

Socialförsäkringsutskottets yttrande

1999/2000:SfU6y

Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 1999



Till utrikesutskottet

Utrikesutskottet har den 6 april 2000 beslutat att bereda bl.a. socialförsäkringsutskottet tillfälle att yttra sig över regeringens skrivelse 1999/2000:60 Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 1999 i de delar som har samband med respektive utskotts beredningsområde jämte motioner väckta med anledning av skrivelsen samt motioner från allmänna motionstiden 1999 enligt särskild förteckning.

Socialförsäkringsutskottets beredningsområde berörs främst i skrivelsens avsnitt 12 Fri rörlighet för personer samt arbetsmarknadsfrågor och sociala frågor, avsnitt 36 Asyl och migration, avsnitt 37 Schengensamarbetet och avsnitt 38 Åtgärder för integration av flyktingar m.m.

Utskottet yttrar sig nedan över avsnitten 12 och 36 samt motionerna U505 yrkande 12 (fp) och Sf4 yrkande 6 (fp), allt i den mån utskottets beredningsområde berörs. Utskottet yttrar sig även över motion U13 yrkande 2 (kd) såvitt avser EU:s utvidgning och flyktingfrågor.

Motion Sf4 yrkande 6 överlämnas med detta yttrande till utrikesutskottet.

Samarbete i rättsliga och inrikes frågor

Asyl och migration

Skrivelsen

Genom Amsterdamfördraget, som trädde i kraft den 1 maj 1999, överfördes frågor om asyl och migration från tredje till första pelaren och har därmed blivit en del av gemenskapsrätten. Frågorna återfinns i en ny avdelning med rubriken "Visering, asyl, invandring och annan politik som rör fri rörlighet för personer". Inom fem år efter ikraftträdandet skall fri rörlighet för personer, oavsett medborgarskap, råda mellan medlemsstaterna. För att uppnå detta mål skall bl.a. viseringspolitiken harmoniseras ytterligare, likaså asylpolitiken, där rådet skall besluta om gemensamma miniminivåer vad gäller mottagande av asylsökande och bestämmande av flyktingskap samt minimiregler för handläggning av asylansökningar. Vidare skall rådet fatta beslut om ansvarsfördelning, och invandringspolitiken skall jämkas samman till högre grad av gemensamma normer. Frågor om kontroll vid yttre gränser skall harmoniseras och inga personkontroller företas vid inre gränser.

Amsterdamfördraget har också inneburit att Schengenregelverket, med dess omfattande regelverk på viseringsområdet, införlivats i EU och att Dublinkonventionen kommer att ersättas av ett gemenskapsrättsligt instrument framöver.

I Wienhandlingsplanen från december 1998 anges hur Amsterdamfördragets bestämmelser om bl.a. fri rörlighet för personer, asyl och invandring bör genomföras och inom vilka tidsramar. Genomförandetiden för de prioriterade områdena varierar mellan två och fem år. Bland de prioriterade åtgärderna finns bl.a. antagande av miniminormer för asylprocedurer.

Wienhandlingsplanen vidareutvecklades vid Europeiska rådets extra möte i Tammerfors, oktober 1999. Rådet enades där om politiska riktlinjer och prioriteringar i 62 punkter. Bland annat slogs fast att unionen fullt ut skall leva upp till Genèvekonventionen om flyktingars rättsliga ställning och andra relevanta instrument för mänskliga rättigheter och solidariskt möta humanitära behov. Ett gemensamt europeiskt asylsystem skall upprättas, grundat på den absoluta respekten för Genèvekonventionen som skall tolkas på ett fullständigt och omfattande sätt. Frågan om tredjelandsmedborgares rättsliga ställning lyftes också fram. Unionen skall säkerställa att tredjelandsmedborgare beviljas rättigheter som ligger så nära EU-medborgarnas som möjligt. Vidare angavs att kampen mot rasism och främlingsfientlighet skall intensifieras. Behovet av att föra en aktiv kamp mot illegal invandring och människohandel underströks och offrens rättigheter lyftes fram. Slutligen ville Tammerforsmötet att återvändande skall främjas och att ursprungs- och transitländerna skall bistås för att främja ett frivilligt återvändande.

