

Motion till riksdagen 2005/06:Sf19

av **Linnéa Darell m.fl. (fp)**
med anledning av prop. 2005/06:77

Genomförande av EG-direktiven om unionsmedborgares rörlighet inom EU och om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anføres om att utreda hur försörjningskrav som villkor för EES-medborgares uppehållsrätt inom direktivets ram skall kunna ställas även på arbetstagare, egenföretagare och arbetssökande.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anføres om att regeringen inom EU bör verka för en förändring av EU:s arbetstagarbegrepp samt för att regelverket om fri rörlighet för arbetskraft utformas så att krav på egen försörjning kan ställas även på arbetstagare, egenföretagare och arbetssökande.

Motivering

Snart två år har gått sedan debatten om övergångsregler för arbetskraft från de nya EU-länderna fördes i Sverige. Den svenska regeringen, som först aviserat att arbetsmarknaden skulle vara öppen även för de nya unionsmedborgarna efter den 1 maj 2004, lade fram en skrivelse med förslag på särskilda övergångsregler som skulle hindra människor från de nya, fattigare EU-länderna att ta arbete i vårt land. Som tur var fick förslaget inget stöd i riksdagen och föll i sin helhet. Sverige, Storbritannien och Irland är de enda länderna i EU som saknar restriktioner för nya EU-medborgare.

Folkpartiets alternativ till regeringens övergångsregler var att kräva tydliga förändringar i EU:s regelsystem som innebär att alla som flyttar till ett annat medlemsland ska kunna försörja sig själva. Arbetslinjen ska givetvis gälla alla, gamla som nya unionsmedborgare, och skälet är givet: att den som flyttar

Fel! Okänt namn på

till ett annat land ska bidra till samhället och inte ligga samhället till last för att arbetsinkomsten inte räcker till. Så är dock inte fallet idag.

Den som definieras som "arbetstagare" eller "egenföretagare" omfattas inte av något självförsörjningskrav, och EG-domstolen har i en rad domar tolkat arbetstagarbegreppet så att det nu innefattar även den som arbetar bara några timmar i veckan och väljer att söka socialbidrag för att fylla ut sin försörjning. Den som har status som arbetstagare har också direkt rätt till en rad svenska sociala förmåner som även kan exporteras till familjen i hemlandet, bl.a. barnbidrag och föräldrapenning. Domstolspraxis i kombination med EU-regler kring social trygghet har alltså gjort det möjligt att utnyttja trygghetssystem på sätt de inte är avsedda för.

Huvudregeln för att få uppehållsrätt i ett annat EU-land är att man har arbete. Men man kan också flytta av andra skäl. Är man svensk pensionär och vill flytta till Spanien måste man visa att man har pension eller sparkapital, är man student och vill studera i ett annat land måste man visa att man har studiemedel med sig. Att krav på egen försörjning ställs på den som flyttar för att arbeta är givetvis en grundtanke bakom den fria rörligheten, men i takt med att både välfärdssystem och domstolspraxis utvecklats har den principen urholkats. Folkpartiet har flera gånger och på olika sätt krävt att regeringen ska agera inom EU för att tydliggöra att krav på egen försörjning även ska gälla arbetstagare, men Socialdemokraterna har med kraft avvisat detta självklara krav varje gång det förts fram.

Det var Folkpartiet som inför valet 2002 på allvar initierade debatten om arbetskraftsinvandring i Sverige. LO och Socialdemokraterna gick till hårt angrepp mot förslaget. Trots att Sverige inom kort får ett allt större behov av arbetskraft är det anmärkningsvärt att regeringen inte tagit ställning för att öppna Sverige för människor som vill komma hit och arbeta. Retoriken som användes i debatten om övergångsregler och efter blockaden mot det lettiska byggföretaget i Vaxholm visar tydligt att många inom socialdemokratin och LO fortfarande ser utländsk arbetskraft som ett hot i stället för en tillgång. Regeringens fientliga attityd mot utländsk arbetskraft kan också vara en förklaring till varför alltför få medborgare i de nya EU-länderna flyttat till Sverige för att arbeta eller driva företag: för 2005 var siffran knappt 4 800 personer.

