

EG, kvinnorna och välfärden

Social välfärd och jämställdhet
mellan kvinnor och män
i ett europeiskt perspektiv

BETÄNKANDE AV
EG-KONSEKVENsutredningarna:
SOCIAL VÄLFÄRD OCH JÄMSTÄLLDHET

Ref KB Occ SOU



Statens offentliga utredningar
1993:117
Socialdepartementet

EG, kvinnorna och välfärden

Social välfärd och jämställdhet mellan
kvinnor och män i ett europeiskt
perspektiv

Betänkande av EG-konsekvensutredningarna:
Social välfärd och jämställdhet
Stockholm 1993

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

Foto: Gert Knutsson s. 262, 348, 354, 362, 384.
Övriga TIOFOTO.

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1994

ISBN 91-38-13524-8
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Socialdepartementet

Genom beslut den 18 februari 1993 bemyndigade regeringen chefen för Socialdepartementet, statsrådet Westerberg, att tillsätta en kommitté (S 1993:01) för utredning om konsekvenser för den sociala välfärden och för jämställdhet mellan kvinnor och män i Sverige vid olika former av deltagande i den västeuropeiska integrationen.

Till ordförande utsågs generaldirektören Agneta Dreber. Ledamöter i kommittén har varit rektorn Boel Flodgren (t.o.m. 1993-07-14), adj. professorn Lena Gonäs, t.f. professorn Lennart Nygren, författaren Marit Paulsen, förbundsordföranden Margareta Persson, riksdagsledamoten Lennart Rohdin och professorn Lotta Westerhäll (fr.o.m. 1993-07-14).

Sociologen Jan Larsson, JämO, har biträtt kommittén vid behandlingen av kapitel 6 Jämställdhet mellan kvinnor och män.

Kommittén har antagit namnet EG-konsekvensutredningarna: Social välfärd och jämställdhet.

Kommittén har uppdragit åt ett antal experter att belysa vissa frågor, vilka redovisas i bilagor. Bilagorna 6 och 9 är gemensamma med EG-konsekvensutredningen, Samhällsekonomi (Dir. 1993:3) och de redovisas separat. Bilagorna utgör ett komplement till betänkandet. För innehållet i bilagorna svarar författarna själva.

Kommittén överlämnar härmed betänkandet EG, kvinnorna och välfärden.

Stockholm i december 1993

Agneta Dreber

Lena Gonäs

Lennart Nygren

Marit Paulsen

Margareta Persson

Lennart Rohdin

Lotta Westerhäll

*/Birgitta Laurent
Kerstin Ödman
Gia Kjellén*

Innehållsförteckning

Sammanfattning	9
1 Uppdrag och uppläggning av arbetet	19
1.1 Bakgrund	19
1.2 Avgränsningar och arbetssätt	20
1.3 Underlag för bedömningar	21
1.4 Betänkandets uppläggning	21
1.5 De olika alternativen	22
2 Olika system för välfärd	27
2.1 Välfärdspolitiska modeller i Europa	27
2.2 Finansiering av välfärd	31
2.3 Länderna är olika men framtidsfrågorna likartade	36
2.4 Målkonvergens – inte systemkonvergens	39
3 Ekonomiska förutsättningar för social välfärd och jämställdhet	41
3.1 Integration och internationalisering	41
3.2 Direktinvesteringar – viktiga för tillväxten	43
3.3 Den pågående strukturomvandlingen	49
3.4 Den ekonomiska och monetära unionen EMU	50
3.5 Den offentliga sektorn	51
4 EG:s sociala dimension	55
4.1 Vad avser den sociala dimensionen?	55
4.2 EG:s befogenheter enligt Romfördraget	58
4.3 Socialfonden	62
4.4 Den sociala dialogen	63
4.5 Den sociala stadgan	64
4.6 Det sociala handlingsprogrammet	65

4.7	Många intressen påverkar den sociala dimensionen	68
4.8	Hur har olika EG-initiativ påverkat utvecklingen i medlemsländerna?	69
4.9	Ny grund för det framtida samarbetet	71
4.10	Ett nytt socialt handlingsprogram	75
4.11	Aktuella sakområden	75
4.12	Den sociala dimensionen i ett kvinnoperspektiv	78
4.13	Hur påverkas Sverige av samarbetet inom den sociala dimensionens område?	79
	<i>Appendix 4:1 Den sociala stadgan</i>	85
	<i>Appendix 4:2 Det sociala protokollet</i>	93
5	Fri rörlighet för personer	99
5.1	EG:s gemensamma arbetsmarknad	99
5.2	Den nordiska arbetsmarknaden	104
5.3	Danmark – del av både EU och Norden	106
5.4	Rörlighet – en fråga om jämställdhet?	107
5.5	EES – en större arbetsmarknad	110
5.6	Gränskontroller	113
5.7	Ökar rörligheten?	115
5.8	Social trygghet för personer som flyttar inom EES	119
5.9	Examina och behörighetsbevis	128
5.10	Hur påverkas Sverige av den fria rörligheten för personer?	129
6	Jämställdhet mellan kvinnor och män	135
6.1	Villkor för kvinnor och män i EU:s medlemsländer och i Sverige	135
6.2	EG:s arbete för jämställdhet mellan kvinnor och män	141
6.3	Kvinnors representation	148
6.4	EG:s påverkan på medlemsländerna	151
6.5	Hur påverkas förutsättningarna för jämställdhet vid olika alternativ?	156
7	Hur påverkas villkoren för människor med funktionshinder	165
7.1	Bakgrund	165
7.2	EG-projekt inom handikappområdet	168
7.3	Handikappaspekter på olika samhällsområden	171
7.4	Vissa frågor inom EG som påverkar villkoren för människor med funktionshinder	188
7.5	Utbildningsprogram inom EG	191
7.6	Handikapporganisationernas roll i Sverige, Norden och EU-länderna	195

7.7	Kvinnor med funktionshinder	196
7.8	Lagstiftning mot diskriminering	198
7.9	EG:s agerande i internationella handikappfrågor	201
7.10	Hur påverkas villkoren för människor med funktionshinder av de olika alternativen?	203
	<i>Appendix 7:1 Telekommunikation och handikapp</i>	209
	<i>Av Clas Thorén</i>	
	<i>Appendix 7:2 Teknikfrågor</i>	218
	<i>Av Gunnar Fagerberg, Handikappinstitutet</i>	
8	Social välfärd och jämställdhet i ett europeiskt perspektiv – bedömningar	227
	Reservation	233
	Referenser	241
	Att läsa	255
	Kommittédirektiv	257

Bilagor:

1	Harmonisering av socialpolitik inom EG	263
	<i>Av Ingallil Montanari, Institutet för social forskning</i>	
2	Den svenska identiteten i framtiden	297
	<i>Av Åke Daun, Stockholms universitet</i>	
3	Internationella instrument om välfärd och jämställdhet	309
	<i>Av Bengt Lidal, Socialdepartementet</i>	
4	Folkhälsosamarbete:	
	Narkotika	315
	<i>Utdrag ur "Gränskontroller och gränsformaliteter i ett EG/EU-medlemskapsperspektiv", UDH</i>	
	Hur påverkas det HIV/aids-preventiva arbetet i Sverige av ett EG-medlemskap?	329
	<i>Av Gunilla Fransson, Folkhälsoinstitutet</i>	
	EG:s aktionsprogram mot cancer	333
	<i>Av Ing-Marie Lindquist, Sveriges ledningsgrupp för samverkan med EG:s aktionsprogram mot cancer</i>	

	EG och tobaken	339
	<i>Av Paul Nordgren, Folkhälsoinstitutet</i>	
	Förebyggande av olycksfallsskador	349
	<i>Av Lothar Schelp, Folkhälsoinstitutet</i>	
5	Läkemedel	355
	<i>Av Birgitta Bratthall, Socialdepartementet</i>	
6	Sveriges offentliga sektor i europeisk konkurrens – konsekvenser av EES-avtalet och medlemskap i EG/EU	363
	<i>Av Stefan Fölster, Industrins Utredningsinstitut och Eva Lindström, Finansdepartementet</i>	
7	Arbetsmiljöregleringen internationaliseras	365
	<i>Av Christer Eriksson, Arbetsmarknadsdepartementet</i>	
8	EG-konsekvenser inom arbetsrätten	385
	<i>Av Cathrine Lilja Hansson, Arbetsmarknadsdepartementet</i>	
9	VÄLFÄRD och levnadsvillkor I VÄSTEUROPA	395
	<i>Av Mats Hallvarsson, redaktör</i>	

Sammanfattning

Uppdrag och uppläggning av arbetet

Utredningen om konsekvenser för den sociala välfärden och för jämställdhet mellan kvinnor och män i Sverige vid olika former av deltagande i den västeuropeiska integrationen är en av flera utredningar som regeringen har tillsatt för att få fram underlag inför folkomröstningen.

Vi har haft två frågeställningar som utgångspunkter för våra bedömningar:

- 1 Hur påverkas den sociala välfärden och jämställdhet mellan kvinnor och män i Sverige av EG:s regler och av samarbetet i övrigt?
- 2 Hur påverkas de ekonomiska förutsättningarna?

Konsekvenserna belyses i tre alternativ:

- EES-avtalet
- EU-medlemskap
- Sverige utanför EES och EU.

Betänkandet inleds med en beskrivning av olika välfärdssystem i Europa som följs av en beskrivning av de ekonomiska förutsättningarna. I kapitlen därefter behandlas de samarbetsområden inom EG som är av betydelse för kommitténs uppdrag, den sociala dimensionen samt fri rörlighet för personer. Frågorna berörs dels allmänt, dels som påverkansfaktorer på svenska förhållanden med de eventuella följder de kan medföra för social välfärd och för jämställdhet mellan kvinnor och män.

De två nästkommande kapitlen berör jämställdhet resp. villkoren för människor med funktionshinder.

EG:s påverkan på socialförsäkringarna redovisas i betänkandet (SOU 1993:115) Social trygghet och EES. Den alkoholpolitiska kommissionen (Dir. 1991:124) arbetar med konsekvenser av EG för frågor som berör alkohol. Vad gäller narkotika hänvisas till en rapport från Utrikesdepartementets handelsavdelning "Gränskontroller och gränsformaliteter i ett EG/EU-medlemskapsperspektiv". Dess avsnitt om narkotika redovisas i bilaga 4.

Våra bedömningar återfinns i anslutning till varje kapitel och i kapitel 8.

Olika system för välfärd

Olika länder har utifrån sin historia, traditioner och värderingar utformat sin egen välfärdspolitik. Frågor som rör välfärdssystem, deras finansiering och organisation är nationella. EG har inte gjort och förväntas inte göra, några insatser för att välfärdssystemen i medlemsländerna skall bli lika.

Trots olikheter i välfärdssystemens uppbyggnad har det visat sig att länderna i Europa står inför likartade frågor vad gäller den framtida välfärden. Flertalet av dessa frågor är inte oväntat kopplade till välfärdssystemens struktur och/eller finansiering. De stora gemensamma frågorna rör de pågående förändringarna i familjestruktur och levnadsmönster, demografisk struktur samt stigande sjukvårdskostnader, hög arbetslöshet kombinerad med låg sysselsättningsgrad och olika former av social utslagning.

De sociala utgifterna uppgår i många EU-länder till närmare 30 % av BNP. Att dessa utgifter är så stora har lett till att inget land i dag är intresserat av att beslut om hur medlen skall fördelas överläts på ett övernationellt organ. Däremot har medlemsländerna ställt upp gemensamma mål för den sociala tryggheten. Det krävs inte att reglerna är identiska utan varje medlemsstat får försöka uppnå målen med sina egna metoder. I målen ingår bl.a att varje land skall anpassa sitt system till förändrade förhållanden som nya familjeformer och en åldrande befolkning.

När de sociala, kulturella och framför allt ekonomiska förhållandena förändras i ett land ändras också systemen. Det har visat sig att när länder reformerar sina välfärdssystem lånar de ofta idéer av varandra.

Särskilt i en lågkonjunktur då de ekonomiska ramarna för ett lands sociala system utsätts för stora påfrestningar är det sannolikt att de lösningar ett land beslutar att genomföra påverkas av hur konkurrentländerna – som också ofta är grannländer – har löst motsvarande frågor.

Att länderna utbyter erfarenheter och lånar idéer av varandra leder således sannolikt – om än på lång sikt – till att systemen konvergerar, dvs. mer och mer börjar likna varandra. Trots att det inte finns några gemensamma regler för hur ländernas sociala system skall utformas sker sakta en likformning av systemen. Detta idéutbyte sker på frivillig väg och oavsett om ett land är med i EG eller inte.

I en studie (bilaga 1) har visats att EFTA-länderna har närmat sig varandra mer i fråga om vissa undersökta socialförsäkringssystem än EU-länderna. Detta beror sannolikt på att EFTA-länderna (med undantag för Schweiz) uppvisat ganska likartade politiska maktförhållanden och förhandlingstraditioner på arbetsmarknaden.

Ekonomiska förutsättningar för social välfärd och jämställdhet

I arbetet med att liberalisera handeln inom Västeuropa har Sverige varit en pådrivande kraft. Svenska politiker har vid olika tillfällen tagit beslut som varit en följd av och/eller påskyndat den pågående internationaliseringen.

Oavsett vilken form av ankytning till EU Sverige väljer är landet redan på många plan informellt integrerat med andra länders ekonomier, främst med de västeuropeiska ländernas eftersom det är med dem som större delen av Sveriges utrikeshandel bedrivs.

Den europeiska integrationen äger rum inom ramen för en fortgående strukturomvandling. Denna påverkar villkoren för den svenska ekonomin och förutsättningarna för social välfärd oavsett om Sverige deltar i EES, blir medlem i EU eller står helt utanför det EG-baserade samarbetet.

Sveriges deltagande i EES-samarbetet medför troligen att strukturomvandlingen går snabbare eftersom sektorer som tidigare varit skyddade från internationell konkurrens (t.ex. bank- och försäkringsverksamhet, transportverksamhet och byggnadsmaterialindustrin) genom avtalet öppnas för konkurrens. Ett EU-medlemskap påverkar troligen såväl hastigheten av som styrkan i strukturomvandlingen något ytterligare eftersom ett medlemskap innebär att även livsmedels- och jordbrukssektorerna utsätts för internationell konkurrens.

Den fortgående internationaliseringen av näringslivet ökar det ömsesidiga beroendet mellan nationella ekonomier. De investeringar som görs av de transnationella företagen är centrala i denna process.

Det svenska investeringsklimatet är avgörande för ekonomins fortsatta utveckling. Detta klimat påverkas av lagstiftning, skatteregler, utbildningssystem och infrastruktur liksom de politiska besluten om villkoren för de ekonomiska förbindelserna med omvärlden. Dessa måste präglas av så stor stabilitet som möjligt.

Intresset för att investera i Sverige kan antas komma att öka genom EES-avtalet eftersom Sverige blir en del av den inre marknaden. Den stabilitet i förbindelserna med omvärlden som är en nödvändig förutsättning för långsiktiga investeringar ger endast ett medlemskap.

Ett EU-medlemskap innebär i jämförelse med EES-avtalet en omedelbar statsfinansiell belastning i form av det nettobidrag som Sverige skall betala till EG. Med hänvisning till ett förbättrat investeringsklimat kan dock de offentliga intäkterna väntas öka. Vad gäller de samhällsekonomiska konsekvenserna hänvisas till EG-konsekvensutredningen, Samhällsekonomi (Dir. 1993:3).

Ett medlemskap i EU ställer vissa formella krav vad gäller de indirekta skatterna, vilket kan påverka skatteintäkterna. Det rör dels mervärdesskatten, dels punktskatterna på tobak, alkohol och mineraloljor. Varken EG eller den ekonomiska och monetära unionen, EMU, har synpunkter på om ett land höjer,

sänker eller behåller sitt skattetryck.

Tekniskt sett kan Sverige ha vilket skattetryck som helst men konkurrensen mellan länder kommer att sätta gränser för hur högt skattetryck Sverige i realiteten kan ha. Sannolikt blir pressen att sänka skattetrycket starkast om Sverige står utanför gemenskapens samarbete eftersom Sverige då måste locka företag att investera utanför gemenskapen.

Sverige har i jämförelse med andra europeiska länder ett stort budgetunderskott och en snabbt ökande statsskuld. Ambitionen som finns i dag att återställa balansen i statens budget kommer under de närmaste åren sannolikt att spela en långt större roll för de ekonomiska förutsättningarna för social välfärd än EG-samarbetets krav.

EG:s sociala dimension

Social välfärd och jämställdhet behandlas i EG inom ramen för den sociala dimensionen. Den sociala dimensionen har en koppling till den ekonomiska integrationen och syftar i första hand till att motverka negativa sociala effekter av den fria marknaden. Den sociala dimensionen innefattar välfärdsfrågor som har samband med personers fria rörlighet. Arbetsmarknadens parter deltar i samarbetet.

Samarbetet inom den sociala dimensionen avser huvudsakligen tre typer av åtgärder. Den första gäller viss lagstiftning med anknytning till den fria rörligheten för varor, tjänster, arbetskraft och kapital. EG:s regler i form av förordningar och direktiv gäller fyra områden: personers fria rörlighet, jämställdhet mellan kvinnor och män, arbetsmiljöregler samt arbetsrättsliga regler i syfte att underlätta den strukturuomvandling som den inre marknaden ger upphov till.

Det andra slaget av samarbete är den sociala fonden, som ger ekonomiskt stöd till utbildnings- och sysselsättningsskapande åtgärder. Den kompletterar medlemsländernas insatser för långtidsarbetslösa och grupper med särskilda svårigheter på arbetsmarknaden.

Den tredje typen av samverkan gäller stimulans till samarbete mellan länder och personer som är engagerade i sociala frågor och frågor rörande jämställdhet genom nätverk, samarbeten mellan institutioner och experter, informations- och erfarenhetsutbyten o.d. Ofta ingår samtliga typer av samarbete i handlingsprogram för särskilda grupper – t.ex. funktionshindrade – eller frågor – t.ex. jämställdhet.

Den sociala dimensionen har fortlöpande förstärkts i EG-samarbetet, särskilt i samband med beslut kring ytterligare fördjupning av det ekonomiska och politiska samarbetet. Sådana beslut har tagits framför allt sedan mitten av 1980-talet i anslutning till att den inre marknaden skapades, då möjligheten att fatta beslut med kvalificerad majoritet rörande arbetsmiljöfrågor infördes och en social stadga och ett socialt handlingsprogram antogs.

Maastrichtfördragets sociala protokoll ger ytterligare möjligheter till gemensamma regler på arbetsmarknads- och det sociala området genom lagstiftning eller kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter. Storbritannien deltar inte i dessa beslut på grund av sin negativa inställning till en reglering av arbetsmarknaden.

Det är svårt att förutse vad det framtida samarbetet inom den sociala dimensionen kan komma att innebära. Det beror på vad medlemsländerna själva beslutar. De samarbetar i EG när de anser att en fråga bäst behandlas genom åtgärder på EG-nivån eller när samarbetet inom EG i övrigt kan bidra till den nationella utvecklingen.