Motioner

I motionerna U505 av Lars Leijonborg m.fl. (fp) yrkande 12 och Sf4 av Helena Bargholtz och Bo Könberg (fp) yrkande 6 begärs ett tillkännagivande om att Sverige som ordförandeland i EU prioriterar att kraftigt höja den humanitära ambitionen i den gemensamma flykting- och asylpolitiken. I motionerna betonas nödvändigheten av en gemensam praxis och en samordning av flykting- och asylpolitiken. Flyktingfrågorna inom EU bör föras till de områden där majoritetsbeslut kan tillämpas. Motionärerna anser att en gemensam flyktingpolitik är nödvändig för att fördela bördorna mellan medlemsstaterna. En samordning av medlemsstaternas minimiansvar krävs också för att åtminstone några länder skall kunna föra en mer generös flyktingpolitik. Det är de mest generösa länderna som skall sätta normen, ett synsätt som enligt motionärerna bör präglade tillämpningen av både Schengen-avtalet och Dublinkonventionen. Asylrätten på Genèvekonventionens grund måste värnas och en ny konvention behövs för att ge skydd även i massflyktssituationer. I motionerna anförts också att orsakerna till flykt måste bekämpas. EU bör verka för ett mer direkt stöd till grannstater som ger skydd åt människor som tvingats fly. Vidare anförts i motionerna att det finns oroväckande tendenser till att vilja begränsa migrationsströmmarna till den europeiska kontinenten. Förslag om en hård linje gentemot de asylsökandes hemländer, t.ex. genom hot om indraget bistånd om hemlandet ej tar flyktingar ”i retur”, kan inte accepteras. När det gäller viseringspolitiken är det enligt motionärerna up-

penbart att denna används för att försvåra för människor att söka asyl i Västeuropa. Sverige bör aktivt verka för att listan med viseringspliktiga länder görs kortare och ett "fästning Europa" måste enligt motionärerna förhindras.

Utskottets bedömning

Utskottet har tidigare uttalat sitt stöd för att asyl- och migrationsfrågorna, genom Amsterdamfördraget, förs över från tredje till första pelaren (1997/98:SfU4y). Under en övergångsperiod om fem år från ikraftträdandet av Amsterdamfördraget skall rådet i frågor som omfattas av den nya avdelningen "Visering, asyl, invandring och annan politik som rör fri rörlighet för personer" fatta beslut med enhällighet och efter att ha hört Europaparlamentet. Förslagsrätten skall under den tiden vara delad mellan kommissionen och medlemsstaterna. Vidare skall rådet efter övergångsperioden enhälligt och efter att ha hört Europaparlamentet fatta beslut om att hela eller delar av den nya avdelningen skall omfattas av medbeslutandeförfarandet, varvid beslut i rådet kan tas med kvalificerad majoritet.

Enligt utskottets uppfattning visar Tammerforsmötet på en stark politisk vilja att inom EU utveckla en gemensam asyl- och migrationspolitik på humanitetens och asylrättens grund. Inom kommissionen pågår nu ett arbete med att sammanställa ett åtgärdsprogram eller en s.k. resultattavla för de rättsliga och inrikes frågorna som återfinns i Amsterdamfördraget. Utskottet anser att resultattavlan, som skall baseras på fördraget, Wienhandlingsplanen och utfallet i Tammerfors, kan komma att utgöra ett viktigt instrument för att gå vidare i arbetet med att utveckla ett gemensamt europeiskt asylsystem, grundat på den absoluta respekten för Genèvekonventionen, tolkad på ett fullständigt och omfattande sätt. Detta innebär givetvis, för utlänningar som inte har rätt att uppehålla sig på en medlemsstats territorium, att ingen skickas tillbaka till ett land där han eller hon riskerar att bli utsatt för förföljelse. Utskottet vill i detta sammanhang även peka på Centrum för utbyte av information och diskussion i asylfrågor (Cirea) som har som målsättning att samla, utbyta och sprida information samt att ställa samman dokumentation om samtliga asylrelaterade frågor inom EU. Av skrivelsen framgår att det finns ett nära samarbete mellan Cirea och UNHCR, bl.a. genom att UNHCR närvarar och bidrar med material vid Cireas möten.

