



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Niclas Friestedt

EU: s utvidgningsinstrument -
övergångsregler för den fria
rörligheten för arbetstagare

Examensarbete
20 poäng

Katarina Olsson

EU-rätt

HT 2003

Innehåll

SAMMANFATTNING	1
FÖRKORTNINGAR	2
1 INLEDNING	3
1.1 Syfte	3
1.2 Metod	3
1.3 Disposition	4
1.4 Material	4
1.5 Avgränsningar	4
2 BAKGRUND	6
2.1 EU:s expansion	6
2.1.1 1973	7
2.1.2 1981	7
2.1.3 1986	7
2.1.4 1995	8
2.2 Vägen till utvidgningen 2004	8
2.2.1 Europaavtalen och anslutningsprocesens förstadie	8
2.2.2 Vägen till anslutning - Köpenhamn 1993	9
2.2.3 Essen	11
2.2.4 Madrid	12
2.2.5 Agenda 2000	13
2.2.6 Luxemburg 1997	14
2.2.7 Processen tar form	15
2.2.7.1 Screening	15
2.2.7.2 Förhandlingarna	16
2.2.8 Finansiellt stöd	19
3 ÖVERGÅNGSARRANGEMANG	20
3.1 Allmänt om övergångsbestämmelser	20
3.1.1 Legitimiteten	20
3.1.2 EU: s definition på övergångsbestämmelser	20
3.1.3 När är det berättigat med övergångsbestämmelser?	21
3.2 En politisk diskussion	22
3.2.1 Inför förhandlingarna	22
3.2.2 Aktörernas krav på övergångsbestämmelser	23
3.2.2.1 Kandidatländernas krav	23
3.2.2.2 EU: s krav	24
3.2.3 Förhandlingarnas resultat	24

3.2.3.1	Allmänt	24
3.2.3.2	Godkända krav från kandidatländerna	25
3.2.3.3	Skyddsklausulerna	28
3.2.3.4	Godkända krav från EU	29

4 ÖVERGÅNGSREGLER FÖR DEN FRIA RÖRLIGHETEN FÖR ARBETSTAGARE 31

4.1 De första övergångsreglerna på området 31

4.2 Bakgrunden till reglerna 31

4.2.1	Omfattningen av migrerande arbetare	33
4.2.2	Ekonomiska effekter	35

4.3 De föreslagna reglernas omfattning 36

4.3.1	Övergångsperioden	36
4.3.1.1	De första två åren	37
4.3.1.2	År två till fem	38
4.3.1.3	År fem till sju	38
4.3.1.4	Översynsmekanismen	38
4.3.1.5	Skyddsklausulen	39
4.3.1.6	Specialarrangemang	39

4.4 Övergångsregler vid tidigare utvidgningar 40

4.4.1	Jämförelsen med tidigare utvidgningar	40
4.4.2	Greklands övergångsperioder	41
4.4.3	Portugals och Spaniens övergångsperioder	41

4.5 Reaktionen på övergångsreglerna 42

4.5.1	Sverige	43
4.5.1.1	Svensk utredning	43
4.5.1.2	Reaktioner på utredningen	45
4.5.2	Storbritannien	46
4.5.3	Tyskland	46
4.5.4	Sydeuropa	47

5 SLUTSATSER 48

LITTERATURFÖRTECKNING 52

RÄTTSFALLSFÖRTECKNING 57

Sammanfattning

Den 1 maj 2004 kommer EU: s femte utvidgning vara ett faktum och med tio anslutande länder är den unik. Anslutningsprocessen startade i Köpenhamn 1993 och förhandlingarna avslutades officiellt i Köpenhamn sent 2002. Mycket av anslutningsprocessen har kretsat kring kandidatländernas svaga ekonomi och hur de lättast skulle kunna integreras i den inre marknaden. Flera strategier har lagts fram, förstärkts och utarbetats. Ekonomiskt stöd och politiskt samarbete har varit strategiernas främsta syfte och även här har flera program lagts fram.

Att på ett bräde ansluta tio länder så olika de övriga EU-länderna har givetvis varit en stor utmaning och i och med den inre marknadens utveckling har dessutom EU: s regelverk, Aquis Communautaire, blivit mycket mer invecklad för kandidatländerna att implementera. EU: s klassiska princip vid utvidgningar att kandidatländerna till fullo skall åta sig att följa EU: s samlade regelverk med endast ett fåtal, för kandidatlandet specifika, ändringar och övergångsarrangemang har till följd av utvidgningens unika ställning tummats på en del då både EU och kandidatländernas incitament för att kräva övergångsbestämmelser nu varit större. Övergångsregler skall enligt fastlagda principer vara begränsade i tid och omfattning och åtföljas av en plan med klart angivna etapper för regelverkets genomförande. Utöver detta har kommissionen inför den förestående utvidgningen ytterligare definierat kriterierna. Kraven på övergångsbestämmelser har varit omfattande och även om de skurits ned betydligt har nära 200 blivit godkända.

Övergångsreglerna för den fria rörligheten för arbetstagare har blivit föremål för mycken diskussion, särskilt beträffande den störande effekten av den inre marknaden de innebär, deras diskriminerande karaktär och framför allt huruvida de över huvud taget är befogade. Vid alla tidigare utvidgningar har farhågor för massiv arbetskraftsmigration framförts men de negativa effekterna har i samtliga fall uteblivit. Aktuella migrationsprognoser pekar endast på negativa effekter för gränsområdena vilket lett till särskilt stöd för dessa regioner. Reglerna, som endast gäller länderna i central- och Östeuropa, har drivits fram av Tyskland och Österrike och förhandlats fram mellan EU och kandidatländerna. De följer de regler som använts vid tidigare utvidgningar men är nu betydligt mer flexibla då medlemsländerna efter två år själva får besluta om fortsatt tillämpning. Till detta kommer skyddsklausuler och specialarrangemang för Tyskland och Österrike.

Sverige som tidigt framfört sin intention att öppna sin arbetsmarknad för de nya medlemsländerna ger nu i och med en SOU, som föreslår utnyttjande av övergångsbestämmelserna, dubbla budskap. Sista ordet är emellertid inte sagt då ärendet i skrivande stund ännu är pågående. Ovissheten kring migrationens omfattning i kombination med reglernas utformning riskerar att förta lite av deras flexibilitet.

Förkortningar

CÖE	Central- och Östeuropa
EESK	Europeiska ekonomiska och sociala kommittén
EG	Europeiska Gemenskapen
EKMR	Europeiska Människorättskonventionen
EKSG	Europeiska Kol- och Stålgemenskapen
EU	Europeiska Unionen
EU-15	EU: s nuvarande 15 medlemsstater
IGC	Inter Governmental Conference
ISPA	Instrument for Structural Policies for Pre-Accession
PHARE	Poland and Hungary Aid for Economic Reconstruction
SAPARD	Support for Agricultural and Rural Development
TEC	Treaty of the European Community

1 Inledning

1.1 Syfte

Syftet med min uppsats är att undersöka grunderna för EU: s övergångsregler för arbetstagare, diskussionen kring dem och slutligen framföra för- och nackdelar med dem.

Övergångsarrangemang är ett fundamentalt förhandlingsavsnitt i utvidgningsprocesser då de representerar något av en kompromiss mellan förhandlingsparterna. Detta är givetvis beroende på graden av oenighet. Den förestående utvidgningen är unik genom dels det stora antalet anslutande länder, dels genom de stora skillnaderna gentemot övriga EU. Balansgången mellan att ställa krav på kandidatländerna att fullt ut acceptera EU: s regelverk och risken att genom för högt ställda krav stjälpa förhandlingarna är ofta hårfin. De anpassningar till EU som kandidatländerna måste göra, särskilt inom områdena för miljö, jordbruk och inte minst den inre marknaden, innebär enorma resursuttag och trots att anslutningsprocessen varat i tio år återstår mycket att göra. Kompromisser i form av övergångsarrangemang har således varit en nödvändighet i anslutningsförhandlingarna.

Övergångsarrangemang har krävts från både kandidatländerna och EU. Vissa av dessa tjänar som stöd till kandidatländerna, andra tjänar mer som skydd för EU. Vissa gör ett relativt stort intrång i en av EU: s grundstenar, den fria rörligheten för arbetstagare. Detta föranleder mig att ställa frågan hur dessa regler kommit till, vilka deras ramar är, hur de kommer att påverka medlemsländerna och hur långt politiska kompromisser kan göras innan EU-rätten överträds för mycket.

1.2 Metod

Metoden jag har valt är att deskriptivt och kronologiskt gå igenom anslutningsprocessen med fokusering på diskussionerna kring övergångsarrangemangen.

I anslutning till detta går jag också igenom de principer som fastslagits för övergångsarrangemang, vad som krävts i förhandlingarna och vad som till slut godkänts.

Övergripande kunskap i hur förhandlingarna förts kring övergångsarrangemang i allmänhet och insikt i principerna för övergångsarrangemang ger ett gott utgångsläge för den följande diskussionen kring inskränkningen i den fria rörligheten för arbetstagare.

För att ytterligare ge substans i diskussionen har jag också infogat ett komparativt moment i uppsatsen.

1.3 Disposition

I uppsatsen andra kapitel går jag till att börja med kortfattat igenom utvidgningshistoriken i EU för att sedan översiktligt redogöra för den förestående utvidgningens olika stadier.

I det tredje kapitlet kommer jag att redogöra för gällande principer och praxis för övergångsarrangemang och därefter gå in djupare på vad som krävts av förhandlingsparterna vid anslutningsförhandlingarna. Slutligen ämnar jag ge en översikt på vad förhandlingarna resulterade i.

Det fjärde kapitlet är ägnat åt övergångsreglerna för den fria rörligheten för arbetstagare där jag kommer att gå igenom dels bakgrunden till reglernas uppkomst, dels hur reglerna kommer att se ut och fungera. I avsnittet som följer kommer jag att redogöra för tidigare övergångsarrangemang av samma art och visa på likheter och skillnader. Jag ämnar avsluta kapitlet med den politiska diskussion som följt på reglernas offentliggörande, dels i Sverige men också kortfattat i andra delar av Europa.

I ett avslutande kapitel ämnar jag diskutera övergångsreglerna för den fria rörligheten för arbetstagare mera ingående med bakgrund av det hittills genomgångna materialet.

1.4 Material

Det material jag använt mig av består huvudsakligen av dokument hämtade från Internet, främst EU:s hemsida men också en del juridiska databaser. Anledningen är dels ämnets aktualitet, dels det tunna utbud av tryckt material på området. Dokumenten jag koncentrerat mig på är främst rapporter och skrivelser från Europeiska kommissionen och Europeiska rådet. Från Sveriges regerings hemsida har jag också hämtat mycket av mitt material, bl.a. den SOU som jag haft i åtanke när jag valde ämne för uppsatsen.

Att få tag på tillfredsställande material har inte varit lätt då mycket av ämnet jag valt är baserat på politisk diskussion som tenderar att ändra sig beroende av plats, tidpunkt och aktörer på mötena.

1.5 Avgränsningar

Ämnet är avgränsat till övergångsreglerna för den fria arbetsrörligheten vilket innebär att inga anspråk görs på en heltäckande genomgång av utvidgningsprocessen. Jag har valt att inte heller gå närmare in på

arbetsrätten i uppsatsen eftersom mitt syfte inte är att undersöka övergångsreglernas förenlighet med detta rättsområde. P.g.a. ämnets politiska karaktär har jag inte kunnat gå in djupare på juridiska resonemang så som jag önskat utan ofta stannat på diskussionsstadiet.

2 Bakgrund

Den utvidgning vi nu står inför är i EU: s historia unik på mer än ett sätt - dels är antalet kandidatländer långt mycket större än vid någon tidigare utvidgning och dels är den socioekonomiska skillnaden mellan de nuvarande 15 medlemsländerna, EU-15, och de 10¹ anslutande länderna mycket större än tidigare. För att lättare få en överblick över utvidgningsprocessen och dess effekter vore en kort genomgång av tidigare expansioner på sin plats.

2.1 EU:s expansion

Fram till dags dato har EU sedan grundandet utvidgats vid fyra tillfällen. Utvidgningarna har alla medfört olika utmaningar för gemenskaperna - de inträdande länderna har haft olika politiska och ekonomiska förutsättningar och kvaliteter vilket fört med sig olika konsekvenser. Gemensamt för utvidgningarna är dock att de alla följt den ”klassiska metoden”, d.v.s. att de till fullo åtar sig att följa EU: s samlade regelverk, ”Aquis Communautaire”², med endast ett fåtal, för kandidatlandet specifika, ändringar och övergångsarrangemang. Några permanenta undantag och övergångsarrangemang är i princip inte tillåtna.³ Syftet med utvidgningarna har främst varit att upprätthålla ett stabilt politiskt klimat i Europa och detta genom ett utvidgat ekonomiskt samarbete. Just det ekonomiska samarbetet har de senare åren varit ett allt mer dominerande argument för utvidgning dels då Europa varit relativt fritt från politiska konflikter och dels då den inre marknaden blivit allt mer av ett huvudmål för unionen. Kosovokonflikten i början av nittiotalet fick till följd att planerna för utvidgning österut intensifierades avsevärt då europeisk stabilitet åter stod högt på agendan.⁴

EU: s ursprung hittas som bekant i den Europeiska Kol- och Stålgemenskapen som grundades 1951. EKSG hade som mål att säkerställa freden i Europa genom att inrätta en gemensam kol- och stålmarknad, något som omöjliggjorde en förtäckt upprustning av krigsmateriel. Inte lång tid därefter utvidgades samarbetet med att Belgien, Italien, Frankrike, Luxemburg, Nederländerna och dåvarande Västtyskland signerade Romfördraget vilket grundade EEG och EURATOM vilka senare kom att bli EG som idag som bekant med Amsterdamfördragets inrättande övergått i EU.

¹ De anslutande länderna är: Cypern, Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slovakien, Slovenien, Tjeckien och Ungern.

² I fortsättningen även kallad ”Aquisen”.

³ Danmarks och Storbritanniens specifika undantag på tullområdet är dock permanenta och visar således på viss inkonsekvens.

⁴ European Commission: Composite paper, *Reports on progress towards accession by each of the applicant countries*, 1999, s. 4.

2.1.1 1973

Knappt tjugo år efter EG:s grundande genomfördes den första utvidgningen. Storbritannien lämnade tillsammans med Danmark in sina ansökningar om medlemskap redan 1961 och Norge⁵ året därpå, men det skulle dröja ända till 1973 innan länderna slutligen godtogs som medlemmar och vid denna tidpunkt hade också Irland tillkommit. Fördröjningen berodde främst på politiska kontroverser mellan Frankrike och Storbritannien vilket gjorde att President De Gaulle utnyttjade sitt veto och hindrade ett brittiskt inträde både 1963 och 1967. När De Gaulle så avgick 1969 kunde förhandlingarna om medlemskap inledas. Det specifika med 1973 års utvidgning var att Storbritannien och Irland ansågs som mindre ”europiska” än de övriga medlemsländerna särskilt med tanke på det ofta täta samarbetet med USA. Problem som förutspåddes uppstod dock aldrig. Irland kom att skilja sig något från de övriga medlemsländerna, då landets arbets- och levnadsvillkor låg långt under genomsnittet av övriga EG och Irland kom att bli EG:s främsta nettobidragstagare.⁶

2.1.2 1981

Den andra utvidgningen kom att följa relativt tätt på den första. Vägen från ansökan till medlemskap var dock lång: Redan 1959 visade Grekland sitt intresse att samarbeta med gemenskapen men inte förrän 1981 inträdde landet som medlem. Liksom Irland låg Grekland socioekonomiskt under EG:s genomsnitt och dessutom hade Grekland under en längre period haft ett instabilt politiskt klimat med vacklande demokrati som resultat.⁷ Grekland hade sedan 1961 ett associationsavtal med EG som innebar ekonomiskt samarbete och i princip också en enda lång övergångsperiod fram till ett inträde i gemenskapen. Greklands politiska instabilitet var bl.a. anledningen till den långa vägen till inträde liksom ett avrådande av kommissionen p.g.a. ekonomiska skäl. EG-inträdet betraktades av EG som en seger för stabiliserandet av demokratin i Grekland.

2.1.3 1986

Nästa utvidgning stod på tur redan 1986 då Portugal och Spanien blev medlemmar. Dessa länder hade stora likheter med Grekland och Irland vad gäller historia av instabil demokrati och jämförelsevis låg ekonomisk nivå. Både Spanien och Portugal hade haft instabilt politiskt läge i och med diktaturer och kontakten med resten av Europa hade inte varit god. Portugal hade dock haft visst samarbete med EG sedan 1972 liknande det grekiska associeringsavtalet och efter det att demokratin stabiliserats kom medlemsansökan 1977. Också Spanien hade ett associeringsavtal med EG sedan 1970 och landet ansökte om medlemskap 1978. Åttiotalets

⁵ Resultatet av folkomröstningen om Norges medlemskap blev negativt och ett norskt medlemskap uteblev.

⁶ Regeringens konsekvensutredning, SOU 1997:153, *Arbetskraftens fria rörlighet – trygghet och jämställdhet*, s. 32.

⁷ Mellan 1967 och 1974 var Grekland en militärdiktatur.

utvidgningar innebar särskilda problem för EG då de nya medlemsländerna skiljde sig både ekonomiskt och politiskt från de övriga medlemmarna. Skillnaderna förhindrade ett problemfritt inträde då något direkt samarbete under så lång tid som EU haft med Grekland inte funnits tidigare och således var europeisk policy något relativt nytt för dessa länder. Istället ansåg EG att speciella anslutningsvillkor behövde utarbetas för tiden efter anslutningen och då särskilt i form av övergångsarrangemang för att möjliggöra en smidig övergång till Aquis Communautaire. Jag kommer senare i uppsatsen att närmare redogöra för dessa arrangemang.

Tysklands återförening 1989 innebar visserligen i sak att EG fick cirka 20 miljoner nya medborgare men det var ändå inte fråga om någon utvidgning.

2.1.4 1995

Den fjärde utvidgningen hade inte mycket gemensamt med de två föregående då det dels var fråga om en geografisk skillnad när Finland, Sverige och Österrike anslöt sig till gemenskapen 1995 och dels att det denna gång var fråga om rena nettobidragsgivare eftersom alla tre länderna låg över det socioekonomiska genomsnittet för EG. Inte heller innebar anslutningen några större problem vad gäller övergångsarrangemang då de tre länderna var tidigare EFTA-medlemmar och således var väl insatta i både europeiskt samarbete och policy.

2.2 Vägen till utvidgningen 2004

Vid kalla krigets slut var intresset från EU: s medlemstater svalt för det nya Östeuropa.⁸ Viljan att utvidga österut verkade inte finnas helt trots att just utvidgning stod högt på EU: s agenda i början på nittioalet då Turkiet, Österrike, Malta, Cypern, Sverige, Finland, Schweiz och Norge alla inom en sexårsperiod ansökt om medlemskap. De östeuropeiska staterna hade visserligen ännu inte ansökt om medlemskap men däremot hade de visat ett stort intresse för ett utökat samarbete. Utvidgningsprocessen kom att bestå av ett stort antal politiska möten på dels bilateral nivå i form av bl.a. associeringsavtal med varje enskilt kandidatland och dels på multilateral i form av på rådets initiativ upprättade ministermöten mellan kandidatländerna. Vägen fram till anslutningsavtalen bereddes av särskilt samarbete och detta i form av europaavtalen.

