



Europeiska konventet om EU:s framtid

Till det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet

Det sammansatta konstitutions- och utrikesutskottet har den 24 september 2003 beslutat bereda bl.a. socialförsäkringsutskottet tillfälle att yttra sig över skrivelse 2003/04:13 Europeiska konventet om EU:s framtid jämte motioner.

I skrivelsen redovisas regeringens utgångspunkter för den regeringskonferens som inletts den 4 oktober. Konferensens huvuduppgift är att ta ställning till det förslag till nytt s.k. konstitutionellt fördrag som framlagts av konventet om EU:s framtid samt ändringsförslag från medlemsstaterna. Efter konferensen avser regeringen att återkomma till riksdagen med de förslag konferensen föranleder.

Socialförsäkringsutskottet yttrar sig över skrivelsen såvitt gäller asyl och migration (avsnitt 16.4–6) samt de delar som rör den inre marknaden (avsnitt 18.1–3) samt sociala frågor m.m. (avsnitt 18.7–9) som rör socialförsäkrings-system. Utskottet yttrar sig över följande motioner:

K2 av Maud Olofsson m.fl. (c) yrkande 29

K8 av Alf Svensson m.fl. (kd) yrkande 19

K9 av Ulla Hoffmann m.fl. (v) yrkande 20

K10 av Bo Lundgren m.fl. (m) yrkandena 7 (delvis), 24 samt 32 (delvis)

K12 av Lars Leijonborg m.fl. (fp) yrkandena 15 och 16

K13 av Gustav Fridolin m.fl. (mp) yrkande 44

Sf242 av Rolf Olsson m.fl. (v) yrkande 2

Sf257 av Ulla Hoffmann m.fl. (v) yrkande 6

Sf288 av Ulla Hoffmann m.fl. (v) yrkande 9

Sf360 av Ulla Hoffmann m.fl. (v) yrkande 1.

Asyl och migration

Gällande ordning

I och med Amsterdamfördraget gäller i huvudsak följande för asyl- och migrationspolitiken (med angivande av artiklarna i EG-fördraget).

Artikel 61: Rådet skall

a. före den 1 maj 2004 besluta om åtgärder som syftar till att säkerställa den fria rörligheten för personer och avser bl.a. asyl och invandring i enlighet med bestämmelserna i artikel 63.1 a och 63.2 a.

b. besluta om andra åtgärder som rör asyl, invandring och skydd av rättigheter för medborgare i tredje land, i enlighet med artikel 63.

Artikel 63: Rådet skall (före den 1 maj 2004, utom för 2 b, 3 a och 4) besluta om

1. Åtgärder som avser asyl, i enlighet med Genèvekonventionen samt andra relevanta fördrag inom följande områden

a. kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan

b. miniminormer för mottagande av asylsökande

c. miniminormer för när medborgare i tredje land skall betraktas som flyktingar

d. miniminormer för förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktingstatus.

2. Åtgärder som avser flyktingar och fördrivna personer inom följande områden

a. miniminormer för att ge tillfälligt skydd åt fördrivna personer som inte kan återvända till sitt ursprungsland och för personer som av andra skäl behöver internationellt skydd

b. främjande av en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot flyktingar och fördrivna personer och bära följderna av detta.

3. Åtgärder som avser invandringspolitiken inom följande områden

a. villkor för inresa och bosättning, förfaranden för att utfärda visering för längre tid och uppehållstillstånd inklusive familjeåterförening

b. olaglig invandring och olaglig bosättning inklusive återsändande av olagliga invandrare.

4. Rättigheter och villkor för lagligen bosatta tredjelandsmedborgare för bosättning i andra medlemsstater.

Åtgärder enligt artikel 63.3–4 hindrar inte en medlemsstat från att behålla eller införa nationella bestämmelser som är förenliga med fördraget och internationella avtal.

Artikel 67: Fram till den 1 maj 2004 beslutar rådet enhälligt på förslag av kommissionen eller på initiativ av medlemsstat och efter att ha hört Europa-

parlamentet. Därefter får rådet enhälligt besluta att alla eller delar av områdena omfattas av medbeslutandeförfarandet (majoritetsbeslut i rådet).

Om EG-lagstiftning finns med gemensamma regler och viktiga principer avseende artikel 63.1 (asyl) och artikel 63.2 a (tillfälligt skydd) skall medbeslutandeförfarandet tillämpas på dessa områden dessförinnan.

Förenade kungariket, Irland och Danmark har en särställning när det gäller asyl- och migrationsområdet.

Konventet

Konventet föreslår att unionen skall fastställa en gemensam politik avseende asyl och tillfälligt skydd i enlighet med internationell flyktingrätt. Rådet och parlamentet skall anta europeiska lagar eller ramlagar om

- enhetlig asylstatus som skall vara giltig i hela unionen samt en enhetlig status för alternativt skydd,
- en enhetlig skyddsstatus i massflyktssituationer,
- enhetliga procedurer för att bevilja och återkalla skyddsstatus,
- rättslig grund för hur första asylanspråket skall regleras,
- gemensamma normer för mottagande av asylsökande.

