medlemslande.
- Fri bevægelighed vil afhjælpe akut mangel på arbejdskraft i visse sektorer.

De nye EU-borgere får således præcis samme rettigheder som nuværende EU-borgere i Storbritannien: ret til at tage arbejde (tilmed uden arbejdstilladelse) og ret til sociale ydelser, som i Storbritanniens tilfælde ligger på niveau med gennemsnittet i EU. Opstår der efterfølgende problemer for arbejdsmarkedet, vil Storbritannien trække i nødbremsen i form af den sikkerhedsmekanisme, der findes i udvidelsestraktaten.

Magnet for migranter

Også i Storbritannien har man forsøgt at spå om, hvor mange østarbejdere der kan ventes efter udvidelsen. Det britiske indenrigsministerium siger 5.000 til 13.000 årligt.¹² Det er for lavt, mener andre, der skyder på 40.000 om året.¹³

Den Internationale Organisation for Migration (IOM) har foretaget en række interview, der peger på, at Storbritannien, efter Østrig og Tyskland, er det mest efterspurgte land blandt potentielle migranter i Central- og Østeuropa.¹⁴ På grund af de tyske og østrigske overgangsordninger forventer mange, at Storbritannien dermed bliver det største mål for migranterne fra øst. Landet har ry for at være et åbent samfund, der tager vel imod udlændinge. Derudover taler det udbredte kendskab til engelsk og britiske virksomheder for scenariet om stor tilflytning: Engelsk er det mest talte EU-sprog i Central- og Østeuropa, mens tysk ligger på andenpladsen.

Den britiske regerings beslutning om at åbne arbejdsmarkedet er ikke blevet anfægtet i Parlamentet, men har givet anledning til nogen debat i pressen – omend der er større fokus på den illegale indvandring. Den migrationskritiske organisation Migration Watch UK har advaret mod risikoen for misbrug af sociale ydelser, men regeringen står fast: Der er intet, der tyder på social turisme. Regeringen har henvist til, at der i løbet af 1990'erne er blevet indført særlige kriterier, der skal bedømme en migrants tilknytning til Storbritannien, før sociale ydelser kan udbetales. Princippet bag kriterierne, der inkluderer krav om minimum ophold i

Storbritannien, er, at EU-reglerne for sociale ydelser til vandrede arbejdstagere respekteres, men at britiske skatteydere ikke skal understøtte folk, der kun har minimal tilknytning til landet.

En analyse fra det økonomiske forskningsinstitut Lombard Street Research ser ingen grund til bekymring i forbindelse med regeringens udmelding om fri adgang for vandrede østarbejdere. Tværtimod: Migrationen vil hjælpe med at modvirke de negative konsekvenser af en aldrende befolkning og stimulere den økonomiske vækst. Analysen forudser tilmed, at Storbritannien kan vise sig at være et af de EU-lande, der opnår den største økonomiske gevinst ved udvidelsen – netop på grund af beslutningen om at åbne arbejdsmarkedet fra den 1. maj 2004.¹⁵

Hvert land sin løsning

Østrig og Storbritannien befinder sig altså i hver sin ende af skalaen, når det gælder udvidelsen og arbejdskraftens frie bevægelighed.

Ud over Østrig ventes kun Tyskland at gøre fuld brug af muligheden for nationale foranstaltninger i op til syv år. Bortset fra Danmark har de øvrige EU-lande endnu ikke taget endelig stilling, men de fleste hælder mod at benytte i hvert fald de første to år efter udvidelsen til at se tiden an. Flere ventes at kombinere denne overgangsperiode med en gradvis åbning i form af en forbedring af kvoterne for arbejdstilladelser.

Vinden vender

Sverige, Danmark, Holland og Irland meddelte allerede i sommeren 2001, at deres arbejdsmarkeder ville blive åbnet fra den 1. maj 2004, så nye EU-borgere kunne komme på samme betingelser som nuværende EU-borgere. Irland ser ud til at fastholde den oprindelige beslutning sammen med Storbritannien. Den irske regering fremhæver således, at

”Det er en tillids erklæring i forhold til udvidelsen. Vi giver folk fra disse lande de samme muligheder, vi selv havde, dengang vi var en nation af emigranter på jagt efter arbejde”

Mary Harrey
irsk vicestatsminister

“Det er rigtigst, at der gælder samme regler for nye som gamle EU-lande”

*Anna Lindh
Sveriges daværende
udenrigsminister¹⁶*

Irland har brug for arbejdskraften fra Østeuropa. Men i både Holland og Sverige har der i løbet af 2003 været betænkeligheder over beslutningen. I Holland er regeringens forslag om at åbne på samme vilkår som for andre EU-borgere i første omgang blevet afvist af Parlamentet. Som følge af en rapport, der forudsiger, at 5-10.000 østeuropæere årligt ventes til Holland de første år efter udvidelsen, overvejes bl.a. en løsning inspireret af Danmark. Det er således fortsat uvist, om Holland og Sverige vil skifte holdning.

Svenske overvejelser

Der har i Danmark været megen interesse for, hvilken model Sverige ville vælge. Sverige var det første EU-land, der i juni 2001 afgav en erklæring om, at man fra starten ville åbne arbejdsmarkedet for nye borgere på samme vilkår som for borgere fra de gamle EU-lande. Men i januar 2003 skabte en uafhængig analyse røre i debatten. Udredningen vurderede nemlig, at der eksisterede en reel risiko for, at et åbent svensk arbejdsmarked ville blive udnyttet af sociale turister fra Østeuropa. På den baggrund anbefalede udredningen, at Sverige indførte en overgangsperiode for den frie bevægelighed – bl.a. i form af tidsbegrænsede arbejdstilladelser.¹⁷ Sverige har derfor måttet genoverveje, om man i et eller andet omfang skulle indføre særlige regler for arbejdstagere fra de nye lande.

En række svenske arbejdsgiver- og lønmodtagerorganisationer tog afstand fra rapportens anbefalinger: Særlige regler vil “på uheldig vis mistænkeliggøre borgerne fra de nye lande”, hed det. “Fra et svensk perspektiv er det en stor gevinst, hvis mennesker vil komme hertil og bidrage til den svenske økonomi og velfærd. [...] Det er vigtigt, at regeringen gør det klart, at den holder fast i sin linje”.¹⁸

Det svenske LO har dog støttet udredningens anbefalinger, og de seneste udmeldinger fra den svenske statsminister Göran Persson tyder på, at Sverige overvejer at justere den

oprindelige beslutning fra juni 2001, omend den endelige afgørelse ikke er truffet.

To hovedkategorier

De færreste lande har endnu præciseret de nærmere detaljer i den model, de har valgt. Navnlig er der i mange lande usikkerhed om, hvor længe en overgangsperiode skal være i kraft. På baggrund af de hidtidige meldinger er det dog muligt at opdele landene i to hovedkategorier.²⁰

<p>Overgangsperiode i op til syv år (livrem og seler fra start for at undgå problemer). Nationale regler anvendes, men kan gradvis lempes.</p>	<p>Fuld åbning på EU-vilkår (hvis problemer: nødbremse/sikkerhedsmekanisme). EU-regler anvendes for alle arbejdstagere fra øst.</p>
<p><i>Belgien</i> <i>Finland</i> <i>Frankrig</i> <i>Grækenland</i> <i>Italien</i> <i>Luxembourg</i> <i>Portugal</i> <i>Spanien</i> <i>Tyskland</i> <i>Østrig</i></p>	<p><i>Irland</i> <i>Storbritannien</i> <i>Holland?</i> <i>Sverige?</i></p>
<p><i>Danmark</i></p>	

De nye landes overvejelser

Det overses ofte, at de kommende EU-medlemmer også har mulighed for at indføre overgangsperioder, eftersom aftalen med EU-landene er gensidig. De færreste nye lande har taget endelig stilling, men der trækkes oftest på smilebåndet, når der spørges til, om overgangsperioden vil blive bragt i anvendelse. For ville det give nogen mening ud over at være en politisk manifestation af utilfredshed med EU-landenes lukket-

"Hvis vi må finde på noget for de nye lande alene, så gør vi det. Jeg har ikke tænkt mig at være med til at skabe et pres på det svenske sociale system, på grund af at vi åbner vort land."

Göran Persson
Sveriges statsminister¹⁹

hed? Næppe. Men for nogle af de nye medlemmer, der endnu ikke har åbnet deres arbejdsmarkeder for EU-borgerne, er det et reelt dilemma. Det gælder eksempelvis for Ungarn, der for øjeblikket har restriktioner for tyskere og østrigere. Her afventer man utålmodigt at få indrømmelser, før man vil lempe på egne regler.

Den danske aftale

I december 2003 kunne den danske regering afslutte langvarige politiske forhandlinger med et forlig om østeuropæernes adgang til arbejdsmarkedet.

Den danske løsning indeholder to hovedelementer:

- 1) Arbejdstagere fra de nye EU-lande får adgang til det danske arbejdsmarked, herunder ret til jobsøgning i op til seks måneder; men ...
- 2) Arbejdstagere fra de nye EU-lande skal have en tidsbegrænset opholds- og arbejdstilladelse for at arbejde i Danmark. Der skal være tale om et fuldtidsarbejde, og ansættelsen skal ske på overenskomstmæssige vilkår, eller på vilkår der på anden måde er sædvanlige for det danske arbejdsmarked. Mister man jobbet, mister man samtidig opholds- og arbejdstilladelsen. Konsekvensen heraf er, at der ikke opnås ret til dagpenge eller kontanthjælp i tilfælde af ledighed. Disse betingelser gælder ikke for arbejdstagere fra de nuværende EU-lande. I tilfælde af arbejdsløshed vil der fortsat være ret til den seks måneders jobsøgningsperiode, som gælder for alle EU-borgere.

Den danske aftale er suppleret af andre elementer. De omfatter f.eks. mindre justeringer på det sociale område, en styrket indsats mod illegal arbejdskraft samt tiltag, der skal forebygge omgåelse af den frie etableringsret. Regelsættet skal i første omgang gælde for to år med mulighed for forlængelse i endnu tre år. I tilfælde af alvorlige forstyrrelser på arbejdsmarkedet

eller risiko herfor kan der forlænges med endnu to år, så der i alt maksimalt kan gælde en syv års overgangsperiode.

Danmark justerer sit valg

Med aftalen står Danmark ved den oprindelige beslutning fra juni 2001 om at åbne arbejdsmarkedet umiddelbart efter udvidelsen. Det særlige regelsæt for østborgerne betyder imidlertid, at åbningen ikke sker på samme vilkår som for øvrige EU-borgere, således som der oprindeligt var lagt op til. Med aftalen bevæger Danmark sig fra den kategori af lande, der åbner fuldt ud på EU-vilkår til den kategori, der udnytter muligheden for en overgangsperiode. Den danske overgangsperiode er dog af langt mere begrænset omfang end den, som Tyskland og Østrig vil anvende, netop fordi østeuropæere får adgang til arbejdsmarkedet. Men teknisk set indebærer det danske valg en overgangsperiode, fordi der gælder særlige regler for de nye EU-borgere, som ikke gælder for de gamle. Modellen kunne beskrives som en "blød overgangsordning".

Justeringen af den danske holdning er tænkt som et signal til østeuropæerne om, at de er velkomne i Danmark, men at de skal komme under såkaldt "ordnede forhold". Der skal sikres mod "ubalancer på det danske arbejdsmarked" ved at forhindre, at østborgerne lader sig ansætte til lavere lønninger end deres danske kolleger eller alene kommer til Danmark for at udnytte de danske velfærdsydelse. I en kommentar forsikrer beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen, at danske lønmodtagere nu kan sove trygt og roligt. Han beskriver aftalen som en "win-win-aftale":

"EU-udvidelsen vil ikke føre til løntrykkeri på det danske arbejdsmarked. Og virksomhederne kan glæde sig over, at de får adgang til arbejdskraft fra de nye EU-lande. Og vi kan alle glæde os over, at vi har fået sat hegn om de danske velfærdsordninger".²¹

Der er meget bred opbakning til den politiske aftale blandt Folketingets partier. Kun Dansk Folkeparti og Enhedslisten står udenfor. Dansk Folkeparti frygter, at det ikke er muligt at kontrollere en større tilstrømning af østeuropæere og ville derfor hellere have haft en løsning efter samme model som den tyske og østrigske. Enhedslisten frygter, at østarbejderne vil føle sig nødsaget til at acceptere urimelige vilkår på arbejdspladserne, eftersom en fyreseddel medfører en inddragelse af arbejdstilladelsen.

Andre har påpeget, at aftalen sender et uheldigt signal til de kommende medlemslande, der f.eks. kunne finde på at kigge efter andre samarbejdspartnere end Danmark.²² Pernille Frahm fra SF har været inde på tankegangen om signalværdien, når hun kritiserer, at aftalen justerer den oprindelige danske hensigt:

“Danmark skal leve op til det, vi har sagt undervejs, og det er, at grænserne bliver åbnet fra dag ét uden begrænsninger og forbehold. [...] De nye EU-borgere skal have den samme adgang, som alle andre EU-borgere. Vi kan ikke være bekendt at behandle dem som andenrangsborgere”.²³

Som led i de danske forhandlinger blev det overvejet, om man skulle ændre på de danske velfærdsydelser for at undgå at tiltrække sociale turister. I givet fald skulle der en generel ændring til, som også ville omfatte de nuværende EU-borgere, herunder danskere. Udvidelsestraktaten giver nemlig ikke mulighed for at behandle nye og gamle medlemmer forskelligt på det sociale område. Overvejelserne er blevet afvist af forligsparterne med den begrundelse, at der er grænser for, hvor store kanoner man skal bruge på gråspurve. Sagen ventes dog at blive taget op på et senere tidspunkt – ikke nødvendigvis som en følge af udvidelsen, men fordi det danske system måske ikke er gearet til en globaliseret verden, hvor folk bevæger sig og tager arbejde i andre lande. Der er

eksempelvis forskel på, hvordan Danmark og andre lande finansierer visse velfærdsydelser. Mens det i Danmark sker over skatten, anvender de fleste andre EU-lande forsikringsordninger, hvor man først skal optjene ret til ydelserne.

Teori og virkelighed

Migrationsstudier er i konstant udvikling. Antallet af migranter og deres bevæggrunde for at migrere, præges af de forandringer, der sker i samfundet – som f.eks. ændring af politiske styreformer og kvinders frigørelse. Migrationsmønstre i dag er altså forskellige fra for bare ti år siden.

Dette kapitel er delt i fire: Efter et blik på en række migrationsteorier præsenteres en kort gennemgang af migrationsmønstrene i Polen – langt det mest befolkningsrige af EU's nye medlemslande – op til Murens fald i 1989. Dernæst skitseres de vigtigste ændringer i den europæiske migration i det sidste årti, og endeligt analyseres de studier, der har været foretaget med henblik på at forudsige størrelsesordenen af den faktiske migration efter EU's udvidelse.

Hvad siger teorien?

Hvad får en arbejdstager til at rykke teltpælene op og migrere? Hvilke bekymringer og håb gør sig gældende for den enkelte migrant – og hvad er udslagsgivende for beslutningen? Ved at analysere hvem der migrerer, og hvorfor de gør det, repræsenterer migrationsteorier et godt udgangspunkt i forsøget på at forudsige morgendagens tendenser i det udvidede EU.²⁴

Når man taler om den frie bevægelighed og EU's øst-udvidelse, er det mest korrekt at tale om migration og ikke om ind- og udvandring. Ordet migration kommer fra latin

og er ensbetydende med bevægelse. En migrant er altså en borger, der ikke nødvendigvis vil opholde sig resten af sit liv i værtslandet. Begreberne ind- og udvandring antyder mere permanente bopælsændringer. Meget tyder på, at det ikke er den type migration, som mest vil kendetegne det udvidede EU, hvor folk snarere vil vende hjem igen efter en periode i udlandet.

Den neoklassiske tilgang

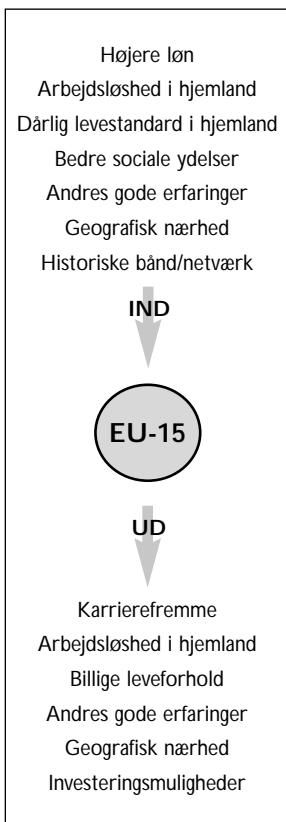
Migrationsforskerne Bauer og Zimmermann identificerer fire økonomiskbaserede tilgange til studiet af arbejdskraftens bevægelighed. Den ældste af disse, den neoklassiske teori, går tilbage til Adam Smith (1776). I sin rene form går den ud på, at regionale forskelle i efterspørgsel og udbud på arbejdsmarkedet regulerer migration. I regioner, hvor efterspørgsel overgår udbud af arbejdskraft, vil lønningerne stige. Omvendt vil lønningerne falde i regioner, hvor udbud overgår efterspørgsel. Et højt lønniveau vil tiltrække arbejdskraft fra regioner med stor arbejdsløshed til regioner med mangel på arbejdskraft, og dermed vil forskellene langsomt udlignes. Teorien forudsætter, at jo højere lønforskel der er mellem regioner, jo større vil migrationen være. Hovedargumentet er altså forskelle i lønninger.