Många välfärdsfrågor behöver lösas internationellt. Troligen kommer liksom hittills tyngdpunkten i samarbetet att ligga på områden som har anknytning till arbetslivet. Ett underlag till nytt socialt handlingsprogram har tagits fram och diskuteras även i Sverige. Den viktigaste frågan nu är bekämpningen av den höga arbetslösheten. Ett handlingsprogram för ökad ekonomisk tillväxt har antagits.

Aktuella för det framtida samarbetet är även familjepolitiska frågor med anknytning till den fria rörligheten och folkhälsofrågor, vilka formellt infördes som samarbetsområde i och med Maastrichtfördraget. Någon harmonisering på dessa områden är inte att vänta.

I EES-samarbetet ingår alla EG:s regler rörande arbetsmarknads- och sociala frågor. Vidare väntas även EG:s framtida regler ingå i EES. De regler som beslutas utifrån det sociala protokollet tillkommer vid ett medlemskap, liksom folkhälsosamarbetet och den sociala fonden. Samarbetet i övrigt ingår i EES-avtalet men blir beroende av beslut i enskilda fall och omfattar inte besluten om samarbetets inriktning. En viktig skillnad vid ett medlemskap är Sveriges fulla deltagande i samarbetet.

Den sociala dimensionen ställer upp regler som gäller alla länder på den fria marknaden och som ger visst minimiskydd för arbetstagarna. Gemensamma regler minskar risken för att konkurrensen snedvrids genom att länderna sänker sina skyddsnivåer för att ge utrymme för produktion till en lägre kostnad. Vid ett utanförskap kommer troligen företagen i Sverige att kräva "lättnader" för att kompensera utanförskapet och hävda sig i konkurrensen. Sverige är bundet av andra internationella regler som begränsar möjligheterna för sådana åtgärder. Dessa regler är dock inte förknippade med några motsvarigheter till EG:s klagomålsprocedurer och sanktionsmöjligheter.

Sverige avgör självt politiken rörande sociala frågor både vid EES och medlemskap så länge Sverige inte inför regler som ligger under miniminivåerna. Eventuellt kan någon detalj visa sig hindra vissa sätt att lösa frågor på. Problem kan uppstå om arbetsmiljö- och handikappintressen i något fall skulle kollidera.

Fri rörlighet för personer

EG:s regler om fri rörlighet för personer (som genom EES-avtalet gäller inom hela EES) tillförsäkrar medborgarna i medlemsländerna och deras familjemedlemmar arbets- och etableringsrätt, likabehandling, sociala förmåner och pension oavsett till vilka länder de flyttar.

Den fria rörligheten för personer är numera utökad till att gälla även icke ekonomiskt aktiva. Dessa får dock inte ligga värdlandets välfärdssystem till last; de skall klara sig ekonomiskt på egen hand genom pension, studiemedel eller förmögenhet. De skall också ha en heltäckande sjukförsäkring som gäller i landet.

En medborgare inom EES har rätt att resa till ett annat land inom samarbetsområdet för att där söka arbete och behåller då rätten till arbetslöshetsunderstöd från hemlandet under högst tre månader.

Rörligheten mellan EU-länderna är låg med undantag för arbetstagare med universitetsexamen vilka visar en stadigt ökad rörlighet – inte bara inom EU utan över hela världen.

Det finns inte några starka skäl att vänta sig en kraftig rörlighet till Sverige vid ett svenskt medlemskap, särskilt inte om Sverige har en hög arbetslöshet. Den fria rörligheten innebär främst en ökad frihet på det individuella planet för EU-ländernas medborgare.

Anställda, egenföretagare samt deras familjemedlemmar som utnyttjar möjligheten att flytta mellan olika länder inom EES skall känna social trygghet. I detta syfte skall de olika ländernas system för social trygghet samordnas. En arbetstagare är försäkrad i den stat där denne arbetar. Det gäller även om hon eller han är bosatt i en annan stat inom samarbetsområdet. Intjänade förmåner kan exporteras, dvs. de betalas ut oavsett var inom EES den berättigade är bosatt.

En medborgare inom EES som arbetar i Sverige åtnjuter samma rätt till sociala förmåner som svenska medborgare. I begreppet sociala förmåner ingår såväl socialförsäkringsförmåner som förmåner enligt socialtjänstlagen. De sistnämnda förmånerna kan dock i motsats till de förra inte exporteras.

En arbetssökande vars pengar inte räcker till skall återvända till sitt hemland. Eftersom en kommun har ansvaret för alla som vistas inom kommunen kommer dock en arbetssökande att vara berättigad till stöd enligt socialtjänstlagen - inte enligt EG-rättens regler men enligt svensk lagstiftning. Sådant stöd får antas utgå fram till avvisningsdagen.

Möjligheterna att flytta kan komma att sätta en gräns för hur stora avvikelser som i framtiden kan finnas mellan reallönen för en viss typ av arbetskraft i Sverige och i EU-länderna. Det finns en växelverkan mellan lönespridning och flyttning. Ju större skillnaderna i lön för samma arbete är mellan olika länder desto större är motivationen att flytta.

Mot bakgrund av den pågående internationaliseringen finns det skäl att tro att

lönespridningen kommer att öka i Sverige även om landet står utanför EES och EU.

Det är svårt att förutse hur stor rörligheten bland pensionärer kommer att bli. Sannolikt kommer gruppen pensionärer som flyttar från Sverige att vara större än gruppen utländska pensionärer som flyttar till Sverige.

Jämställdhet mellan kvinnor och män

En förutsättning för jämställdhet mellan kvinnor och män anses i Sverige vara att ha ett eget förvärvsarbete som ger ekonomiskt oberoende. I ett europeiskt perspektiv har Sverige en hög kvinnlig förvärvsfrekvens. Andelen kvinnor som deltidsarbetar är högre än i de flesta andra europeiska länder.

I alla EU-länder skaffar sig alltfler kvinnor utbildning och yrkesarbete. Familjerna blir mindre och efterfrågan ökar på barn- och äldreomsorg.

Principen om lika lön för kvinnor och män för lika arbete slås fast i Romfördragets artikel 119. Sedan år 1975 finns ett direktiv om lika lön som året därpå kompletterades med ett direktiv om lika behandling av kvinnor och män när det gäller andra villkor i arbetslivet. De grundläggande reglerna på jämställdhetsområdet har senare kompletterats ytterligare.

Utslag i EG-domstolen bestämmer hur jämställdhetsdirektiven skall tolkas. Domstolen har behandlat ett antal fall som har kommit att få stor positiv betydelse för kvinnors ställning på arbetsmarknaden.

EG har ett tredje jämställdhetsprogram som gäller fram till år 1995. Programmet utgör ett försök att integrera jämställdhetsfrågor med EG:s samlade ekonomiska och sociala politik. Jämställdhetsprogrammet utgår från att kvinnors ställning i framför allt arbetslivet skall stärkas. Enligt programmet skall också EG:s lagstiftning om jämställdhet förbättras. Mannens roll berörs endast marginellt.

Kvinnors makt, dvs. kvinnors representation och inflytande, är ett prioriterat område i det tredje jämställdhetsprogrammet. EG-kommissionen har upprättat ett nätverk för att främja detta arbete.

Sverige har i ett europeiskt perspektiv en stor kvinnlig representation i beslutande församlingar. Endast en EG-institution leds av en kvinna. Det är den ekonomiska och sociala kommittén.

För att få en bild av hur EG påverkat medlemsländerna på jämställdhetsområdet har vi skrivit till samtliga svenska ambassader i EU:s medlemsländer. Av svaren att döma har EG i de flesta länder starkt påverkat ländernas arbete för jämställdhet mellan kvinnor och män.

Våra bedömningar utifrån de tre alternativen är att de flesta frågor som rör förutsättningarna för jämställdhet är nationella. Den svenska arbetsmarknaden genomgår strukturförändringar som påverkar både kvinnors och mäns möjligheter till arbete. Dessa förändringar kommer att fortsätta oavsett alternativ.

Kvinnor i Sverige är – till skillnad från kvinnor i flertalet EU-länder – i mindre utsträckning arbetslösa än män. Tjänste- och servicesektorerna utvecklas fortfarande vilket gynnar kvinnors ställning på arbetsmarknaden.

Hur påverkas villkoren för människor med funktionshinder?

EG:s sociala stadga från år 1989 innehåller en särskild punkt som berör människor med funktionshinder. Stadgan säger att alla människor med funktionshinder, oberoende av anledningen till och typen av funktionsnedsättning, har rätt till extra stöd som syftar till att öka deras integration i samhället och på arbetsmarknaden.

Inom den sociala dimensionen ryms också sociala handlingsprogram som syftar till att åtgärder vidtas för att förbättra livskvaliteten för människor med funktionshinder. HELIOS (Handicapped People in the European Community Living Independently in an Open Society) är ett program som riktar sig direkt till personer med funktionshinder. Det går bl.a. ut på utbyte av information och erfarenheter för att stimulera insatser för integration av funktionshindrade på olika områden i samhället. Det syftar också till att främja jämställdhet och till att samordna myndigheters insatser bättre.

EES-avtalet ger Sverige möjlighet att stegvis börja delta i programmet.

Handikappaspekter kan anläggas på alla samhällsområden. EES-avtalet och den nya EG-anpassade konkurrenslagen innebär i princip inga förändringar för Samhall, vars uppgift är att ge meningsfullt och utvecklande arbete åt arbetshandikappade.

I anslutning till den fria rörligheten samordnas system för social trygghet. Områden som berörs är förtidspensioner, handikappsättning, vårdbidrag och bilstöd.

Genom EES-avtalet uppstår vissa förändringar på specifika områden av betydelse för människor med funktionshinder. EES-avtalets lindrigare krav på innehållsdeklarationer riskerar att leda till att personer med allvarlig överkänslighet för vissa ämnen i livsmedel kan få problem med importerade varor. Medlemskapet ger Sverige inflytande på beslut kring dessa frågor.

Byggproduktdirektivet kommer inte att utgöra något hinder för nationella regler om tillgänglighet. EES-avtalet medför vissa svårigheter när det gäller att införa nationella regler på transportsidan vad gäller färdmedel. Däremot finns inga begränsningar för att vidareutveckla lagstiftning om handikappanpassning på kollektivtrafikområdet.

Det finns skäl att särskilt uppmärksamma kvinnor med funktionshinder bl.a. för att dessa kvinnor är en utsatt grupp på arbetsmarknaden.

Våra viktigaste bedömningar

En återblick på de senaste fem årens utveckling visar svårigheterna att förut-säga framtiden. Vem kunde förutse att Sovjetunionen skulle upplösas och att Europa skulle få ett stort antal nya stater?

Den fria rörligheten ger medborgarna i EU-länderna större valmöjligheter vad gäller arbete och bosättning. Vår bedömning är att migrationen från Sverige kommer att bli större än den till Sverige.

Frågor som rör villkor för personer med funktionsnedsättningar är i allt väsentligt nationella. Däremot uppstår genom EES-avtalet vissa förändringar på särskilda områden som får betydelse för människor med funktionshinder. Det gäller bl.a. EG:s mindre detaljerade krav på märkning av sammansatta ingredienser i livsmedel vilket försvårar för personer som är överkänsliga för vissa ämnen.

Också frågor som rör jämställdhet mellan kvinnor och män är nationella. Romfördragets artikel 119 om lika lön för kvinnor och män har haft och kommer att ha stor betydelse för att stärka kvinnors ställning i arbetslivet.

Sverige kommer i samtliga tre alternativ – EES-avtal, EU-medlemskap eller att Sverige står utanför EES och EU – också i framtiden besluta hur inriktningen av välfärds- och jämställdhetspolitiken skall vara.

Utvecklingen av den svenska ekonomin är till största delen beroende av investeringarna. De i sin tur är beroende av stabiliteten i förbindelserna med omvärlden. Vår bedömning är att stabiliteten blir störst vid ett medlemskap men mycket talar för att investeringarna ökar redan med EES-avtalet.

Vi anser att de ekonomiska förutsättningarna för social välfärd och jämställdhet kommer att vara mer beroende av Sveriges insatser för att återställa statsbudgeten i balans än av de krav som EG-samarbetet ställer.

Den avgörande skillnaden mellan ett medlemskap och de övriga två alternativen är att Sverige får inflytande över besluten. De andra två alternativen ger endast påverkansmöjligheter.

Sammantaget gör vi bedömningen att ett medlemskap ger de bästa förutsättningarna för social välfärd och för jämställdhet mellan kvinnor och män.



1 Uppdrag och uppläggning av arbetet

1.1 Bakgrund

Genom EES-avtalet deltar Sverige i ett nära samarbete med 16 (på sikt 17) västeuropeiska länder. Frågan om medlemskap i EU är nu aktuell. En folkomröstning skall avgöra om medlemskapet skall förverkligas för Sveriges del.

För att få fram underlag inför folkomröstningen har regeringen tillsatt sex utredningar för att belysa konsekvenser av olika former av deltagande i den västeuropeiska integrationen. De områden som behandlas är

- samhällsekonomi (Dir. 1993:3)
- miljö (Dir. 1993:13)
- utrikes- och säkerhetspolitik (Dir. 1993:19)
- överlåtelse av beslutsbefogenheter och tillämpning av den s.k. närhetsprincipen (Dir. 1993:20)
- social välfärd och jämställdhet mellan kvinnor och män (Dir. 1993:21)
- kommuner och landsting (Dir. 1993:49).

Regeringen har också utsett en parlamentariskt sammansatt referensgrupp som har följt och lämnat synpunkter på det samlade utredningsarbetet.

I enlighet med våra direktiv belyser vi på vilka sätt social välfärd och jämställdhet (med jämställdhet avses i betänkandet alltid jämställdhet mellan kvinnor och män) i Sverige kan komma att påverkas av de tre alternativen EES-avtalet, ett medlemskap i EU och av att Sverige står utanför.

I uppdraget har ingått

- att bedöma vad i EG-samarbetet som direkt påverkar den svenska politiken och vad som även i fortsättningen avgörs på nationell nivå när det gäller social välfärd och jämställdhet,

- att bedöma hur de tre alternativen påverkar förutsättningarna för den ekonomiska utvecklingen i Sverige,
- att på socialförsäkringens och socialtjänstens områden redovisa aspekter på migration,
- att belysa vilka initiativ EG hittills har tagit inom välfärds- och jämställdhetsområdena, liksom utvecklingen i olika EU-länder på dessa områden, bl.a. utifrån olika EG-initiativ,
- att bedöma vad det fortsatta arbetet inom EG på bl.a. den sociala dimensionens område kan komma att innebära och hur det kan tänkas påverka utvecklingen i Sverige, samt
- att behandla frågor som rör EG och villkoren för människor med funktionshinder. Kommittén har därvid övertagit de uppgifter som en särskild utredningsman (S 1991:13) tidigare hade (den s.k. HANSE-utredningen, Handikappolitikens anpassning vid närmandet av Sverige till Europeiska Gemenskapen).

1.2 Avgränsningar och arbetssätt

Avgränsningar mot andra utredningar

Vissa andra utredningar arbetar med frågor som berör vårt arbetsområde.

EG-konsekvensutredningen, Samhällsekonomi, belyser förutsättningarna för samhällsekonomin och sysselsättningen vid olika former av deltagande i integrationen. Material som har arbetats fram på uppdrag av den har tjänat som underlag för bedömningar som görs i detta betänkande.

Utredningen om socialförsäkringen och EG analyserar vilka förändringar i den svenska socialförsäkringslagstiftningen som kan komma att aktualiseras (Dir. 1991:2). Alkoholpolitiska kommissionen har i uppdrag att utvärdera alkoholpolitiken och lägga fram förslag till en strategi för framtiden inom detta område, bl.a. i EG-perspektiv (Dir. 1991:124).

Samråd och samarbete har skett med EG-konsekvensutredningarna om samhällsekonomi, om kommuner och landsting samt med den om subsidiaritet.

De svenska ambassaderna i EU-länderna har bidragit med underlag rörande utvecklingen på de aktuella områdena i medlemsländerna och EG:s påverkan i de enskilda länderna, framför allt när de gäller jämställdhet.

Vi har vid olika tillfällen sammanträffat med företrädare för arbetsmarknadens parter, kvinnoorganisationer samt handikapporganisationer för information och samråd.

Ett stort antal experter har anlitats i arbetet. De har bl.a. utarbetat bilagor som

tjänar som underlag och bakgrundsmaterial för betänkandet. Bilageförfattarna svarar själva för innehållet.

Det har också varit en strävan i detta betänkande att försöka besvara frågor som ställs i den allmänna debatten.

Vi har valt att göra en omfattande, ganska detaljerad redovisning av villkor för människor med funktionshinder eftersom vi i detta fall har övertagit en annan utrednings uppgift. Alla bilagor bifogas detta betänkande utom två. De som publiceras separat utges gemensamt med den samhällsekonomiska konsekvensutredningen. Det är bilaga 6, "Offentliga sektorn i europeisk konkurrens" och bilaga 9, "VÄLFÄRD och levnadsvillkor i VÄSTEUROPA".

1.3 Underlag för bedömningar

Vi har haft två utgångspunkter för våra bedömningar rörande social välfärd och jämställdhet mellan kvinnor och män.

- 1 Hur påverkas den sociala välfärden och jämställdhet mellan kvinnor och män av EG:s regler och av samarbetet i övrigt?
- 2 Hur påverkas de ekonomiska förutsättningarna?

För att kunna göra bedömningar avseende EG:s påverkan har en genomgång gjorts av relevanta EG-regler och dokument, bl.a. den sociala stadgan, EG:s tredje jämställdhetsprogram och Maastrichtfördragets sociala protokoll. Vidare har vi gått igenom EG:s befogenheter enligt Romfördraget för gemenskapsåtgärder inom välfärds- och jämställdhetsområdena samt "Svenska kvinnor möter Europa", bilaga 16 till LU 92 (SOU 1992:19).

Vad gäller de ekonomiska förutsättningarna baseras bedömningarna huvudsakligen på rapporterna "Sveriges offentliga sektor i europeisk konkurrens" (bilaga 6), "Sveriges val, EG och direktinvesteringar" och "Arbete och löner i Europa – svensk arbetsmarknad i EES och EU", bilagorna 7 och 8 till den samhällsekonomiska konsekvensutredningen samt "Ekonomiska konsekvenser av ett svenskt medlemskap i EG/EU", utgiven av Utrikesdepartementet i mars 1993.

1.4 Betänkandets uppläggning

Betänkandet inleds med en beskrivning av olika välfärdssystem i Europa som följs av en diskussion om de ekonomiska förutsättningarna för dessa. I kapitlen därefter behandlas de samarbetsområden inom EG som är av betydelse för kommitténs uppdrag: den sociala dimensionen samt fri rörlighet för personer. Frågorna belyses dels allmänt, dels som påverkansfaktorer på svenska förhållanden med de eventuella effekter som kan uppstå för social välfärd och jämställd-

het.

De två nästkommande kapitlen behandlar jämställdhet mellan kvinnor och män samt frågor av särskild betydelse för personer med funktionshinder. Kapiteln avslutas med bedömningar av konsekvenser. Genomgående redovisas vilken typ av frågor som beslutas nationellt respektive vilka frågor som avgörs inom EG.