När det gäller bekämpande av orsakerna till flykt delar utskottet bedömningen i motionerna att EU bör verka för ett mer direkt stöd till länder i närområdet som ger skydd åt människor som tvingats fly. Av regeringens skrivelse framgår att en första ansats att arbeta med en pelaröverskridande metod har gjorts i Högnivågruppen för asyl och migration. Arbetet tar sikte på några ursprungs- och transitländer som genererar migrationsströmmar och för dessa länder har handlingsplaner utarbetats för att motarbeta ofrivillig flykt och migration. Handlingsplanerna innehåller förslag till åtgärdsprogram, indelade i åtgärder på de utrikespolitiska, biståndspolitiska och migrationspolitiska områdena. Högnivågruppen förväntas rapportera till Europeiska rådet i december 2000 om hur handlingsplanerna genomförts. Enligt utskottets mening ligger denna pelarövergripande arbetsmetod helt i linje med helhetssynen i den svenska migrationspolitiken och utgör ett värdefullt kom-

plement till EU:s instrument. Utskottet delar regeringens inställning att det är angeläget att sambandet inom EU mellan utrikes-, bistånds- och migrationspolitiken stärks samt att kontakter mellan ursprungs-, transit- och mottagarländer intensifieras för att goda resultat skall uppnås. Utskottet vill i detta sammanhang peka på att Sverige också utanför EU-samarbetet arbetar aktivt i en rad internationella sammanhang för att bidra till varaktiga lösningar av såväl de problem som tvingar människor att fly som de konsekvenser som följer därav.

Vad gäller gemensamma asylprocedurer inom EU framgår av skrivelsen att kommissionen avser att lägga fram ett förslag till förordning eller direktiv om asylprocedurerna i EG under 2000 och att rådet skall vidta åtgärder på området före den 1 maj 2001. Förslaget kommer att baseras på det arbetsdokument om gemensamma normer för asylförfaranden som kommissionen lade fram i mars 1999 samt medlemsstaternas synpunkter på dokumentet. När det gäller tillfälligt skydd och solidaritet presenterade kommissionen år 1998 två förslag till gemensamma åtgärder om "tillfälligt skydd för fördrivna personer" och "solidaritet vid mottagandet av fördrivna personer", en revidering av förslag från 1997. Förslagen, som var avsedda att ses som ett komplement till 1951 års Genèvekonvention angående flyktingars rättsliga ställning, har varit föremål för segslitna förhandlingar. Den rättsliga grunden har också förändrats genom Amsterdamfördragets ikraftträdande. I december 1999 lade kommissionen fram ett förslag om bildande av en europeisk flyktingfond, KOM(1999)686 slutlig. Syftet med fonden är att skapa en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot asylsökande, flyktingar och fördrivna personer och kostnaderna för detta genom att medlemsstaterna skall få stöd i proportion till det ansvar de tar inom de olika områdena. Samtidigt måste de medlemsstater vilkas system för att ta emot asylsökande är minst utbyggda bli i stånd att ta ansvar för sin del av de gemensamma insatserna. Avsikten är också att akuta åtgärder skall kunna vidtas om en massiv tillströmning sker till en eller flera medlemsstater av asylsökande m.fl. Fondens medel skall fördelas på tre huvudområden: mottagande, integration och frivillig återvandring. Enligt utskottets mening är det angeläget att en ordning snarast skapas för hur EU:s medlemsländer skall ta ansvar för flyktingströmmar i en massflyktssituation. Sverige har också under flera års tid och i olika sammanhang förespråkade detta. Utskottet, som anser att frågan inte får fördröjas, noterar att i handlingsplanen från Wien och i slutsatserna från Europeiska rådet i Tammerfors anges att rådet bör vidta åtgärder när det gäller tillfälligt skydd och solidaritet så snart som möjligt efter det att Amsterdamfördraget trätt i kraft. Enligt utskottets mening kan bildandet av en flyktingfond understödja detta arbete. Utskottet vill också poängtera vikten av att Sverige aktivt arbetar för att gemensamma miniminormer för asylprocedurerna skall antas inom EU. Utskottet anser att det är mycket angeläget att den lägsta nivån höjs och att normen påverkas av de mest generösa länderna. Utskottet har erfarit att regeringen, som prioriterar frågan om gemensamma asylprocedurer, räknar med en lösning under det svenska ordförandeskapet.

Genom Amsterdamfördraget införlivas Schengensamarbetets omfattande regelverk på viseringsområdet i EU:s regelverk. Arbetet med att harmonisera viseringspolitiken inom EU har fortskridit inom ramen för i huvudsak två