Den viktigaste skillnaden jämfört med gällande fördrag är att begreppet ”minimistandarder” konsekvent strukits.

Konventet föreslår också en artikel om en gemensam invandringspolitik för hela unionen. Rådet och parlamentet föreslås få lagstiftningsmakt i fråga om gemensamma villkor för inresa och bosättning samt rättigheter för tredjelandsmedborgare. Konventets förslag tar ytterligare steg mot en gemensam politik. Medlemsstaternas rätt att fastställa hur många tredjelandsmedborgare som får beviljas inresa till deras territorium för att söka sysselsättning som arbetstagare eller egenföretagare får inte påverkas.

Europeiska lagar eller ramlagar skall antas om illegal invandring och i fråga om åtgärder mot dem som olagligen uppehåller sig i unionen samt hur man skall avvisa sådana personer.

Konventet föreslår vidare att det skapas en rättslig grund för att kunna stimulera och stödja medlemsstaternas verksamhet i fråga om integration av tredjelandsmedborgare.

Regeringens utgångspunkter

I skrivelsen anges bl.a. att konventets förslag syftar till en framtida gemensam och enhetlig europeisk flyktingpolitik. Denna inriktning bör stödjas. Riksdag och regering stod bakom en övergång till beslut med kvalificerad majoritet inom asyl- och migrationsområdet redan vid Unionsfördraget. Det främsta skälet för den ståndpunkten är att det sannolikt är den enda realistiska beslutsmodellen när man skall skapa ett innehåll i en gemensam politik, särskilt i ett utvidgat EU. Solidaritet mellan medlemsstaterna och en rimlig bördefördelning utgör också viktiga utgångspunkter för en mer enhetlig och gemensam politik på unionsnivå.

Såsom konventets förslag är utformat torde ett gemensamt europeiskt asylsystem och gemensamma regler för invandring till medlemsstaterna samt fri rörlighet inom unionen för de tredjelandsmedborgare som fått uppehållstillstånd i någon av medlemsstaterna förutsätta att alla medlemsstater tillämpar i huvudsak överensstämmande bestämmelser och erkänner varandras beslut. Därigenom möjliggörs en bättre och mer samordnad asyl- och migrationspolitik i EU. Det fortsatta arbetet bör inriktas på en hög ambitionsnivå vad avser humanitet, tillämpning av asylrätt och internationella åtaganden. Vid tillskapandet av denna politik skall det vara möjligt för medlemsstaterna att nationellt tillämpa bättre villkor.

Motioner

I motion K10 av Bo Lundgren m.fl. (m) yrkande 24 anför motionärerna att de anser att EU skall ha en gemensam asyl- och invandringspolitik; en sådan är en logisk följd av den fria rörlighet för människor inom unionen och av en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. De gemensamma asylreglerna skall svara mot högt ställda humanitära krav. Meningen är inte att Sverige skall frånträda dagens standard, utan tvärtom att EU-länderna skall ta ett gemensamt ansvar för människor som behöver skydd. Utvecklingen av en gemensam asyl- och invandringspolitik kommer sannolikt att ta lång tid eftersom det handlar om ett mycket komplicerat område, där de olika medlemsstaternas förhållningssätt väsentligt skiljer sig åt. Förslaget att ge medlemsstaterna rätt att fastställa hur många som skall beviljas inresa för arbete strider mot idén om en gemensam politik och bör därför avvisas. I stället måste målet vara ett gemensamt modernt regelverk för arbetskraftsinvandring till EU. I motionen begärs ett tillkännagivande härom.

I motion K12 av Lars Leijonborg m.fl. (fp) yrkandena 15 och 16 anges att Folkpartiet står bakom arbetet inom EU om att skapa en gemensam flyktingpolitik liksom att kvalificerad majoritet i stället för enhällighet skall användas som beslutsmodell. Den gemensamma politiken skall emellertid utformas med minimiregler som bevarar det enskilda landets möjlighet att föra en mer solidarisk politik. Tydliga skrivningar bör göras i fördraget, som utesluter likformighet och fastställer att de gemensamma reglerna även i framtiden skall utgöra minimiregler. Det är centralt att regeringen driver en linje som innebär att gemenskapens regler även i fortsättningen skall utgöra ett golv och inte ett tak. I motionen begärs tillkännagivanden härom.

I motion K8 av Alf Svensson m.fl. (kd) yrkande 19 begärs ett tillkännagivande om att regeringen bör verka för en öppnare gemensam asyl- och invandringspolitik och kräva att de s.k. minimireglerna, som möjliggör för länderna att ha generösare nationella regler än andra, skall kvarstå. Motionärerna framhåller att asyl- och invandringspolitiken skall utgå från en kristen människosyn, bygga på folkrätten och genomföras i samverkan med andra stater. Inom EU har det dock varit lättare att enas kring begränsningar, och ibland rent av repressiva åtgärder, än att närma sig den öppna dörrrens politik. Motionärerna välkomnar att beslut skall fattas med kvalificerad majoritet i

stället för med enhällighet, men ser risken att ett borttagande av de s.k. minimireglerna kommer att tvinga Sverige att föra en stramare asylpolitik än den vi har i dag. Det bör alltid vara möjligt för ett land att ha generösare nationella regler än andra.