I kapitel 8 tas de viktigaste bedömningarna upp från rapportens olika avsnitt och några av bilagorna.

Vad gäller EG:s uppbyggnad, institutioner och hur EG arbetar hänvisas till annan litteratur, t.ex. den som föreslås under "Att läsa".

EG eller EU?

Den 1 november 1993 trädde Maastrichtfördraget om den Europeiska Unionen (EU) i kraft. Detta betyder dock inte automatiskt att EG ändrar namn i alla sammanhang. EG finns fortfarande kvar och avser den ekonomiska integrationen inom vars ram samarbetet rörande social välfärd och jämställdhet sker, och denna beteckning används i rapporten. Beteckningen "EU" är ett övergripande politiskt begrepp och används i sammanhang som t.ex. medlemskap i EU, EU-länderna.

1.5 De olika alternativen

Som framgått görs konsekvensbedömningarna för tre alternativ: EES-avtalet, EU-medlemskap samt alternativet att Sveriges deltagande i den västeuropeiska integrationen endast sker genom ett frihandelsavtal. Vi kallar det sistnämnda "utanför EES och EU".

De viktigaste formella förutsättningarna vid de olika alternativen beskrivs nedan. När det gäller alternativet utanför EES och EU saknas formella förutsättningar och därför görs en rimlighetsbedömning.

En utgångspunkt för analysen är att den europeiska integrationen sker inom ramen för en fortgående allmän internationell integration och strukturomvandling. Den påverkar på ett grundläggande sätt villkoren för den svenska ekonomin och förutsättningarna för social välfärd, oavsett hur Sveriges förhållande till EU blir.

EES-avtalet

Målet för EES-avtalet är att med enhetliga regler främja handel och övrig ekonomisk samverkan mellan parterna i syfte att skapa ett enhetligt Europeiskt ekonomiskt samarbetsområde. EES avses fungera i huvudsak som en enda

marknad med fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital.

Dessa fyra friheter bygger framför allt på ett förbud mot särbehandling på grund av nationalitet. Länderna är förpliktade att samarbeta så att inte strävandena att förverkliga EES-avtalets mål försvåras eller äventyras.

Avtalet omfattar regler som har samband med de fyra friheterna. Det rör sig om konkurrensreglerna som främst innebär förbud mot konkurrensbegränsande avtal mellan företag och mot missbruk av ett företags dominerande ställning. Statliga handelsmonopol får inte diskriminera utländska leverantörer.

Avtalet omfattar samarbete på en rad angränsande områden om en gemensam politik. Exempel på samsarbetsområden med nära anknytning till social välfärd och jämställdhet i vid bemärkelse är EG:s utbildnings- och ungdomsutbytesprogram, samarbetet om konsumentpolitik och miljöfrågor, stödprogrammen för mindre och medelstora företag, sociala frågor och arbetslivsfrågor. EES-avtalet omfattar också den s.k. sociala dialogen mellan arbetsmarknadens parter.

EES-avtalet skapar förutsättningar för arbetskraftens fria rörlighet, dvs. en gemensam arbetsmarknad. Den fria rörligheten omfattar även familjemedlemmar, socialförsäkringsskydd för migrerande arbetstagare m.fl., etableringsrätt för företagare, rätt till uppehåll i andra EES-länder för pensionärer och studerande och ömsesidigt erkännande av examina.

Det innebär att EES-avtalet i allt väsentligt omfattar EG:s inre marknad och praktiskt taget all EG-lagstiftning om social välfärd och jämställdhet.

EFTA-länderna kommer att kunna vara representerade i vissa av EG:s fasta kommittéer, bl.a. Kontaktkommittén för tvättning av pengar, Vetenskapliga livsmedelskommittén, Läkemedelskommittén samt Administrativa kommittén för social trygghet för migrerande arbetare (artikel 101 och protokoll 37).

EFTA-experten kan delta i beredningsfasen i de särskilda kommittéer som assisterar kommissionen när den utövar sina verkställande befogenheter. De får dock inte delta i besluten. I dessa kommittéer sker en viss regelbildning.

Del VI i EES-avtalet (artiklarna 78–88) reglerar samarbetet vid sidan om det som gäller de fyra friheterna, bl.a. den sociala dimensionen. Enligt dessa artiklar kan EFTA-länderna delta i EG:s ramprogram, särskilda program, projekt och andra verksamheter. Inom ramen för EES-samarbetet kan man också upprätta gemensam verksamhet inom vissa områden. Dessa kan innefatta planering eller samordning av verksamheter, sammanslagning av pågående verksamheter och genomförande av tillfälliga gemensamma verksamheter m.m.

Experter från EFTA-länderna knyts till EG-kommissionen för arbete med enskilda frågor i EES-samarbetet.

Avtalet förutsätter att nya regler som beslutas inom EG fortlöpande skall föras in i samarbetet (artiklarna 98, 99 och 102). Så snart ny lagstiftning är under utarbetande inom EG-kommissionen på ett område som omfattas av EES-avtalet skall kommissionen underhand rådfråga experter i EFTA-staterna på samma sätt som den rådfrågar experter i EU:s medlemsstater vid utarbetandet av sina för-

slag.

När EG-kommissionen överlämnar förslag till rådet skall den överlämna kopior till EFTA-staterna. På begäran av någon av parterna i avtalet skall ett preliminärt utbyte av åsikter äga rum inom den gemensamma EES-kommittén. Under beslutsprocessen skall det finnas möjlighet till en fortgående informations- och samrådsprocess.

Sedan rådet antagit den nya bestämmelsen, behandlas frågan formellt i EES-kommittén. Om kommittén då fattar beslut som innebär att den nya bestämmelsen skall föras in i samarbetet vidtar en nationell beslutsprocess i EFTA-länderna, som vid behov omfattar riksdagsbehandling.

Förslag om nya regler kan komma från alla parter i avtalet. De utarbetas sedan i praktiken inom EG-kommissionen, varvid EFTA-ländernas experter kommer att kunna delta. Däremot kommer Sverige inte att automatiskt kunna delta i alla aktiviteter, kommittéer, program och dylikt med anknytning till dessa frågor. Medlemmarna beslutar om detta i varje fråga för sig.

EES-avtalet kan ensidigt sägas upp med ett års varsel. Det kan också komma att successivt urholkas om EFTA-länderna – som måste vara överens om varje ny regel – inte accepterar att föra in nya EG-regler i samarbetet. Möjligheten för EFTA-länderna att inte acceptera nya EG-regler finns. Avsteg från en gemensam utveckling strider dock mot grundtanken om ett homogent samarbetsområde med enhetliga regler. Den berörda delen av avtalet kommer då att betraktas som provisoriskt upphävd.

De områden som EES-avtalet *inte* omfattar och som har betydelse för social välfärd och jämställdhet är följande:

- Det fulla deltagandet med säte och rösträtt i EG:s olika institutioner och beslutsprocess rörande regler och samarbeten
- Gränskontrollerna bibehålls, något förenklade
- Skatteharmonisering i form av mininivåer
- Deltagande i EG:s strukturfonder
- Gemensam handelspolitik och jordbrukspolitik
- EG:s monetära samarbetssystem, EMS, med växelkursmekanismen, ERM, samt den ekonomiska och monetära unionen, EMU.

EU-medlemskap

Ett svenskt medlemskap i EU innebär att Sverige kommer att representeras bl.a. i rådet, kommissionen, domstolen, parlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén ECOSOC och Regionala kommittén.

En viktig skillnad mellan EES och medlemskap ligger i att medlemskapet ger möjligheter att fullt ut delta i, och därmed påverka, utformningen av gemenskapens policy.

När det gäller social välfärd och jämställdhet tillkommer strukturfonderna,

folkhälsosamarbetet och Maastrichtfördragets sociala protokoll.

Normala gränskontroller avvecklas och ersätts med tull- och polissamarbete och andra typer av samarbeten i första hand för att förhindra att narkotika sprids över gränserna. Vissa miniminivåer kommer att gälla i fråga om moms och punktskatter på alkohol, tobak och mineraloljor.

Jordbrukspolitiken – och därmed livsmedelssektorn – omfattas av samarbetet först vid ett medlemskap.

Deltagande i den ekonomiska och monetära unionen EMU, blir aktuellt vid ett medlemskap. EMU syftar på sikt till att stärka det ekonomisk-politiska samarbetet, bl.a. genom att inrätta en gemensam centralbank och en enhetlig valuta.

En rad nya samarbetsområden kommer att ingå i medlemskapet genom Maastrichtfördraget. Här har endast de områden nämnts som har mer direkt betydelse för social välfärd och jämställdhet. EU kommer att genomföra en regeringskonferens år 1996 för att besluta om hur integrationen skall gå vidare och hur Maastrichtfördraget skall konkretiseras på olika områden.

Utanför EES och EU

Om Sverige står utanför EES och EU innebär det givetvis att Sverige inte har någon närmare formell anknytning till EU. Det är rimligt att tänka sig att ett frihandelsavtal finns mellan Sverige och EG och kanske ett visst samarbete på andra områden än handel.

Troligen fortsätter Sverige med ett visst informationsutbyte med EG om enskilda frågor som rör social välfärd och jämställdhet samt deltar i olika utbildnings- och forskningsprogram. Som hittills medverkar Sverige troligen i standardiseringsarbetet.

I detta alternativ ställer gemenskapen inte några formella krav på anpassning till EG:s regler. En fortsatt passiv anpassning till nya EG-regler kan dock visa sig bli nödvändig av konkurrensskäl.

I praktiken skulle alltså sannolikt Sverige liksom tidigare samarbeta på enskilda områden med EG och den informella integrationen gå vidare.

Vissa bestämda förändringar skulle tvingas fram i efterhand genom att integrationen fortsätter informellt och genom annat internationellt samarbete som formellt stödjer en sådan process, i första hand handelsavtal. Det gäller t.ex. harmonisering av tekniska föreskrifter, förenkling av handelsregler, öppnande av tjänstemarknaderna och den offentliga upphandlingen.



2 Olika system för välfärd

2.1 Välfärdspolitiska modeller i Europa

Olika synsätt

När människor lever tillsammans skapas gemensamma sedvanor och traditioner. Samlevnaden mellan människor var mycket tidigt förbunden med viss inbördes hjälp, inte bara inom familjen utan även inom gruppen som helhet.

Med kristendomen blev det en religiös plikt att hjälpa sin nästa och runt de kyrkor som byggdes bildades församlingar. Genom församlingarnas försorg kom viss form av sjukvård och fattigvård att bedrivas.

I samband med att Gustav Vasa drog in kyrkans tillgångar till kronan erkände han kronans skyldighet att svara för de anstalter som inrättats för fattiga och sjuka. Den kollektiva hjälpen övergick därmed från kyrkan till staten. Det var dock först genom en förordning om hospital- och barnhusinrättningar år 1763 som det föreskrevs att socknarna hade huvudmannaskapet för fattigvården.

En annan viktig händelse för svensk del var tillkomsten av 1862 års kommunallagar. Socknarna hade genom årens lopp fått många olika uppgifter. Dessa uppgifter hade inte alltid att göra med socknarnas ursprungliga karaktär av religiösa enheter, församlingar. Till de kyrkliga angelägenheterna kom nu huvudsakligen att räknas ärenden som avsåg kyrkliga förhållanden och dit räknades inte fattigvården. Genom denna lagstiftning slogs det ytterligare fast att fattigvården var en uppgift för det borgerliga samhället och närmast för kommunen.

Den välfärdspolitiska utvecklingen skiljer sig åt mellan olika länder. I Sverige spelade redan tidigt socknarna en viktig roll för medborgarnas sociala trygghet. I en del andra länder spelar organisationer som drivs utan vinstsyfte och familjerna en större roll när det gäller äldre- och barnomsorg, framför allt i de katolska länderna. Detta har till stor del sin bakgrund i att begreppen subsidiaritet och solidaritet är centrala i den katolska synen på samhället och enligt vilken statens uppgift på det sociala området är att komplettera de insatser som famil-

jen, fackliga och andra organisationer samt kyrkan själv står för.

Den katolska subsidiaritetsprincipen skall inte blandas ihop med EG:s subsidiaritetsprincip, som träder in när beslutskompetensen mellan EG och dess medlemsländer är delad. Denna fråga behandlas närmare i avsnitt 4.9.

Välfärdssystemens framväxt

De flesta avancerade industrinationer uppfattar sig som välfärdsstater. I varje land har ett eget system gradvis vuxit fram – inte sällan genom påverkan utifrån. Genom politiska beslut i resp. land har ländernas modeller vidareutvecklats och de förändringar som gjorts har ofta speglat sin tids anda.

Att nationer betraktar sig som välfärdsstater innebär inte att de har identiska välfärdssystem. I praktiken existerar nästan lika många välfärdsmodeller som välfärdsstater. Varje land har funnit sin egen lösning. Sannolikt är inte och kommer heller inte något system att anses färdigbyggt utan de omskapas och utvecklas fortlöpande för att uppfylla nya krav och anpassas till förändrade ekonomiska förutsättningar.

Välfärdssystemen i Europa kan, lite förenklat, sägas ha utvecklats under tre olika perioder. Den första perioden, tillkomstperioden, sträcker sig från 1880-talet fram till första världskriget. Därefter inföll två expansionsperioder, dels åren efter andra världskriget, dels under 1960- och 1970-talen.

Rent historiskt går det att finna förklaringar till att välfärdsstatens olika utvecklingsperioder inföll vid just dessa tillfällen (Olsson 1993, Therborn 1991). Att välfärdsstatens tillkomst går att datera till början av 1880-talet beror på att Tyska kejsarriket på förslag av rikskanslern Otto von Bismarck införde en sociallagstiftning i hela förbundsstaten. Idéerna hade hans rådgivare fått från preussisk och österrikisk gruvtradition och gruvlagstiftning.

Under Bismarck beslöts om införandet av en motsvarande lagstiftning för alla tyska industriarbetare. Tyskland blev därigenom det första land som införde en sociallagstiftning i större skala. Lagstiftningen bestod av sjukförsäkring, försäkring mot olycksfall i arbetet och pensionsförsäkring. Karakteristiskt för systemet var att det var selektivt och enbart riktade sig till industriarbetarna.

Nästa viktiga fas inföll i Storbritannien under andra världskriget. År 1942, mitt under kriget mot just Tyskland, presenterade den brittiske nationalekonomen William Beveridge sitt förslag om ett generellt socialförsäkringssystem och ett nationellt sjukvårdssystem. Grundtanken i den s.k. Beveridgeplanen var att införa ett enhetligt socialt grundskydd för hela befolkningen – ett system av obligatoriska försäkringar grundade på avgifter som skulle administreras av staten.

Den sista expansionsperioden inföll under 1960- och 1970-talen. Trots att idéerna om välfärdsstaten funnits under lång tid var det först under denna period som de offentliga sociala utgifterna började växa mått som andel av bruttonatio-

nalprodukten, BNP. Och expansionen var enorm. Det var också under dessa år som det skandinaviska systemet tog mer av dagens form och började betraktas som en ny välfärdsmodell. Den kännetecknas av idén om en institutionell välfärdsmodell. Den byggde på att offentliga organ skulle administrera välfärden och att de viktigaste finansieringskällorna var skattemedel (inkl. löneskatter). Till skillnad från Beveridges modell, enligt vilken staten administrerade försäkringssystemet, skulle nu staten även administrera själva välfärden.

I den nordiska debatten har det varit vanligt att ställa den skandinaviska modellen i ett motsatsförhållande till en s.k. europeisk modell. Lika vanligt har det varit att ställa Bismarcks modell i motsats till den modell som vuxit fram ur Beveridges tankar liksom ett arbetsrelaterat system i motsats till ett generellt system som bygger på medborgarskap. Det har emellertid också hävdats att dessa motsatspar ger en alltför förenklad bild av verkligheten och att man bör skilja mellan åtminstone tre olika system (Esping-Andersen 1990a och 1990b, Titmuss 1974). Man har därvid delat upp de europeiska välfärdsmodellerna i en konservativ, en liberal och en skandinavisk resp. i en behovsprövad, en korporativ och en institutionell modell. En annan tredelad kategorisering utgår från att en modell har sin bas i familjen och det sociala nätverket eller är antingen marknadsorienterad eller offentligt orienterad (Socialstyrelsen 1993).

Inget europeiskt land har ett renodlat system. Det vanliga är att ett land kombinerar olika principer. En kort beskrivning av grundprinciper som bildar fundamenten i dagens västeuropeiska välfärdssystem kan därför vara av intresse. I bilagorna 1 och 9 återfinns ytterligare beskrivningar av olika grundprinciper.

Bismarckmodellen

Den modell, som här kallas Bismarckmodellen, benämns i vissa sammanhang den konservativa modellen och i andra den kontinentala eller den korporativa modellen. Den bygger på försäkringslösningar och är inte ett renodlat skattefinansierat system som omfattar alla invånare. Försäkringsinstitutionerna styrs och finansieras av arbetsgivare och arbetstagare gemensamt, ofta med staten som en tredje part.

Utmärkande för modellen är således att statens direkta inflytande är begränsat. Staten stiftar lagar och ger ekonomiska garantier men lägger sig i princip inte i modellens utformning i detalj.

Den enskilde är försäkrad genom de avgifter som denne själv och dennes arbetsgivare har betalat in till systemet. Avgiften liksom den utbetalade förmånen är inkomstrelaterade belopp. Försäkringarna riktar sig till de förvärvsarbete och deras anhöriga vilket innebär att en person utan förvärvsarbete saknar sociala rättigheter. Personer utan förvärvsarbete blir i hög grad beroende av sin familj och det egna nätverket för sin försörjning om de egna resurserna inte räcker till.

Den som inte bidragit till systemet skall kunna få behovsprövad hjälp. I detta system är det vanligt att frivillig- och välgörenhetsorganisationer, kyrkan och/eller kommunen träder in och bistår dem som inte är berättigade till förmåner från socialförsäkringssystemet. Bismarcksmodellen har kommit att bli en förebild i många stater, bl.a. i de ursprungliga EG-länderna Belgien, Frankrike, Italien, Nederländerna och Tyskland samt i Österrike.

Beveridgemodellen

Beveridgemodellen – som ibland också kallas grundskyddsmodellen eller den atlantiska modellen – karakteriseras av statligt administrerade socialförsäkringsprogram som i princip omfattar alla medborgare oavsett inkomst. Huvudtanken är att ge alla medborgare oavsett kön och samhällsställning ett grundskydd. Den sociala tryggheten bygger således på medborgarskapet, inte som i Bismarckmodellen på att man har en anställning.

Tanken var ursprungligen att grundskyddet skulle utformas så att det var tillräckligt för arbetargrupperna. I Storbritannien där denna modell först utvecklades är ersättningsnivåerna emellertid låga vilket innebär att det oavsett vilken yrkesgrupp man tillhör är svårt att klara sig utan privata tilläggförsäkringar. Dessa försäkringar kan vara såväl enskilda som kollektiva.