förordningar på området. Den ena förordningen, (EG) nr 574/99 om vilka medborgare som måste ha visering vid passerandet av medlemsstaternas yttre gränser, trädde i kraft den 19 mars 1999. Den andra förordningen från år 1995 rör enhetlig utformning av viseringshandlingar. I januari i år lade kommissionen fram ett förslag om förordning för att harmonisera reglerna om vilka länders medborgare som behöver visering respektive vilka som är undantagna från viseringskravet, KOM(2000)27 slutlig. Utskottet noterar att genom Amsterdamfördragets ikraftträdande kommer gemenskapens behörighet att omfatta alla delar av viseringspolitiken, mot tidigare endast fastställande av vilka tredje länder vars medborgare måste ha visering för att passera medlemsstaternas yttre gränser och införandet av åtgärder för en enhetlig utformning av viseringar. Av det av riksdagen godkända betänkandet Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv (bet. 1996/97:SfU5, rskr. 1996/97:80) framgår att det övergripande målet för den svenska viseringspolitiken är att skapa så stor frihet som möjligt över gränserna. Önskemålet om fri rörlighet måste dock ställas mot nödvändigheten av att upprätthålla den reglerade invandringen. Vad gäller förhållandet mellan viseringspolitik och möjligheten att söka asyl anförde utskottet att viseringskrav endast i mycket liten utsträckning torde hindra människor från att söka skydd, men att det däremot kan vara ett hinder för dem att söka asyl just i Sverige. Utskottet framhöll emellertid att det inte finns någon rätt för asylsökande att själv välja asylland. Om andra länder får ta emot oproportionellt många skyddsbehövande får detta lösas genom internationellt samarbete. Utskottet vidhåller, liksom nyligen i betänkande 1999/2000:SfU11, denna inställning.

Kommissionen har i december 1999 lagt fram ett förslag till direktiv om rätt till familjeåterförening, KOM(1999)638 slutlig. I förslaget anges inledningsvis att kommissionen avser att ägna stor uppmärksamhet åt att identifiera vilka vägledande principer som skall ligga till grund för en gemensam invandringspolitik. Kommissionen anser att den "nollinvandringspolitik" som tidigare förts fram i den europeiska diskussionen om invandring aldrig har varit vare sig realistisk eller ändamålsenlig. Vidare kommer kommissionen under år 2000 att ta initiativ till ytterligare tre direktiv om tredjelandsmedborgare; ett om arbetstagares och egenföretagares villkor för inresa och vistelse, ett om villkoren för studenter och praktikanter inresa och vistelse och ett om den rättsliga ställningen för de tredjelandsmedborgare som är varaktigt bosatta i en medlemsstat. När det gäller förslaget om familjeåterförening är regeringen positiv till en harmonisering inom området och välkomnar förslaget. Regeringen har dock uttalat att det är angeläget att förslaget lämnar utrymme för flexibilitet. Utskottet, som noterar att det ännu inte till riksdagen inkommit någon faktapromemoria över förslaget, vill understryka vikten av att faktapromemorior upprättas i nära anslutning till de olika förslagen från kommissionen.

I utkast till program för det svenska ordförandeskapet våren 2001 anges att det på det asyl- och migrationspolitiska området finns en omfattande och överenskommen dagordning för att utveckla en EU-gemensam politik. Regeringen anser att detta arbete måste intensifieras och att konkreta resultat måste uppnås. Bland annat bör gemensamma miniminormer för ett europeiskt asylsystem grundat på den absoluta respekten för Genèvekonventionen

skapas. Sverige bör också verka för att kampen mot illegal invandring i högre grad än tidigare inriktas på förebyggande åtgärder, särskilt i EU:s närområde. Det är också angeläget att stärka integrationsperspektivet inom unionen, och tredjelandsmedborgares integration och rättigheter skall ges särskild prioritet.

Med hänsyn till det anförda utgår utskottet från att Sverige i det kommande arbetet hävdar traditionella svenska principer inom flyktingpolitiken såsom humanitet, respekt och att internationella åtaganden ovillkorligen måste följas. Utskottet anser att motionerna U505 yrkande 12 (fp) samt Sf4 yrkande 6 (fp) får anses i huvudsak tillgodosedda och bör avstyrkas.

