



Lissabonfördraget

Till utrikesutskottet

Utrikesutskottet har den 14 oktober 2008 beslutat bereda bl.a. socialförsäkringsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 2007/08:168 Lissabonfördraget, jämte motioner som berör socialförsäkringsutskottets ansvarsområde.

I propositionen föreslår regeringen att riksdagen godkänner Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen samt de protokoll som har förtecknats i slutakten till fördraget samt antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Socialförsäkringsutskottet yttrar sig över propositionen såvitt gäller frågor om inre marknaden (socialförsäkring), socialpolitik (den öppna samordningsmetoden) samt frågor om gränskontroll, asyl och invandring. Utskottet yttrar sig också över motion 2008/09:U4 av Maria Wetterstrand m.fl. (mp) yrkandena 14, 20, 21 och 30.

Utskottet noterar även att Miljöpartiet i motion 2008/09:U4 yrkandena 43 och 44 samt Vänsterpartiet i motion 2008/09:U2 av Lars Ohly m.fl. (v) yrkandena 5 och 6 yrkar avslag på förslagen i propositionen.

Utskottets överväganden

Socialförsäkringsfrågor

Gällande ordning

I artiklarna 17–22 i EG-fördraget finns bestämmelser om unionsmedborgarskapet. Unionsmedborgarskapet, som ska komplettera det nationella medborgarskapet, ger unionsmedborgarna bl.a. rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier.

Det är en nationell angelägenhet vilka socialförsäkringsförmåner, liksom nivån på dessa, ett land ska erbjuda sina medborgare. När det gäller den inre marknaden och frågan om fri rörlighet för personer (arbetstagare) finns dock regler i bl.a. artiklarna 39–42 i EG-fördraget. Artikel 42 i EG-fördraget utgör grunden för samordning av de nationella socialförsäkrings-systemen. Samordningen krävs för att personer som flyttar mellan medlemsländerna inte ska missgynnas när det gäller rätten till social trygghet liksom för att förhindra att dessa personer uppbär dubbla förmåner. Reglerna på gemenskapsnivå om samordning återfinns i förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen samt i tillämpningsförordningen (EEG) nr 574/72. Artikel 42 i EG-fördraget omfattar inte egna företagare, men denna grupp har inkluderats i förordningen med stöd av bestämmelserna i artikel 308 om fördragsutfyllnad. I artikel 42 i EG-fördraget anges att rådet ska besluta med enhällighet under hela förfarandet.

När det gäller EU-medlemsstaternas samarbete på det socialpolitiska området regleras detta i artiklarna 136–148 i EG-fördraget. Såvitt avser socialförsäkringsområdet gäller närmast artikel 136 om att gemenskapens och medlemsstaternas mål ska vara att bl.a. åstadkomma ett fullgott socialt skydd och bekämpa social utslagning, samt artikel 137 vari anges att för att uppnå målen i artikel 136 ska gemenskapen understödja och komplettera medlemsstaternas verksamhet inom bl.a. social trygghet och socialt skydd för arbetstagarna (artikel 137 punkt 1c). Vidare anges att de bestämmelser som antagits enligt artikel 137 inte ska påverka medlemsstaternas erkända rätt att fastställa de grundläggande principerna för sina system för social trygghet och inte i väsentlig grad påverka den finansiella jämvikten i dessa. Rådet beslutar enligt medbeslutandeförfarandet utom på bl.a. punkt 1c där rådet ska besluta enhälligt på förslag av kommissionen efter att ha hört Europaparlamentet m.fl.

Den öppna samordningsmetoden innebär att medlemsstaterna kan samordna nationell politik genom gemensamma mål och utvärdering samt samverka i övrigt i syfte att uppnå unionens mål. I EG-fördragets artikel 140 anges att för att uppnå målen i artikel 136 i EG-fördraget ska kommis-

sionen på olika sätt främja samarbetet mellan medlemsstaterna och underlätta för dem att samordna sina åtgärder när det gäller bl.a. frågor om social trygghet.

Propositionen

Genom Lissabonfördraget kommer reglerna för unionsmedborgarskap att utvidgas till att även omfatta åtgärder om social trygghet och socialt skydd. Således får rådet med enhällighet efter att ha hört Europaparlamentet besluta om åtgärder på området om befogenheter för detta ändamål inte föreskrivs i fördragen.