2.2.1 Europaavtalen och anslutningsprocessens förstadium

Kommissionen hade i början av nittioalet föreslagit rådet och parlamentet att upprätta s.k. europaavtal med central- och Östeuropa⁹ med stöd i artikel 310 EG-fördraget. Avtalens syfte var till en början att skilja avtal med CÖE

⁸ Grabbe, Heather and Hughes, Kirsty, *Enlarging the EU Eastwards*, Royal Institute of International Affairs, London 1998, s. 29.

⁹ Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Tjeckien och Ungern, hädanefter kallat CÖE.

från avtal med tredje land och ge avtalen karaktär av juridisk grund för samarbete fram till ett eventuellt inträde i EG. Avtalen kom att bli det första steget för anpassning till den inre marknaden och EU i stort för kandidatländerna och de kom att vara en stor beståndsdel i den strategi för anslutning som senare kom att arbetas fram, se *kapitel 2.2.3*. Europaavtalen bestod av sex delar: Politisk dialog, fri handel och rörlighet, ekonomiskt och kulturellt samarbete, finansiellt samarbete och till sist inrättandet av särskilda samarbetsinstitutioner. Rörligheten för arbetstagare var dock fortfarande strängt inskränkt vilket skyddade den övriga gemenskapen från arbetskraftsinvandring från CÖE. Det kom att dröja relativt länge innan alla tio¹⁰ CÖE-länderna hade skrivit under och ratificerat avtalen och först 1996 hade det sista avtalet, med Slovenien, trätt ikraft.

Avtalen kom att ge CÖE en försmak av medlemskap i och med europaavtalens koppling till de avtal Grekland, Spanien och Portugal haft med EG kort innan deras anslutning. Dessutom tvingade de CÖE att lagstifta i linje med EG: s regler på bl.a. konkurrensrättens och IT-rättens område. I gengäld skulle ett biståndssystem upprättas från gemenskapens sida. Trots att avtalen utgjorde en kvalitativ förbättring av relationen mellan CÖE och EG var de förra inte nöjda. Kopplingen till ett framtida medlemskap var endast intagen i avtalens preambel och dessutom innebar avtalen inskränkningar i handeln och rörligheten för personer.

Kommissionen erbjöd de östeuropeiska länderna ett visst handelssamarbete dem emellan och utökade politiska länkar till EG men detta förslag ratades då östländerna inte ville känna sig som andra klassens medlemmar eller att ett eventuellt inträde onödigt skulle fördröjas. Påtryckningarna från dels de länder som ansökt om medlemskap, dels från CÖE fick EG att på allvar börja diskutera en möjlig utvidgning, även österut. Viss skepsis fanns hos Frankrike och Beneluxländerna som visade oro för hur EU: s institutioner skulle hantera en östutvidgning och även hur det skulle bli med den europeiska identiteten. Spanien och andra relativt fattiga medlemstater såg ett inträde av de ännu fattigare öststaterna som ett hot mot de hittills generösa bidrag som utgivits. På toppmötet i Edinburgh i december 1992 beslöts att man vid kommande toppmöte skulle börja diskutera östutvidgningen. Beslutet togs med bakgrund av en rapport av kommissionen som visade på möjligheter att ansluta CÖE-länderna. Dessa skulle emellertid vara i behov av ekonomiskt och tekniskt stöd och samarbete.¹¹

2.2.2 Vägen till anslutning - Köpenhamn 1993

Vid Europeiska rådets möte i Köpenhamn 1993 togs de första stegen mot en utvidgning österut då medlemstaterna beslutade att öppna möjligheten för 11 stycken CÖE-länder, Malta och Cypern att förhandla om ett inträde i EU

¹⁰ Turkiet hade ännu inte status av kandidatland.

¹¹ Baun, J. Michael, *A wider Europe – the process and politics of European Union enlargement*, Oxford, 2000, s. 42.

om de så önskade och efter att ha uppfyllt nödvändiga villkor. Beslutet kom som en plötslig vändpunkt i diskussionen om en östutvidgning och togs utan att några formella medlemsansökningar inkommit, det kan istället ses som ett principiellt ställningstagande från unionens sida. På mötet diskuterades kring vilka krav som rimligen borde ställas på ett kandidatland för inträde i unionen. Diskussionerna utmynnade i villkor som kom att benämnas ”Köpenhamnskriterierna”: *”Accession will take place as soon as an applicant is able to assume the obligations of membership by satisfying the economic and political conditions required”*.

Villkoren kom att bli uppdelade i tre kriterier – ett politiskt, ett ekonomiskt och ett administrativt kriterium.

1. Kandidatlandet måste ha uppnått en institutionell stabilitet som garanterar demokrati, rättssäkerhet (the rule of law), mänskliga rättigheter och skydd för minoriteter.
2. Kandidatlandet måste ha en fungerande marknadsekonomi samt kunna hantera konkurrens och marknadskrafter inom EU.
3. Kandidatlandet måste ha förmåga att ta på sig de skyldigheter som följer med ett medlemskap i EU och kunna ansluta sig till målen för den politiska, ekonomiska och monetära unionen.¹²

Till dessa krav kom villkoret om unionens kapacitet att införliva nya medlemmar samtidigt med ett bibehållande av Europeisk integritet, ett villkor som automatiskt skulle ge EU sista ordet i utvidgningsprocessen.¹³

För uppfyllelse av det politiska kriteriet krävs att kandidatlandet har en praktiskt fungerande demokrati d.v.s. att grundlagarna garanterar de demokratiska friheterna, att oberoende myndigheter finns och givetvis att fria val hålls med politisk pluralism. Vidare ska landet vara knutet till Europeiska Konventionen för Mänskliga Rättigheter, EKMR, och minoriteter skall vara integrerade i samhället. Kontroll av efterlevnad sker av kommissionen.

Det ekonomiska kriteriet är i sin tur uppdelat i två delar – dels krav på en fungerande marknadsekonomi, dels krav på att kunna hantera konkurrenstryck och marknadskrafter inom unionen. För uppfyllelse av en fungerande marknadsekonomi krävs att landet har en makroekonomisk stabilitet, viss prisstabilitet och hållbara offentliga finanser. Vidare krävs politisk enighet kring ekonomins grundvalar och en utvecklad finanssektor. För uppfyllande av det andra villkoret krävs en miniminivå av konkurrenskraft i landet. Just detta krav kan vara svårt att kontrollera då just

¹² Regeringens utredning: SOU 2002:116, *EU : s utvidgning och arbetskraftens rörlighet*, s. 38-39.

¹³ Baun, s. 44.

småföretags konkurrenskraft kan bli kraftigt påverkade av den politik landets regering för.

Det sista kriteriet, att anta de skyldigheter ett medlemskap kräver, innebär kortfattat att Aquis Communautaire helt och hållet skall antas. Anslutning till de politiska, ekonomiska och monetära målet är något som följer av acceptansen av EG-fördraget, något alla länderna givetvis gjort. Kritik har riktats mot det tredje kriteriets vida tolkningsutrymme då hittills inget land tidigare lyckats anta Aquisen fullt ut.¹⁴

Köpenhamnskriterierna kom att utstå kritik för att vara allt för principiella och vaga till karaktären och för avsaknaden av en plan för inträde eller en tidsram.¹⁵ Press lades på EU från olika håll att ta tag i det man startat, dels genom kritiken, dels från de länder som gränsade till kandidatländerna. Till detta kom även ett ökat incitament till en förmedlemskapsstrategi genom det nationalistiska orosmolnet från Zhirinovskys nationalistiska politik i Ryssland. Pressen fick kommissionen att börja utvärdera EU: s policy gentemot CÖE och året som följde på Köpenhamnmötet kantades av möten på alla nivåer. Våren 1994 kom de första formella medlemskapsansökningarna från Ungern och Polen. Utvidgningsprocessen tog form efter europeiska rådets årliga möten och jag kommer därför härmed ta upp de viktigaste milstolparna.

2.2.3 Essen

Under året som följde på mötet i Köpenhamn rådde stor oenighet om hur en utvidgning skulle genomföras. Oenigheten gällde särskilt den föreslagna finansiella hjälp som skulle förenkla EU-anpassningen för CÖE och över hur mycket en östutvidgning skulle komma att kosta unionen. Den rådande diskrepansen gjorde att förväntningarna inför rådets möte i Essen 9-10 december 1994 var allt annat än höga. Mötet kom dock att visa sig vara ett stort steg framåt i utvidgningsdiskussionerna.

I Essen bestämdes att man skulle driva på utvidgningsprocessen och arbeta för att än mer förbereda CÖE för ett EU-inträde. Vid mötet sattes inget datum för när anslutningsförhandlingar kunde tänkas komma igång utan endast att detta inte kunde ske innan 1996 års Intergovernmental Conference då de institutionella anpassningarna för EU: s del skulle behandlas.¹⁶ Med de inkommande medlemsansökningarna från CÖE-länderna ökade trycket på EU att komma med en strategi för anslutningen. Inför mötet i Essen ombads kommissionen att förbereda förslag på en strategi för anslutning av CÖE och det var i huvudsak kring denna strategi man diskuterade. Strategin bestod av en samordning av de instrument man hittills använt sig av för att förbereda anslutningsländerna, d.v.s. implementering av instrument som

¹⁴ Grabbe, s. 30.

¹⁵ Baun, s. 53.

¹⁶ EUROPEAN COUNCIL MEETING ON 9 AND 10 DECEMBER 1994 IN ESSEN, PRESIDENCY CONCLUSIONS.

europaavtalen, PHARE: s¹⁷ ekonomiska stöd samt den strukturerade dialog mellan EU och kandidatländerna kring gemensamma spörsmål som fanns sedan tidigare.¹⁸ Just den strukturerade dialogen, ”structured relationship”, var av central betydelse för samarbetet inför en eventuell anslutning. Denna dialog behövde nu utökas då ett politiskt samarbete mellan CÖE-länderna och EU: s institutioner som skulle ge länderna en positiv roll i diskussionerna kring gemensamma intressen.

Då de anslutande länderna vid ett EU-inträde direkt skulle komma att vara en del av den inre marknaden kom huvudmomentet i strategin att vara att förbereda CÖE för detta stora steg. Europeiska rådet gav kommissionen i uppgift att färdigställa ett ”White paper” i enlighet med strategin som skulle identifiera och redogöra för de nödvändiga förändringar i anslutningsländernas lagstiftningar som krävdes för anpassning till EU: s regelverk och då med tyngdpunkt lagt vid den inre marknaden med särskild fokusering på den fria rörligheten. Denna vitbok var ämnad som en färdplan för anslutning och kom tillsammans med en utökad strukturerad dialog att vara de två huvudinlagen i den s.k. föranslutningsstrategin.

Utöver beslutet om att låta kommissionen utfärda en vitbok skulle den dessutom årligen komma med rapporter över hur strategin skulle slå ut samt en detaljerad rapport över hur utvidgningen skulle komma att påverka unionen. Slutligen bestämdes i Essen att återkommande möten skulle upprättas mellan CÖE-länderna på olika politiska nivåer och gärna i samband med Europeiska rådet.¹⁹

Efter godkännandet av kommissionens vitbok vid rådets möte i Cannes i juni 1995, vändes fokus mot de interna reformer EU behövde göra. Mycket av diskussionerna gick ut på att försöka enas om jordbruks- och strukturpolitiken som redan uppgick till 80 % av EU: s totala budget. Särskilt Tyskland visade oro då landet som främsta bidragsgivare argumenterade för en omstrukturering av bidragsbalansen.²⁰ Vid ett möte mellan regerings- och statschefer på Mallorca hösten 1995 fördes informella diskussioner kring utvidgningen som förutspåddes kunna komma igång tidigast 1998. Debatter började nu föras över huruvida en utvidgning skulle ske i ett enda slag eller om de anslutande länderna skulle beredas medlemskap i omgångar, ”in waves”.

2.2.4 Madrid

Nästa stora etapp för utvidgningsprocessen var december 1995 då Europeiska rådet sammanträffade i Madrid. Europeiska rådet deklarerade här utvidgningens politiska nödvändighet för att uppnå nya möjligheter till

¹⁷ Ekonomiskt stöd från EU med inriktning på att stödja CÖE i marknadsorienterade reformer för anpassning till den interna marknaden.

¹⁸ Bilaga IV till Europeiska rådet i Essen, *Report from the Council to the Essen European Council on a strategy to prepare for the accession of the associated CCEE.*

¹⁹ European Council in Essen.

²⁰ Baun, s. 68.

ekonomisk tillväxt och allmän välfärd. Kommissionen första interimrapport om effekterna av utvidgningen lades fram och rådet gav kommissionen i uppdrag att ytterligare fördjupa sin analys av effekterna, och detta med särskilt beaktande på hur jordbruksstöd och strukturfonderna skulle påverkas.²¹

Rådet gav även kommissionen i uppdrag att bedöma varje enskilt kandidatlands ansökan i form av s.k. ”Avis”, yttranden, och slutligen också att lägga fram en rapport över unionens framtida ekonomiska ram med beaktande av utvidgningsperspektivet. Den ekonomiska rapporten skulle med början den 31 december 1999 ske i form av s.k. ”Communications”. Sammantaget kom dessa uppdrag att så småningom utmynna i den för utvidgningen så viktiga sammanställda rapporten ”Agenda 2000”.

2.2.5 Agenda 2000

Arbetet med Agenda 2000 var likt arbetet med kommissionens vitbok en balansgång mellan dels risken att underminera incitament för svåra reformer genom för lågt ställda krav, dels risken att demotivera kandidatländerna genom att ställa för höga krav. Rapportens huvudmål var att förbereda EU inför utvidgningen och den presenterades i juli 1997.

Agenda 2000 anger huvuddragen i EU: s utveckling och dess principer efter millennieskiftet. Den visar också på utmaningen med utvidgningen i sammanställningen av kandidatländernas ståndpunkter vilket ger underlag för en förstärkt föranslutningsstrategi. Vidare redogör den för de generella effekterna av utvidgningen för EU och slutligen en budgetram baserad på en utvidgad union.²²

Agenda 2000 är uppdelad i tre delar:

1. Analys av existerande EU-policys (CAP och de strukturerade fonderna),
2. rapport om utvidgningens effekter inklusive redovisning av yttranden över respektive kandidatlands ansökan samt preliminär tidsplan för öppnande av förhandlingar och,
3. förslag till budgetram 2000-2006²³

I Agenda 2000 argumenterade kommissionen mot inskränkningar för kandidatländerna vilket gav liv i debatten över hur en anpassning till den inre marknaden skulle ske och hur eventuella övergångsregler skulle utformas. Medlemsländerna hade uttryckt oro över hur övergångsarrangemang för att förenkla anpassningen till den inre marknaden i kombination med fri tillgång till densamma skulle kunna skada marknadens integritet. Kandidatländerna oroade sig å sin sida

²¹ Europeiska rådet i Madrid 15 och 16 december 1995, Ordförandeskapets slutsatser.

²² Europeiska kommissionen, Generaldirektoriet för utvidgningen, *Agenda 2000 - Förstärka unionen och förbereda för utvidgning.*

²³ Baun, s. 81-82.

över hur mycket tillgång de skulle få till den inre marknaden även om de skulle avstå från att vilja ha övergångsregler.²⁴ Det handlade med andra ord om att i strategin inte skada EU-principer samtidigt som hänsyn skulle tas till CÖE: s anpassningssvårigheter och ge dem behövligt stöd. Agenda 2000 utvecklades med erkännande av CÖE-ländernas prekära situation samtidigt som köpenhamnskriterierna utvidgades något. Enligt kommissionens rapporter behövde det ekonomiska stödet till kandidatländerna ökas kraftigt för att kunna förverkliga föranslutningsstrategin och två nya stödprogram presenterades.²⁵ Agenda 2000: s budgetplan gav perspektiv på både EU- som nationell nivå och rapporten arbetade med scenariot att ansluta de första kandidatländerna till år 2002.²⁶

Agenda 2000: s budgetram var kanske den viktigaste delen i rapporten vilket också stämmer bra överens med rapportens huvudmål som var att förbereda EU för utvidgningen. Efter en lång tids debatterande kring Agenda 2000 blev den till slut accepterad vid Europeiska rådets möte i Berlin i mars 1999.

2.2.6 Luxemburg 1997

Efter det att de interna reformerna diskuterats vid 1996 års IGC och man där uttryckt behov av ännu en IGC kunde datum för öppning av förhandlingarna med kandidatländerna börja diskuteras. Denna diskussion var huvudtemat för Europeiska rådets möte i Luxemburg 12 och 13 december, 1997. Med stöd av kommissionens rekommendationer från Agenda 2000 beslöts att förstärka föranslutningsstrategin med vilken anslutningsprocessen fick riktig fart. Formellt beslut togs att börja anslutningsprocessen med de 10 CÖE-länderna och Cypern den 30 mars 1998.²⁷ Anslutningsförhandlingarna beslutades ske i etapper med sex kandidatländer i en första grupp.²⁸ Gruppindelningen skedde efter hur långt länderna kommit med att möta köpenhamnskriterierna. I anslutning till förhandlingarna beslutades att upprätta s.k. "European Conference", ett årligen återkommande möte mellan stats- och regeringscheferna och utrikesministrarna i dels medlemsländerna och dels kandidatländerna med syfte att gradvis närma sig politiskt samarbete.

Kommissionen gavs i uppdrag att med början 1998 komma med årliga rapporter över varje enskilt kandidatlands framgång i att möta dels köpenhamnskriterierna dels Aquis Communautaire i stort.²⁹ Nytt med den förstärkta föranslutningsstrategin var dels utökning av det ekonomiska hjälpprogrammet PHARE, dels beslutet att låta kommissionen förbereda

²⁴ Grabbe, s. 30-31.

²⁵ Dessa stödprogram var ISPA och SAPARD.

²⁶ Europeiska rådet i Berlin, 24-25 mars, 1999, Ordförandeskapets slutsatser.

²⁷ Malta hade efter ett regeringsbyte frusit sin medlemsansökan.

²⁸ Denna initiala grupp bestod av Cypern, Estland, Polen, Slovenien, Tjeckien och Ungern.

²⁹ Dessa rapporter skedde inledningsvis i form av "Composite papers" för att senare integreras med "Regular reports" i s.k. strategidokument.

särskilda anslutningspartnerskap med varje enskilt kandidatland, s.k. ”Accession Partnership”. Anslutningsavtalen utgjorde grunden för den utökade föranslutningsstrategi, då de satte upp mål och tidsramar för ett effektivt nationellt arbete mot anpassning till Aquis Communautaire.³⁰ De var också ämnade att ge struktur åt kandidatländernas relation med EU inför anslutningen. Avtalen följde de kapitel Aquis Communautaire är uppdelad i och såg mer eller mindre likadana ut för varje kandidatland. Partnerskapsavtalen kom att bli föremål för ett ökat intresse för EU bland kandidatländerna trots oron för hur konkurrensen i unionen skulle komma att hanteras.

2.2.7 Processen tar form

2.2.7.1 Screening

Anslutningsprocessen inleddes officiellt den 30 mars 1998 och satte igång med en rivstart då de flesta kandidatländerna arbetade under förhoppning att anslutningsdatum skulle komma att vara redan 1 januari, 2003. Innan själva anslutningsförhandlingarna kunde börja gick man initialt på multilateralt plan igenom en s.k. ”screening process” där kommissionen och kandidatländerna³¹ träffades för att gemensamt gå igenom Aquis Communautaire som delats upp i 31 politikområden, kapitel, där varje kapitel representerar ett specifikt regelområde.³² Eftersom alla kandidatländer ännu inte fått klartecken till att börja förhandla om medlemskap skedde den initiala screeningen i två grupper, en för de med och en för de utan klartecken att börja förhandla.