EU:s utvidgning och flyktingfrågor

Skrivelsen

På det rättsliga och inrikes området (RIF) kommer under våren förhandlingar att öppnas med Cypern, Estland, Polen, Slovenien, Tjeckien och Ungern. Med hänsyn till dels att länderna i kommissionens yttranden sommaren 1997 ansågs vara svaga på RIF-området, dels områdets centrala betydelse för bl.a. rättsstatskriteriet, förklarade inrikes- och justitieministerna tidigt att de avsåg att spela en aktiv roll i utvidgningsprocessen. En särskild rådsarbetsgrupp bestående av experter från medlemsländerna bistår sedan september 1998 rådet och kommissionen med utvärderingar av kandidatländerna inom RIF-området. Genom den s.k. förmedlemskapsstrategin och Europaavtalen har EU åtagit sig att aktivt medverka till att förbereda alla associerade central- och östeuropeiska stater för medlemskapet. EU skall bidra till att utveckla kandidatländernas strategier för hur det mycket komplexa integrationsarbetet skall bedrivas och förbereda kandidatländerna på hur det är att arbeta inom EU, bl.a. genom att kunna delta i EU:s gemenskapsprogram och gemensamma myndigheter. Ett förmedlemskapsstöd utgår också. Bland annat kommer Sverige och svenska tjänstemän att delta i utveckling och uppbyggnad av EU-relevant förvaltning i flertalet kandidatländer inom ramen för Phareprogrammet. Vid Europeiska rådets möte i Luxemburg i december 1997 beslutades att öppna en europeisk konferens, som skulle samla medlemsstaterna och de europeiska stater som har viljan att ansluta sig till EU. Syftet med konferensen var att skapa ett multilateralt forum för politiskt samråd i frågor av allmänt intresse för deltagarna, samt att vidga och fördjupa samarbetet på bl.a. området för rättsliga och inrikes frågor. Konferensen möttes på utrikesministernivå i juli 1999.

Motion

I motion U13 av Holger Gustafsson m.fl. (kd) yrkande 2 begärs ett tillkännagivande om att fokusera på säkerhetsfrågorna i samband med östutvidgningen. I motionen anförts att den förestående östutvidgningen är en ambitiös fredsprocess som även medför stora utmaningar. Motionärerna menar bl.a. att det behövs en helhetssyn på flyktingpolitiken och säkerhetsfrågorna. EU måste ha en solidarisk och human flyktingpolitik, ej ett ”fästning Europa”.

Medlemsstaterna bör bistå kandidatländerna med utbildning och uppbyggnad av lämpliga institutioner vad gäller asylprövning och yttre gränsskydd. Motionärerna anser också att det är viktigt att principen om "första asylland" diskuteras, då stora flyktingströmmar kommer in från Öst- och Centraleuropa.

Utskottets bedömning

När det gäller samarbetet i rättsliga och inrikes frågor har konsekvenserna av EU:s utvidgning, för Sverige, unionen och kandidatländerna, analyserats i bl.a. betänkandet Ett utvidgat europeiskt område med frihet, säkerhet och rättvisa (SOU 1997:159). Därvid har konstaterats att utvidgningen knappast kan förväntas få negativa konsekvenser av betydelse på det flyktingpolitiska området. Utvidgningen kan i stället innebära att ytterligare länder deltar i utvecklandet av den europeiska flyktingpolitiken och att de deltar aktivt i samrådet. Enligt utskottets mening är det viktigt att få med de nya medlemsländerna i det flyktingpolitiska samarbetet. Eventuella svårigheter med svaga administrativa strukturer i kandidatländerna bör enligt utskottets uppfattning avhjälpas genom fortsatt stöd från EU och dess medlemsstater. Ett generellt krav är också att kandidatländerna har institutioner som har uppnått en sådan stabilitet att de garanterar demokrati, upprätthållande av rättsstatsprincipen, respekt för de mänskliga rättigheterna samt respekt för och skydd av minoriteter. En särskild rådsarbetsgrupp bestående av experter från medlemsländerna bistår också sedan september 1998 rådet och kommissionen med utvärderingar av kandidatländerna inom området.

Med det anförda anser utskottet när det gäller säkerhetsfrågorna i samband med östutvidgningen att motion U13 (kd) får anses i huvudsak tillgodosedd och bör avstyrkas.

Det ekonomiska och sociala samarbetsområdet

Samordning av social trygghet för migrerande arbetstagare samt Meddelande om kompletterande pensionsskydd

Skrivelsen

Socialförsäkringsutskottets beredningsområde under detta avsnitt berörs såvitt gäller personers fria rörlighet och sociala skydd främst av reglerna för samordning av medlemsstaternas sociala trygghetssystem. Dessa regler som återfinns i förordning (EEG) 1408/71 innebär i stort att vederbörande medborgare med familj har rätt att ta med sig de sociala förmåner som intjänats vid arbete i en medlemsstat i de fall vederbörande flyttar till annan medlemsstat samt har rätt till sociala förmåner i värdlandet.