En variant af den neoklassiske teori tager højde for, at det, der forårsager migration, primært er personlige forventninger til højere lønninger snarere end faktiske forskelle mellem regionernes lønniveauer.

Teorien om menneskelig kapital

I 1960'erne blev den neoklassiske tilgang modificeret af teorien om menneskelig kapital (*human capital theory*), der siden er blevet meget udbredt og benyttet. Den tager højde for de psykologiske omkostninger, der er forbundet med beslutningen om at migrere. De involverer bl.a. adskillelse fra familie og venner, uddannelsesniveau, geografisk distance og alder. Ifølge denne teori vil en ældre person uden længere

Hvorfor migrere?



Hvorfor blive hjemme?

- Overgangsperioder på den fri bevægelighed
- Familiebånd
- Forventning om fremgang i hjemlandet
- Nys om dårlig behandling af indvandrere
- Mangel på information

uddannelse, der er afhængig af sin ægtefælles indkomst og bor langt fra landegrænsen, formodes at være mindre migrationsvrig end en yngre, ugift, højtuddannet person, der kun har kort til landegrænsen.

Familieovervejelser

En yderligere variant tager som udgangspunkt, at det ikke er enkeltindivider, men grupper, der træffer beslutninger om at migrere. Denne anskuelse vandt frem, samtidig med at flere kvinder kom ud på arbejdsmarkedet (hvorved flere familier blev afhængige af to indkomster), og kvindens rolle generelt blev styrket. Teorien præciserer altså betydningen af familieforhold på beslutningen om at migrere, men tillægger fortsat lønforskelle central betydning.

Derudover tages højde for, at familier sammenligner deres indkomst med andre familier i nabolaget. Hvis en familie tjener betydelig mindre end både nabo og genbo – at der med andre ord er relativt høje indkomstforskelle i hjemregionen – forudser migrationshypotesen, at familien vil være mere tilbøjelig til at migrere.

Netværksmigration

Teorien om netværksmigration repræsenterer et mere dynamisk billede af migration. Det centrale er her, at folk migrerer til steder, hvor der allerede bor en koloni af deres nationalitet. Ens landsmænd kan give specifik forhåndsinformation om levevilkår og jobmuligheder i modtagerlandet, og dermed bliver det mindre risikobetonet at migrere. Faktorer som sprog og kultur bliver også mindre afgørende: Bor man i nærheden af andre landsmænd, er der bedre muligheder for videreførelse af kulturelle traditioner, at handle i butikker med produkter fra hjemegnen osv. Hvor den neoklassiske model ser lønforskelle som det absolut centrale, konkluderer denne tilgang, at eksisterende netværk i modtagerlandene kan spille en lige så væsentlig rolle i beslutningen om at migrere.

Virkeligheden i går, i dag og i morgen

I går: de vandrende polakker

Historisk set har polakker været langt mere mobile end mange andre folkeslag. Umiddelbart kunne man derfor tro, at polakker var mindre knyttede til deres hjemland. Men den konklusion er alt for simpel.

Der har været mange forskellige årsager til den polske migration. I nogle perioder har det især været fattige landboere, der tog af sted. I andre har det primært været højtuddannede og velhavende, typisk fra de større polske byer. Nogle er udvandret frivilligt, mens andre har været tvunget til at forlade landet på grund af religiøse, etniske eller politiske tilhørsforhold. Billedet gøres endnu mere kompliceret af, at Polens grænser har været ændret mange gange. I 1795-1918 eksisterede Polen slet ikke som selvstændig stat, men var delt mellem Prejsen, Rusland og Østrig-Ungarn.

Den omfattende polske migration skal altså ses i lyset af, at en række af de mest dramatiske europæiske begivenheder i det sidste halvandet århundrede har udspillet sig på polsk territorium. Polsk migration afspejler derfor en væsentlig del af Centraleuropas historie og understreger samtidig, hvor komplekse og varierende forhold, der er til stede, når folk "vælger" at forlade deres land.

Polske migrationsbølger

Der findes ingen nemme forklaringer på og sikre tal for polsk migration. Stort set alle tal og årsager kan diskuteres. De fleste er dog enige om, at der overordnet set har været tre store polske migrationsbølger:²⁵

- Over tre millioner ofte fattige og forarmede migranter forlod Polen²⁶ i perioden fra midten af det 19. århundrede og frem til Første Verdenskrig. De forlod fattigdom, stor befolkningstilvækst og høj arbejdsløshed. Nogle forlod også landet som følge af forfølgelse. Blandt dem var mange jøder. De fleste polske migranter fra denne periode tog til USA, Tyskland og Latinamerika, og hovedparten vendte aldrig tilbage. Der var også mange, der forlod Polen under og umiddelbart efter Første Verdenskrig. Det anslås, at godt to millioner, langt de fleste ufrivilligt, forlod Polen i løbet af Første Verdenskrig, og at yderligere næsten to millioner forlod landet i mellemkrigstiden.
- Den anden store polske migrationsbølge fandt sted i perioden under og umiddelbart efter Anden Verdenskrig. Under krigen alene menes helt op til hver sjette ind-

Polske roearbejdere i Danmark²⁷

Det anslås, at der i perioden 1893-1929 kom mere end 100.000 polske sæsonarbejdere til Danmark. De opholdt sig i kortere perioder i landbruget, ofte som roearbejdere. De fleste arbejdede under kummerlige forhold. Antallet af polske sæsonarbejdere i Danmark var på sit højeste i årene umiddelbart før Første Verdenskrig, hvor godt 10.000 kom hertil om året. Efter krigen var det stort set slut med de polske sæsonarbejdere, blandt andet fordi den danske regering ønskede, at arbejdsløse danskere skulle tage sig af landbrugsarbejdet. En del af polakkerne forblev dog i landet. Det gjaldt særligt nogle af de unge polske roepiger, som var blevet gift med danske mænd. Ved en folketælling i Danmark i 1921 var der kun 7.568 personer med fødested i Polen.²⁸

bygger (eller mere end fem millioner mennesker) at have forladt landet – mange ufrivilligt som følge af grænse-dragninger, deportation eller anden forflyttelse. Til forskel fra den første migrationsbølge var der i denne gruppe mange højtuddannede. De, som selv kunne beslutte destinationen, tog ofte til Polens vestlige allie-rede, især Storbritannien, Frankrig, USA, Canada og Australien. Igen bosatte de fleste sig permanent uden for Polen.

Den tredje migrationsbølge fandt sted i 1980'erne, særligt omkring de politiske uroligheder i 1980-81 og i 1988, der førte til det kommunistiske regimes fald. Heller ikke her foreligger sikre tal, men det vurderes, at helt op mod godt en million polakker forlod landet. De fleste illegalt som følge af deres politiske eller etniske tilhørsforhold. En stor del af disse migranter var unge højtuddannede fra de større polske byer. En del vendte tilbage til Polen efter det kommunistiske styres fald.

Den polske diaspora

Der findes mange af polsk oprindelse uden for Polen i dag. Præcis hvor mange er svært at afgøre, da tallet afhænger af, hvordan man definerer den såkaldte polske diaspora. Nogle anslår, at den udgør omkring 12 millioner mennesker, som ser sig selv som tilhørende den polske nation og/eller fastholder regelmæssig kontakt med slægtninge i Polen.²⁹ Andre mener, at den polske diaspora i dag udgør helt op til 20 millioner mennesker.³⁰ Det svarer til halvdelen af det samlede antal indbyggere i dagens Polen. Godt halvdelen af den polske diaspora skønnes at være bosat i USA. Der skæmtes ofte med, at Chicago er den næststørste polske by i verden, da der bor næsten lige så mange polakker dér som i Warszawa.

I dag: Migrationsmønstre har ændret sig³¹

Murens fald repræsenterede på mange måder en milepæl i Europas historie. I løbet af 1990'erne ophævede de nuværende EU-lande gradvis kravet om visum for borgere fra de lande, der i dag er parate til EU-medlemskab. I de senere år har rejsende fra Central- og Østeuropa frit kunnet opholde sig i EU i op til tre måneder.

Den historiske udvikling betød også noget for, hvem det var, der migrerede fra øst til vest. Migrationsoptegnelser kan nemlig dokumentere markante ændringer i de europæiske migrationsmønstre over de sidste ti år. Ændringerne er hovedsagelig sket på fire områder:

Sæsonarbejdere dominerer

De første år efter kommunismens fald i Central- og Østeuropa var migration især kendetegnet ved at være *permanent*, dvs. at hovedparten af udvandrerne ikke planlagde at vende tilbage til deres hjemland. Sådan er det ikke længere. I dag er den almindeligste form for migration det, vi kalder pendling eller midlertidig udvandring. Typisk bosætter en pendler sig i værtslandet i tre måneder, og han eller hun udfører oftest byggearbejde eller forefaldende arbejde i turist- og høst-sæsonen.

Østlandene er også attraktive

En anden ændring er, at det ikke længere kun er det nordvestlige Europa, der fungerer som magnet for vandrende arbejdstagere og deres familier. De central- og østeuropæiske lande tiltrækker flere og flere migranter – fra EU såvel som fra tredjelande. For eksempel stiger antallet af udlændinge i Polen år for år. Især kommer der mange ukrainere for at arbejde i Polens landbrugssektor – en pudsigt situation, for dermed udfører ukrainerne i Polen det arbejde, som polakkerne udfører i de nuværende EU-lande. Men størrelsen af

migration til østlandene er stadig beskeden i forhold til Vesteuropa. Derfor har Tjekkiet f.eks. påbegyndt et rekrutteringsprogram i Kasakhstan med henblik på at imødekomme landets aldrende befolkning. Programmet understreger, at de nye EU-medlemmer også har et migrationsbehov.

Kvinderne kommer også

For det tredje er antallet af kvindelige migranter stigende. Omkring 70 procent af de østeuropæere, der allerede bor i Danmark, er kvinder.³² Hvor kvinder førhen især kom til EU via familiesammenføring, kommer de i dag hertil for at arbejde, hovedsagelig i rengøringsbranchen eller inden for sygehus- og plejesektoren. Denne udvikling skal naturligvis ses i sammenhæng med den generelle stigning af kvinder på arbejdsmarkedet i de central- og østeuropæiske lande. Østeuropæiske kvinder er derudover talrige på det grå arbejdsmarked, hvor de især antages at arbejde som hushjælp eller prostituerede.



De højtuddannede bliver hjemme

Endelig viser de senere års tendens, at højtuddannede i stadig højere grad foretrækker at blive hjemme eller at udrejse for en kortere periode med henblik på kompetenceudvikling. Det kan skyldes de generelle lønstigninger i Central- og Østeuropa, men også at de højtuddannedes samfundsmæssige position er bedre i deres hjemlande, end hvis de rejser ud. Desuden er mange ivrige efter at bidrage til at styrke deres lande efter det kommunistiske regimes endeligt, og der eksisterer derfor en vis loyalitet og patriotisme blandt de højtuddannede østeuropæere.

Manglen på sundhedspersonale i f.eks. Danmark kan gøre østeuropæiske sygeplejersker attraktive.

Foto: Scanpix

Døren til EU's arbejdsmarked står allerede på klem

Selvom man indimellem kan få det indtryk, at de nuværende EU-landes arbejdsmarkeder i dag er helt lukkede for østeuropæere – og at dette med ét ændres den 1. maj 2004 – er der allerede en del borgere fra de kommende medlemslande i EU. Det er almindelig praksis i de nuværende EU-lande, at der gives arbejdstilladelser til tredjelandsborgere, herunder til borgere fra de central- og østeuropæiske lande, såfremt et konkret job ikke kan besættes af en EU-borger. I Danmark giver den såkaldte jobkortordning mulighed for, at specialister på de naturvidenskabelige og teknologiske områder, som der særligt er mangel på i Danmark, umiddelbart vil kunne få opholds- og arbejdstilladelse, såfremt de har et konkret jobtilbud, og de tilbudte løn- og ansættelsesforhold er almindelige efter danske forhold.

Herudover har flere af de kommende medlemslande indgået bilaterale aftaler med nuværende medlemmer om arbejdstilladelser inden for specifikke erhverv. Aftalerne kan ses som et ønske om en gradvis og kontrolleret åbning af arbejdsmarkedet. For eksempel har Frankrig, Irland, Spanien og Tyskland allerede aftaler med Polen. Aftalerne giver typisk et ubegrænset antal sæsonarbejdere adgang, såfremt de har et jobtilbud fra en arbejdsgiver. For andre typer erhverv er der kvoter, dvs. et vist antal tilgængelige arbejdstilladelser. Det slående er, at disse begrænsede kvoter ikke fyldes op, særligt ikke hvad angår den højtuddannede arbejdskraft. Når flere EU-lande nu ventes at ville sætte kvoterne op, betragtes det derfor fra f.eks. polsk side som en velkommen, men symbolsk gestus, der næppe vil få den store praktiske betydning.

Nogle EU-lande har flere østborgere end andre. På EU-plan er Østrig det land, der i dag huser det relativt største antal central- og østeuropæiske statsborgere. Derefter følger Tyskland. Sverige tæller især mange borgere fra de tre baltiske lande, og også lande som Finland og Luxembourg har flere østeuropæere boende end Danmark. Færrest borgere fra de kommende medlemslande finder vi i Portugal og Spanien.

6.662 nye østeuropæere til Danmark efter Murens fald

Antallet af borgere i Danmark med østeuropæisk oprindelse er i stigning. Der er sket en fordobling over de seneste 20-25 år. Men der er tale om ganske beskedne tal.³³

	1980	1990	1995	2000
Statsborgere fra de nye EU-lande i DK	1.873	4.769	6.171	8.140
Indvandrere med dansk statsborgerskab	5.973	5.981	6.447	6.775
Efterkommere med dansk statsborgerskab	803	1.197	1.498	1.867
I alt	8.649	11.947	14.116	16.782

Borgere med tilknytning til de nye EU-lande i Danmark (1980-2000).
Kilde: Danmarks Statistikbank, Danmarks Statistik.

Borgerne fra de nye EU-lande fordeler sig i dag som følger på oprindelsesland. Der er klart flest polakker.

	Statsborgere fra de nye EU-lande i DK	Indvandrere med dansk statsborgerskab	Efterkommere med dansk statsborgerskab	I alt
Estland	523	32	8	563
Letland	894	61	26	981
Litauen	1.583	58	26	1.667
Polen	5.410	5.282	1.620	12.312
Slovenien	56	18	6	80
Ungarn	457	894	268	1.619
Slovakiet	145	3	2	150
Tjekkiet	271	11	3	285
Tjekkoslaviet ³⁴	212	622	118	952
I alt	9.551	6.981	2.077	18.609

Borgere med tilknytning til de nye EU-lande i Danmark pr. 1. januar 2003.
Kilde: Danmarks Statistikbank, Danmarks Statistik.

Polsk migration i dag

Den interne mobilitet i Polen er meget begrænset.³⁶ Den store arbejdsløshed i landets østlige del har eksempelvis ikke ført til, at folk søger ledige job i vækstcentrene omkring de større byer. Det *kunne* tolkes, som om nutidens polakker slet ikke er interesserede i at flytte for at få arbejde. Men situationen er mere kompliceret end som så.

Det er nemlig almindeligt kendt i migrationsteorien, at en række job er socialt belastede eller stigmatiserede. De kaldes også 3D-job – “dirty, dangerous and demanding”. Dermed menes, at folk nødig påtager sig job, der er særlig beskidte, fysisk krævende, ensformige eller ringe betalt – det være sig landbrugsarbejde, rengøring eller husholdning. Så vil de hellere være arbejdsløse. Men stigmatiseringen gælder kun, når

det drejer sig om job i ens eget land. “Hvad mon naboerne siger?”, synes folk at tænke. Det er straks noget andet, hvis arbejdet ligger i udlandet. Derfor ser man det paradoks, at kvinder fra det østlige Polen ikke flytter til de polske storbyer for at arbejde, men i stedet tager til f.eks. Bruxelles for at gøre rent. De ledige rengørings- og køkkenjob i Polen besættes så af ukrainere, vietnamesere osv. Tilsvarende høster polske mænd asparges i Tyskland, mens ledige job i polsk landbrug besættes af ukrainere og hviderussere.

Det er derfor ikke overraskende, at de typiske polske migranter i Vesteuropa i dag er ufaglærte. Der er omtrent lige mange mænd og kvinder. De er ofte unge, kommer fra en af de større polske byer og arbejder kun i udlandet et par måneder om året, mest hyppigt i Tyskland. De fleste vender tilbage til den samme arbejdsgiver år efter år, og det er arbejdsgiveren, der

Hvor tager polske arbejdere hen?

Den foretrukne arbejdsdestination for polske migrantarbejdere i dag er Tyskland. Antallet har været jævnt stigende fra ca. 60.000 i 1991 til ca. 280.000 i 2002. Til sammenligning var der i 2002 kun 7.000 polske sæsonarbejdere i Frankrig og 5.000 i Spanien. Danmark står ikke højt på ønskesedlen.³⁵

Godt 300.000 polakker skønnes i dag at arbejde legalt i Schengenlandene – hovedparten som sæsonarbejdere, der typisk højst må arbejde tre måneder om året. Et tilsvarende antal polakker skønnes at arbejde illegalt inden for Schengenområdet, særligt i Tyskland.

sørger for det praktiske i forbindelse med opholdet. De vandrende polakker har ofte så ringe sprogkundskaber, at de ville have svært ved på egen hånd at finde og varetage et fast arbejde i udlandet. Derfor efterlades familien i Polen, hvor lønnen også er mere værd.