Efter den inledande genomgången företogs screeningen på bilateralt plan vid särskilda anslutningskonferenser där syftet var att upptäcka hur långt varje land kommit med närmandet av Aquisen och att identifiera för varje land specifika problem som kunde uppstå i anpassningen till densamma. Dyliga problem skulle senare bli föremål för diskussioner om undantag eller övergångsarrangemang beroende på hur långt kandidatlandet kunde tänkas anta Aquisen. Screeningprocessen med den första gruppen kandidatländer inleddes med ett officiellt informationsmöte i Bryssel i april 1998. Mycket av diskussionerna i Bryssel kretsade kring huruvida aquiskonforma lagar hade införts i kandidatländerna och om inte så huruvida tillräcklig administrativ struktur fanns i länderna för att införandet skulle kunna ske. Vilka eventuella övergångsarrangemang som skulle komma att begäras vid förhandlingarna var också föremål för diskussion. Just kraven på övergångsarrangemang skulle varje kandidatland presentera i sina rapporter över landets ställning, ”*position*”, till varje kapitel i Aquisen. De kapitel som avslutats i screeningprocessen kunde öppnas för förhandlingar och på

³⁰ Mycket fokus på problem uppmärksammade genom kommissionens yttranden.

³¹ Screeningprocessen företogs med kandidatländerna i grupper indelade efter utsikten om inträde.

³² Ett exempel är ”Fri rörlighet för personer”, ett annat ”Telekommunikation”.

så sätt inte förlora någon tid.³³ Screeningprocessen för alla grupper av kandidatländer var avslutad våren 1999.

2.2.7.2 Förhandlingarna

Själva anslutningsförhandlingarna bedrevs på bilaterala möten, *accession conferences*, mellan medlemsstaterna å ena sidan och varje enskilt kandidatland å andra. Förhandlingsparterna skulle arbeta sig igenom varje kapitel i Aquis Communautaire, diskutera och ta ställning till eventuellt ställda krav på övergångsarrangemang. Kommissionens roll i förhandlingarna var begränsad till att förbereda unionens ståndpunkt för senare antagande av medlemsstaterna. De förhandlande staterna skulle inför förhandlingarna ta ställning till vart och ett av de 31 kapitlen och redogöra för dessa i s.k. "positions papers". Under förhandlingarna var parlamentet ständigt underrättat och det avgörande ordet för godkännande av förhandlingspositioner stod att finna hos rådet.

Kapitel i Aquisen som öppnats och ansågs som färdigförhandlade betraktades som provisoriskt avslutade och kunde därmed stängas preliminärt. Den preliminära stängningen berodde dels på om kandidatlandet kunde göra trovärdiga åtaganden beträffande anpassningen till Aquisen, dels om landet ansågs ha administrativ möjlighet till en sådan anpassning.

Anslutningsförhandlingarna vilade på två grundpunkter; en förstärkt föranslutningsstrategi med syfte att ge alla kandidatländer en chans att anpassa sig till Aquisen innan anslutning och en förhandlingsprocess med en förtrupp av kandidatländer, i det här fallet sex stycken. Problem skulle så långt som möjligt lösas innan anslutning inom ramen för föranslutningsstrategin som tjänade att minimera utdragna diskussioner om eventuella övergångsarrangemang.³⁴ Just krav på övergångsarrangemang var en faktor som förhindrade en snabb avslutning av kapitlen.

När förhandlingarna kommit igång med den första gruppen stod det klart att relativt få övergångsarrangemang begärts för de första sju förhandlade kapitlen av Aquisen. Främst rörde det sig om övergångsregler på området för telekommunikation.³⁵ Förhandlingarna följde inte Aquisens kapitel i ordning utan de stora kapitlen som skulle föra med sig utdragna förhandlingar och många krav på övergångsarrangemang följde senare. När kandidatländernas regeringar offentliggjorde sina förhandlingspositioner för de följande åtta kapitlen stod det klart att man nu begärde betydligt fler övergångsarrangemang. Dessa kapitel berörde områden som externa ekonomiska relationer och konkurrenspolicy.

Vid Europeiska rådets möte i Helsingfors kom plötsligt en vändning av strategin. Uppdelningen i grupper visade sig vara en viktig morot för den

³³ Förhandlingarna började 25 oktober 1998.

³⁴ European Commission: Composite paper, *Reports on progress towards accession by each of the candidate countries*, 1998, s. 21.

³⁵ *Ibid*, s. 26.

andra gruppen kandidatländer att uppfylla köpenhamnskriterierna vilket medförde stora framsteg och därför antogs i Helsingfors, tvärt emot vad som beslutats vid Luxemburgmötet, en ny strategi i och med beslutet att under år 2000 formellt öppna förhandlingar med även den andra gruppen kandidatländer³⁶. Man beslöt att processen nu skulle omfatta alla kandidatländerna inom en och samma ram då de alla ansågs uppfylla det ekonomiska köpenhamnskriteriet till belåtenhet.³⁷ Problemet med en enda samlad grupp kandidatländer skulle lösas genom införandet av *differentieringsprincipen*, d.v.s. att landet bedöms efter egna meriter och därmed för vilka kapitel av Aquisen landet är redo att börja förhandla om. På mötet sattes ännu ingen tidpunkt för eventuell anslutning men slutet av 2002 diskuterades som antagligt datum.³⁸ Rådet utgick från, genom kommissionens rapporter, att vissa länder inte på medellång sikt helt skulle kunna uppfylla köpenhamnskriterierna. I Helsingfors utnämndes Turkiet som officiellt kandidatland dock utan tillträde till förhandlingarna. Istället slöts med Turkiet ett partnerskapsavtal följandes samma regler som för de övriga kandidatländerna.

Under år 2000 bekräftades att kandidatländerna hade lyckats väl³⁹ med att uppfylla de politiska kriterierna ställda i Köpenhamn och de sades ha fungerande ”demokratiska styrelseskick”.⁴⁰ I viss mån hade även de ekonomiska kriterierna uppfyllts men här var det dock långt kvar. Vid Europeiska rådets möte i portugisiska Feira godkändes riktlinjerna för förhandlingarna som sedan februari 2000 nu också påbörjats med den andra gruppen kandidatländer.⁴¹

Den snabba takt som förhandlingarna hållit under första hälften av 2000 avtog emellertid under andra hälften då man kom in på de betydligt mer avancerade kapitlen som jordbruk, miljö och fri rörlighet för personer. Dessa kapitel förde med sig betydande svårigheter och kandidatländerna begärde också vidsträckta övergångsarrangemang, se 3.2.2.1.

Mot bakgrund till de framsteg som gjordes och till vissa kapitels komplicerade karaktär beslöt kommissionen att lägga fram en utvidgad strategi för ett effektivt slutförande av förhandlingarna. Denna strategi gick bl.a. ut på att ytterligare fokusera på särskilt viktiga problem som framkommit genom krav på övergångsregler, utveckla en tidsplan för 2001-2002 och för förhandlingarnas slutförande, och öka flexibiliteten genom att

³⁶ Sedan Malta återupptagit sin ansökan kom landet att inkluderas i den andra gruppen.

³⁷ Composite paper 1999, s.14.

³⁸ Europeiska rådet i Helsingfors den 10 och 11 december, 1999, ordförandeskapets slutsatser.

³⁹ Vissa länder hade emellertid fortfarande problem med korruption och dylikt.

⁴⁰ Redan 1999 visade kommissionens återkommande rapporter att det politiska kriteriet uppfyllts i alla länder.

⁴¹ Europeiska rådet i Santa Maria de Feira den 19- 20 juni 2000, ordförandeskapets slutsatser.

lägga mindre skrymmande kapitel åt sidan.⁴² Tidsplanen för förhandlingarna sattes genom den ”färdplan” för de viktigaste kapitlen som med bakgrund av begärda övergångsarrangemang skulle behöva diskuteras mer djupgående. Enligt denna färdplan såg man att kapitlen skulle kunna vara preliminärt färdigbehandlade i mitten av 2002. Detta skulle i så fall gå i linje med målet att kunna välkomna kandidatländer som medlemmar redan i slutet av 2002 så att de skulle kunna delta i valet till Europaparlamentet 2004⁴³, detta givetvis under förutsättning att EU:s institutionella reformer har genomförts. Kommissionens förslag om utökad strategi samt färdplanen godkändes av Europeiska rådet i Nice i december 2000 vilket gav processen ny fart.

Tiden fram till anslutningsförhandlingarnas avslutande vid Europeiska rådets möte i Köpenhamn i december 2002 följdes i stort kommissionens framlagda tidsplan. Införandet av differentieringsprincipen gav tidigt utslag i form av att länderna visade tydliga olikheter i framgång för olika kapitel men den gav samtidigt viktiga signaler om vilka problemområden som behövdes prioriteras. Bulgarien och Rumänien var två länder som tydligt skiljde sig från de övriga vad gällde att uppfylla Köpenhamnskriterierna och även att avsluta kapitel. Detta ledde kommissionen till att i sin rapport för 2001 inte rekommendera Bulgarien och Rumänien för anslutning i den första omgången utan istället arbeta för att dels få fram en ny tidsram för avslutande av förhandlingarna, dels förstärka stödet till länderna. Rådet godkände kommissionens rekommendationer och nytt preliminärt anslutningsdatum sattes för båda ländernas del till 2007.

Kommissionens återkommande rapporter om kandidatländernas framsteg pekade alltså på att alla kandidatländer utom Bulgarien och Rumänien skulle kunna anslutas år 2004 och den nionde oktober 2002 kom kommissionen med rekommendationen att avsluta förhandlingarna med Cypern, Estland, Malta, Lettland, Litauen, Polen, Slovakien, Slovenien, Tjeckien och Ungern.⁴⁴ Vid Europeiska rådets möte i Köpenhamn 12-13 december 2002 godkändes så anslutningsfördraget officiellt av rådet och parlamentet och överlämnades till de fördragsslutande staterna för ratificering i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser. Arbetet med fördraget hade pågått sedan början av 2002 och det baserade sig naturligtvis på förhandlingarna. De fördragsslutande staterna skrev den 16 april 2003 gemensamt under anslutningsfördraget vid en ceremoni i Aten. Anslutningsfördragets 4900 sidor innehåller villkor, bestämmelser och övergångsarrangemang för de nya medlemsländerna och dessutom alla de institutionella ändringar som behövs inom EU. I skrivande stund har alla stater utom Estland och Lettland ratificerat fördraget.⁴⁵

⁴² Europeiska kommissionen: Strategidokument för utvidgningen, *Rapport om kandidatländernas framsteg mot anslutning*, 2000, s. 28.

⁴³ Europeiska rådet i Helsingfors.

⁴⁴ Se Europeiska kommissionen: *PÅ VÄG MOT EN UTVIDGAD UNION, strategidokument och rapport från europeiska kommissionen om de enskilda kandidatländernas framsteg på vägen mot anslutning*, KOM (2002) 700 slutlig.

⁴⁵ Båda länderna röstar om medlemskap i september 2003.

2.2.8 Finansiellt stöd

Som framgått har mycket av utvidgningsprocessen gått ut på att ekonomiskt stödja kandidatländerna inför en anslutning till EU. En stor anledning till detta är att större krav nu ställs i och med den inre marknaden. Dessutom lämnar kandidatländernas ekonomier mycket att önska inom sektorer som industri, tjänster, transporter, miljö och jordbruk. De finansiella stöd som EU öronmärkt för utvidgningen, och då särskilt CÖE, är bl.a. ISPA som är det strukturpolitiska föranslutningsinstrumentet, SAPARD som är föranslutningsinstrumentet på jordbruksområdet samt PHARE som dels är ett investeringsstöd, dels stöd för institutionell uppbyggnad. PHARE som funnits sedan 1989 är kandidatländernas viktigaste biståndskälla. De övriga tillkom i samband med Agenda 2000 och började tillämpas år 2000. Sammantaget har EU årligen budgeterat drygt 3 miljarder euro till dessa stödprogram.

3 Övergångsarrangemang

Ett EU-inträde är givetvis ingen lätt omställning för ett land, särskilt inte om landet dessförinnan haft annan politisk struktur med allt vad det innebär för ekonomi, nationella regelverk och externa relationer. Anpassning till ett så vitt regelverk som Aquis Communautaire är inget som görs över en natt även om än så stora reformer genomförs. För att underlätta en så smidig övergång som möjligt till EU-konformitet krävs övergångsbestämmelser i olika former, ofta beroende på den aktuella regelns betydelse.

3.1 Allmänt om övergångsbestämmelser

3.1.1 Legitimiteten

Det finns ingen generell artikel som behandlar övergångsregler i EU-rätten. Däremot finns det vissa specifika övergångsregler stadgade i delar av EG-fördraget, ett exempel är de regler som stadgar en övergångsperiod för införandet av Euron vid ett EMU-inträde.

Regler för övergångsbestämmelser för kandidatländerna finns alltså inte på generell nivå utan är istället resultatet av förhandlingarna för varje enskilt land och finns stadgade i ländernas anslutningsfördrag. Det juridiska stödet för övergångsregler, hur de än må vara beskaffade, står istället att finna i praxis, i detta fall tidigare utvidgningar och, i jämförelsesyfte, då främst med Portugal och Spanien. Jag kommer att längre fram redogöra för övergångsreglerna för den fria rörligheten för arbetstagare vid utvidgningarna 1981 och 1986.

3.1.2 EU: s definition på övergångsbestämmelser

Övergångsregler är något som i regel begärs av kandidatländerna och tjänar ofta till att ta hänsyn till återstående skillnader mellan den anslutande staten och unionen i t.ex. social och ekonomisk nivå. Ett annat syfte är att de anslutande länderna kan ha svårigheter att i tid anpassa sig på områden som t.ex. exportprodukter, kemikalier eller teknik. Vanligtvis är övergångsarrangemang av kortvarig och mindre ingripande natur och därför sällan föremål för djupare diskussioner. I tid räknat brukar dessa kortare övergångsperioder vara cirka två till tre år.⁴⁶ Restriktivt användande av övergångsperioder förespråkas då konkurrensen på den inre marknaden kan snedvridas och den europeiska samhällsmodellen, med bl.a. fri rörlighet, bli lidande.⁴⁷

⁴⁶ Se som exempel avsnittet om godkända krav från kandidatländerna.

⁴⁷ Jmfr *Yttrande från EESK om "EU-utvidgningens effekter på inre marknaden*, Europeiska unionens officiella tidning, C 85/109, 2003/04/08.

När det gäller mer komplicerade områden som jordbruk, miljö eller den inre marknaden krävs naturligtvis mer ingripande och längre varande övergångsperioder. Kandidatländerna har i sina förhandlingar tydligt visat att de haft svårigheter att anpassa sig till EU:s stränga miljökrav, den speciella jordbrukspolitiken och den inre marknaden.

Utvidgningen följer den klassiska principen om fullständig acceptans och implementering av Aquis Communautaire med endast ett begränsat antal övergångsperioder och fördröjningar. Erfarenheten av tidigare utvidgningar ger vid handen att just övergångsperioder kan variera i tid och omfattning. I Agenda 2000 ansåg kommissionen att övergångsperioder skulle kunna medges i motiverade fall och att de skulle säkerställa den progressiva integrationen av de nya medlemsländerna i EU för en begränsad tid. Vid anslutningsförhandlingarnas inledning konstaterade kommissionen att en anslutning till EU ”kan leda till anpassningar av teknisk natur och i undantagsfall till övergångsåtgärder. Sådana övergångsåtgärder skall begränsas både i tid och omfattning och åtföljas av en plan med tydligt angivna etapper för genomförandet av gemenskapens regelverk. Övergångsåtgärder får inte innebära att unionens regler eller politik förändras, att man inkräktar på dessa reglers sätt att fungera eller att konkurrensen snedvrids i väsentlig omfattning. I detta sammanhang skall hänsyn tas såväl till unionens, som det berörda kandidatlandets och övriga kandidatländers intressen.”⁴⁸ Det talades också om ”rimliga” övergångsperioder vilket efterhand fick kommissionen att själva ta initiativ till ett definitionsförsök genom att dela upp övergångsperioder i två kategorier.⁴⁹

För områden länkade till utvidgning av den inre marknaden kan reglerande åtgärder implementeras fort och följligen medföra få och korta övergångsperioder.

För områden av Aquisen som kräver betydande anpassningar och som kräver stora ansträngningar i form av ekonomiska utlägg kan övergångsperioder spridas över en bestämd tidsperiod förutsatt att landet i fråga visar på framsteg, engagemang och investeringar.

3.1.3 När är det berättigat med övergångsbestämmelser?

Godkännande av krav på övergångsregler sker först efter yttrande av kommissionen som här har en rådgivande funktion. I praktiken följs dock kommissionens yttranden utan nämnvärda undantag. Kommissionen har dock, för att säkra dess inflytande, förbehållit sig rätten att i unionens intresse komma med förslag på övergångsbestämmelser.

I förhandlingarna inför den förestående utvidgningen låg de ovan angivna kategorierna till grund för kommissionens bedömningar av

⁴⁸ Europeiska kommissionen: Strategidokument för utvidgningen, 2000, s. 28-29.

⁴⁹ European Commission: Composite paper 1999, s. 34.

kandidatländernas önskemål av övergångsåtgärder. Kandidatländernas önskemål behandlades var för sig där hänsyn togs till landets intresse, andra kandidatländers intressen och huruvida effekterna av ett godkänt krav kunde få negativa effekter på unionens funktion. Godkända krav hade ingen prejudicerande verkan för andra. Utöver de ovan citerade kategorierna utgick kommissionen i sitt ställningstagande efter trestegsraketen; *godtagbara*, *förhandlingsbara* och *oacceptabla* fall.⁵⁰ De *godtagbara* fallen var fall där övergångsperioden rörde ett tekniskt område och inte gav upphov till några väsentliga problem. Kommissionen gav, för att öka flexibiliteten, sitt godkännande till ett stort antal dylika krav då de inte ansågs väsentligt inkräkta på vare sig konkurrens eller den inre marknaden. De *förhandlingsbara* fallen var fall med större effekt på konkurrens, inre marknad och även i tid och omfattning. Kommissionen kunde rekommendera godkännande av sådana krav på särskilda villkor och inom vissa tidsramar. Dessa fall kunde göras beroende av att andra delar av Aquisen accepterades utan krav på övergångsbestämmelser eller av ett åtagande om detaljerade planer för genomförande och investeringar. I överläggningarna kunde kommissionen dessutom väga in effekter på ekonomi, hälsa, säkerhet, miljö, konsumentfrågor, medborgarnas intressen, annan gemenskapspolitik och gemenskapens budget. De *oacceptabla* fallen var fall där kraven innebar grundläggande problem som antingen skulle komma att innebära orimliga kostnader eller för stora avstånd från EU-principer.⁵¹

3.2 En politisk diskussion

3.2.1 Inför förhandlingarna

Som framgått ovan startar förhandlingarna med screeningprocessen där Aquisen presenteras för kandidatländerna. Själva förhandlingarna följer sedan ett schema satt av för varje period aktuellt ordförandeland som också sitter i ledningen för de särskilda regeringskonferenser som sätts upp i samband med förhandlingarna. Schemat för förhandlingarna ges i form av ett s.k. ”common draft position” vilket är förhandlingsparternas ståndpunkter för varje kapitel kombinerat med eventuella krav på övergångsregler. Förhandlingarna sker som nämnts på bilateral nivå och behandlar varje enskilt kapitel av Aquisen. Vid förhandlingarna diskuteras villkor för anslutning och vilka övergångsarrangemang som kan tänkas bli aktuella för kandidatlandet. Med hjälp av kommissionens rapporter över hur långt kandidatlandet kommit i sin implementering av Aquisen kan förhandlingsparterna diskutera fram vilka speciella åtgärder som kan bli aktuella vid en anslutning.