I motion K9 av Ulla Hoffmann m.fl. (v) yrkande 20 anförs att Vänsterpartiet är fortsatt starkt kritiskt till EU:s flyktingpolitik som de anser vara inhuman och alltför restriktiv. Ett system med minimiregler har visat sig innebära en dragning mot en harmonisering nedåt i riktning mot den sämsta tillåtna nivån på rättssäkerhet och behandling. Att regeln om minimistandard tas bort betyder därtill att Sverige och andra länder som så skulle vilja förhindras att föra en mer generös flyktingpolitik än EU:s gemensamma. Samtidigt skall migrationspolitiken bli föremål för majoritetsbeslut. Vänsterpartiet menar att asyl- och invandringspolitiken även fortsättningsvis skall vara föremål för enhällighet och att länder som så önskar ges möjlighet att föra en mer human och generös flyktingpolitik än den som bestämts på EU-nivå. I motionen föreslås ett tillkännagivande härom.

I motion K2 av Maud Olofsson m.fl. (c) yrkande 29 anförs att EU:s gemensamma asylpolitik måste bli mer öppen, generös, solidarisk och tolerant. Bindande majoritetsbeslut i asylpolitiken kan vara ett steg mot detta, förutsatt att besluten tas utifrån en hög ambitionsnivå. Sverige bör därför bejaka en gemensam asylpolitik, förutsatt att fördraget fastställer en hög standard för unionens asylpolitik, innebärande att den gemensamma asylpolitiken som minimikrav skall leva upp till samtliga internationella fördrag som reglerar flykting- och asylrätt. Visar sig detta omöjligt att uppnå, bör Sverige hålla fast vid att det skall vara möjligt för medlemsstaterna att nationellt tillämpa mer generösa villkor. Detta bör ges regeringen till känna.

I motion K13 av Gustav Fridolin m.fl. (mp) yrkande 44 anförs att EU-ländernas flyktingpolitik har hårdnat betydligt det senaste decenniet. Miljöpartiet anser därför att Sverige måste agera för att medlemsstaterna uttryckligen skall ha kvar rätten att föra en bättre och mer solidarisk flyktingpolitik. I motionen begärs ett tillkännagivande härom.

Utfrågning

Utskottet har den 23 oktober 2003 haft en offentlig utfrågning i ärendet av statssekreterare Charlotte Svensson vid Utrikesdepartementet och fil.dr Hans E. Andersson, Göteborgs universitet. Utfrågningen har inriktats på den del av ärendet som gäller asyl- och migrationspolitiken. Det kan nämnas att Hans E. Andersson på uppdrag av Svenska institutet för europapolitiska studier har avgivit en rapport om konventets förslag och flyktingpolitiken i framtidens EU (Sieps rapport 2003:5).

Vid utfrågningen anförde statssekreteraren bl.a. följande.

Det har sedan Amsterdamfördraget varit en klar svensk ståndpunkt att det överordnade målet om den fria rörligheten för personer inom EU skulle innebära krav på harmonisering av asylpolitiken. Vid Tammerforsmötet i oktober

1999 beslöts att arbetet skulle snabbas upp. Medlemsstaterna skulle bidra till att skapa ett gemensamt europeiskt asylsystem baserat på en fullständig tillämpning av Genèvekonventionen. På längre sikt borde det leda till ett gemensamt asylförfarande och till en enhetlig status för dem som beviljas asyl som är giltig i hela EU. Konventets förslag gäller rättsgrunderna för framtida lagstiftning på EU-nivå, dvs. lagstiftningskompetensen för rådet och Europaparlamentet, däremot inte de materiella reglerna i sig. Förslaget innebär att miniminormer inte längre finns med och att rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet. Politiken omfattar kriterierna för beslut att ge asylsökande skydd, procedurerna när asylansökningar prövas samt normerna för hur en asylsökande tas om hand under tiden ansökan prövas.

