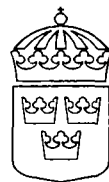


Socialförsäkringsutskottets yttrande

1992/93:SfU1y

Europeiska ekonomiska samarbetsområdet



1992/93
SfU1y

Till EES-utskottet

Inledning

EES-utskottet har den 5 juni 1992 beslutat att bereda samtliga övriga utskott tillfälle att avge yttrande över dels proposition 1991/92:170 om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) jämte de motioner som kan komma att väckas med anledning av propositionen, dels motionerna 1991/92:U534 yrkandena 7 och 8 samt 1991/92:U701, allt såvitt propositionen och motionerna rör resp. utskotts beredningsområde.

Genom EES-avtalet skapas en enda marknad för de avtalsslutande parterna med fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital inom samarbetsområdet. Den fria rörligheten för personer faller till stor del inom socialförsäkringsutskottets beredningsområde, som omfattar bl.a. utlänningslagstiftningen och socialförsäkringslagstiftningen.

Enligt artikel 7 i EES-avtalet är rättsakter som det hänvisas till i avtalet eller som ingår i bilagorna till avtalet bindande för de avtalsslutande parterna och skall införlivas med parternas interna rättsordning. EES-avtalets huvudbestämmelser och till dessa hörande protokoll föreslås i propositionen bli inkorporerade i svensk rätt genom lag om ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES). Bilagorna till avtalet föreslås bli införlivade i svensk lagstiftning genom särskilda författningar på de olika sakområdena.

Utskottet begränsar sitt yttrande till dels de tre lagförslag som helt eller delvis ligger inom utskottets beredningsområde och till vad statsrådet Friggebo i övrigt anfört om anpassning till EES-avtalet av lagstiftning på Kulturdepartementets ansvarsområde i motsvarande delar, dels motionerna 1991/92:E7 av Mats Hellström m.fl. (s) yrkande 4 i denna del och motion 1991/92:E11 av Ian Wachtmeister m.fl. (nyd) yrkandena 1–3.

De tre lagförslagen är följande:

1. förslag till lag om arbetskraftens fria rörlighet inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES),
2. förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529),

3. förslag till lag om samordning av systemen för social trygghet när personer flyttar inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

Lagförslag 1 och 2 återfinns i bilaga 10 (Kulturdepartementet) till propositionen och lagförslag 3 i bilaga 4 (Socialdepartementet).

Fri rörlighet för personer

Ett av de viktigaste inslagen i EES-avtalet är den fria rörligheten för personer. Härigenom skapas en gemensam arbetsmarknad till vilken alla personer som omfattas av avtalet skall äga tillträde. Det gäller både arbetstagare och självständigt förvärvsverksamma personer och deras familjemedlemmar samt juridiska personer. Med vissa förbehåll för allmän ordning, säkerhet och hälsa medger den fria rörligheten rätt att förflytta sig fritt inom de avtalsslutande ländernas territorier för att söka anställningar som erbjuds där. Den ger också möjlighet att uppehålla sig i ett EG- eller EFTA-land för att inneha en anställning där i överensstämmelse med de lagar och andra författningar som gäller för arbetstagare i värdlandet. Undantagna är dock vissa offentliga tjänster. Någon diskriminering på grund av nationalitet vad gäller sysselsättning, lön och andra arbetsvillkor får inte förekomma när det gäller den som söker arbete eller arbetar i ett avtalsslutande land. Den som har haft anställning inom ett avtalsslutande land har även rätt att stanna kvar där när anställningen har upphört.

Den fria rörligheten för personer inom EG har hittills gällt yrkesverksamma personer men utsträcks från den 30 juni 1992 till att gälla också studerande, pensionärer och andra icke ekonomiskt aktiva personer. Dessa personer skall ha rätt att under vissa villkor bosätta sig i andra medlemsländer oavsett om de för tillfället utövar någon ekonomisk aktivitet eller inte. Även rörligheten för dessa personer omfattas av EES-avtalet.

Enligt den svenska utlänningslagstiftningen — utlänningslagen (1989:529) och utlänningsförordningen (1989:547) — krävs uppehållstillstånd och arbetstillstånd i Sverige för utomnordiska medborgare. Ändringar i utlänningslagstiftningen är därför av grundläggande betydelse för att förverkliga den fria rörligheten.