I juni 1998 och i februari 1999 antog rådet förslag om en utvidgning av förordning 1408/71 till att omfatta dels offentliganställda i särskilda system, dels studerande. En del, som berör övriga försäkrade, kvarstår att behandlas i rådets arbetsgrupp för sociala frågor. Kommissionen lade 1998 fram ett förslag om utvidgning av förordningen till att gälla medborgare i tredje land. Förslaget syftar till att utsträcka gemenskapens samordning av systemen för

social trygghet för anställda och egenföretagare som är försäkrade i en medlemsstat utan att vara medborgare i någon av gemenskapens medlemsstater. Förslaget diskuteras sedan år 1998 i rådets arbetsgrupp för sociala frågor. Vidare lade kommissionen i december 1998 fram ett förslag som innehåller en ny version av förordning 1408/71. Avsikten med förslaget är att samordningsreglerna skall moderniseras och förenklas. Arbetet med detta förslag inleddes i slutet av det tyska ordförandeskapet och pågår alltså i rådets arbetsgrupp för sociala frågor. Europaparlamentet har ännu inte yttrat sig i ärendet.

Rådet antog i juni 1998 ett direktiv om skydd av kompletterande pensionsrättigheter för anställda och egenföretagare som flyttar inom Europeiska gemenskapen. Kommissionen har under år 1999 publicerat meddelandet "Att skapa en inre marknad för kompletterande pensionsskydd", KOM(1999)134 slutlig. I meddelandet analyseras vissa av de frågor som behandlades i direktivet från 1998. Kommissionen konstaterar i meddelandet att det saknas ett regelsystem som samordnar pensionssystemen inom det kompletterande pensionsskyddet för migrerande arbetstagare. För att underlätta diskussionen av de problem detta kan innebära har kommissionen beslutat att inrätta ett pensionsforum som skall bestå av representanter för medlemsstaterna, pensionsföretagerna och arbetsmarknadens parter.

Utskottets bedömning

Utskottet har fortsatt följt frågan om en modernisering och förenkling av förordning 1408/71, liksom en utvidgning av förordningen till att avse fler grupper. Utskottet, som anser att det är viktigt att målet om fri rörlighet för personer genomförs inom EU, ser positivt på arbetet med att samordna de nationella trygghetssystemen i syfte att underlätta för de personer som flyttar inom EU. Samordningsreglerna härrör från år 1971 och har ändrats och uppdaterats åtskilliga gånger sedan dess. Det är därför enligt utskottets bedömning angeläget att reglerna moderniseras och förenklas. När det gäller det kompletterande pensionsskyddet kan utskottet emellertid konstatera att hinder för den fria rörligheten fortfarande kvarstår. Utskottet anser att arbetet med samordningen på detta område bör påskyndas för att hindren för rörligheten skall kunna undanröjas.

Förstärkt samarbete för att modernisera social trygghet och EU-medlemsstaternas samarbete på det sociala området

Skrivelsen

Efter Amsterdamfördragets ikraftträdande och integreringen av det sociala avtalet i fördraget återfinns bestämmelserna rörande den sociala dialogen i artiklarna 138 och 139 i EG-fördraget. Det har skapats en enhetlig fördragsmässig grund för EU-medlemsstaternas samarbete på det sociala området, ett samarbete som nu kommer att omfatta samtliga medlemsstater. Under 1998 presenterade kommissionen meddelandet "Anpassa och främja den sociala dialogen på gemenskapsnivå", KOM(1998)322 slutlig. Kommissionen ut-

tryckte i detta meddelande att den sociala dialogen behöver bli öppnare, starkare, modernare och mer flexibel.

I skrivelsen beskrivs den sociala dimensionen, som i princip omfattar medborgare i deras egenskap av arbetstagare, som ett sammanhängande begrepp för åtgärder som syftar till att motverka negativa sociala effekter av den inre marknaden samt att främja en positiv social utveckling. Arbetskraftens fria rörlighet, socialförsäkringsskydd för den som flyttar och ömsesidigt erkännande av examina utgör centrala beståndsdelar.

Kommissionen presenterade i juli 1999 ett meddelande om en gemensam strategi för att modernisera social trygghet, KOM(1999)347 slutlig. Meddelandet debatterades vid social- och arbetsmarknadsministerrådet i oktober 1999. Det finska ordförandeskapet utarbetade därefter ett förslag till rådsslutsatser som syftar till att förstärka det redan existerande samarbetet mellan medlemsstaterna genom att skapa ett mer strukturerat och regelbundet utbyte av information och erfarenheter när det gäller social trygghet. Rådet antog förslaget till slutsatser men betonade samtidigt att organisering och finansiering av social trygghet är ett nationellt ansvar. En högnivågrupp bildas under rådet för att driva arbetet. Samarbetet skall koncentreras kring fyra gemensamma mål: att göra det lönsamt att arbeta och att arbete skall ge en säker inkomst, att göra pensionerna säkra och pensionssystemen hållbara, att främja social integration och att garantera en hållbar hälso- och sjukvård av hög kvalitet.