De højtuddannede polakker flirter ofte med tanken om udlandet – men er reelt forbavsende lidt mobile. Det kan selvfølgelig skyldes, at der fortsat er restriktioner for den frie bevægelighed. Men konkrete eksempler tyder på, at der er mange andre årsager til, at de højtuddannede ikke forlader Polen – blandt andet at de er bange for at miste fodfæstet på det hjemlige arbejdsmarked. I Polen citeres ofte som eksempel en “Green Card-ordning”, som Tyskland for et par år siden iværksatte for at tiltrække it-specialister. Man havde regnet med at få 8.000 polakker. Der kom 87.³⁷ Selv inden for erhverv med høj arbejdsløshed skal der meget til, såsom et markant lønmæssigt løft, faglige udfordringer og et job til ægtefællen, før de unge højtuddannede polakker gør alvor af tanken om at tage udenlands.

Polske sygeplejersker til Norge

Norge og Polen indgik i januar 2001 en aftale, som gav de højest uddannede polske sygeplejersker mulighed for at besætte nogle af de ca. 3.700 ledige sygeplejerskestillinger i Norge.

De sygeplejersker, der valgte at sige ja til tilbuddet, fik et 16 ugers betalt norsk kursus i Polen samt en etableringsstøtte på 10.000 norske kroner. Deres ægtefæller fik mulighed for at følge med og kunne ofte deltage gratis i sprogundervisningen.

På trods af disse favorable vilkår bragte ordningen kun omkring 150 højtuddannede polske sygeplejersker til Norge. Aftalen betegnes alligevel af de norske myndigheder som en succes, da de polske sygeplejersker har været en nyttig og fleksibel arbejdskraft.³⁸

Øst, vest, hjemme bedst

Jo mere man ser på sagen, des mere synes det gamle danske mundheld “øst, vest, hjemme bedst” også at passe på polske forhold. Polakker vil gerne prøve at rejse ud i en kortere periode, men derefter vil de helst hjem igen til familien.

I morgen: prognoser for migration fra øst

Der er de senere år foretaget en række studier af migrationspotentialet i EU's nye medlemslande, som både Europa-Kommissionen og EU-landenes regeringer flittigt refererer til i debatten om udvidelsen og den frie bevægelighed. Studierne konklusioner er dog omgærdede af megen usikkerhed, og de må derfor tages med betydelige forbehold. De er desuden svære at sammenligne, fordi de anvender forskellige metoder, ligesom der er forskel på, hvor mange lande eller hvor mange år der analyseres.

Ingen studier er perfekte

Migrationsstudierne kan inddeles i tre overordnede kategorier: økonometriske, interviewbaserede og komparative.³⁹

Økonometriske studier (som f.eks. Bauer og Zimmermann) konstruerer modeller over forholdet mellem migration og en målbar variabel, f.eks. lønforskel. Variablen vejes i forhold til dens formodede indflydelse på fremtidig migration, og herudfra vurderes antallet af migranter i en given situation (f.eks. Polen efter udvidelsen). Ulempen er, at disse studier ser bort fra sociale, politiske og psykologiske årsager til migration.

Komparative studier (som f.eks. Salt et al.) går ud på at overføre – eller “ekstrapolere” – erfaringer fra tidligere eller nuværende migrationsbølger, som for eksempel migrationen af spaniere og portugisere efter de to landes optagelse i det daværende EF i 1985. Her er ulempen naturligvis den diskutabile antagelse, at migrationsbølger kan sammenlignes. Dermed tages der, ligesom med de økonometriske studier, ikke hensyn til sociale, kulturelle og historiske forskelle.

Interviewbaserede studier (som f.eks. Fassmann og Hintermann) løser nogle af problemerne ved de økonomiske modeller. Ved at involvere potentielle migranter gennem interview eller spørgeskemaer har disse studier større mulighed for at reflektere forskellige kategorier af migration og migranter (permanent eller midlertidig udvandring, personlige overvejelser, uddannelsesniveau, sektorbeskæftigelse osv.). Ulemperne er, at de adspurgte ikke nødvendigvis er repræsentative for den pågældende befolkning, samt at spørgsmålene kan være upræcise eller for bredt formulerede.

Som man spørger, får man svar

Fassmann og Hintermann har søgt at illustrere, i hvor høj grad migrationspotentialet er afhængigt af spørgsmålets formulering.⁴⁰ Prøv selv at tænke over, hvordan du ville svare på følgende spørgsmål: "Kunne du forestille dig, at du på et tidspunkt flytter til et andet EU-land for at arbejde?" Man ville formentlig opnå et klarere billede af migrationspotentialet, hvis man supplerede med følgende: "Har du undersøgt mulighederne for at komme til at arbejde i udlandet?" Et endnu klarere billede ville man få med et sidste spørgsmål: "Har du søgt job eller arbejdstilladelse i udlandet?" Fassmann og Hintermann kategoriserer positive svar på de tre spørgsmål som henholdsvis det "almene", det "sandsynlige" og det "faktiske" migrationspotentiale.

Ønsket destination	Det almene potentiale	Det sandsynlige potentiale	Det faktiske potentiale
Østrig	876.337	285.686	61.344
Tyskland	1.841.293	614.992	147.303
Storbritannien	221.546	73.996	17.724
Skandinavien	152.621	50.975	12.210

Stiller man derfor kun den første type spørgsmål, rammer svarene langt over målet. Ifølge Fassmann og Hintermann skulle den tredje type spørgsmål give et reelt billede af, hvor mange der faktisk påtænker at rejse ud efter arbejde.

I 2001 vakte et studie fra konsulentvirksomheden PricewaterhouseCoopers (PWC) røre. Det viste, at op mod 40 procent af de polske arbejdstagere kunne tænke sig at leve og arbejde i et andet europæisk land. 22 procent sagde, at de "helt sikkert" ville migrere. De tal lå langt højere, end hvad man hidtil havde regnet med. Betød undersøgelsen, at de nuværende EU-lande alligevel ville opleve en invasion som følge af udvidelsen? Nej, for PWC-studiet fokuserede udelukkende på det almene migrationspotentiale – altså folks umiddelbare lyst til at prøve lykken i et andet land. Dermed blev der ikke taget højde for, at mange potentielle migranter afskrækkes, når det praktiske i forbindelse med migrationen undersøges.

Det er svært at spå ... især om fremtiden

Studierne er meget forskellige, men alligevel er der gennemgående træk i deres vurdering af migrationspotentialet i EU's nye medlemslande:

- Antallet af potentielle migranter fra Central- og Østeuropa efter udvidelsen vurderes at være lavt. Umiddelbart efter udvidelsen lyder forventningen på mellem 140.000 og 240.000 migranter om året fra de otte central- og østeuropæiske lande, der bliver medlemmer i 2004. Det inkluderer familiemedlemmer til vandrende arbejdstagere, og det er vel at mærke fordelt på alle de nuværende EU-lande.
- Der kommer flest de første år efter udvidelsen. Med tiden falder antallet af migranter gradvist. Efter ti år vil der

Europæiske studier af migration fra øst⁴¹

Studie	Antal	Indvandring pr. år de første ti år	Lande, der er inkluderet	Metode
<i>Brücker & Boeri</i> (2000) ⁴² (kun arbejdere)	860.000 (efter ti år)	70.000 faldende til 30.000	Polen, Slovenien, Slovakiet, Tjekkiet, Ungarn, Estland, Letland og Litauen	Økonomiske modeller baseret på: – forskel i BNP pr. indbygger – beskæftigelse i destinationslandet – beskæftigelse i hjemlandet Undersøgelsen er baseret på migration til Tyskland og senere omregnet til hele EU
<i>Brücker & Boeri</i> (2000) ⁴³ (alle udvandrere)	1,8 mio. (efter ti år)	200.000 faldende til 85.000	Som ovenfor	Som ovenfor
<i>Bauer & Zimmermann</i> (1999) ⁴⁴	2,5 mio. (efter 15 år)	Ingen data	Polen, Slovenien, Slovakiet, Tjekkiet og Ungarn	Økonometrisk studie baseret på migration fra Grækenland, Spanien og Portugal til resten af EU i perioden 1985-1997
<i>Sinn et al.</i> (2001) ⁴⁵	2,7 mio. (efter 15 år)	240.000 faldende til 125.000	Polen, Slovakiet, Tjekkiet og Ungarn	Ekstrapolering baseret på migration fra Italien, Grækenland, Portugal, Spanien og Tyrkiet til Tyskland fra 1974 til 1997. Medtager også lønforskelle og andre faktorer
<i>Salt et al.</i> (1999) ⁴⁶	2,25 mio. (efter 15 år)	140.000	Polen, Slovenien, Slovakiet, Tjekkiet og Ungarn	Ekstrapolering på baggrund af eksisterende migrationsmønstre mellem EU-landene

årligt komme mellem 85.000 og 140.000 østmigranter til det nuværende EU.

- Ser man kun på antallet af vandrende arbejdstagere og undlader deres familier, giver Boeri og Brücker et bud: Det lyder på 70.000 årligt umiddelbart efter udvidelsen, faldende til 30.000 årligt efter ti år – i alt 860.000 på ti år.

- Det er hovedsagelig ønsket om højere løn, der får folk til at migrere, men geografisk nærhed og allerede eksisterende netværk i modtagerlandene nævnes også som incitamenter.
- De fleste migranter vil til Tyskland eller Østrig. Derefter kommer Storbritannien. Danmark ligger længere nede på listen end Sverige. Sproget spiller ind, men det er også en forklaring, at de danske virksomheder generelt ikke er særlig kendte blandt østeuropæere.

Overgangsordningernes betydning

Studierne er udarbejdet under den forudsætning, at ingen EU-lande ville indføre en overgangsperiode for østeuropæernes ret til at søge og tage job. Det har Østrig og Tyskland imidlertid gjort, bl.a. på grund af prognosen om, at disse to lande er de mest eftertragtede destinationer. I en opdateret udgave af deres studie vurderer Boeri og Brücker imidlertid, at en overgangsordning kun vil have marginal effekt på omfanget af migration. I løbet af de første par år efter udvidelsen vil det samlede antal migranter kun falde med et par tusinde personer i forhold til en situation uden restriktioner for vandrende arbejdstagere.⁴⁷ Hvad vil disse "par tusinde" så gøre i stedet? Vil de søge til lande som Danmark og Storbritannien? Der synes at være to muligheder:

- Effekten uden for Tyskland og Østrig vil være til at overse. En stor andel af migrationen til disse to lande forventes nemlig at være motiveret af korte geografiske afstande. Hvis det, man havde i tankerne, var familiebesøg hver weekend, finder man næppe Europakortet frem og vælger Storbritannien i stedet. Kort sagt: Lykkes det ikke at få arbejde i Tyskland eller Østrig, bliver de fleste sandsynligvis hjemme.
- De, der har et meget stærkt ønske om at migrere, vil søge til lande, hvor der er fri – eller næsten fri – adgang til ledige job, dvs. først og fremmest Storbritannien og

Irland, men også Sverige, Holland og Danmark. Storbritannien må ventes at tiltrække flest af disse potentielle migranter på grund af sine store, kendte virksomheder, et udbredt sprog samt landets ry som indvandrervenligt.

Hvor mange kommer til Danmark?

Skøn over antallet af potentielle østmigranter har naturligvis stor indflydelse på de nationale overvejelser. Der er ikke foretaget udførlige studier af migrationspotentialet til Danmark efter udvidelsen. De tal, der foreligger, er enten resultater af relativt beskedne interviewforespørgsler i enkelte af de kommende medlemslande eller ekstrapoleringer af vurderingerne i de større, europæiske studier. Tallene varierer meget, men overordnet set er der intet, der tyder på, at Danmark vil blive invaderet af østeuropæere.

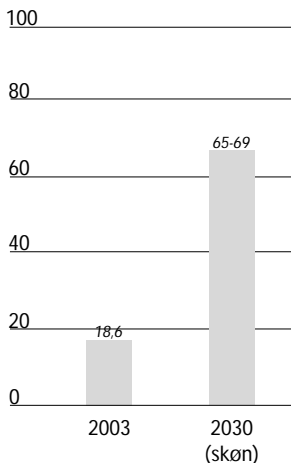
Danske studier

Efter Tysklands og Østrigs beslutning om at indføre en overgangsperiode for den frie bevægelighed foretog *Ugebrevet A4* i 2002 interview med 938 polakker og 505 estere.⁴⁸ Resultatet af undersøgelsen var, at langt flere end forventet – nemlig 150.000 polakker og 70.000 estere – kunne tænke sig at tage til Danmark i de første fem år efter udvidelsen. De høje tal skal dog ses i lyset af interviewspørgsmålets meget brede og uforpligtende formulering: "Kunne De forestille Dem, at De på et tidspunkt flytter til et af de nuværende EU-lande for at arbejde?"

PLS RAMBØLL udførte i 2003 en undersøgelse af polske ingeniører og metalarbejderes migrationspotentiale.⁴⁹ Formålet var at bedømme, hvor mange højtuddannede og faglærte polakker der vil tage til Danmark efter ophævelsen af restriktionerne på den frie bevægelighed. Det viste sig at være ganske få. På årsbasis kunne der ventes at komme små 40 ingeniører og 200-300 metalarbejdere til landet.

Antal østborgere i Danmark

Antal
(1.000)



Ekstrapoleringer

En rapport fra Finansministeriet har overført skønnene fra nogle af de europæiske studier til danske forhold. Konklusionen er, at der på langt sigt vil komme omkring 50.000 personer fra de nye medlemslande til Danmark.⁵⁰ På baggrund af lignende udregninger når Det Økonomiske Råd til tal i samme størrelsesorden.⁵¹

Handel, Transport og Serviceerhvervene (HTS) vurderer, at Finansministeriets bud på 50.000 flere østeuropæere til Danmark i år 2030 er for højt sat. HTS mener, at der højst vil være tale om 20.000. Vurderingen baserer sig på en HTS-undersøgelse, der viser, at danske virksomheder inden for handel og serviceerhvervet ikke har de store planer om at ansætte udlændinge. Kun 8 procent af virksomhederne overvejer at ansætte udlændinge, mens hele 82 procent udtrykkeligt tilkendegiver, at de ingen planer har i den retning.⁵²

Både interviewundersøgelserne og ekstrapoleringerne er naturligvis omgærdede af adskillige usikkerheder. A4-studiet skiller sig ud ved at være det eneste, der forudsiger en markant migration til Danmark efter udvidelsen. Dets vurdering på 150.000 polakker og 70.000 estere må dog også anses for at være skudt langt over målet. Det høje tal skyldes, at spørgsmålene er holdt i meget almene vendinger. Dermed tages der ikke hensyn til, at det *almene* og det *faktiske* migrationspotentiale, som nævnt på side 45, er vidt forskellige størrelser. At 70.000 ud af Estlands kun 1,3 millioner indbyggere skulle vælge at tage til Danmark, virker helt urealistisk.

Ekstrapoleringerne har derimod den svaghed, at de overtager de usikkerheder og antagelser, der er forbundet med de studier, de selv er baseret på.

Selv med de forbehold tyder intet på, at Danmark vil opleve en massiv migration af vandrende arbejdstagere fra øst. Et bud – højt sat – kunne være 2.000 årligt i de første år efter udvidelsen.

DEL II

GODE GRUNDE TIL BEKYMRING?

Hvordan skal vi som borgere forholde os til udvidelsen og arbejdskraftens frie bevægelighed? Skal vi glæde os over udviklingen eller frygte for følgerne? Dette er et klassisk dilemma, når noget nyt er på vej. Mange vil som udgangspunkt være en smule bekymrede. De vil måske forholde sig afventende og overveje fordele og ulemper: "Hvad betyder det her nu for mig?"

I den danske debat har talrige bekymringer været bragt på bane: Kommer der for mange polakker? Vil østeuropæerne virke som løntrykkere og misbruge sociale ordninger? Men debatten har også reflekteret en anden side af problemstillingen, nemlig om der overhovedet kommer arbejdskraft nok til Danmark. Der er også bekymring blandt de central- og østeuropæiske borgere. De frygter, at de ikke vil blive behandlet som ligeværdige europæere, og at deres lande vil blive drænet for kvalificeret arbejdskraft.

I dette kapitel diskuteres nogle af de bekymringer, der hyppigt bliver nævnt i debatten om, hvad udvidelsen kommer til at betyde for arbejdskraftens frie bevægelighed. Samtidig vurderes det, om bekymringerne bygger på myter eller realiteter.

»Polakkerne kommer!«

»Det nye EU:
Flere om færre job«

»Østarbejdere
skaber løntryk«

»Østeuropæiske
fupfirmaer på vej«

»Mere illegalt
arbejde?«

»Social turisme«

»Østlande bliver
EU's B-hold«

»Hjerneflugt
fra øst –
jobflugt fra vest«

»Der kommer
ikke nok«

»Polakkerne kommer!«

“Velkommen til 40 millioner polakker i EU!”

*JuniBevægelsen*⁵³

Meget er blevet sagt om de nye EU-landes befolkningsmæssige rigdom og økonomiske fattigdom. Tørre tal understreger, at udvidelsen betyder, at EU's 375 millioner borgere øges med 75 millioner mennesker, der har en meget lavere levestandard end de nuværende EU-borgere. Den store arbejdsstyrke og den relative fattigdom har skabt en forestilling om, at en hær af arbejdstagere står parat til at vandre fra øst mod vest. Indimellem har man kunnet få det indtryk, at 40 millioner polakker står og venter ved EU's nuværende grænser.

