

EU- medborgarskap

Utifrån ett individ- och arbetstagarperspektiv

Johanna Kviberg

Abstract

The EU- citizenship was established in the Maastricht Treaty in 1993. This citizenship involves rights to free movement, election rights to the European Parliament, diplomatic protection and the right to petition to the Ombudsman. In my analysis I discuss the implications of the EU- citizenship for the individual. The development and legal status of the union citizenship is examined in order to give a general understanding of the implications. In addition, I conduct a case study concerning the EU- citizenship's impact on workers rights. The theoretical framework constitutes of Wiener's theory model based on three elements; rights, access and belonging. The result of my analysis is that EU- citizenship from a legal view has had a significant impact on the individual. However, from a social and political perspective there are several problems. The most crucial is the issue of exclusion, not all residents in the EU enjoy the same civic rights; third-country nationals and the poor are for example excluded from most rights that belong to the union citizenship. My conclusion concerning workers rights is that despite excluding consequences, their legal situation has improved through the EU-citizenship, especially their rights to free movement and residence in other member states.

Keywords: EU-citizenship, social policy, workers rights, free movement, exclusion

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Syfte.....	1
1.2	Teori.....	1
1.3	Metod.....	2
1.3.1	Disposition.....	2
1.3.2	Avgränsningar	2
1.3.3	Material.....	2
2	Teori	3
2.1	Teorimodell	3
2.1.1	Rättigheter	4
2.1.2	Tillgänglighet.....	6
2.1.3	Tillhörighet	7
3	EU- medborgarskapet.....	10
3.1	Bakgrund	10
3.1.1	Adonnino-kommittén.....	11
3.1.2	Intergovernmental Conference	11
3.1.3	Maastrichtfördraget	12
3.2	Medborgarskapets juridiska status.....	12
3.2.1	Maastrichtfördraget	12
3.2.2	EU- medborgarskapets syfte.....	13
3.2.3	Medborgarskapets rättigheter	14
3.2.4	EU: s rättighetsstadga	14
3.3	Medborgarskapets betydelse.....	15
3.3.1	Juridiska implikationer	15
3.3.2	Kritik mot medborgarskapet.....	16
4	Medborgarskapet och arbetstagaren	18
4.1	EU: s sociala dimension	18
4.1.1	Migration	19
4.1.2	Tredjelandsmedborgare	19
4.2	Den juridiska utgångspunkten	21
4.2.1	Definitionen av arbetstagare.....	21
4.2.2	Direktiv 68/360.....	22
4.2.3	EU-medborgarskapet och fri rörlighet.....	23

4.3	EU- medborgarskapets betydelse för arbetstagarens situation	25
4.3.1	Juridiska följder	25
4.3.2	Sociala implikationer.....	26
4.3.3	Politiska konsekvenser	27
5	Sammanfattning och slutsats	30
Bilaga 1		32
Bilaga 2		34
Referenser		36

Förkortningar

ECJ	European Court of Justice
ECHR	European Convention on Human Rights
EGF	EG- fördraget
EP	Europaparlamentet
EU	Europeiska unionen
Kommissionen	Europeiska kommissionen
Maastrichtfördraget	MF
Rådet	Europeiska unionens råd

1 Inledning

Den 1 november 1993 blev varje medborgare i en av medlemsstaterna, genom Maastrichtfördraget, också EU- medborgare. Juridiskt sett, markerar detta ett betydelsefullt steg i utvecklingen mot en Europeisk Union (Guild 1996 s.31). Unionsmedborgarskapet omfattar en mängd rättigheter för medlemsstaternas befolkning. Dess rättigheter består av fri rörlighet, politiska rättigheter, diplomatiskt skydd i stater utanför EU och rätten till framställan. EU-medborgarskapet är tänkt att komplettera och inte ersätta det nationella medborgarskapet (Follesdal 2001 s. 233). Bedömningarna av EU-medborgarskapet skiljer sig åt. Vissa forskare betonar att det kan skapa en europeisk identitet utifrån gemensamma rättigheter medan andra kritiserar medborgarskapet för att cementera skillnaderna mellan människor och skapa ett utanförskap snarare än en gemenskap. En tredje kategori pekar på EU: s demokratiska underskott och menar att bristen på demokratiskt deltagande hindrar unionsmedborgarskapet från att bli ett fullständigt medborgarskap. En sak står dock klart, EU- medborgarskapet berör oss och har tydliga konsekvenser för våra rättigheter och vår politiska och sociala situation.

1.1 Syfte

Mitt syfte med denna uppsats är att förklara utvecklingen av EU-medborgarskapet och undersöka dess konsekvenser, dels generellt och dels mer specifikt med fokus på arbetstagarens situation. Det är således min intention att tydliggöra de implikationer som medborgarskapet har för den enskilde individen och arbetstagaren; juridiskt, socialt och politiskt. Analysen utgår från två problemställningar: *Vad innebär EU- medborgarskapet för den enskilde individen? Hur har EU- medborgarskapet påverkat arbetstagarens situation?*

1.2 Teori

I uppsatsen används en av Wiener etablerad teorimodell som utgångspunkt för det teoretiska ramverket. Modellen utgår från tre element; rättigheter, och tillgänglighet och tillhörighet. Elementen har jag tillämpat på de ställningstaganden inom medborgarskapsdiskursen som är centrala för mitt syfte. Jag har således frångått de etablerade teoriskolorna på området, då de i många avseenden är för vida för mitt begränsade forskningsområde.

Vidare finner jag det mer relevant att ta upp de ställningstaganden som berör mitt syfte än att tillämpa breda teoribildningar som omfattar en mängd andra områden.

1.3 Metod

Uppsatsen är tvärvetenskaplig och antar ett statsvetenskapligt men också ett juridiskt perspektiv. Analysen tar sin utgångspunkt i Maastrichtfördraget och kommer därefter att diskutera utvecklingen fram till idag.

1.3.1 Disposition

Uppsatsen är indelad i två huvudområden. Först, genomförs en mer allmän undersökning av EU- medborgarskapet med fokus på dess bakgrund, juridiska status och betydelse. Den andra delen är en fallstudie av arbetstagarens situation och omfattar en diskussion om EU: s sociala dimension, den juridiska utgångspunkten och till sist en analys av hur EU- medborgarskapet påverkat arbetstagarens situation. Metodvalet grundar sig på att jag finner det relevant att först skapa en tydlig bild av området innan jag berör det specifika, i detta fall arbetstagarens rättigheter.

1.3.2 Avgränsningar

Analysen utgör naturligtvis endast en liten del av diskussionen inom området EU- medborgarskap. Jag har valt att fokusera på medborgarskapets rättsliga och politiska utveckling sedan tillkomsten 1993. Vidare har jag valt att analysera arbetstagarens rättigheter som ett tydligt exempel på EU- medborgarskapets implikationer. Andra områden som t.ex. den ekonomiska dimensionen har därför utelämnats. Mitt val av arbetstagaren grundar sig på att jag anser att detta område tydliggör EU- medborgarskapets räckvidd och betydelse. Det är vidare ett område som är konkret och verklighetsförankrat och som i stor utsträckning berör "vanliga" människor.

1.3.3 Material

Uppsatsen grundar sig främst på sekundärkällor ur medborgarskapsdiskursen. Medan de rent juridiska delarna tar sin utgångspunkt från primärkällor och då i synnerhet EG- fördraget. Detta då uppsatsen har en empirisk och teoretisk ansats och det är min övertygelse att sekundärkällor är bäst lämpade för detta ändamål.

2 Teori

Det teoretiska ramverket i uppsatsen kommer att utgöras av ett antal ställningstaganden som är centrala inom medborgarskapsdiskursen. Detta då de större teoriskolorna i stor utsträckning är för breda och i viss mån för otympliga för att kunna tillämpas på den aktuella empirin, EU- medborgarskapet. Inom medborgardiskursen finns det en stor mängd teoretiska regimer som presenterar olika synsätt och argument. Det är av vikt att skapa en struktur som tydliggör de olika ställningstagandena och bidrar till en förståelse för deras huvudargument. För detta ändamål har jag valt att använda en modell som Antje Wiener presenterar i *European Citizenship Practice Building Institutions of a Non- State* (1998). Denna processinriktade modell utgår från ett socialt konstruktivt perspektiv och är relevant av flera orsaker. Dels kan den tillämpas på de centrala argument som finns inom diskursen och dels utgör den ett användbart analysverktyg för att operationalisera den teoretiska utgångspunkten. Vidare tydliggör den de skillnader som finns mellan olika ställningstaganden.

Det är av vikt att så här inledningsvis betona att den teoretiska analys som följer rör sig på flera olika plan utifrån ett vetenskapligt perspektiv. Samtliga element omfattar argument som är av empirisk såväl som av normativ och konstruktiv karaktär. Det är min bedömning att medborgarskapsdiskursen i sin helhet ser ut så här och innehåller spår av alla dessa vetenskapliga nivåer. I min analys har jag därför för avsikt att spegla detta.

2.1 Teorimodell

Enligt Antje Wiener krävs det tre nivåer för att uppnå det idealiska medborgarskapet; individen, samhället och relationen mellan de två. Dessa utgör de konstitutiva delarna av medborgarskapet och varje analys av medborgarskap måste omfatta dessa delar. De nämnda nivåerna överensstämmer med de element som kommer att utgöra det teoretiska ramverket för den fortsatta diskussionen. Genom historiska studier av medborgarskap har främst tre element framträtt; rättigheter, tillgång och tillhörighet. Det första elementet, *rättigheter*, fastställer individens juridiska band till samhället. Perspektivet har främst associerats med T. H. Marshall som delar upp de medborgarliga rättigheterna i civila, politiska och sociala rättigheter (Wiener 1998 s. 22ff.). Det andra elementet är *tillgång* och omfattar kunskapen om villkoren för att utföra relationen mellan medborgaren och samhället. Denna relation utförs av statliga institutioner. Vid studiet av medborgarskap måste man se till villkoren för tillgång till politiskt deltagande.

Denna tillgång kan nekas dem som inte är i position att utöva sina medborgerliga rättigheter, beroende på t.ex. brist på utbildning eller kommunikation. Det tredje elementet berör *tillhörigheten* till ett samhälle. Medborgerlig tillhörighet är traditionellt sett grundat på nationalitet och består således av den juridiska relationen till en suverän stat. I modern tid definieras detta genom lagstiftning om mark eller blodsband. Relationen mellan medborgaren och samhället har stärkts genom politisk symbolism, myter och språk. Detta perspektiv definierar en sorts tillhörighet som stödjer en juridiskt fastställd och kulturellt bestämd form av medborgarskap (ibid.).

Wiener presenterar ett socialt konstruktivt förhållningssätt till medborgarskap som bygger på samspelet inom medborgarskapets utförande och som teori utgör det en förståelse för hur medborgarskapet förändrats över tid. Vidare innebär detta angreppssätt en processinriktad föreställning om medborgarskap. Rättigheter utgör det formella elementet medan tillgänglighet och tillhörighet är de substantiella elementen. Rättigheter kan inte ensamt erbjuda tillräcklig kunskap om den medborgerliga statusen som en fullgod medlem av samhället. Ett fullständigt medborgarskap kräver också deltagande på ett eller annat sätt (Wiener 1998. s.26f.).

Det är nu min avsikt att knyta Wieners teorimodell till de centrala ställningstaganden och huvudsakliga argument som finns inom medborgarskapsdiskursen och då i synnerhet på området EU- medborgarskap.

2.1.1 Rättigheter

Det första elementet är som tidigare nämnt rättigheter och detta är ett element som bär tydliga liberala förtecken. En bra utgångspunkt här är den teoretiker som kanske varit den mest tongivande inom hela den moderna medborgarskapsdiskursen, T. H. Marshall.