Den som av en eller annan anledning inte klarar sin försörjning skall kunna få behovsprövade bidrag. Social service och omsorg är dock till stor del beroende av frivilligt arbete. Denna modell återfinns förutom i Storbritannien också i Irland och Schweiz.

Den skandinaviska modellen

Den skandinaviska modellen – som i vissa sammanhang även kallas den allmänna standardskyddsmodellen eller den institutionella modellen – kännetecknas av att den innefattar offentligt orienterade system, som är generella och därmed omfattar alla. Modellen kan dock i vissa sammanhang sägas vara en kombination mellan Beveridges tankar om grundskydd för alla medborgare och den korporativa modellens inkomstrelaterade ersättningar.

Det är huvudsakligen staten som organiserar och finansierar bidragssystemen och tanken är att genom en omfördelning av skattemedlen skall även grupper utan anknytning till arbetsmarknaden kunna få stöd. Socialpolitiken blir ett instrument för omfördelning mellan unga och gamla, friska och sjuka, barnlösa och barnfamiljer, bättre och sämre bemedlade. Systemen behandlar alla medborgare lika.

Utmärkande har också varit betoningen av arbetslinjen. Detta i sin tur har bl.a. inneburit en prioritering av åtgärder för en aktiv arbetsmarknadspolitik. Ett annat utmärkande drag har varit den väl utbyggda socialtjänsten med stor vikt

vid social service.

Grundläggande är principen om inkomstbortfall, dvs. sjukpenning och pension grundas till viss grad på tidigare inkomst resp. antal tjänsteår. Den enskilde skall kunna leva på de belopp som staten betalar ut utan att behöva komplettera dem med privata försäkringar. Tilläggsförsäkringar genom kollektiva avtal är emellertid vanliga. Systemen innebär betydande inslag av styrning från samhällets sida. Systemet gör individen beroende av staten.

2.2 Finansiering av välfärd

Olika finansieringskällor

Oavsett hur man klassificerar de europeiska välfärdspolitiska modellerna kan det konstateras att varje land har sitt eget välfärdssystem. Vanligtvis består det av en blandning av olika principer. Utifrån landets historia och traditioner, dess kultur och värderingar, religiösa förhållanden, relationen mellan staten och vissa yrkeskåror, den politiska styrningen och kanske framför allt utifrån landets ekonomiska förutsättningar har resp. land utvecklat sin egen lösning.

Som framgått är det stora skillnader i uppbyggnaden av välfärdssystemet mellan olika länder. Lika stora är skillnaderna när det gäller finansieringen. De viktigaste finansieringskällorna är skatter och sociala avgifter. De sociala avgifterna kan vara såväl arbetsgivaravgifter som avgifter betalda av arbetstagarna. Varje land har byggt upp sitt eget system med en kombination av dessa finansieringskällor. Generellt kan sägas att de nordiska länderna till största delen finansierar välfärdstjänsterna genom skatter (inkl. löneskatter) men att det även finns ett visst inslag av avgiftsfinansiering. I andra länder är det däremot vanligt med system som huvudsakligen finansieras med hjälp av avgifter men med ett visst inslag av skattefinansiering. I ytterligare andra länder bidrar arbetsgivarna, arbetstagarna och staten med cirka en tredjedel var.

Sociala utgifter definieras på olika sätt i olika länder. Det är därför svårt med jämförelser länder emellan. När de gäller EU-länderna rapporterar Eurostat, EG:s statistikkontor, bl.a. hur länderna finansierar sina trygghetssystem. Tabell 2.1 visar att i samtliga medlemsländer sker finansieringen med såväl offentliga medel som arbetsgivar- och arbetstagaravgifter men det framgår också att finansieringskällornas inbördes fördelning växlar från land till land. Vidare framgår att samtliga medlemsländer har en större eller mindre s.k. restpost. I denna ingår bl.a. finansiering som sker med räntor och lån m.m.

Tabell 2.1 Finansieringskällor i olika EU-länder år 1991, i procent

	Offentl. medel	Arbets- givar- avgifter	Arbets- tagar- avgifter	Rest- post
	Procent	Procent	Procent	Procent
<i>Huvudsakligen offentliga medel</i>				
Danmark	81,0	7,3	5,0	6,7
Irland	59,7	24,2	15,0	1,1
Storbritannien	37,7	27,0	15,5	19,8
<i>Huvudsakligen avgifter</i>				
Frankrike	17,5	51,8	28,4	2,3
Grekland (år 1989)	19,6	49,2	24,5	6,7
<i>Blandat</i>				
Belgien	24,8	45,3	26,7	3,2
Italien	29,9	51,4	15,7	3,0
Nederländerna	24,1	19,9	40,2	15,8
Portugal	28,3	43,6	23,3	4,8
Spanien	26,1	53,8	17,7	2,4
<i>Tre parter</i>				
Luxemburg	38,5	31,6	22,2	7,7
Tyskland	25,0	40,9	30,4	3,7

Källa: Social Protection Expenditure and Receipts 1980–1991, Eurostat 1993a

Tabell 2.1 visar att i Danmark finansieras de sociala utgifterna huvudsakligen med skattemedel. I övriga nordiska länder är finansieringen med skattemedel inte lika stor som i Danmark. Jämfört med flertalet EU-länder har de nordiska länderna ett relativt större inslag av skattefinansiering. (Uppgifter från Nordisk Socialstatistisk Komitté 1992 avseende år 1990 visar att skattefinansieringen i Finland uppgick till 46 %, island 67 %, Norge 55 % och i Sverige till 52 %. Till detta skall eventuella löneskatter läggas.)

Den skandinaviska modellen kan ses som en sofistikerad vidareutveckling av Beveridges tankar (Abrahamsson 1993) eftersom även denna modell bygger på tanken att alla medborgare skall omfattas av det sociala trygghetssystemet. Som beskrivits ovan är den skandinaviska modellen mycket mer utvecklad än Beve-

ridges modell framför allt genom att den baseras på inkomstbortfallsprincipen. När det gäller finansieringen av de olika modellerna kan man notera att även systemen i Irland och Storbritannien har ett stort inslag av skattefinansiering.

Systemen i Frankrike och Grekland bygger däremot huvudsakligen på avgiftsfinansiering vilket även är fallet i Belgien, Italien, Nederländerna, Portugal och Spanien. I Luxemburg och Tyskland bidrar staten, arbetsgivarna och arbetstgarna med ungefär en tredjedel var.

Sociala utgifter i förhållande till BNP

Oavsett politiskt eller ekonomiskt system använder rika länder mer av sin BNP på välfärdstjänster än fattiga och medelinkomstländer. Tabell 2.2 visar EU-ländernas och tabell 2.3 de nordiska ländernas samlade utgifter på det sociala området i procent av landets BNP (utbildning undantaget). Uppgifterna tyder inte på att det skulle finnas något samband mellan utgifternas storlek och hur resp. land organiserat eller finansierat sitt välfärdssystem.

Tabell 2.2 Sociala utgifter i EU-länderna i procent av BNP, år 1989

	Procent
Nederländerna	30,2
Danmark	29,7
Frankrike	28,0
Tyskland	27,3
Belgien	26,7
Luxemburg	25,6
Italien	23,2
Storbritannien	22,1
Irland	20,6
Portugal	18,1
Spanien	17,3
Grekland	16,5

Källa: Sosial trygghet i de nordiske land, Omfang, utgifter og finansiering 1990, NOSOSKO 1992

I begreppet "social protection" som Eurostat använder ingår i grova drag kontantersättningar vid sjukdom, invaliditet, olycksfall, arbetsskada och yrkes-sjukdom, pension och efterlevandeförmåner, föräldrapenning, barnbidrag m.fl.

familjeförmåner, utbildningsbidrag och yrkesvägledning, arbetslöshetsersättning, bostadsbidrag m.m.

Tabell 2.3 Sociala utgifter i de nordiska länderna i procent av BNP, år 1990

	Procent
Sverige	34,8
Danmark	29,7
Norge	29,0
Finland	25,7
Island	17,8

Källa: Sosial trygghet i de nordiske land, Omfang, utgifter og finansiering 1990, NOSOSKO 1992

I begreppet sociala utgifter som NOSOSKO använder ingår i grova drag kontantersättningar vid sjukdom, ålderdom och handikapp (inkl. pension och sjukbidrag), arbetsskada och rehabilitering, föräldrapenning, barnbidrag och bidragsförskott, kostnader för beredskapsarbeten och utbildningsbidrag, arbetslöshetsersättning, kostnader för daghem, fritidshem, familjedaghem, ålderdomshem, hem- och färdtjänst, socialbidrag och missbruksvård samt åtgärder för flyktingar m.m.

Förutom ovanstående uppräknning ingår även ytterligare offentliga utgifter i länderna; för Sveriges del utgifter för stat, kommun och landsting. Statistikunderlaget är osäkert och det är svårt om ens möjligt att jämföra olika länders sociala utgifter i förhållande till landets BNP. Det beror för det första på att länderna lägger in olika kostnadsposter i begreppet sociala utgifter; i en del länder räknas kostnader för flyktingförläggningar som sociala utgifter i andra inte osv. För det andra görs beräkningarna av resp. lands BNP också på olika sätt. I Sverige ingår t.ex. kostnaderna för barnomsorg i BNP eftersom det till stor del sker i offentlig regi. I andra länder med mindre utbyggd daghemsverksamhet än i Sverige sker barnomsorgen i större utsträckning i hemmet vilket inte redovisas i BNP. Innan några slutsatser kan dras måste även följande olikheter beaktas (Långtidsutredningen 1992, SOU 1992:19):

- I Sverige är flertalet transfereringar till hushållen skattepliktiga. I flera EU-länder (bl.a. i Irland, Storbritannien och Tyskland) är det vanligare att transfereringar är befriade från skatt.

- I flera länder är vissa avgifter och premier till privata försäkringsbolag och fonder obligatoriska. (Eftersom beloppen inte betalas till den offentliga sektorn räknas de inte som skatt i statistiken.)
- Staten kan främja vissa samhälleliga mål med skattesubventioner, dvs. genom att minska beskattningen av verksamheten eller objektet i fråga. Barnstödet till hushållen kan utgå som en skatterabatt i stället för kontantbidrag. Ett kontantbidrag höjer de offentliga utgifterna och skattekvoten, trots att ingreppet i samhällsekonomin är i stort detsamma.

Ett försök att trots dessa svårigheter göra en bedömning visar att Sverige är det land som åtminstone enligt de senaste uppgifterna satsat mest av de jämförda länderna på det sociala området. Därefter ligger grovt räknat (med undantag för Island) övriga nordiska länder på ungefär samma nivå som Belgien, Frankrike, Luxemburg, Nederländerna och Tyskland. Mellan 25 och 30 % av BNP går i dessa länder till den sociala sektorn (utbildning undantaget).

Nära kontakter sprider idéer

Internationellt socialpolitiskt samarbete har en lång tradition såväl globalt som på regional europeisk och subregional, t.ex. nordisk nivå. Det normskapande arbetet på global nivå bedrivs inom FN och dess fackorgan och på regional västeuropeisk nivå inom Europarådet. I Europarådet deltar bl.a. samtliga medlemsländer i EU och de stater som har ansökt om medlemskap, däribland - Sverige. De har en gemensam referensram på det socialpolitiska området och är i stor utsträckning bundna av samma internationella åtaganden (bilaga 3).

Länderna i Västeuropa samarbetar både kulturellt och ekonomiskt och påverkar därför varandra kontinuerligt. Samtidigt påverkas länderna av den internationella konkurrensen på det ekonomiska området och den pågående internationaliseringen. Det kommer därför troligen vara omöjligt att i framtiden uttala sig om vilka förändringar i ländernas välfärdssystem som företagits som en följd av internationellt samarbete eller på grund av konkurrensen mellan länderna och vad som varit en direkt följd av ett EU-medlemskap.

Skillnader mellan ländernas välfärdssystem håller på att suddas ut. En aktiv arbetsmarknadspolitik som varit utmärkande för den skandinaviska modellen är numera förebild även i andra länder. I många länder sker också en utbyggnad av barnomsorgen.

2.3 Länderna är olika men framtidsfrågorna likartade

Man kan som framgått konstatera att varje land funnit sin egen modell när det gäller välfärdens uppbyggnad liksom dess finansiering och att medborgarna därmed lever i olika välfärdssystem. Trots dessa olikheter i systemens uppbyggnad har det visat sig att länderna står inför likartade frågor vad gäller den framtida välfärden (Chassard 1992, Chassard och Quintin 1992). Flertalet frågor är inte oväntat kopplade till välfärdssystemens struktur och/eller finansiering. Även andra länder än Sverige söker därför efter mer kostnadseffektiva lösningar. Som en illustration beskrivs nedan några av de gemensamma problemen. En utförlig redogörelse av levnadsvillkoren i EU- och EFTA-länderna återfinns i bilaga 9.

Förändringar i familjestruktur och levnadsmönster

Många välfärdssystem bygger på att medborgarna lever enligt det traditionella familjemönstret, dvs. mannen är familjeförsörjaren medan hustrun utför obetalda arbetsuppgifter i hemmet. Dessa två personer är förbundna med varandra genom äktenskap som bryts endast genom den ena makens död. Verkligheten har dock förändrats och i dag samlever medborgare i allt större utsträckning i andra former än dem de nuvarande systemen är anpassade till. Exempel på förändringar under senare år är att

- alltfler kvinnor söker sig in på arbetsmarknaden och stannar kvar där även när de fått barn
- skilsmässorna ökar
- andelen som lever tillsammans utan att vara gifta ökar
- alltfler kvinnor väntar med att skaffa sitt första barn
- andelen barn födda utom äktenskap ökar
- familjer med ensamstående föräldrar ökar
- andelen ensamboende ökar.

Att familjemönstren ändras och att allt fler kvinnor i dag förvärvsarbetar tvingar länderna att ompröva sin familjepolitik.

Demografiska förändringar

Befolkningsutvecklingen inom EG bekymrar politiker och ekonomer. Medborgarna blir äldre och andelen äldre växer snabbt. Sverige har länge varit det land som haft den högsta andelen invånare över 65 år men nu närmar sig andra

länder i Europa. I Tyskland och Italien kommer andelen äldre t.o.m. att vara större än i Sverige år 2010. Men också Belgien, Frankrike, Italien, Nederländerna och Spanien kommer att ha en snabbare ökningstakt än tidigare.

Samtidigt som medborgarna blir allt äldre föds allt färre barn. Färre i EU-länderna skall således försörja allt fler. Detta är inte ett akut problem i alla länder men på tjugo års sikt innebär det ytterligare belastningar på de redan tyngda pensionssystemen. Den åldersgrupp som ökar snabbast bland de äldre är den som omfattar åldrarna över 85 år, dvs. "de äldre äldre". Denna åldersgrupp växer kraftigt i alla EU-länder liksom i Sverige.

Genom ökningen av andelen äldre uppstår ett ökat behov av sjukvård, social omvårdnad i hemmen eller i särskilt äldreboende. Samtidigt har fler kvinnor börjat förvärvsarbeta. Detta i sin tur innebär att det inte kan förväntas att det ökade vårdbehovet kommer att kunna tillgodoses av anhöriga.

Sjukvårdskostnader

Kostnaderna för offentliga sjukvårdssystem – oavsett om de finansieras genom skatter eller försäkringar – tenderar att växa snabbare än de ekonomiska resurserna. Det finns inget som tyder på att stigande sjukvårdskostnader nödvändigtvis leder till bättre hälsa i ett land. Väl medvetna om detta försöker samtliga länder hejda den pågående kostnadsutvecklingen.

Hög arbetslöshet och låg sysselsättningsgrad

För flertalet EU-länder är hög arbetslöshet ett allvarligt problem. De långtidsarbetslösa utgör en allt större del av dem utan arbete. Ett stort problem är att arbetslösheten inte minskat nämnvärt när tiderna varit goda. Under 1980-talet skapades nio miljoner nya arbetstillfällen i EU-länderna men arbetslösheten sjönk relativt lite.

En jämförelse mellan EU, EFTA, USA och Japan visar att EU-länderna dessutom har den lägsta sysselsättningsgraden av de olika blocken. År 1992 var bara 60 % av den arbetsföra befolkningen i EU sysselsatt medan andelen var runt 70 % i USA och EFTA-länderna och nära 75 % i Japan. Förutom hög öppen arbetslöshet i många EU-länder finns det således ytterligare personer i arbetsför ålder som är utan arbete men vars arbetslöshet inte syns i statistiken. En förklaring är att i brist på arbete väljer många kvinnor i EU-länderna att bli hemmafruar och av samma skäl har många förtidspensioneringar skett vilket heller inte återspeglas i statistiken.

Social utslagning

Med fattigdom menas oftast att en person har "låga inkomster". Begreppet social utslagning däremot är ett dynamiskt begrepp som beskriver såväl en process som den situation som följer efter denna process (EG-kommissionen 1992d). I begreppet social utslagning läggs vikten vid de mekanismer – med vilka personer och grupper eller enskilda geografiska områden utestängs från de kontakter och utbyten, sedvanor och sociala rättigheter – som tillsammans ger social integration och därmed en social identitet. Social utslagning kan därför uppträda även på områden som boende, undervisning och hälsa. Det är ett fenomen som berör alla länder även om situationen varierar från land till land.

Det är flera faktorer som orsakar social utslagning, bl.a.

- långtidsarbetslöshet
- tekniska förändringar inom arbetslivet som minskar behovet av utbildad arbetskraft
- förändringar i familjestrukturen samt familjens svagare ställning
- invandring
- traditionella former av fattigdom.

EU:s medlemsstater förebygger social utslagning på olika sätt. Ett område som har hög prioritet i samtliga medlemsländer är insatserna för att främja sysselsättningen.

På vissa punkter avviker Sverige

Utvecklingen är inte identisk i alla EU- och EFTA-länder men alla länder berörs av de pågående förändringarna i familjestruktur och levnadsmönster, demografisk struktur samt stigande sjukvårdskostnader, hög arbetslöshet kombinerat med låg sysselsättningsgrad (dvs. många personer i arbetsför ålder är utan arbete) och olika form av social utslagning. Vissa avvikelser går dock att urskilja och det som särskiljer Sverige (liksom EU-landet Danmark) från flertalet medlemsländer är framför allt följande:

- Svenska kvinnor har tillsammans med de isländska kvinnorna den högsta förvärvsfrekvensen bland kvinnorna i EU-EFTA-länderna men också den högsta andelen deltidsarbetande.
- Under 1970- och 1980-talen födde de svenska kvinnorna (i fruktsam ålder) relativt färre barn än kvinnorna i övriga EFTA-länder och i EU. I dag föder kvinnorna i andra europeiska länder färre barn än vad de svenska kvinnorna någonsin gjort i modern tid samtidigt som födelsetalet stigit i Sverige. Svenskorna har därmed kommit att ligga i topp i födelsestatistiken tillsammans med irländskorna och isländskorna. I Irland, Island och Sverige ligger

födelsetalet i dag runt 2,1 vilket är det antal barn varje kvinna bör föda för att befolkningen skall reproduceras.