Skrækscenariet om en større folkevandring fra øst afspejler sig i meningsmålinger og pressedækningen i de nuværende EU-lande. I Sydeuropa venter tre fjerdedele af befolkningen en større migrationsbølge. I Tyskland og Østrig bekymrer befolkningen sig mere om grænsependling end om permanent migration, fordi de to lande grænser umiddelbart op til flere af de nye EU-lande. Her går frygten især på, at et stort antal ungarere, tjekker, slovakker og polakker vil arbejde til høje lønninger i Tyskland eller Østrig, men bo og betale skat i deres hjemland. I Danmark skulle 42 procent af befolkningen frygte et større indtog af migranter fra de nye EU-lande.⁵⁴

... Men spanierne kom ikke

De fleste af EU-landenes regeringer maner til besindighed. De støttes af arbejdsgiverforeningerne og sågar visse fagforeninger, der ikke frygter nogen invasion. Dansk Metal har kaldt frygten overdreven: Der kommer ganske enkelt ikke en invasion, for EU-medlemskabet vil skabe masser af gode

Der er enkelte ligheder mellem “sydudvidelsen” og “østudvidelsen” – men også betydelige forskelle.

For Spanien og Portugal betød EF-medlemskabet, at deres unge demokratier blev stabiliseret. Samtidig førte medlemskabet til vækst og øget rigdom. Befolkningerne troede igen på en fremtid i deres lande. Disse faktorer vil ligeledes gøre sig gældende for østlandene. Også her genfinder man en vis patriotisme og stolthed over at være med til at skabe nye forudsætninger for fremtiden. Der er klare forventninger om, at EU-medlemskabet vil gavne væksten, f.eks. på grund af flere investeringer. Øget vækst og velstand vil bidrage til østeuropæernes tro på fremtiden i egne lande og vil dermed mindske incitamentet til migration. Ifølge Boeri og Brückers studie mindsker velfærdsstigninger nemlig meget hurtigt migranternes lyst til at søge lykken andetsteds.⁵⁵

Omvendt peger økonomiske, geografiske og historiske forskelle mellem udvidelserne på, at østeuropæerne vil være mere tilbøjelige til at migrere end Middelhavsborgerne.

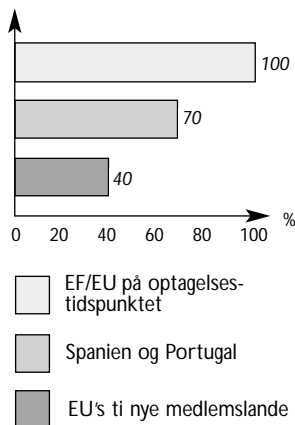
Økonomisk var Spanien og Portugal relativt mere velstående end de ti lande, der nu står på EU's dørtærskel. Det kan illustreres ved en sammenligning mellem de pågældende landes gennemsnitlige bruttonationalprodukt i forhold til EF/EU's på optagelsestidspunktet (se figur næste side).

Geografien er også anderledes ved denne udvidelse. Tyskland og Østrig grænser op til fem af de nye medlemslande, mens det ved sydudvidelsen blot var Frankrig, der delte landegrænse med Spanien. De nye unionsborgere er således tættere på de gamle, og allerede i dag er der masser af aktivitet i grænseområderne mellem nuværende og kommende medlemslande. Danskerne deler ikke direkte grænse med de nye EU-borgere, men der er ikke langt for polakkerne og balterne. Som Svend Auken har sagt: “De skal bare tage færgen”.⁵⁶

Historiske bånd mellem flere af de nuværende og gamle medlemslande har betydet, at der allerede bor mange ungarere i Østrig, estere i Sverige og polakker i Tyskland – og sådanne netværk kan give incitament til yderligere migration. Historiske bånd havde da også væsentlig betydning for migrationen fra Øst- til Vesttyskland efter genforeningen i 1989. I løbet af de første ti år flyttede hele 7,3 procent af den østtyske befolkning vestpå – heraf alene 2,8 procent i løbet af de første seks måneder.⁵⁷

Økonomisk forskel mellem "sydudvidelsen" og "østudvidelsen" målt i BNP⁵⁹

BNP pr. capita (KKS)



Bruttonationalproduktet (BNP) er målt i købekraftpariteter (KKS), hvilket betyder, at der tages højde for forskelle i prisniveau landene imellem.

muligheder i Central- og Østeuropa, og det vil få folk til at blive og være med til at bygge landenes økonomier op.⁵⁸ Det oftest benyttede argument er, at EU's tidligere udvidelser med relativt fattigere lande ikke har medført betydelige folkevandringer. Som statsminister Anders Fogh Rasmussen har sagt:

“Erfaringer fra tidligere EU-udvidelser viser, at der slet ikke kommer en massiv tilstrømning af arbejdskraft, som man har forsøgt at skræmme befolkningen med gentagne gange”.⁶⁰

Da Spanien og Portugal blev medlemmer i 1985, var EU's borgere nemlig bekymrede over præcis det samme. Af frygt for en invasion af lavtlønnet arbejdskraft efter sydudvidelsen i 1985 blev der også dengang indført en syvårig overgangsperiode med begrænsninger i spaniernes og portugisernes ret til at tage arbejde i det daværende EF. Men perioden blev undervejs forkortet med et år,⁶¹ da det stod klart, at udvidelsen med de ellers så økonomisk tilbagestående Middelhavslande ikke medførte immigration af nogen betydning. Spanierne kom simpelthen ikke. Ja, faktisk tog de hjem. Både Spanien og Portugal oplevede nemlig en positiv nettomigration af egne borgere, idet der var flere spaniere og portugisere, der vendte hjem, end der rejste ud.

Myte eller realitet?

Er frygten for en invasion fra Central- og Østeuropa blot en myte, eller bliver den til virkelighed, før vi aner det?

Sydudvidelsen førte ikke til en større invasion af borgere fra nye til gamle EU-lande. Det kunne give en idé om, at presset næppe bliver voldsomt efter østudvidelsen. Men forskellene er for store til, at man kan bruge tidligere udvidelser som det eneste og endegyldige bevis for, at det ikke kommer til at "gå galt" denne gang.

De studier, der er lavet af migrationspotentialer i de central- og østeuropæiske lande, peger i retning af en ganske beskedne migration. Studierne affejes indimellem som ubrugelige, fordi de er behæftede med usikkerhed, forbehold og forudsætninger. Det interessante er imidlertid, at uanset hvilken metode der er anvendt, når de seriøse af studierne frem til ensartede – lave – tal: Det første år efter udvidelsen lyder prognosen på, at mellem 140.000 og 240.000 østeuropæere vil drage til et nuværende EU-land, og ser vi længere ud i fremtiden, varierer skønnene mellem i alt 1,8 millioner efter ti år og 2,7 millioner efter 15 år. Østeuropæere, der vel at mærke vil fordele sig på samtlige nuværende EU-lande. Overført til danske forhold lyder skønnet på knap 2.000 årligt, jvf. side 50.

Sammenholdes erfaringerne fra sydudvidelsen med studier af det østeuropæiske migrationspotentiale, tyder det således på, at bekymringen om en invasion er en myte, og at udvidelsen ikke vil føre til lange køer af jobsøgende østeuropæere.

»Det nye EU: Flere om færre job«

”Den billige arbejdskraft [...] skubber danskere ud af arbejdsmarkedet.”

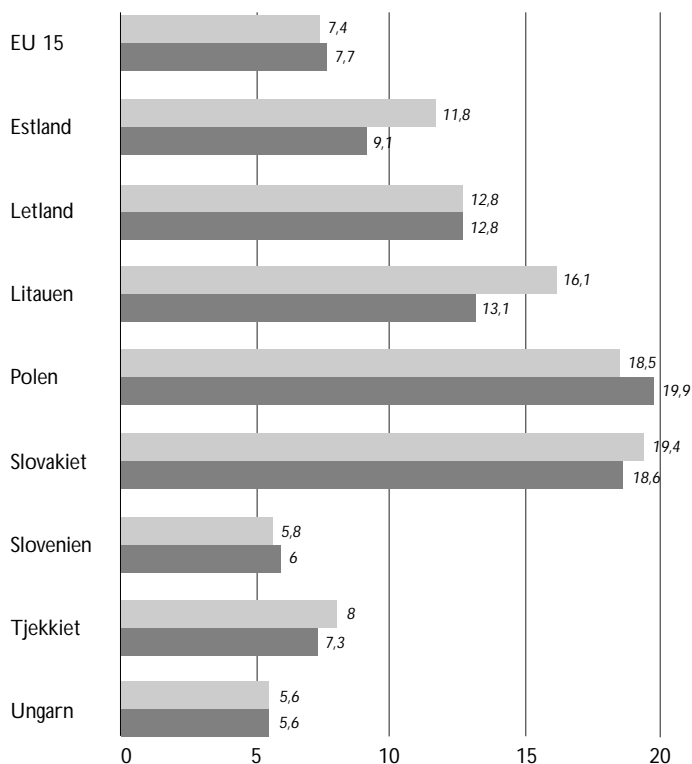
*Kristian Thulesen Dahl
MF (DF)⁶²*

Frygten for arbejdsløshed i forbindelse med udvidelsen næres af den aktuelle ledighed i både det nuværende EU og i Central- og Østeuropa. Bekymringen går på, om arbejdsløsheden i øst vil få folk til at søge lykken i vest, hvorved arbejdsløsheden i vest kunne frygtes at stige yderligere. I de nuværende EU-lande forbinder en betragtelig andel af befolkningen udvidelsen med mulig arbejdsløshed.⁶³

Den internationale økonomiske afmatning er i de senere år gået ud over beskæftigelsen i både Øst- og Vesteuropa. For Østeuropa gælder derudover, at mange job i landbruget og inden for den traditionelle industri er blevet gjort overflødige på grund af overgangen fra plan- til markedsøkonomi. Skøn fra Europa-Kommissionen vurderer, at 25-50 procent af jobbene i den traditionelle industri er faldet bort.⁶⁴ Arbejdsløsheden er altså relativt høj i de nuværende EU-lande – men endnu højere i de nye medlemslande. De regionale forskelle bliver dermed større, end vi kender det i EU i dag. Eksempelvis er hele 26 procent af arbejdsstyrken i den polske region Lubuskie arbejdsløse, mens den østrigske region Tirol kun tæller 2 procents ledighed.⁶⁵

Arbejdstagere og arbejdsgivere ser ikke nødvendigvis ens på denne sag i Danmark. De ufaglærte arbejdere frygter for deres job, fordi al erfaring viser, at ufaglærte erhverv har en stor repræsentation af migranter. Arbejdsgiverne ser derimod de vandrende arbejdstagere som løsningen på specifikke flaskehalsproblemer. Deres håb er, at dygtige, højtuddannede

Ledighed i nye og gamle EU-lande (i %)



Kilde: Europa-Kommissionen (2003): "Total unemployment rate", Eurostat

■ 2001 ■ 2002

I Polen, det mest befolkningsrige af EU's nye medlemslande, er næsten 20 procent af arbejdsstyrken uden arbejde. Blandt unge – som anses for at have størst migrationspotentiale – er tallet helt oppe på 40 procent. Og det er ikke kun Polen, der er hårdt ramt. Som grafen viser, er ledigheden i de central- og østeuropæiske lande gennemgående højere end i de nuværende EU-lande.

læger, teknikere og ingeniører fra øst finder vej til ledige job og bidrager til en forbedret dansk konkurrenceevne.

Myte eller realitet?

Indvandrere tæller i dag højt i ledighedsstatistikken i de nuværende EU-lande. Man kunne derfor fristes til at drage den konklusion, at øget indvandring vil føre til stigende arbejdsløshed. Men det er faktisk ikke muligt at etablere en sikker sammenhæng mellem de to variabler.

Migrationsforskere har studeret tidligere migrationsbølger for at undersøge, hvorvidt en stigning i antallet af indvan-

drere har en mærkbar effekt på arbejdsløsheden. Langt de fleste studier konkluderer, at dette ikke har været tilfældet.⁶⁶ Det kan skyldes, at netop de, der bliver arbejdsløse, slet ikke har den fornødne motivation til at søge udenlands. Det kan også skyldes, at de arbejdsløse borgere, der vælger at migrere i håb om at finde job, har svært ved at finde ansættelse i det land, de rejser til – og derfor vender hjem igen. Dårliche sprogkunderskaber og manglende kvalifikationer er nogle af forklaringerne på, at de ikke får fodfæste i det land, de rejser til. En anden årsag kan være, at mange arbejdsgivere er tilbageholdende med at ansætte vandrende arbejdstagere. I Danmark viser en undersøgelse for eksempel, at kun få virksomheder har planer om at ansætte medarbejdere fra Østeuropa.⁶⁷ En helt tredje forklaring er, at migrantarbejdere ofte udfører job, som ellers har svært ved at blive bemandet i værtslandet – enten fordi jobbene er socialt belastede, eller fordi der er mangel på specifikke kompetencer.

I EU i dag er der ikke meget, der tyder på, at et åbent arbejdsmarked skaber arbejdsløshed. Høj arbejdsløshed i et potentielt modtagerland kan meget vel afskrække udenlandske jobsøgende fra overhovedet at prøve lykken der. Fri bevægelighed har i det hele taget længe været en realitet mellem de nuværende EU-lande, uden at det har påvirket ledigheden.

Uanset disse generelle betragtninger kan det selvfølgelig ikke udelukkes, at der kan være enkelte eksempler på arbejdsgivere, der måtte foretrække at fyre en medarbejder med det formål at ansætte en billig østeuropæer. I Danmark har man fundet det nødvendigt helt at fjerne denne risiko. Det indgår således i den danske aftale, at en arbejdstager fra Østeuropa skal ansættes på samme lønvilkår som kollegerne.

»Østarbejdere skaber løntryk«

Det ligger lige for at forestille sig, at den vandrende arbejdstager, der er vant til lave lønninger, vil finde sig til rette uden overenskomst og fagforeningskontingent. Ja, han/hun vil måske ligefrem være tilfreds med lønninger og arbejdsforhold, der ligger pænt under normalstandard i de nuværende EU-lande.

Bekymringen om "løntrykkeri" har således været et varmt emne i flere nuværende EU-lande. I Danmark var debatten i første omgang knyttet til regeringens ønske om at afskaffe de eksklusivaftaler, der er indgået mellem visse fagforeninger og arbejdsgivere om, at arbejdsgiveren kun må ansætte medarbejdere, som er medlem af en bestemt fagforening. Det blev anført, at aftalerne var en beskyttelse af lønningerne inden for visse brancher. Da det viste sig, at der ikke kunne skaffes det fornødne politiske flertal for at afskaffe eksklusivaftalerne, ændrede debatten karakter. Nu var fagforeningerne bekymrede for den del af arbejdsmarkedet, der ikke var dækket af en overenskomst. Ville der her kunne ansættes østeuropæere til lønninger, der lå langt under niveauet på det øvrige arbejdsmarked? Ville østarbejderne acceptere urimelige arbejdsvilkår, når de ikke var bedre vant hjemmefra? Fagforeningerne rejste derfor krav om, at vandrende østeuropæere skulle sikres "ordnede løn- og arbejdsvilkår" i Danmark.

"Vi har jo allerede set ekstreme eksempler på, at polske håndværkere arbejder i Danmark for 30-35 kr. i timen med arbejdsdage på op til 12 timer og under forhold, hvor de sover som hunde på arbejdspladsen. Det er uappetitligt"

*John Larsen
Formand for Bygge-, Anlægs-
og Trækartellet ⁶⁸*

Løn, organisation og dækning⁶⁹

Lønniveauerne i nye og gamle medlemsstater er vidt forskellige. Inden for det nuværende EU varierer en timeløn for en arbejder i industri- eller servicesektoren fra 61 kroner (i Portugal) til 213 kroner (i Sverige), mens en lette arbejder for 18 kroner i timen. Det er tal som disse, der har givet anledning til bekymring om "løntrykkeri". Lave lønninger anses nemlig som en af de væsentligste grunde til, at folk vælger at migrere.

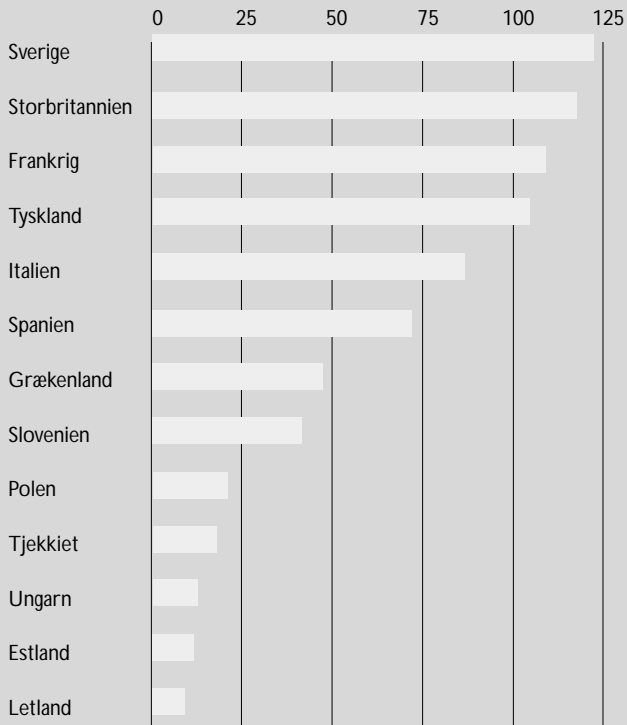
Grafen på næste side giver et overblik over lønniveauet i en række nuværende og kommende EU-lande.