Regeringens utgångspunkt i skrivelsen är att stöd bör ges för en gemensam och enhetlig europeisk asylpolitik. Samtidigt vill regeringen vid tillskapandet av den politiken verka för en hög ambitionsnivå avseende humanitet, asylrätt och internationella åtaganden och att det skall vara möjligt för en medlemsstat att nationellt tillämpa bättre villkor. Under processen är det viktigt att inte försämra nationella regler. Syftet är att skapa en gemensam asylpolitik som i grunden innebär en solidarisk politik, där inte några länder vältrar över ansvar på andra genom att tillämpa en restriktiv asylpolitik. Det kontroversiella är inte om en medlemsstat vill tillämpa bättre villkor, utan det är det omvända man vill komma åt. I resonemangen för regeringens ståndpunkt har också ingått att Sverige har ett kvotflyktningssystem samt regler om humanitära skäl. Det är svårt att se att något annat EU-land skulle vara mot att Sverige t.ex. tar emot fler kvotflyktingar. Genom att staterna erkänner varandras beslut kan skyddsbehövande omfattas av den fria rörligheten inom EU. En gemensam asylpolitik medför också att den samlade politiken för hela EU blir mer generös än den skulle ha varit om varje land självt beslutat om sin politik. Att ha miniminormer kan medföra problem med att normerna blir låga och att fördelen med enhetliga regler går förlorad. Miniminormer har hittills motsvarat ländernas minsta gemensamma nämnare. Det finns således skäl både för och emot miniminormer. Vid en samlad bedömning av vad som är bäst på sikt har regeringen intagit den redovisade positionen.

I de preliminära underhandssynpunkter som det italienska ordförandeskapet har bett om har angivits att regeringen under förhandlingarna avser att driva att det kommande fördraget uttrycker höga ambitioner i fråga om humanitet, asylrätt och internationella åtaganden och att den lagstiftning som ministerrådet och Europaparlamentet kan anta inte skall innebära lägre normer än medlemsstatens nationella lagar.

Hans E. Andersson anförde bl.a.:

Med miniminormer enligt nuvarande fördrag har Sverige, som ofta haft en mer generös flyktingpolitik, kunnat påverka EU-samarbetet och driva på en gemensam politik utan att självt behöva förändra sina regler. Hur miniminormerna fungerat vet man däremot inte mycket om empiriskt. Utan en gemensam politik finns det risk för att länderna "konkurrerar nedåt" när det gäller flyktingmottagande. Tydliga tecken på att EU inte har en gemensam politik i

dag syns i det förhållandet att när antalet asylsökande till Sverige ökar så minskar det t.ex. i Nederländerna. En miniminorm kan också uppfattas som en standard och åberopas som skäl för att skärpa en nationell lagstiftning om t.ex. familjeåterförening.

En gemensam politik skapar över tiden en jämnare fördelning av asylsökande mellan stater. En gemensam politik tar också bort nuvarande inslag av ”tur” för en asylsökande att komma till det land som har mest generösa asylregler. Om man skall ha en gemensam politik inom EU, något som förmodligen tar mycket lång tid att utforma, kan länderna förstås inte ha olika regler. Vilken nivå en gemensam lagstiftning hamnar på beror på vilka regeringar EU-medborgarna röstar fram. Europaparlamentets medverkan i lagstiftningsarbetet ses av de flesta flyktingorganisationerna som positivt, dock vet vi inget om Europaparlamentets framtida politiska sammansättning.

Sveriges kvotflyktingssystem kommer i huvudsak att omfattas av artikel III-167 (asylpolitiken) i konventets förslag, men när det gäller asylsökande som får stanna av humanitära skäl är det en mer öppen fråga om detta skulle omfattas av artikel III-167 eller III-168 (invandringspolitiken). Även om den gruppen, liksom anhöriga, hänförs till artikel III-168 så är det fråga om en gemensam invandringspolitik där det enda undantaget i konventets förslag gäller arbetstagare och egenföretagare. Det föreslagna undantaget för arbetstagare och egenföretagare medför dock att det inte längre är fråga om en gemensam invandringspolitik.

Utskottet

Utskottet har redan tidigare uttalat sin uppfattning att det behövs en gemensam europeisk asyl- och invandringspolitik, se senast betänkande 2002/03:SfU8 Migration och asylpolitik s. 20–21. Utgångspunkten var därvid bl.a. att den gemensamma flyktingpolitiken utgörs av miniminormer som läggs på en så hög nivå som möjligt. I betänkandet redovisas också svårigheter med genomförandet bl.a. beroende på problem med att jämka samman olika nationella förhållningssätt till känsliga frågor, som unionens institutionella ramar och den nuvarande beslutsprocessen inte kan bidra till att lösa.

Utskottet delar således regeringens inställning att inriktningen på konventets förslag som syftar till en framtida gemensam europeisk asyl- och invandringspolitik bör stödjas. Det är då också nödvändigt att beslut kan fattas av rådet med kvalificerad majoritet. För att uppnå en asyl- och invandringspolitik som verkligen är gemensam är det även nödvändigt att alla medlemsstater har i huvudsak överensstämmande regler. Detta kommer samtidigt att medföra att den samlade politiken för alla medlemsstater blir mer humanitär och rättssäker än om olika regler tillåts.

Utskottet delar även regeringens uppfattning att den gemensamma asyl- och invandringspolitiken skall ha en hög nivå vad avser humanitet, tillämpning av asyrrätt och internationella åtaganden. Även om rådet kommer att fatta beslut med kvalificerad majoritet på sätt konventet föreslagit kan det förmodas att det kommer att ta lång tid innan en sådan gemensam politik

föreligger. Det är en svår avvägning hur situationen dessförinnan bör hantearas, inte minst med hänsyn till vad som framkom vid utfrågningen om att det finns såväl fördelar som nackdelar med nuvarande miniminormer. Utskottet stannar därför för att godta den avvägning regeringen, i avvaktan på riksdagens ställningstagande, gjort inför de fortsatta förhandlingarna och som bl.a. innebär att en medlemsstat vid tillskapandet av den gemensamma och enhetliga politiken skall kunna tillämpa de bättre villkor som följer av statens nationella lagar.