- I jämförelse med övriga EU-EFTA-länder gifter sig svenska kvinnor och män relativt sent samtidigt som hälften av antalet nyfödda svenska barn har föräldrar som inte är gifta med varandra.
- Ökningen av andelen äldre i vårt land kommer jämfört med flertalet EU-länder att vara relativt svag under de närmaste 20 åren. Denna ökning har redan ägt rum i Sverige. Med hänsyn till att de äldre svarar för en stor andel av de sociala kostnaderna förmodas dessa kostnader under kommande år stiga snabbare i andra länder än i Sverige.

2.4 Målkonvergens – inte systemkonvergens

Som konstaterats är välfärdspolitik en nationell angelägenhet. Det ligger inte inom EG:s kompetens att utfärda regler för medlemsländernas välfärdssystem. Följaktligen finns det inte heller några förordningar eller direktiv som föreskriver harmonisering av ländernas sociala system: hur de skall finansieras, storleken på förmånerna eller hur systemen skall organiseras. Tvärtom finns det en gemensam policy som går ut på att olikheterna mellan resp. lands system skall respekteras. Som exempel kan nämnas Danmark. Landet har varit medlem i EG i drygt 20 år. Trots detta påminner den danska välfärdspolitikerna fortfarande mer om den svenska än om något EU-lands välfärdspolitik. EFTA-länderna har närmat sig varandra mer i fråga om vissa undersökta socialförsäkringssystem än EU-länderna. Detta beror sannolikt på att EFTA-länderna (Schweiz undantaget) uppvisat ganska lika politiska maktförhållanden och förhandlingstraditioner på arbetsmarknaden (bilaga 1).

EG har inte gjort och förväntas inte göra några insatser för att reglera ländernas välfärdspolitik annat än när de socialpolitiska frågorna har en direkt koppling till regler om fri rörlighet för personer. Det har ansetts viktigt att säkerställa den sociala tryggheten för personer som utnyttjar sin rättighet att flytta fritt mellan medlemsstaterna. Inom EG finns det därför regler för samordning av de nationella systemen för att ge just dessa personer trygghet. Intjänad pension skall t.ex. kunna betalas ut i ett annat medlemsland. Det är viktigt att notera att det endast är fråga om koordinering av ländernas trygghetssystem (se vidare avsnitt 5.8). Det är också viktigt att notera att denna koordinering endast avser ländernas socialförsäkringssystem. Övriga system för social trygghet, t.ex. på socialtjänstens område samordnas inte.

Som visats uppgår de sociala utgifterna i många EU- och EFTA-länder till närmare 30 % av BNP. Att dessa utgifter är så stora har lett till att inget land

i dag är intresserat av att beslut om hur medlen skall fördelas överläts på ett övernationellt organ. Däremot har medlemsländerna gemensamt ställt upp mål för den sociala tryggheten. Det krävs inte att reglerna är identiska utan varje medlemsstat får försöka uppnå målen med sina egna metoder. I de gemensamma målen ingår bl.a. att varje land skall anpassa sitt system till förändrade förhållanden som nya familjeformer och en åldrande befolkning. Vidare påpekas betydelsen av aktiva åtgärder för att integrera arbetslösa i arbetsmarknaden. De gemensamma målen anges i en rekommendation (92/442/EEG) utfärdad av ministerrådet sommaren 1992. I en annan rekommendation (92/441/EEG) som utfärdades ungefär samtidigt betonas betydelsen av att medlemsländernas trygghetssystem innefattar regler om socialt bistånd.

Rekommendationerna, som inte är bindande för medlemsländerna, uppmanar kommissionen att rapportera till ministerrådet hur utvecklingen fortskrider i medlemsländerna och medverka till idéutbyte länderna emellan.

När de sociala, kulturella och framför allt ekonomiska förhållandena förändras i ett land ändras också välfärdssystemen. Det har också visat sig att när länder reformerar sina system lånar de ofta idéer av varandra.

Särskilt i en lågkonjunktur då de ekonomiska ramarna för ett lands sociala system utsätts för stora påfrestningar är det sannolikt att de lösningar ett land beslutar att genomföra påverkas av hur konkurrentländerna – som också ofta är grannländer – har löst motsvarande frågor.

Att medlemsländerna utbyter erfarenheter och lånar idéer av varandra leder således sannolikt – om än på lång sikt – till att systemen konvergerar, dvs. mer och mer börjar likna varandra. Trots att det inte finns några gemensamma regler för hur ländernas sociala system skall utformas sker sakta en likformning av systemen.

Detta idéutbyte sker på frivillig väg och oavsett om ett land är med i EU eller inte. Att regelbundet mötas i Bryssel, Luxemburg eller Strasbourg ger möjlighet att diskutera olika problem och lösningar på dem.

3 Ekonomiska förutsättningar för social välfärd och jämställdhet

3.1 Integration och internationalisering

Med integration brukar i ekonomisk litteratur avses en sammanslagning av nationella marknader till en gemensam marknad (Lundberg 1993).

Integration kan vara världsomspännande eller regional. I det senare fallet avses en sammanslagning av marknader inom en grupp av länder, medan andra länder står utanför. Integrationen kan också vara generell eller partiell, dvs. avse hela ekonomin eller enbart vissa branscher.

Termen integration används också för att beteckna en process. En del av den västeuropeiska integration som nu pågår är genomförandet av den inre marknaden med bl.a. fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital, vilken genom EES-avtalet utökats till att gälla ytterligare fem europeiska länder (på sikt även Liechtenstein). Syftet med integrationsprocessen är att avlägsna alla hinder för rörlighet av varor och tjänster över gränserna mellan medlemsländerna som kan påverkas av staternas agerande.

Den formella integrationen inom EES bygger på ett samarbete enligt ett avtal, ett formellt regelverk. Regler och institutioner skapas för att samarbetet skall fungera. Den ekonomiska integrationen är således beroende av legal harmonisering och politisk integration. Den formella integrationen sker stegvis genom successiva beslut.

Parallellt med att den inre marknaden skapas inom EG (och inom hela EES genom EES-avtalets ikraftträdande) fortgår en internationalisering. Denna process har karaktär av en informell integrationsprocess. Internationaliseringen sker inte genom stegvisa beslut som vid den formella integrationen utan mer spontant, dvs. internationaliseringen är mer av en fortgående process.

Ovanstående beskrivning är dock något förenklad eftersom det finns ett sam-

band mellan formell och informell integration. Svenska politiker har vid olika tillfällen tagit beslut som varit en följd av och/eller påskyndat den pågående internationaliseringen. Att följa GATT-avtalet, EFTA-samarbetet liksom att avreglera kapitalmarknaderna och telekommunikationsmarknaden är exempel på beslut som har underlättat och påskyndat den informella integrationen. Härigenom har också dynamiken i den tekniska utvecklingen underlättats.

Sänkta transportkostnader, snabbare persontransporter, förbättrade telekommunikationer och vidgade kunskaper om utländska marknader kan således bidra till fortsatt spontan integration. Internationaliseringen innebär ökad handel på grund av teknisk och kommersiell specialisering men framför allt att företag etablerar sig i flera länder och följaktligen får interna förbindelser över gränserna.

De fria kapitalrörelserna underlättar företagens interna förbindelser över gränserna och är därför en viktig faktor i internationaliseringen. Förr grundades handeln på s.k. komparativa fördelar som berodde på skillnader i produktionsförutsättningar mellan länderna och handeln blev tämligen stabil till sin inriktning. De försprång som företag kan skaffa sig genom framgångsrikt forsknings- och utvecklingsarbete spelar en växande roll. Detta arbete är knutet till företagen och inte till länderna och kan flyttas utan större svårigheter. Försprången är inte heller bestående. Andra företag kommer snabbt i kapp. Därför kommer handelsströmmarna att växla snabbare (Odhner 1992).

I arbetet med att liberalisera handeln inom Västeuropa har Sverige varit en pådrivande kraft. Sverige var t.ex. en av initiativtagarna bakom det första gemensamma ministermötet mellan EFTA och EG i Luxemburg i april 1984. Vid detta möte enades ministrarna om en deklaration, som lade den politiska grunden för ett utvidgat samarbete. Luxemburgdeklarationen var det första uttrycket för EG- och EFTA-ländernas gemensamma strävan att bygga ut samarbetet utöver frihandelsavtalet, det som så småningom kom att bli EES-avtalet.

Sverige ställs nu inför beslut om ytterligare steg mot en fördjupad integration som till stor del är av formell karaktär. Oavsett vilken form av anknytning till EU Sverige väljer är landet redan på många plan informellt integrerat med andra länders ekonomier, främst med de västeuropeiska ländernas eftersom det är med dem som större delen av vår utrikeshandel sker.

3.2 Direktinvesteringar – viktiga för tillväxten

Svenska transnationella företags internationalisering

Under de senaste decennierna har de svenska multinationella, eller transnationella, företagen utvecklats mot en mycket hög grad av internationalisering. En stor del av den svenskägda industrin återfinns numera i utlandet, där Sverige-baserade transnationella företag etablerar dotterbolag antingen genom uppköp av redan existerande företag eller genom att starta helt nya (Andersson 1993). En stor del av all varuhandel och merparten av tekniköverföring mellan länder äger i dag rum inom transnationella bolag (UNCTAD 1993).

I skriften "Den långa vägen" beskriver Lars Jagrén bl.a. storföretagens betydelse för den svenska ekonomin och därifrån har nedanstående tabell hämtats. Av tabellen framgår att mellan åren 1975 och 1990 har antalet anställda i svenska företag utomlands mer än fördubblats.

Tabell 3.1 Antal anställda i svenska företag åren 1975 och 1990

	Antal anställda	
	1975	1990
<i>Anställda i Sverige</i>		
10 största företagen	242 000	240 000
20 största företagen	340 000	319 000
Industrin totalt	1 049 000	965 000
<i>Anställda i utlandet</i>		
10 största företagen	198 000	346 000
20 största företagen	227 000	433 000
Industrin totalt	285 000 ^a	615 000 ^b
<i>Anställda totalt</i>		
10 största företagen	460 000	586 000
20 största företagen	567 000	752 000
Industrin totalt	1 334 000	1 580 000

^a 1974

^b 1991 inkl. ABB

Källa: Årsredovisningar och SCB:s Nationalräkenskaper bearbetade av Lars Jagrén och återgivet i "Den långa vägen" (1993)

Västeuropa och i synnerhet EG har sedan lång tid varit den viktigaste utlandsregionen för svensk industri. I mitten av 1970-talet var närmare 70 % av de svenska företagen utomlands belägna i EG- och EFTA-länderna. Mellan åren 1975 och 1985 sjönk de svenska investeringarna inom EG, vilket till stor del berodde på att svenska företag ökade sina investeringar i Nordamerika. I slutet av 1980-talet ökade åter EG-EFTA-marknaden i betydelse och i början av 1990-talet var andelen svenska företag belägna i Västeuropa åter närmare 70 % och drygt 55 % av dem inom EG.

Den fortgående internationaliseringen av näringslivet ökar beroendet mellan nationella ekonomier. En central faktor i denna process är de investeringar som görs av de transnationella företagen. Merparten av dessa utgörs av direktinvesteringar, genom vilka företag tillskansar sig ägande och långsiktig kontroll över utländska bolag. Direktinvesteringar åtföljs ofta av allianser, joint-ventures och andra former av samverkan mellan företag över landgränserna.

Utlandsägandet i Sverige har ökat

Det samlade utlandsägandet i svensk ekonomi har ökat kontinuerligt sedan slutet av 1960-talet. Av tabell 3.2 framgår att den utländska andelen av den totala sysselsättningen i Sverige har ökat från 4 % år 1960 till 10 % år 1991. Till viss del förklaras detta av att de svenska koncerndelarna i ABB från år 1988 hänförs till den utlandsägda sektorn.

Tabell 3.2 Utlandsägande totalt och inom vissa näringar av svenskt näringsliv åren 1962–1991

	Antal anställda och utlänsk andel				
	1970	1975	1980	1985	1991
<i>Hela näringslivet</i>					
Antal anställda	81 975	99 534	113 552	139 739	229 603
Utländsk andel av sysselsättningen	4,1	4,9	6,0	6,7	10,0
<i>Tillverkningsindustrin</i>					
Antal anställda	42 137	53 111	55 711	75 124	133 639
Utländsk andel	4,5	5,7	6,3	9,1	16,1
<i>Partihandel</i>					
Antal anställda	29 308	33 169	33 392	33 665	40 746
Utländsk andel	15,9	20,0	20,0	19,2	21,2

Anm: Uppgifterna avser företag som till mer än hälften (majoritetsägda) är ägda av utländska intressen. Fr.o.m. år 1988 ingår också gruvor i tillverkningsindustrin, vilket inte påverkar utvecklingen nämnvärt (antalet anställda i utlandsägda gruver understiger 1 000).

Källa: De nya nordiska företagen, tabell 11, Nord 1993:26

Direktinvesteringar kan vara av olika slag

Med den pågående internationaliseringen får direktinvesteringarna och deras utveckling central betydelse för ekonomin. Direktinvesteringar kan vara av olika slag. Det är därför betydelsefullt vilka slag av investeringar som kan förväntas i Sverige vid de olika alternativen: Sverige deltar i EES, ett svenskt EU-medlemskap samt alternativet att Sverige står utanför EES och EU. I "Sveriges val, EG och direktinvesteringarna", bilaga 7 till betänkandet av EG-konsekvensutredningen om samhällsekonomi (s. 133) har Thomas Andersson och Torbjörn Fredriksson beskrivit skillnaderna mellan olika direktinvesteringar på följande sätt: "Investeringar indelas i horisontella, som efterliknar verksamhet i hemlandet och inriktas på lokala marknader, vertikala som medför internationell specialisering och hög exportbenägenhet samt strategiska som syftar till att stärka den globala konkurrenskraften. I dag sker en expansion av framför allt vertikala direktinvesteringar inom verksamhet baserad på kunskap och modern teknologi. Integrationsprocessen i Europa har emellertid även gett

upphov till betydande strategiska och horisontella investeringar".

En investering är till sin form sällan renodlad, det vanliga är att det är en kombination av olika investeringstyper.

Ett exempel på en horisontell direktinvestering är Electrolux köp av Zanussi för att producera vitvaror också i Italien. En vertikal investering är t.ex. när svensk skogsindustri köper ett pappersbruk i ett annat land. Ett exempel på en strategisk direktinvestering är ASEA:s sammanslagning med Brown Boveri i syfte att bli globalt starkare.

Investeringsbeslut grundas på många olika faktorer

Andersson och Fredriksson framhåller i sin rapport att investeringar i första hand bestäms av faktorer som marknadsstorlek, arbetskraftens produktivitet, infrastrukturens kvalitet, skatter, tillgång till leverantörer och kunder.

Bedömningarna i deras rapport görs från de ovan nämnda tre alternativa förutsättningarna: Sverige deltar i EES, ett svenskt EU-medlemskap samt alternativet att Sverige står utanför EES och EU. I rapporten framhålls att företagens beslut om vilka slag av investeringar som de kan komma att göra i Sverige vid de olika alternativen kommer att grundas på många faktorer. De viktigaste anser författarna vara: marknadens tillgänglighet, stabiliteten i Sveriges relationer med EG, inflytandet på EG, handelspolitiken gentemot tredje land, alternativkostnaden för kapital samt konkurrensen. Även omvärldsutvecklingen, de övriga nordiska ländernas agerande och utfallet av medlemskapsförhandlingarna anses få betydelse.

En nödvändig förutsättning för ökad tillväxt i den svenska ekonomin är att det finns företag som vill investera i Sverige. Alla slag av investeringar är visserligen viktiga, men för tillväxt och utveckling anses de vertikala direktinvesteringarna vara särskilt betydelsefulla eftersom de till stor del görs i kunskapsintensiv verksamhet, vilket i sin tur lockar högtbildad arbetskraft. Exempel på sådana verksamheter i Sverige finns på telekommunikationsområdet, inom transportmedelsindustrin och inom läkemedelstillverkningen. Ett ökat inflöde av vertikala investeringar skulle ytterligare stärka dessa branscher.

Av Anderssons och Fredrikssons rapport framgår att de vertikala direktinvesteringarna tenderar att stimuleras av hård konkurrens. Förmågan att snabbt ta till sig ny teknik och lära av konkurrenterna ökar om företagen ligger geografiskt nära varandra. Närheten till andra konkurrenskraftiga företag höjer kvaliteten på produktionsfaktorerna, inte minst arbetskraftens kompetens. Inom modern produktion blir arbetskraftens kompetens allt mer väsentlig.

Som nämnts ovan syftar vertikala direktinvesteringar till export snarare än till försäljning på den lokala marknaden. Detta innebär i sin tur att ett företag sannolikt endast gör sådana investeringar i Sverige under förutsättning av att

deras produkter har tillträde till EU-marknaden på samma villkor som EU-baserade företag.

Investeringarna förväntas öka vid EES-avtalet

Genom EES-avtalet får Sverige tillträde till EG:s inre marknad med fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital. Kontrollerna vid gränserna mellan EU och EFTA består i huvudsak. Näringslivet får lättare att konkurrera i utlandet eftersom tekniska handelshinder försvinner. Konkurrensen i Sverige ökar bl.a. genom att det blir lättare att etablera verksamheter över gränserna. Detta kommer troligen att leda till att priserna pressas nedåt i flera branscher. Det kan också leda till ökad produktivitet framför allt inom tidigare skyddade sektorer eftersom många av dessa sektorer öppnas för konkurrens.

Intresset för att investera i Sverige antas komma att öka genom EES-avtalet eftersom Sverige blir en del av den inre marknaden och svenska företag därigenom inte behöver flytta sin verksamhet till ett EU-land för att kunna konkurrera på samma villkor som företagen inom gemenskapen. För utländska företag blir en investering i Sverige mer likvärdig med en investering i de EU-anslutna länderna i norra Europa.

Att direktinvesteringarna skulle öka i Sverige genom EES-avtalet har över huvud taget inte ifrågasatts av forskare eller debattörer. Det är emellertid mycket svårt att uttala sig om hur mycket tillväxttakten i BNP kan öka som en följd av avtalet.

På sikt är det viktigt vilka EFTA-länder som blir medlemmar i EU och vilka som inte blir det. Visar det sig att såväl Finland, Norge som Österrike men inte Sverige inträder i EU blir EFTA-sidans betydelse i EES avsevärt mindre.

Det är inte uteslutet att EG kan visa sig mindre intresserat att värna EES-avtalets utveckling om EFTA-sidan minskar i betydelse. På sikt kan en sådan utveckling inverka negativt på företagens benägenhet att investera i Sverige. Det faktum att avtalet kan sägas upp med tolv månaders varsel av vardera parten skapar en osäkerhet om den framtida utvecklingen av det svenska regelverket på de områden som täcks av EES-avtalet.

EFTA-länderna måste vara överens när nya EG-regler skall föras in i EES-samarbetet. Om länderna inte kan enas om en viss del av avtalet kommer denna del att upphävas provisoriskt för samtliga EFTA-länder. Denna osäkerhet om avtalets fortsatta utveckling kan avhålla från långsiktiga investeringar i Sverige.