Et organiseret arbejdsmarked er præget af stor tilslutning til fagforeninger og arbejdsgiverorganisationer. I Europa hører de skandinaviske arbejdsmarkeder til blandt de bedst organiserede, mens lande som Frankrig og Spanien er at finde blandt de mindst organiserede. I Polen er kun ca. 20 procent af lønmodtagerne organiserede mod hele 80 procent i Danmark.

Dækningsgrader illustrerer, i hvor høj grad et arbejdsmarked er dækket af kollektive aftaler mellem fagforbund og arbejdsgiverorganisationer. Disse aftaler kaldes også overenskomster og vedrører blandt andet løn- og arbejdsforhold. Den del af arbejdsmarkedet, der ikke er dækket af overenskomster, kaldes det frie arbejdsmarked, hvor lønfastsættelsen sker gennem individuelle aftaler mellem den enkelte arbejdsgiver og lønmodtager. I et 100 procent dækket arbejdsmarked kan der ikke indgås aftaler om en løn, der ligger under overenskomstniveauet. I Danmark er 83 procent af arbejdsstyrken dækket af overenskomster, og det tal er blandt de højeste i EU. Højeste dækningsgrad har Østrig med 98 procent, og helt i bund ligger

Storbritannien, hvor under halvdelen af arbejdsstyrken er dækket. Til trods for at dækningen i Østrig er så godt som fuldstændig, er man også her bekymret for, at lønningerne påvirkes af den frie bevægelighed. Frygten går på, at en kraftig forøgelse af udbuddet af arbejdskraft vil få arbejdsgiverne til at være tilbageholdende med lønstigninger.

Lønniveauer i % af EU-gennemsnit⁷⁰



Kilde: *The Economist*

Myte eller realitet?

På længere sigt vil stigende lønninger i de central- og østeuropæiske lande gøre det mindre attraktivt for potentielle migranter at acceptere lave lønninger i Vesteuropa. Men hvordan ser det ud umiddelbart efter udvidelsen?

Studierne af migrationspotentialet viser, at antallet af migranter fra Central- og Østeuropa vil være beskedent. Det er svært at forestille sig, at 2.000 nye arbejdstagere årligt skulle være en byrde for arbejdsmarkedet i Danmark.

Såfremt der mod forventning skulle opstå en massiv tilstrømning af arbejdskraft inden for en bestemt sektor, kan det dog ikke udelukkes, at der *kunne* være en vis realitet bag bekymringen for den del af arbejdsmarkedet, der ikke er dækket af overenskomster. Det kunne være inden for brancher med sæsonarbejde og tradition for kortere ansættelsesperioder.

Denne hypotetiske risiko har længe været fremme i debatten i Danmark, men blev i første omgang afvist af regeringen med den begrundelse, at man havde fuld tillid til arbejdsmarkedets parter:

“Skulle det vise sig, at arbejdsgivere uden overenskomst i stigende omfang skulle vælge at benytte øst-arbejdere med et løntryk til følge, vil de faglige organisationer kunne reagere i henhold til de muligheder, der findes inden for det fagretlige system, dvs. ved iværksættelse af kollektive kampskridt med henblik på indgåelse af overenskomst”.

*Beskæftigelsesministeriet*⁷¹

Skulle det efter udvidelsen vise sig, at der alligevel var behov for yderligere tiltag, ville regeringen slå bremsen i i form af den sikkerhedsmekanisme, der er skrevet ind i udvidelsestraktaten. Herigennem ville Danmark med kort varsel kunne lukke af for yderligere tilførsel af arbejdskraft i en belastet sektor.

I takt med at udvidelsen nærmer sig, har flertallet af Folketingets partier fundet, at det ikke var politisk holdbart at afvente og se, om der overhovedet ville opstå et problem,



Østeuropæiske
bygningsarbejdere
uden sikkerhedsudstyr.
Foto: Polfoto

førend der blev trukket i udvidelsestraktatens nødbremse. Politikerne har således været lydhyre over for fagforbundenes ønske om en løsning, der kunne fjerne enhver risiko for løntryk helt fra starten. Man ville gå med livrem og seler. Bekymringen om løntryk er derfor blevet imødekommet i den danske løsning for udmøntning af arbejdskraftens frie bevægelighed. I aftalen betinges arbejdstilladelser for østeuropæerne af, at ansættelsen sker på overenskomstmessige vilkår eller på vilkår, der på anden måde er sædvanlige for det danske arbejdsmarked.

»Østeuropæiske fupfirmaer på vej«

“Fupfirmaer fra Østeuropa står klar med løndumping i 2004”

Ritzau²

Udvidelsen giver virksomheder fra de nye EU-lande ret til at etablere sig i Danmark – og danske virksomheder ret til at etablere sig i de nye lande. Under forhandlingerne blev der ikke rejst krav om overgangsordninger for etableringsretten, så overalt i EU vil østeuropæiske firmaer have præcis de samme vilkår som virksomheder fra de gamle EU-lande. Så langt så godt.

Men hvad nu hvis en østeuropæisk håndværker slår sig ned som sin egen mester og reelt blot sælger sin arbejdskraft til en arbejdsgiver? Han eller hun råder ikke over egne arbejdsmaterialer, har ikke sine egne kunder og tilrettelægger ikke selv sit eget arbejde. Faktisk råder “firmaet” kun over ejerens egne arme og ben – deraf tilnavnet *arme/benfirmaer*. Det ligner en smart måde at omgå regler om overenskomst­mæssig løn, arbejdstid, pensions- og skatteindbetaling mv. og er derfor også ulovligt. Danske enmandsfirmaer af denne type findes allerede i dag på f.eks. byggepladser, men misbruget kan være svært at kontrollere.

I forbindelse med østudvidelsen har fagforbundene råbt vagt i gevær. F.eks. ser Bygge-, Anlægs- og Trækartellet (BAT) en reel risiko for, at østeuropæiske “entreprenører” vil misbruge etableringsretten, herunder retten til at hente såkaldt nøglepersonale til “firmaet” fra hjemlandet.

En anden udnyttelse af etableringsretten, der også er på fagforeningernes “bekymringsliste” i forbindelse med udvidel-

sen, er muligheden for at etablere østeuropæiske vikarbureauer i de nuværende EU-lande. Bekymringen går på, at et sådant bureau skulle kunne indsluse østeuropæiske vikarer i danske virksomheder til lavere lønninger, end overenskomstansatte skulle have.

Myte eller realitet?

Problemet med fupfirmaer må ventes at blive størst i de lande, der indfører overgangsordninger for den frie bevægelighed af arbejdskraft. Det kan nemlig være et incitament til at etablere sig som selvstændig, hvis muligheden for at få en arbejdstilladelse er stærkt begrænset. At Danmark åbner for arbejdsmarkedet må derfor antages at føre til, at de østeuropæiske arbejdere foretrækker lovligt arbejde frem for kreative løsninger.

Det skønnes, at 5.000 ud af de i alt 10.000 enmandsfirmaer i Danmark befinder sig i en gråzone mellem selvstændig og arbejdstager.⁷³ Der er ikke tal på, hvor mange af disse fupfirmaer, der har østeuropæiske ejere. Spørges der i fagforeningerne, er der ingen, der forestiller sig, at 5.000 – eller blot 500 – østeuropæere har været eller vil være opfindsomme nok til at følge danskernes dårlige eksempel. Men 50 – eller fem – kan også være nok til at udgøre et politisk problem.

Det er ikke muligt at sikre sig mod misbrug af etableringsretten, på samme måde som man kan sikre sig mod løntryk. Det skyldes, at der ikke kræves arbejdstilladelse for at etablere sig. I den danske aftale indgår derfor en styrket kontrol med denne type virksomheder, som f.eks. skærpet kontrol med moms- og skatteforhold på byggepladserne. Allerede i dag kan ToldSkat foretage en vurdering af en virksomheds betalingssevne og stille krav om sikkerhed i tvivlstilfælde. Med det danske regelsæt præciseres det, at en vandrende arbejdstager kun kan få arbejds- og opholdstilladelse, hvis hans/hendes arbejdsgiver er registreret hos ToldSkat som indeholdelsespligtig efter kildeskatteloven.

Med hensyn til vikarbureauerne er vurderingen, at de ikke kommer til at udgøre et problem i Danmark, eftersom en dansk voldgiftskendelse for nyligt har fastslået, at vikarer skal arbejde under samme vilkår som fastansatte i en virksomhed. Hermed forsvinder det lønmæssige incitament til at ansætte vikarer fra bureauer, der negligerer ordentlige forhold for medarbejderne.

»Mere illegalt arbejde?«

Medierne i de nuværende EU-lande omtaler jævnligt nye fund af østarbejdere uden arbejdstilladelse. Historierne er oftest krydret med beskrivelser af urimelige løn- og arbejdsvilkår – samt frygt for, at udvidelsen vil føre til, at problemet bliver endnu større. Pressens dækning afspejles i befolkningen, hvor over halvdelen af borgerne i de nuværende EU-lande forventer, at den illegale indvandring bliver sværere at kontrollere efter udvidelsen.⁷⁵

“Får [en litauer] ikke et regulært job, er han et let offer for plattenslagere, der vil hyre ham sort.”

*Bjarne Laustsen
MF (S)*⁷⁴

Illegale østarbejdere i Danmark

I sagens natur er der ingen, der kender antallet af illegale østarbejdere i Danmark. Politiet anholder årligt et par hundrede – men de udgør formentlig kun toppen af isbjerget.

Det tal, der oftest nævnes i den danske debat, stammer fra en undersøgelse foretaget af Bygge-, Anlægs- og Trækartellet (BAT), der i 2002 opgjorde antallet af illegale arbejdere inden for BAT's sektorområder til 6.555. Heraf var 87 procent fra Polen, Letland og Litauen. Arbejderne var hovedsagelig beskæftiget inden for landbruget (sæsonarbejde), som håndværkere og på byggepladser eller inden for skovbrug og gartneri. BAT vurderer selv, at det reelle tal er op mod 30.000. Andre vurderer dog, at BAT skyder langt over målet. SiD gennemførte i 1999 en undersøgelse af bygningsindustrien, der viste, at 160 virksomheder havde illegal arbejdskraft ansat.⁷⁶

Antallet af illegale østarbejdere udgør under alle omstændigheder kun en brøkdel af det antal arbejdere – danske såvel som udenlandske – der arbejder sort. Det kan derfor virke paradoksalt at fokusere så meget på østeuropæerne. Som illustration kan nævnes en razzia foretaget af ToldSkat på sydsjællandske restauranter i november 2003. Her fandt man fem illegale arbejdere, mens 111 arbejdede sort.⁷⁷

I Danmark er fokus på det illegale arbejde steget, i takt med at udvidelsen har nærmet sig. Regeringen har iværksat en række initiativer med henblik på at komme problemet til livs. Særligt det politimæssige samarbejde forstærkes, bl.a. med en specialenhed, der skal fungere som rejsehold, og med oprettelsen af regionale netværk af politifolk, fagforeninger, arbejdsgivere og ToldSkat. Rigsadvokaten har desuden udarbejdet et bødekatolog for illegalt arbejde, så der ikke vil herske tvivl om strafferammen.

Myte eller realitet?

Den frie bevægelighed for arbejdskraft er for *legalt* arbejde. Udvidelsen betyder naturligvis ikke fri bevægelighed for *illegale* job. Det taler for at holde debatten om illegalt arbejde adskilt fra spørgsmålet om udvidelsen. Men æbler og pærer *er* nu engang blandet sammen i den danske debat, og indirekte er der da også visse sammenhænge.

For den illegale arbejdskraft fra Østeuropa, der allerede opholder sig i de nuværende EU-lande, kan udvidelsen betyde to ting: Man kan forblive illegal, eller man kan søge om en regulær arbejdstilladelse og dermed blive legaliseret. Det sidste fordrer, at den enkelte arbejder er bekendt med sine muligheder. Og det er ikke nødvendigvis tilfældet.

I Østrig er man således opmærksom på, at der ligger en fare i de signaler, der udsendes i den offentlige debat om arbejdskraftens frie bevægelighed. Hvis opfattelsen blandt de nye EU-borgere er, at Østrig er lukket territorium, bliver illegalt arbejde let anset for at være den eneste mulige vej til arbejde, selvom det måske reelt ikke er tilfældet. Eksemplet viser paradoksalt nok, at en meget eksponeret offentlig frygt for udvidelsens konsekvenser helt utilsigtet kan medføre, at en række illegale arbejdstagere forbliver illegale i stedet for at udnytte de muligheder for legalisering, som udvidelsen medfører.



I Sverige peger en rapport på, at man netop ved at åbne for østarbejdskraften vil kunne reducere antallet af illegale arbejdere. Vurderingen er, at muligheden for at opnå arbejdstilladelse på legale vilkår vil reducere antallet af illegale indvandrere fra de baltiske lande og Polen.⁷⁸ I de EU-lande, der (som Danmark) vælger at åbne for østarbejdskraften med det samme, kan det således antages, at mange af de nuværende illegale arbejdere fra de nye østeuropæiske medlemslande vil overgå til at være legaliseret arbejdskraft.

Endvidere kan det ventes, at lønningerne på længere sigt vil stige i de nye EU-lande. Dermed vil de nye EU-borgeres incitament til at acceptere illegalt arbejde i udlandet mindskes. Med højere lønninger hjemme vil de fleste formentlig kun tage af sted, hvis et endnu bedre lønnet legalt arbejde venter i vest. På kort sigt vil der dog formentlig stadig være job-søgende fra de nye medlemslande, som vil være fristet af et illegalt arbejde i f.eks. Danmark. Det hænger sammen med,

Indkvartering af illegale polske arbejdere.

Foto: Polfoto

at vandrende arbejdstagere fra EU har ret til ophold i et andet EU-land i op til seks måneder med henblik på at søge arbejde. Der vil ikke være nogen ret til sociale ydelser i jobsøgningsperioden, og den arbejdssøgende vil derfor skulle forsøge sig selv, eventuelt ved hjælp af understøttelse fra hjemlandet, der dog kun kan medtages de første tre måneder. Mens en arbejder fra Litauen søger job i Danmark, må han/hun altså nøjes med at modtage litauisk understøttelse på under 1.000 kroner om måneden, og den kommer man ikke langt med i Danmark.⁷⁹ I denne jobsøgningsperiode kan illegalt arbejde derfor være fristende – for dem der måtte komme.

Endelig kan det ventes, at udvidelsen vil besværliggøre adgangen til EU for illegale arbejdere fra det udvidede EU's nye naboer, som f.eks. Ukraine og Hviderusland, der efter sigende udfører meget af det illegale arbejde på blandt andet byggepladserne i Berlin. Udvidelsen af EU vil for f.eks. ukrainerne betyde, at det bliver sværere at komme ind i EU. De kunne tidligere rejse frit ind i flere af de nye EU-lande, men vil som følge af EU's udvidelse være nødsaget til at søge om visum.

Disse modsatrettede effekter af udvidelsen *kunne* pege i retning af en reduktion af den illegale arbejdskraft.

Alligevel bliver det illegale arbejde næppe mindre omfangsrigt på grund af udvidelsen. Det skyldes, at illegal migration efter arbejde typisk er bestemt af efterspørgsel. Den illegale arbejder ernærer sig ikke ved at gå rundt og banke på folks døre for at høre, om de måtte have "forefaldende arbejde". Tværtimod bliver hovedparten af de illegale migranter rekrutteret i deres hjemlande til bestilt arbejde. Det kan være villaejeren, der via mund til mund-metoden finder en polak til at reparere sit tag, eller en entreprenør, der via mere eller mindre organiserede netværk rekrutterer en flok litauiske håndværkere til et større byggeprojekt. Den dag polakker

eller baltere ikke længere vil acceptere vilkårene på det sorte marked i udlandet – fordi gevinsten ved det illegale arbejde bliver for lille – står ukrainere og hviderussere formentlig fortsat på spring, hvis det vel at mærke lykkes for dem at komme ind i EU.

Alt i alt er det sandsynligvis en myte, at udvidelsen direkte vil medføre en stigning i antallet af illegale arbejdere fra de nye østeuropæiske medlemslande. *Omfanget* af illegalt arbejde forbliver formentlig helt upåvirket af udvidelsen. Nogle østeuropæiske arbejdstagere, der i dag arbejder illegalt i EU, vil formentlig gå over til legale ansættelser, men det illegale marked vil på længere sigt formentlig alligevel blive fyldt ud af andre nationaliteter, end dem vi ser i dag.

»Social turisme«

“Det kan give anledning til misbrug, hvis folk kan komme herop og arbejde i få dage og så trække et år på sygedagpenge eller få barselsorlov og oven i købet tage pengene med til udlandet. Det er ikke rimeligt.”

Mogens Lykketoft

MF (S)⁹⁰

Forestil dig, at en polak finder arbejde på en fabrik i Danmark og drager hertil med kone og to børn. Efter et par uger bliver polakken så syg, at han er ude af stand til at arbejde, og familien længes hjem. Inden der er gået en måned, er tilflytterne tilbage i Polen. Det viser sig at være en udbytterig beslutning, for de kan tage både sygedagpenge og børnepenge med hjem i flere måneder.