Marshall definierar medborgarskap som rättigheter och skyldigheter, den status som ett fullgott medlemskap i ett samhälle innebär. Enligt Marshall är medborgarskap ett icke-ekonomiskt begrepp. Vidare menar han att elementen av medborgarskap är ovillkorliga, detta gäller både rättigheter och skyldigheter. Rösträtten är t.ex. inte beroende av skatteplikten, trots att detta är en skyldighet som kan relateras till medborgarskapet (Dahrendorf 1994 s.13). Enligt Marshall är medborgarskap i första hand ett sätt att se till så att alla blir behandlade som jämlika medlemmar av samhället. Genom att ge människor medborgerliga rättigheter så bevaras denna form av medborgarskap (Kymlicka-Norman 1995 s. 285f.).

En annan teoretiker som fokuserar på elementet rättigheter i sin analys av medborgarskapet är Jürgen Habermas.

Enligt honom kan rättigheter i sig själva utgöra grunden för en identitet och skapa en konstitutionell patriotism. Medborgarna får enligt detta synsätt inte sin identitet från en gemensam etnisk eller kulturell grund utan från de medborgerliga rättigheterna. Denna republikanska föreställning om medborgarskap frångår tanken om ett förpolitiskt samhälle som är integrerat utifrån ursprung, traditioner och ett gemensamt språk. Enligt Habermas har medborgarskap egentligen aldrig varit knutet till nationalism, begreppet utvecklades från Rousseaus idé om självbestämmande. Denna idé bygger på att alla skall kunna förvänta sig samma skydd och respekt utifrån sitt medborgarskap. Detta har tagit konkret juridiskt uttryck i de flesta konstitutioner i Västeuropa och USA. (Habermas 1995 s. 258f.). Ett demokratiskt medborgarskap behöver enligt Habermas inte vara grundat på människors nationella identitet. Det europeiska medborgarskapet behöver endast socialiseras in i en gemensam politisk kultur bestående av liberala konstitutionella principer. Dessa utgör den gemensamma nämnaren för en konstitutionell patriotism som låter medborgarna och medlemsstaterna diskutera samma rättsliga principer utifrån olika nationella perspektiv. Detta kommer slutligen att skapa en konstitutionell kultur inom EU (Bellamy 2000 s. 100).

Habermas är optimistisk inför möjligheterna till ett europeiskt medborgarskap. Multikulturella samhällen visar att en politisk kultur inte behöver utgå från ett gemensamt språk eller ett etniskt och kulturellt ursprung. Den politiska kulturen kan istället grundas på en konstitutionell patriotism (Van Steenberghe 1994 s.7). Vidare menar han att en europeisk identitet kan skapas som är anpassad till de krav som den europeiska styrelseformen kräver. En sådan konstitutionell patriotism är en identifikation med demokratiska eller konstitutionella normer istället för med staten eller kulturella traditioner. Detta utgör en rättslig identitet som kan förenas med multi- identiteter. Man kan t.ex. vara europé samtidigt som man är medborgare i ett nationellt samhälle. Utifrån detta perspektiv behöver det inte bli några kompromisser mellan ett nationellt och ett europeiskt medborgarskap. Genom att ge uttryck för nya rättighetskrav skulle EU-medborgarskapet kunna bli en nyckel till europeisk integration (Delanty 2002 s. 187ff.).

Rättighetselementet bygger som tidigare nämnt på en tydligt liberal grundtanke. I liberal teori definieras medborgarskap som ett förhållande mellan rättigheter och skyldigheter (Delanty 2002 s. 29). Vidare kan rättighetselementet sättas i relation till kosmopolitanismen som utgår från att medborgarskapet är rättighetsbaserat. Legitimeringen och tillämpningen av dessa rättigheter är universell och deras subjekt är individer (Bellamy 2000 s. 94).

Enligt Faulks representerar EU- medborgarskapet ett unikt försök att utöka medborgerliga rättigheter bortom nationalstaten. Detta är i hans mening ett steg i rätt riktning mot ett mångsidigt medborgarskap som förespråkas av den kosmopolitiska demokratin. Det europeiska medborgarskapet skapar nya former av politiskt deltagande som uppmuntrar ett närmare samarbete mellan politiska parter över nationsgränserna.

Faulks argument bygger på att föreställningen om medborgarskap i den globala tiden måste vara postmodern i sin karaktär. Det är inte längre möjligt att behålla länken mellan medborgarskap och staten, oberoende av om denna stat är nationell eller regional i sin karaktär (Faulks 2000 s. 158ff.).

Också Meehans argument kan sägas grundas på rättighetselementet. Det bygger på att en ny sorts medborgarskap växer fram som är vare sig nationellt eller kosmopolitiskt. Detta är ett mångsidigt medborgarskap där identiteter och rättigheter uttrycks genom en komplex mängd av institutioner, stater och regioner. Trots att relationen mellan medborgarskap och nationalitet är stark så är den varken definierande eller avgörande för medborgarskap. Meehan menar att EU-medborgarskapet uppfyller en viktig funktion och att man inte bör bortse från att det har en uttalad juridisk status genom Maastrichtfördraget. Således är det ett faktum att en medborgares juridiska status och rättigheter inte längre bestäms utifrån hans eller hennes nationalitet (Meehan 1993 s.1ff.).

2.1.2 Tillgänglighet

Det andra elementet är tillgänglighet och då det gäller EU- medborgarskapet så omfattar detta villkoren för tillgång och möjlighet till politiskt deltagande. Enligt Wiener berör tillgänglighetselementet villkoren för medborgerligt utövande. Annorlunda uttryckt så inbegriper detta element det aktiva medborgarskapet (Wiener 1998 s. 25).

I motstats till rättighetselementet så betonar denna teoribildning deltagande framför rättigheter och skyldigheter. Medborgarskap innebär här ett deltagande i den politiska gemenskapen. Inom medborgardiskursen finns det en utbredd kritik mot det demokratiska underskottet inom EU och de begränsade möjligheterna till folkligt deltagande (se ex. Delanty och Bellamy).

Bellamy menar att trots den nya statusen unionsmedborgare så har det varit lite folklig entusiasm för denna utveckling och till viss del ett motstånd mot densamma. Endast ett fåtal har utnyttjat de medborgerliga rättigheter och valdeltagandet har varit betydligt lägre i de europeiska valen än i de nationella. Eurobarometer- mätningar visar t.ex. att medborgarna skulle föredra om Parlamentet var organiserat kring nationella kriterier snarare än ideologiska. Följaktligen finns det inte mycket som pekar på att EU har skapat ett europeiskt demos eller en gemensam politisk kultur. Politisk integration är inte en autonom process. En förstärkning av demokratiska institutioner inom EU så som Parlamentet kommer att öka inte minska det demokratiska underskottet, om inte dessa institutioner har social och kulturell legitimitet. Enligt Bellamy måste Europa undersöka möjligheterna till att öka befolkningarnas inflytande och deltagande i den politiska processen. Denna process omfattar positiv såväl som negativ integration.

Annorlunda uttryckt så behöver en mer utvecklad politisk struktur inom EU inte innebära en ökad europeisk integration (Bellamy 2000 s. 103ff.).

Tillgänglighetselementet kan vidare sättas i relation till den kommunitaristiska kritiken av EU –medborgarskapet. Enligt denna finns det flera problem med ett EU- medborgarskap. Till att börja med betonar detta synsätt det stora demokratiska underskottet. Demokratin inom EU beskrivs av Delanty mer som en sorts kartelldemokrati än en demokrati bunden till medborgarskap. Den enda direkt folkvalda institutionen inom EU, Europaparlamentet, är inte suveränt i den mening nationella parlament är suveräna. För det andra, är avsaknaden av en deltagardimension hos den europeiska befolkningen är anmärkningsvärd (Delanty 2002 s. 181ff.). Enligt detta synsätt har EU- medborgarskapet också en exkluderande effekt. Idag är vi alla i viss mån exkluderade från ett fullt deltagande i EU då det saknas de nödvändiga institutionerna och de civil-politiska och socio-ekonomiska processerna. EU- medborgarskapet resulterar i utanförskap snarare än gemenskap då det råder en obalans mellan den ekonomiska och sociala integrationen å ena sidan och den konstitutionella reformen och institutionsskapandet å andra sidan (Roche 1997 s.19).

Tillgänglighetselementet omfattar också den civilsamhälleliga kritiken som betonar att den kosmopolitiska dimensionen och EU- medborgarskapet saknar en deltagardemokrati. Det finns vidare inget transnationellt civilt samhälle som kan kopplas till medborgarskap. Annorlunda uttryckt, den europeiska transnationalismen har misslyckats med att skapa ett deltagande civilt samhälle (Delanty 2002 s. 180f.).

Sammanfattningsvis kan sägas att tillgänglighetselementet grundar sig på bristen på folkligt deltagande, möjlighet till påverkan och insyn i EU: s demokratiska beslutsprocess. EU- medborgarskapet saknar följaktligen de beståndsdelar som krävs för ett fullständigt demokratiskt medborgarskap.

2.1.3 Tillhörighet

Det tredje och sista elementet är tillhörighet och kopplat till EU-medborgarskapets kontext omfattar detta identitetsproblematiken men också inkludering och exkludering. Argumentationen här grundar sig på att EU saknar nationalstatens nyckelelement så som språk, historia och en gemensam religion och kan därför inte utgöra grunden för en politisk eller kulturell tillhörighet (Delanty 2002 s. 185.).

Även detta element kan relateras till den kommunitaristiska kritiken av EU-medborgarskapet. Denna bygger på ställningstagandet att den europeiska statsformen saknar en kollektiv identitet och utan en identitet kan det heller inte finnas en politisk gemenskap.

Kommunitaristerna ser EU som begränsat till en union som saknar trovärdiga eller djupa kulturella, lingvistiska eller historiska band. Den europeiska identiteten kommer alltid att konkurrera med sin starkare nationella motsvarighet. Trots försöken att skapa en europeisk politisk identitet med egna symboler som exempelvis flagga, pass och nationalsång, kommer medlemsstaternas etablerade historiska identitet vara svår att överbrygga (Bellamy 2000 s. 98).

Utifrån tillhörighetsaspekten finns det många teoretiker som pekar på den exkluderade konsekvens som EU- medborgarskapet har då det tydliggör skillnaden mellan "oss" och "dem". Enligt Faulks förstärker EU en exklusiv europeisk identitet som kulturellt såväl som juridiskt begränsar utökningen av medborgarskapet. EU- medborgarskapet som skapades i Maastricht misslyckades med att skapa en länk mellan nationalitet och medborgarskap. Enligt EG- rätten kan medlemsstater fortfarande utnyttja sin rätt att bestämma över medborgarskapet. EU- medborgarskapet är således begränsat till de individer som är legitima medborgare av medlemsstaterna. Detta står i viss mån i kontrast mot målet för unionsmedborgarskapet; att skapa en status som erkänner individens rättigheter utanför den traditionella nationalstatskontexten. För många beslutsfattare inom EU är medborgarskapsprojektet statiskt och exklusivt i sin karaktär. Detta kan illustreras av EU: s inställning till frågan om tredjelandsmedborgare. (Faulks 2000 s. 159).

EU skapar en paradox genom att definiera sina territoriella och sociala gränser samtidigt som man misslyckas med att följa de mänskliga rättigheterna och exkluderar stater från medlemskap. Individer som exkluderas från medlemskap förnekas ett grundläggande konstitutionellt skydd. Amsterdamfördraget (1997) tydliggjorde vidare de negativa implikationerna som en europeisk superstat har för asylsökande och invandrare genom att strama upp gränskontrollerna (ibid.).

Holmes och Murray menar att EU- medborgarskapet har både en exkluderande och en inkluderande karaktär. De fastställer vidare att medborgarskapsfrågan ofta sätts i relation till identitetspolitik och uppfattningar om vi och dem. Ett sätt att stärka sin identitet är att anta en mer exklusiv föreställning om medborgarskap. Paradoxalt nog kan andra grupper stärka sin identitet genom en mer inkluderande medborgarskapssyn. I dagens Europa finns utvecklingstendenser åt båda håll (Holmes-Murray 1999 s. 8).