Kommissionen har, den 13 mars 2000, lagt fram ett förslag om inrättande av en kommitté för social trygghet, KOM(2000)134 slutlig. Vidare föreslår kommissionen att en ny årsrapport om social trygghet skall publiceras årligen. En rapport för år 1999 har publicerats, KOM(2000)163 slutlig.

Utskottets bedömning

Utskottet välkomnar att den sociala dimensionen genom Amsterdamfördragets integrering av det sociala avtalet i fördraget har fått en tydlig roll i EU-samarbetet.

Europeiska rådet uttalade vid det extra toppmötet i Lissabon den 23–24 mars 2000 att grunden för en övergång till en kunskapsbaserad ekonomi är dagens utvecklade system för socialt skydd. Dessa system måste emellertid anpassas för att säkerställa bl.a. att arbete skall löna sig och att systemen är hållbara på lång sikt med hänsyn till problemet med en åldrande befolkning. Det angavs också att dessa problem löses effektivare genom samarbete. Det redan existerande samarbetet mellan medlemsstaterna bör förstärkas genom ett mer strukturerat och regelbundet utbyte av information och erfarenheter när det gäller social trygghet. Utskottet delar denna inställning och kan konstatera att länderna inom gemenskapen har liknande problem med t.ex. en åldrande befolkning och en förändrad arbetsmarknadsstruktur. Utskottet kan också konstatera att medlemsstaterna har valt att lösa dessa problem på ett likartat sätt. Detta belystes bl.a. vid utskottets offentliga utfrågning om socialförsäkringen och EU i februari 1999 (en utskrift från utfrågningen finns i bet. 1999/2000:SfU3). Vid utfrågningen togs även upp frågor om vad medlemskapet fått för effekter för de svenska socialförsäkringssystemen och om

det föreligger krafter som verkar för eller emot en harmonisering av systemen i medlemsländerna.

Utskottet anser att diskussionen bör breddas och även innefatta de problem som kan uppstå i samband med utvidgningen. Principerna om icke-diskriminering och likabehandling av EU-medborgare liksom krav på lika-behandling av kvinnor och män påverkar visserligen utformningen av social-försäkringssystemen men utskottet vill understryka 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 vill därför betona 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. Regeringen bör i olika sammanhang och forum inom EU markera denna inställning, något som utskottet i samband med information om EU-frågor även framfört till Socialdepartementet.

Stockholm den 25 april 2000

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Berit Andnor

I beslutet har deltagit: Berit Andnor (s), Bo Könberg (fp), Anita Jönsson (s), Ulla Hoffmann (v), Rose-Marie Frebran (kd), Ulf Kristersson (m), Mariann Ytterberg (s), Sven-Erik Sjöstrand (v), Göran Lindblad (m), Kerstin-Maria Stalin (mp), Birgitta Carlsson (c), Mona Berglund Nilsson (s), Göte Wahlström (s), Rinaldo Karlsson (s), Björn Leivik (m) och Magda Ayoub (kd).

Avvikande meningar

1. Asyl och migration

Bo Könberg (fp), Rose-Marie Frebran (kd), Birgitta Carlsson (c) och Magda Ayoub (kd) anser att utskottets yttrande i denna del bort ha följande lydelse:

Utskottet anser att det är nödvändigt med en gemensam praxis och en samordning av flykting- och asylpolitiken inom EU. Majoritetsbeslut bör tillämpas inom detta område. Enligt utskottets mening bör Sverige som ordförandeland våren 2001 prioritera att kraftigt höja den humanitära ambitionen i denna gemensamma flykting- och asylpolitik. En gemensam flyktingpolitik är nödvändig för att fördela bördorna mellan medlemsstaterna, och en samordning av medlemsstaternas minimiansvar krävs för att åtminstone några länder skall kunna föra en mer generös flyktingpolitik. Enligt utskottets uppfattning är det de mest generösa länderna som skall sätta normen. Asyl-rätten på Genèvekonventionens grund måste värnas och en ny konvention behövs för att ge skydd även i massflyktssituationer. Vidare vill utskottet

poängtera att också orsakerna till flykt måste bekämpas. EU bör verka för ett mer direkt stöd till grannstater som ger skydd åt människor som tvingats fly. Enligt utskottets mening finns det oroväckande tendenser till att vilja begränsa migrationsströmmarna till den europeiska kontinenten. När det gäller viseringspolitiken försvårar denna, enligt utskottets mening, för människor att söka asyl i Västeuropa. Sverige bör därför aktivt verka för att listan med viseringspliktiga länder görs kortare, och ett "fästning Europa" måste enligt utskottet förhindras.