Man kan sagtens forestille sig langt mere spekulative misbrug af sociale ydelser end denne fiktive polak med held i uheld. Som skræmmebillede står fænomenet “social turisme”, hvor en migrant bevidst vælger at flytte til det land, der giver de mest fordelagtige sociale goder. “Utilsigtet brug af sociale ydelser” kaldes det i den ministerielle jargon. Problemstillingen har været meget fremtrædende i Danmark. Debatten har ofte været koblet sammen med mere generelle overvejelser om, hvordan det danske velfærdssamfund bør finansieres i en stadig mere globaliseret verden.

Bekymringen for at ende som forsørger for proformaarbejdstagere og deres familier er naturligt nok størst i de lande, hvor de sociale ydelser er mest udbyggede. Sammenligninger mellem landes udgifter til sociale ordninger er vanskelige at foretage, bl.a. fordi der er forskelle i finansiering og beskattning af ydelserne. Det vurderes, at Luxembourg har det suverænt højeste velstandsniveau blandt de nuværende EU-lande, mens Grækenland har det laveste niveau. I gennemsnit ligger de nye medlemslandes velstandsniveau på omkring halvdelen af EU-landenes.⁸¹ En svensk rapport har vurderet, at der i Sve-

rige eksisterer en reel risiko for utilsigtet brug af sociale ydelser på grund af fattigdom og mangel på velfungerende velfærdssystemer i østlandene.⁸² I Storbritannien fremhæves, at 95 procent af dem, der søger om at blive dækket af sociale sikringsordninger, har et arbejde.

I Danmark har statsminister Anders Fogh Rasmussen tilsvarende givet udtryk for, at de, der kommer til Danmark, netop kommer, fordi de har til hensigt at arbejde:

“Jeg vil godt understrege, at det jo ikke er sådan, at man bare kan komme til Danmark for at få sociale ydelser eller overførselsindkomst. Hvis nogen gør brug af denne mulighed, så er det for at få et arbejde i Danmark”.⁸³

Stigende fokus på risikoen for social turisme har i Danmark ført til, at de sociale ydelser er blevet gennemgået med lup. Et notat fra regeringen påpegede i april 2003, at tre danske ydelser kunne være i risikozonen: kontanthjælpsområdet, børnepasningsorlovsydelsen samt dagpenge ved sygdom og barsel. Muligheden for misbrug opstår, fordi EF-Domstolen har fastslået, at selv få ugers arbejde giver status af arbejdstager med deraf følgende rettigheder til sociale ydelser for arbejdstageren og dennes familie. Det følger nemlig af EU-lovgivningen på området, at en vandrende arbejdstager inden for EU har ret til at medtage sin familie, dvs. ægtefælle, dennes og fælles børn under 21 år samt andre familiemedlemmer, der hidtil har været forsørget af EU-borgeren. De har alle ret til sociale ydelser i det land, de rejser til.⁸⁴ Samtidig er der visse danske ydelser, der ikke kræver bopæl i Danmark, og derfor kan medtages til udlandet.

Myte eller realitet?

Alt tegner til, at der ikke kommer mange østmigranter til Danmark. Langt hovedparten af dem, der måtte søge hertil, vil komme for at få et arbejde – ikke for at spekulere i sociale

ydelser. De hidtidige erfaringer med arbejdskraften fra Østeuropa viser, at der er tale om seriøse arbejdstagere, der ud fra en nettobetragtning yder mere til det danske samfund i form af skatter, end de modtager i form af f.eks. sygedagpenge og kontanthjælp. At der skulle være tale om nogen trussel for det danske velfærdssamfund forekommer forholdsvis hypotetisk.

Men gode sociale ordninger i et land *kan* tiltrække migranter.⁸⁵ Det er umuligt at udelukke, at der kunne komme østeuropæere til Danmark med det hovedformål at spekulere i de danske sociale ordninger. Metoden kunne være at tage et proformajob og efter få uger melde sig arbejdsløs.

Det danske dilemma har været vanskeligt. Der har på den ene side været et ønske om at fjerne enhver – selv en helt hypotetisk – risiko for misbrug. På den anden side anerkender de fleste, at den typiske østeuropæiske arbejdstager bidrager til det danske samfund ved at passe sit arbejde og betale sin skat i Danmark.

Valget er faldet ud til fordel for en løsning, der indebærer, at man går med livrem og seler. Der tages ingen risici. Det følger af aftalen om det danske regelsæt, at østeuropæerne ikke får adgang til *kontanthjælp* eller *arbejdsløshedsdagpenge*, eftersom deres opholds- og arbejdstilladelse falder bort, hvis de mister deres job. Disse regler kommer kun til at gælde for arbejdstagere fra de nye EU-lande. For de "gamle" EU-borgere vil som hidtil gælde, at de først kan blive hjemsendt efter et halvt år på kontanthjælp.

Adgang til *børnepasningsorlovsydelsen* hindres ved, at alle med ret til børnepasningsorlov skal tilkendegive, om de vil udnytte muligheden inden den 1. april 2004. Endeligt skal omfattende stikprøvekontrol af modtagere af *sygedagpenge*, der tages til udlandet, forhindre, at denne ydelse misbruges. Dette vil gælde for såvel nye som gamle EU-borgere.

Den valgte løsning er blevet kritiseret for manglende solidaritet med østeuropæerne, der selv ikke efter flere års arbejde i Danmark opnår ret til f.eks. kontanthjælp, selv om der er betalt skat til den danske stat. Det er ligeledes blevet fremført, at man måske løber en ny risiko ved at afskære de østeuropæiske arbejdstagere fra sociale ydelser, idet de risikerer at havne i en gråzone, hvor illegalt arbejde kan ses som en nødvendig udvej.

»Østlande bliver EU's B-hold!«

”Succesen af den forestående udvidelse af EU næste år vil afhænge af, hvorvidt de nuværende 15 medlemmer behandler Polen og de ni andre nye lande som jævnbyrdige”.

*Aleksander Kwasniewski
Polens præsident⁸⁶*

De nye EU-lande har også deres bekymringer i forbindelse med det forestående EU-medlemskab. Mens udvidelsestraktaten blev forhandlet, kunne man til tider ikke fortænke en ester eller en slovak i at hvile hovedet i hænderne og tænke: Hvornår – hvis overhovedet – bliver vi rigtige medlemmer af EU? EU's krav om ”overgangsperioder” og ”sikkerhedsmekanismer” fremkalder indimellem det indtryk hos de nye EU-borgere, at der vil være forskel på nye og gamle medlemmer mange år frem.

EU's kommissær for udvidelsen Günther Verheugen understregede under udvidelsesforhandlingerne, at overgangsperioder ikke er det samme som diskriminering. De nye lande bad selv om talrige overgangsperioder på andre områder, og perioderne er strengt taget kun udtryk for et tidsrum, hvor der skal ske en gensidig tilpasning mellem nye og gamle medlemmer. Men netop spørgsmålet om arbejdskraftens frie bevægelighed var ladet med symbolik for østeuropæerne, der i årevis havde følt rejserestriktionerne på deres egne kroppe. De nye medlemslande frygtede således, at ”modviljen mod at give grønt lys for den frie bevægelighed er et signal om, at de vil være klubbens andenrangsmember”.⁸⁷ Det gav op til folkeafstemningerne om EU-medlemskab næring til ophevede debatter om, hvorvidt der i det udvidede EU ville blive ”A-medlemmer” og ”B-medlemmer”.

Den måde, de mulige konsekvenser af udvidelsen bliver beskrevet på i de nationale medier, kan bidrage til skellet mellem nye og gamle. Negativt ladede ord som ”invasion”,

“fupfirmaer” og “social turisme”, der ofte nævnes i samme åndedrag som “polakker” og “litauere”, risikerer at skabe et indtryk af nogle højst uønskede arbejdstagere.

Der kan derfor argumenteres for, at eventuelle stramninger på den frie bevægelighed også er til for at beskytte øst-europæerne. Hvis der kommer for mange historier frem om misbrug, kan det nemlig skabe en generel modvilje til migranter fra de nye lande. SF's arbejdsmarkedsordfører Ole Sohn er inde på tankegangen, når han udtaler:

“Vi undgår, at det bliver negativt ladet at være balter. Det er både i vores og de nye landes interesse, at mulighederne for misbrug bliver lukket”.⁸⁸

Myte eller realitet?

Regeringerne i de nye EU-lande frygter, at deres befolkninger bliver skuffede, hvis ikke der hurtigt viser sig konkrete fremskridt i deres dagligdag som følge af udvidelsen. De er derfor følsomme overfor tiltag, der kan fortolkes som tilbagetog i forhold til de løfter, de mener at have fået under udvidelsesforhandlingerne. Det kan være lovning på forbedring af bilaterale aftaler om kvoter fra f.eks. Østrig eller Tyskland, eller erklæringer om lige vilkår for nye og gamle borgere fra f.eks. Danmark, Sverige og Holland. Derfor bliver der også lagt mærke til det danske regelsæt, der måske ikke helt lever op til forventningerne. Men politikere i de nye EU-lande bærer også selv et ansvar ved at opretholde retorikken om A- og B-medlemmer. Historiske uretfærdigheder står tydelige i især polske politikeres bevidsthed, og de har derfor let til beklagelser over forskelsbehandling. Faren er, at de derved bidrager til at skabe præcis den stemning, de frygter. Mange polakker må nemlig forventes at basere deres holdninger til EU på udmeldinger fra de politikere, der har deltaget i udvidelsesforhandlingerne. Hvis meldingen lyder på A- og B-medlemmer, bliver det nemt det indtryk, befolkningen danner sig af EU-samarbejdet. Og et sådant indtryk kan være svært at slippe.

»Hjerneflugt fra øst – jobflugt fra vest«

”Når [Tjekkiet] bliver medlem af EU, og der ikke længere er hindringer, vil der være en enorm bølge af sundhedsmedarbejdere, der forlader landet”.

Brazdil

*Overlæge på Karlovy
Vary Hospital, Tjekkiet⁸⁹*

De nye EU-lande har også andre bekymringer. Vil de ”gamle” EU-lande benytte udvidelsen som anledning til at tiltrække den bedst kvalificerede arbejdskraft fra de nye nabolande? Vil hospitalssektoren f.eks. bryde sammen som følge af en massiv flugt af læger og sygeplejersker til vest?

Hjerneflugt, eller *brain drain*, opstår, når store grupper af veluddannede borgere udvandrer og efterlader deres hjemland uden tilstrækkelig kvalificeret arbejdskraft. At de fleste nuværende EU-lande vil benytte sig af overgangsordninger for den frie bevægelighed efter udvidelsen, hjælper ikke på risikoen for brain drain, måske snarere tværtimod. De central- og østeuropæiske lande frygter nemlig, at de bilaterale aftaler og kvoteordninger, som skal regulere migrationen af arbejdskraft, fortrinsvis sigter på at indlemme højt kvalificerede fra få specifikke sektorer (f.eks. læger og it-specialister), mens begrænsningen gælder alle de andre. Udsigten til mangel på sundhedspersonale får allerede nu de central- og østeuropæiske lande til at kigge længere østover for at tiltrække morgendagens læger.

I takt med overgangen fra planøkonomi til markedsøkonomi har stadig flere vesteuropæiske virksomheder investeret i Østeuropa. Mange har flyttet deres produktion helt eller delvist østpå med deraf følgende tab af arbejdspladser i Vesteuropa – også kaldet *job drain*. Fænomenet er en del af globaliseringen og er ikke knyttet til EU's udvidelse. Virksomhedernes begrundelse for udflytningen af produktionen

er typisk de lave arbejdsomkostninger i østlandene, øget konkurrencedygtighed, men også adgang til arbejdskraft med de nødvendige spidskompetencer.⁹¹

Udflytningen af virksomhederne opleves umiddelbart som en trussel for de arbejdere, der står til at miste deres job. Samlet set skønnes det, at der i også de kommende år vil blive færre arbejdspladser i Danmark inden for den traditionelle, arbejdskrævende produktion, i takt med at danske virksomheder investerer i lavtlønsområder østpå. Det gælder f.eks. inden for tekstilindustrien.⁹² I Polen er der i dag omkring 400 danske virksomheder, hvoraf de 100 er produktionsvirksomheder.⁹³

Industrien påpeger derimod, at øget konkurrenceevne for virksomhederne fører til øget vækst i Danmark. Der peges også på, at øget produktion og salgsaktivitet i udlandet har ført til øget produktion i Danmark for mange virksomheder.⁹⁴

Debatten om job drain kommer ofte til at overskygge det faktum, at de danske virksomheders aktiviteter i Østeuropa skaber nye muligheder for danske medarbejdere. Virksomhederne har ofte brug for egne medarbejdere, i forbindelse med at de etablerer sig i Østeuropa. Antallet af danskere, der får arbejdstilladelse i f.eks. Polen, er beskedent i sammenligning med andre EU-lande, men tallet er stigende, og det er ikke kun de højtuddannede, der rejser ud. Tal fra det polske beskæftigelsesministerium viser, at knap halvdelen af arbejdstilladelserne til danskere gives til personer uden en videregående uddannelse.⁹⁵

Myte eller realitet?

Hidtidige erfaringer og undersøgelser viser, at højtuddannede slet ikke er så mobile (se side 39). Men hjerneflugt kan ikke udelukkes at være en risiko inden for specifikke sektorer. Østudvidelsen vil dog efter al sandsynlighed kun have en

Tjekkiet læger⁹⁰

I Tjekkiet er lægernes fagforening meget bekymret over den store udvandring af landets læger. Foreningen vurderer, at der mangler 550 læger i Tjekkiet, mens mere end 400 tjekkiske læger arbejder i Tyskland. Det er muligheden for en fem til otte gange så høj løn, der især trækker lægerne til Tyskland. Den tjekkiske lægeforening frygter, at antallet vil stige drastisk, når den frie bevægelighed bliver en realitet i Europa.

Udflytning af virksomheder skaber en særlig situation i grænseområderne mellem nye og gamle EU-medlemmer. Den tyske bilproducent Volkswagen har f.eks. foretaget større investeringer i Slovakiet, hvilket har skabt arbejdspladser for mange østrigske migrantarbejdere.

midlertidig indflydelse på situationen. Spredes nyheden om, at højtuddannede er meget eftertragtede, kan det nemlig tænkes at være et incitament for flere til at studere længere.

Brain drain kan derfor også føre noget positivt med sig. Hvis der er tale om en midlertidig udvandring med kompetenceudvikling som formål, eller hvis den veluddannede migrant tænker på at investere sin løn i sit hjemland, kan erhvervslivet få gavn af en sådan udveksling. Med reeksport af arbejdskraft til hjemlandet kan der altså være tale om *brain gain*.

Fænomenet job drain synes ikke knyttet til udvidelsen. Der har allerede det sidste årti været en periode med udflytning fra det nuværende EU mod de central- og østeuropæiske lande. I betragtning af disse landes stigende produktionsomkostninger vil det formentlig være lande længere østpå, der i de kommende år vil blive destinationer for virksomhederne.

Et særligt potentiale for danske virksomheder ligger i de midler, som de central- og østeuropæiske lande får fra bl.a. EU's regionalfonde, når de bliver medlemmer af EU. Denne strukturstøtte vil skulle bidrage til de nye landes udvikling inden for f.eks. miljø, infrastruktur, transport, energi og landbrug. Det er områder, hvor danske virksomheder står stærkt, og de vil kunne blive værdifulde samarbejdspartnere for de nye medlemslande. Det bliver op til virksomhederne selv at gribe denne chance, som udvidelsen fører med sig.

»Der kommer ikke nok«

Sat på spidsen kan alle de ovennævnte bekymringer koges ned til én – nemlig frygten for at blive invaderet af migranter fra Central- og Østeuropa efter EU's udvidelse. Uden sværme af vandrende arbejdskraft vil der ikke være nævneværdig risiko for hverken løntrykkeri, social turisme eller hjerneflugt.

Mens ingen drømmer om en invasion af arbejdstagere, er der heller ingen, der drømmer om at holde arbejdsmarkederne hermetisk lukkede. På trods af arbejdsløshed i mange europæiske lande er der mangel på arbejdskraft, eller "flaskehalse", i nogle sektorer, og det ville (ud over at være politisk uholdbart) skabe store økonomiske problemer at lukke helt af. Den danske regerings begrundelse for at give adgang til det danske arbejdsmarked efter EU's udvidelse har da også været, at det er vigtigt for dansk økonomi, at virksomhederne har mulighed for at rekruttere den arbejdskraft, de har brug for.

Meget tyder desuden på, at de rige lande i det vestlige Europa står over for en helt anden type problem, nemlig den aldrende befolkning. Om ganske få år vil gadebilledet højst sandsynligt være domineret af pensionister. På plejehjemmene kan beboerne blive nødsaget til at sove på gangene, og på sygehusene vil der ikke være mandskab nok. Talrige rapporter har sat tal på den demografiske udvikling. Europa-Kommissionen vurderer, at antallet af 20-25-årige vil falde med 20 procent mellem år 1995 og 2015, mens antallet af 50-64-årige stiger med 25 procent.⁹⁷ Det skyldes primært

"Frygten er ikke, at vi bliver rendt over ende – men det modsatte".