Delanty går ett steg längre i sin kritik och anser att Europa av idag grundas på uteslutning snarare än på sammanhållning. Vidare har den europeiska samhörigheten aldrig varit ett alternativ till nationalstaten, snarare har Europas enande bidragit till att nationalstaten förstärkts. Det är oklart vad begreppet Europeisk Union betyder om inte någon utesluts. Europatanken måste förenas med mångkulturalism och ett postnationellt medborgarskap. Vi behöver en alternativ kollektiv identitet som inte bygger på den nationella identiteten. Enligt

Delanty är det emellertid ytterst tveksamt om den europeiska identiteten skulle kunna utgöra en sådan kollektiv identitet (Delanty 1995 s. 209ff.).

Castles och Davidson menar att EU- medborgarskapet har en tydligt exkluderande faktor. Försöken att skapa en europeisk kulturell identitet bygger på föreställningen om en extern "andra" som är en kulturellt och politiskt underordnad grupp. Inom Europa är "de andra" representerade av kommunitaristiska invandrare från icke- kristna regioner, vilket främst innebär muslimer. Den framväxande europeiska identiteten exkluderar tydligt miljoner invandrare, vilket förklarar varför EU- medborgarskapet inte omfattar tredjelandsmedborgare som under lång tid varit bosatta inom unionen (Castles-Davidson 2000 s. 98f.).

3 EU- medborgarskapet

Då Maastrichtfördraget trädde i kraft i 1993 blev varje medborgare i en av unionens medlemstater också EU- medborgare. MF avdelning 2 artikel 17 skapar formellt ett EU- medborgarskap. Denna artikel anger vidare att EU- medborgaren skall åtnjuta rättigheter och inneha skyldigheter i enlighet med fördraget. EU-fördraget omfattar de fyra friheterna: den fria rörligheten av personer, tjänster, varor och kapital. Dessa rättigheter tillhör nu EU- medborgarskapet till skillnad från tidigare då de tillhörde medborgarskapet i en medlemsstat. Unionsmedborgaren innehar alla de rättigheter som anges i fördraget, inte endast de som fastställs i artikel 17 (Guild 1996 s. 30f.).

I detta kapitel har jag för avsikt att göra en grundlig genomgång av EU-medborgarskapet. Analysen kommer att utgå från tre aspekter, bakgrunden till EU- medborgarskapet, dess juridiska status och medborgarskapets betydelse.

3.1 Bakgrund

Medborgarskapsfrågor har en lång historia inom EU och nämndes i officiella texter redan 1961-62. Detta har främst tre skäl. Först, det fanns ett behov att göra europeisk integration mer relevant för vanliga människor. Det har alltid varit svårt att intressera allmänheten i en integrationsprocess som främst fokuserar på ekonomiska aktiviteter. För det andra, EU: s intresse i medborgarskap är också relaterat till den enda marknaden. För att stärka relationen mellan medborgare och unionen krävdes förändringar inom främst två viktiga områden, den fria rörligheten och sociala rättigheter. Detta ledde fram till antagandet av *Social Charter* 1989 och lagstiftningsåtgärder i det sociala handlingsprogrammet. Ett tredje skäl till intresset för medborgarskap kan relateras till det demokratiska underskottet. Med framväxten av supranationella element så som gemensamma beslut mellan Parlamentet och Rådet, blev det möjligt att tänka på unionsmedborgarskapet i termer av demokrati, deltagande och suveränitet (Anderson et al. 1994 s. 106f.).

Tindemans rapport om den Europeiska Unionen föreslog på uppdrag av Parismötet (1974) att varje medlemsstat skulle ge medborgare från andra medlemsstater vissa rättigheter (Lokrantz Bernitz 2004 s.94). I rapporten betonades Europas behov att vara nära sina medborgare.

Främst två åtgärder föreslogs: grundläggande konsumentskydd och miljö rättigheter för européer där detta skydd saknas i den enskilda medlemsstaten och en manifestation av europeisk solidaritet i det vardagliga livet. Det sistnämnda förslaget omfattade bl.a. åtgärder för fri rörlighet av personer (Handoll 1995 s. 271).

3.1.1 Adonnino-kommittén

I juni 1984 satte Rådet samman en ad hoc kommitté för att förbereda och samordna agerandet för att stärka unionens identitet både inför sina medborgare och inför resten av världen. Detta resulterade i två rapporter uppkallade efter kommitténs ordförande Mr Adonnino. Den första rapporten presenterades 1985 och berörde fri rörlighet för medborgare i unionen och större möjligheter till anställning och vistelse. Denna rapport följdes av en andra som innehöll speciella rättigheter för medborgare och förslag på åtgärder för att stärka den europeiska identiteten. Under de speciella rättigheterna definierades medborgaren som en aktiv deltagare i den politiska processen i medlemsstaterna. Rapporten föreslog att rådet skulle bjuda in EU- institutioner och medlemsstater för att fördjupa diskussionerna om de lokala rättigheterna för medborgare från andra medlemsstater under samma villkor som för medborgarna från värdnationen. Vidare rekommenderade rapporten att alla medborgare i unionen skulle åtnjuta samma rättigheter till åsikts- och mötesfrihet samt att åsikter från medborgare från andra medlemsstater skulle tas under beaktande vid beslut som rör dem t.ex. undervisning av utländska språk och boendeförhållanden. Dessa rekommendationer godkändes av Rådet i juni 1985 (Handoll 1995 s. 272f.).

3.1.2 Intergovernmental Conference

I det spanska förslaget, som först presenterades vid Rådets möte 1989, utgjorde medborgarskap en av de grundläggande reformpelarna tillsammans med EMU och utrikespolitik. I praktiken användes medborgarskapet som en kod för alla reformer med målsättningen att minska det demokratiska underskottet. Vid konferensen undveks medvetet en föreställning om medborgarskap som omfattar generaliserade demokratiska rättigheter. Istället framhölls en mer restriktiv definition av medborgarskap grundat på den fria rörligheten. Sociala rättigheter var en allt för känslig fråga för att ingå i förhandlingarna. Det fanns också en överenskommelse att undvika grundläggande rättigheter. Detta hade främst två aspekter. Först, det fanns en motvilja till att knyta medborgarskapet till mänskliga rättigheter. Inkorporeringen av ECHR i EG- rätten undveks då detta kunnat innebära att rättigheterna utökades till individer från stater utanför EU. För det andra undvek unionen vid denna tidpunkt att presentera medborgerliga rättigheter i en formell text så som en stadga (Anderson et al. 1994 s. 108f.).

3.1.3 Maastrichtfördraget

Maastrichtfördraget, som signerades den 7 februari 1992, förhandlades fram under efterdyningarna av de mest grundläggande förändringarna i Europa sedan slutet på andra världskriget. Kalla Krigets spänningar hade försvunnit men så också den eufori som en gång omgav dessa. Europa mötte nu andra problem, konflikten på Balkan, hög arbetslöshet och farhågor om regionens ekonomiska framtid. MF skapades för att föra Europa närmare ”an ever closer union” och har visat sig vara kontroversiellt i främst tre länder, Danmark, Frankrike och Storbritannien, där det ratificerades endast efter lång debatt (Pryce 1994 s. 3).

De flesta europeiska välfärdsstater har någon förställning om medborgarskap som omfattar ömsesidig solidaritet och en miniminivå av socialt skydd. Det var således naturligt att reflektera över denna dimension också på EU- nivå. Kommissionens *White Paper On Completing the Internal Market* från 1985 fastställde att fördragets garanti om fri rörlighet skall gälla alla individer och inte endast de som är ekonomiskt aktiva. Det var denna utveckling tillsammans med domstolens generösa tolkning av den fria rörligheten som utgjorde grunden för MF (Anderson et al. 1994 s. 107).

3.2 Medborgarskapets juridiska status

EU- medborgarskapet som instiftades genom Fördraget om Europeiska Unionen ratificerat i Maastricht 1992, är ett särskilt sorts medborgarskap i EU som främst regleras i artikel 17-22 i EG- fördraget (Lokrantz Bernitz 2004 s. 94).

3.2.1 Maastrichtfördraget

Den 1 november 1993 instiftade EG- fördraget ett unionsmedborgarskap på en formell juridisk grund och tillfogande vissa rättigheter till denna status. Denna nya medborgerliga status etablerades genom artikel 17 som fastställer (Hall 1999 s.39):

- | | |
|--------|--|
| 17 (1) | Ett unionsmedborgarskap införs härmed. Varje person som är medborgare i en medlemsstat skall vara unionsmedborgare. Unionsmedborgarskapet skall komplettera och inte ersätta det nationella medborgarskapet. |
| 17 (2) | Unionsmedborgarna skall ha de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i detta fördrag. |

Maastrichtfördraget har lagt till en ny del II till EG-fördraget under titeln "Citizenship of the Union". Mer konkret innebär EU- medborgarskapet att varje individ som innehar en medlemsstats nationalitet blir medborgare av unionen. Detta unionsmedborgarskap medför vissa rättigheter Maastrichtfördraget listar fem sådana juridiska berättigande i artikel 18-21 (Vranken 1999 s. 25) (se utförligare i bilaga1):

1. En rätt till fri rörlighet inom unionens territorium;
2. En rätt att delta i kommunala val och val till Europaparlamentet;
3. En rätt till diplomatiskt skydd;
4. En rätt till framställan till Europaparlamentet;
5. En rätt till framställan till Ombudsmannen.

Maastrichtfördraget skapades för att fullfölja det momentum som skapats genom *Stadgan om grundläggande sociala rättigheter för arbetstagare* (1989). MF gör detta genom att omvandla en politisk text till en juridiskt bindande handling (Vranken 1999s. 31).

Bland Maastrichtfördragets reformer var skapandet av ett unionsmedborgarskap den mest radikala, då detta tidigare endast haft substans inom nationalstaten. Fördragets definition av medborgarskap är grundat på principen att medlemsstaternas befolkningar har rätt att fritt röra sig över de nationella gränserna inom den gemensamma marknaden. Medborgarskapet tillhör formellt tilläggen till EG- fördraget och faller under fördragets normala strukturer och processer. Detta innebär att de medborgerliga rättigheterna kan åberopas inför domstol (Anderson et al. 1994 s. 104f.).

3.2.2 EU- medborgarskapets syfte

EU- medborgarskapets ligger på en övernationell nivå och är en del av EG-fördraget. Det utgör en del i processen att skapa ett folkets Europa. I artikel 2 MF fastställs att EU: s mål är att stärka skyddet av medlemsstaternas medborgare och deras rättigheter genom att införa ett unionsmedborgarskap. Dessa rättigheter skall spegla den ekonomiska, politiska och sociala utvecklingen inom unionen. EU-medborgarskapet har främst två syften. För det första har det till uppgift att skydda den enskilde individen och förstärka hans eller hennes rättigheter, såväl i unionen som i medlemsstaterna. Det andra syftet är att bidra till att unionen får en öppnare och mer statslik karaktär. EU- medborgaren har t.ex. rätt att delta i den politiska processen inom unionen genom direkta val till EP. Vidare ges medborgaren insyn genom framställningsrätten till EP och klagorätten till ombudsmannen. EU- medborgarskapet syftar också till att ge unionen en ny politisk och social dimension samt att föra individen och unionen närmare varandra.

En ytterligare intention med medborgarskapet är att stärka EU: s demokratiska legitimitet. Enligt kommissionen är medborgarskapet en del i processen att motverka det demokratiska underskottet (Lokrantz Bernitz 2004 s. 96ff.).