Faktum är emellertid att både Sverige och övriga länder i Västeuropa behöver fler människor som arbetar. Med ökade pensionsavgångar och en allt äldre befolkning finns det alla skäl att hålla våra gränser öppna för människor från olika delar av världen som vill komma hit och arbeta. Verkligheten i Sverige idag är att arbetslöshet och arbetskraftsbrist existerar sida vid sida. Arbetskraftsbristen kommer inte att kunna täckas med inhemsk arbetskraft ens om de invandrare som idag går utan jobb kommer i arbete. Men självklart måste den som tar ett arbete i Sverige också kunna klara att försörja sig och sin familj och inte vara beroende av socialbidrag. Det bör gälla EU-medborgare precis som det ska gälla för andra människor som vill flytta hit.

Att en princip om självförsörjning gäller för alla som flyttar inom EU är mycket viktigt för att slå vakt om den fria rörligheten när EU får ännu fler medlemsländer, och för att undvika övergångsregler av den typ som många

medlemsländer infört. Principen är också grundläggande för att arbetskraftsinvandring och ökad fri rörlighet inom EU ska få den legitimitet och folkliga förankring som behövs här i Sverige.

Rörlighetsdirektivet

Rätten för EU-medborgare att bosätta sig i andra medlemsländer regleras idag i en rad direktiv och förordningar, som nu ersätts med ett nytt direktiv, ”rörlighetsdirektivet”, som antogs av rådet den 29 april 2004. Rörlighetsdirektivet är nu föremål för behandling i riksdagen, i syfte att genomföras i svensk lag.

Folkpartiet ser mycket positivt på det nya direktivet, som innehåller betydande förenklingar för den som vill flytta till ett annat EU-land. Krav på prövning av uppehållstillstånd försvinner och ersätts med en enkel registreringsprocedur. Mindre byråkrati för den enskilde kan förhoppningsvis öka rörligheten i Europa och uppmuntra till att fler flyttar till andra medlemsländer för att jobba, studera eller pensionera sig. Att fler EU-medborgare i framtiden väljer att flytta till Sverige för att arbeta kan bli avgörande för svensk ekonomi och därmed för välfärden.

Men tyvärr berör propositionen över huvud taget inte definitionen av arbetstagarbegreppet och hur det kan skapa bidragsberoende och leda till att svenska trygghetssystem kan utnyttjas på ett felaktigt sätt.

Enligt regeringens förslag till ändring av utlänningslagen (2005:716), som baseras på texten i direktivet, gäller uppehållsrätt för längre tid än tre månader till den EES-medborgare som:¹

1. är arbetstagare eller egen företagare i Sverige,
2. har kommit till Sverige för att söka arbete och har en verklig möjlighet att få en anställning,
3. är inskriven som studerande vid en erkänd utbildningsanstalt i Sverige och enligt en försäkran om detta har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning samt har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige, eller
4. har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning och har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige.

Av lagförslaget framgår alltså att den som vill bosätta sig i ett annat medlemsland måste tillhöra någon av kategorierna arbetstagare/egenföretagare, arbetsökande, studerande eller personer som på annat sätt kan försörja sig själv och sin familj. Det finns en avgörande skillnad mellan å ena sidan kategori 1 och

¹ Prop. 77 sid. 13, 3 a kap. 3 §.

Fel! Okänt namn på

2 och å andra sidan kategori 3 och 4: för arbetstagare/egenföretagare eller arbetssökande finns över huvud taget inget krav på självförsörjning.

EU:s definition av arbetstagare

I EG-fördraget (artikel 39) slås fast att ”fri rörlighet för arbetstagare skall säkerställas inom gemenskapen”. En EU-medborgare har alltså rätt att arbeta i andra medlemsländer på samma villkor som värdlandets egna medborgare. Arbetstagare som flyttar inom EU omfattas normalt av det sociala trygghets-systemet i det land där de arbetar, oavsett om de är anställda eller egenföretagare. Den grundregeln finns fastlagd i den omfattande EG-förordningen 1408/71.