På både inre marknadsområdet och socialpolitikens område kommer uttryckligen anges att delad befogenhet gäller mellan EU och medlemsstaterna att lagstifta och anta rättsligt bindande akter (artikel 2c fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUF-fördraget). EU ska enligt subsidiaritetsprincipen endast utnyttja sin befogenhet om målen för den planerade åtgärden uppnås bättre på unionsnivå. Medlemsstaterna utövar sin befogenhet i den mån unionen inte utövat sin befogenhet eller har beslutat att inte utöva den. Vidare anges i artikel 2d.3 i EUF-fördraget att EU får ta initiativ för att säkerställa samordningen av medlemsstaternas socialpolitik.

Vid beslut på inre marknadsområdet kommer som huvudregel det ordinarie lagstiftningsförfarandet att användas och beslut tas med kvalificerad majoritet. Således kommer även beslut som gäller bl.a. social trygghet för migrerande arbetstagare och samordningen av de nationella socialförsäkringssystemen (artikel 42 EUF-fördraget) att beslutas med kvalificerad majoritet i stället för som i dag med enhällighet. Det införs samtidigt en möjlighet för en medlemsstat att vända sig till Europeiska rådet om en lagstiftningsakt skulle påverka grundläggande aspekter av dess nationella trygghetssystem. Om en medlemsstat väljer att vända sig till Europeiska rådet ska lagstiftningsförfarandet tillfälligt upphävas och Europeiska rådet antingen hänskjuta frågan tillbaka till rådet, besluta att inte vidta någon åtgärd eller begära att kommissionen lägger fram ett nytt förslag. I en gemensam förklaring (23) till artikel 42 andra stycket EUF-fördraget erinras om att Europeiska rådet i detta fall ska besluta med konsensus. Det anges vidare uttryckligen i artikel 42 EUF-fördraget att egenföretagare omfattas.

När det gäller det socialpolitiska området ska Europaparlamentet och rådet besluta enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. För bl.a. social trygghet och socialt skydd för arbetstagarna (artikel 137 punkt 1c EUF-fördraget) ska emellertid rådet besluta enligt ett särskilt lagstiftningsförfarande med enhällighet och efter att ha hört Europaparlamentet m.fl.

Det införs ingen allmän klausul om den öppna samordningsmetoden. I stället har samordningsmetoder, som påminner om den öppna samordningsmetoden, fördragsfästs inom fyra särskilda politikområden, bl.a. socialpolitik (artikel 140 EUF-fördraget). I en gemensam förklaring (31) till artikel

140 i EUF-fördraget bekräftas bl.a. att politikområdet i artikeln i huvudsak faller inom medlemsstaternas behörighetsområde samt att unionens åtgärder på området är av kompletterande karaktär och inte syftar till att harmonisera nationella system.

Regeringen anser att det är positivt att den öppna samordningsmetoden tydliggörs genom Lissabonfördraget. Metoden bygger på mellanstatligt samarbete och innebär således inte harmonisering av lagstiftning. Regeringen delar uppfattningen att ett effektivt användande av metoden förutsätter en väl fungerande nationell konsultation och samordning, inte minst med den regionala och lokala nivån samt med arbetsmarknadens parter.

Motionen

I motion 2008/09:U4 av Maria Wetterstrand m.fl. (mp) yrkande 14 anføres att det är positivt med mellanstatligt samarbete och utbyte av goda erfarenheter. Det är dock viktigt att uppmärksamma krafter i EU som via den öppna samordningsmetoden vill uppnå en harmoniserad lagstiftning inom bl.a. det socialpolitiska området. I motionen begärs ett tillkännagivande om att Sverige klart och tydligt i EU måste agera så att den öppna samordningsmetoden inte omformuleras till att bli en metod att försöka överta behörighet från medlemsstaterna.

Utskottet

Utskottet noterar inledningsvis att de förändringar Lissabonfördraget medför när det gäller området social trygghet till stor del innebär ett tydliggörande av rättslig grund. När det gäller samordningen av de nationella socialförsäkringssystemen för migrerande arbetstagare kommer dock en övergång att ske från beslut med enhällighet till kvalificerad majoritet. Det införs samtidigt en möjlighet för en medlemsstat att vända sig till Europeiska rådet om en lagstiftningsakt skulle påverka grundläggande aspekter av dess nationella trygghetssystem. Europeiska rådet ska med anledning av en sådan anmälan i konsensus besluta om fortsatta åtgärder. Vidare fördragsfästs på bl.a. det sociala området (artikel 140) samordningsmetoder som påminner om den öppna samordningsmetoden.

Utskottet vill understryka att själva utformningen av och innehållet i medlemsländernas socialförsäkringssystem är en nationell fråga, även om de påverkas av principer i fördraget om icke-diskriminering och likabehandling av EU-medborgare liksom krav på likabehandling av kvinnor och män.