*Jens Boe Andersen
Dansk Metal⁹⁶*

Vi bliver ældre

EU-15's aldersmæssige sammensætning i %, 1950-2050⁹⁹

	0-14 år	15-59 år	60+ år
1950	24,6	61,8	13,6
1975	23,8	58,0	18,3
2000	16,8	61,2	22,0
2025	13,6	55,5	30,9
2050	13,8	49,0	37,2

“Jeg har meget svært ved at forestille mig, at en polsk læge eller arbejder skulle bruge deres bedste år på at lære et af de sværeste og mindste sprog i Europa. At han skulle rejse til et meget dyrt land – København er den dyreste hovedstad i EU – og bo i en meget dyr bolig. At han skulle betale utroligt høje skatter, og oven i købet uden at få adgang til dagpengesystemet. Hvorfor skulle denne person nogensinde overveje at rejse til Danmark? Jeg tror faktisk, I kan tage det ret afslappet”.

Barbara Tuge-Erecinska

*Polens ambassadør i Danmark*¹⁰¹

lavere fødselsrater og længere levetid. FN forudser, at det rige Europa får brug for “ekstraordinært” mange migranter – medmindre indbyggerne fortsætter på arbejdsmarkedet, til de er 75 år.⁹⁸ Konklusionerne er entydige: Tak endelig ja til de vandrende arbejdstagere; der bliver stærkt brug for enhver arbejdsduelig migrant – særligt, hvis vesteuropæerne mener det alvorligt med flere feriedage og tidlig pension.

Kun få højtuddannede til Danmark

Den typiske østeuropæiske migrant efter udvidelsen ventes at være sæsonarbejder – præcis som det er tilfældet i dag. Dansk Arbejdsgiverforening (DA) har foretaget en analyse af ind- og udvandringen til Danmark. Den viser, at Danmark – i sammenligning med andre europæiske lande – har svære-re ved at fastholde veluddannede migranter. Desuden viser analysen, at kun en meget begrænset del af de nye migranter, der kommer til Danmark, har en højere uddannelse. Ifølge DA er det især den høje skat, en relativt stiv løndannelse, men også tonen i den danske indvandrerdebat, der stiller Danmark svagt i kampen om at tiltrække de bedste hjerner.¹⁰⁰

Myte eller realitet?

Den danske tilgang til udvidelsen og arbejdskraften giver virksomhederne bedre rekrutteringsmuligheder. Men det er tvivlsomt, om der af sig selv vil komme nok østeuropæere til at dække fremtidens behov for arbejdskraft. Der er allerede i dag fokus på manglen på sundhedspersonale, men problemet ventes at brede sig til andre sektorer. Der er spirende gode erfaringer med at gøre en mere aktiv indsats for at rekruttere de rigtige. Men vil danske lønninger og arbejdsforhold kunne tiltrække endnu flere østeuropæiske speciallæger fra den 1. maj 2004?

Danmark skal formentlig ruste sig til skarp konkurrence med de øvrige EU-lande for at få rekrutteret f.eks. læger til de danske sygehuse. Især med Storbritannien, som tiltrækker på grund af det udbredte kendskab til det engelske sprog,

Ingen polske it-specialister i kø for at komme til Danmark

Danmark vil i de kommende år opleve stigende mangel på kvalificeret arbejdskraft, særligt inden for it og natur- og sundhedsvidenskaberne.¹⁰² Men polske it-specialister står ikke i kø for at komme hertil. Tværtimod vil det kræve en opsøgende indsats, hvis danske virksomheder og forskningsinstitutioner skal tiltrække højtuddannede specialister fra lande som Polen og Letland. Det fremgår af en rapport udarbejdet af Oxford Research A/S.¹⁰³

Ifølge rapporten er bedre professionelle muligheder og en højere levestandard videnarbejderes vigtigste argumenter for at arbejde i udlandet, mens de største barrierer opleves som afstanden til familie og personlige netværk samt sproglige barrierer.

Danmark står sjældent øverst på listen over ønskedestinationer, selvom højtuddannede videnarbejdere i øst generelt har et positivt indtryk af landet (særligt nævnes en venlig og imødekommende befolkning og en høj levestandard). De færreste kender dog til mulighederne for at arbejde i Danmark, og mange mener også, at det danske sprog udgør en barriere, samt at Danmark er et lille og dyrt land, der er lukket over for udlændinge.

Rapporten konkluderer, at Danmark fortsat har muligheder for at tiltrække østeuropæiske videnarbejdere, blandt andet i kraft af landets høje levestandard og udbyggede velfærdssystem. Men rekruttering vil kræve en aktiv og målrettet dansk indsats.

og som har en endnu mere omfattende lægemangel end Danmark. Et lands omdømme spiller en stor rolle for rekrutteringen af højt kvalificeret arbejdskraft, og derfor vil de tilbagemeldinger, som speciallæger i Polen får fra kollegerne i Danmark, være meget afgørende for deres eventuelle beslutning om at komme hertil. Erfaringerne fra lægeområdet vil også være relevante for andre sektorer. Gøres det attraktivt at arbejde i Danmark, vil det trække investeringer og arbejdspladser til landet, og det vil være til gavn for hele samfundet.

For den arbejdsløse EU-borger er det selvfølgelig en ringe trøst, at de fleste økonomer mener, at krisen med arbejdsløshed er forbigående. For ham eller hende tæller argumentet om det "demografiske imperativ" ikke. Hvis man frygter for sit job, eller allerede har mistet det, er et perspektiv om fremtidig mangel på arbejdskraft en ringe trøst. Derfor vil

Polsk løsning på dansk speciallægemangel¹⁰⁴

Der er mangel på speciallæger i Danmark. I 2002 manglede der ca. 800 speciallæger på hospitaler og i lægepraksisser, særligt i udkantsområderne. I Nordjylland er der til eksempel 16 tomme lægepraksisser, og på Sygehus Vendsyssel mangler 21 ud af 90 speciallæger. Og det vil blive endnu værre. Ifølge Sundhedsstyrelsen vil der i 2010 mangle helt op til 2.000 speciallæger i Danmark.

Til gengæld er der overskud af speciallæger i Polen, og de har samtidig et lavere løn-niveau end det danske.

For at få autorisation i Danmark har en polsk læge hidtil skullet gennem en individuel vurdering, en række fag- og danskprøver samt et prøveansættelsesforløb. Fra den 1. maj 2004 ventes det, at eksisterende regler om godkendelse af kvalifikationer for arbejds-søgende fra nuværende EU-lande vil blive udstrakt til alle de nye medlemslande. Hermed vil en polsk speciallæge, såfremt han/hun har et EU-anerkendt certifikat, stå direkte til rådighed for hele EU's arbejdsmarked.

Dermed bliver sprogfærdigheder den væsentligste barriere for østeuropæiske special-lægers ansættelse i Danmark. Men det kan der rådes bod på. I Vejle Amt har man allerede i dag aftaler med 20 højt kvalificerede polske speciallæger. Det er et resultat af direkte an-noncering i Polen og et samarbejde med den polske lægeorganisation. Vejle Amt har valgt at gøre meget ud af speciallægerne integration i Danmark, først og fremmest gennem intensiv danskundervisning i tre til seks måneder. Samtidig har hvert hospital udpeget en integrationsansvarlig medarbejder, som hjælper den polske familie til rette i Danmark (hjælp til at finde bolig, skoler til børnene, oprettelse af bankkonto, CPR-numre, etc.).

Succesen har givet andre blod på tanden. Nordjyllands, Sønderjyllands og Storstrøms amter iværksætter således et pilotprojekt i 2004, hvor 30 polske speciallæger skal udfylde nogle af amternes mange tomme lægestillinger. De polske speciallæger, som ønsker at komme, vil blive tilbudt et intensivt dansk kursus i fem til otte måneder. Bliver projektet en succes, vil de tre amter fremover forsøge en endnu mere omfattende rekruttering af polske speciallæger.

svaret fra politisk hold da også typisk være, at behovet for vækst i arbejdsstyrken primært skal sikres ved en højere erhvervsfrekvens for personer, der allerede er i landet. Derfor indtager argumentet om behov for øget indvandring østfra ikke den plads i debatten, som den burde ud fra en rationel betragtning.

Konklusion

EU's udvidelsesforhandlinger understregede, at spørgsmålet om arbejdskraftens frie bevægelighed i det udvidede EU er særdeles følsomt. Trods beskedne prognoser for morgendagens migration fra øst, lykkedes det ikke EU-landene at nå til enighed om i fællesskab at åbne for arbejdsmarkedet. Der til var for mange for bekymrede.

Det er naturligt, at østudvidelsen giver anledning til bekymring, for der *er* usikkerhed om dens betydning for EU's arbejdsmarked. Langt de fleste bekymringer kan koges ned til frygten for en større tilstrømning af borgere fra de nye medlemslande. Det betyder, at hvis østeuropæerne stort set udebliver, vil frygten for f.eks. pres på lønninger og sociale ydelser svinde betydeligt. Bekymringen om fremtidig mangel på arbejdskraft vil derimod få større vægt.

Der er knyttet mange hvis'er til hver bekymring. Det gør det svært med sikkerhed at be- eller afkræfte, om der ligger myter eller realiteter bag dem. Men generelt tyder meget på, at østeuropæernes formelle optagelse i EU næppe vil føre til en kraftig migration. Østborgernes mulighed for at få job i det nuværende EU eksisterer allerede i et vist omfang i dag, og de mest motiverede er formentlig allerede migreret.

Usikkerheden betyder, at det er en politisk afgørelse, om et land vælger at se tiden an med en overgangsperiode, eller om det åbner med det samme og nøjes med en nødbremse i tilfælde af, at der opstår problemer. I Danmark er denne

"Jeg tror ikke, der kommer ret mange, men eventuelle huller skal lukkes. Det er politisk nødvendigt".

Claus Larsen-Jensen

MF (S)¹⁰⁵

politiske afvejning faldet ud til fordel for den sikre løsning: En åbning af arbejdsmarkedet med særlige betingelser knyttet til østeuropæernes arbejdstilladelser.

Afhængig af temperament kan den bløde danske overgangsperiode fortolkes på to forskellige måder af de central- og østeuropæiske lande: De kan glæde sig over, at det er et vigtigt symbolsk skridt, at Danmark som et af de få nuværende EU-lande giver adgang til arbejdsmarkedet. Eller de kan beklage, at Danmark sammen med de fleste andre lande i en overgangsperiode opretholder andre regler for borgere fra øst end for borgere fra vest.

Glæde eller skuffelse: faktum er, at overgangsperioder har været en fast ingrediens hver gang, EU har udvidet. Erfaringerne fra den udvidelse EU i dag står overfor, vil spille en afgørende rolle, når hele problemstillingen på ny bliver aktuell i forbindelse med kommende udvidelser. Hvem ved, måske bliver det så ungarernes og slovenernes tur til at opretholde restriktioner over for rumænere og bulgarere.

EU's udvidelse og arbejdskraften: udvalgte begreber¹⁰⁶

EU-udvidelsen

På mødet i Det Europæiske Råd i København i december 2002 blev udvidelsesforhandlingerne afsluttet med ti lande: Cypern, Estland, Letland, Litauen, Malta, Polen, Slovakiet, Slovenien, Den Tjekkiske Republik og Ungarn. *Udvidelses-traktaten* blev undertegnet den 16. april 2003 med henblik på optagelse af de nye lande den 1. maj 2004. Afhængigt af de videre fremskridt i opfyldelsen af medlemskabskriterierne er målet, at Bulgarien og Rumænien kan blive medlemmer i 2007.

Arbejdskraftens frie bevægelighed

Fri bevægelighed for varer, tjenesteydelser, personer og kapital er grundlæggende principper i EU.

Retten til fri bevægelighed for arbejdskraft fremgår af artikel 39 i EF-traktaten, der sikrer EU-arbejdstageres ret til at 1) søge faktisk tilbudte stillinger, 2) bevæge sig frit inden for medlemsstaternes område i dette øjemed, 3) tage ophold i en af medlemsstaterne for at have beskæftigelse i henhold til de ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser, der gælder for indenlandske arbejdstageres beskæftigelse, samt 4) blive boende på en medlemsstats område på nærmere fastsatte vilkår efter at have haft ansættelse der.

Artikel 39 suppleres bl.a. af Rådets forordning nr. 1612/68 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Fællesskabet, som sikrer statsborgere i medlemsstaterne ret til at tage

arbejde i andre medlemslande uden at blive udsat for forskelsbehandling. Forordningen dækker adgangen til beskæftigelse, familiemedlemmers rettigheder, retten til social og skattemæssig ligestilling samt adgangen til bolig.

Overgangsordninger

Udvidelsestraktaten giver mulighed for at indføre overgangsordninger vedrørende arbejdskraftens frie bevægelighed i forhold til borgere fra de nye EU-medlemslande dog undtaget de små Middelhavsstater Malta og Cypern.

National foranstaltning: De nuværende EU-medlemsstater kan i de to første år efter udvidelsen med mulighed for forlængelse i yderligere tre år iværksætte en "national foranstaltning" til regulering af adgangen til arbejdsmarkedet for borgere fra de nye EU-medlemsstater. Indførelse af en national foranstaltning kan eksempelvis bestå i krav om særlige opholds- og arbejdstilladelser. Den nationale foranstaltning kan forlænges med yderligere to år – frem til syv år efter udvidelsen – men dette forudsætter, at der forekommer eller er risiko for alvorlige forstyrrelser på arbejdsmarkedet, og at Europa-Kommissionen forinden underrettes herom.

Medlemsstaterne har inden for den syvårige overgangsperiode mulighed for at lade den nationale foranstaltning afløse af EU's almindelige regelsæt.

Fuld anvendelse af reglerne om fri bevægelighed – sikkerhedsmekanisme: Hvis man – straks fra udvidelsen eller senere – vælger at gennemføre EU-regelsættet vedrørende arbejdskraftens frie bevægelighed i forhold til arbejdstagere fra de nye medlemsstater, er det i de første to år efter udvidelsen en suveræn national afgørelse, hvilke forhold der kan begrunde begrænsninger i den frie bevægelighed, når blot man ikke stiller borgere fra de nye EU-lande ringere end ved undertegnelsen af udvidelsestraktaten.

Herefter kan en medlemsstat, der udsættes for eller forventer "forstyrrelser på arbejdsmarkedet, som vil kunne udgøre en alvorlig risiko for levestandarden eller beskæftigelsen i en bestemt region eller i et bestemt erhverv", anmode Europa-Kommissionen om helt eller delvist at suspendere EU-regel-sættet om fri bevægelighed. I "påtrængende" og "ekstraordi-nære" tilfælde kan et medlemsland suspendere den frie bevægelighed mod efterfølgende at give Kommissionen en begrundet underretning herom. Denne procedure kan an-vendes i op til syv år efter udvidelsen.

Standstillklausul

Klausulen, der er fastsat i udvidelsestraktaten, fastslår, at betingelserne for adgangen til arbejdsmarkedet for borgere fra de nye EU-medlemsstater ikke må gøres mere restriktive end de, der gjaldt ved underskrivelsen af udvidelsestraktaten.

Vandrende arbejdstager

En vandrende arbejdstager er i EU-rettens forstand en borger, der flytter fra et land til et andet for at påbegynde arbejde.

Arbejdstagerbegrebet er ikke klart defineret i traktatens arti-kel 39 eller i forordning 1612/68 om arbejdskraftens frie bevægelighed. Borgere fra EU-lande opnår som udgangs-punkt status som arbejdstagere og hermed adgang til sociale ydelser fra første arbejdsdag. Dette gælder dog kun, såfremt der er tale om faktisk og reel beskæftigelse, der ikke kun er marginal. Der kan ikke af EF-Domstolens praksis udledes en bestemt tidsgrænse for, hvor længe man skal have arbejdet, for at beskæftigelsen ikke er marginal.

Til trods for at det ikke er muligt at opstille præcise og ud-tømmende kriterier for, hvornår en person er omfattet af arbejdstagerbegrebet i artikel 39, er det alligevel muligt på baggrund af EF-Domstolens afgørelser at opstille visse ret-ningslinjer for, hvem arbejdstagerbegrebet dækker:

- personer, der er på arbejdsmarkedet og udøver en reel økonomisk aktivitet
- personer, som efter arbejdsforholdets ophør reelt søger beskæftigelse
- personer, som efter arbejdsforholdets ophør har påbegyndt en erhvervskvalificerende uddannelse, der har tilknytning til den tidligere beskæftigelse. Kravet om tilknytning gælder dog ikke, såfremt arbejdsforholdet er ophørt ufrivilligt.

Når man har status som arbejdstager, har man ret til ydelser ("sociale fordele") på lige fod med medlemsstatens egne borgere.

For så vidt angår arbejdssøgende gælder, at man har ret til at opholde sig i en medlemsstat for at søge arbejde i op til seks måneder. Retten til ophold som arbejdssøgende er fastsat direkte i traktatens artikel 39 (og nærmere beskrevet i forordning 1612/68). Disse arbejdssøgende forudsættes som udgangspunkt at være i stand til at forsørge sig selv.

Tredjelandes statsborgere

Begrebet bruges om borgere fra lande uden for EU/EØS.

EØS

Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde. EØS-aftalen trådte i kraft den 1. maj 1995 og omfatter EU-landene samt Norge, Island og Liechtenstein. EØS er en vidtrækkende associeringsaftale, der omfatter hele EU's indre marked, herunder også arbejdskraftens frie bevægelighed.