Själva tanken bakom den fördragsfästa fria rörligheten för just arbetskraft är helt riktig och värd att hylla, nämligen att både medlemsländernas ekonomier och Europasamarbetet som sådant gynnas av att människor som arbetar och bidrar till samhället åtnjuter rätten att fritt flytta mellan medlemsländerna.

Att en ”arbetstagare” är lika med en person som är självförsörjande genom eget arbete borde alltså vara en självklarhet. Men den juridiska verkligheten är en annan. Sedan den fria rörligheten infördes har EG-domstolen vid ett flertal tillfällen tolkat arbetstagarbegreppet. För att räknas som arbetstagare krävs enligt domstolen att följande kriterier är uppfyllda:

- en anställning i värdlandet,
- att arbetet ska utföras för annans räkning och under dennes ledning,
- någon form av ersättning för arbetet, ej nödvändigtvis i pengar,
- att arbetet inte är av ”helt marginell betydelse”.

I den svenska debatt som fördes kring frågan om övergångsregler under våren 2004 sades att en veckoarbetstid på tio timmar är avgörande för vem som ska betraktas som arbetstagare i EG-rättslig mening. Den definitionen är också vägledande när EU-medborgare beviljas uppehållstillstånd för arbete i Sverige, och när det ska avgöras vem som omfattas av svenska sociala förmåner.

Tiotimmarsregeln härstammar från en dom i EG-domstolen från 1989. Domen behandlar egentligen något helt annat, nämligen hurvida en medlemsstat har rätt att undanta en person som arbetar mindre än tio timmar per vecka från gängse sjukförsäkringsregler. Samtidigt finns ytterligare en dom från samma år som slår fast att den som har en anställning ska betraktas som arbetstagare oavsett hur lång arbetstiden är. Rättsläget om exakt vem som egentligen är arbetstagare är alltså inte helt klart.

EG-domstolen har sagt följande om hur mål kring den fria rörligheten ska tolkas:

Enligt domstolens rättspraxis utgör fri rörlighet för arbetstagare en av gemenskapens grundläggande principer. Bestämmelserna som rör denna grundläggande frihet och särskilt begreppen ”arbetstagare” och ”avlönad verksamhet” som definierar tillämpningsområdet skall därför tolkas ex-

tensivt, medan däremot undantag och avvikelser från principen om fri rörlighet för arbetstagare skall tolkas restriktivt.

Försörjningsstöd

I en dom från 1985 konstaterar EG-domstolen att ”den omständigheten att en medborgare från en medlemsstat som på en annan medlemsstats territorium utför ett avlönat arbete, som i sig kan anses som faktiskt och verkligt, ansöker om ekonomiskt stöd som tas från allmänna medel i den medlemsstaten för att komplettera den inkomst han erhåller på grund av sitt arbete, tillåter inte att han utesluts från tillämpningen av bestämmelserna i gemenskapsrätten om fri rörlighet för arbetstagare”.

Ingen kan alltså nekas uppehållsrätt och därmed bosättning i Sverige för att man är i behov av och söker socialbidrag vid sidan om sitt arbete, om man räknas som arbetstagare. Man kan heller inte vägras försörjningsstöd i detta fall. Någon självförsörjningsplikt finns inte enligt domstolen. Enbart risken för att någon riskerar att leva på bidrag kan alltså inte utgöra grund för att neka uppehållsrätt.

Utlänningslagen slår i 8 kap. 2 § första stycket fast att den utlänning som kan antas sakna tillräckliga medel för vistelsen i Sverige får avvisas, men nu föreslår regeringen att det ska bli omöjligt att avvisa EES-medborgare som definieras som arbetstagare, egenföretagare eller arbetsökande och som söker försörjningsstöd genom följande tillägg:

Första stycket 1 gäller inte för en EES-medborgare och hans eller hennes familjemedlemmar. Avvisning får dock ske, av andra än arbetstagare, egenföretagare, arbetsökande samt dennes familjemedlemmar, om någon av dem efter inresan i Sverige visar sig utgöra en belastning för biståndssystemet enligt socialtjänstlagen (2001:453).