Huruvida syftet med EU- medborgarskapet uppfyllts är däremot en omdiskuterad fråga. Trots intentionen att stärka EU: s transparens och demokratiska legitimitet kvarstår det utifrån ett tillgänglighetsperspektiv stora brister på detta område. Rättighetsaspekten anses emellertid i större utsträckning har uppnåtts. Men denna diskussion får jag anledning att återkomma till längre fram i uppsatsen.

3.2.3 Medborgarskapets rättigheter

EU- medborgarskapets rättigheter är inte mänskliga rättigheter då de inte tillkommer alla utan endast gäller vissa personer. En lämplig beteckning på medborgarskapets rättigheter kan vara unionsmedborgerliga rättigheter. Dessa rättigheter liknar till viss del medborgerliga rättigheter men skiljer sig åt på flera punkter. Dels tillkommer de människor i deras egenskap av unionsmedborgare i en icke-stat och dels är de främst tillämpliga på unionsmedborgare i andra EU-länder. Dessutom har unionsmedborgarskapet en tydlig horisontell dimension som också skiljer det från motsvarande medborgerliga rättigheter. De unionsmedborgerliga rättigheterna finns idag både i EG- fördraget och i EU: s rättighetsstadga (Lokrantz Bernitz 2004 s. 220ff.).

EU- medborgarskapet ersätter inte det nationella medborgarskapet utan kompletterar detta. Den tillkommer den enskilde individen som en form av övernationellt medborgarskap som existerar utöver det nationella medborgarskapet. Personen är således både medborgare i sitt eget land och unionsmedborgare. Det stod tidigt klart att EU- medborgarskapet skulle vara ett paraplymedborgarskap. Genom Amsterdamfördraget från 1999 intogs EU- medborgarskapets kompletterande karaktär direkt i EG- fördraget. Artikel 17 fastställer att unionsmedborgarskapet kompletterar och inte ersätter det nationella medborgarskapet. EU- medborgarskapet och dess rättigheter ligger på en överstatlig nivå och är därför av en annan karaktär än nationella rättigheter. Unionsmedborgarskapets rättigheter är mindre omfattande än sin nationella motsvarighet men de fortsätter emellertid att utvecklas genom EU- domstolens praxis (ibid.).

3.2.4 EU: s rättighetsstadga

Under 1999-2000 utarbetades *Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna* för att tillgodose kraven på ett ökat skydd för de mänskliga rättigheterna i EU. Stadgan samlar och moderniserar enskilda individers rättigheter i en enda text.

Bestämmelserna riktar sig till EU: s institutioner och medlemsstater. Stadgan är ännu inte bindande än men är vägledande för tolkningen av EG- rätten. I förslaget till EU: s nya konstitution föreslås dock att stadgan görs bindande och skrivs in som del II i fördraget. Stadgan blir emellertid inte bindande förrän och om konstitutionen antagits och ratificerats av samtliga medlemsstater (Lokrantz Bernitz 2004 s. 230).

De rättigheter som tillhör EU- medborgarskapet kommer att utgöra del I och II i konstitutionen. Dessa rättigheter regleras i stadgans artikel 39 som behandlar rösträtt till EP, artikel 40 berör rösträtten i kommunala val, artikel 45 rörelse- och uppehållsfrihet och det diplomatiska - och konsulära skyddet behandlas i artikel 46. Även rätten att vända sig till ombudsmannen och rätten att göra framställan till EP skyddas i stadgan av artikel 43 respektive artikel 44. Stadgans rättsliga betydelse för EU- medborgarskapet är dock begränsad, detta även om den skulle göras bindande. Stadgan behandlar inte unionsmedborgarskapet i sig. Den skulle dock kunna användas som tolkningsunderlag för EU- medborgarskapets rättigheter. Det bör betonas att stadgan tillför en ny dimension till unionsmedborgarskapet genom att den reglerar hur individen kan få sina unionsrättsliga rättigheter prövade. Enligt stadgans artikel 47.1 har varje individ vars unionsrättsliga rättigheter kränkts rätt till ett effektivt rättsmedel och en prövning inför domstol (Lokrantz Bernitz 2004 s. 231ff.).

3.3 Medborgarskapets betydelse

Det har skrivits en hel del om EU- medborgarskapet och dess betydelse. Många författare är positiva till medborgarskapet och anser att det på flera sätt haft stor betydelse. Flera menar också att medborgarskapet utökat individens rättigheter i fördragen (se t.ex. Bernitz och Meehan). Andra har däremot en mer kritisk inställning till EU- medborgarskapet. De framhåller att unionsmedborgarskapet endast är av symboliskt värde och att dess utveckling går för långsamt. Vidare menar kritikerna att viktiga frågor förblir olösta och att EU- domstolen varit för försiktig med att ta upp medborgarskap i sina avgöranden. De anser vidare att det finns en avsaknad av ett europeiskt folk och en europeisk nation. Enligt detta synsätt saknas en europeisk identitet och en gemensam historia, språk eller kultur att utgå ifrån (Lokrantz Bernitz 2004 s. 98f.).

3.3.1 Juridiska implikationer

Genom MF skapades ett gemensamt medborgarskap för EU. Unionsmedborgarskapet är begränsat till medlemsstaternas befolkning och innebär en utökning av rösträttigheter;

att rösta och kandidera i lokala och europeiska val för unionsmedborgare som är bosatta i ett annat medlemsland än sitt eget. Medborgarskapet är också en bekräftelse på den redan existerande rätten till framställan hos EP. Denna utökning av de civila rättigheterna utgör ett blygsamt steg i den europeiska integrationens historia men är däremot ett betydande steg framåt från den tidigare helt ytliga harmoniseringen av pass (Duff 1994 s. 29).

Vissa juridiska kommentatorer har varit väldigt kritiska till EU- medborgarskapet. En del har menat att etablerandet av ett unionsmedborgarskap har främst symboliskt värde då det finns mycket lite av ren juridik (hard law) här. De flesta av unionsmedborgarskapets rättigheter kräver vidare implementering, antingen genom Rådet eller genom överenskommelser mellan medlemsstaterna (Vranken 1999 s. 25).

Lokrantz Bernitz avhandling visar dock att EU- medborgarskapet i flera avseenden inneburit utökade rättigheter för unionsmedborgaren. Vidare fastställer hon att medborgarskapet fört unionsmedborgarna närmare EU genom att den enskilde individen blivit mer delaktig i dess verksamhet. Det står emellertid klart att EU- medborgarskap är ett dynamiskt begrepp som kräver utveckling för att uppfylla dess intentioner. Det finns ännu problem som behöver åtgärdas; de nya rättigheterna är inte långtgående, relationen mellan individen och unionen är ännu svag och medborgarnas delaktighet i EU: s verksamhet behöver stärkas än mer. EU- medborgarskapet utgör en central del i diskussionen om Europas framtid. Dess omfattning är beroende av medlemsstaternas vilja och hur EU- domstolen tolkar de existerande reglerna (Lokrantz Bernitz 2004 s. 100).

Utifrån ett rättighetsperspektiv kan EU- medborgarskapet således ses som en framgång då individens rättighetsskydd har utökats. Genom detta har också den europeiska identiteten och gemenskapen stärkts; EU- medborgarna kan förenas i samma rättsliga identitet och utifrån detta skapa en samhörighet, eller vad Habermas kallar en konstitutionell patriotism.

3.3.2 Kritik mot medborgarskapet

Anderson, den Boer och Miller menar att Maastrichtfördragets bidrag till EU: s utveckling inte skall överskattas. Då det är beroende av mellanstatliga överenskommelser så kommer den nationella kontrollen över medborgarskapets tillämpning även i fortsättningen att vara stark. Dessutom påverkar EU- medborgarskapet endast ett visst antal medborgarskap och är tillämplig främst på deras relation till den medlemsstat där de bor. Ett mer omfattande medborgarskap kunde ha innehållit politiska och sociala rättigheter i relation både till EU: s institutioner och medlemsstaterna.

Det kunde också ha medfört rättigheter för alla inom EU och inte endast de som utnyttjar den fria rörligheten (Anderson et al 1994 s. 122).

En annan kritik som riktats mot EU- medborgarskapet är att det inte innebär några skyldigheter, vilket kan få till följd att medborgarna blir mindre aktiva i unionen. Dessutom finns det en stark invändning inom diskursen mot det faktum att alla tredjelandsmedborgare som är bosatta inom EU exkluderas från merparten av de rättigheter som tillhör unionsmedborgarskapet. EP har framfört att det som skapades i Maastricht inte var ett medborgarskap utan endast en rättighetslista som måste implementeras genom mellanstatliga förhandlingar. Också medlemstaterna har framfört kritik mot medborgarskapet. Danmark och Belgien är kritiska både mot medborgarskapets överstatliga karaktär och mot dess utformning. De menar att EU- medborgarskapet inte har ett självständigt innehåll utan endast är knutet till bestämmelser som redan existerar (Lokrantz Bernitz 2004 s. 99f.).

Om man antar ett tillgänglighetsperspektiv så kvarstår flera problem med unionsmedborgarskapet. Det har inte lyckats minska det demokratiska underskottet inom EU och det folkliga deltagandet är fortfarande lågt. Vidare saknas, trots framställningsrätten, tillräcklig insyn och möjlighet till påverkan i EU: s beslutsprocess. Utifrån ett tillhörighetsorienterat synsätt kan framhållas att EU- medborgarskapet ännu saknar en fast grund att stå på i form av gemensamt språk, historia. Dessutom har unionsmedborgarskapet flera negativa implikationer utifrån tillhörighetselementet. Det främsta argumentet här bygger på att det skapar en form av uteslutning då flera grupper i det europeiska samhället exkluderas från ett fullgott medborgarskap. Dess grupper utgörs främst av de människor som är beroende av socialhjälp och tredjelandsmedborgare. Trots avsikter om att stärka EU: s demokratiska dimension har medborgarskapet inneburit en motsatt utveckling med tydliga exkluderande konsekvenser.

4 Medborgarskapet och arbetstagaren

En av hörnstenarna i den europeiska integrationen är den fria rörligheten av tjänster, varor, kapital och personer. I detta kapitel ämnar jag analysera den sistnämnda kategorin lite närmare och då med fokus på arbetstagarens situation och hur den utvecklats genom EU- medborgarskapet. Jag utgår från främst tre områden; EU: s sociala dimension, den juridiska utgångspunkten och EU- medborgarskapets betydelse för arbetstagarens rättigheter.

4.1 EU: s sociala dimension

Socialpolitiken inom EU omfattar en intensiv diskussion om de nationella regeringarnas och EU: s institutioners ansvar. Ingen fråga belyser denna problematik tydligare än migrationen och dess utmaningar. Europas stora och brokiga befolkning bestående av utländska arbetstagare, asylsökande, illegala invandrare och flyktingar utgör både ett hot och ett incitament för skapandet av det sociala Europa (Ireland 1995 s. 231).

EU: s kompetens inom den sociala dimensionen har alltid varit begränsad och fragmenterad. Genom Romfördraget inskränktes detta ansvar till socialt skydd i arbetet och skydd för sysselsättningen. Merparten av fördragets artiklar behandlar rörelse- och etableringsfriheten inom den integrerade arbetsmarknaden i Europa. De migrerande arbetstagarna är den enda grupp som skyddas av EU: s sociala politik. EU fick i uppgift att försvara deras sociala trygghet från de möjliga negativa konsekvenserna av att ta anställning utanför hemlandet. Den andra uppgiften som Romfördraget medförde var att EU skulle arbeta för att främja lika lön för män och kvinnor. För det tredje föll det inom EU: s ansvarsområde att understödja dialogen mellan arbetsgivare och arbetstagare (Streeck 1993 s.7f.).