⁵⁰ Europeiska Kommissionen: Strategidokument för utvidgningen, 2000, s. 29.

⁵¹ Ibid, s. 30.

Inför förhandlingarna uppmanades kandidatländerna att komma med krav på eventuella övergångsarrangemang. Ny gemenskapslagstiftning som antagits och offentliggjorts under utvidgningsprocessens gång och som lett till förändringar av Aquis Communautaire översändes av kommissionen till kandidatländerna. Länderna uppmanades att ta ställning till den nya lagstiftningen och huruvida nya övergångsarrangemang kunde komma att bli nödvändiga. Detta ställningstagande skulle sedan kunna beaktas vid förhandlingarna. De tekniska anpassningar som eventuellt krävdes skulle även de redogöras för. Skulle ny lagstiftning leda till nya krav på övergångsbestämmelser kunde redan preliminärt avslutade kapitel öppnas på nytt. Kandidatländerna skulle beredas tillfälle att ta ställning till all ny lagstiftning fram till 1 november, 2002.⁵²

3.2.2 Aktörernas krav på övergångsbestämmelser

3.2.2.1 Kandidatländernas krav

Kandidatländernas krav på övergångsarrangemang följde i stort samma mönster vilket underlättar en kortare genomgång av de viktigaste kraven som ställdes under förhandlingarnas gång. Som väntat ställdes de flesta kraven på övergångsregler inom områdena för *Jordbruk, Miljö* och *Finansiella och budgetära frågor*. Det var också dessa kapitel som kom att vara sist med att avslutas preliminärt.

EU:s direktstöd till jordbrukssektorn var föremål för krav från samtliga länder bortsett Lettland. Direktstödet ansågs inledningsvis vara ställt alltför lågt och infasningsperioden alltför lång. För att kompensera den låga nivån begärde samtliga länder att få komplettera stödet med nationella medel. Jordbrukskvoterna var ett område som samtliga kandidatländer begärde övergångsperioder på. Kraven gällde skilda produkter med vissa gemensamma element som t.ex. mjölk. Att just jordbrukskvoterna var föremål för vidsträckta krav⁵³ förklaras enklast med den stora andel av BNP som jordbruket utgör i de flesta av kandidatländerna.

Den andra stora vågen av krav på övergångsarrangemang gällde området för finansiella och budgetrelaterade frågor. Här var samtliga kandidatländer missnöjda med återflödet från EU. Missnöjet var även gemensamt gällande förskottsbetalningar inom ramen för strukturfonderna där länderna uttryckte oro inför de föreslagna beloppen. Med tanke på kandidatländernas relativt låga ekonomiska nivå jämfört med resten av EU kan missnöjet och kraven på övergångsarrangemang inom det finansiella och budgetrelaterade området förstås. De ekonomiska förväntningarna inför EU-anslutningen är givetvis stora i kandidatländerna och de var oroliga för att komma att bli nettobidragsgivare till EU.

⁵² Europeiska kommissionen: KOM (2002) 700 slutlig, s. 24.

⁵³ Fram till slutfasen av förhandlingarna hade drygt 500 krav på övergångsregler från kandidatländerna inkommit varav 340 enbart inom jordbrukssektorn.

Till viss del kan man även skönja en gemensam linje beträffande kraven på övergångsarrangemang inom området för den fria rörligheten för kapital. Undantaget Cypern och Malta ställde alla kandidatländer krav på övergångsperioder som tjänade till att tillfälligt förhindra uppköp av egendomar i dessa länder av medborgare från medlemsstaterna. Man var helt enkelt rädd för en invasion av köpstarka västerlänningar som i kombination med opportunistiska säljare från CÖE skulle exploatera värdefulla egendomar.

Redan innan anslutningsförhandlingarna kom igång var EU medvetet om att stora förändringar på området miljö var nödvändiga och det kan knappast ha kommit som någon förvåning att kandidatländerna hade omfattande krav på övergångsregler just här. Trots att EU endast förelägger minimikrav på miljöområdet når många CÖE-länder inte dit. Bl.a. kan nämnas Polens utbredda användning av kol i sin energiförsörjning, Litauens kärnkraftverk *Ignalina*⁵⁴ eller över huvud taget hela CÖE: s avfallshantering. Kraven på övergångsbestämmelser kom främst på områden där stora investeringar behövdes som t.ex. för uppförande av kommunala reningsverk, uppbyggnad av beredskapslager för olja och avfallshantering.⁵⁵

3.2.2.2 EU: s krav

Som nämnts är krav på övergångsregler något som främst kandidatländerna kommer med men EU har också begärt vissa väl definierade övergångsordningar, detta främst för att lösa de tillfälliga regionala eller sektoriella svårigheter som förutspåts. EU begärde bl.a. ökat industriellt rättsskydd för farmaceutiska produkter från EU för att förhindra parallellimport av läkemedel från CÖE och även ökat skydd för gemenskapsvarumärken. En tillfällig begränsning av tillträdet till de nationella vägtransportmarknaderna, *cabotage*, mellan medlemsstaterna och vissa anslutande länder begärdes också från EU. Detta stopp skulle innebära att varken åkare från EU eller åkare från kandidatländerna skulle få utföra inrikestrafik på varandras territorium. Den kanske mest uppmärksammade begäran var den övergångsperiod för den fria rörligheten för arbetstagare som EU ville ha som skydd främst för gränsregionerna. Jag kommer längre fram att fördjupa mig i diskussionen kring just denna sistnämnda övergångsperiod.

3.2.3 Förhandlingarnas resultat

3.2.3.1 Allmänt

Vid förhandlingarnas avslutande i och med Europeiska rådets möte i Köpenhamn 2002 stod det klart att långt ifrån alla krav på övergångsarrangemang från kandidatländerna hade fått gehör. Knappt tvåhundra övergångsbestämmelser och ett fåtal undantag kom att godkännas

⁵⁴ Vid Europeiska rådet i Bryssel 24-25 oktober 2002 bekräftades att stödåtgärder till Litauen är budgeterade fram till 2006 och därefter är EU berett att ge ytterligare gemenskapsbistånd.

⁵⁵ Se Regeringskansliet: Promemoria från Utrikesdepartementet, Enheten för Europeiska unionen: *Kandidatländernas krav i slutförhandlingarna*, 2002-12-02.

av rådet. De flesta övergångsperioder återfinns som förutspått inom områdena för jordbruk och miljö medan de finansiella och budgetrelaterade frågorna inte fick något större gehör på de krav som ställts. De finansiella och budgetrelaterade övergångsreglerna kom också att utebli då de ekonomiska stöden till CÖE under förhandlingarnas gång ständigt ökats. Detta gjorde att kapitlet lättare kunde accepteras av CÖE utan krav på övergångsarrangemang. Av de 31 kapitlen kom 15 stycken att accepteras utan några övergångsperioder. Vissa av dessa kapitel kan emellertid av naturliga skäl inte bli föremål för några övergångsperioder som t.ex. de för EU: s institutioner som endast indirekt rör kandidatländerna och kapitlet som behandlar ”*Gemensam och Utrikes Säkerhetspolitik*” där det inte finns något egentligt regelverk att acceptera utan endast en förpliktelse att stå för gemensamma ställningstaganden. Följande områden, kapitel, har accepterats utan några övergångsperioder: *Personers fria rörlighet, Fiske, Monetära unionen*⁵⁶, *Statistik, Industripolitik, Små- och medelstora företag, Vetenskap och forskning, Utbildning och yrkesutbildning, Kultur och audiovisuella frågor, Regionalpolitik, Konsumentskydd och hälsa, Rättsliga och Inrikes frågor, Externa relationer, GUSP* och slutligen kapitlet *Finansiell kontroll*.

3.2.3.2 Godkända krav från kandidatländerna

För det första kapitlet, *Fri rörlighet för varor*, kommer endast ett fåtal övergångsperioder att tillämpas och dessa på förnyelse av godkännande för försäljning av läkemedel för fem av länderna samt försäljning av fisk från Östersjön för ett. Gällande kapitel 3, om *Frihet att tillhandahålla tjänster*⁵⁷, har samtliga kandidatländer utom Malta och Tjeckien fått övergångsperioder för uppfyllande av vissa delar av Kreditinstitutdirektivet, Investeringsskyddsdirektivet och Insättningsgarantidirektivet. Undantagen tjänar huvudsakligen syftet att länderna inte behöver garantera en lika hög kompensation för investerare. Litauen, Polen och Ungern har till och med beviljats undantag från det förstnämnda direktivet.

För kapitel 4, *Kapitalets fria rörlighet*, fick CÖE-länderna igenom sina krav att få ett tillfälligt hinder för övriga unionsmedborgare att köpa upp antingen fritidshus, jordbruks- och skogsmark eller båda två. Undantaget är i vissa fall om köparen redan är bosatt i landet eller om denna önskar bedriva jordbruk. Övergångsperioderna omfattar mellan fem och sju år. Även Cypern och Malta fick liknande övergångsperioder. Godkännandena här kan eventuellt ses som ett tillmötesgående av EU för den inskränkning i arbetstagarrörligheten som kommer att redogöras för längre fram.

För kapitel 6, *Konkurrenspolitik*, har Cypern, Malta, Slovakien och Ungern alla beviljats tillfälligt avvikande skatteregler för företag, Polen har beviljats ge stöd till miljörelaterad verksamhet och Tjeckien har fått en övergångsperiod för omstrukturering av sin stålindustri. Perioderna för detta kapitel är förhållandevis långa. De sträcker sig mellan 1 och 7 år där de flesta dock håller sig runt 4 år.

⁵⁶ Kandidatländerna kommer att betraktas som ”medlemmar med undantag” då de ska medverka i samarbetet men utan att införa Euron. Övergångsperioder är här ej tillåtna.

⁵⁷ Tar avstamp i artiklarna 43 och 49 TEC.

Det 7:e kapitlet, *Jordbruk*, blev som ovan framgått föremål för flest krav på övergångsperioder och trots att antalet kraftigt reducerats finner vi här ändå den största mängden. På jordbruksområdet godkändes också de flesta undantagen. Kapitlet omfattar de bidragsrelaterade frågorna, frågor rörande livsmedel, veterinärfrågor, djurskyddsregler, fytosanitära frågor och program för miljö- och landsbygdsutveckling. En generell övergångsperiod har överenskommit för samtliga kandidatländer beträffande anpassning av redan existerande statliga jordbruksbidrag. En annan övergångsperiod gällande samtliga kandidatländer är det successiva införandet av EU:s jordbruksstöd som först 2013 kommer att slå fullt ut.⁵⁸ I gengäld kommer länderna att få möjlighet att komplettera jordbrukarna med statliga stöd, dock endast upp till motsvarande EU-nivå.⁵⁹ Beträffande produktionskvoter för jordbruksprodukter har man enats om att använda sig av en historisk referensperiod för att fastställa kvoter. För mjölk gäller dock en övergångsperiod för CÖE för omstrukturering på 3 år.

Inom jordbrukskapitlet medgavs även undantag, främst inom området för geografiska och traditionella produktionsmetoder och beteckningar. Undantagen kom att gälla för specifika alkoholdrycker typiska för vissa kandidatländer.⁶⁰

Skillnaderna mellan jordbruket i CÖE och övriga EU, framför allt beträffande kvalitetsfrågor på jordbruksprodukter, ger givetvis vissa incitament att godkänna övergångsarrangemang. Skillnaderna påverkar både handel och livsmedelskvalitet och under de perioder som kandidatländerna fått på sig att nå upp till minimikraven får de produkter som anses ligga under EU:s kvalitetskrav endast säljas på den nationella marknaden. Sex av länderna har fått övergångsperioder på mjölkproduktionsområdet avseende fetthalter. Ytterligare sex av kandidatländerna kommer att under en övergångsperiod få tillämpa lägre hygienregler i vissa av sina matproduktionsanläggningar för att kunna nå upp till EU-standard. De lägre ställda kraven skall inte förväxlas med undantag från livsmedelshygienregler utan de produkter som härstammar från dessa anläggningar får endast under särskild märkning säljas i produktionslandet.⁶¹

För kapitel 9, *Transporter*, har ett flertal kandidatländer fått övergångsperioder för att tekniskt gradvis anpassa fordon, bl.a. installering av färdskrivare för lastbilar eller storleksspecifikationer. Perioderna gäller i tre-fyra år. Det stora antalet små åkerier har få ekonomiska möjligheter att i tid hinna anpassa sina fordon.

⁵⁸ 25 % 2004, 30 % 2005, 35 % 2006 och sedan en årlig ökning med 10 % fram till 2013.

⁵⁹ European Commission, Directorate-General Enlargement, *Enlargement of the European Union, Guide to the Negotiations Chapter by Chapter*, s. 21.

⁶⁰ Bl.a. ursprungsskydd för det Tjeckiska ölet Budweiser.

⁶¹ *Guide to the Negotiations Chapter by Chapter*, s. 22.

Det 10:e kapitlet i Aquisen, *Skatter*, omfattar indirekta sådana och här har både övergångsperioder och undantag godkänts för att mildra de ekonomiska och sociala konsekvenser en anslutning till en början kommer att medföra. Samtliga kandidatländer har fått övergångsperioder för regler i mervärdes- och/eller Punktskattedirektivet. Framförallt gäller att länderna till en början får tillämpa en lägre skattesats på särskilda produkter samt i vissa specifika fall en nollskattesats.⁶² CÖE-länderna har t.ex. fått en gemensam övergångsperiod för punktskatt på cigaretter.⁶³

Kapitel 13 behandlar *Socialpolitik och sysselsättning* och omfattar bl.a. arbetsrätt, hälsa och säkerhet i arbetslivet. Här har endast fyra övergångsperioder accepterats och de gäller i två fall tillfälliga dispenser för arbetsutrustning, i ett fall dispens på krav på vissa arbetstider och slutligen ett fall där EU:s krav för arbets säkerhetsregler tillfälligt kan åsidosättas.

Inom kapitel 14, *Energi*, har samtliga länder utom Ungern fått övergångsperioder. Dessa övergångsbestämmelser gäller alla anpassning till EU:s krav på beredskapslager för olja på 90 dagar. Huvudfrågorna i detta kapitel är ekonomiska och geopolitiska så viss koppling finns till miljökapitlet (se nedan). Bl.a. har EU valt att härunder behandla kärnsäkerhetsfrågor och sålunda har under energikapitlet Litauen och Slovakien fått stängningsåtaganden med viss fördröjning för sina ålderdomliga kärnkraftsverk. Då sådana åtaganden anses mycket kostsamma kommer stödåtgärder från EU:s sida att vidtas. Inom kapitlet för *Telekommunikation* har endast Polen fått en mindre övergångsperiod för omstrukturering av ett gammalt monopol.

Det andra stora kapitlet för övergångsperioder är det för *Miljö*. Då EU:s minimidirektiv ofta varit allt för stränga för kandidatländerna och anpassningar till dessa krav är förenade med stora utlägg har relativt många övergångsperioder godkänts och detta för samtliga av kandidatländerna. De vanligaste övergångsperioderna gäller luft- och vattenkvalitet, avfallshantering, naturskydd och slutligen föroreningskontroll och riskhantering inom industrin. Övergångsperioderna på miljöområdet är inte bara många till antalet utan också relativt långa.⁶⁴ Ett exempel är den successiva förbättringen av samtliga kandidatländers avloppsrening för att först 2015 möta EU:s minimikrav. Ett annat exempel är Estlands och Lettlands gränsvärden för dricksvattenkvalitet som fram till 2013, respektive 2015 kommer att tillåtas vara högre än resten av EU. Den längsta övergångsperioden kommer att vara fram till 2017⁶⁵ och gäller

⁶² Se Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”EU-utvidgningens effekter på inre marknaden”, Europeiska unionens officiella tidning, 08/04/2003, C 85/107, 3.3.2.2-3.3.2.5.

⁶³ Regeringskansliet: Utrikesdepartementet, UD-EU, Karin Wallensteen: *Sammanställning av resultatet av utvidgningsförhandlingarna*, 2003-04-10, s. 12-13.

⁶⁴ EESK varnar i sitt yttrande för allt för generösa övergångsbestämmelser på miljöområdet, C 85/110, 3.5.5.2.

⁶⁵ Gäller endast Polen då Cypern, Estland, Malta, Litauen, Slovakien, Tjeckien och Ungern fått kortare övergångsperioder.

utsläppsbegränsningar där högre värden än övriga EU kommer att tillåtas. En sådan lång period är villkorad med etappmål.

Att kandidatländerna har en lång väg att gå för att möta EU: s minimikrav märks då övergångsperioder för utsläpp av farliga ämnen i avloppsvatten har givits för tre av länderna fram till 2006 och 2007. Kandidatländerna har i vissa fall också fått övergångsperioder för tillstånd enligt direktivet om integrerad utsläppskontroll.⁶⁶

Kapitlet för *Tullunionen* omfattar som namnet antyder EU: s samlade tullagstiftning och har endast fått två övergångsperioder, en för Malta och en för Ungern, båda beträffande tulltaxan på särskilda produkter.

Som ovan beskrivits kom kapitlet för *Finansiella och budgetfrågor* att bli föremål för krav på övergångsperioder från samtliga kandidatländer. Det handlade främst om missnöje med återbetalningstakten till EU. Inga krav kom dock att accepteras utan en slags kompromiss utarbetades som gick ut på att ge Cypern, Malta, Tjeckien och Slovenien budgetär kompensation då dessa länder förutspåddes komma på en lägre ekonomiska nivå direkt efter anslutning än innan. De övriga länderna ansågs förbättra sin ekonomi direkt efter anslutning. Beslut fattades dock vid förhandlingarnas avslutande på Köpenhamnsmötet att ekonomiska medel från en tillfällig fond skulle utgå till samtliga länder under en begränsad tid för att ytterligare stärka ländernas nettopositioner.⁶⁷

Beträffande EU: s institutioner kommer särskilda institutionella övergångsperioder att behövas fram till dess att de i Nicefördraget nya reglerna för bl.a. röstning och tilldelning av platser till dels parlamentet, dels rådet kan börjar gälla. Dessa övergångsarrangemang föregås inte av krav. Ett exempel på institutionell övergångsperiod är att under den tid det gamla parlamentet fortfarande sitter fram till det nya röstar fram i juni 2004 kommer de nya medlemsstaterna att delta i sittningar med samma antal representanter som senare kommer att kunna väljas till det nya parlamentet.

3.2.3.3 Skyddsklausulerna

Aquisens sista kapitel, *Övrigt*, fungerar som namnet antyder som en ”förhandlingarnas slasktratt”, d.v.s. här samlas de frågor som inte riktigt föll in under något annat kapitel. Kapitlets kanske viktigaste del är den om de tre i anslutningsakten införda skyddsklausulerna. Dessa fungerar som ett slags komplement till övergångsperioderna i det att de kan påverka övergångsperiodens längd.

