



## Europeiska unionens utvidgning 2004

---

### Till utrikesutskottet

Utrikesutskottet har den 18 november 2003 berett socialförsäkringsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 2003/04:25 Europeiska unionens utvidgning 2004, i de delar som rör utskottets beredningsområde samt över motion 2003/04:U13 av Cecilia Wigström m.fl. (fp, m, kd, c, mp).

I propositionen föreslår regeringen att riksdagen godkänner fördraget om anöskarländernas anslutning till EU och slutakten till fördraget. Vidare föreslås att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen med anledning av Sveriges anslutning till EU.

Frågor inom socialförsäkringsutskottets beredningsområde återfinns i avsnitten om fri rörlighet för arbetstagare, samordning av sociala trygghetssystem samt rättsliga och inrikes frågor.

### Inledning

Anslutningsfördraget är ett mellanstatligt avtal mellan de nuvarande medlemsstaterna och de tio nya medlemsstaterna. Föremålet för förhandlingarna har varit EU:s regelverk uppdelat på EU:s politikområden. De flesta EU-regler gäller i de nya medlemsstaterna fr.o.m. anslutningsdagen den 1 maj 2004. Förhandlingarna har dock resulterat i drygt tvåhundra olika övergångsbestämmelser och ett fåtal undantag.

Fördraget är i huvudsak uppbyggt på samma sätt som tidigare anslutningsfördrag och består av dels ett kort fördrag, dels en omfattande anslutningsakt. Dessutom finns en kort slutakt och 18 bilagor, innehållande tekniska anpassningar, övergångsbestämmelser och undantag för de nya medlemsstaternas anslutning.

Anslutningsfördraget träder i kraft den 1 maj 2004 förutsatt att alla ratifikationsinstrument har deponerats före den dagen. Om ett kandidatland uteblir ansluts de övriga till unionen på den bestämda dagen. Om detta skulle bli fallet beslutar rådet om nödvändiga justeringar i fördraget.

De i propositionen föreslagna ändringarna i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen föreslås träda i kraft den 1 maj 2004.

## Fri rörlighet för arbetstagare

### Gällande ordning

De grundläggande EG-reglerna innebär att en unionsmedborgare skall kunna ta arbete i en medlemsstat och behandlas på lika villkor som medlemsstatens egna medborgare (artiklarna 39–42 i EG-fördraget). Dessutom finns en rätt för personer att flytta till en annan medlemsstat för att etablera sig som företagare (artikel 43 i EG-fördraget) eller för att tillhandahålla tjänster (artikel 49 i EG-fördraget). Dessutom finns en omfattande sekundärrättslig reglering, bl.a. rådets förordning (EEG) nr 1612/68 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen och rådets direktiv 68/360/EEG om avskaffande av restriktioner för rörlighet och bosättning inom gemenskapen för medlemsstaternas arbetstagare och deras familjer. Regelverket på detta område är för närvarande föremål för en översyn, och ett nytt direktiv om fri rörlighet för unionsmedborgare och deras familjer förväntas antas under våren 2004.

Reglerna innebär bl.a. att en EU-medborgare har samma rätt att söka arbete, ta anställning, driva rörelse och göra praktik i en annan medlemsstat som landets egna medborgare. Rätten till fri rörlighet för arbetstagare m.fl. kompletteras och stöds av regelverket om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, rådets förordning (EEG) nr 1408/71.

Av 1 kap. 4 § första stycket utlänningslagen (1989:529), UtlL, framgår att en utlänning som vistas i Sverige mer än tre månader skall ha uppehållstillstånd. Detta gäller således även för EU-medborgare (undantag görs för nordiska medborgare). I 1 kap. 5 § första stycket UtlL återfinns kravet på arbetstillstånd. Här görs undantag för personer som har uppehållstillstånd eller är nordiska medborgare. Av de båda paragrafernas andra stycken framgår att regeringen får föreskriva andra undantag från kravet på uppehållstillstånd och arbetstillstånd.

I 3 kap. 5 a § andra stycket utlänningsförordningen (1989:547), UtlF, anges att en EU-medborgare som har anställning i Sverige skall ges uppehållstillstånd för fem år. I 4 kap. 1 § UtlF anges att medborgare i EES-land och Schweiz är undantagna från kravet på arbetstillstånd.

### Anslutningsfördraget

Enligt anslutningsfördraget kan, i förhållande till arbetstagare från Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slovakien, Slovenien, Tjeckien och Ungern, avvikelser från EG-rätten accepteras under en övergångsperiod på sju år. Cypern och Malta omfattas således inte av dessa övergångsregler.

De två första åren efter anslutningen skall de nuvarande medlemsstaternas nationella lagstiftning gälla i stället för EG:s regelverk om arbetskraftens fria rörlighet. De delar av EG:s regelverk som inte gäller är således artiklarna 1–6 i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen och under vissa förutsättningar rådets direktiv 68/360/EEG om avskaffande av restriktioner för rörlighet och bosättning inom gemenskapen för medlemsstaternas arbetstagare och deras familjer.