1980- och 1990-talet visade emellertid att EU förändrats i sin inställning till social politik. Unionen har antagit en sorts ny- voluntarism med intresse för ett decentraliserat regleringssystem som prioriterar ”mjuk” lagstiftning framför ”hård”. MF utökade subsidiariteten till arbetsgivare och fackföreningar. De nationella systemens suveränitet stärktes genom MF och fördraget har skapat en form av subsidiaritet som undergräver överstatligt beslutsfattande (Streeck 1993 29ff.). Trots att medlemsstaterna ännu har stor kontroll över socialpolitiken är arbetstagarens rättigheter ett område där den europeiska integration kommit långt och är kanske den fråga där EU: s socialpolitik främst tydliggörs.

4.1.1 Migration

I skapandet av ett EU- medborgarskap är den fria rörligheten det område som främst tydliggör de nya medborgerliga rättigheterna. Trots flera överenskommelser om främjandet av varor och kapitals rörlighet, är det den fria rörligheten av personer som är den mest revolutionära åtgärden. Detta då den skapar ett gemensamt europeiskt område och minskar de nationella gränsernas betydelse. Viljan att etablera en enda gränslös marknad har varit motorn bakom skapandet av ett enat Europa (Bhabha 1999 s.13f.).

Under efterkrigstiden har Europa förvandlats till en invandrarkontinent. Vid början av 1990-talet uppgick den totala mängden utländsk befolkning i EU: s medlemsstater till ca: 13,7 miljoner, eller 4 procent av EU: s totala 320 miljoner invånare. EU- medborgarna utgjorde 36 procent av den siffran och utländska arbetstagare och deras familjer 58 procent. Av de 140 miljoner som var anställda inom EU, arbetade två miljoner i en annan medlemsstat och fem miljoner utgjordes av tredjelandsmedborgare (Ireland 1995 s. 235).

Trots att den ökande migrationen ställer stora krav på gemensamma överenskommelser har samarbetet inom socialpolitiken endast delvis uppnåtts. För EU- medborgare har en fullständig rätt till fri rörlighet skapats. Men denna utveckling har varit ofullständig, med avseende på tredjelandsmedborgarna. Hur utländska arbetare och deras familjer inkorporeras socialt och politiskt i Europa visar på identitet och medlemskap i samhället; vem tillhör, vem utesluts och vem bestämmer? Om Europa skall bli ett enat samhälle måste EU kunna besvara sådana här frågor (Ireland 1995 s.233).

4.1.2 Tredjelandsmedborgare

Då det gäller den fria rörligheten av personer finns det en grupp som innehar en viss ställning inom EG- rätten och som i stor utsträckning exkluderas från de rättigheter som tillhör EU- medborgarskapet, tredjelandsmedborgarna. Behandlingen av denna grupp tydliggör syftet till och tillämpningen av EU- medborgarskapet. Vidare är det en fråga av stor politisk betydelse som diskuteras livligt inom medborgarskapsdiskursen.

En förutsättning för den fria rörligheten är medborgarskap i ett medlemsland, vilket således exkluderar tredjelandsmedborgare. Detta framgår bl.a. av artikel 18 och artikel 39 som stadgar den fria rörligheten för arbetstagare (se bilaga 1 resp. 2). En del anser att domstolen kunnat tolka artikel 39 annorlunda och istället bedömt att den skall omfatta alla som arbetar inom EU eller alla som är permanent bosatta i ett medlemsland. Det finns troligen främst tre skäl till medborgarskapskravet för den fria rörligheten.

Det kan först anses vara ett medvetet politiskt beslut att utesluta tredjelandsmedborgare, eller en ovilja att inkräkta på medlemsstaternas suveräna rätt att besluta över sitt eget medborgarskap. För det tredje kan det grunda sig på att medborgarskap i en av medlemsstaterna utgör utgångspunkten för EG- rättens rättigheter. Troligen utgår medborgarskapskravet från alla dessa skäl (Lokrantz Bernitz 2004 s. 336f.).

EG- rätten innehåller ett omfattande skydd mot diskriminering av EU-medborgare, diskriminering på grundval av nationalitet är förbjuden enligt artikel 39 (2) och så är också andra hinder som kan påverka EU- medborgarens fria rörlighet. Detta generösa skydd står dock i skarp kontrast till rättigheterna för tredjelandsmedborgare. Till exempel godkänner EG- rätten att en arbetstagare som är EU- medborgare får ta med sig barn upp till 21 års ålder till värdstaten. Motsvarande regler för tredjelandsmedborgare innebär att arbetstagaren får ta med sig barn i åldern 16-18. Skillnaden mellan EU- medborgare och tredjelandsmedborgare märks också i bestämmelserna för makars rätt till inträde. EU- medborgarskapets betydelse för tredjelandsmedborgarnas rättigheter och status har varit en besvikelse. Denna grupp utgör tre procent av de europeiska arbetstagarna och är exkluderade från unionsmedborgarskapet då de inte är nationella medborgare i någon medlemsstat. Av denna anledning är de uteslutna från rättigheter till fri rörlighet och röstning (Bhabha 1999 s. 14ff.).

Uteslutningen av tredjelandsmedborgare tydliggör den exkluderande faktor som EU- medborgarskapet medför. Utifrån ett tillhörighetsperspektiv kan det sägas bevisa att unionsmedborgarskapet i första hand markerar vilka som inte omfattas av rättigheterna. Det förstärker tanken om att unionsmedborgarskapet är exklusivt och endast tillkommer vissa. Många tredjelandsmedborgare har bott inom EU i många år och är en naturlig del av samhället, ändå åtnjuter de inte samma rätt till fri rörlighet och vistelse i andra medlemsstater som andra medlemmar i samhället. Om man istället antar ett mer rättighetsbaserat perspektiv så kommer man till slutsatsen att den konstitutionella patriotism som Habermas förespråkar inte gäller alla. Han menar att en identifikation med rättigheter ensamt kan utgöra grunden för en samhörighetskänsla. Denna behöver inte grundas på nationalitet. Men EU-medborgarskapet uppfyller inte dessa krav då det i allra högsta grad utgår från nationalitet. Det är rentav en förutsättning för att uppnå statusen unionsmedborgare. Visserligen menar Habermas att de olika nationaliteterna inom EU inte behöver utgöra något hinder för ett gemensamt medborgarskap. Men det finns en tydlig motsägelse här; om rättigheter kan utgöra grunden för ett medborgarskap och de nationella attributen som språk och historia inte är avgörande, borde inte alla som lever och arbetar inom denna rättighetsgemenskap vara inkluderade?

EU- medborgarskapsanhängare framhåller naturligtvis här att gränsen måste dras någonstans och att nationalitet i en av medlemsstaterna är ett krav i enlighet med EGF. Uteslutningen av tredjelandsmedborgare är emellertid inte förenlig med EU-medborgarskapets syfte, att stärka unionens sociala och demokratiska dimension.

En del menar att trots avvikelser i medborgarliga rättigheter är skillnaden mellan tredjelandsmedborgare och EU- medborgare liten. Yasemin Soysal menar t.ex. att det finns ett postnationellt medborgarskap där den formella nationaliteten inte har någon nämnvärd betydelse för rättigheter. Vidare slår hon fast att tredjelandsmedborgare som bor i europeiska värdstater är berättigade till fullständiga samhällsliga rättigheter nästan i samma utsträckning som EU-medborgarna. Den enda tydliga skillnaden mellan dem är rösträtten, i övrigt anser hon att tredjelandsmedborgarna har tillgång till samma utbildning och välfärd som unionsmedborgarna. Det finns emellertid mycket som talar emot denna positiva analys av tredjelandsmedborgarnas situation i EU. Rasistiska övergrepp och våld kvarstår i medlemsstaterna och segregation utmärker de europeiska storstäderna. Officiella rapporter vittnar också om diskriminering på arbetsmarknaden (Bhabha 1999 s. 18).

4.2 Den juridiska utgångspunkten

Arbetstagarnas rättigheter stärktes i samband med MF och skapandet av ett EU-medborgarskap. Rättsskyddet för arbetstagare regleras främst i EG- fördragets artikel 39- 42 (se bilaga 2) och i EU: s nya rättighetsstadga.

4.2.1 Definitionen av arbetstagare

Begreppet arbetstagare har en särskild betydelse inom EG- rätten. EU- domstolen har definierat arbetstagare som en ekonomiskt aktiv person som för en viss tid utövar tjänster för och på uppdrag av en annan person från vilken han eller hon erhåller ersättning. Enligt artikel 39 omfattar den fria rörligheten endast verklig och effektiv verksamhet, vilket således utesluter marginella aktiviteter och bisysslor. Deltidsarbete och praktik faller enligt ECJ emellertid in under begreppet arbetstagare (Lokrantz Bernitz 2004 s. 316).

Det bör också tilläggas att det saknas en generell definition av begreppet arbetstagare inom EG- rätten. Betydelsen skiljer sig åt beroende på vilket område det gäller. Mot denna bakgrund har det blivit domstolens uppgift att definiera begreppet. Den har givit arbetstagarbegreppet en generös och omfattande betydelse som kan tillämpas på all form av ekonomisk aktivitet. I *Levin- fallet* fastställde t.ex. domstolen att arbetstagarens rättigheter omfattar även deltidarbete och de med inkomster under existensminimum. I samma fall klargjorde domstolen också att skälet till anställning är irrelevant, det är istället främst äktheten i den ekonomiska aktiviteten som bedöms (Apap 2002 s. 19f.).

Arbetstagarens rättigheter till fri rörlighet och vistelse regleras även i direktiv 68/360. Detta direktiv utgör ramverket för förbud mot restriktioner på rörligheten och vistelsen inom unionen för arbetstagare från medlemsstaterna och deras familjer (Handoll 1995 s. 96f.).

Artikel 1 (1) kräver att medlemsstaterna skall avskaffa begränsningar av arbetstagarens och deras familjers fria rörlighet inom unionen. Under artikel 2 (1) av direktivet fastställs att medlemsstaterna skall bevilja arbetstagares rätt att lämna deras territorium. Syftet med denna rätt är att individen skall kunna ta anställning i en annan medlemsstat. Rättigheten kan endast utnyttjas genom att inneha ett giltigt identitetskort eller pass. Familjemedlemmar skall erhålla samma rättigheter som de EU- medborgare vilka de är beroende av. Enligt artikel 2 (2) skall medlemsstaterna tillhandahålla eller förnya identitetskort eller pass som visar de ovannämnda personernas nationalitet. Enligt artikel 3 (1) av direktivet skall medlemsstaterna godkänna de berörda personernas inträde i deras territorium, på grundval av det enda villkor att de kan uppvisa giltigt identitetskort eller pass. Detta utgör således det enda godkända villkoret för inträde. Vidare stadgar artikel 4 (1) att medlemsstaterna har en skyldighet att bevilja vistelse i deras territorium till de personer som avses i artikel 1 som kan uppvisa de dokument som anges i artikel 4 (3). Alla arbetstagare måste således uppvisa ett giltigt identitetskort eller pass. Artikel 8 (1) i direktiv 68/360 kräver att medlemsstaterna godkänner rätten till vistelse utan tillstånd i följande fall: (a) en arbetstagare med anställning som väntas vara i högst tre månader (b) en arbetstagare som är anställd i en medlemsstat men bor i en annan dit han återvänder dagligen eller minst en gång i veckan (c) en säsongsanställd (Handoll 1995 s.98ff).

Konsekvensen av ett direktiv tydliggörs främst genom EU- domstolens avgörande i enskilda fall. Det är i dessa rättsfall som de juridiska principerna förverkligas och får en märkbar konsekvens för medborgarna. Mot denna bakgrund anser jag det vara relevant att ta upp ett rättsfall som återanknyter till direktiv 68/360. Rättsfallet klargör även utvecklingen av arbetstagarens rättigheter i EG- rätten.