Viktigt att relationerna till omvärlden präglas av stabilitet

Det svenska investeringsklimatet är avgörande för ekonomins fortsatta utveckling. Detta klimat påverkas av lagstiftning, skatteregler, utbildningssystem och

infrastruktur liksom de politiska besluten om villkoren för de ekonomiska förbindelserna med omvärlden. Villkoren för förbindelserna med omvärlden måste präglas av så stor stabilitet som möjligt. Kravet på stabilitet anses vara särskilt viktigt för att vertikala direktinvesteringar skall göras i ett land. Att potentiella investerare inte kan vara säkra på att Sverige verkligen blir delaktigt i gemenskapens fortsatta utveckling kan bli av avgörande betydelse för deras benägenhet att investera långsiktigt i Sverige.

Ett EU-medlemskap får i än högre grad än ett ingånget EES-avtal antas öka direktinvesteringarna i Sverige. Medlemskapet anses vara det alternativ som särskilt stimulerar inflödet av vertikala direktinvesteringar. Därmed skulle också tillväxttakten i BNP öka i motsvarande mån. Arbetskraftens kompetens, kvaliteten på infrastruktur och underleverantörer samt god tillgänglighet på information får dock enligt Andersson och Fredriksson i deras ovan nämnda rapport stor betydelse för i vilken mån sådana inflöden i realiteten skulle kunna komma den svenska ekonomin till del. Hur mycket tillväxten kommer att öka till följd av EES-avtalet är redan det svårt att beräkna och det får betraktas nästan som en omöjlighet att uppskatta vilken betydelse ett EU-medlemskap skulle få härvidlag. Att det skulle få en ytterligare positiv effekt få emellertid anses klart.

Utfallet av GATT-förhandlingarna och utvecklingen av den internationella handeln i riktning mot frihandel eller protektionism spelar också en stor roll för villigheten att investera i Sverige. Ett försvagat multilateralt handelssystem, mer protektionism och lägre tillväxt i Europa skulle sannolikt försvaga utfallet av EES-avtalet. Detta beror på att ju osäkrare situationen är i omvärlden desto mindre stabilt kommer EES-avtalet att uppfattas. En ytterligare faktor som kan påverka EES-avtalet är inhemska företags och utländska investerares förväntningar. Om potentiella investerare inte tror att avtalet kommer att kunna fortleva parallellt med EG kommer dessa psykologiska förväntningarna i sig kunna försvaga avtalet.

Ett svagt EES-avtal medför att investeringsviljan mer skulle likna den vid en situation där Sverige inte deltar i EES. Detta innebär i sin tur att den investeringsökning som sker om Sverige går från ett EES-avtal till ett EU-medlemskap sannolikt skulle vara större än motsvarande ökning som blir följden av Sveriges anslutning till EES.

Sverige utanför EES och EU

Om Sverige står utanför såväl EES som EU är landet formellt inte bundet av EG:s regler. I praktiken skulle sannolikt Sverige liksom tidigare fortsätta att samarbeta på enskilda områden med EG och integrationen skulle gå vidare. Vissa förändringar skulle antagligen tvingas fram i efterhand genom integrationens inneboende dynamik och annat internationellt samarbete som formellt

stödjer en sådan process, framför allt det nya GATT-avtalet. Det gäller t.ex. harmonisering av tekniska föreskrifter, förenkling av ursprungsregler och gränskontroller, öppnandet av tjänstemarknader och den offentliga upphandlingen.

Integrationen skulle fortsätta. För att kunna behålla konkurrenskraften skulle Sverige passivt tvingas anpassa sig till EG:s regelverk.

Sverige kan antas behålla det frihandelsavtal som finns i dag. Sveriges dragningskraft som investeringsland skulle emellertid minska eftersom ett utanförskap innebär att Sverige då varken kan delta i den inre marknaden på lika villkor som EU-baserade företag eller i gemenskapens arbete i övrigt.

Potentiella investerare, i synnerhet de som avser göra vertikala direktinvesteringar i Sverige, eftersträvar att producera varor i Sverige som de sedan kan exportera utan att bli diskriminerade. Om tillverkningen inriktas på export till Europas dominerande marknad, EU, är det tillträdet till denna marknad som är intressant. Om Sverige står utanför EES och EU kommer dessa investerare inte längre kunna vara säkra på att de kan delta på EU-marknaden på samma villkor som företag inom gemenskapen.

En trolig utveckling är att större företag föredrar att flytta sina huvudkontor till ett EU-land för att bli ett företag med bas inom EU. Det är känt att företag som bedriver forsknings- och utvecklingsarbete gärna lägger sådan verksamhet i närheten av sina huvudkontor. Följden skulle kunna bli att de investeringar i forsknings- och utvecklingsarbete som dessa företag beslutar sig för att göra med stor sannolikhet hamnar utanför Sverige.

3.3 Den pågående strukturomvandlingen

Man kan anta att den fördjupade europeiska integrationen i huvudsak kommer att äga rum inom ramen för en fortgående allmän ekonomisk integration och strukturomvandling. Denna påverkar på ett grundläggande sätt villkoren för den svenska ekonomin och förutsättningarna för social välfärd oavsett om Sverige deltar i EES, blir medlem i EU eller står helt utanför det EG-baserade samarbetet. Allt pekar på att strukturomvandlingen kommer att fortsätta. Sveriges deltagande i EES-samarbetet medför troligen att strukturomvandlingen går snabbare. Sektorer som tidigare varit skyddade från internationell konkurrens (t.ex. bank- och försäkringsverksamhet, transportverksamhet och byggnadsmaterialindustrin) öppnas genom avtalet för konkurrens. Ett EU-medlemskap påverkar troligen såväl hastigheten av som styrkan i strukturomvandlingen något ytterligare eftersom ett medlemskap innebär att även livsmedels- och jordbrukssektorerna utsätts för internationell konkurrens.

3.4 Den ekonomiska och monetära unionen EMU

I bilaga 6, "Sveriges offentliga sektor i europeisk konkurrens", påpekas att riskerna för snabbare svängningar i arbetslösheten skulle öka med en valutaunion, eftersom utrymme inte ges till växelkursjusteringar när de ekonomiska problemen blir för stora i ett land. Frågan om den ekonomiska och monetära unionen EMU behandlas närmare av EG-konsekvensutredningen om samhälls-ekonomi.

Flera av EU-länderna har i dag hög arbetslöshet och en allt sämre ekonomi. Detta har medfört en ingående diskussion om de s.k. konvergenskriterierna, dvs. de krav som har ställts upp för att ett land skall kunna delta i valutaunionen. Enligt nuvarande regler ställs krav på återhållsam prisutveckling, stabila växelkursrelationer och inte alltför stora underskott i de offentliga finanserna. Dessa krav ställdes upp år 1991 under andra förutsättningar än dagens. Den höga arbetslösheten och försämringarna i ekonomin har inneburit att länderna inte kunnat genomföra åtgärder för att uppfylla konvergenskraven. I dag är det få som tror att EMU kommer att införas enligt den ursprungliga tidsplanen. Hög arbetslöshet för med sig höga budgetunderskott. Därför måste länderna bekämpa arbetslösheten hand i hand med att de försöker uppfylla konvergenskraven.

Det är inte osannolikt att arbetslöshetsnivån kommer att föras in bland konvergenskriterierna i framtiden. En sådan diskussion har redan startat inom gemenskapen.

Det har varit mycket debatt om EMU och den har till stor del handlat om huruvida valutaunionen är bra för EG som helhet. För Sveriges del måste frågan emellertid formuleras litet annorlunda. Låt oss anta att den ekonomiska och monetära unionen kommer till stånd - hur påverkas Sverige då av att delta i resp. stå utanför unionen?

Även om Sverige skulle välja att inte bli medlem i EU påverkas Sverige av en eventuell valutaunion inom EG. Troligt är att Sverige i praktiken tvingas föra en politik liknande EU-ländernas, för att locka till sig investeringskapital och väcka förtroende hos investerare. Detta skulle sannolikt kräva en betydligt stramare penning- och finanspolitik och en mer återhållsam löneutveckling än vid ett deltagande i valutaunionen (UDH 1993b).

3.5 Den offentliga sektorn

När man skall bedöma de ekonomiska förutsättningarna för social välfärd, jämställdhet och villkoren för människor med funktionshinder vid EU-medlemskap kommer den offentliga sektorns ekonomiska förutsättningar i fokus. I bilaga 6 jämförs förutsättningarna för den offentliga sektorn i de olika alternativen. En rad olika faktorer granskas, och det framgår bl.a. att många motverkande mekanismer påverkar den offentliga sektorn.

Av bilaga 6 framgår att den offentliga sektorn står inför stora omställningar oavsett EES-avtalet och ett framtida EU-medlemskap och att den offentliga sektorn även vid ett utanförskap sannolikt måste spara mer än vad som framgår av regeringens ekonomiska propositioner. Till detta kommer att Sveriges offentliga sektor enligt författarna Fölster och Lindström inte är särskilt väl rustad att stå emot oförutsedda försvagningar i ekonomin som hög arbetslöshet. De framhåller dock att produktivitetsökningen inom den offentliga sektorn kan bli betydande och att det därför finns ett visst utrymme att minska kostnaderna.

När det gäller de ekonomiska förutsättningarna vid de olika alternativen är det först och främst skillnaden mellan EES och medlemskap som är intressant eftersom EES-avtalet är i kraft fr.o.m. den 1 januari 1994. Utifrån rapporten kan slutsatsen dras att vid EES-avtalet kan tillväxten i Sverige väntas öka genom deltagandet i den inre marknaden och ökade investeringar, samtidigt som avgiften för deltagandet väntas uppgå till mellan 700 miljoner kronor och 1 miljard kronor per år.

När det gäller avgiften vid ett EU-medlemskap är det viktigt att skilja mellan de statsfinansiella och de samhällsekonomiska kostnaderna. Avgiften vid ett medlemskap kan enligt preliminära beräkningar uppskattas till 22 miljarder kronor per år. Av dessa utgör ca 3 miljarder kronor ingen extra kostnad utan sådant som vi ändå skulle betala (avgiften vid EES-avtalet, visst u-landsbistånd m.m.). Därutöver har beräknats att återflödet från EG:s budget kan möjliggöra neddragningar av de nuvarande utgifterna med drygt 1 miljard kronor netto. Det reella bidraget kommer att bli ca 18 miljarder kronor för år 1995 (UDH 1993b).

Sverige kommer vid ett medlemskap att få bidrag genom EG:s jordbruksstöd och EG:s regionalpolitiska stöd. Hur stora dessa bidrag blir är en av frågorna i medlemskapsförhandlingarna. Enligt preliminära beräkningar uppgår återflödet till mellan 7 och 11 miljarder kronor per år (UDH 1993b). För statsbudgeten har återflödet begränsad betydelse eftersom det i huvudsak handlar om bidrag direkt till personer och/eller organisationer utan att regering och riksdag kan påverka omfattning och inriktning.

EG:s regionala stöd utgår från de fyra s.k. strukturfonderna: en regional fond, en social fond, en fiskeri- och en jordbruksfond. Samtidigt som Sverige beräknas få ett återflöde från strukturfonderna kan ett medlemskap innebära att

vissa statsutgifter tillkommer. En huvudprincip inom EG är den s.k. additionalitysprincipen, vilken i korthet innebär att satsningar från EG:s budget kräver samtida nationella satsningar. Detta innebär rejält förstärkta resurser till regionalpolitiska satsningar i Sverige.

Ett medlemskap i EU innebär inte några formella anpassningskrav vad gäller beskattning av arbetsinkomster, kapitalbeskattningen eller fastighetsskatten. För företagsbeskattningen finns vissa anpassningskrav av mer teknisk natur, t.ex. vad gäller utdelning från dotterbolag till moderbolag och reglerna för förlustutjämning. Detta bedöms dock inte ge några statsfinansiella effekter. Däremot finns vissa formella krav vad gäller de indirekta skatterna, som kan påverka skatteintäkterna. Det rör dels mervärdeskatten, dels punktskatterna på tobak, alkohol och mineraloljor.

Omfattningen av det bortfall av skatteinkomster som ökad gränshandel kan ge upphov till är på förhand svår att avgöra. Resultatet blir avhängigt av hur sänkningen genomförs i Sverige, men också på prisnivån i grannländerna.

Samtidigt väntas tillväxten öka ytterligare vid ett medlemskap på grund av tillväxtbefrämjande investeringar. Storleken på dessa är givetvis omöjlig att exakt bedöma i förväg. Troligen beror den i hög grad på vilken politik som kommer att föras i Sverige.

Sveriges konkurrenskraft kommer – oavsett alternativ – att kräva förändringar av den statsfinansiella strukturen. Detta kan ske genom omfördelning av de resurser som finns, genom att vissa verksamheter minskas eller tas bort eller med hjälp av skattehöjningar. Det är helt nationella politiska beslut att göra de prioriteringar som anses viktiga.

I den politiska debatten brukar ofta hävdas att skatterna måste sänkas vid ett EU-medlemskap. Om Sverige utifrån önskemål om en stor offentlig sektor vill hålla ett högt skattetryck kommer detta att vara en nationell prioritering. Varken EG eller EMU hindrar att ett land behåller, höjer eller sänker skattetrycket.

Ökningen av andelen äldre i EU-länderna, liksom allt starkare krav på barn- och äldreomsorg, kommer troligen att mötas med vissa skattehöjningar i dessa länder. Exempelvis har både Tyskland och Frankrike beslutat om skattehöjningar under senare tid.

Tekniskt sett kan Sverige ha hur högt skattetryck som helst men konkurrensen mellan länder kommer att sätta gränser för hur högt skattetryck Sverige i realiteten kan ha. Annorlunda uttryckt innebär fri rörlighet för varor, tjänster, arbetskraft och kapital motsvarande rörlighet för dessa såsom skattebaser. Ett exempel är en person som arbetar och beskattas i ett land. Om denne kan få bättre betalt i ett annat land därför att lönen är högre eller skatten lägre än i hemlandet kanske hon eller han beslutar sig för att flytta. Detta innebär att denne person försvinner från hemlandet såväl i sin egenskap av arbetskraft som beskattningsbart objekt. Ju mer rörlig en skattebas blir, desto mindre blir

utrymmet för en avvikande svensk skattesats. Sverige har redan en internationellt sett konkurrenskraftig företagsbeskattning.

Ett beslut att flytta till ett annat land påverkas inte enbart av inkomstens storlek eller skattenivån. Det är många faktorer som ligger till grund för ett beslut. En viktig fråga för den enskilde är exempelvis hur mycket man får för den skatt man betalar. Socialförsäkringssystemet i det nya landet påverkar därför sannolikt i hög grad de ekonomiska motiven att flytta, dvs. hur mycket som finansieras via skattsedeln och hur stora avgifter den anställde själv skall betala in till systemet. Likaså spelar ett lands bostads-, kommunikations- och socialpolitik en viktig roll för människors beslut. Det är således för enkelt att dra slutsatsen att skattebasens rörlighet endast bestäms av skattesatsen.

EES innebär inte samma påverkan på moms och punktskatter som medlemskapet. Däremot är det tänkbart att den internationella skattekonkurrensen kommer att påverka skattenivån även vid EES. Dessutom finns risken att ett uteblivet medlemskap (dvs. såväl vid EES som om Sverige står utanför EES och EU) tvingar fram kompensatoriska åtgärder för att intressera investerare och placerare i Sverige. Det kan betyda ett tryck nedåt på skatterna. Även i dessa alternativ är den offentliga sektorns omfattning och inriktning beroende av politiska beslut och alternativen i sig ger inga garantier vad gäller skatte-trycket.

I en diskussion om vilka åtgärder som måste vidtas för att kompensera eventuella inkomstbortfall eller för att uppfylla EMU:s konvergenskrav är det nödvändigt att också ta hänsyn till den inhemska ekonomiska situationen och hur den kan tänkas påverka social välfärd och jämställdhet.

Sverige har i jämförelse med andra europeiska länder ett stort budgetunderskott och en snabbt ökande statsskuld. Ambitionen som finns i dag att återställa balansen i statens budget kommer under de närmaste åren sannolikt att spela en långt mycket större roll för de ekonomiska förutsättningarna för social välfärd än EG-samarbetets krav.

Ansvar för att sanera statsfinanserna är en rent nationell politisk fråga, som ytterst avgörs av regering och riksdag. Varken EES-avtalet eller EU-medlemskap ändrar detta förhållande.



4 EG:s sociala dimension

4.1 Vad avser den sociala dimensionen?

EG:s sociala dimension har tyngdpunkten i arbetslivet: den innefattar välfärdsfrågor med koppling till den fria rörligheten för arbetskraften. Den syftar till att motverka de sociala effekterna av otyglad konkurrens på en gemensam marknad. Den sociala dimensionen inbegriper medverkan av arbetsmarknadens parter.

EG:s sociala dimension omfattar i första hand den fria rörligheten för arbetstagarer, samarbetet på utbildnings- och jämställdhetsområdena, regler och samarbete kring generella villkor för arbetstagarna inklusive arbetsmiljön, den s.k. sociala dialogen mellan arbetsmarknadens parter under ledning av kommissionen samt arbetsmarknads- och regionalpolitiska åtgärder genom EG:s strukturfonder. Ibland räknas också miljö- och konsumentpolitik till den sociala dimensionen. Den sociala dimensionen ingår i de områden där EG och medlemsländerna har s.k. delad kompetens. Huvudprincipen är att beslut på sådana områden fattas nationellt. Beslut tas på EG-nivå endast när medlemsländerna anser att frågorna löses mest effektivt på det sättet.

Det är främst tre typer av åtgärder som aktualiseras i samarbetet: viss lagstiftning för arbetslivet (reglering av arbetsmarknaden) och ramar för samverkan mellan arbetsmarknadens parter, ekonomiskt stöd till utbildnings- och sysselsättningssskapande åtgärder samt stimulans till samarbete mellan länder och personer som är engagerade i frågorna genom nätverk, samarbete mellan EG-kommissionen och nationella myndigheter och organisationer, informations- och erfarenhetsutbyten o.d.

EG:s sociala dimension omfattar som framgått vissa sakområden som ligger utanför denna utrednings uppdrag. I bilagor redovisas ändå ett avsnitt om arbetsmiljö (bilaga 7) och ett om arbetsrätt (bilaga 8). De behandlas därför inte närmare i detta kapitel.

Integrationens dynamik

Redan i Romfördraget slogs fast att gemenskapen har till syfte att förbättra medborgarnas levnads- och arbetsvillkor. När Romfördraget slöts fanns inte tanken att EG i någon nämnvärd omfattning skulle införa lagstiftning och särskilda åtgärder inom arbetslivet eller det sociala området i övrigt.

Avsikten var att den gemensamma marknaden skulle leda till ekonomisk tillväxt och därmed skapa förutsättningar för medborgarna i gemenskapens länder att höja sin levnadsstandard. Detta ansågs vara den bästa social- och sysselsättningspolitiken. Samtidigt fanns en strävan att åstadkomma förbättringar också genom andra åtgärder, främst genom ett nära samarbete mellan medlemsländerna på arbetsmarknads- och det sociala området.