Nödvändiga regelförändringar

EU:s regler ska göra det lättare för den som vill arbeta eller studera att flytta inom EU, inte för den som vill leva på bidrag. Hela lagstiftningen kring den fria rörligheten har sin bakgrund i visionen om en öppen arbetsmarknad med ökad mobilitet. Men på grund av bristen på tydliga regler har EG-domstolen kommit med utslag som öppnar för felutnyttjande och dessutom riskerar att leda människor in i bidragsberoende.

Tiotimmarsregeln och den förordning som gör det möjligt att betala ut svenska barnbidrag och föräldrapenning även om familjen bor i ett annat land än Sverige är anpassade efter en kontinental välfärdsmodell som skiljer sig starkt från de trygghetssystem som finns i främst Norden. I takt med att EU fortsätter att utvidgas – en utvidgningsprocess som för övrigt bör snabbas på – kommer skillnaderna i välfärdsnivåer mellan medlemsländerna att öka. Folk-

Fel! Okänt namn på

partiet vill slå vakt om och öka den fria rörligheten även i ett framtida EU som kan komma att präglas av större skillnader i välstånd och med stora variationer i trygghetssystem.

För att det ska vara möjligt krävs en förändring av EU:s arbetstagarbegrepp så att det omfattar krav på självförsörjning. Frågan behöver emellertid utredas ytterligare.

Folkpartiets arbete för att införa försörjningskrav

Folkpartiet har redan tagit en rad initiativ för att ändra de EU-regler som styr den fria rörligheten, i syfte att skapa ett stabilt regelverk som möjliggör fri rörlighet för arbetskraft även i ett EU med ännu fler medlemsländer, andra migrationsmönster och ökade skillnader. Tyvärr har regeringens stöd helt uteblivit – varje gång.

- Folkpartiet har lagt förslag om att införa krav på självförsörjning även för arbetstagare och egenföretagare som flyttar mellan EU-länderna. Det skedde 2003 i samband med att Europaparlamentet behandlade rörlighetsdirektivet, som ligger till grund för regeringens proposition om ändring av utlänningslagen. Förslaget stöddes av Centerpartiet, medan alla andra svenska partier gick emot. Socialdemokraterna i Europaparlamentet uppmanade till avslag på Folkpartiets förslag.
- I samma direktiv föreslog Folkpartiet två andra förändringar: dels att medlemsstaterna skulle ha rätt att vidta åtgärder mot personer som medvetet flyttat för att utnyttja ett annat lands sociala trygghetssystem, dels att inget land ska tvingas betala försörjningsstöd till EU-medborgare som saknar uppehållstillstånd. Folkpartiet och Centerpartiet röstade för, men stödet från övriga svenska parlamentariker uteblev.
- Folkpartiet och Centerpartiet sökte i början av december 2003 stöd för förslaget om försörjningskrav i ett brev till samtliga liberala partiledare i Europa. Vi fick stort stöd från systerpartier i de nya EU-länderna.
- I en interpellation till statsminister Göran Persson har Lars Leijonborg pekat på problemen med tiotimmarsregeln och uppmanat regeringen att ta initiativ på EU-nivå för att lägga fast rimliga och konsekventa regler för den fria rörligheten. Ett konkret krav var att försörjningsplikt ska gälla arbetstagare från alla EU-länder, enligt samma princip som redan idag gäller för studenter och pensionärer. Migrationsminister Barbro Holmberg, som svarade på interpellationen den 27 januari 2004, avvisade då fp-kravet om försörjningsplikt.
- Två motioner från Folkpartiet (2003/04:Sf38 av Erik Ullenhag m.fl., 2003/04:Sf39 av Bo Könberg m.fl.) som väcktes med anledning av regeringens skrivelse om övergångsregler för de nya EU-länderna har tagit upp frågan. Motionerna innehåller en uppmaning till regeringen att man inom EU

Fel! Okänt namn på

verkar för att regelverket om rörlighet för arbetskraft utformas så att arbete, för att ge uppehållstillstånd, skall räcka till den egna försörjningen.

I det bindande samrådet med riksdagens EU-nämnd inför toppmötet i mars 2004 åtog sig statsminister Göran Persson till slut att se till att regeringen redan vid toppmötet skulle verka för att reglerna på EU-nivå ändras så att bl a tiotimmarsregeln avskaffas, och därmed att försörjningskrav kan ställas.