I *Singh - fallet* hade en brittisk medborgare flyttat med sin make, en indisk medborgare, till en annan medlemsstat för att arbeta. Hennes make åtnjöt rättigheter i den medlemsstaten under direktiv 68/360. Mrs Singh återvände senare till Storbritannien och försökte etablera sig som egenföretagare i enlighet med artikel 52 EGF. Mr Singh gavs begränsad tillåtelse att stanna i Storbritannien som make till en brittisk medborgare. Denna tillåtelse förkortades då en "decree nisi" utfärdades åt honom under skilsmässoförhandlingarna. I detta fall noterade domstolen att en medborgare från en annan medlemsstat kan hindras från att lämna den staten för att arbeta i en annan medlemsstat, förutsatt att villkoren för hans och dennes familj inträde och vistelse inte var är jämbördiga med dem som ges i fördraget och sekundär lagstiftning. Domstolen fastställde i sitt avgörande att

EU- medborgare som flyttat till en annan medlemsstat för att arbeta som en anställd under artikel 48 och sedan återvänder till sin egen medlemsstat för att arbeta som egenföretagare, har rätten i enlighet med artikel 52 att åtföljas av sin maka/make, en tredjelandsmedborgare, under samma villkor som fastställs i förordning 1612/68. Domstolen slog vidare fast att artikel 48 och 52 av EG-fördraget inte hindrar medlemsstater från att godkänna utländska makar inträde i större utsträckning än för de som omfattas av EG- rätten (Handoll 1995 s. 108f.).

Singh- fallet visar att arbetstagarens rättigheter ständigt utvecklas i EG- rätten och att den fria rörligheten utökats till att också omfatta familjmedlemmar och makar. Denna bakgrund är viktig att ha i åtanke då man bedömer EU- medborgarskapets juridiska betydelse på området.

4.2.3 EU-medborgarskapet och fri rörlighet

Artikel 18 i EG- fördraget som instiftades genom Maastrichtfördraget fastställer den fria rörligheten för EU- medborgare (se bilaga 1). Rätten till fri rörlighet och vistelse är således tillämplig på den generella gruppen unionsmedborgare. Artikel 18 utgör grunden för de rättigheter till fri rörlighet som tillkommer EU-medborgarna. Dessa medborgare har i teorin endast på grundval av sin nationalitet rätt till fri rörlighet och vistelse. Rättigheten baseras följaktligen inte på deras tillhörighet till en viss kategori. I praktiken fortsätter det emellertid att vara viktigt att ingå i någon av de tidigare nämnda kategorierna av ekonomiskt aktiva. Då Rådet har ett val, snare än en skyldighet, att agera i enlighet med artikel 18 (2), finns det ingen garanti att rätten till fri rörlighet kommer att åtnjutas av alla EU-medborgare (Handoll 1995 s. 122f.).

Den fria rörligheten begränsas också genom sekundärrättsliga regler. Det finns ett krav på sjukförsäkring och tillräcklig försörjning för ekonomiskt icke-aktivas uppehållsrätt. Personen i fråga skall kunna visa att han eller hon har en stabil inkomst eller att de är gifta med en person som har stabil inkomst. Detta motiveras med att den migrerande individen inte får bli en orimlig börda för värdstatens ekonomi. Härigenom önskar EU undvika att personen utnyttjar värdstatens socialhjälsprogram. Detta får konsekvensen att personer som inte kan försörja sig själva i princip är uteslagna från den fria rörligheten (Lokrantz Bernitz 2004 s. 328f.).

Det som är anmärkningsvärt här är att stora grupper fortsätter att vara exkluderade från de rättigheter som tillhör unionsmedborgarskapet. Utifrån ett tillhörighetsperspektiv kan man ifrågasätta grunden för att den fria rörligheten endast tillkommer de som är ekonomiskt självförsörjande. Detta signalerar att det endast är vissa utvalda kategorier som räknas med i EU- medborgarskapet; de som kan tillföra ekonomisk tillväxt till unionen. Människor som är beroende av socialbidrag har däremot inte rätt att fritt flytta inom unionen.

Detta stärker argumentet att EU- medborgarskapet i stor utsträckning har en exkluderande faktor som stänger ute mindre privilegierade grupper i det europeiska samhället.

Utifrån ett mer rättighetsorienterat synsätt framhålls emellertid att det finns en juridisk grund för att rätten till fri rörlighet tillkommer alla EU- medborgare, också icke-ekonomiskt aktiva. Artikel 18 i EG- fördraget (se bilaga 1) kan sägas utgöra grunden för de individuella rättigheterna till fri rörlighet som tillkommer individen i egenskap av EU- medborgare. Kommissionen menar att rätten till fri rörlighet är den mest centrala rättigheten inom unionsmedborgarskapet. Vidare anser den att denna rättighet är själva kärnan i EU- medborgarskapet och att den tjänar som utgångspunkt för medborgarskapets övriga rättigheter. Lokrantz Bernitz slår fast att artikel 18 inte innehåller något krav på att personen skall inneha en viss ställning och att artikeln därför är tillämplig på alla unionsmedborgare, både ekonomiskt och icke-ekonomiskt aktiva. Hon menar också att artikel 18 innebär att de icke- aktivas fria rörlighet nu utgår direkt från primärrätten, istället för som tidigare främst från sekundärrätt och praxis. EU-domstolen har vidare fastställt att bosättningsrätten i artikel 18 har direkt effekt. Detta innebär en förstärkning av de ekonomiskt icke-aktivas fria rörlighet, då rättigheterna inte längre är helt beroende av domstolens bedömningar (Lokrantz Bernitz 2004 s. 320f.). Men faktum kvarstår att av de icke- ekonomiskt aktiva är de endast de som har tillräckliga försörjningsmedel som har rätt till fri rörlighet, övriga är helt utestängda från denna rättighet.

Det har nyligen lagts ett förslag om ett nytt direktiv om EU- medborgarens och deras familjers fria rörlighet som syftar till att samordna bestämmelserna för ekonomiskt och icke-ekonomiskt aktiva personer till ett enda system. Detta direktiv kommer att ersätta de flesta direktiven om och förordningarna om den fria rörligheten. Direktivet medför även att ett permanent uppehållstillstånd införs. Utgångspunkten för direktivet är att EU- medborgaren skall omfattas av samma krav som värdstatens medborgare och åtnjuta samma rätt till fri rörlighet. Arbetstagare och egenföretagare kommer alltså att behålla vissa fördelar i relation till ekonomiskt icke-aktiva personer. EU har i detta avseende inte helt lyckats frigöra sig från sin ekonomiska karaktär och den fria rörligheten fortsätter att vara begränsad.) (Lokrantz Bernitz 2004 s. 323.).

4.3 EU- medborgarskapets betydelse för arbetstagarens situation

EU- medborgarskapet har i flera avseenden påverkat arbetstagarens situation, juridiskt, politiskt och socialt. Detta sista kapitel syftar till att tydliggöra och diskutera dessa konsekvenser.

4.3.1 Juridiska följder

EU- medborgarskapet är ett viktigt steg i utvecklingen mot en fullständig fri rörlighet inom unionen. Artikel 18 innebär en primär och individuell rätt till fri rörlighet för alla unionsmedborgare inom medlemsstaternas territorier. Bestämmelserna om EU- medborgarskapet är tillämpliga från då de trädde i kraft och på nuvarande och framtida effekter av den fria rörligheten. Dessutom är de tillämpliga på följder som utgår från tidigare situationer. Då EG- rätten redan innan Maastrichtfördraget omfattade fri rörlighet för ekonomiskt aktiva och de flesta ekonomiskt icke- aktiva, verkar EU- medborgarskapet vid en första anblick inte ha inneburit några utökade rättigheter på området. Men både unionsmedborgarskapet och den fria rörligheten är emellertid tydliga exempel på att medlemsstaterna försöker ge EU en mer politisk och social dimension, utöver den tidigare främst ekonomiska (Lokrantz Bernitz 2004 s. 320).

Genom Maastrichtfördraget och skapandet av ett EU- medborgarskap har de medborgerliga rättigheterna givits konstitutionell status. Som sådana skall de vara breda och ha få undantag, i enlighet med generella regler i EG- rätten. Statusen hos de existerande rättigheterna har därmed drastiskt förändrats. Artikel 18 som skapades genom Maastrichtfördraget och är en del av det nya unionsmedborgarskapet syftar inte till att ersätta andra bestämmelser om fri rörlighet för specifika sociala och ekonomiska kategorier. Då dessa bestämmelser redan resulterat i fri rörlighet och vistelse för de flesta medborgarna i medlemsstaterna, kan det ifrågasättas vilka nya rättigheter som kan uppnås genom den nya artikel 18 (Handoll 1995 s. 124).

Det bör emellertid poängteras att artikel 18 innebär en utveckling av den fria rörligheten då den definierar denna som en rättighet. Detta får till följd att den fria rörligheten inte längre endast utgör en ekonomisk länk till den inre marknaden. Artikel 18 fungerar följaktligen som en genuin rättighet för EU- medborgaren. Den fria rörligheten är endast tillämplig på det område som omfattas av EU: s kompetens, bestämmelserna påverkar således inte de nationella föreskrifterna om medborgarens rörlighet i det egna landet. De unionsmedborgerliga rättigheterna tillämpas därför i huvudsak på utländska EU- medborgare.

Sammantaget skapar artikel 18 en gemensam grund för alla unionsmedborgares fria rörlighet (Lokrantz Bernitz 2004 s. 321 f.).

EU- medborgarskapet och dess tillhörande rättigheter har följaktligen en betydande inverkan på arbetstagarens situation. Den främsta konsekvensen är den förstärkta rätten till fri rörlighet. Denna rättighet fanns visserligen redan tidigare i fördraget men har nu fått en starkare ställning och omfattar i större utsträckning alla unionsmedborgare, även de icke- ekonomiskt aktiva. Den fria rörligheten för icke- ekonomiskt aktiva är genom unionsmedborgarskapet skyddad i primärrätten, istället för som tidigare då den reglerades i sekundärrätten (ibid.). Problem kvarstår dock med den exkludering som medborgarskapets rättigheter innebär. Då rättigheten omfattar endast de som har tillräckliga resurser för att inte bli en belastning för värdstatens socialhjälp, kommer de fattiga inneha mycket begränsade, om ens några, rättigheter till fri rörlighet. Trots att kommissionen utlyst åtgärder för dessa exkluderade grupper är det inte säkert att medlemsstaterna är beredda att erbjuda dem rättigheter. Detta står i skarp kontrast till EP: s resolution i vilken man efterfrågar en fri och obegränsad rätt till rörlighet och vistelse för alla medborgare (Handoll 1995 s. 124).

Den juridiska konsekvensen av EU- medborgarskapet för arbetstagaren är således i viss mån begränsad. Det finns anledning att nu gå vidare och diskutera de sociala och politiska implikationerna som unionsmedborgarskapet har på arbetstagarens situation.

4.3.2 Sociala implikationer

Enligt Streeck innebär EU- medborgarskapet att det nationella medborgarskapet regleras av supranationell icke- stats regim. Detta medför i sin tur att de nationella systemen öppnas upp för utlänningar, men endast i begränsad utsträckning. Vidare slår han fast att denna icke-statliga regim om medborgarskap som tvingas bygga på nationell frivillighet, måste acceptera stor ojämlikhet. Den kommer att skapa en industriell ordning som är marknadsorienterad och privat snarare än offentlig (Streeck 1997 s. 31f.).

Maastrichtfördraget bekräftar medlemsstaternas förpliktelse till harmonisering för att möta migrationens utmaningar. Fördraget säger dock inget om det institutionella ramverket för gemensamt agerande inom migrationsfrågan. Mellanstatliga kompromisser är således fortfarande det främsta verktyget för migrationspolitiken. Flera delar av EU- medborgarskapet har förstärkt segregationen bland migranter. I syfte att främja det "europeiska samvetet" har unionen istället cementerat skillnaderna mellan EU- medborgare och icke-unionsmedborgare (Ireland 1995 s. 258ff.)