Med anledning av vad som anføres i motionen om den öppna samordningsmetoden förutsätter utskottet att regeringen uppmärksammar att den samarbetsmetod som anges i artikel 140 i EUF-fördraget inte av EU i praktiken används för att genomdriva en harmonisering av nationella system inom olika socialpolitiska områden.

Med vad som ovan anförts tillstyrker utskottet propositionen i berörda delar. Motion 2008/09:U4 yrkande 14 får anses i huvudsak tillgodosedd och avstyrks.

Gränskontroll, asyl och invandring

Gällande ordning

Området med frihet, säkerhet och rättvisa rör politik som gäller gränskontroll, asyl och invandring, civilrättsligt samarbete, straffrättsligt samarbete och polissamarbete.

I artiklarna 62 och 63 i EG-fördraget finns bestämmelser om kontroll vid de inre respektive yttre gränserna, asyl och invandring.

Vid Europeiska rådets möte i Sevilla i juni 2002 välkomnades kommissionens meddelande om en integrerad förvaltning av medlemsstaternas yttre gränser.

I syfte att öka harmoniseringen av asyl- och migrationspolitiken antogs vid Europeiska rådets möte i Tammerfors 1999 ett omfattande program för den europeiska asyl- och migrationspolitiken. Ett nytt femårigt arbetsprogram för området frihet, säkerhet och rättvisa – det s.k. Haagprogrammet – antogs 2004. Haagprogrammet och en tillhörande handlingsplan innehåller konkreta åtgärder som lagstiftningsåtgärder, utvärderingar och grönböcker. Haagprogrammet fastställde att utvecklingen av asylsystemet skulle ske i två faser och att ett gemensamt europeiskt asylsystem skulle vara upprättat 2010. Flera direktiv bl.a. om asylprövning och skyddsgrunder har antagits, och miniminormer på området har införts. I juni 2007 presenterade kommissionen en grönbok om den fortsatta harmoniseringen av den europeiska asylpolitiken.

Vid Europeiska rådets möte i Bryssel den 15–16 oktober 2008 antogs den europeiska pakten för invandring och asyl, där EU och dess medlemsstater framför sitt åtagande att föra en rättvis, effektiv och enhetlig politik som svar på de utmaningar och möjligheter som migrationen innebär. Pakten utgör i fortsättningen grunden för en gemensam politik för invandring och asyl, vägledad av en anda av solidaritet mellan medlemsstaterna och samarbete med tredjeland.

Propositionen

Inom hela det rättsliga och inrikes området, ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, ska som huvudregel samma beslutsformer och beslutsprocedurer användas som för övriga politikområden, dvs. åtgärder antas av rådet tillsammans med Europaparlamentet enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Området med frihet, säkerhet och rättvisa kommer även att omfattas av de allmänna bestämmelserna om EG-domstolens behörighet.

Av propositionen framgår att en prioriterad fråga för Sverige under förhandlingarna var utvecklandet av det rättsliga och inrikes samarbetet, inte minst för att bekämpa gränsöverskridande brottslighet och få till stånd en human europeisk asyl- och invandringspolitik.

I propositionen anfördes att den gradvisa utvecklingen av en gemensam europeisk politik för asyl och migration med en hög humanitär ambition är en fortsatt angelägen fråga. En harmoniserad asylopolitik för hela unionen, där medlemsstaterna tillämpar samma bestämmelser och erkänner varandras beslut, ger sammantaget en bättre ordning för medlemsstaterna och för den enskilde, men även en mer rättvis ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna.

EU ska fastställa en gemensam politik avseende asyl, subsidiärt skydd och tillfälligt skydd i enlighet med internationell flyktingrätt. Reglerna sammanfattar enligt propositionen målsättningen för den enhetliga och gemensamma politik som medlemsstaterna kom överens om 1999 vid Europeiska rådets möte i Tammerfors och innebär att Europaparlamentet och rådet ska föreskriva åtgärder för ett gemensamt europeiskt asylsystem. I propositionen anför regeringen att en viktig skillnad på detta område är att fördraget föreskriver enhetliga regler i stället för miniminormer, som tidigare var fallet.

När det gäller invandringspolitiken, bl.a. laglig migration av tredjelandsmedborgare till och mellan medlemsstaterna, kommer en övergång från enhällighet till kvalificerad majoritet att ske. En rättslig grund införs om att EU ska besluta om en gemensam invandringspolitik, som innebär en effektiv förvaltning av migrationsströmmar och en rättvis behandling av tredjelandsmedborgare som lagligen vistas i medlemsstaterna samt förebyggande av och förstärkt bekämpning av olaglig invandring och människohandel (artikel 63a EUF-fördraget).