Den första klausulen, den s.k. *ekonomiska skyddsklausulen*, ger en ny medlemsstat möjlighet att hos kommissionen söka bemyndigande att vidta skyddsåtgärder i händelse av allvarliga svårigheter som efter anslutning skulle kunna uppstå och bli bestående inom någon ekonomisk sektor eller

⁶⁶ UD-EU, Karin Wallensteen, s. 17-19.

⁶⁷ Ibid, s. 21-22.

om ett visst geografiskt område får allvarligt försämrade ekonomi som följd. En medlemsstat i EU-15 kan under samma förutsättningar vidta skyddsåtgärder mot en ny medlemsstat.

Den andra, den s.k. *skyddsklausulen för den inre marknaden*, ger kommissionen möjlighet att fram till 1 maj, 2007 vidta åtgärder mot en ny medlemsstat om denna inte lyckats genomföra de åtaganden den gjort inom ramen för anslutningsförhandlingarna.

Den sista klausulen, *skyddsklausulen för rättsliga och inrikes frågor*, fungerar i stort på samma sätt som klausulen för den inre marknaden fast det här gäller huruvida en ny medlemsstat lyckats införliva, genomföra eller tillämpa bl.a. rambeslut, beslut som avser ömsesidigt erkännande på det straffrättsliga området och av direktiv och förordningar som avser ömsesidigt erkännande på det civilrättsliga området.⁶⁸

3.2.3.4 Godkända krav från EU

De övergångsperioder EU fick igenom i förhandlingarna är av tämligen genomgripande slag. De förhandlande parterna kom överens om en övergångsperiod för den *fria rörligheten för arbetstagare* från de nya medlemsländerna på upp till sju år efter anslutning. Jag kommer mer ingående behandla just utseendet av dessa regler i ett senare kapitel. Vidare fick EU för kapitlet för *Bolagsrätt* igenom en begäran om att hindra parallellimport av läkemedel från CÖE. Även ett utökat patentskydd ska inrättas vilket motiveras med att just patentregler införts alltför sent i CÖE-länderna. Någon tidsbestämning verkar inte finnas vilket får övergångsperioden att snarare likna ett undantag.

Inom kapitlet för *Transport* kommer det att tillfälligt införas ett stopp för rätten att utföra inrikestrafik med ett fordon registrerat i ett annat land, *cabotage*. Stoppet gäller de nya medlemsländerna reciprokt fram t.o.m. 2006 eller 2007 och beror på medlemsländernas försmak för successiv infasning på transportområdet.⁶⁹

Beträffande *Rättsliga och inrikes frågor*, vilket omfattar Schengenaquisen, ställdes inga krav på övergångsregler men däremot kommer gränskontrollerna omedelbart efter anslutning att behållas. Då det inom området för rättsliga och inrikes frågor handlar om att vinna medlemsstaternas respekt kommer först en noggrann kontroll ske av de nya medlemsstaternas efterlevnad av reglerna på området innan rådet kan ge sitt godkännande till fullt öppnande av gränserna. Effekten blir dock densamma som om det hade varit fråga om övergångsarrangemang. Den fördröjda öppningen av gränserna har också till viss del att göra med de övergångsperioder som kandidatländerna fått på jordbruksområdet; det är helt enkelt omöjligt att kontrollera efterlevnaden av det inskränkta försäljningstillståndet av produkter med lägre satta kvalitetskrav, och

⁶⁸ *Guide to the Negotiations Chapter by Chapter*, s. 22-23.

⁶⁹ *Ibid*, s. 30.

därigenom säkra livsmedelsstandarden i EU, utan någon slags gränskontroll. De kvarvarande gränskontrollerna kommer dessutom ha inverkan på den fria rörligheten av personer och även varor då personkontroller också kommer att finnas kvar med anledning av övergångsregler för bl.a. tobaksskatter. Fördröjningar vid gränserna mellan de nya och de gamla medlemsstaterna kommer säkerligen att uppstå som resultat.

Utöver den försiktiga hållningen till öppnande av gränserna har EU använt sig av en skyddsklausul på straff- och civilrättens område. Skulle samarbetet från ett av de nya medlemsländerna inom tre år efter anslutning inte visa sig fungera kan kommissionen tillsvidare frysa anknytande regler gentemot detta land och vidta åtgärder.⁷⁰ En av anledningarna till att EU väljer en sådan defensiv linje på detta område är missnöje med den administrativa kapaciteten hos polis, åklagare och domstolar i kandidatländerna. De svårigheter dessa länder haft med bekämpning av korruption, organiserad brottslighet och liknande har också bidragit till att göra denna del av Aquisen till en stor förtroendefråga.⁷¹

De övergångsregler som skapat mest diskussioner och frågor är den av EU framförhandlade övergångsperioden för den fria rörligheten för arbetstagare. Jag har av den anledningen valt att fördjupa mig i dessa regler, deras omfattning och de reaktioner som följt.

⁷⁰ *Guide to the Negotiations Chapter by Chapter*, s. 73.

⁷¹ För ländernas utveckling på området över rättsliga och inrikes frågor se kommissionens återkommande rapporter: Composite paper 1999, s. 15, Regular report 2000, s. 18, Regular report 2001, s. 13, COM (2002) 700 final, s. 15.

4 Övergångsregler för den fria rörligheten för arbetstagare

4.1 De första övergångsreglerna på området

De första övergångsreglerna för den fria rörligheten för arbetstagare inrättades i och med beslutet att stegvis införa fri rörlighet för personer 1961. De tre första åren var det fortfarande tillåtet att gynna ländernas egna medborgare framför invandrande arbetare. Från och med 1964 skulle samma rättigheter gälla för arbetstagare inom hela EU. Den fria rörligheten gällde dock inte rätten att fritt söka arbete i ett annat EU-land utan endast att ta emot ett erbjudet arbete. Under övergångsperioden fram till 1968 gällde olika former av skyddsklausuler parallellt. 1968 kom den fria rörligheten att gälla helt i EU men skyddsklausulen kom att fortsätta gälla fram till och med 1991.

4.2 Bakgrunden till reglerna

Den fria rörligheten för personer är en av de fyra hörnstenarna som bygger upp den inre marknaden vilket gör införandet av övergångsperioder på området problematiskt. Bakgrunden till att EU, genom Günter Verheugen⁷², lade fram förslag till övergångsregler för den fria rörligheten för arbetstagare vid anslutningsförhandlingarna kan sägas vara en kombination av politisk känslighet⁷³ och osäkerhet över effekten av utvidgningen på EU:s arbetsmarknad. Den fria rörligheten för personer är ett kapitel av fundamental betydelse för den inre marknaden och frågan ställdes huruvida det skulle anses nödvändigt att frångå viktiga principer och använda sig av övergångsregler. För att kunna finna svar på den frågan tog man dels hänsyn till beräknad rörlighet för arbetstagare och antaglig destination av sådan rörlighet, dels graden av osäkerhet över migrationens storlek och dess effekter på arbetsmarknaderna. Vid anslutningsförhandlingarnas inledning poängterade EU i sina ”Common positions”; *“the political and practical importance of this area of the Aquis and notes that there are sensibilities over the issue of mobility of workers. The question of mobility of workers in the labour markets will have to be taken into account at a later stage of the negotiations.”*⁷⁴

Kommissionen kom med ett antal förslag över möjliga åtgärder för att lösa problemet. De fem förslagen var att antingen fullständigt införa Aquisen vid anslutningen, införa skyddsklausuler, flexibla övergångsarrangemang, fasta

⁷² Kommissionsledamot med ansvar för utvidgningen.

⁷³ Jag syftar här på konflikten mellan medlemsländernas oro över en massiv arbetskraftsinvandring och kandidatländernas förväntningar på fri rörlighet.

⁷⁴ *Guide to the Negotiations Chapter by Chapter*, s. 5.

kvoter för arbetskraftsinvandring i antal personer eller slutligen en period där Aquisens regler på området inte alls skulle gälla.

Förslaget om fullständig tillämpning av Aquisen vid anslutning skulle på flera sätt vara negativt. Framför allt skulle man inte med detta alternativ försiktigt kunna närma sig en implementering av reglerna i syfte att i tid kunna upptäcka icke önskvärda effekter och inte heller ha ett effektivt skydd mot en eventuell massiv arbetskraftsinvandring som stör arbetsmarknaden i medlemsländerna. Inte heller skulle detta alternativ vara att föredra ur en politisk synvinkel med tanke på områdets känslighet. Däremot skulle alternativet gå bättre i linje med utvidgningens huvudprincip om fullständig implementering av Aquisen, spara mycket administrativ kraft, förhandlingar och dessutom inte göra intrång i den inre marknaden. Problemet med ojämn konkurrens på löneområdet i och med svart arbetskraft skulle också lättare kunna övervakas och lösas med en öppning av arbetsmarknaden.⁷⁵

Förslaget om att endast använda sig av skyddsklausuler skulle ha den fördelen att man som utgångsläge hade en fullständigt gällande Aquis, med alla dess fördelar, med möjligheter för både nya och gamla medlemsländer att kirurgiskt påverka särskilda intressen på arbetsmarknaden. Vad som däremot talar emot ett alternativ som detta är den oerhört intensiva övervakning av marknaden som måste ske och den administrativa kraft en sådan övervakning skulle kosta. Dessutom skulle förhandlingarna om hur dessa klausuler skulle se ut bli utdragna för att i möjligaste mån undvika missförstånd. Skyddsklausuler har använts sedan övergångsarrangemangen 1961 och även till varje utvidgning men de har aldrig satts i praktisk tillämpning.⁷⁶ Man vet således inte hur ett utnyttjande skulle komma att se ut.

Alternativet att använda sig av fasta kvoter, nationella, regionala eller sektoriella sådana, ger en önskvärd förutsägbarhet över gränserna och en viss trygghet åt befolkningen i och med möjligheten att kunna skraddarsy invandringen i vissa regioner eller sektorer. Detta alternativ innebär dock en förskjutning av problemet på framtiden och det administrativa arbetet med att fortsätta utfärda arbetstillstånd och utföra kontroller skulle också behöva fortsätta. Dessutom skulle kvotsystemet strängt arbeta mot den inre marknaden.⁷⁷

Det mest kontroversiella alternativet vore att helt enkelt behålla status quo genom att för en bestämd tid sätta ett stopp för Aquisens regler. Fördelen med detta system vore dess lätta tillämpning men hindrandet av den inre marknaden och omöjliggörandet av en smidig anpassning till de liberala reglerna gör att alternativet av politiska skäl är uteslutet.⁷⁸

⁷⁵ *Guide to the Negotiations Chapter by Chapter*, s. 19.

⁷⁶ *Ibid*, s. 20.

⁷⁷ *Ibid*, s. 23.

⁷⁸ *Guide to the Negotiations Chapter by Chapter*, s. 24.

I förhandlingarna var det av yttersta vikt att väga medlemsländernas oro med kandidatländernas förväntningar. Om oron hos medlemsländerna helt skulle respekteras vore en variant med ett generellt stopp för Aquisens regler på området att föredra. En sådan lösning skulle som sagt endast skjuta eventuella problem med implementeringen av den fria rörligheten på framtiden, hindra den inre marknadens funktion och dessutom knappast accepteras av kandidatländerna. Skulle den oro som florerade i medlemsländerna inte respekteras vid förhandlingarna skulle förtroendet hos befolkningen sjunka liksom opinionen för utvidgningen. En tillräckligt låg opinion i medlemsländerna skulle i sin tur hota att haverera hela utvidgningen. På samma sätt skulle kandidatländerna tappa tilltro och tillförsikt om de inte fick tillräcklig tillgång till den inre marknadens fördelar. EU valde att gå på de flexibla övergångsarrangemangens linje vilket enligt mig kan ses som en lyckad kompromiss mellan de olika alternativen. Kommissionen kom med två versioner av sitt förslag om övergångsarrangemang:

1. *Fri rörlighet efter en övergångsperiod, automatisk översyn efter bestämd tid eller efter begäran av ny medlemsstat, garanti för medlemsstat att ha möjlighet att behålla den ursprungliga tidsperioden för sitt territorium.*
2. *Fri rörlighet i hela det utvidgade EU efter en bestämd övergångsperiod och en översyn vid förutbestämd tid.*⁷⁹

Det första alternativet föreföll som det mer flexibla av de två då nackdelen med det andra var att det skulle ställa mycket högre krav på övervakningen av arbetsmarknaderna. Alternativ två, som är närmast identiskt med det som tillämpades vid utvidgningen 1986, verkade också i sammanhanget långt mer stölbent än det första med tanke på de olika effekter anslutningen skulle få beroende på område. Att ha en enda lång övergångsperiod, lika gällande i alla medlemsstater, skulle bara onödigt hindra den inre marknaden i de regioner där den fria rörligheten skulle kunna implementeras fortare. Kandidatländerna kom att acceptera reglerna då medlemsländerna i anslutningsfördraget skulle bifoga en deklaration över sina strävanden att successivt öppna sina nationella arbetsmarknader för medborgare från de nya medlemsländerna. Dessutom skulle arbetsmarknaderna redan vid tiden för anslutningen vara betydligt mer lättillgängliga för dessa arbetstagare än för de från tredje land.⁸⁰

4.2.1 Omfattningen av migrerande arbetare

I förhandlingarnas början visade de medlemsstater med gränser till kandidatländerna oro inför effekten på arbetsmarknaden i just gränsregionerna av utvidgningen. Europeiska rådet i Nice uppmanade kommissionen att komma med ett program över hur man skulle gå tillväga för att stärka gränsregionernas konkurrenskraft. Kommissionen presenterade år 2001 en analys över den ekonomiska situationen i gränsregionerna där

⁷⁹ Europeiska Kommissionen "Information note": *FREE MOVEMENT IN THE CONTEXT OF ENLARGEMENT*, 6 mars 2001, s. 21-22.

⁸⁰ Se t.ex. förhandlingsresultatet med Polen: Europeiska kommissionens, *Enlargement Weekly – 7 january 2002*.

man utgick ifrån tre huvudproblem: Den socioekonomiska situationen i gränsregionerna, befintligt EU-stöd till gränsregionerna och slutligen möjliga åtgärder för att stärka konkurrenskraften i gränsregionerna. Bl.a. visade resultat av analysen att de mot kandidatländerna gränsande regionerna i Finland, Grekland, Italien, Tyskland och Österrike skiljer sig stort ifrån varandra i fråga om socioekonomisk utveckling. Arbetslösheten i t.ex. tyska regioner gränsande mot Polen och Italienska motsvarigheter mot Slovenien skiljde sig väsentligt från varandra vilket visade att behovet av nödvändiga åtgärder i utvidgningsprocessen var olika för olika gränsregioner. Att åtgärder skulle bli nödvändiga visade sig inte enbart viktigt för arbetsmarknaden i gränsregionerna utan också för befolkningens inställning till själva utvidgningen som här visade sig vara mest negativ i hela EU.⁸¹ Kommissionens analys ledde fram till koncentrerad resurstilldelning för de utsatta områdena. Resurserna består av ekonomiskt stöd tagna delvis ur strukturfonderna. Stödet har ökats undan för undan och en del går även till kandidatländernas sidor om de aktuella gränserna.⁸²

Några definitiva svar på hur medlemsländerna skulle komma att påverkas av en utvidgning är svårt att säga då de undersökningar som företagits gett skilda resultat, mycket beroende på metodologi. De undersökningar som kommissionen använt som underlag till sin analys och senare också till sina informations skrifter till rådet visar sammantaget att migrationsflödet i EU i stort inte kommer att bli särskilt stort utan det skulle istället koncentrera sig till vissa länder eller regioner och då särskilt gränsregionerna. Många siffror i undersökningarna baserar sig på långtidseffekter vilket kan ge missvisande resultat på effekterna tiden närmast efter anslutningen. Undersökningarna innehåller dessutom olika variabler såsom säsongsarbetare, familjer och studenter vilket än mer ger osäkra siffror över mängden arbetare.

Några säkra uppgifter kunde kommissionen alltså inte presentera utan endast möjliga scenarion. Istället gick mycket av undersökningarna ut på att söka incitament för arbetskraftsinvandring. Inom gränsregionerna är detta viktigt då medlemsländerna, om de känner till incitamenten, lättare själva kan komma till rätta med eventuella problem genom särskilda förberedelser. Att finna incitament till migration gäller särskilt på gränsarbetare och pendlare. Man har funnit att restid inverkar mer på dessa arbetare än avstånd. Dessutom spelar mängden medpendlare roll för arbetaren liksom infrastrukturen kring arbetsplatsen. En mängd faktorer har inverkan på benägenheten att migrera. I kommissionens undersökningar har man använt sig av de "vanliga" faktorerna som hög arbetslöshet i hemlandet, geografisk närhet och stora inkomstskillnader men också faktorer som migrationstraditioner i landet, etniska eller politiska problem, kultur- och

⁸¹ Communication from the Commission on the impact of enlargement on regions bordering candidate countries - *Community action for border regions*, COM (2001) 437 final.

⁸² Europeiska kommissionen: *LÄGESRAPPORT OM MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN OM UTVIDGNINGENS FÖLJDER FÖR DE REGIONER SOM GRÄNSAR TILL KANDIDATLÄNDERNA, GEMENSKAPSÅTGÄRD FÖR GRÄNSREGIONERNA*, KOM (2002) 660 slutlig.

språkbarriärer och slutligen ekonomiska förväntningar. Just de ekonomiska förväntningarna är intressanta eftersom själva EU-inträdet kan öka de ekonomiska förväntningarna i hemlandet och på så sätt minska benägenheten att söka arbete i ett annat land. Detta fenomen har ansetts vara en av orsakerna till den oväntat låga migration som följde vid Spaniens och Portugals anslutningar.

Den geografiska närheten är en faktor som nu är av väsentligt större betydelse än vid 1986 års utvidgning då gränserna mot EU nu är så mycket större. Gränsområdet sträcker sig ju från Finland i norr till Italien och Grekland i söder.

Tyskland och Österrike var de länder som visade mest oro över hur arbetsmarknaden skulle påverkas av att kandidatländerna omedelbart efter anslutning skulle få tillgång till den fria rörligheten för arbetstagare. Oron bygger till stor del på antaganden att arbetskraftsinvandringen skulle följa nuläget i Tyskland och Österrike. Om man tänkte sig att arbetskraftsinvandringen kommer att följa dagens mönster skulle Tyskland få ta emot ca två tredjedelar och Österrike omkring 10 % av CÖE: s migrerande arbetstagare de första åren.⁸³ Vissa tyska gränsregioner har dubbelt så hög arbetslöshet i jämförelse med genomsnittet i EU. Men även vissa gränsregioner i Österrike och Grekland är starkt missgynnade. Med bakgrund av det anteciperade migrationsflödet till gränsregionerna ansåg bl.a. EU: s Regionskommitté att övergångsregler skulle vara befogade under förutsättning att de inte tjänade till att behålla status quo för arbetsrörligheten.⁸⁴

4.2.2 Ekonomiska effekter

Arbetskraftsinvandring kan också få ekonomiska effekter vilket kommissionen räknat med. De undersökningar som finns pekar dock alla på att dessa effekter inte kommer att bli stora. Inom området för lönekostnader anses dessa lägre än det bidrag arbetaren tillför ekonomin i stort. Man räknar här alltså med små vinster per capita som förvisso riskerar att fördelas ojämnt. Historiskt sett har arbetskraftsinvandringen sedan införandet av den fria rörligheten haft liten effekt på de inhemska arbetsmarknaderna och lite talar för att detta tillstånd kommer att ändras.