Genom hela EG:s historia har den sociala dimensionen haft ett nära samband med den ekonomiska och politiska integrationen.

När Romfördraget slöts år 1957 förutsågs att den ekonomiska integrationen skulle föra med sig sociala problem vid de omstruktureringar som kunde väntas när man genomförde den fria rörligheten för varor, tjänster, personer och kapital. En särskild fond, den sociala fonden, upprättades – efter mönster från den Europeiska kol- och stålgemenskapen – för gemensamma åtgärder för om skolning och utbildning av arbetstagare vid omstruktureringar.

När frågan om en ekonomisk och monetär union aktualiserades i slutet av 1960-talet började krav resas på en mer kraftfull social- och arbetsmarknadspolitik på EG-nivå. Initiativet togs av den västtyske förbundskanslern Willy Brandt, som i ett memorandum år 1969 framhöll att det var nödvändigt att samordna ekonomisk integration med social harmonisering. Den sociala oron i de västeuropeiska länderna under år 1968 var en del av bakgrunden till att krav på en sådan samordning kom att ställas.

Utvecklingen mot en ekonomisk och monetär union behövde enligt Brandt balanseras av sociala åtgärder för att motverka negativa effekter, framför allt i gemenskapens fattiga perifera delar. Skulle man skapa ett ekonomiskt samarbetsområde, måste man också skapa ett socialt samarbetsområde för att inte de redan fattiga delarna av EG skulle halka efter än mer. Planerna på en ekonomisk union förverkligades emellertid inte vid detta tillfälle.

De viktigaste övergripande besluten inom den sociala dimensionen har fattats under senare år. Det har skett dels som en följd av arbetet med den tätare ekonomiska integrationen i den inre marknaden genom den sociala stadgan från år 1989, dels i samband med besluten om ytterligare integration i Maastrichtfördraget och det sociala protokoll som medlemsländerna kom överens om.

Det bör nämnas att kopplingen av den sociala dimensionen till den ekonomiska integrationen även har gjorts av Sverige och övriga EFTA-länder i en särskild deklaration i samband med undertecknandet av EES-avtalet (se avsnitt 4.13).

Den sociala dimensionen har förstärkts som en följd av att medlemskretsen breddats. Det första sociala handlingsprogrammet antogs år 1974 och var direkt

inspirerat av de nya medlemmarna Danmark, Irland och Storbritannien. I speciellt de två sistnämnda länderna fanns en oro för att marknadskrafterna skulle gynna de centrala delarna av gemenskapen. Den brittiska regeringen ville visa sina väljare att EG har en social sida och förankra EG i den egna befolkningen.

Det första handlingsprogrammet hade tre huvudmål: full sysselsättning med meningsfullt innehåll, förbättring av levnadsvillkoren samt delaktighet för arbetsmarknadens parter på EG-nivå i ekonomiska och sociala beslut och arbetstagarnas delaktighet i företagen.

Beslut fattades bl.a. om att inrätta en europeisk regionalfond. Greklands inträde år 1981 och Portugals och Spaniens år 1986 förstärkte fondens roll i den sociala dimensionen. Inträdet i EG av länder med en stor och fattig landsbygdsbefolkning innebar att EG fick en viktigare roll för omfördelningen från de rika industriområdena i gemenskapens mitt till jordbruksområdena i EG:s periferi.

Den allmänna ekonomiska eller politiska situationen har ofta inverkat på möjligheten att genomföra principbeslut och handlingsprogram. Den ekonomiska stagnationen i oljekrisens spår i mitten på 1970-talet medförde att det första sociala handlingsprogrammet inte fullföljdes. En liknande roll spelade stridigheter kring EG:s budget och Storbritanniens medlemsavgift under senare delen av 1970-talet och början av 1980-talet. Det försenade ett genomförande av president Mitterands förslag i början av 1980-talet om ett "europeiskt socialt område".

Ambitionerna att åstadkomma gemensamma regler har i vissa fall försvårats av skillnaden i synsätt mellan å ena sidan kommissionen och å den andra vissa medlemsländers regeringar. Kommissionen ville främja en "europeisk" dimension, som syftade till harmonisering av socialpolitik och arbetsmarknadsregler. Man skulle sprida kännedom om goda exempel som andra länder förväntades ta efter. Regeringarna å andra sidan betonade ländernas särdrag och skillnaden i inriktning och ekonomisk styrka.

I dag är respekten större för nationella särdrag. Fortfarande finns politiska motsättningar. EG-kommissionen och de flesta medlemsländers regeringar förespråkar t.ex. en gemensam minimilagstiftning för arbetsmarknaden som skyddar arbetstagarna. Andra regeringar, främst Storbritanniens, motsätter sig detta. Kravet på att beslut om direktiv skall vara enhälliga har försvårat beslutsfattandet.

Många av de frågor som är aktuella i dag och som är svåra besluta om har även tidigare behandlats av ministerrådet utan att rådet har kunnat enas. Exempel är direktivförslag om samråd med och information för fackliga representanter i europeiska koncernnämnder och deltids- och/eller tillfälligt anställdas villkor. Framför allt vad gäller åtgärder som påverkar maktbalansen mellan arbetsgivare och arbetstagare har oenighet rått.

Ett område som inte tycks ha påverkats av ekonomisk stagnation och andra kriser är jämställdhet mellan kvinnor och män. Inom detta har det funnits ett

samarbete sedan det första sociala handlingsprogrammet antogs år 1974.

Även om oenighet har rått på en rad områden kan man konstatera att EG:s sociala dimension successivt har förstärkts genom ett allt aktivare samarbete på olika områden, bl.a. i form av gemensam minimilagstiftning. Framför allt har detta skett under senare delen av 1980-talet.

Romfördragets utbyggnad med enhetsakten år 1987 ger uttryck för en önskan att bygga in en social dimension i EG:s verksamhet för att möta de negativa effekterna på det sociala området av ekonomisk liberalisering inom den inre marknaden. Med enhetsakten infördes möjligheterna att fatta beslut rörande arbetsmiljö med kvalificerad majoritet. Det har gjort att arbetet, framför allt i dessa delar, har tagit ny fart. (För beslut med kvalificerad majoritet krävs 54 av 76 röster.)

Maastrichtfördraget innebär ytterligare en förstärkning av den sociala dimensionen dels med en kraftig ökning av de regionalpolitiska stöden dels med nya möjligheter att samarbeta och genomföra gemensam lagstiftning inom ramen för det s.k. sociala protokollet. Det tycks nu finnas en politisk vilja hos flertalet EU-länder att stärka den sociala dimensionen i gemenskapen.

(Huvudsakliga källor: Wise, Gibb 1993, samt Nielsen, Szycczak 1991)

4.2 EG:s befogenheter enligt Romfördraget

EG:s rättskällor

Grundläggande för EG-rätten är fördraget om den Europeiska kol- och stålgemenskapen, EKSG, från år 1951, Euratomfördraget och Romfördraget från år 1957 med tillägget Europeiska enhetsakten från år 1986. Dessa fördrag utgör i huvudsak den primära EG-rätten. Maastrichtfördraget om den Europeiska unionen, som trädde i kraft den 1 november 1993, innehåller bl.a. ytterligare tillägg till de grundläggande fördragen. Genom Maastrichtfördraget har de grundläggande fördragen fått en ändrad lydelse.

Den sekundära rätten består i huvudsak av rättsakter som utfärdats av de gemensamma institutionerna och domstolens praxis vad gäller tolkning och tillämpning av EG-regler.

Till sekundärrätten hör bl.a. förordningar som omedelbart tar över nationell lagstiftning; de kan gälla t.ex. ärenden som är gränsöverskridande, som reglerna för personers fria rörlighet. Direktiv skall följas vad gäller det uppsatta resultatet, men varje land bestämmer självt hur målet skall nås. Direktiven inom den sociala dimensionen rör förhållanden under vilka produktionen sker, t.ex. lika lön för arbete av lika värde. Direktiven innehåller ofta minimibestämmelser som inget land får underskrida. Länderna kan däremot ha en betydligt mer ambitiös lagstiftning om de så önskar.

Direktiven skall införlivas i den nationella lagstiftningen. Om landet inte gör det inom föreskriven tid, kan en enskild person i vissa fall föra talan mot den försumliga staten och inför nationella domstolar och myndigheter åberopa direktiv som inte införlivats eller felaktigt införlivats i dess lagstiftning.

Till rättskällorna räknas också allmänna rättsprinciper som är gemensamma för medlemsstaternas författningar samt internationella konventioner som medlemmarna har anslutit sig till, t.ex. Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Den primära EG-rätten

Som tidigare nämnts fastslås det redan i Romfördragets mål att gemenskapen har till syfte att förbättra medborgarnas arbets- och levnadsvillkor.

Maastrichtfördraget ändrade lydelsen av Romfördragets artikel om gemenskapens mål. Enligt den förändrade artikel 2 skall gemenskapen ha till uppgift att, genom att upprätta en gemensam marknad och en ekonomisk och monetär union och genom att genomföra gemensam politik eller verksamhet på angivna områden inom gemenskapen som helhet, främja en harmonisk och väl avvägd utveckling av den ekonomiska verksamheten, en bärkraftig och icke-inflatorisk tillväxt som är skonsam mot miljön, en hög grad av ekonomisk konvergens, en hög nivå i fråga om sysselsättning och socialt skydd, en höjning av levnadsstandarden och livskvaliteten samt ekonomisk och social sammanhållning och solidaritet mellan medlemsstater.

För att uppnå detta mål skall gemenskapens verksamhet på arbetsmarknads- och det sociala området innefatta dels en inre marknad som kännetecknas av att hindren för personers fria rörlighet avskaffas, dels en politik på arbetsmarknads- och det sociala området som innefattar en europeisk socialfond. Vidare skall verksamheten bidra till att en hög hälsoskyddsnivå uppnås. En tillnärmning av ländernas nationella lagstiftning skall endast ske i den mån den gemensamma marknadens funktion så kräver (artikel 3). Termen "tillnärmning" används för att beteckna ett inbördes närmande för undanröjande av olikheter så långt den inre marknaden kräver, dvs. utan att bli helt lika (Bernitz m.fl. 1993).

Avdelning III i Romfördragets tredje del behandlar arbetsmarknads- och sociala frågor. Av artikel 117 framgår att medlemsländerna anser att det är nödvändigt att "främja en förbättring av arbetstagarnas arbetsvillkor och levnadsstandard och därigenom göra det möjligt att dessa villkor harmoniseras på en allt högre nivå". En utveckling i den önskade riktningen förutsätts gynnas såväl av en fungerande gemensam marknad som av förfarandet enligt Romfördraget och av tillnärmningen av bestämmelser i lagar och andra författningar.

De formella grunderna för EG-lagstiftning på arbetsmarknads- och det sociala området – dvs. inom den sociala dimensionen – är således inte särskilt väl preciserade.

En harmonisering skall framför allt ske genom samarbete av olika slag på de områden som räknas upp i artikel 118:

- sysselsättning
- arbetsrätt och arbetsförhållanden
- yrkesutbildning
- social trygghet
- arbetarskydd
- arbetshygien
- förenings- och förhandlingsrätt.

På ovan angivna områden skall kommissionen – i nära samarbete med medlemsländerna – genomföra utredningar, avge yttranden och organisera samråd både i frågor som uppstår på det nationella planet och i frågor som berör internationella organisationer.

I Romfördraget fastställdes likalöneprincipen. Enligt artikel 119 skall varje stat säkerställa och upprätthålla principen om lika lön för kvinnor och män för lika arbete.

En annan artikel som infördes i Romfördraget genom enhetsakten och som har anknytning till arbetsmarknads- och det sociala området är artikel 100a som gör det möjligt att lagstifta på EG-nivån med kvalificerad majoritet när det gäller frågor som har att göra med genomförandet av den inre marknaden. På grundval av denna artikel beslutar ministerrådet t.ex. om produktregler. Här sägs i punkt 3 att kommissionen skall utgå från en hög skyddsnivå när den lägger förslag rörande hälsa, säkerhet samt miljö- och konsumentskydd.

En medlemsstat som anser det nödvändigt att ha nationella bestämmelser som är strängare än dem rådet föreskrivit måste enligt artikel 100a.4 underrätta kommissionen om det. Landet måste kunna visa att man vill ha sina strängare bestämmelser på grund av hälsoskäl och att det inte är fråga om dolda handels hinder.

Beslut om bestämmelser om fri rörlighet för personer måste fortfarande fattas enhälligt.

Artikel 118a tillkom genom enhetsakten mot bakgrund av beslutet om den inre marknaden. Den innebär att EG:s befogenheter vidgas till lagstiftning på framför allt arbetsmiljöområdet.

Medlemsstaterna skall särskilt sträva efter att främja förbättringar, främst i fråga om arbetsmiljön, av arbetstagares hälsa och säkerhet och skall ha som mål att harmonisera förhållandena på detta område samtidigt som redan gjorda förbättringar bibehålls.

De beslut som grundar sig på artikel 118a rör minimiföreskrifter som skall införas stegvis. Rådande förhållanden och tekniska bestämmelser i var och en av medlemsstaterna skall därvid beaktas.

Enligt artikeln har medlemsstaterna rätt att bibehålla eller införa mer långt-

gående bestämmelser för att värna om arbetsvillkoren så länge de inte strider mot EG:s regler.

De möjligheter enhetsakten ger att besluta om EG-regler med kvalificerad majoritet har medfört att samarbetet fått ny dynamik. Rådet fattar visserligen fortfarande i praktiken enhälliga beslut så långt detta är möjligt. Möjligheten innebär att balansen mellan nationell kompetens och gemenskapskompetens förskjuts till förmån för den övernationella. Det gäller både beslut som har med den inre marknaden att göra och beslut om arbetsmiljö. Beslut rörande arbetstagnas rättigheter kräver fortfarande enhällighet vid varje tillfälle.

Det är emellertid oklart hur brett eller snävt begreppet "arbetsmiljö" skall tolkas. Vissa menar att arbetsmiljöbegreppet enbart hänför sig till frågor om hälsa och säkerhet i arbetet. Andra, både regeringar och de fackliga organisationerna, menar att arbetsvillkor i stort, t.ex. rörande arbetets organisation, innehållet i arbetet och arbetstider, inte går att skilja från arbetsmiljöfrågorna (Wise, Gibb 1993).

Kommissionen skall enligt artikel 118b sträva efter att utveckla dialogen mellan arbetsgivare och arbetstagare på europeisk nivå. Om båda sidor anser så vara önskvärt, kan dialogen leda till avtalsreglerade relationer.

Genom enhetsakten läggs sålunda ett formellt ansvar på arbetsmarknadens parter på europeisk nivå att medverka i samarbetet inom arbetsmarknads- och det sociala området.

EG:s socialfond regleras i artiklarna 123–125 i Romfördraget. Syftet med fonden är att främja möjligheterna till sysselsättning och arbetstagarnas geografiska och yrkesmässiga rörlighet samt att underlätta deras anpassning till förändringar inom industrin och i produktionssystemen, särskilt genom yrkesutbildning och omskolning.

Utöver de artiklar som direkt berör konkreta samsarbetsområden med anknytning till den sociala dimensionen finns också andra möjligheter att samarbeta utifrån Romfördraget. Artikel 235 om s.k. fördragsutfyllnad gör det möjligt för gemenskapen att agera i vilken fråga som helst som rör den gemensamma marknaden, om ministerrådet är enhälligt.

Maastrichtfördraget innebär nya steg i fördjupningen av EG:s sociala dimension. De konkreta delarna beskrivs längre fram i avsnitt 4.9 "Ny grund för det framtida samarbetet". Dessförinnan behandlas översiktligt vad EG hittills uppnått på grundval av Romfördraget på den sociala dimensionens område.

Den sekundära EG-rätten

Sekundärrätten, bl.a. direktiv och förordningar, beskrivs i andra delar av detta betänkande. Det gäller reglerna kring personers fria rörlighet (kapitel 5), jämställdhet (kapitel 6), arbetsmiljö (bilaga 7) samt arbetsrätt (bilaga 8). Här skall konstateras att arbetsmiljön är det sakområde inom vilket flest bestämmel-

ser har fastställts.

Den typ av direktiv som reglerar förhållanden på arbetsplatsen är minimidirektiv som syftar till att säkerställa en viss lägsta skyddsnivå och att skapa likvärdiga konkurrensvillkor inom den inre marknaden. De länder som har mer långtgående bestämmelser kan både behålla dem och förbättra dem ytterligare.

4.3 Socialfonden

Den europeiska socialfonden är en av EG:s s.k. strukturfonder och det mest konkreta socialpolitiska medel EG förfogar över i dag. Fonden används för att komplettera och bidra till medlemsländernas egna åtgärder för att förbättra sysselsättningssituationen för utsatta grupper. Fondens insatser riktar sig främst till långtidsarbetslösa och grupper som har särskilda svårigheter på arbetsmarknaden, i första hand ungdomar och personer med funktionshinder. Också projekt för kvinnor som återvänder till arbetsmarknaden efter en frånvaro anordnas (se avsnitt 6.2).

Särskilt Grekland, Irland, Portugal och Spanien har fått stöd från fonden och på senare år också Tyskland för projekt i dess östra delar. Men alla medlemsstater får del av medlen, normalt som delfinansiering tillsammans med nationella medel. I första hand används fondmedlen till satsningar på omskolning, sysselsättningsskapande åtgärder, yrkesutbildning, stöd till geografisk rörlighet och integrering på arbetsmarknaden av personer som flyttar mellan länderna. Projekten genomförs lokalt, och det är medlemsländerna själva som lägger upp och genomför dem.

Socialfondsmedlen har ökats de senaste åren. Under perioden 1989–1993 har mer än 21 miljarder ecu (ca 200 miljarder kronor) fördelats, och ca 17 miljoner människor har deltagit i olika aktiviteter som fonden stött.

Reglerna för socialfonden har nyligen reviderats. Den har nu fem mål:

- Bekämpning av arbetslösheten
- Anpassning till tekniska förändringar i arbetslivet
- Jämställdhet mellan könen
- Åtgärder för människor som hotas av utslagning från arbetsmarknaden
- Främjande av forskning om tillämpning av nya uppfinningar.

Förändringarna i fondreglerna innebär framför allt att stöd kan lämnas till fler typer av utbildnings- och arbetsmarknadsåtgärder än tidigare. Vidare skall insatserna mer tydligt riktas till personer och regioner som är i störst behov av stöd. Målgrupper är i första hand ungdomar, långtidsarbetslösa och personer som slagits ut från arbetsmarknaden.

Nytt är också att jämställdhet mellan könen uttryckligen blir ett övergripande mål vid alla åtgärder som finansieras av den sociala fonden. Detta innebär bl.a.

att fonden skall finansiera omsorg av barn och andra som är beroende av vård av personer som deltar t.ex. i arbetsmarknadsutbildning, dvs. i praktiken kvinnor.

Det mål som avser anpassning till tekniska förändringar i arbetslivet är inriktat på förändringar i produktionsmetoder och syftar särskilt till omskolning av arbetstagare till nya arbetsuppgifter vid strukturomvandling och därmed också åtgärder för att förebygga arbetslöshet. Genom Maastrichtfördraget fördes detta syfte uttryckligen in i artikel 123.