Noter

1. Ellemann-Jensen, Uffe (1996): *Din egen dag er kort*, Aschehoug, s. 47.
2. Forhandlingstaktisk spillede det formentlig også en rolle, at overgangsperioden for Spanien og Portugal havde været på netop syv år.
3. *Uniting Europe* 127 af 26. december 2000, s. 2.
4. *Uniting Europe* 137 af 26. marts 2001, s. 3.
5. *Uniting Europe* 144 af 14. maj 2001, s. 3.
6. *Uniting Europe* 141 af 23. april 2001, s. 2.
7. Retfærdigvis skal det nævnes, at denne "happening" var første og sidste gang, Spanien gjorde sig besværlig under forhandlingerne om EU's udvidelse. Det er en myte, at særligt Spanien skulle have været tøvende over for udvidelsen.
8. Ændringen var af teknisk karakter og blev efterfølgende tilbudt og accepteret af de lande, der allerede havde lukket kapitlet.
9. For en komplet gennemgang henvises til tiltrædelsestraktaten af 16. april 2003, der på nettet kan konsulteres på www.um.dk og www.euo.dk.
10. Et studie af Oxford Research påpeger, at polakker er mere sensitive end andre folkeslag over for tilstedeværelsen af allerede eksisterende netværk af landsmænd i destinationslandet. Oxford Research A/S (2003): "Til- og fravalg af Danmark. En undersøgelse af udenlandske videnarbejderes holdninger til ekspatriering og Danmark", s. 22.
11. Pressemeddelelse, Foreign and Commonwealth Office, 10. december 2002.
12. Dustmann, Christian et al. (2003): "The Impact of EU Enlargement on Migration Flows", *Home Office Online Report 25/03*, London.
13. Migrationwatch UK (2003): "The Impact of EU Enlargement on Migration Flows", juli.
14. IOM (1998): "Migration Potential in Central and Eastern Europe", Geneva: Technical Cooperation Centre for Europe and Central Asia, International Organization for Migration. Citeret i Christian Dustmann et al. (2003): "The Impact of EU Enlargement on Migration Flows", *Home Office Online Report 25/03*, London, s. 25.
15. McMahan, Martin (2003): "Eastern European boost to UK trend growth?", *Monthly Economic Review on Eastern European*

- Migration and UK Trend Growth*, Lombard Street Research, London, juli.
16. Citeret i Jens Bostrup et al. (2001): "LO: Luk Østeuropa ind hurtigt", *Politiken*, 16. juni, 1. sektion s. 1.
 17. Rollén, Berit (2003): *EU:s utvidgning och arbetskraftens rörlighet*, s. 131.
 18. Pressemeddelelse af 25. marts 2003 fra TCO, SACO og Svenskt Näringsliv: "TCO föreslår fri rörlighet för alla".
 19. *Dagens Nyheter* netavis, 2. december 2003.
 20. Arbejdskraftens frie bevægelighed gælder også for Island, Liechtenstein og Norge som led i deres samarbejdsaftale med EU, den såkaldte EØS-aftale. Det tegner til, at alle tre lande vil benytte sig af en overgangsperiode i en eller anden form.
 21. Beskæftigelsesministeriets pressemeddelelse af 2. december 2003: "Bred aftale om adgangen til det danske arbejdsmarked for arbejdstagere fra de nye EU-lande" samt selve aftalen med diverse bilag.
 22. Flere indlæg under høring i Folketingets Fællessal om "Dansk social- og arbejdsmarkedspolitik i fremtidens EU" den 10. november 2003.
 23. Ritzau (2003): "Intern splid i SF om østarbejdere", 1. december.
 24. Gennemgangen bygger på Thomas K. Bauer & Klaus F. Zimmermann (1999): "Assessment of Possible Migration Pressure and its Labour Market Impact Following EU Enlargement to Central and Eastern Europe", *IZA Research Report 3*, Bonn, juli.
 25. Det følgende er fortrinsvis baseret på Marek Okólski (1997): "Recent Migration in Poland. Trends and Causes", Warszawa: Institute for Social Studies, University of Warsaw. Se også Marek Okólski (1999): "Poland's migration: growing diversity of flows and people", Warszawa: Institute for Social Studies, University of Warsaw.
 26. Der refereres her og i det følgende til et territorium svarende til grænsedragningen fra 1938.
 27. Oplysningerne bygger bl.a. på Bornholmsmuseets information om polakkerne i Danmark.
 28. Hans Kornø Rasmussen (2000): "Dem og os - det multietniske Danmark", *Tiderne Skifter*, side 37.
 29. Se f.eks. T. Stpiczynski (1992): "Polacy w swiecie", Warszawa: Central Statistical Office, citeret i Marek Okólski (1997): "Recent Migration in Poland. Trends and Causes", Warszawa: Institute for Social Studies, University of Warsaw.
 30. Se f.eks. Nasz Dziennik, 20. oktober 2002 eller Poloniawebsites som f.eks. <http://www.progressforpoland.com>.
 31. Gennemgangen bygger på interview med migrationsforsker Martin Kunze, IOM, Wien.
 32. Det Økonomiske Råd (2001): "Dansk Økonomi, efterår 2001", vismandsrapport, København, kapitel 3, s. 268.
 33. Tabellerne stammer fra bilag 1 til "Aftale mellem Venstre, Konservative, Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Kristendemokraterne om adgangen til det dan-

- ske arbejdsmarked efter udvidelsen af EU pr. 1. maj 2004" af 2. december 2003.
34. Såvel Tjekkiet, Slovakiet og Tjekkoslovakiet optræder i tabellen, fordi opgørelsen omhandler det land, som personen oprindeligt stammer fra.
 35. IOM-studie citeret i Thomas K. Bauer & Klaus F. Zimmermann (1999): "Assessment of Possible Migration Pressure and its Labour Market Impact Following EU Enlargement to Central and Eastern Europe", *IZA Research Report* 3, Bonn, juli, s. 35.
 36. Oplysningerne bygger bl.a. på samtale med dr. Krystyna Iglicka og på hendes artikel "Die Abwanderung der Polen in der zweiten Hälfte des 20. Jh." i Andrzej Stepniak (red.) (2001): *Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer im Kontext von Polens Beitritt zum Europäischen Union*, Kanzlei des Vorsitzenden des Ministerrates, Warszawa.
 37. Tallene er oplyst af det polske Økonomi-, Arbejds- og Socialministerium.
 38. Baserer sig på Robert Szymczak (2001): "Is the Grass Really Greener?", *Warsaw Voice* 11 (647), 18. marts, samt samtale med Kristin Kvannevik, 'Aetat' (Arbejdsmarkedets Etaten i Norge). Aftalen ophørte i 2003, som led i en opbremsning af den aktive norske rekrutteringspolitik til sundhedssektoren. Stoppet var motiveret af faldende arbejdskraftmangel inden for sundhedssektoren samt af stigende norsk ledighed.
 39. Den efterfølgende gennemgang bygger på Christina Boswell (2000): *EU Enlargement. What are the Prospects for East-West Migration?*, London: The Royal Institute of International Affairs, november.
 40. Marek Kupiszewski (2001): "Demographische Aspekte Ausgewählter Prognosen zur Aus- und Zuwanderung" i Andrzej Stepniak (red.) (2001): *Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer im Kontext von Polens Beitritt zum Europäischen Union*, Kanzlei des Vorsitzenden des Ministerrates, Warszawa. Lignende tal findes for de øvrige kommende medlemslande.
 41. Skemaet bygger på en model opstillet af PLS RAMBØLL (2003): "EU's udvidelse mod øst - udfordringer for det danske arbejdsmarked. Bilagsdel", København: PLS RAMBØLL Management A/S, september, s. 3-4.
 42. Boeri, Tito & Herbert Brücker (2000): "The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States", European Integration Consortium.
 43. Boeri, Tito & Herbert Brücker (2000): "The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States", European Integration Consortium.
 44. Bauer, Thomas K. & Klaus F. Zimmermann (1999): "Assessment of Possible Migration Pressure and its Labour Market Impact Following EU Enlargement to Central and Eastern Europe", *IZA Research Report* 3, Bonn, juli.
 45. Citeret fra Europa-Kommissionen (2001): "The Free Movement of Workers in the Context of Enlargement", marts.

46. Citeret fra Europa-Kommissionen (2001): "The Free Movement of Workers in the Context of Enlargement", marts.
47. Boeri, Tito & Herbert Brücker (2003): "Potential Migration from Central and Eastern Europe, an update".
48. *Ugebrevet A4* (2002): "Østeuropæerne vil arbejde i Danmark", 31. 9. december.
49. PLS RAMBØLL (2003): "EU's udvidelse mod øst – udfordringer for det danske arbejdsmarked", København: PLS RAMBØLL Management A/S, september.
50. Finansministeriet (2003): *Samarbejdet om den Økonomiske Politik i EU*, kapitel 5, juni.
51. Det Økonomiske Råd (2001): "Dansk Økonomi, efterår 2001", vismandsrapport, København, kapitel 3, s. 268.
52. Lassen, Carlos Villaro (2002): "Nej til østeuropæisk arbejdskraft", *HTS*, 8. juli, samt HTS-pressemeddelelse (2003): "Ny rapport overvurderer indvandringen fra øst", 30. juli.
53. Valgmateriale op til afstemning om Amsterdam-traktaten, der dog hurtigt blev trukket tilbage.
54. *Flash Eurobarometer 140* (2003): "Enlargement of the European Union", sektion 3.2.
55. Boeri, Tito & Herbert Brücker (2003): *Potential Migration from Central and Eastern Europe, an update*, s. IV.
56. Klarskov, Kristian & Bjarne Steensbeck (2002): "Interview: Svend Auken", *Politiken*, 19. august, 1.sektion, s. 9.
57. Tal fra Martin McMahon (2003): "Eastern European boost to UK trend growth?", *Monthly Economic Review on Eastern European Migration and UK Trend Growth*, Lombard Street Research, London, juli.
58. Bl.a. EU-sekretær i Dansk Metal Jens Boe Andersen i *Metalbladet* (2002): "Frygten er overdrevet", Dansk Metal, december.
59. Europa-Kommissionen (2003): *Wim Kok – Report to the European Commission*, kapitel 3, s. 34, 26. marts.
60. Kongstad, Jesper (2002): "Fogh: Klausul kan stoppe tilstrømning fra Østeuropa", *Jyllands-Posten*, 10. august, 1. sektion, s. 2.
61. Luxembourgs overgangsperiode, som oprindeligt var på ti år, blev forkortet til otte år.
62. Lindboe, Rasmus (2003): "Øst-indvandrere giver ingen udgifter", *Information*, 30. juli, s. 1.
63. Kvist, Jon (red.) (2002): *Beskæftigelsespolitik i et nyt Europa*, København: Socialforskningsinstituttet, s. 31.
64. Europa-Kommissionen (2001): *Cohesion Report: "Unity, Solidarity, Diversity for Europe, its people and its territory"*, 31. januar.
65. Carter, Richard (2003): "Huge variation in regional unemployment in future EU", *EUobserver*, 17. november.
66. Se oversigt i Willi Leibfritz et al. (2003): "Effects of Immigration on Labour Markets and Government Budgets. An Overview", *CESifo Working Paper 874*, Paris, februar, s. 14-15.
67. Sestoft, Christian (2003): "HTS: Ny rapport overvurderer indvandringen fra Øst", pressemeddelelse 30. juli.
68. Højland, Niels (2003): "Byggeriets lønmodtagere kræver ret til blokader", *Jyllands-Posten*, 7. januar, Erhvervsøjendomme s. 8.

69. Lønniveauer: *La Tribune* (2003): "Faut-il redouter une vague d'immigration des pays de l'Est", 13. marts. Tal baseret på Eurostat, marts 2000, og omregnede til danske kroner (kurs: 7,45).
Organisations- og dækningsgrader: Det Økonomiske Råd (2001): "Dansk Økonomi, efterår 2001", vismandsrapport, København, kapitel 3, s. 246 og 247, samt *Ugebrevet A4* (2003): "Polen i klemme mellem Øst og Vest", nr. 22, 16. juni.
70. Baseret på *The Economist* (2001): "Will Western Europe Receive the Great Unwashed – One Day?", 19. april.
71. Beskæftigelsesministeriets notat til Folketingets Arbejds-markedsudvalg: "EU-udvidelsen og vandrende arbejdstagere", 2. oktober 2002, s. 3.
72. *Ritzau* (2003): "Fupfirmaer fra Østeuropa står klar med løndumping i 2004", 4. august.
73. *Ritzau* (2003): "Fupfirmaer fra Østeuropa står klar med løndumping i 2004", 4. august.
74. Astrup, Tanja Parker (2003): "Beskæftigelsesminister kræver skarp kontrol med østarbejdere", *Politikens* netavis, 11. september.
75. *Flash Eurobarometer* 140 (2003): "Enlargement of the European Union", sektion 3.2.
76. BAT-kartellet (2002): "Illegal arbejdskraft i Danmark", september. SiD-undersøgelse citeret i Karen Sunds (2002): "Arbejdskraftens frie bevægelighed er en trussel mod arbejdere i øst og vest", *Dagbladet Arbejderen*, 13. november.
77. ToldSkats pressemeddelelse af 1. december 2003, jf. pressearkiv på <http://www.toldskat.dk>.
78. Rollén, Berit (2003): *EU:s utvidning och arbetskraftens rörlighet*, s. 131.
79. For en oversigt over sociale ydelser i de kommende EU-lande, se beskæftigelsesministerens besvarelse af spørgsmål nr. S 3010 den 8. maj 2003.
80. Krab-Johansen, Anders (2003): "S og VK vil stoppe for eksport af sociale ydelser", *Børsen*, 15. september.
81. Kvist, Jon (red.) (2002): *Velfærdspolitik i et nyt Europa*, København: Socialforskningsinstituttet, s. 25.
82. Rollén, Berit (2003): *EU:s utvidning och arbetskraftens rörlighet*, s. 131.
83. Folketinget, forespørgsel F21 (bemærkning 77) af 8. januar 2003.
84. Jf. art. 7, stk. 2 i EF-forordning 1612/68 om arbejdskraftens frie bevægelighed i EU.
85. Det Økonomiske Råd (2001): "Dansk Økonomi, efterår 2001", vismandsrapport, København, kapitel 3, s. 258.
86. *Financial Times* (2003): "Poland not interested in being junior partner in enlarged EU", 22. august. Egen oversættelse.
87. *The Economist* (2001): "Will Western Europe Receive the Great Unwashed – One Day?", 19. april.
88. Citeret i Lindboe, Rasmus (2003): "Stopper for social turisme", *Information*, 7. november, s. 1.

89. Krosnar, Katka (2003): "Nation's doctors go West in search of better salaries", *The Prague Post*, 14. august.
90. Baseret på Katka Krosnar (2003): "Nation's doctors go West in search of better salaries", *The Prague Post*, 14. august.
91. Dansk Industri (2003): "Danske virksomheders etableringer i udlandet", etableringsundersøgelsen 2003, København: Dansk Industri, s. 44.
92. *Ritzau* (2003): "HTS: Virksomheder vil ikke ansætte østeuropæisk arbejdskraft", 10. juni.
93. Oplysninger fra den danske ambassade i Warszawa.
94. Dansk Industri (2003): "Danske virksomheders etableringer i udlandet", etableringsundersøgelsen 2003, København: Dansk Industri, s. 9.
95. Der blev i 2001 givet 265 polske arbejdstilladelser til danskere, hvoraf de 161 havde en videregående uddannelse. Oplysninger fra Krystyna Iglicka, Institute for Public Affairs, Warszawa.
96. Boddum, Dorte Ipsen (2003): "Dansk Metal efterlyser arbejdere fra Østeuropa", *Jyllands-Posten*, Erhverv og Økonomi, s. 1, 21. august.
97. Europa-Kommissionen (1999): "Towards a Europe for All Ages", meddelelse af 19. maj.
98. United Nations Population Division (2000): *Replacement Migration: Is it a Solution to Declining and Ageing Populations?*, Department of Economic and Social Affairs, marts.
99. Tabellen bygger på Kvist, Jon (red.) (2002): *Velfærdspolitik i et nyt Europa*, København: Socialforskningsinstituttet, s. 71. Beregninger på grundlag af UN (2002).
100. Borg, Orla (2003): "Udenlandske forskere skræmmes", *Jyllands-Posten*, 25. august, 1. sektion, s. 1, samt Erhverv, s. 1.
101. Citeret i Jakob Nielsen (2003): "Polsk kritik af Danmark", *Politiken*, 16. december, 1. sektion, s. 7.
102. Oplysningerne stammer fra Gurre-Gruppen og Advice Analyse (2002): "Arbejdskraftens internationale mobilitet set ud fra danske interesser", citeret i Oxford Research A/S (2003): *Til- og fravalg af Danmark. En undersøgelse af udenlandske videnarbejderes holdninger til ekspatriering og Danmark*, s. 11.
103. Oxford Research A/S (2003): *Til- og fravalg af Danmark. En undersøgelse af udenlandske videnarbejderes holdninger til ekspatriering og Danmark*. Undersøgelsen er udarbejdet for Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling samt Erhvervs- og Boligstyrelsen og analyserer synet på Danmark blandt udenlandske videnarbejdere inden for it og natur- og sundhedsvidenskab i otte lande, heriblandt Letland og Polen.
104. Baseret på samtale med Sundhedsstyrelsen samt Sundhedsstyrelsens publikation (2003): *Lægeprognose. Udbudet af læger 2000-2025*. Artikler i *Berlingske Tidende* og *Nordjyske Tidende* 8. november 2003 samt samtale med konsulent Christopher Hawgood.
105. Samtale med Anne Mette Vestergaard ultimo oktober 2003.
106. Beskrivelsen af udvalgte begreber er baseret på Beskæftigelsesministeriets principnotat af 11. april 2003: "EU-udvidelsen og arbejdskraftens frie bevægelighed".