Svart arbetskraft är ett problem i medlemsstater med gränser mot CÖE p.g.a. dess effekter på arbetsmarknaden. En fri arbetskraftinvandring skulle enligt undersökningar komma tillrätta med problem som underbetald arbetskraft och ojämn lönekonkurrens genom större kontrollmöjligheter i och med en öppen arbetskraftsinvandring.

⁸³ Europeiska kommissionen: *FREE MOVEMENT IN THE CONTEXT OF ENLARGEMENT*, s. 8.

⁸⁴ Opinion of the Committee of the Regions on the "Employment policy aspects of EU enlargement", OJ C 107, 03/05/2002, s. 94, 3:9.

Gränsarbetare är ett svårt kapitel då de ekonomiska effekterna är svåröverblickade genom att arbetaren tar med sig sin lön till bosättningslandet istället för att sätta den i omlopp i värdlandet. Å andra sidan går bosättningslandet miste om inkomstskatten.⁸⁵

Vid utvidgningen 1986 fruktade vissa medlemsstater en okontrollerad arbetskraftsinvandring från Portugal och Spanien. Denna fruktan förde med sig krav på övergångsperioder. Med facit i handen kan man konstatera att den stora migrationsströmmen man då fruktade uteblev helt och hållet. Överhuvudtaget är migrationen inom EU mindre än förväntat för arbetstagare, ca 2 % av EU:s befolkning arbetar i ett annat EU-land. Med tanke på de olikheter som dock finns mellan dessa två utvidgningar kan man inte med tillräckligt stor säkerhet förutsäga hur arbetskraftsinvandringen kommer att arta sig. Detta kombinerat med en oproportionerlig hög arbetskraftsinvandring i gränsområdena i Tyskland och Österrike gjorde att Europeiska rådet i juni 2001 beslutade att tillämpa övergångsperioder för att gradvis liberalisera den fria rörligheten för arbetstagare.

4.3 De föreslagna reglernas omfattning

Reglerna omfattar en övergångsperiod på upp till sju år, en översynmekanism, skyddsklausuler samt specialarrangemang för vissa länder. Reglerna är intagna i anslutningsfördraget och specificerat i för varje land särskilda bilagor. För samtliga kandidatländer förutom Cypern och Malta är reglerna identiska, *se 4.4.1.6.*

4.3.1 Övergångsperioden

Övergångsperioden har överenskommits med alla kandidatländerna utom Cypern⁸⁶ och Malta⁸⁷. Reglerna kommer att beröra den fria rörligheten för arbetstagare så som den stipuleras i artikel 39 i EG-fördraget. Artiklarna 1-6 i förordning 1612/68⁸⁸ och vid behov också bestämmelserna i rådets direktiv 68/360/EEG⁸⁹ kommer tillfälligt att sättas ur spel för att ge medlemsländerna möjlighet att fortsätta tillämpa sina nationella regler och bilaterala överenskommelser i förhållande till arbetssökande från icke EU-länder gentemot arbetstagare från de nya medlemsländerna. Konkret innebär detta att den fria rörligheten för arbetstagare kommer att bli inskränkt under minst två och upp till sju år efter anslutningen mellan EU-15 och de nya medlemsländerna. De nuvarande medlemsländerna kommer sinsemellan att fortsätta tillämpa EU:s regler som vanligt. Trots att kandidatländerna inte

⁸⁵ Säsongarbetare kommer troligtvis inte alls att påverka ländernas arbetsmarknader.

⁸⁶ Cypern kommer att behandlas som en av EU-15 vad beträffar den fria rörligheten för arbetstagare.

⁸⁷ Malta har fått särskilda arrangemang godkända.

⁸⁸ Artiklarna behandlar arbetstagarers rätt till anställning i ett annat EU-land på samma villkor som en medborgare i sökarlandet.

⁸⁹ Reglerar bl.a. de handlingar som kan krävas av arbetaren och hans familj för beviljande av uppehållstillstånd.

ansökt om några övergångsregler på arbetarområdet har de tillåtits gentemot varandra att tillämpa nationella regler.⁹⁰ Övergångsreglerna är reciproka, d.v.s. det nya medlemsland mot vilket nationella regler tillämpas kan i sin tur tillämpa nationella regler gentemot medlemsstaten. Skulle medlemsstaterna välja att utnyttja övergångsperioden står det dem fritt att i sina nationella bestämmelser närma sig EU:s regler.⁹¹

Övergångsreglerna tar endast sikte på arbetstagare så som definierat i EU-rätten⁹² vilket även inkluderar pendlare och gränsarbetare. Att starta företag, vare sig som enskild firma eller som aktiebolag, kommer inte omfattas av övergångsreglerna. Likaså kommer inte heller studenter, pensionärer eller familjemedlemmar att omfattas. Det ömsesidiga erkännandet av kvalifikationer kommer också det vara orört.⁹³

Särskilda regler som syftar till att skydda arbetstagare från de nya medlemsländerna har tagits fram. En preferensregel kommer att ge arbetstagare som söker arbete i EU-15 förtur gentemot arbetstagare från tredje land på de arbeten som kan erbjudas dem. Till detta kommer en ”stand still clause” stipulerandes att de regler för tillträdet av den nationella arbetsmarknaden som gäller vid tiden för undertecknandet av anslutningsfördraget inte får tillämpas mer restriktivt gentemot medborgare i de nya medlemsstaterna, t.ex. får de kvoter som redan existerar för erbjudande av arbeten inte minskas.⁹⁴ Om en arbetare vid tiden för anslutning redan har arbetstillstånd för arbete under en sammanhängande period av minst 12 månader i en medlemsstat kommer han/hon att åtnjuta samma rättigheter som övriga EU-medborgare. Samma gäller en arbetare som efter anslutning beviljas arbetstillstånd för arbete under likaså minst 12 månader. Tillträdet till arbetsmarknaden gäller dock inte automatiskt i ett annat medlemsland och om arbetaren frivilligt lämnar landets arbetsmarknad upphör det oinskränkta tillträdet till landets arbetsmarknad.

4.3.1.1 De första två åren

De första två åren efter anslutningen kommer en generell övergångsperiod att gälla för samtliga nya medlemsstater förutom Cypern och Malta. Då medlemsländerna under övergångsperioden kommer att kunna fortsätta tillämpa sina nationella lagstiftningar gentemot arbetstagare ifrån en icke-

⁹⁰ European Commission, Directorate-General Enlargement, Directorate B, Hungary team, *FREE MOVEMENT FOR PERSONS- A PRACTICAL GUIDE FOR AN ENLARGED UNION*, s. 7.

⁹¹ I anslutningsfördraget är inlagd en uppmaning till länderna att i de nationella reglerna närma sig EU:s regelverk.

⁹² För definitioner se EG-domstolens domar i målen: 53/81, D.M. Levin mot Secrétaire d'Etat à la justice, REG 1982 s. 1035 p. 17, 66/85, Deborah Lawrie-Blum mot Land Baden-Württemberg, REG 1986 s. 2121 p. 17, 139/85, R.H. Kempf mot Staatssecretaris van Justitie, REG 1986 s. 1741 och mål 171/88, Rinner-Kuhn, REG 1989 s. 2743.

⁹³ EU har uppfordrat de länder som tidigare tillhörde Sovjetunionen att se till att yrkesutbildningar införskaffade innan självständigheten harmoniserar med dagens motsvarande utbildningar och därmed också EU:s direktiv.

⁹⁴ Anslutningsfördraget 2004, anslutningsakten, artikel 24, bilagorna V-X, XIII och XIV, fri rörelse för personer, artikel 12.

medlem innebär detta att arbetstillstånd krävs för att få arbeta i landet. Under de första två åren kommer det inte att vara möjligt att tillämpa EU: s regelverk på området annat än genom att anpassa den nationella lagstiftningen till att motsvara EU: s. EU uppmuntrar explicit medlemsstaterna att anpassa sina lagstiftningar till att närma sig EU: s regler.⁹⁵ När de första två åren är över skall medlemsländernas arbetsmarknader öppnas helt enligt EU: s regelverk. Medlemsländerna kan dock få fortsätta tillämpa sina nationella regler om de till kommissionen anmäler härom efter rådets utvärdering men innan tvåårsperiodens slut. En dylik anmälan behöver inte motiveras. Uteblir anmälan skall EU-reglerna börja gälla fr.o.m. det tredje årets början.⁹⁶

4.3.1.2 År två till fem

Anmälan att få förlängd övergångsperiod gäller till och med utgången av det femte året efter anslutningen, alltså 1 maj, 2009. Medlemsländerna kan dock när som helst under denna treårsperiod välja att övergå till EU: s regler under förutsättning att anmälan härom görs till kommissionen. För att under ytterligare två år få tillämpa övergångsreglerna måste en motiverad anmälan tillställas kommissionen innan slutet av det femte året efter anslutningen. En dylik anmälan kan inte lämnas såvida inte de tidigare tre åren av övergångsperioden utnyttjas. Man kan alltså inte hoppa fram och tillbaka mellan de nationella och EU: s regler. Dock finns en särskild skyddsklausul, se nedan.

4.3.1.3 År fem till sju

För att fortsätta tillämpa de nationella reglerna krävs dels att landet meddelar kommissionen härom, dels att landet i sin motivering visar att det uppstår eller hotar att uppstå allvarliga störningar av arbetsmarknaden om reglerna i artikel 1-6 i förordning 1612/68 skulle börja tillämpas.⁹⁷ När sju år har gått från dagen för anslutning skall den fria rörligheten för arbetstagare gälla fullt ut i alla medlemsstater i EU.

4.3.1.4 Översynsmekanismen

Inom två år från anslutningen skall en utvärdering ske över övergångsperiodens effekter. En utvärdering är enligt EESK en förutsättning för ett flexibelt övergångsarrangemang då migrationen troligtvis inte kommer att påverka unionen på samma sätt överallt.⁹⁸ Utvärderingen företas av rådet och grundas på en rapport från kommissionen.⁹⁹ Rådet ska företa ytterligare en utvärdering om detta begärs av en ny medlemsstat. En begärd utvärdering skall beredas inom sex månader. Den extra utvärderingen baseras liksom den första på en rapport

⁹⁵ Anslutningsfördraget 2004, Slutakten III C.

⁹⁶ Anslutningsakten, artikel 24, bilagorna V-X, XII & XIII, fri rörlighet för personer, artikel 3.

⁹⁷ Ibid, artikel 5.

⁹⁸ Se: Opinion of the European Economic and Social Committee on “*Freedom of movement for workers in the single market (Single Market Observatory)*”, OJ C 155, 29/05/2001.

⁹⁹ Anslutningsakten, artikel 24, bilagorna V-X, XII & XIII, fri rörlighet för personer, artikel 3.

från kommissionen samt underlag för vilka villkor som medlemsstaterna tillämpar gentemot de nya medlemsländerna.¹⁰⁰

4.3.1.5 Skyddsklausulen

För medlemsstater som valt att övergå till EU: s regler finns som sagt ingen möjlighet att åter tillämpa sina nationella regler gentemot en ny medlemsstat. Istället finns det en skyddsklausul som fungerar som en slags försäkring som ger en medlemsstat möjlighet att till kommissionen inkomma med en begäran om att EU: s regler inom en viss region eller ett visst yrke helt eller delvis inte skall tillämpas.

Om ett medlemsland anser att det upplever eller förutser störningar på sin arbetsmarknad som allvarligt skulle kunna hota levnadsstandarden eller sysselsättningsnivån i en viss region eller ett visst yrke kan landet meddela kommissionen och de andra medlemsstaterna om dessa störningar samt till kommissionen begära att få vidta åtgärder mot dessa störningar. Det är endast störningar på arbetsmarknaden som berättigar till skyddsklausulen. Begäran innehåller en förfrågan om att avstå från tillämpning av artiklarna 1-6 i förordning 1612/68 helt eller delvis för att inom den drabbade regionen eller yrket komma till rätta med problemet.¹⁰¹ Hur allvarliga störningarna kan vara för att få begära åtgärder är upp till varje stat att bestämma. Skyddsklausulen syftar till att återställa situationen på arbetsmarknaden till den normala. Medlemsstaten skall meddela kommissionen och de övriga medlemsstaterna om störningarna samt förse dem med information om störningens karaktär. Kommissionen kan bifalla en begäran helt eller delvis men också avslå den. Kommissionen skall ge besked över beslutet inom två veckor inklusive beslutets omfattning. Rådet skall underrättas om det beslut kommissionen tar och samtliga medlemsländer kan inom en tvåveckorsperiod efter beslutet begära att rådet ändrar eller upphäver beslutet. Om begäran bifalles får landet som sagt hindra medborgare från medlemsländer att utan arbetstillstånd arbeta i landet. De arbetare och deras familjer som redan arbetar i landet får ej särbehandlas.

Skulle ett medlemsland finna att störningen på dess arbetsmarknad är så allvarlig att det inte finns tid att invänta kommissionens beslut kan landet självt bestämma att börja tillämpa nationella regler istället för kapitel 1-6, förordning 1612/68. Kommissionen skall informeras om detta i efterhand samt om skälen därtill. För akuta fall gäller liksom ovan att det är medlemslandet självt som avgör störningens grad. Kommissionen kan inte överpröva landets agerande, dock kan den, om den finner det nödvändigt få medlemslandets agerande prövat i EG-domstolen genom ett överträdelseförfarande.

4.3.1.6 Specialarrangemang

Vid anslutningsförhandlingarna begärde EU endast övergångsarrangemang gentemot CÖE och således inte mot vare sig Cypern eller Malta. Cypern

¹⁰⁰ Anslutningsakten, artikel 24, bilagorna V-X, XII & XIII, fri rörlighet för personer, artikel 4.

¹⁰¹ Ibid, artikel 7.

accepterade Aquisens regler helt men Malta uttryckte viss oro inför den fria rörlighetens effekter på öns relativt lilla befolkning; då inga regler krävdes gentemot Malta kunde landet heller inte utnyttja reglernas reciprocitet. EU gick Malta till mötes och godkände en skyddsklausul i händelse av allvarliga störningar på landets arbetsmarknad. För Maltas del gäller samma regler som för medlemsstaterna beträffande meddelande av störningar till övriga medlemsstater och kommissionen samt reglerna vid akuta och exceptionella fall. Skyddsklausulen gäller fram till och med år 2010.¹⁰²

I och med att arbetskraftsinvandringen förväntas bli oproportionerligt störst i Tyskland och Österrike får de som enda medlemsstater rätt att förutom artikel 39 EGF också begränsa den fria rörligheten för tjänster i artikel 49:1, samma fördrag. Begränsningen gäller främst känsliga servicesektorer som för Tysklands del är byggnadsindustrin och för Österrikes del t.ex. vård-, säkerhetsområden och även här byggnadsindustrin.¹⁰³

4.4 Övergångsregler vid tidigare utvidgningar

4.4.1 Jämförelsen med tidigare utvidgningar

För att på något vis få perspektiv på de övergångsarrangemang som överenskommit med de kandidatländerna tar man bäst en titt bakåt på tidigare utvidgningar. Då det som sagt inte finns några fasta ramar kring vilka övergångsbestämmelser som kan accepteras och inte, används tidigare erfarenhet i stor utsträckning som referens. Trots kommissionens rekommendationer har förhandlingar vid tidigare utvidgningar lett till utdragna övergångsperioder. Inom ramen för den fria rörligheten för varor tog det mer än tio år att implementera ett antal handelsprinciper för medelhavsländerna och efter 1995 års utvidgning behövdes specialarrangemang för transport och miljöfrågor.¹⁰⁴

Inte alla utvidgningar är jämförbara. De länder som nu kommer att ansluta sig till unionen kan alla kännetecknas med att de alla har relativt låg BNP/Capita, de har alla fram tills nyligen haft instabil politisk struktur och de har inte stor erfarenhet av EU:s policy. Dessutom kommer de med största sannolikhet att bli nettobidragstagare. I en diskussion kring övergångsarrangemang vore det alltså klokast att jämföra med tidigare utvidgningar där länder med liknande karakteristika anslutits, alltså med Grekland, Portugal och Spanien. Sverige, Finland och Österrike var alla EFTA-medlemmar vilket innebar att ett utpräglat samarbete redan existerade med EU. Således behövdes inga stora ansträngningar för att införa EU-policy i dessa länder. Inte heller var det fråga om länder som var i behov av stöd för att kunna stå sig konkurrensmässigt med övriga EU.

¹⁰² Se UD-EU, Karin Wallensteen, s. 3 samt anslutningsakten, artikel 24, bilaga XI, artiklarna 1-4.

¹⁰³ Anslutningsakten, artikel 24, bilagorna V-X, XII & XIV, artikel 13.

¹⁰⁴ Grabbe, s. 59.

Viktigt var också att opinionen i övriga EU då var starkt för en anslutning eftersom nya nettobidragsgivare var varmt välkomna efter 1981 och 1986 års utvidgningar.

Vid en dylik jämförelse måste man dock tänka på att det finns vissa viktiga skillnader mellan då och nu, mellan Grekland, Portugal och Spanien å ena sidan och CÖE och Cypern och Malta å andra. Det handlar nu om en tillkommande befolkning av ca 75 miljoner, CÖE: s BNP/Capita är endast hälften av den i Grekland, Portugal eller Spanien vid deras anslutning, dessutom är EU: s regelverk idag med den inre marknaden så mycket större och mer invecklat än den var i början av åttiotalet. Övergångsperioderna som överenskommit har en direkt koppling till kandidatländernas ekonomi och deras befolkning. Med en låg ekonomisk nivå kommer också relativt låga löner vilket kan bli ett konkurrensproblem för vissa delar på marknaden, särskilt den oreglerade arbetsmarknaden. Detta har EU löst med hjälp av övergångsperioder. Med en låg ekonomisk nivå i kombination med öppna gränser kommer incitament att flytta på sig för att hitta bättre arbetsmöjligheter. Detta har EU löst med hjälp av övergångsperioder. Med en svag politisk stabilitet i kandidatländerna följer förtroendeproblem. Detta har EU ”för säkerhets skull” löst med hjälp av skyddsklausuler.

4.4.2 Greklands övergångsperioder

Inför Greklands anslutning 1981 gick diskussionerna kring landets låga BNP/Capita. Kommissionen ansåg till och med vid ett tillfälle att Grekland vid anslutning skulle kunna vara en ekonomisk risk och avrådde ett inträde. Grekland är fortfarande jämte Irland EU: s största nettobidragstagare och sedan inträdet har dess ekonomiska nivå inte nått upp till förväntningarna. Vid inträdet, den 1 januari 1981, kom en sjuårig övergångsperiod för arbetstagare att börja gälla. Likt de nuvarande reglerna innebar Greklands regler att artiklarna 1-6 i förordning 1612/68 först skulle komma att gälla 1 januari, 1988. Vidare inskränktes ytterligare artiklar i samma förordning för lika lång tid.¹⁰⁵ Viss åtskillnad gjordes mellan maka/make och barn till arbetstagare och dennes övriga familjemedlemmar.¹⁰⁶ Någon skyddsklausul fanns inte tillgänglig, inte heller någon särskild översynsmekanism.