Utifrån ett tillhörighetsperspektiv tangerar detta en viktig problematik med EU-medborgarskapet. Det bevisar återigen att unionsmedborgarskapet bygger på en form av exkludering; annorlunda uttryckt, för att kunna definiera ett "oss" måste det finnas ett "dem". Unionsmedborgarskapets rättigheter tillkommer främst en kategori, de som är ekonomiskt aktiva. Andra grupper så som tredjelandsmedborgare och människor som är beroende av socialhjälp omfattas inte av samma skydd.

Den tidigare tolkningen av relationen mellan fri rörlighet och social trygghet skiljer sig från dagens uppfattning. Den fria rörligheten av arbetskraft inom EU var från början inte tänkt som en rätt till arbetstagares fria rörlighet, principen var istället ett sätt att undvika en förvridning av arbetsmarknaden genom att låta arbetsgivare flytta sin arbetskraft fritt. Grundarna av MF sägs ha utgått från principen att en ekonomisk förvridning måste elimineras men att en reglering av de sociala förhållandena, som inte var av vikt för en ekonomisk harmonisering, inte vara nödvändigt (Meehan 1993 s. 67). Detta bevisar återigen att EU-medborgarskapet grundas på en ekonomisk tanke och att de sociala implikationerna för arbetstagare är av sekundär betydelse.

Förr sågs den fria rörligheten av arbetstagare främst som personer som flyttade till en annan medlemsstat för att ta anställning där. Detta innebar att individens ekonomiska aktivitet förändrades. Han eller hon var anställd i värdstaten och anställningen reglerades av den statens arbetslagstiftning. Idag har den ökande rörligheten av personer resulterat i nya former av mobilitet. Företag som är etablerade i en medlemsstat kan dra nytta av den fria rörligheten i relation till etablering och tjänster samt flytta arbetskraft utomlands. Detta har i sin tur resulterat i tillfälliga förflyttningar av personal. Den fortsatta skillnaden mellan medlemsstater gällande arbets- och socialt skydd har gett upphov till farhågor om social dumping. Detta innebär att arbetstagare som är anställda i värdstaten kan förlora på att medborgare från andra medlemsstater med lägre socialt skydd kommer in på arbetsmarknaden (Handoll 1995 s. 258f.).

Sammantaget kan de sociala konsekvenserna av EU-medborgarskapet för arbetstagaren sägas innebära en viss form av uteslutning. Dessutom bidrar medborgarskapet till att öka segregationen bland unionsmedborgare och förstärka skillnaderna mellan EU-medborgare och icke-unionsmedborgare. Annorlunda uttryckt, så uppfyller EU-medborgarskapet inte tillhörighetselementets kriterier.

4.3.3 Politiska konsekvenser

Ett oväntat resultat av Maastrichtfördraget var inkorporeringen av den *Sociala Dialogen* i EU: s beslutsfattande. Genom denna gavs europeiska fackliga och arbetsgivarorganisationer nya kvasikonstitutionella rättigheter att ta del i den socialpolitiska beslutsprocessen (Streeck 1993 s. 5). Detta kan i förlängningen sägas förbättra arbetstagarens möjlighet till påverkan och inflytande.

Idealet med EU- medborgarskapet vore om detta innebar en generell såväl som jämlik status och att alla medlemsstaternas medborgare åtnjöt samma rättigheter. Detta är emellertid inte troligt om man ser till EU: s framtid. Fri rörlighet kan t.ex. variera över tid och mellan olika yrkesgrupper. Vissa socialdemokratiska medlemsstater kan sträva efter jämlikhet i deras socialförsäkringssystem medan andra, mer neoliberala, medlemsstater kan nedrusta sin sociala trygghet och privatisera den sociala omsorgen. Utvecklingen av rättigheter för medborgarna är vidare beroende av om deras respektive stat har ratificerat dokument som ex. *Schengenavtalet* och den *Sociala Stadgan*. Ur ett demokratiskt perspektiv måste EU för att återvinna sin legitimitet, effektivisera sin institutioner och ställa beslutsfattarna mer ansvariga inför sina medborgare. Detta kan åstadkommas genom att öka individens politiska deltagande och genom att stärka transparensen i beslutsfattandet, inte minst för de grupper som tidigare exkluderats (Schmitter 2000 s. 26ff.). Tillgänglighetsmomentet måste med andra ord stärkas för att EU-medborgarskapet skall kunna anses demokratiskt.

För att återknyta till de konkreta konsekvenser medborgarskapet har för arbetstagaren. Till att börja med så har EU- medborgarskapet, som jag tidigare visat, skapat rättigheter med direkt effekt för den enskilda individen. Dessa rättigheter kan de åberopa gentemot sin egen medlemsstat utan intervention av någon supranationell institution. Denna utveckling har varit mest märkbar inom den fria rörligheten och då i synnerhet rörligheten av personer. Mer konkret har EU- medborgarskapet medfört ett förbud mot diskriminering på grundval av nationalitet gällande anställning och arbetsvillkor. Om en spansk medborgare inte kan få anställning som maskinist beroende på språkförbistringar eller att han hans fru exkluderas eller för att han måste köpa dyra visumhandlingar, då har hans rätt till fri rörlighet hindrats. För att trygga en jämlik behandling av migrerande EU-medborgare har hinder för den fria rörligheten så som invandrabegränsningar, diskriminerande socialpolitiska bestämmelser och restriktiva tull- och gränsregleringar, förbjudits. Genom skapandet av unionsmedborgarskapet har också den fria rörligheten utökats från en inriktning på ekonomiskt motiverad rörlighet till att omfatta alla EU- medborgare fränsett de som är beroende av socialhjälp. Innebörden är att studenter, arbetssökande och pensionärer omfattas av den fria rörligheten (Bhabha 1999 s. 13f.). Men trots det omfattande rättsliga skydd som EU- medborgarskapet frambringat så utgör det fortfarande en del av ett marknadsmedlemskap som endast har indirekt påverkan på det politiska medborgarskapets kvalitet (Schmitter 2000 s. 34).

Utifrån ett rättighetsperspektiv kan det således sägas att EU- medborgarskapet medför konkreta rättigheter för arbetstagaren. Dessa rättigheter kan utgöra ett ramverk för en konstitutionell patriotism och skapa en samhörighetskänsla bland medlemsstaternas arbetstagare. Detta skulle i förlängningen kunna stärka EU-medborgarskapet som helhet och även resultera i en rättslig identitet som på sikt kan utgöra grunden för en gemensam europeisk identitet. Det finns emellertid andra perspektiv på denna utveckling.

Utifrån en tillgänglighetsaspekt kan det framhållas att den demokratiska delaktigheten är osäker; incitamenten för att medborgarna själva skall kunna påverka sin situation är begränsade. Dessutom kvarstår problematiken med insyn i EU: s demokratiska beslutsprocess. Om man antar ett tillhörighetsperspektiv så finns det trots goda intentioner flera negativa följder av ett unionsmedborgarskap för arbetstagaren. Dels bidrar de till en ökad exkludering av tredjelandsmedborgare och människor som är beroende av socialhjälp och dels kan det skapa en ökad segregation mellan nationaliteter på den europeiska arbetsmarkanden. Trots viljan att utöka den europeiska integrationen till den sociala och politiska dimensionen kan EU- medborgarskapet istället förstärka den ekonomiska tanke som EU faktiskt bygger på.

5 Sammanfattning och slutsats

Det är idag drygt tio år sedan det formella EU- medborgarskapet instiftades genom Maastrichtfördraget. Det är nu möjligt att diskutera de implikationer som medborgarskapet har haft för den enskilde individen. Först, unionsmedborgarskapets rent juridiska följder. De konkreta rättigheter som tillhör EU- medborgarskapet är rätten till fri rörlighet, rätten att rösta och delta i kommunala val och val till EP, diplomatiskt skydd samt rätten till framställan hos EP och Ombudsmannen. Trots dessa rättigheter råder det delade meningar om huruvida EU- medborgarskapet de facto skapat ett utökat rättighetsskydd för individen. Vissa forskare menar att rättigheterna kräver ytterligare implementering för att tillämpas medan andra pekar på avsaknaden av ren juridik (hard law). Det har i stor utsträckning blivit EU- domstolens uppgift att tolka och tillämpa bestämmelserna i EG- fördraget och det är genom dess praxis som EG- rätten utvecklas. För att bedöma de juridiska följderna är det följaktligen viktigt att också se till rättsfallen på området. Dessa visar att EU- medborgarskapets rättigheter har skapat möjligheter för individen som tidigare inte fanns, t.ex. då det gäller den fria rörligheten och makars rätt till vistelse.

Ett av de områden där EU- medborgarskapets möjligheter men också brister blivit särskilt tydliga är arbetstagarens rättigheter. Utifrån ett juridiskt perspektiv har arbetstagarnas situation på flera sätt förbättrats. Det tydligaste exemplet på detta är rätten till fri rörlighet inom unionen och diskrimineringsförbudet. Dessa rättigheter har stärkts genom EU- medborgarskapet och medfört att individer på ett helt annat sätt än tidigare kan flytta och arbeta i andra medlemsstater. Den europeiska arbetsmarknaden har med andra ord öppnats upp till fördel för unionsmedborgarna. I relation till rättighetselementet har EU- medborgarskapet således bidragit till en starkt rättslig identitet och skapat incitament till en eventuell utveckling av en konstitutionell patriotism i Europa.

Men EU- medborgarskapet har emellertid också medfört en del negativa effekter för arbetstagaren. Medborgarskapet grundar sig enligt MF på nationalitet i en av medlemsstaterna. Detta får till följd att flera grupper i det europeiska samhället exkluderas. Tredjelandsmedborgarna har inte tillgång till de rättigheter som tillhör unionsmedborgarskapet. Trots att de ofta utgör en naturlig del av samhället åtnjuter de inte samma rättigheter. Den andra gruppen utgörs av de människor som inte är ekonomiskt självförsörjande och därför kan bli en belastning för medlemsstatens sociala välfärd. Dessa människor omfattas inte heller av medborgarskapets rättigheter och kan inte röra sig fritt inom EU i samma utsträckning som övriga unionsmedborgare.

Utifrån ett tillhörighetsperspektiv är denna uteslutning mycket allvarlig och tydliggör EU- medborgarskapets exklusivitet. Vidare visar detta att en definition av "oss" alltid måste innebära en urskiljning av "de andra". Om man istället antar ett tillgänglighetsperspektiv så står det klart att EU, trots intentioner att ge unionen en social och politisk dimension, skapat ett medborgarskap som vilar på en tydlig ekonomisk grund. Det är i realiteten den ekonomiska aktiviteten som avgör om en medborgare skall åtnjuta de medborgerliga rättigheterna. Det finns här en motsättning till EU- medborgarskapets syfte att göra unionen mer demokratisk; hur demokratiskt är ett medborgarskap om det endast tillkommer de som kan bidra till EU: s ekonomiska tillväxt? Tillgången till medborgarskapets rättigheter är således begränsad till vissa grupper och detta bidrar inte i någon utsträckning till att minska EU: s demokratiska underskott. Istället cementerar det de sociala skillnader som redan existerar i det europeiska samhället.

Sammanfattningsvis kan sägas att EU- medborgarskapet i stor utsträckning har en tvådelad betydelse. Dels så innebär det ett utökat rättighetsskydd för individen och dels så är det grunden till en form av exkludering bland EU: s befolkning. Annorlunda uttryckt så uppfyller EU- medborgarskapet det formella rättighets elementet men har brister i praktiken, då det gäller de substantiella elementen, tillgänglighet och framförallt tillhörighet. Men unionsmedborgarskapets kanske största problem är den okunskap som finns kring det och dess rättigheter. Det är min övertygelse att många européer inte ens känner till EU- medborgarskapet och vilka rättigheter som följer av detta. För EU utgör det en stor utmaning att informera och tydliggöra för medborgarna vilka rättigheter och skyldigheter de faktiskt har i egenskap av EU- medborgare.