En medlemsstat skall dock i sin nationella lagstiftning kunna öppna sin arbetsmarknad i enlighet med EG:s regelverk. Arbetstagare från de nya medlemsstaterna får emellertid inte ges sämre villkor än de som gäller vid tiden för anslutningsfördraget enligt nationella bestämmelser eller bilaterala överenskommelser.

Senast den 30 april 2006 skall medlemsstaterna anmäla till kommissionen om de avser att fortsätta att tillämpa nationella undantagsbestämmelser eller inte. Anmälan behöver inte motiveras, men om den uteblir skall EG:s regelverk i fortsättningen gälla. En medlemsstat som tillämpat nationella undantagsbestämmelser t.o.m. den 30 april 2009 får fortsätta att göra det t.o.m. den 30 april 2011 om staten har eller förutser allvarliga störningar på sin arbetsmarknad. Efter den 30 april 2011 får det inte förekomma några nationella bestämmelser som inskränker den fria rörligheten.

Under övergångsperioden kommer de medlemsstater som väljer att tillämpa EG:s regelverk att kunna använda sig av en skyddsklausul. Klausulen får återopas om staten har eller förutser störningar på landets arbetsmarknad som innebär ett allvarligt hot mot levnadsstandarden eller sysselsättningsnivån i en viss region eller visst yrke. Även de nya medlemsstaterna har rätt att tillämpa skyddsklausulen.

### **Propositionen**

I propositionen anges att en enskild medlemsstat kommer att under nationell lagstiftning helt kunna öppna sin arbetsmarknad i enlighet med EG:s regelverk. Emellertid får arbetstagare från de nya medlemsstaterna inte ges sämre villkor än de som gäller vid tiden för anslutningen. Det är därmed enligt propositionen i princip inte möjligt att först öppna sin arbetsmarknad för medborgare från nya medlemsstater på prov och sedan strama åt villkoren för dem.

Regeringens uppfattning är att den svenska arbetsmarknaden inte kommer att drabbas av några störningar av att fri rörlighet för de nya medlemsstaternas medborgare genomförs.

I propositionen anges vidare att regeringen ännu inte har tagit slutgiltig ställning till de förslag som lagts fram i SOU 2002:116 om EU:s utvidgning och arbetskraftens fria rörlighet, som har remissbehandlats under våren 2003.

## Motioner

I motion 2003/04:U13 av Cecilia Wigström m.fl. (fp, m, kd, c, mp) begärs ett tillkännagivande om att Sverige inte skall införa några undantagsregler för arbetskraft från nytillkomna EU-länder. Motionärerna anser att den fria rörligheten är en grundbult i det europeiska samarbetet och att reglerna härför bör tillämpas direkt från anslutningsdagen och på samma villkor som för nuvarande EU-medborgare.

## Utskottet

Ända sedan Sverige blev medlem i EU har regeringen varit pådrivande i utvidgningsprocessen. Utvidgningsförhandlingarna hade högsta prioritet under det svenska ordförandeskapet våren 2001, då bl.a. de första uppgörelserna om arbetskraftens fria rörlighet kunde träffas.

EU:s regler om fri rörlighet för personer innebär bl.a. att en EU-medborgare har samma rätt att söka arbete, ta anställning, driva rörelse och göra praktik i en annan medlemsstat som landets egna medborgare. I anslutningsfördraget ges en möjlighet för medlemsstaterna att under en sjuårig övergångsperiod begränsa tillträdet till sin arbetsmarknad genom att tillämpa nationell lagstiftning och bilaterala avtal i stället för EG-regler om arbetskraftens fria rörlighet.

Enligt gällande svenska regler kommer arbetstagare från de nya medlemsstaterna efter anslutningen att behandlas på samma sätt som nuvarande EU-medborgare, som i överensstämmelse med EG-rättsliga bestämmelser är undantagna från kravet på arbetstillstånd och i princip ges ett femårigt uppehållstillstånd (3 kap. 5 a § andra stycket samt 4 kap. 1 § UtlF).

Utskottet anser, i likhet med regeringen, att reglerna om fri rörlighet för arbetstagare utgör ett nyckelområde i EU-samarbetet. Utskottet kan också konstatera att regeringen hela tiden har drivit frågan om att även de nya medlemsstaternas medborgare redan från anslutningstidpunkten fullt ut skall omfattas av den fria rörligheten. Regeringen bör dock noga följa och bevaka att den fria rörligheten inte riskerar att leda till social dumpning och urholkning av anställningsvillkor, kollektivavtal eller rättigheter på arbetsmarknaden.

Mot denna bakgrund finner utskottet inte att riksdagen har anledning att göra något uttalande med anledning av motionen.

Med det anförda tillstyrker utskottet propositionen i berörda delar och avstyrker motion 2003/04:U13.