Med det anförda ställer sig utskottet bakom skrivelsen i dessa delar och avstyrker motionerna K2 yrkande 29, K8 yrkande 19, K9 yrkande 20, K10 yrkande 24, K12 yrkandena 15 och 16 samt K13 yrkande 44.

Asylprotokollet

Till Amsterdamfördraget har fogats ett protokoll om asyl för medborgare i EU:s medlemsstater. Protokollet gäller behandlingen i medlemsstaterna av asylansökningar ingivna av medborgare i andra medlemsstater. I protokollet anges tre situationer i vilka asylansökningar från medborgare i andra medlemsstater får prövas. Den första situationen gäller när en medlemsstat, i vilken asylsökanden är medborgare, i enlighet med artikel 15 i Europakonventionen vidtar åtgärder som innebär avvikelser från skyldigheter enligt konventionen. De båda övriga fallen knyter an till suspensionsförfarandet mot en medlemsstat som begår allvarliga och upprepade brott mot mänskliga rättigheter och grundläggande demokratiska principer.

En medlemsstat kan ensidigt besluta att pröva en asylansökan. Om medlemsstaten gör det, skall rådet omedelbart underrättas och ansökningen behandlas med utgångspunkt i antagandet att den är uppenbart oggrundad, utan att detta påverkar medlemsstaternas befogenhet att fatta beslut.

I en gemensam förklaring anges att protokollet inte påverkar medlemsstaternas rätt att vidta de organisatoriska åtgärder som de anser vara nödvändiga för att uppfylla sina förpliktelser enligt Genèvekonventionen.

Belgien har i en ensidig förklaring till protokollet klargjort att man kommer att göra en individuell prövning av varje asylansökan från en medborgare i en annan medlemsstat.

Motion

I motion Sf257 av Ulla Hoffmann m.fl. (v) yrkande 6 begärs ett tillkännagivande om nödvändigheten av att asylprotokollet elimineras i det nya fördraget. I motionen åberopas bl.a. att 12 av 13 kandidatländer genererar asylsökande till Sverige och att det förekommer allvarliga och omfattande kränkningar av de mänskliga rättigheterna i flera kandidatländer.

Utskottet

Utskottet uttalade sig om asylprotokollet i sitt yttrande till utrikesutskottet inför riksdagens godkännande av Amsterdamfördraget (yttr. 1997/98:SfU4y). I yttrandet anfördes bl.a. följande.

Socialförsäkringsutskottet vill framhålla att Sverige alltid i internationella sammanhang har lagt stor vikt vid att verka för en solidarisk ansvarsfördelning och för att stärka flyktingars rättsliga skydd. Utskottet kan inte godta någon som helst inskränkning vad gäller tillämpningen av Genèvekonventionen och dess tilläggsprotokoll och andra internationella åtaganden avseende asyl. Regeringen framhåller i propositionen att protokollet inte på något sätt inskränker medlemsstaternas skyldigheter enligt Genèvekonventionen. Protokollet kommer inte att föranleda någon ändring av de regler som gäller för prövningen av asylansökningar i Sverige. Varje ansökan skall enligt regeringen även fortsättningsvis tas upp till individuell prövning. Sverige har i likhet med övriga medlemsstater valt att inte ansluta sig till Belgiens ensidiga förklaring till protokollet att man kommer att göra en individuell prövning av varje asylansökan från en medborgare i en annan medlemsstat. Anledningen till det är enligt regeringen att man anser att protokollet, särskilt då det ses tillsammans med den nämnda gemensamma förklaringen, inte inskränker medlemsstaternas skyldigheter enligt Genèvekonventionen. Eftersom det i ingressen till asylprotokollet slås fast att Genèvekonventionen beaktats och protokollet tar hänsyn till konventionens syften och slutgiltiga karaktär, och detta sett tillsammans med den gemensamma förklaringen, är det utskottets bestämda uppfattning att protokollet inte inskränker medlemsstaternas skyldigheter enligt Genèvekonventionen.

Utskottet vidhåller denna inställning, liksom senast i betänkande 2002/03:SfU8, och avstyrker motion Sf257 yrkande 6.

Socialförsäkringsfrågor

Gällande ordning

När det gäller socialförsäkringsförmåner är det en nationell angelägenhet vilka förmåner ett land skall erbjuda sina medborgare eller nivån på de förmåner som finns. Däremot finns EG-regler som samordnar de nationella socialförsäkringssystemen för att de personer som flyttar mellan medlemsländerna inte skall missgynnas när det gäller rätten till social trygghet liksom för att förhindra att dessa personer uppbär dubbla förmåner. EG-fördragets artikel 42 innehåller de grundläggande principerna om sammanläggning och exportabilitet av sociala förmåner och är således grunden för den sekundära lagstiftningen på socialförsäkringsområdet. 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 med stöd av bestämmelserna i artikel 308 om fördragsutfyllnad.