Bestämmelserna om den fria rörligheten för personer finns i EES-avtalets artiklar 28–35. De motsvarar i huvudsak Romfördragets artiklar på området. Avtalets grundbestämmelse om fri rörlighet för arbetstagare mellan EG-medlemsstaterna och EFTA-staterna finns i artikel 28. I artikeln hänvisas också till särskilda bestämmelser i bilaga V om fri rörlighet för arbetstagare. Bilaga V innehåller en förteckning över EG-rättsakter och bestämmelser om anpassning av dem inom ramen för EES-avtalet.

Principen om personers fria rörlighet omfattar också etableringsfrihet. Enligt EES-avtalets artikel 31 får det inte förekomma några inskränkningar för medborgare i en EG-medlemsstat eller en EFTA-stat att fritt etablera sig på vilken som helst av dessa staters territorium.

Särskilda bestämmelser om etableringsrätten finns i bilagorna VIII—XI till avtalet. Dessa bilagor innehåller förteckningar över EG-rättsakter och bestämmelser om anpassning av dem inom ramen för EES-avtalet.

Den grundläggande rättsakten om arbetskraftens fria rörlighet är rådets förordning (EEG) nr 1612/68. Regler om undanröjande av restriktioner för rörlighet och bosättning finns i direktiven 68/360/EEG och 73/148/EEG. Innebörden av de nämnda rättsakterna är, sedan de anpassats till EES-sammanhang, att rätt till vistelse och bosättning i inflyttningslandet tillkommer medborgare i EG- och EFTA-stater som tar anställning eller bedriver egen rörelse eller tillhandahåller eller mottar tjänster i landet samt deras familjemedlemmar oavsett nationalitet. Med familjemedlemmar avses maka/make och barn som är under 21 år eller beroende av föräldrarna för sin försörjning. Då det gäller rätt till vistelse och bosättning avses även släktingar i närmast föregående led till arbetstagaren eller företagaren eller dennes maka/make, om släktingen är beroende av dem för sin försörjning. Rättsakterna innehåller bl.a. detaljerade bestämmelser om minsta tid för uppehållstillstånd, förutsättningar för förlängning av tillstånd och om skydd mot återkallelse av uppehållstillstånd vid ofrivillig arbetslöshet, sjukdom eller olyckshändelse. Vidare finns bestämmelser om undantag från kravet på uppehållstillstånd då det gäller korttidsanställda, säsongarbetare och personer som pendlar mellan länder.

Regler om arbetstagares och företagares samt deras familjemedlemmars rätt att stanna kvar inom ett medlemslands territorium efter att ha varit anställda eller bedrivit rörelse där finns i kommissionens förordning (EEG) nr 1251/70 och direktiv 75/34/EEG. Denna rätt har enligt direktiven 90/364—366/EEG utvidgats till att gälla vissa icke ekonomiskt aktiva personer som studerande och pensionärer och deras familjer. Samtliga rättsakter anger närmare förutsättningarna för rätten att stanna kvar. Direktiven 64/221/EEG, 72/194/EEG och 75/35/EEG rör åtgärder beträffande utlänningars rörlighet och bosättning betingade av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa.

Enligt EES-avtalet skall EG-förordningar som sådana införlivas med Sveriges interna rättsordning, dvs. inkorporeras, medan de avtalsslutande parterna har rätt att själva välja form och metod för införlivandet av EG-direktiv. De EG-förordningar som i denna del skall inkorporeras med svensk rätt är rådets förordning (EEG) nr 1612/68 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 312/76 och kommissionens förordning (EEG) nr 1251/70 om arbetstagares rätt att stanna kvar inom en medlemsstats territorium efter att ha varit anställda där.

Regeringens förslag till lag om arbetskraftens fria rörlighet inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) innebär att artiklarna 1—9 i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen och rådets förordning (EEG) nr 312/76 om ändring av bestämmelserna om arbetstagarnas rättigheter inom arbetstagarorganisationer i förordning (EEG) nr 1612/68 om arbets-

kraftens fria rörlighet inom gemenskapen med den anpassning som framgår av bilaga V till EES-avtalet skall gälla som svensk lag. I lagförslaget finns också en hänvisning till att det av EES-lagen framgår att vid tillämpningen av reglerna bestämmelserna i protokoll 1 till avtalet om en ständig kommitté mellan länderna inom Europeiska frihandelssammanslutningen (EFTA) och i protokoll 1 till avtalet om inrättande av en övervakningsmyndighet och en domstol mellan EFTA-länderna skall gälla. — Inkorporeringen i övrigt av de nämnda EG-förordningarna avses ske genom förordningar med stöd av utlänningslagens bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter om pass- och viseringskrav, uppehållstillstånd och arbetstillstånd.