EU ska utarbeta en politik med syfte att införa ett system för förvaltning av unionens yttre gränser. Den faktiska innebörden av detta blir enligt propositionen föremål för fortsatta förhandlingar om enskilda förslag till lagstiftning. Regeringen ser positivt på upprättandet av ett integrerat system för förvaltning av de yttre gränserna, vilket kommer att underlätta samarbetet mellan nationella myndigheter och bidra till en hög och enhetlig standard på gränskontrollverksamheten.

En uttrycklig rättslig grund införs också som ger rådet befogenhet att under vissa förutsättningar anta bestämmelser om pass, identitetskort, bevis om uppehållstillstånd eller andra jämförbara dokument. Rådet ska besluta med enhällighet efter att ha hört Europaparlamentet. Förutsättningen för att åtgärder ska få antas från unionens sida är att det visar sig nödvändigt för att underlätta utövandet av unionsmedborgarnas rättigheter att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och att fördragen inte innehåller befogenheter för ändamålet.

Motionen

I motion 2008/09:U4 av Maria Wetterstrand m.fl. (mp) yrkandena 20, 21 och 30 begärs tillkännagivanden om att vetorätten inom de s.k. rättsliga och inrikes frågorna ska vara kvar, att den fria rörligheten för personer i EU är viktig och bör utvidgas till hela Europa samt att de enskilda medlemsstaterna ska ha rätt att föra en mer solidarisk och generös asyl- och invandringspolitik än den EU anger. I motionen anförs att på det rättsliga och inrikes området innebär fördraget att mer makt ges till unionen på medlemsstaternas bekostnad och att vetorätten kraftigt begränsas. EU:s beslutskompetens påverkar redan i dag Sveriges möjlighet att självständigt bygga upp bl.a. en solidarisk flyktingpolitik. Motionärerna motsätter sig ändringar som leder till ännu mer överstatlighet. Fri rörlighet för personer är positivt och bör utvidgas till att omfatta hela Europa. Nödvändiga s.k. kompensatoriska åtgärder måste dock kunna införas genom mellanstatligt samarbete. Motionärerna anser vidare att enhetliga regler på EU-nivå för bl.a. asylförfarandet, flyktingstatus och subsidiärt skydd inte bör införas. Sverige bör enligt motionärerna agera för att de enskilda medlemsstaterna uttryckligen ska ha kvar rätten att föra en bättre och mer solidarisk asyl- och invandringspolitik.

Utskottet

Utskottet kan konstatera att utgångspunkten i fördraget är att EU ska utarbeta en gemensam politik för asyl, invandring och kontroll av de yttre gränserna som grundar sig på solidaritet mellan medlemsstaterna och som är rättvis för medborgare i tredjeländer.

Redan i samband med att utskottet yttrade sig till det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet över regeringens skrivelse om Europeiska konventet om EU:s framtid (yttr. 2003/04:SfU2y) uttalade utskottet sitt stöd för regeringens inställning att inriktningen på konventets förslag, som syftade till en framtida gemensam europeisk asyl- och invandringspolitik, borde stödjas. Enligt utskottets mening var det även nödvändigt att medlemsstaterna har i huvudsak överensstämmande regler för att uppnå en asyl- och invandringspolitik som verkligen är gemensam. Utskottet menade att detta samtidigt kommer att medföra att den samlade politiken för alla medlemsstater blir mer humanitär och rättssäker än om olika regler tillåts. Utskottet, som även delade regeringens uppfattning att den gemensamma asyl- och invandringspolitiken ska ha en hög nivå vad avser humanitet, tillämpning av asylrätt och internationella åtaganden, godtog den avvägning regeringen gjorde inför de fortsatta förhandlingarna och som bl.a. innebar att en medlemsstat vid skapandet av den gemensamma och enhetliga politiken ska kunna tillämpa de bättre villkor som följer av statens nationella lagar.

Utskottet har i sitt utlåtande över kommissionens grönbok om det framtida gemensamma europeiska asylsystemet ansett det eftersträvaransvärt med en ökad harmonisering av asylpolitiken inom EU. Utskottet uttalade bl.a. att ett framtida gemensamt asylsystem måste vara rättssäkert och öppet samt värna möjligheten att söka asyl. Åtgärder för att bekämpa olaglig invandring och människosmuggling måste utformas på ett sådant sätt att det inte undergräver asylrätten och respekten för grundläggande mänskliga rättigheter i asylproceduren. En utveckling mot stängda gränser kring Europa måste undvikas. Utskottet ansåg också att för att ett gemensamt europeiskt asylsystem ska vara hållbart krävs en rimlig fördelning av ansvaret inom unionen (utl. 2006/07:SfU13).