Genom Amsterdamfördraget har det skapats en fördragsmässig grund för EU-medlemsstaternas samarbete på det sociala området, och följande artiklar är närmast i fråga när det gäller samarbete på socialförsäkringsområdet:

Artikel 136: Gemenskapens och medlemsstaternas mål skall vara att bl.a. åstadkomma ett fullgott socialt skydd och bekämpa social utslagning. Det följer av den gemensamma marknaden som främjar harmonisering av de sociala systemen samt förfaranden i fördraget och tillnärmningen av bestämmelser i lagar och andra författningar.

Artikel 137:

1. För att uppnå målen i artikel 136 skall gemenskapen understödja och komplettera medlemsstaternas verksamhet inom bl.a.

c. social trygghet och socialt skydd för arbetstagarna

k. modernisering av systemen för socialt skydd, utan att det påverkar tillämpningen av punkt c.

2. Rådet beslutar enligt medbeslutandeförfarandet utom på bl.a. punkt 1 c där rådet skall besluta enhälligt på förslag av kommissionen efter att ha hört Europaparlamentet m.fl.

4. De bestämmelser som antagits enligt denna artikel skall inte påverka medlemsstaternas erkända rätt att fastställa de grundläggande principerna för sina system för social trygghet och skall inte i väsentlig grad påverka den finansiella jämvikten i dessa.

Konventet

Konventet placerar det nuvarande fördragets artiklar om EU:s inre marknad i ett sammanhållet avsnitt. Innehållet i artiklarna har inte ändrats i någon större utsträckning jämfört med nuvarande fördrag utöver en anpassning till den s.k. lagstiftningsproceduren.

Konventets förslag om sociala frågor och arbetsmarknadsfrågor innebär inga större förändringar på det sociala området. Utgångspunkten är liksom i nuvarande fördrag att frågor om välfärdens utformning utgör nationell kompetens. Unionens kompetens på detta område handlar främst om att genomföra åtgärder som främjar samarbetet mellan medlemsstaterna. Förslaget innebär en anpassning till det s.k. lagstiftningsförfarandet av beslutsprocedurerna på detta område.

Regeringens utgångspunkter

När det gäller den inre marknaden anges bl.a. att konventets förslag bevarar den nuvarande balansen, ökar användandet av kvalificerad majoritet och har gjort avsnittet mer överskådligt.

Kompetensfördelningen mellan medlemsstaterna och unionen på det sociala området bör behållas. Konventets förslag bör därför stödjas. Att beslut får

tas med kvalificerad majoritet möjliggör framsteg på det sociala området inom den kompetens som unionen har.

Motioner

Bo Lundgren m.fl. (m) anger i motion K10 att utgångspunkten för konventets förslag liksom för nuvarande fördrag är att frågor om välfärdens utformning utgör nationell kompetens. I yrkandena 7 och 32 (båda delvis) framhålls vikten av att den nationella beslutanderätten bibehålls för bl.a. socialpolitiken och sociala transfereringar.

Vänsterpartiet begär i tre motioner tillkännagivanden om att regeringen bör verka för att den nationella beslutanderätten på det sociala området bevaras. Det gäller motionerna Sf288 av Ulla Hoffmann m.fl. (v) yrkande 9, Sf360 av Ulla Hoffmann m.fl. (v) yrkande 1 och Sf242 av Rolf Olsson m.fl. (v) yrkande 2. I motionerna åberopas bl.a. att EU enligt konventets förslag kan ta sig kompetens på de områden man önskar, en allvarig risk för det offentliga trygghetssystemet i Sverige. I praktiken pågår en harmonisering på området som drivs på av EMU-projektet.

Utskottet

När det gäller socialförsäkringsförmåner är det, som angivits ovan, en nationell angelägenhet vilka förmåner ett land skall erbjuda sina medborgare och nivån på de förmåner som finns. Däremot finns EG-regler som samordnar de nationella socialförsäkringssystemen för de personer som flyttar mellan medlemsländerna, varvid artikel 42 innehåller de grundläggande principerna.

När det gäller medlemsstaternas samarbete på det sociala området har en fördragsmässig grund, som ovan redovisats, införts genom Amsterdamfördraget.

I sitt yttrande 1999/2000:SfU6y till utrikesutskottet med anledning av regeringens skrivelse om verksamheten i EU 1999 angav socialförsäkringsutskottet att principerna om icke-diskriminering och likabehandling av EU-medborgare liksom krav på likabehandling av kvinnor och män visserligen påverkar utformningen av socialförsäkringssystemen, men utskottet understök att själva utformningen av och innehållet i medlemsländernas socialförsäkringssystem är en nationell fråga. Enligt utskottets mening finns, på vissa håll inom EU, tendenser att bitvis vilja föra över frågor som rör de nationella sociala trygghetssystemen till beslutsfattande inom gemenskapen. Utskottet betonade därför att frågor om den sociala dimensionen när det gäller en gemensam strategi för att modernisera social trygghet handlar om ett samarbete mellan de enskilda medlemsstaterna. I yttrandet angavs vidare att regeringen i olika sammanhang och forum inom EU bör markera denna inställning, något som utskottet i samband med information om EU-frågor även framfört till Socialdepartementet.