Men trots att vi ställt upprepade krav på regeringen, och trots statsministerns utfästelser, har vi mötts av total passivitet. Regeringen har såvitt vi kunnat få fram inte lyft ett finger vare sig i EU:s ministerråd eller i Europeiska rådet för att genomföra de förändringar som skulle minska risken för överutnyttjande av bidrag och därmed göra framtida övergångsregler onödiga i hela Europa. När Folkpartiet försökte förändra den tiotimmarsregel som statsminister Persson kallat ”skamlig”, beskylldes vi för att vilja införa ett permanent gästarbetarsystem. Men det är ju tvärtom: Vi vill att den som kan försörja sig i Sverige skall tas emot med öppna armar och omfattas av samma sociala rättigheter som alla andra.

Det mest anmärkningsvärda är att den proposition som innehåller förslag till genomförande av exakt det direktiv där en regelförändring bör kunna föras in, inte med ett enda ord tar upp problematiken kring det vida arbetstagarbegreppet och de konsekvenser det kan få för svenska trygghetssystem. Trots att statsministern lovat ta upp frågan på EU-nivå förmår regeringen inte ens göra ett försök att förändra den svenska lagstiftningen i den av oss föreslagna riktningen.

Folkpartiet kräver att frågan utreds

För oss är det inte avgörande om det kommer tio, tusen eller tiotusen människor till Sverige utan att kunna försörja sig. Vi anser att EU:s regelverk är fel, därför att vi slår vakt om nationellt beslutsfattande på välfärdsområdet. Om också människor som är beroende av välfärdssystem ska kunna välja i vilket land de vill bo, framtvings en samordning av välfärds- och skattepolitik som vi inte är anhängare av.

Europas länder har valt mycket olika välfärdsmodeller. Det finns olikheter i fråga om intjänandekrav, boplikt, familjebegrepp, försäkringsmässighet, förmånsnivåer, graden av egenfinansiering o.s.v. Det finns krafter i Europa som vill utjämna också välfärds- och skattenivåer genom att föra upp de frågorna på EU-nivå. De krafterna försvarar en vidsträckt tolkning av arbetstagarbegreppet, så att det i praktiken omfattar också personer som inte kan försörja sig själva. Vi tror att det är en olycklig utveckling.

Det europeiska regelverket kring fri rörlighet måste anpassas till synen att den som är vuxen och frisk förväntas försörja sig själv. Vi är angelägna om att krav på självförsörjning för medborgare från andra EU-länder som flyttar till Sverige för att söka jobb, arbeta eller driva företag ska kunna föras in i svensk lag så snart som möjligt. Försörjning kan ske genom heltids- eller

Fel! Okänt namn på

deltidsarbete, och arbetsinkomster kan kompletteras med sparade medel, pension eller förmåner från andra länder. Konsekvensen blir då att samma krav ställs på alla unionsmedborgare som vill flytta hit – oavsett om man flyttar för att studera, söka jobb, driva företag eller pensionera sig.

Ett försörjningskrav även för arbetstagare, arbetssökande och egenföretagare bör rimligtvis falla inom ramen för nuvarande fördrag. Samtidigt är vi medvetna om och bekymrade över den tolkning som domstolen i ett flertal domar gjort av gränserna för den fria rörligheten. Regeringen måste göra allvar av sitt löfte och verka för en förändring av EU:s arbetstagarbegrepp samt för att regelverket om fri rörlighet för arbetskraft utformas så att krav på egen försörjning kan ställas även på arbetstagare, egenföretagare och arbetssökande.

Regeringen bör också tillsätta en utredning med uppdraget att utreda hur försörjningskrav som villkor för EES-medborgares uppehållsrätt inom rörlighetsdirektivets ram skall kunna ställas även på arbetstagare, egenföretagare och arbetssökande.

Stockholm den 24 februari 2006

Linnéa Darell (fp)

Solveig Hellquist (fp)

Louise Edlind-Friberg (fp)

Mauricio Rojas (fp)

Anne-Marie Ekström (fp)

Nyamko Sabuni (fp)