Utskottet, som kan konstatera att Lissabonfördraget föreskriver enhetliga regler i stället för som nu miniminormer på asylområdet, delar regeringens bedömning att en gemensam asyl- och invandringspolitik för hela unionen, där medlemsstaterna tillämpar samma bestämmelser och erkänner varandras beslut, sammantaget ger en bättre ordning för medlemsstaterna och för den enskilde, men även en mer rättvis ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna.

Utskottet noterar också att ett finansiellt ramprogram för perioden 2008–2013 har beslutats i syfte att säkerställa en rättvis ekonomisk ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna vid genomförandet av en gemensam asyl- och invandringspolitik.

Med vad som anförts tillstyrker utskottet propositionen i berörda delar och avstyrker motion 2008/09:U4 yrkandena 20, 21 och 30.

Stockholm den 23 oktober 2008

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Gunnar Axén

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Gunnar Axén (m), Veronica Palm (s), Helena Riviére (m), Ronny Olander (s), Lars-Arne Staxäng (m), Solveig Zander (c), Siw Wittgren-Ahl (s), Ulf Nilsson (fp), Mats G Nilsson (m), Göte Wahlström (s), Lars Gustafsson (kd), Mikael Cederbratt (m), Matilda Ernkrans (s), Fredrick Federley (c), Gunvor G Ericson (mp), Magdalena Streijffert (s) och LiseLotte Olsson (v).

Avvikande mening

Lissabonfördraget (v, mp)

Gunvor G Ericson (mp) och LiseLotte Olsson (v) anför:

Vi anser att propositionens förslag bör avslås. När det gäller socialförsäkrings- och migrationsfrågor anser vi följande. Mellanstatligt samarbete med utbyte av goda erfarenheter är positivt och bör uppmuntras. Det är dock viktigt att uppmärksamma de krafter i EU som via bl.a. den öppna samordningsmetoden bakvägen vill uppnå en harmoniserad lagstiftning. Sverige måste klart och tydligt i EU agera så att denna metod inte omformuleras till att bli en metod att försöka överta behörighet från medlemsstaterna. Inom det rättsliga och inrikes området ska vetorätten vara kvar, dvs. beslut ska tas med enhällighet. Vi motsätter oss alla förslag som ger mer makt till unionen på medlemsstaternas bekostnad inom detta område. Den fria rörligheten för personer i EU är viktig och bör utvidgas till hela Europa. De åtgärder som krävs härför måste dock kunna införas genom mellanstatligt samarbete. EU:s beslutskompetens påverkar redan i dag enskilda medlemsstaters möjlighet att självständigt bygga upp en mer solidarisk och generös flyktingpolitik än den EU fastslår. Vi motsätter oss enhetliga regler på EU-nivå för bl.a. asylförfarandet, flyktingstatus och subsidiärt skydd och anser att Sverige bör agera för att de enskilda medlemsstaterna uttryckligen ska ha kvar rätten att föra en bättre och mer solidarisk asyl- och invandringspolitik än den som anges i EU:s direktiv.

Särskilt yttrande

Lissabonfördraget (s)

Veronica Palm, Ronny Olander, Siw Wittgren-Ahl, Göte Wahlström, Matilda Ernkrans och Magdalena Streijffert (alla s) anför:

Vi socialdemokrater anser att Sverige ska ratificera Lissabonfördraget. Vi ser dock anledning att i detta särskilda yttrande peka på två för socialförsäkringsutskottet viktiga samarbetsområden där vi ställer oss tveksamma till om den moderatledda regeringen företräder det som vi anser vara svenska intressen.

Sammantaget förbättrar fördraget balansen mellan den inre marknaden och den sociala dimensionen av EU-samarbetet. Vi vill i detta sammanhang betona vikten av att den svenska regeringen på EU-nivå slår vakt om den svenska arbetsmarknadsmodellen baserad på kollektivavtal. Detta är viktigt både för arbetsmarknadens funktion och för att ha ett förhandlat löneläge som värnar socialavgifterna som finansiering av socialförsäkrings-systemet.

Invandringspolitiken kommer med Lissabonfördraget att bli ett överstatligt samarbete. Vi tycker att det är bra med en gemensam flyktingpolitik inom den Europeiska unionen, men vi anser att utvecklingen bör följas så att asylrätten inte hotas. Det är av stor vikt att Sverige är drivande för att EU:s flyktingpolitik ska vara ett rättssäkert system som värnar asylrätten.