## Propositionen i övriga delar

När det gäller de sociala trygghetssystemen anges i propositionen att EU:s regler om samordning av medlemsstaternas sociala trygghetssystem kommer att gälla i de nya medlemsstaterna från anslutningsdagen. Stora krav ställs därmed på de nya medlemsstaterna att stärka de administrativa förutsättning-

arna för samordning i enlighet med förordning (EEG) nr 1408/71. Förordningen kommer också enligt propositionen att få stor betydelse för de personer som arbetar i dessa länder och övriga EU-medlemsstater eftersom deras sociala rättigheter då kommer att omfattas av samordningsregler.

Beträffande rättsliga och inrikes frågor kan utskottet konstatera att förhandlingarna inte har komplicerats av begärda övergångslösningar och undantag. Utskottet noterar dock att när det gäller Schengensamarbetet kommer de nya medlemsstaternas inträde i unionen inte att innebära ett omedelbart upphävande av gränskontroller mellan gamla och nya medlemsstater. Beslut om att häva dessa gränskontroller kommer att fattas separat och med enhällighet av ministerrådet. Enligt propositionen kommer detta beslut att föregås av noggranna utvärderingar av de nya medlemsstaternas rättsliga och praktiska beredskap att tillämpa Schengenreglerna.

Utskottet har således inget att invända mot propositionen i dessa delar.

Stockholm den 25 november 2003

På socialförsäkringsutskottets vägnar

*Tomas Eneroth*

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

## Avvikande mening

### Fri rörlighet för arbetstagare

Sven Brus (kd), Bo Könberg (fp), Anita Sidén (m), Linnéa Darell (fp), Birgitta Carlsson (c), Anna Lilliehöök (m) och Mona Jönsson (mp) anser:

Vi anser att man måste slå vakt om principen om fri rörlighet inom EU. Den fria rörligheten är en grundbult i det europeiska samarbetet och syftar till att alla EU-medborgare skall kunna resa, arbeta och leva på samma villkor inom hela unionen. Att hindra medborgare i de nya medlemsstaterna från att fritt arbeta inom EU efter anslutningstidpunkten innebär att de förnekas dessa rättigheter som vi själva tar för givet.

Vi anser att det är av central betydelse för Sveriges medborgare att fri rörlighet för arbetstagare från de nya medlemsstaterna tillämpas direkt från anslutningsdagen och att arbetstagare från dessa länder därmed ges möjlighet att arbeta i Sverige på samma villkor som nuvarande EU-medborgare. Vår uppfattning är att Sverige bör välkomna och underlätta för medborgare från de nya medlemsstaterna att söka och utföra arbete i vårt land. Problem som kan uppstå med exempelvis fiktiva anställningar, bidragsfusk eller överutnyttjande av svenska socialförsäkringar måste mötas med översyn av regelsystemen – inte med hinder för EU-medborgares fria rörlighet.

Det anförda bör med bifall till motion 2003/04:U13 ges regeringen till känna.

## Särskilt yttrande

### Fri rörlighet för arbetstagare

Kalle Larsson (v) anser:

Vänsterpartiets principiella uppfattning är att arbetskraft från de nya medlemsländerna skall ha samma fria rörlighet som alla EU-medborgare och att alla som lever och arbetar i Sverige skall ha samma rättigheter.

Regeringen har hittills tillbakavisat tanken på övergångsregler vad gäller arbetskraft från de nya EU-länderna i Baltikum, Öst- och Centraleuropa. Nu har däremot statsministern aviserat att han ser en risk för att en våg av "social turism" skulle drabba Sverige i och med EU-utvidgningen i maj 2004 och att detta skulle medföra ett "missbruk" av de svenska trygghetssystemen. Därför överväger nu regeringen att införa regler avsedda att stoppa sådant eventuellt missbruk. Regler som diskuterats är exempelvis att endast heltidsarbete skall

ge rätt till förmåner vilket årligen skall kontrolleras och att uppehållstillstånd skall beviljas för endast ett år i taget den första tiden i Sverige.

Vänsterpartiet avvisar med kraft dessa signaler från statsministern och menar att den bild som målas upp av ökat missbruk av trygghetssystem just i och med östutvidgningen är allvarligt felaktig. Det finns ingen anledning att misstänka att medborgare från just de nya medlemsstaterna skulle vara mer benägna att missbruka våra system än svenska eller andra EU-medborgare.

De nya förutsättningar som Sverige står inför i och med att ett ökat antal medlemsstater skall åtnjuta rättigheter enligt EU/EES-reglerna och de risker för social dumpning och urholkning av arbetsrätt som den ökade arbetskraftsinvandringen kan innebära, ställer än högre krav än tidigare på regeringen att tillsammans med arbetsmarknadens parter noga kontrollera att arbetsmarknadens villkor, regler och lagar följs och stärks.

Eventuella initiativ för att ändra lagstiftningen i detta sammanhang skall syfta till att förbättra reglerna på arbetsmarknaden, så att invandrad arbetskraft inte kan utnyttjas till lägre löner och sämre villkor, och inte vara utformade som övergångsregler som diskriminerar medborgare från de nya medlemsstaterna.

Vänsterpartiets uppfattning är att regeringen, om det är aktuellt med några initiativ med anledning av detta, skall återkomma till riksdagen.