Utrikesutskottet bör föreslå att det anförda med bifall till motionerna U505 yrkande 12 (fp) samt Sf4 yrkande 6 (fp) ges regeringen till känna.

2. EU:s utvidgning och flyktingfrågor

Bo Könberg (fp), Rose-Marie Frebran (kd), Birgitta Carlsson (c) och Magda Ayoub (kd) anser att utskottets yttrande i denna del bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening är den förestående östutvidgningen en ambitiös fredsprocess som även medför stora utmaningar. Det är därför nödvändigt att ha en helhetssyn på flyktingpolitiken och säkerhetsfrågorna. En diskussion om principen om "första asylland" krävs också i samband med östutvidgningen eftersom stora flyktingströmmar kommer in från Öst- och Centraleuropa. Utskottet anser vidare att det är viktigt att medlemsstaterna bistår kandidatländerna med utbildning och uppbyggnad av lämpliga institutioner vad gäller asylprövning och yttre gränsskydd.

Utrikesutskottet bör föreslå att det anförda med bifall till motion U13 yrkande 2 (kd) ges regeringen till känna.

Särskilt yttrande

Asyl och migration

Ulla Hoffmann och Sven-Erik Sjöstrand (båda v) anför:

Amsterdamfördragets ikraftträdande innebär bl.a. att frågor som rör asyl och invandring under en femårsperiod skall föras över från den mellanstatliga tredje pelaren till den överstatliga första pelaren. Vänsterpartiet anser att gemensamma problem skall lösas genom mellanstatligt samarbete. Överstatligheten innebär minskad makt för de nationella parlamenten, och därmed urholkas demokratin.

Eftersom det är ett faktum att asyl- och invandringspolitiken blir överstatlig inom EU vill Vänsterpartiet anföra följande. Målet enligt bl.a. toppmötet i Tammerfors är att unionen skall utvecklas till ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Vad som hittills åstadkommit av EU på dessa områden i form av rekommendationer, gemensamma åtgärder m.m. samt förslag till direktiv och förordningar från kommissionen är inte imponerande och kan därför inte läggas till grund för det kommande lagstiftningsarbetet. Det har nämligen i stora delar präglats av en både polisiär och negativ syn på invandring och bristande hänsyn till asylsökandes rättssäkerhet och medlemsstaternas internationella konventionsåtaganden. När nu nya rättsakter skall upprättas är det

väsentligt att dessa inte styrs av "den minsta gemensamma nämnaren" hos medlemsstaterna och att både de nationella parlamenten och Europaparlamentet mycket aktivt deltar i processen att arbeta fram den nya gemenskapslagstiftningen. I vilken grad den kommer att överensstämma med internationell rätt som t.ex. 1951 års flyktingkonvention med 1967 års protokoll, den internationella konventionen om skydd för migrerande arbetstagare och deras familjer, FN-konventionerna mot tortyr och mot diskriminering av kvinnor kommer att bli en utmärkt värdemätare på seriositeten i EU:s åtagande att respektera och främja de mänskliga rättigheterna.

Det är nödvändigt att starta detta arbete med att göra en grundlig utvärdering av de olika åtgärder som vidtagits inom ramen för tredje pelaren på invandrings- och asylområdet. Utvärderingen får inte bara ta sikte på de effektivitetskrav som rådet och kommissionen uppställer i sin handlingsplan för genomförandet av Amsterdamfördragets bestämmelser om ett område av frihet, säkerhet och rättvisa. Det är nödvändigt att respekten för mänskliga rättigheter och humanitära principer utgör en central del av denna utvärdering.

Vänsterpartiet har med anledning av regeringens skrivelse 1999/2000:3 Migration och asylpolitik avlämnat en motion, 1999/2000:Sf3, där vi utförligt behandlar vår syn på flykting- och asylpolitiken inom EU. Motionen har behandlats i utskottets betänkande 1999/2000:SfU11.