4.4.3 Portugals och Spaniens övergångsperioder

Inför Portugals och Spaniens anslutningar 1986 var oron stor inför en eventuell massiv arbetskraftsinvandring. Då som nu var det de ekonomiska och sociala skillnaderna mellan dessa båda före detta diktaturer och övriga EU som var den främsta faktorn i misstankarna. Faktorer som då gjordes gällande för incitament till migration var liksom nu geografisk närhet, kulturella traditioner, inkomstklyftor, arbetslöshet och benägenhet att immigrera. Till stor del liknade de övergångsregler för Portugal och Spanien de regler som 2004 kommer att börja gälla för de anslutande CÖE-länderna. Övergångsperioden innebar då som nu att artikel 1-6 i förordning 1612/68

¹⁰⁵ Artiklarna 13-23, Anslutningsfördraget 1980, artikel 45:1, OJ L 291; 19/11/1979, s. 26.

¹⁰⁶ Ibid, artikel 45:2.

inte skulle gälla inom EU gentemot spanska och portugisiska medborgare fram till 31 december, 1992.¹⁰⁷ Ett specialfall var Luxemburg som fick behålla sina nationella regler fram till och med 31 december, 1995. Till skillnad mot de regler som nu förhandlats fram men i likhet med Greklands gällde först ingen generell övergångsperiod för att sedan bli valfri. Däremot fanns det en översynmekanism som gav rådet i uppdrag att efter fem år utvärdera resultat och effekter av övergångsperioden med en rapport från kommissionen som underlag.¹⁰⁸ I sin lägesrapport från 1991¹⁰⁹ fann kommissionen att några störningar på medlemsländernas arbetsmarknader inte var att vänta. Efter överlämnande till rådet beslutade detta att korta övergångsperioden till 6 år och 8 år i Luxemburgs fall.¹¹⁰

Reglerna då omfattade samma grupp av personer som de förestående, även avseende medlemmar. För den familj som redan vid tiden för anslutningen var bosatt i landet där arbetaren var verksam hade samma rättigheter som denne medan familjen som först efter anslutningen flyttade efter arbetaren först tre år efter flytten fick dylika rättigheter.¹¹¹

Vid tiden för anslutningen fanns det redan ett så stort antal Portugisiska och Spanska medborgare som bodde i ett EU-land att man pratade om att utvandringen hade nått sin kulmen. Detta blev sedermera också bekräftat genom den utvärdering Eurostat gjort där den Portugisiska och Spanska utvandringen till övriga EU varit ringa sedan deras anslutning. I Tyskland hade arbetskraftsinvandringen till och med minskat. Eurostat 2000 har inte kunnat finna någon koppling mellan befolkningsändringar, arbetstillfällen eller immigration och anslutningen med Grekland, Portugal och Spanien.¹¹²

Efter övergångsperioden behöll Spanien en stabil nivå av arbetskraftsmigration medan Portugal och Grekland ökade något. Alla förblev dock inom ramen för övriga EU-länders migrationsmönster, 1,5-2 %.

4.5 Reaktionen på övergångsreglerna

Som övergångsreglerna ser ut idag kan man säga att en klar förbättring har skett jämfört med tidigare utvidgningar, särskilt med tanke på de nuvarande reglernas större flexibilitet. De ändringar som skett sedan dess är dock nödvändiga med tanke på de skillnader som finns mellan utvidgningarna. Flexibla regler är enligt mig en nödvändighet då det dels handlar om en

¹⁰⁷ Anslutningsfördraget 1985, artikel 56:1 (Spanien), OJ L 302, 15/11/1985, s. 35 och artikel 216:1 (Portugal), OJ L 302, 15/11/1985, s. 88.

¹⁰⁸ Ibid, artikel 56:2 och 216:2.

¹⁰⁹ European Commission, COM (1991) 124.

¹¹⁰ Europeiska kommissionen: *FREE MOVEMENT OF WORKERS IN THE CONTEXT OF ENLARGEMENT*, s. 16.

¹¹¹ Anslutningsfördraget 1985, artikel 57b och 217b att jämföra med Anslutningsakten 2004 artikel 24, bilagorna V-X, XIII och XIV, fri rörlighet för personer, artikel 8.

¹¹² Ibid, s. 16.

utvidgning med 10 länder med olika förutsättningar, dels ett EU med 15 medlemmar som i sig skiljer sig mycket åt. Den översyn som enligt dagens regler kommer att utföras innan det andra årets slut är en bättre lösning än de fem åren som gällde innan då detta möjliggör en snabbare övergång till den fria rörligheten. Då en anmälan till kommissionen om fortsatt tillämpning av de nationella reglerna inte behöver motiveras kommer antagligen de länder som uttryckt oro inför utvidgningen att ”för säkerhets skull” fortsätta tillämpa dessa regler. Det faktum att länderna inte kan återgå till sina nationella regler om de väl skulle ha valt EU:s regler, med undantag för den något komplicerade skyddsklausulen, gör att länderna indirekt kommer att känna sig tvingade att dra nytta av tillfället att ”skydda” sig. Ett utmärkt exempel är den svenska inställningen.

4.5.1 Sverige

4.5.1.1 Svensk utredning

Sveriges inställning till utvidgningen är väl över genomsnittet i EU med 61 % av befolkningen som är för och 27 % emot.¹¹³ Detta faktum återspeglas också i regeringen som inte ser på utvidgningen med någon oro. Vid Europeiska rådets möte i Köpenhamn i december 2002 verkade Sverige för en linje att omedelbart efter anslutningen öppna sin arbetsmarknad för medborgare från de nya medlemsstaterna. Redan i juni 2001 tillkännagav statsminister Göran Persson öppet att Sverige vill ge arbetstagare från kandidatländerna lika rätt att söka arbete som resten av EU:s medborgare och att Sverige skulle verka för att andra medlemsländer skulle göra likadant.¹¹⁴ Detta bekräftades också vid ett möte med kandidatländernas utrikesministrar senare samma månad. Sverige har sedan dess stått fast vid att inte använda sig av övergångsarrangemangen efter den generella första tvåårsperioden. Däremot har regeringen förbehållit sig rätten att vidta lämpliga åtgärder om de liberala reglerna mot förmodan skulle leda till allvarliga problem på den svenska arbetsmarknaden.¹¹⁵

I början av februari 2002 fick migrationsminister Jan O Karlsson i uppdrag av regeringen att tillsätta en särskild utredning¹¹⁶ för att undersöka hur arbetstagare från de nya medlemsstaterna från anslutningsdagen skall få tillgång till svenska arbetsmarknaden på samma villkor som övriga EU-medborgare samt bedöma sannolikheten för att arbetskraftsinvandringen från nya medlemsländer skulle medföra störningar på den svenska arbetsmarknaden. Utredningen leddes av Berit Rollén och presenterades 15 januari, 2002. Utredningen kom fram till att det inte förelåg någon större risk för en massiv arbetstagarinvandring då Sverige inte kan ses som tillräckligt attraktivt och att det av den anledningen inte var berättigat att

¹¹³ EUROBAROMETER 57- NATIONELL STANDARDRAPPORT, ”EU på tröskeln till förändring - så tycker vi i Sverige”, 2002-11-11.

¹¹⁴ Statsministern har emellertid vid senare tillfälle ansett att övergångsreglerna är något normalt. Se Sveriges Riksdag, Snabbprotokoll, 2002/03:13, 07/11/02.

¹¹⁵ Regeringskansliet, Skriftligt svar av Anna Lindh, *Skriftligt svar på fråga av Sten Tolgfors om östutvidgningen*, fråga nr. 2000/01:1346, 2001-06-21.

¹¹⁶ SOU 2002:116.

använda sig av övergångsreglerna. En bifogad rapport över effekterna av arbetskraftsinvandring visar genom jämförelser av tidigare arbetskraftsinvandring att effekterna i huvudsak är positiva vad beträffar nationalekonomin och arbetsmarknaden.¹¹⁷ Utredningen pekar på att ett öppnande av arbetsmarknaden skulle medföra en risk för en ökad organiserad brottslighet inriktad på att sälja falska arbeten i syfte att ge folk tillgång till det svenska välfärdsystemet och sjukvården. Anledningen är en kombination av det frikostiga svenska trygghetssystemet och EU: s definition på arbete som enligt EG-domstolen är så lite som 10 timmar i veckan.

Exempelvis kan i princip en polsk arbetare efter att ha innehaft en tjänst under ett års tid i sitt hemland åka till Sverige, arbeta en dag på den svenska arbetsmarknaden och sedan få arbetslöshetsersättning om ca 320 kronor/dag att jämföra med den polska motsvarigheten på ca 800 kronor/månad.¹¹⁸

Utredningen föreslog att Sverige skulle utnyttja möjligheten att fortsätta tillämpa nationella regler under de sju åren det är möjligt. Detta inte för att hindra arbetskraftsinvandring från de nya medlemsstaterna utan för att ha möjlighet att anpassa de nationella reglerna så att man öppnar arbetsmarknaden för seriös arbetskraft samtidigt som man kan undvika utnyttjande av välfärdsystemet. För detta syfte föreslog Berit Rollén i sin utredning att kravet på arbetstillstånd som grund för uppehållstillstånd behålls under övergångsperioden och att tiden för ett sådant tillstånd kortas från EU-stipulerade fem år till ett år. Vidare gavs förslag på att krav skall ställas på erbjudna arbeten innebärandes att för arbets- och uppehållstillstånd bör arbetet vara på heltid med svensk normallön. Om arbetet ej är på heltid så skall lönen i alla fall vara tillräcklig för att leva på. Slutligen föreslogs att Migrationsverkets handläggningstid för tillstånd inte skall överstiga 14 dagar för att inte hindra seriös arbetskraft. Trots utredningens förslag på att Sverige bör utnyttja sig av övergångsreglerna håller regeringen fast vid sin ursprungliga ställning att tillämpa EU: s regler.¹¹⁹ Kort efter presentationen gick utredningen på remissyttrande som skulle vara färdig i slutet av april 2003 men i skrivande stund (juli 2003) ligger ärendet kvar under utredning.

Det måste betraktas som underligt att utredningen samtidigt som den anser att svensk arbetsmarknad bör öppnas för seriös arbetskraft från de nya medlemsstaterna anser att Sverige trots allt bör utnyttja övergångsreglerna så långt som möjligt. Reaktionerna på utredningens kanske något ambivalenta karaktär har också varit olika beroende på instans. Vissa har varit positiva, vissa negativa, vissa har haft blandade meningar och åter vissa har avstått från att yttra sig.¹²⁰ Av flera av remissvaren framgår att de

¹¹⁷ Se bilaga till SOU 2002:116: Rapport av Jan Ekberg och Monika Löfmark, *EU: s utvidgning och arbetskraftens rörlighet - inkomsteffekter för befolkningen i Sverige*.

¹¹⁸ Exemplet är hämtat från Arbetsmarknadsstyrelsen bilaga till dess remissvar.

¹¹⁹ Regeringskansliet, Skriftligt svar av Jan O Karlsson, *Fråga av Cecilia Wigström om de nya EU-medborgarnas rätt till fri rörlighet*, fråga nr. 2002/03:565, 2003-02-26.

¹²⁰ Remissyttrande från ESO (Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi), 2003-05-07.

olika instanserna dock inte anser att övergångsregler är en bra lösning på de problem som utredningen ställer upp. Nedan följer ett urplock av de 80 remissvaren.

4.5.1.2 Reaktionen på utredningen

Arbetsmarknadsstyrelsen anser bl.a. likt utredaren att svensk arbetsmarknad bör öppnas för seriös arbetskraft men däremot ser den inte samma hotsituation mot välfärdssystemet som utredningen och anser därför att de regeländringar som Berit Rollén föreslagit inte är befogade. Istället anser Arbetsmarknadsstyrelsen att Sverige bör avvakta övergångsregler tills vidare och istället genomföra en utvärdering i nära anslutning efter utvidgningen.¹²¹

Svenskt Näringsliv avvisar utredningens förslag om att utnyttja övergångsreglerna då det inte anser att de farhågor beträffande missbruk av den fria rörligheten är skäl nog. Dessutom betonar Svenskt Näringsliv den politiska tvetydighet Sverige efter utredningen visar upp för kandidatländerna.¹²²

Rikspolisstyrelsen delar utredningens mening om skyddsbehovet av svenskt välfärdssystem och anser att utredningens föreslagna lösningar inte medför några större olägenheter för arbetstagare från kandidatländerna.¹²³

Integrationsverket håller inte alls med utredningen om att den befarade organiserade brottsligheten skulle kunna lösas med hjälp av övergångsregler utan förespråkar istället nödvändiga justeringar i den nationella administrationen och lagstiftningen.¹²⁴

Kommerskollegiet väljer att inte ta ställning till de förslag som utredningen ger utan skriver i sitt yttrande dels att det anser beslutsunderlaget i utredningen är otillräckligt, dels att skälen för utnyttjande av övergångsreglerna inte är godtagbara. Enligt yttrandet framgår att Kommerskollegiet över huvud taget inte anser övergångsregler för den fria rörligheten vara en bra lösning.¹²⁵

¹²¹ Remissyttrande från Arbetsmarknadsstyrelsen: *Remiss från Utrikesdepartementet angående betänkandet "EU: s utvidgning och arbetskraftens fria rörlighet"*, 2003-04-30.

¹²² Remissyttrande från Svenskt Näringsliv: *Remissyttrande, Betänkande (SOU 2002:116) "EU: s utvidgning och arbetskraftens rörlighet"*, 2003-04-30.

¹²³ Remissyttrande från Rikspolisstyrelsen: *Yttrande över betänkandet (SOU 2002:116) EU: s utvidgning och arbetskraftens rörlighet*, 2003-04-22.

¹²⁴ Remissyttrande från Integrationsverket: *Integrationsverkets remissvar; SOU 2002:116 EU: s utvidgning och arbetskraftens rörlighet*, 2003-04-22.

¹²⁵ Remissyttrande från Kommerskollegiet: *EU: s utvidgning och arbetskraftens rörlighet (SOU 2002:116)*, 2003-04-30.

Regeringen bad också Institutet för Framtidsstudier om ett yttrande ur vilket framgick att det i huvudsak instämde med utredningen förutom ett kompletteringsbehov.¹²⁶

Sveriges inställning speglar till viss del övriga Europas i det att man över lag är positiv och inställd på att öppna sina arbetsmarknader men att ovissheten kring eventuella effekter gör att utnyttjandet av övergångsperioden inte är uteslutet.

4.5.2 Storbritannien

Storbritannien är ett av de medlemsländer som är minst positiva till en utvidgning, 38 % för respektive 35 % emot.¹²⁷ Med en så låg procentandel positiva kunde man tänka sig en restriktiv inställning från Storbritanniens sida gentemot öppnande av sin arbetsmarknad men Storbritanniens regering klargjorde i Köpenhamn 2002 att landet inte ämnade utnyttja sig av de övergångsregler som stod till buds utan erbjuda medborgare från CÖE samma rättigheter till dess arbetsmarknad som gäller övriga EU-medborgare. Anledningen till Storbritanniens ståndpunkt är att övergångsperioder skulle störa funktionen av den inre marknaden. Inte heller anser Storbritannien att skyddsklausulen är något som kommer att behöva utnyttjas.¹²⁸

4.5.3 Tyskland

Tysklands syn på utvidgningen skiljer sig inte mycket från den engelska förutom en något högre andel positiva till utvidgningen, 43 % för respektive 36 % emot.¹²⁹ Befolkningen som är för den nuvarande utvidgningen är i sjunkande majoritet och tillhör den mest skeptiska inom EU.¹³⁰ Den tyska regeringen som givetvis är för utvidgningen ser också grundläggande positivt på en arbetskraftsinvandring då Tysklands åldrande befolkning behöver ersättning. Dock ser man allvarligt på gränsregionernas utsatthet och EU-medborgarnas rädsla för vad en arbetskraftsinvandring kan få för effekter. De sjuåriga övergångsreglerna på arbetsrörligheten är något som Tyskland i princip ligger bakom och således något förbundsdagen kommer att utnyttja fullt ut.¹³¹ Österrikes och Italiens strängt högerinriktade regeringar har också varit starkt påtryckande för införande av övergångsarrangemang för arbetstagare.

¹²⁶ Remissyttrande från Institutet för Framtidsstudier: *Betänkande SOU 2002:116 EU: s utvidgning och arbetskraftens rörlighet*, 2003-04-30.

¹²⁷ EUROBAROMETER "STANDARD REPORT" (2002), EB 57.1-National report-United Kingdom.

¹²⁸ EUROPEAN UNION (ACCESSION) BILL, som introducerad av House of Lords den 30 April 2003, EXPLANATORY NOTES.

¹²⁹ EUROBAROMETER 57- Länderbericht, *Auf dem Weg zur Erweiterung, Image, Aufgaben und Zukunft der Europäischen Union*, 16 september 2001.

¹³⁰ Genomsnittet i EU ligger på ca 50 % för en utvidgning.

¹³¹ BULLETIN DER BUNDESREGIERUNG, Nr. 103-1 vom 19 Dezember 2002, *Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder*.

4.5.4 Sydeuropa

I Sydeuropa är opinionen generellt för en utvidgning förutom den franska befolkningen som är den enda i Europa där majoriteten är emot en utvidgning av EU, 40 % för respektive 47 % emot.¹³² Frankrike tillsammans med andra sydeuropeiska länder har under utvidgningsprocessen visat oro inför de ekonomiska effekterna av utvidgningen. Länder som Spanien, Portugal och Grekland som är nettobidragstagare oroade sig givetvis över hur framtida bidrag skulle komma att fördelas och tillsammans med Frankrike och Italien också hur jordbrukspolitiken skulle utformas. Av geografiska skäl har arbetskraftinvandringen varit föremål för större spörsmål i länderna med östgränser som Grekland och Italien.

¹³² EUROBAROMÈTRE 57 – RAPPORT SPÉCIAL BUREAU, *L'OPINION FRANÇAIS FACE À L'UNION EUROPÉENNE, À L'ÉLARGISSEMENT ET À L'AVENIR DE L'EUROPE*, augusti 2002.

5 Slutsatser

Av vad som framgått ur min redogörelse över funktionen av övergångsarrangemang är de huvudsakligen ett instrument för att underlätta för ett kandidatland att så smidigt som möjligt anpassa sig till EU: s regelverk och dess principer. De skall bl.a. vara få, korta och ingripa så lite som möjligt i unionens regler och riktlinjer. Man får lätt uppfattningen att just frångången av unionens riktlinjer kan motiveras med målet att över huvud taget utvidga unionen, d.v.s. att underlätta anslutning. Som beskrivet ovan har kandidatländerna kommit med vidlyftiga krav på övergångsarrangemang vilka endast sparsamt hörsammats av unionen. Inför den förestående utvidgningen har kommissionen lagt till rekommendationer för hur frågan om övergångsregler skall behandlas vid förhandlingarna. Enligt dessa rekommendationer skall godkännande av övergångsbestämmelser koncentreras till områden som kräver stora investeringar vilket också har följts med tanke på de krav som godkänts på t.ex. miljöområdet. Vidare följer av dessa rekommendationer att övergångsregler på området för den inre marknaden borde vara få och korta i jämförelse med övriga övergångsarrangemang. De sju åren som det kan bli fråga om för arbetsrörlighetsreglerna kan i jämförelse med övriga godkända krav knappast anses som korta vilket tyder på inkonsekvens från EU. Vidare hör övergångsreglerna för arbetsrörligheten enligt kommissionens definition till de förhandlingsbara fallen då de har effekt på den inre marknaden. Förhandlingarna kring dessa regler har i stort sett handlat om ett ställningstagande från EU: s sida då det handlar om politiskt känslig mark i kombination med medlemsländernas veton i utvidgningsprocessen.