Som ovan nämnts är ändringar i utlänningslagstiftningen av grundläggande betydelse för att förverkliga den fria rörligheten. För de avtalsslutande ländernas medborgare måste kravet på arbetstillstånd tas bort. I stället måste ett förenklat förfarande med uppehållstillstånd införas så att uppehållstillstånd kan sökas direkt i det land där anställningen erbjuds. För beviljande av uppehållstillstånd skall i princip endast krävas att sökanden visar upp inresedokument och en bekräftelse om anställning från arbetsgivaren eller ett anställningsintyg. Sökanden skall inte behöva lämna landet och invänta tillståndet utomlands. Uppehållstillståndet skall enligt direktiv 68/360/EEG normalt gälla fem år och kunna förnyas automatiskt.

Regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen innebär inte att några särskilda bestämmelser om undantag från kravet på arbetstillstånd eller om rätt till uppehållstillstånd i Sverige för den personkrets som avses med EES-avtalet införs i utlänningslagen. Där emot införs i 1 kap. 1 § en upplysning om att särskilda regler finns i EES-lagen och i lagen om arbetskraftens fria rörlighet inom EES. Den reglering som i övrigt behövs avses bli genomförd genom föreskrifter med stöd av utlänningslagens bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter om pass- och viseringskrav, uppehållstillstånd och arbetstillstånd. Utöver de bemyndiganden för regeringen som redan finns i lagen föreslås att två nya bemyndiganden införs, nämligen att föreskriva grunder för återkallelse av uppehållstillstånd som meddelats på grund av åtaganden i EES-avtalet (2 kap. 11 §) samt att föreskriva ytterligare undantag från huvudregeln att en ansökan om uppehållstillstånd inte får bifallas om utlänningen befinner sig i Sverige när ansökan görs eller prövas, om det följer av en överenskommelse med främmande stat (2 kap. 5 §). En ny bestämmelse föreslås i 11 kap. 3 § för att ange att de utlännningar som genom den nya regleringen på grund av EES-avtalet får vistas här har rätt till motivering av negativa beslut i fråga om tidsbegränsat uppehållstillstånd och, i förekommande fall, visering.

Propositionen har i den nu aktuella delen inte föranlett några motioner. Utskottet har inte någon erinran mot regeringens förslag till ändringar i utlänningslagen eller till lagen om arbetskraftens fria rörlighet inom EES i vad förslaget faller inom utskottets berednings-

område. Inte heller har utskottet någon erinran mot vad statsrådet Friggebo i övrigt anfört om anpassning till EES-avtalet såvitt avser utlänningslagstiftningens område.

1992/93:SfU1y

Social trygghet för EES-medborgare

Grundbestämmelserna i EES-avtalet om den sociala tryggheten för arbetstagare, egenföretagare och deras familjemedlemmar finns i artikel 29. För att genomföra fri rörlighet för arbetstagare och egenföretagare skall de avtalsslutande parterna inom den sociala trygghetens område i enlighet med bestämmelserna i bilaga VI till avtalet särskilt se till, vad avser arbetstagare, egenföretagare samt deras familjemedlemmar, dels att alla perioder som beaktas enligt lagstiftningen i de olika länderna läggs samman för förvärvande och bibehållande av rätten till förmåner och för beräkning av förmånernas storlek, dels att förmånerna betalas ut till personer bosatta inom de avtalsslutande parternas territorier.

De rättsakter i form av förordningar som artikel 29 hänvisar till i bilaga VI med rubriken Social trygghet är

1. Rådets förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen med den uppdatering som skett genom förordningen (EEG) nr 2001/83 och med de ändringar som senare skett i ytterligare angivna förordningar. Förordningsbestämmelserna skall inom ramen för avtalet tillämpas med i bilagan närmare angiven anpassning.

2. Rådets förordning (EEG) nr 574/72 om tillämpning av förordningen nr 1408/71 med den uppdatering som skett genom förordning (EEG) nr 2001/83 och med de ändringar som därefter skett i ytterligare angivna förordningar. Även dessa bestämmelser skall, inom ramen för avtalet, tillämpas med i bilagan närmare angiven anpassning.