Utskottet vidhåller detta ställningstagande och konstaterar att konventets förslag i motsvarande delar inte innebär någon ändring av EU:s kompetens.

Däremot kommer beslut som grundar sig på den av konventet föreslagna artikeln III-21 (motsvarande dagens artikel 42) att fattas enligt huvudregeln för det vanliga lagstiftningsförfarandet (medbeslutandeförfarandet), vilket innebär att rådets beslut kommer att fattas med kvalificerad majoritet. I dag gäller att rådets beslut måste vara enhälligt. Det innebär således att beslut om ändringar i förordning 1408/71 enligt förslaget kan fattas med kvalificerad majoritet i rådet.

Utskottet ställer sig bakom skrivelsen i dessa avseenden och avstyrker motionerna Sf242 yrkande 2, Sf288 yrkande 9 och Sf360 yrkande 1. Även motion K10 yrkandena 7 och 32 (i dessa delar), som får anses tillgodosedd, avstyrks.

Stockholm den 28 oktober 2003

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Tomas Eneroth

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Tomas Eneroth (s), Sven Brus (kd), Sten Tolgfors (m), Bo Könberg (fp), Anita Jönsson (s), Mona Berglund Nilsson (s), Kalle Larsson (v), Mariann Ytterberg (s), Anita Sidén (m), Lennart Klockare (s), Linnéa Darell (fp), Birgitta Carlsson (c), Kerstin Kristiansson Karlstedt (s), Anna Lilliehöök (m), Göte Wahlström (s), Mona Jönsson (mp) och Kurt Kvarnström (s).

Avvikande meningar

Asyl och migration

1. Sten Tolgfors, Anita Sidén och Anna Lilliehöök (alla m) anser:

Vi anser att EU skall ha en gemensam asyl- och invandringspolitik; en sådan är en logisk följd av den fria rörligheten för människor inom unionen och av en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. De gemensamma asylreglerna skall svara mot högt ställda humanitära krav. Meningen är inte att Sverige skall frånträda dagens standard, utan tvärtom att EU-länderna skall ta ett gemensamt ansvar för människor som behöver skydd. Utvecklingen av en gemensam asyl- och invandringspolitik kommer sannolikt att ta lång tid eftersom det handlar om ett mycket komplicerat område, där de olika medlemsstaternas förhållningssätt väsentligt skiljer sig åt. Konventets förslag att ge medlemsstaterna rätt att fastställa hur många som skall beviljas inresa för arbete strider mot idén om en gemensam politik och bör därför avvisas. I stället måste målet vara ett gemensamt modernt regelverk för arbetskraftsinvandring till EU. Detta bör med bifall till motion K10 yrkande 24 ges regeringen till känna.

2. Bo Könberg och Linnéa Darell (båda fp) anser:

Vi står bakom arbetet inom EU om att skapa en gemensam flyktingpolitik liksom att kvalificerad majoritet i stället för enhällighet skall användas som beslutsmodell. Den gemensamma politiken skall emellertid utformas med minimiregler som bevarar det enskilda landets möjlighet att föra en mer solidarisk politik. Tydliga skrivningar bör göras i fördraget, som utesluter likformighet och fastställer att de gemensamma reglerna även i framtiden skall utgöra minimiregler. Det är centralt att regeringen driver en linje som innebär att gemenskapens regler även i fortsättningen skall utgöra ett golv och inte ett tak. Detta bör med bifall till motion K12 yrkandena 15 och 16 ges regeringen till känna.

3. Sven Brus (kd) anser:

Vi anser att asyl- och invandringspolitiken skall utgå från en kristen människosyn, bygga på folkrätten och genomföras i samverkan med andra stater. Inom EU har det dock varit lättare att enas kring begränsningar, och ibland rent av repressiva åtgärder, än att närma sig den öppna dörrrens politik. Vi välkomnar att beslut skall tas med kvalificerad majoritet i stället för med enhällighet men ser risken att ett borttagande av de så kallade minimireglerna kommer att tvinga Sverige att föra en stramare asylpolitik än den vi har i dag. Det bör alltid vara möjligt för ett land att ha generösare nationella regler än andra. Regeringen bör verka för en öppnare gemensam asyl- och invandringspolitik och kräva att de s.k. minimireglerna, som möjliggör för länder att

ha generösare nationella regler än andra, skall kvarstå. Det anförda bör med bifall till motion K8 yrkande 19 ges regeringen till känna.