Avslutningsvis, då man blickar framåt på EU- medborgarskapets framtid och utveckling så är det tydligt att det står inför flera utmaningar. En viktig fråga är hur unionsmedborgarskapet kommer att påverkas av utvidgningen. Det kommer att vara intressant att följa dess utveckling då många nya etniska och nationella grupper kommer att omfattas av medborgarskapet. En annan viktig utveckling, som jag redan nämnt i min analys, är den nya EU konstitution som kommer att träda i kraft om den ratificeras av alla medlemsstater. Som tidigare nämnt så är konstitutionens konkreta rättsliga betydelse högst begränsad men den kan komma att få ett starkt symbolvärde. En skriven konstitution kan stärka den europeiska identiteten och kan kanske utgöra grunden för en konstitutionell patriotism.

EU- medborgarskapet är således dynamiskt och kommer att fortsätta utvecklas även i framtiden. Det är min förhoppning att denna utveckling kan stärka EU: s demokratiska dimension och att medborgarskapet i större utsträckning än idag kommer att omfatta alla människor som lever inom unionen oavsett ekonomisk och social status. Först då kan EU- medborgarskapet sägas vara ett fullständigt och genuint medborgarskap.

Bilaga 1

Artikel 18

1. Varje unionsmedborgare skall ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i detta fördrag och i bestämmelserna om genomförande av fördraget.

2. Om en åtgärd från gemenskapens sida är nödvändig för att uppnå detta mål och om inte befogenheterna för detta föreskrivs i detta fördrag, kan rådet anta bestämmelse i syfte att underlätta utövandet av de rättigheter som avses i punkt 1. Rådet skall besluta enligt förfarandet i artikel 251.

3. Punkt 2 skall inte tillämpas på bestämmelser om pass, identitetskort, uppehållstillstånd eller andra jämförbara dokument och inte heller på bestämmelser om social trygghet eller socialt skydd.

Artikel 19

1. Varje unionsmedborgare som är bosatt i en medlemsstat där han inte är medborgare skall ha rösträtt och vara valbar vid kommunala val i den medlemsstat där han är bosatt, på samma villkor som medborgarna i den staten. Denna rätt får utövas om inte annat följer av de närmare bestämmelserna som rådet antar genom enhälligt beslut på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet; dessa bestämmelser kan föreskriva undantag om det är motiverat med särskilda problem i en medlemsstat.

2. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 190. 4 och de bestämmelser som har antagits för att genomföra denna, skall varje unionsmedborgare som är bosatt i en medlemsstat där han inte är medborgare ha rösträtt och vara valbar vid val till Europaparlamentet i den medlemsstat där han är bosatt, på samma villkor som medborgarna i den staten. Denna rätt får utövas om inte annat följer av de närmaste bestämmelserna som rådet antar genom enhälligt beslut på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet; dessa bestämmelser kan föreskriva undantag om det är motiverat med hänsyn till särskilda problem i en medlemsstat.

Artikel 20

Varje unionsmedborgare skall inom ett tredje lands territorium, där den medlemsstat i vilken han är medborgare inte är representerad, ha rätt till skydd av varje medlemsstats diplomatiska eller konsulära myndigheter på samma villkor som medborgarna i den staten. Medlemsstaterna skall komma överens om de inbördes regler som behövs och inleda de internationella förhandlingar som krävs för att säkerställa detta skydd.

Artikel 21

Varje unionsmedborgare skall ha rätt att göra framställningar till Europaparlamentet enligt artikel 194.

Varje unionsmedborgare kan vända sig till den enligt artikel 195 tillsatta ombudsmannen.

Varje unionsmedborgare kan skriftligen vända sig till varje institution eller organ som avses i denna artikel eller i artikel 7 på något av de språk som anges i artikel 314 och få svar på samma språk.

(Europafördrag 2002 s. 13f.).

Bilaga 2

Artikel 39

Arbetstagare

1. Fri rörlighet för arbetstagare skall säkerställas inom gemenskapen.
2. Denna fria rörlighet skall innebära att all diskriminering av arbetstagare från medlemsstaterna på grund av nationalitet skall avskaffas vad gäller anställning, lön och övriga arbets- och anställningsvillkor.
3. Den skall, med förbehåll för de begränsningar som grundas på hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa, innefatta rätt att
 - a anta faktiska erbjudanden om anställning,
 - b förflytta sig fritt inom medlemsstaternas territorium för detta ändamål,
 - c uppehålla sig i en medlemsstat i syfte att inneha anställning där i överensstämmelse med de lagar och andra författningar som gäller för anställning av medborgare i den staten,
 - d stanna kvar inom medlemsstats territorium efter att ha varit anställd där, på villkor som skall fastställas av kommissionen i tillämpningsföreskrifter.
4. Bestämmelserna i denna artikel skall inte tillämpas på anställning i offentlig tjänst.

Artikel 40

Rådet skall enligt förfarandet i artikel 251 och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén utfärda direktiv eller förordningar i vilka de åtgärder som anges som är nödvändiga för att genomföra den fria rörligheten för arbetstagare som definieras i artikel 39, och därvid särskilt:

- a säkerställa ett nära samarbete mellan nationella arbetsmarknadsmyndigheter,
- b avveckla sådana administrativa förfaranden och sådan administrativ praxis samt sådana kvalifikationstider för tillträde till lediga anställningar som har sin grund antingen i inhemsk lagstiftning eller i avtal som tidigare ingåtts mellan medlemsstaterna, och som skulle kunna hindra den fria rörligheten för arbetstagare om de behövs,
- c avveckla alla sådana kvalifikationstider och andra restriktioner, som föreskrivs antingen i inhemska lagstiftning eller i avtal som tidigare ingåtts mellan medlemsstaterna, och som för arbetstagare från övriga medlemsstater uppställer andra villkor i fråga om fritt val av anställning än för inhemska arbetstagare,
- d inrätta system för arbetsförmedling som kan skapa balans mellan tillgång och efterfrågan på arbetsmarknaden på ett sätt som undanröjer allvarliga risker för

levnadsstandarden och sysselsättningsnivån inom olika regioner och industrier.

Artikel 41

Medlemsstaterna skall inom ramen för ett gemensamt program främja utbytet av unga arbetstagare.

Artikel 42

Rådet skall enligt förfarandet i artikel 251 besluta om sådana åtgärder inom den sociala trygghetens område som är nödvändiga för att genomföra fri rörlighet för arbetstagare och därvid särskilt införa ett system som tillförsäkrar migrerande arbetstagare och deras familjemedlemmar att

- a alla perioder som beaktas enligt lagstiftningen i de olika länderna läggs samman för förvärvande och bibehållande av rätten till förmåner och beräkning av förmånens storlek,
- b förmånerna betalas ut till personer bosatta inom medlemsstaternas territorier.

Rådet skall besluta enhälligt under hela förfarandet enligt artikel 251.
(Europafördrag 2002 s. 141f.).

Referenser

Anderson, Malcolm- den Boer, Monica- Miller, Gary, 1994. "European Citizenship and Cooperation in Justice and Home Affairs" s.104-122, i Andrew Duff, John Pinder och Roy Pryce (red.) *Maastricht and Beyond. Building the European Union*. London: Routledge.

Apap, Joanna, 2002. *Freedom of Movement of Persons A practitioner's handbook*. Haag: Kluwer Law International.

Bhabha, Jacqueline, 1999 "Belonging in Europe: citizenship and post-national rights", *International Social Science Journal*, s. 11-23.

Bellamy, Richard, 2000. "Citizenship beyond the nation state: the case of Europe" s. 91-109, i Noël O' Sullivan (red.) *Political Theory in Transition*. London: Routledge.

Castles, Stephen- Davidson, Alastair, 2000. *Citizenship and Migration Globalization and the politics of belonging*. London: MacMillan.

Dahrendorf, Ralf, 1994. "The Changing Quality of Citizenship" s. 10-19, i Bart van Steenbergen (red.) *The Condition of Citizenship*. London: Sage.

Delanty, Gerard, 2002. *Medborgarskap i globaliseringens tid*. Lund: Studentlitteratur.

Delanty, Gerard, 1995. *Europa: ide', identitet, verklighet*. Göteborg: Daidalos.

Duff, Andrew, 1994. "The Main Reforms", s. 19-35, i Andrew Duff, John Pinder och Roy Pryce (red.) *Maastricht and Beyond Building the European Union*. London: Routledge.

Europafördrag, 2002. Stockholm: Norstedts Juridik AB.

Faulks, Keith, 2000. *Citizenship*. London: Routledge.

Follesdal, Andreas, 2001. "Union Citizenship: Conceptions, Conditions and Preconditions", *Law and Philosophy*, nr 20, s. 233-237.

Guild, Elspeth, 1996. "The Legal Framework of Citizenship of the European Union", s. 30-54 i David Cesarani och Mary Fulbrook (red.) *Citizenship, Nationality and Migration in Europe*. London: Routledge.

Habermas, Jürgen, 1995. "Citizenship and National Identity; Some Reflections on the Future of Europe", s. 255-279 i Ronald Beiner (red.) *Theorizing Citizenship*. Albany: State University of New York.

Hall, Stephen, 1999. "European Citizenship- Unfinished Business", s.39-50 i Leslie Holmes och Philomena Murray (red.) *Citizenship and Identity in Europe*. Aldershot: Ashgate.

Handoll, John, 1995. *Free movement of Persons in the EU*. Chichester: Chancery Law Publishing.

Holmes, Leslie- Murray, Philomena, 1999."Introduction: Citizenship and Identity in Europe", s.1-18 i (red.) *Citizenship and Identity in Europe*. Aldershot: Ashgate.

Ireland, Patrick, 1995. "Migration, Free Movement, and Immigration Integration in the EU: A Bifurcated Policy Response", s. 231-266 i Stephan Liebfried och Paul Pierson (red.) *European Social Policy Between Fragmentation and Integration*. Washington: The Brookings Institution.

Kymlicka, Will- Norman, Wayne, 1995. "Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory", s. 283-303 i Ronald Beiner (red.) *Theorizing Citizenship*. Albany: State University of New York.

Lokrantz Bernitz, Hedvig, 2004. *Medborgarskapet i Sverige och Europa. Räckvidd och rättigheter*. Uppsala: Iustus Förlag.

Meehan, Elizabeth, 1993. *Citizenship and the European Community*. London: Sage.

Pryce, Roy, 1994. "The Maastricht Treaty and the New Europe", s.3-16 i Andrew Duff, John Pinder och Roy Pryce (red.) *Maastricht and Beyond Building the European Union*. London: Routledge.

Roche, Maurice, 1997. "Citizenship and Exclusion: reconstructing the European Union", s. 3-22 i Maurice Roche och Rik Van Berkel (red.) *European Citizenship and Social Exclusion*. Aldershot: Ashgate.

Schmitter, Phillippe C., 2000. *How to Democratize the European Union...and Why Bother?* Lanham: Rowman& Littlefield Publishers .

Streeck, Wolfgang, 1993. *Europeisk Socialpolitik efter Maastricht: Social Dialog och Subsidiaritet*. Research Report Nummer 2, Stockholm: Arbetslivscentrum.

Streeck, Wolfgang, 1997. "Citizenship Under Regime Competition The Case of European Work Councils", Arena Working Paper Nummer 6/1997.

Van Steenbergen, Bart, 1994. "The condition of Citizenship: An Introduction", s.1-9 i Bart Van Steenbergen (red.) *The Condition of Citizenship*. London: Sage.

Wiener, Antje, 1998. *European Citizenship Practice Building Institutions of a Non- State*. Oxford: Westview Press.

Vranken, Martin, 1999. "Citizenship and the Law of the European Union", s. 25-35 i Leslie Holmes och Philomena Murray (red.) *Citizenship and Identity in Europe*. Aldershot: Ashgate.