Bilaga VI innehåller vidare förteckningar av rättsakter i form av dels beslut av den till EG-kommissionen knutna Administrativa kommissionen för social trygghet för migrerande arbetare som de avtalsslutande parterna skall ta vederbörlig hänsyn till, dels i form av rekommendationer av den Administrativa kommissionen som de avtalsslutande parterna skall beakta.

Vid tillämpningen av bestämmelserna i de rättsakter som det hänvisas till i bilaga VI skall Gemensamma EES-kommittén i del VII i avtalet utöva de rättigheter och fullgöra de skyldigheter som i rättsakterna föreskrivs för Administrativa kommissionen resp. för den revisionskommitté som är knuten till denna kommission. EFTA-länderna får rätt att sända var sin representant att närvara som rådgivare (observatör) vid de möten som hålls i den Administrativa kommissionen och i revisionskommittén.

Regeringens förslag till lag om samordning av systemen för social trygghet när personer flyttar inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) innebär att i bilaga VI till EES-avtalet angivna rättsakter till den del de hänför sig till förordning nr 1408/71 med den

anpassning som framgår av bilagan skall gälla som svensk lag. Vidare finns i lagförslaget en hänvisning till att det av EES-lagen framgår att vid tillämpningen av reglerna bestämmelserna i protokoll 1 till avtalet om en ständig kommitté mellan länderna inom Europeiska frihandels-sammanslutningen (EFTA) och i protokoll 1 till avtalet om inrättande av en övervakningsmyndighet och en domstol mellan EFTA-länderna skall gälla.

Beträffande rättsakterna i övrigt kan regeringen utfärda förordnings-föreskrifter och berörda myndigheter, dvs. Riksförsäkringsverket (RFV) och Arbetsmarknadsverket (AMS), ytterligare föreskrifter.

EG-förordningen nr 1408/71 med senare ändringar innehåller de närmare reglerna för samordningen mellan EG-länderna av den sociala tryggheten för den migrerande arbetskraften. Reglerna vilar på fyra principer. *Likabehandlingsprincipen* innebär att personer från ett EG-land som är bosatta inom en annan medlemsstats område och som omfattas av förordningen har samma rättigheter och skyldigheter i fråga om socialförsäkringsförmåner som den egna statens medborgare. *Sammanläggningsprincipen* innebär att anställda och egenföretagare som flyttar till eller får arbete i en annan medlemsstat inte på grund härav skall gå miste om de rättigheter som de tidigare intjänat. *Exportabilitetsprincipen*, som gäller i fråga om kontantförmåner vid invaliditet eller ålderdom eller till efterlevande, ersättning med anledning av olycksfall i arbetet eller arbetssjukdomar samt förmåner som någon förvärvat, innebär att förmånerna i fråga skall kunna utbetalas oavsett var inom EG-området som den berättigade är bosatt. *Prorata-temporis-principen*, som gäller enbart på pensionsområdet, innebär att en pensionstagare som förvärvat rätt till pension i mer än ett medlemsland har rätt till en proportionellt beräknad pension från vart och ett av de länder som han intjänat pensionsrätt i.

Sverige har sedan lång tid konventioner med andra europeiska länder för att upprätthålla det sociala skyddet för våra medborgare vid vistelse och arbete i andra länder. I propositionen framhålls att Sverige genom EES-avtalet får ett heltäckande system för den rörliga arbetskraften inom EG—EFTA-området, som ger ett skydd som i regel är mer omfattande än vad svenska medborgare i dag åtnjuter utanför Norden. Svenska pensionärer får nu för första gången verklig möjlighet att bosätta sig i något av de andra länderna efter fritt val. Utskottet ser detta som en stor fördel för Sverige, och utskottet tillstyrker lagförslaget.

Ian Wachtmeister m.fl. (nyd) framhåller i motion E11 yrkandena 1—3 att de ser positivt på EES-avtalet och senare anslutning till EG, men att vissa förändringar i det svenska socialförsäkringssystemet redan nu måste uppmärksammas. Bl.a. gäller detta folkpensionsreglerna eftersom det räcker med att vara bosatt här för att få folkpension. Motionärerna menar att systemet löper en uppenbar risk för utspädning under de nya gränslösa förhållandena och att det är nödvändigt att Europaanpassa socialförsäkringssystemet.