4. Kalle Larsson (v) anser:

Vi är starkt kritiska till EU:s flyktingpolitik som vi anser vara inhuman och alltför restriktiv. Ett system med minimiregler har visat sig innebära en dragning mot en harmonisering nedåt i riktning mot den sämsta tillåtna nivån på rättssäkerhet och behandling. Att regeln om minimistandard tas bort betyder därtill att Sverige och andra länder som så skulle vilja förhindras att föra en mer generös flyktingpolitik än EU:s gemensamma. Samtidigt skall migrationspolitiken bli föremål för majoritetsbeslut. Vi menar att asyl- och invandringsspolitiken även fortsättningsvis skall vara föremål för enhällighet och att länder som så önskar ges möjlighet att föra en mer human och generös flyktingpolitik än den som bestämts på EU-nivå. Detta bör med bifall till motion K9 yrkande 20 ges regeringen till känna.

5. Birgitta Carlsson (c) anser:

EU:s gemensamma asylpolitik måste bli mer öppen, generös, solidarisk och tolerant. Bindande majoritetsbeslut i asylpolitiken kan vara ett steg mot detta, förutsatt att besluten tas utifrån en hög ambitionsnivå. Den gemensamma politiken kan under sådana omständigheter vara ett verktyg för att fler länder skall öka flyktingmottagningen och att ansvaret fördelas mer rättvis i Europa. Sverige bör därför bejaka en gemensam asylpolitik, förutsatt att fördraget fastställer en hög standard för unionens asylpolitik, innebärande att den gemensamma asylpolitiken som minimikrav skall leva upp till samtliga internationella fördrag som reglerar flykting- och asylrätt. Visar sig detta omöjligt att uppnå, bör Sverige hålla fast vid att det skall vara möjligt för medlemsstaterna att nationellt tillämpa mer generösa villkor. Detta bör med bifall till motion K2 yrkande 29 ges regeringen till känna.

6. Mona Jönsson (mp) anser:

Harmoniseringen och överstatligheten inom EU när det gäller flyktingpolitiken har minskat Sveriges möjlighet att bygga upp ett alternativ för omvärlden till en solidarisk flyktingpolitik. Därför är vi starkt skeptiska till överstatlighet inom detta område. Konventets förslag om en enhetlig asylpolitik riskerar att i framtiden utveckla sig till ett område med övervakning, kontroll och så få flyktingar som möjligt. EU-ländernas flyktingpolitik har hårdnat betydligt det senaste decenniet. I konventets förslag har man konsekvent strukit alla formuleringar som talat om minimistandarder. Sverige måste därför agera för att medlemsstaterna uttryckligen skall ha kvar rätten att föra en bättre och mer solidarisk flyktingpolitik. Detta bör med bifall till motion K13 yrkande 44 ges regeringen till känna.

Asylprotokollet

7. Kalle Larsson (v) anser:

Asylprotokollet som antogs i samband med Amsterdamfördraget står inte i överensstämmelse med de förpliktelser som följer av Genèvekonventionen. Det är dessutom så att 12 av 13 kandidatländer, enligt Migrationsverkets rapport våren 2003, genererar asylsökande till Sverige. Med hänsyn härtill och då det förekommer allvarliga och omfattande kränkningar av de mänskliga rättigheterna i flera kandidatländer är det nödvändigt att asylprotokollet elimineras i det nya fördraget. Detta bör med bifall till motion Sf257 yrkande 6 ges regeringen till känna.

Socialförsäkringsfrågor

8. Sten Tolgfors, Anita Sidén och Anna Lilliehöök (alla m) anser:

Utgångspunkten för konventets förslag är liksom nuvarande fördrag att frågor om välfärdens utformning utgör nationell kompetens. Vi välkomnar konventets förslag på detta område, som innebär att socialpolitiken och sociala transfereringar förblir nationella frågor och att EU inte kommer att utvecklas till en transfereringsunion. Riksdagen bör med bifall till motion K10 yrkandena 7 och 32 (i dessa delar) göra ett tillkännagivande om vikten av att den nationella beslutanderätten bibehålls för bl.a. socialpolitiken och sociala transfereeringar.

9. Kalle Larsson (v) anser:

EU kan enligt konventets förslag ta sig kompetens på de områden man önskar, vilket är en allvarlig risk för det offentliga trygghetssystemet i Sverige. I praktiken pågår därtill en harmonisering på området som drivs på av EMU-projektet. I och med Nicefördraget slog Europeiska rådet fast en s.k. europeisk social modell. Rådet har vidare gett medlemsstaterna generella riktlinjer om att offentlig sektor skall privatiseras. Vi ser en uppenbar risk att EU-samarbetet kommer att medföra en ökad privatisering av socialförsäkringarna, vilket i sin tur riskerar att hota det generella välfärdssystemet i Sverige. Riksdagen bör därför göra ett tillkännagivande om att regeringen bör verka för att den nationella beslutanderätten på det sociala området bevaras. Därmed bifalls motionerna Sf242 yrkande 2, Sf288 yrkande 9 och Sf360 yrkande 1.