Erfarenheter från tidigare utvidgningar har varit starkt vägledande för de nuvarande reglernas utformning. Beträffande övergångsarrangemangen för arbetstagare har den politiskt känsliga frågan om övergångsperiodernas vara eller icke vara lett till ett mycket mer flexibelt system än det som hittills används. Valmöjligheten i de nuvarande reglerna sparar administrativa resurser och ger ett visst självbestämmande avseende tiden för hur länge de nationella reglerna kommer att tillämpas. I och med valfriheten har medlemsländerna också själva möjligheten att, i den takt de finner lämpligt, successivt liberalisera reglerna, något som också uppmuntras i anslutningsfördraget. Frågan är emellertid om reglerna är flexibla nog eller om de över huvud taget har något fog för sig.

Trots att reglerna verkar så mycket bättre än de tidigare finns det ett antal angreppspunkter. Initialt kan sägas att reglernas flexibilitet förtar deras förutsägbarhet vilket ligger arbetssökande från CÖE-länderna i fatet då de bilaterala avtalen kommer se olika ut beroende på vilket land arbetstagaren vill söka sig till. Vidare bör man i kritiken av övergångsreglerna för arbetsrörligheten fundera över deras förenlighet med EU: s grundprinciper. Någon legitim förankring finns inte utan deras existens beror dels på praxis från forna utvidgningar, dels på principer satta av EU. Övergångsreglerna

för arbetstagare inskränker på en av de fyra friheterna som är ett fundamentalt område inom EU-rätten. Artikel 39 i EG-fördraget stipulerar; ”all diskriminering av arbetstagare från medlemsstaterna på grund av nationalitet skall avskaffas vad gäller anställning, lön och övriga arbets- och anställningsvillkor”. Denna princip bygger i sin tur på ickediskrimineringsprincipen, artikel 12 i EG-fördraget, som stipulerar att inom fördragets tillämpningsområde och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i fördraget, all diskriminering på grund av nationalitet skall vara förbjuden. Det förefaller mig svårt att inte se en sådan diskriminering i övergångsreglerna för arbetstagare som endast inkluderar CÖE.

Vidare ställer man sig frågan hur ett land som Tyskland, med hjälp av Österrike, kan få till stånd övergångsbestämmelser som generellt kommer gälla inom hela EU när det samlade resultatet av utförda studier inte visar på någon större migrationsrisk, vare sig baserat på den generella arbetsmigrationen inom EU, historiska referenser eller den socioekonomiska klyftan mellan CÖE-länderna och övriga EU. Särskilt skydd i form av specialbestämmelser kommer i vilket fall att beredas de områden som enligt nämnda studier riskerar att påverkas negativt. Den politiska känsligheten gäller också de nya medlemsstaterna då de riskerar att känna sig som andra klassens medlemmar. Den försiktiga inställningen till att öppna arbetsmarknaderna bland medlemsstaterna ger också negativa signaler till CÖE som i sin tur riskerar påverka den allmänna opinionen.

Så som övergångsreglerna ser ut idag föreligger en risk för tillämpandet att hamna i en ond cirkel. Tyskland och Österrike är två stater som vi vet kommer tillämpa nationella regler under övergångsperioden. Sveriges försiktiga hantering av frågan är ingalunda unik och flertalet medlemsstater kommer sannolikt att för säkerhets skull utnyttja sig av övergångsperioden. Detta ger signaler till fortfarande osäkra länder att göra likadant. Resultatet av detta torde bli att det inte kommer vara många medlemsländer som är villiga att öppna sina arbetsmarknader vilket i sin tur krymper det fält migrerande arbetskraft från de nya medlemsstaterna har att spela på. Troligtvis kommer migrationsströmmen att koncentreras till de länder med en öppen arbetsmarknad vilket ökar risken för negativa effekter och därmed också incitament att vidta åtgärder mot arbetskraftsinvandringen.

Den utredning som haft i syfte att utreda hur Sverige skulle hantera arbetskraftsinvandringen efter anslutningen har resulterat i ett dubbelt budskap till kandidatländerna. Sveriges fasta ståndpunkt i frågan har rubbats i och med utredningens resultat. Vid den förra utvidgningen blev Sverige inte nämnvärt berörd i och med det geografiska avståndet till de anslutande länderna men vid den förestående anslutningen är i alla fall den potentiella risken större. De jämförelser som har kunnat göras använder arbetskraftsinvandringar från 40- till 70-talet som exempel och de ger alla samma slutresultat; arbetskraftsinvandring bidrar i huvudsak till välfärden. Många menar till och med att vi medvetet bör locka hit arbetstagare i syfte att kunna konkurrera om arbetskraften med andra EU-länder. Sverige har ett

överskott inom äldre befolkningen vilket gör att vi snart kommer att behöva fler arbetande. Trots den rådande arbetslösheten finns sektorer som idag tar in arbetskraft från utlandet vilket tyder på rekryteringssvårigheter av arbetare med rätt utbildning. Mycket tyder alltså på att svensk arbetsmarknad, även om arbetskraftsinvandringen skulle öka, har mycket att vinna på seriös sådan. Visserligen föreligger en viss risk för utnyttjande av det svenska välfärdssystemet då löneskillnader mellan Sverige och CÖE-länderna är så stor att även en i sammanhanget låg svensk lön skulle attrahera en arbetstagare från ett nytt medlemsland. Oseriös arbetskraftinvandring skulle i så fall kunna leda till en ohållbar lönekonkurrens i vart fall på den oregrerade arbetsmarknaden. Utnyttjandet av övergångsperioden i syfte att skydda välfärdssystemet är inte ett giltigt skäl enligt reglerna i anslutningsakten vilket torde betyda att Sverige inte enligt EU har anledning att fortsätta tillämpa de nationella reglerna. Tilläggas kan att problem med svart arbetsmarknad är lättare att överblicka vid en öppen arbetsmarknad.

Utredaren Berit Rolléns förslag att skärpa reglerna för utfärdande och giltighet av arbetstillstånd är knappast något som rimmar väl med EU: s uppmaningar om tillnärmning av nationella regler. Istället skulle detta kunna ses som en opportunistisk skyddsåtgärd eftersom övergångsreglernas ”stand still clause” förbjuder nationella regler att tillämpas mer restriktivt efter undertecknandet av anslutningsfördraget. Kritiken framförd i vissa av remissvaren på utredningens förslag på utnyttjande av övergångsreglerna kan ses som befogade med tanke på EU: s ”störningsdefinition”.

Löneklyftan mellan EU och kandidatländerna är visserligen ett starkt incitament för arbetstagare från CÖE att söka sig till EU-15 för att arbeta. Klyftan är dock inget som inom övergångsperiodens varande torde neutraliseras vilket också innebär att övergångsperiodens syfte vad gäller att skydda medlemsländerna mot en arbetskraftsmigration provocerad av en dylik klyfta kan ifrågasättas.

Kritik kan riktas mot reglernas enkelriktning beträffande anmälan om avsikt av fortsatt tillämpning av nationella regler då utebliven sådan stänger av möjligheten att i efterhand utnyttja reglerna. Istället blir skyddsklausulen en sista utväg. Skyddsklausulen innebär dels betydande övervakning med administrativt merarbete i och med krav på att motivera skälen för åtgärder, dels är utnyttjande av denna utväg hittills obeprövad. Resultatet kan indirekt leda till att medlemsländerna återigen ”för säkerhets skull” drar nytta av övergångsperioden. Det är också endast då som länderna kan påverka öppnandet av sina respektive arbetsmarknader efter behov medelst ökade kvoter eller mer förmånliga bilaterala avtal. Ovissheten kring effekterna gör övergångsarrangemangen till ett välkommet alternativ.

I diskussionen kring rädslan för en massiv arbetskraftsinvandring verkar inte övergångsreglerna befogade. Migrationsprognoserna pekar alla på en ringa arbetskraftsmigration. Ur ett historiskt perspektiv kan det påpekas att inte bara massmigrationen från Spanien och Portugal uteblev utan även den

av FN under 90-talet befarade migrationsströmmen på 25 miljoner medborgare från de forna sovjetstaterna. Trots starka incitament som massarbetslöshet i hemlandet stannade migrationen vid en tiondel. Visserligen var det då inte tal om någon fri rörlighet men med tanke på den ekonomiska upphämtningen i CÖE och en arbetslöshet som börjar närma sig EU-genomsnittet torde den av många medlemsstater befarade arbetskraftsinvandringen var överdriven. Enighet verkar dessutom råda kring normal arbetskraftsinvandrings positiva effekt för EU: s arbetsmarknader. Trots detta finner vi den utbredda oron inför utvidgningen.

En viktig migrationsfaktor som enligt min mening inte belysts tillräckligt är den minskade benägenheten att utvandra om hemlandets ekonomiska förväntningar är höga. Här kan flera skäl ges mot argumentet att arbetskraftsinvandringen till EU-15 efter anslutningen skulle komma att bli oroväckande stor. Villkoren för anslutning har inför den föreliggande utvidgningen varit mycket mer komplexa än tidigare. Tack vare de ekonomiska kriterierna som sattes upp i Köpenhamn 1993 har betydligt mer ansträngning gjorts på att förbereda kandidatländernas konkurrenskraft än vid tidigare utvidgningar. Det ekonomiska stöd i form av ISPA, SAPARD och framför allt PHARE har bidragit till att kandidatländerna kunnat uppfylla det ekonomiska kriteriet och därmed anpassat sig till den kommande konkurrens som ett EU-medlemskap kommer att medföra. Anpassningen till den inre marknaden har varit tyngdpunkten för de ständigt utökade strategierna vilket förberett kandidatländerna på ett föredömligt vis, i alla fall i jämförelse med de jämförda tidigare utvidgningarna. Alltså har ländernas konkurrenskraft ökat liksom arbetstillfällena vilket sammantaget öppnar för attraktiva nationella arbetsmarknader i framtiden. Vidare har i och med kommissionens rapport över gränsregionerna dessa problemområden uppmärksamats och åtgärder vidtagits i de medlemsstater som riskerar att bli drabbade. Stödet till gränsregionerna har som syfte att ge ytterligare finansiella resurser beträffande transport- och miljöinfrastruktur, små- och medelstora företag, nätverkssamarbete samt ungdomsutbyte. Av dessa medel ur strukturfonderna har även kandidatländerna fått en del. Stödet har sedermera ökat genom ytterligare förslag från kommissionen. Den allmänna opinionen till utvidgningen i kandidatländerna är positiv och samtliga länder har ratificerat anslutningsfördraget utom två som röstar i september 2003. De ekonomiska förväntningarna torde således vara relativt höga vilket minskar benägenheten att söka arbete i övriga EU.

Nästa utvidgning av EU kommer troligtvis att ske under 2007 då Bulgarien och Rumänien ansluter sig. Det skulle vara en god idé att reda ut frågetecknen kring dessa kontroversiella övergångsarrangemang till dess.

Litteraturförteckning

Litteratur

Baun, J. Michael, *A wider Europe – the process and politics of European Union enlargement*, Oxford, 2000.

Grabbe, Heather and Hughes, Kirsty, *Enlarging the EU Eastwards*, Royal Institute of International Affairs, London, 1998.

Dokument från Europeiska Kommissionen

Composite paper, *Reports on progress towards accession by each of the candidate countries*, 1998.

http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_11_98/pdf/en/composite_en.pdf

Composite paper, *Reports on progress towards accession by each of the applicant countries*, 1999.

http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_10_99/pdf/en/composite_en.pdf

Strategidokument för utvidgningen, *Rapport om kandidatländernas framsteg mot anslutning*, 2000.

http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_11_00/pdf/strat_sv.pdf

Strategidokument för utvidgningen, *För en framgångsrik utvidgning - strategidokument och rapport från Europeiska kommissionen om de enskilda kandidatländernas framsteg på vägen mot anslutning*, 2001.

http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/strat_se.pdf

Generaldirektoriet för utvidgningen, *Agenda 2000 Förstärka unionen och förbereda för utvidgning*.

http://europa.eu.int/comm/agenda2000/index_sv.htm

Directorate-General Enlargement, *Enlargement of the European Union, Guide to the Negotiations Chapter by Chapter*.

<http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/chapters/negotiationsguide.pdf>

Directorate-General Enlargement, Directorate B, Hungary team, *FREE MOVEMENT FOR PERSONS- A PRACTICAL GUIDE FOR AN ENLARGED UNION*.

http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/chapters/chap2/55260_practica_guide_including_comments.pdf

COM (1991) 124, *REPORT ON THE IMPLEMENTATION OF MEASURES OF DEROGATION AS REGARDS THE FREEDOM OF MOVEMENT OF WORKERS BETWEEN SPAIN AND PORTUGAL AND THE OTHER MEMBER STATES.*

http://international.westlaw.com/welcome/WLIGeneralSubscription/default.wl?TF=1&TC=7&MT=WLIGeneralSubscription&RS=WLIN2.89&VR=2.0&SPa=sweden-1000&SV=Split&FN=_top&UTid={69934E6A-6DFE-4BFA-B3F4-44F277D430D7}

COM (2001) 437 final, Communication from the Commission on the impact of enlargement on regions bordering candidate countries - *Community action for border regions.*

http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2001/act437en02/com2001_0437en02-01.pdf

KOM (2002) 660 slutlig, *LÄGESRAPPORT OM MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN OM UTVIDGNINGENS FÖLJDER FÖR DE REGIONER SOM GRÄNSAR TILL KANDIDATLÄNDERNA, GEMENSKAPSÅTGÄRD FÖR GRÄNSREGIONERNA.*

http://europa.eu.int/eur-lex/sv/com/cnc/2002/com2002_0660sv01.pdf

KOM (2002) 700 slutlig, *PÅ VÄG MOT EN UTVIDGAD UNION, strategidokument och rapport från europeiska kommissionen om de enskilda kandidatländernas framsteg på vägen mot anslutning.*

http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report2002/strategy_se.pdf

Enlargement Weekly – 7 january 2002.

http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/newsletter/weekly_070102.htm

”Information note”: *FREE MOVEMENT IN THE CONTEXT OF ENLARGEMENT*, 6 mars 2001.

http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/pdf/migration_enl.pdf

Europeiska rådet, ordförandeskapets slutsatser

http://europa.eu.int/european_council/conclusions/index_sv.htm

Essen	1994
Madrid	1995
Cannes	1995
Luxemburg	1997
Berlin	1999
Helsingfors	1999
Santa Maria de Feira	2000
Nice	2000
Göteborg	2001
Laeken	2001
Barcelona	2002
Sevilla	2002
Köpenhamn	2002

Bryssel 2002
Thessaloniki 2003

Övriga EU-dokument

EUROBAROMETER 57- NATIONELL STANDARDRAPPORT, "EU på tröskeln till förändring - så tycker vi i Sverige", 2002-11-11.

http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb57/eb57_sweden.pdf

EUROBAROMETER "STANDARD REPORT" (2002), EB 57.1-National report-United Kingdom.

http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb57/eb57_uk.pdf

EUROBAROMETER 57- Länderbericht, Auf dem Weg zur Erweiterung, Image, Aufgaben und Zukunft der Europäischen Union, 16 september 2001.

http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb57/eb57_germany.pdf

EUROBAROMÈTRE 57 – RAPPORT SPÉCIAL BUREAU, L'OPINION FRANÇAIS FACE À L'UNION EUROPÉENNE, À L'ÉLARGISSEMENT ET À L'AVENIR DE L'EUROPE, augusti 2002.

http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb57/eb57_france.pdf

Official Journal of the European Communities/Union

L 291, 19/11/1979 – Accession treaty of Greece

L 302, 15/11/1985 – Accession treaty of Portugal and Spain

C 64, 27/02/1998 – Opinion of the Committee of the Regions on "The effects on the Union's policies of enlargement to the applicant countries of central and eastern Europe.

C 107, 03/05/2002 – Opinion of the Committee of the Regions on the "Employment policy aspects of the EU enlargement".

C 85, 08/04/2003 – Opinion of the European Economic and Social Committee on the "Economic and social consequences of enlargement in the candidate countries".

Regeringsdokument

SOU 1997:153, *Arbetskraftens fria rörlighet – trygghet och jämställdhet.*

SOU 2002:116, *EU : s utvidgning och arbetskraftens rörlighet.*

Karin Wallensteen , utrikesdepartementet, UD-EU: *Sammanställning av resultatet av utvidgningsförhandlingarna*, 2003-04-10.
http://www.utrikes.regeringen.se/fragor/eu/pdf/slutres_utvidgn_030410.pdf

Promemoria från Utrikesdepartementet, Enheten för Europeiska unionen: *Kandidatländernas krav i slutförhandlingarna*, 2002-12-02.
http://www.utrikes.regeringen.se/fragor/eu/pdf/minpm_klkrav_1202.pdf

Remissyttrande från Arbetsmarknadsstyrelsen: *Remiss från Utrikesdepartementet angående betänkandet "EU: s utvidgning och arbetskraftens fria rörlighet"*, 2003-04-30.

Remissyttrande från ESO (Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi), 2003-05-07.

Remissyttrande från Institutet för Framtidsstudier: *Betänkande SOU 2002:116 EU: s utvidgning och arbetskraftens rörlighet*, 2003-04-30.

Remissyttrande från Integrationsverket: *Integrationsverkets remissvar; SOU 2002:116 EU: s utvidgning och arbetskraftens rörlighet*, 2003-04-22.

Remissyttrande från Kommerskollegiet: *EU: s utvidgning och arbetskraftens rörlighet (SOU 2002:116)*, 2003-04-30.

Remissyttrande från Rikspolisstyrelsen: *Yttrande över betänkandet (SOU 2002:116) EU: s utvidgning och arbetskraftens rörlighet*, 2003-04-22.

Remissyttrande från Svenskt Näringsliv: *Remissyttrande, Betänkande (SOU 2002:116) "EU: s utvidgning och arbetskraftens rörlighet"*, 2003-04-30.

Skriftligt svar av Anna Lindh, *Skriftligt svar på fråga av Sten Tolgfors om östutvidgningen*, fråga nr. 2000/01:1346, 2001-06-21.

Skriftligt svar av Jan O Karlsson, *Fråga av Cecilia Wigström om de nya EU-medborgarnas rätt till fri rörlighet*, fråga nr. 2002/03:565, 2003-02-26.

Fördrag

Fördrag om upprättandet av Europeiska Gemenskapen

Anslutningsfördraget 2004

Övrigt

EUROPEAN UNION (ACCESSION) BILL, introduced by the House of Lords, 30 April 2003, EXPLANATORY NOTES.

BULLETIN DER BUNDESREGIERUNG, Nr. 103-1 vom 19 Dezember
2002, *Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder.*

Rättsfallsförteckning

EG-domstolen

53/81, D.M. Levin mot Secrétaire d'Etat à la justice, REG 1982 s. 1035.

66/85, Deborah Lawrie-Blum mot Land Baden-Württemberg, REG 1986 s. 2121.

139/85, R.H. Kempf mot Staatssecretaris van Justitie, REG 1986 s. 1741.

171/88, Rinner-Kuhn, REG 1989 s. 2743.