EES-avtalet i sig innebär inga förpliktelser för Sverige att ändra reglerna i socialförsäkringssystemet. Vissa regler i detta är emellertid

utformade så att de skulle skapa problem om de behålls oförändrade. Pensionsberedningen, som gjorde en genomgång av den svenska pensionslagstiftningen i förhållande till reglerna i EG-förordningen nr 1408/71, fann att ATP-systemet står väl i överensstämmelse med förordningens principer om bl.a. likabehandling och exportabilitet. Däremot fann beredningen att folkpensioneringens regler skulle medföra att utländska medborgare som omfattas av förordningen skulle få rätt till full folkpension direkt fr.o.m. bosättningen i Sverige och att nuvarande begränsningar i fråga om export av folkpension inte skulle kunna upprätthållas inom EES vare sig för svenska eller utländska medborgare. Vidare skulle alla som är medborgare i något EES-land och bosatta inom EES vara berättigade till svensk folkpension om de någon gång tidigare under livet varit bosatta i Sverige. Utredningen om socialförsäkringen och EG har härafter i betänkandet (SOU 1992:26) utformat förslag till ny lagstiftning för intjänande av rätt till folkpension. Enligt förslaget skall folkpension kunna intjänas antingen genom år med ATP-poäng eller genom år då man varit bosatt i Sverige, varvid 30 år med ATP-poäng ger oreducerad folkpension liksom 40 års bosättning i Sverige mellan 16 och 64 års ålder. I den förevarande propositionen aviseras att förslag i frågan skall föreläggas riksdagen under hösten. Motionsyrkandena i vad de avser införande av kvalifikationstider för rätt till folkpension tillgodoses härmed. Utskottet vill till detta erinra om att i propositionen anges att Utredningen om socialförsäkringen och EG nu överväger övriga frågor om eventuella ändringar av socialförsäkringslagstiftningen med anknytning till EES-avtalet.

Utskottet anser med det anförda att motion E11 yrkandena 1—3 inte påkallar någon åtgärd från riksdagens sida.

I motion E7 av Mats Hellström m.fl. (s) yrkande 4 begärs ett tillkännagivande om vad i motionen anförts om att Sverige skall verka för att utveckla den sociala dimensionen inom EES. Motionärerna erinrar om att EFTA-länderna har enats om en deklaration i vilken EFTA-ländernas uppslutning bakom den sociala stadgan som antogs av elva av EG:s tolv medlemsländer år 1989 bekräftas och att de elva EG-länderna därefter gått vidare genom att anta det s.k. sociala protokollet i Maastricht. Då det sociala protokollet formellt ligger utanför det normala EG-regelverket är det enligt motionärerna viktigt att EFTA-ländernas regeringar verkar för ett så nära samarbete som möjligt med EG-länderna i fråga om det sociala protokollet.

Motionen berör i stora delar frågor som ligger utanför utskottets beredningsområde. I det sociala protokollet ingår emellertid också en överenskommelse mellan de elva EG-länderna om att utveckla det gemensamma arbetet på socialförsäkringsområdet. Utskottet kan såvitt gäller detta område instämma i motionärernas uppfattning om vikten av ett nära samarbete mellan EG och EFTA-länderna. Möjligheterna härtill ökar genom det samarbete i institutionaliserad form som skall ske mellan EG och EFTA-länderna enligt del VII i avtalet och genom att en representant för varje EFTA-land får närvara som rådgivare (observatör) vid de möten som hålls i EG:s Administrativa kommission för social trygghet och i den till kommissionen knutna revisions-

kommittén. Utskottet förutsätter att regeringen väl tar till vara dessa möjligheter att fördjupa samarbetet inom socialförsäkringsområdet och aktivt verkar för en utveckling av den sociala tryggheten i de samarbetande länderna i Europa.

Stockholm den 28 augusti 1992

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Gullan Lindblad

I beslutet har deltagit: Gullan Lindblad (m), Birgitta Dahl (s), Sigge Godin (fp), Karin Israelsson (c), Lena Öhrsvik (s), Pontus Wiklund (kds), Leif Bergdahl (nyd), Margareta Israelsson (s), Gustaf von Essen (m), Maud Björnemalm (s), Widar Andersson (s), Anita Johansson (s), Arne Jansson (nyd), Monica Widnemark (s) och Liisa Rulander (kds).

Från Vänsterpartiet, som inte företräds av någon ordinarie ledamot i utskottet, har suppleanten Berith Eriksson (v) närvarit vid den slutliga behandlingen av ärendet.