4.4 Den sociala dialogen

Redan i Romfördraget skapades en institution i vilken arbetsmarknadens parter skulle ingå. Det var den Ekonomiska och sociala kommittén. Partsinflytandet har sedan successivt utvidgats, bl.a. genom trepartiska kommittéer i vilka företrädare för regeringar, arbetsgivare och arbetstagare i medlemsländerna ingår. Ett av syftena med det första sociala handlingsprogrammet år 1974 var att öka arbetsmarknadsparternas delaktighet i sociala och ekonomiska EG-beslut.

Den s.k. sociala dialogen mellan kommissionen och arbetsmarknadens parter grundar sig på enhetsakten. Kommissionen tar initiativ till överläggningar mellan parterna i frågor som gäller arbetslivet i syfte att uppnå överenskommelser mellan parterna.

Syftet med dialogen är att den skall leda fram till gemensamma uttalanden som kan ge underlag för lagstiftning eller avtal på olika nivåer. Överläggningarna gäller förhållanden i arbetslivet och sociala förhållanden i övrigt som rör arbetstagarna. De resultat som hittills uppnåtts genom dialogen har varit begränsade, men den har lett till ett tiotal gemensamma uttalanden, framför allt om utbildning och arbetsmarknadspolitik. Ett ramavtal om utbildning har slutits mellan den Europeiska Fackliga Samorganisationen (EFS) och arbetsgivarorganisationen för offentligt ägda företag CEEP (Centre Européen des Entreprises à Participation Publique).

Dialogen är ett led i kommissionens beredning av frågor som rör arbetslivet, bl.a. nya direktiv på området. Den har också betydelse för att utveckla partsrelationerna på Europainivå.

Med Maastrichtavtalets sociala protokoll får den sociala dialogen och arbetsmarknadens parter ökad betydelse i samarbetet (se avsnitt 4.9).

4.5 Den sociala stadgan

Framför allt fackföreningsrörelsen har uttryckt oro för att den inre marknaden skall leda till social dumping, dvs. att företag skaffar sig konkurrensfördelar genom att etablera sig i länder med låga lönenivåer, låga kostnader för arbetstagarernas sociala skydd och dålig arbetsmiljö. EFS ställde därför krav på att EG skulle anta regler som syftade till att motverka detta. Risken för social dumping ökade i och med att EG fått nya medlemsländer som ligger på en lägre ekonomisk nivå än de tidigare medlemsländerna. De ses som en risk från den synpunkten att de kan locka till sig företag som är etablerade i länder med högre löner, bättre socialt skydd och strängare arbetsmiljö- och miljökrav osv. Det skulle kunna leda till att företag flyttar till eller hotar att flytta till dessa länder och etablera sig där. Därigenom skulle företagen konkurrera med hjälp av de lägre kostnader detta för med sig, dvs. social dumping. Det skulle kunna leda till att de länder som har högre skyddsnivåer sänker dem av konkurrensskäl. Den sociala stadgan var därför en förutsättning för att EFS skulle stödja projektet med den inre marknaden.

Stadgan – som var mycket omstridd – antogs av elva länder år 1989. Storbritannien antog inte stadgan. Den är inte bindande men kan betraktas som ett politiskt åtagande. Genomförandet ligger framför allt på medlemsstaterna och kan ske genom lagstiftning eller kollektivavtal. Samtidigt inbjuder stadgan EG-kommissionen att ta initiativ inom ramen för sina befogenheter, vilket har resulterat i ett socialt handlingsprogram med en rad åtgärder (se nedan).

Gemenskapens stadga om grundläggande sociala rättigheter för arbetstagare definierar minimirättigheter inom arbetslivets område (hela texten finns återgiven i Appendix 4:1):

- Fri rörlighet för personer
- Anställning och ersättning
- Förbättring av levnads- och arbetsvillkor
- Socialt skydd
- Förenings- och förhandlingsfrihet
- Yrkesutbildning
- Lika behandling av kvinnor och män
- Information för, samråd med och deltagande av arbetstagare
- Arbetarskydd
- Skydd av barn och ungdomar
- Äldre personer
- Människor med funktionshinder.

Stadgan har en klar koppling till den inre marknaden, den ekonomiska fördjupningen. Stadgan framhåller behovet av god internationell konkurrenskraft för en positiv ekonomisk utveckling, framför allt med hänsyn till regionala obalanser.

Ingressen återoppar subsidiaritetsprincipen, enligt vilken ansvaret för nödvändiga initiativ för att förverkliga de sociala rättigheterna åligger medlemsstaterna och även EG inom gränserna för dess befogenheter. Stadgan kan genomföras genom lag, genom kollektivavtal eller genom praxis. På många områden kräver stadgans genomförande ett aktivt engagemang från arbetsmarknadens parter.

Ingressen understryker att den sociala stadgan inte får återopas som grund för åtgärder som försämrar arbetstagarnas sociala rättigheter i något enskilt medlemsland.

Medlemsstaterna skall årligen rapportera till EG-kommissionen om vilka åtgärder de vidtagit för att fylla stadgans bestämmelser. Rapporterna publiceras tillsammans med en rapport från EG-kommissionen i serien "Social Europe".

Stadgan syftar inte till att göra regelverken på berörda områden lika i alla medlemsländer. Snarare fastställer den principen att olika nationella system skall respekteras. Den anger vissa grundläggande rättigheter och miniminivåer – som kan överskridas av de enskilda medlemsländerna. Dessa uppmuntras att utveckla sina regelverk i en riktning som gäller i de länder som kommit längst då det gäller att hävda arbetstagarnas sociala rättigheter.

Den sociala stadgan kan – trots sina svagheter – anses vara en milstolpe i utvecklingen av EG-samarbetet inom den sociala dimensionen. Stadgan har skapat en ny ram inom vilken den sociala dimensionen kan utvecklas. Maastrichtavtalets sociala protokoll (4.9) syftar till att stadgan skall fullföljas genom direktiv på olika områden. Det återstår att se hur de nya möjligheterna utnyttjas.

4.6 Det sociala handlingsprogrammet

På basis av den sociala stadgan har EG-kommissionen antagit ett socialt handlingsprogram som omfattar knappt 50 punkter (COM(89)568 final).

I programmet ingår ett tjugotal direktiv, av vilka 10 är arbetsmiljödirektiv. Övriga direktiv rör bl.a. anställningsbevis, kollektiva uppsägningar samt erkännande av utbildningar. I handlingsprogrammet ingår också samarbetsprogram om jämställdhet, äldre och personer med funktionshinder. En rad rekommendationer har också antagits. Direktiv och rekommendationer ingår ofta som delar i programmen.

Kommissionen har lagt förslag på alla punkter i handlingsplanen, men de har ännu inte fullt ut antagits av ministerrådet.

Arbetsmiljöfrågor går i allmänhet relativt snabbt genom beslutsprocessen. Dels kan besluten tas med kvalificerad majoritet, dels är förslagen i allmänhet väl förberedda och förankrade i den rådgivande kommittén för hälsa och säkerhet i arbetslivet. I denna kommitté ingår företrädare för fackliga organisationer, arbetsgivare och myndigheter i samtliga medlemsländer. Undantagsvis förekommer det att arbetsmiljöfrågorna är kontroversiella i EG-samarbetet. Exempel på

omdiskuterade bestämmelser är ett direktiv om skydd för ungdomar i arbete, som antagits preliminärt samt ett om arbetstid, som antogs hösten 1993.

Ofta är kommissionsförslag om direktiv inom områden som kräver enhällighet för beslut politiskt mycket mer kontroversiella. Det gäller t.ex. förslag om deltids- och/eller tillfälliga anställningar, samråd med och information för fackliga representanter i europeiska koncernnämnder samt arbetsvillkor vid entreprenader i annat land.

Som framgått ovan arbetar EG på många olika sätt för att genomföra det sociala handlingsprogrammet. Förutom lagstiftning och de övergripande handlingsprogrammen använder man sig av mer avgränsade program som riktar sig till bestämda målgrupper eller behandlar vissa ämnen. Exempelvis har man mot bakgrund av det allt svårare arbetsmarknadsläget satt upp programmen NOW (New Opportunities for Women) som syftar till att ge kvinnor ökade möjligheter på arbetsmarknaden, HORIZON som syftar till att förbättra möjligheterna för funktionshindrade, samt EUROFORM, som rör nya kvalifikationer för arbetslivet, nya kunskaper och nya arbetsmöjligheter.

Andra typer av samarbete är utbyte av information om situationen i medlemsländerna genom observatörsgrupper med representanter i olika länder som bevakar utvecklingen på enskilda områden, exempelvis familjepolitik, åldrande, social trygghet och sysselsättning. Vidare använder man sig av nätverk och utbytesprogram för att studera och utvärdera nya åtgärder som vidtas och för att sprida kunskaper om dem, t.ex. integration av personer med funktionshinder på arbetsmarknaden. Man genomför också omfattande program för utbyte och finansiellt stöd, t.ex. PETRA (ungdomars utbildning och inträde på arbetsmarknaden) och fattigdomsprogrammet. I många fall arbetar man genom institut och kommittéer som är trepartiskt sammansatta med företrädare för regeringar, arbetsgivare och arbetstagare.

Länderna för sin egen politik, men samarbetet inom gemenskapen kan bidra med kunskapsutbyte, idéutbyte och möjlighet för utveckling för personer som arbetar med frågorna i sina hemländer.

Bekämpning av fattigdom och social utslagning

EG-kommissionen riktade på ett tidigt stadium uppmärksamheten mot den stora ökningen av fattiga i EG-länderna. I dag räknas 52 miljoner människor i medlemsländerna – eller 15 % av befolkningen – som fattiga, dvs. med en inkomst som uppgår till högst hälften av den genomsnittliga inkomsten i resp. land. Med ökande arbetslöshet uppstår nya former av social utslagning.

Fattigdomsproblematiken behandlas i den sociala stadgan och handlingsprogrammet. Där understryks vikten av att bekämpa social utslagning och garantera rätten till tillräckliga medel för alla i gemenskapen. Två rekommendationer på detta område har antagits. Den ena gäller konvergens av målen för social trygghet (92/442/EEG) och enligt denna bör medlemsstaterna vidta åtgärder för

att integrera socialt utslagna personer i arbetslivet. Den andra rekommendationen gäller rätten till skäligt socialbidrag inom ramen för staternas sociala trygghetssystem (92/441/EEG). Det sociala protokollet till Maastrichtavtalet ger möjligheter att utfärda minimidirektiv om åtgärder för att integrera socialt utslagna i arbetslivet.

Genom särskilda fattigdomsprogram styrs en del av EG:s medel för att stödja nationella åtgärder och förbättra situationen för utsatta grupper. Vissa EG-program är också avsedda för att motverka den sociala utslagningen. EG har hittills haft små resurser till förfogande för dessa program. För det tredje fattigdomsprogrammet har 55 miljoner ecu (ca 520 miljoner kronor) anslagits.

Till ett nytt fattigdomsprogram som avser tiden 1994–1999 har anslagits 121 miljoner ecu (ca 1,2 miljarder kronor), dvs. mer än dubbelt så mycket som till det föregående programmet. Det nya programmet avser bl.a. projekt som skall komplettera nationella åtgärder för att lösa en rad olika problem som rör t.ex. social trygghet, hälsa, bostad och utbildning.

Skydd för barn och ungdomar

När det gäller skydd för barn och ungdomar vidtas åtgärder i första hand på den nationella nivån. EG har antagit ett handlingsprogram för att förbättra yrkesutbildning och för att främja utbildnings- och ungdomsutbyte mellan länderna. I den sociala stadgan och det sociala handlingsprogrammet tar EG upp skydd av barn och ungdomar från exploatering och särskilda hälsorisker. Ministerrådet har nyligen fattat ett preliminärt beslut om ett direktiv om skydd för ungdomar i arbete. Det fastställer en minimiålder på 15 år för arbetskraften och förbjuder nattarbete för ungdomar under 18 år. Direktivet – som är mycket omstritt – innehåller också regler om särskilt skydd i arbetsmiljön. Storbritannien har preliminärt beviljats speciella eftergifter och övergångstider.

Äldre

Som framgått omfattar den sociala stadgan och det sociala handlingsprogrammet också äldre. Omsorgen om de äldre och andra frågor som särskilt berör äldre betraktas givetvis som ett nationellt ansvar. Samarbetet inom EG för att förbättra de äldres villkor är därför mycket begränsat. Samtidigt kan man säga att det faktum att den sociala stadgan och handlingsprogrammet omfattar äldre markerar en insikt om betydelsen av att tillgodose den äldre befolkningens behov. De instrument man använder sig av är rekommendationer. En rekommendation antogs redan år 1982 om flexibel pensionsålder (82/857/EEG). I övrigt finns regler som underlättar den fria rörligheten för pensionärer. Dessa redovisas i kapitel 5 om fri rörlighet för personer.

Det första handlingsprogrammet som rör de äldres situation gällde perioden 1991–1993. Det utgår från de förändrade familjemönstren, som innebär att

äldre i dag inte i samma utsträckning som tidigare kan tas om hand av sina barn. Målet är att få till stånd ett idé- och kunskapsutbyte mellan medlemsländerna i syfte att skapa goda förutsättningar för den äldre befolkningen, att finna nya sätt att stärka solidariteten mellan generationerna samt att uppmärksamma de äldres positiva bidrag till samhället. Det europeiska äldreåret 1993 satte dessa frågor i fokus och hade solidariteten mellan generationerna som särskilt tema. Även Sverige deltog i äldreåret. Ett nytt handlingsprogram skall utvecklas under år 1994. Programmet, som även EFTA-länderna förväntas kunna delta i, skall särskilt uppmärksamma frågor som rör äldre vårdbehövande, aktiva pensionärer, äldre arbetare samt förebyggande insatser.

Ett nätverk med experter belyser olika frågor kring åldrande och äldre, bl.a. levnadsstandard, sysselsättning och arbetsmarknad, hälsa och social service och äldre människors integration i olika sociala sammanhang.

4.7 Många intressen påverkar den sociala dimensionen

Genom att anta den sociala stadgan ställde sig majoriteten av medlemsländerna formellt bakom synsättet, att det inte går att åstadkomma en närmare ekonomisk och politisk samverkan mellan länderna enbart genom fri konkurrens utan att det krävs sociala insatser. De menar att ohämmad konkurrens utan socialt skyddsnät skulle leda till social oro. Förespråkare för en stark social dimension i samarbetet är bl.a. regeringarna i Belgien, Danmark, Frankrike, Italien, Spanien och Tyskland.

Storbritannien är det enda medlemsland som uttryckligen varit – och är – motståndare till EG:s sociala dimension och flertalet åtgärder som EG vidtar på de områden som faller in under denna. Enligt Storbritannien bör man sträva efter en helt avreglerad arbetsmarknad.

Kommissionen, som ser den sociala dimensionen som en förutsättning för en fördjupad ekonomisk integration och ekonomisk tillväxt, har arbetat strategiskt för att föra berörda frågor framåt. Detta har bl.a. skett genom att försöka stärka den politiska viljan hos medlemsländerna att föra upp arbetsmarknads- och sociala frågor på dagordningen för EG-samarbetet parallellt med arbetet inom ramen för den sociala dialogen (Due m.fl. 1992).

Europaparlamentet, vars formella makt är begränsad, har en ökande betydelse vid genomförandet av viktiga frågor inom den sociala dimensionen. Parlamentet tar ofta egna initiativ för att belysa problem genom utredningar och rapporter, som sedan bildar underlag för kommissionens arbete.

Domstolen har spelat en betydande roll genom att i sin tolkning utveckla vissa aspekter av den sociala dimensionen i sina utslag. Utslagen har gått långt utöver

de rent ekonomiska och konkurrensmässiga syften som regeringarna i de ursprungliga EG-länderna hade när de undertecknade fördraget. Genom att hävda principen om icke-diskriminering har den bidragit till att tolka Romfördragets grundläggande principer rörande fri rörlighet och lika lön som medborgerliga rättigheter (Meehan, 1991).

Arbetsmarknadens parter medverkar i arbetet med den sociala dimensionen, dels i den Ekonomiska och sociala kommittén, dels som enskilda organisationer. De ideologiska motsättningarna i fråga om gemensamma EG-regler för arbetslivet återfinns givetvis bland arbetsmarknadsorganisationerna.

På arbetsgiversidan deltar två organisationer i samarbetet. Den ena, UNICE (Union des Industries de la Communauté Européenne), organiserar nationella arbetsgivarorganisationer och industriförbund inom den privata sektorn. Den har inte godtagit argumenten om social dumping. Organisationen har haft stöd av den brittiska regeringen i sina strävanden att begränsa EG-lagstiftningen så mycket som möjligt. Den andra arbetsgivarorganisationen, CEEP, stödjer i huvudsak UNICE men har i vissa fall ställt sig mer positiv till gemenskapsåtgärder inom den sociala dimensionen.

De fackliga organisationerna har å sin sida villkorat sitt stöd till den inre marknaden med krav på en social dimension. De är starka förespråkare för ett ökat samarbete och utvidgad lagstiftning som skyddar arbetstagarna vid strukturförändringar och ökad internationell konkurrens. Den europeiska huvudorganisationen EFS, har som medlemmar såväl fackliga huvudorganisationer i hela Europa som europeiska yrkessammanslutningar inom olika branscher.

4.8 Hur har olika EG-initiativ påverkat utvecklingen i medlemsländerna?

Hur har olika gemenskapsinitiativ inom den sociala dimensionen påverkat utvecklingen i medlemsländerna? Det är svårt att fastställa i vilken mån ett medlemslands utveckling direkt påverkats av EG och vilka av medlemsländernas åtgärder som skulle vidtagits EG förutan.

Medlemsländerna samarbetar i EG för att driva gemensamma frågor och lösa gemensamma problem. De frågor man samarbetar om är givetvis sådana som är aktuella eller anses angelägna i de flesta medlemsländerna. Det gäller bl.a. frågor kopplade till den fria rörligheten. Risken för att konkurrensen mellan företag och länder skall bidra till en försvagning av befintliga regler har ofta varit medlemsstaternas drivkraft. Direktiven blir då främst en "draghjälp" för länder med lägst skydd för arbetstagarna. De påverkar troligen inte utvecklingen mer än marginellt i de länder som redan ligger långt framme. Däremot förhindrar de länderna att göra förändringar som strider mot reglerna.

Streeck (1993) behandlar exempelvis de direktiv som antogs på 1970-talet som syftar till att skydda de anställdas rättigheter vid omstrukturering av företag. De anses inte ha haft någon direkt betydelse för att förbättra skyddet för de anställda i medlemsländerna. De motsvarade den ekonomiska miljön vid den tidpunkten, som karakteriserades av snabba förändringar och bortfall av arbetstillfällen i de flesta europeiska länder.

De av EG:s direktiv som härrör från Romfördragets artikel 118a – och alltså rör frågor om arbetsmiljö – ger emellertid exempel på åtgärder som verkat pådrivande även i länder som redan har en avancerad lagstiftning eller andra normer på berörda områden. Ramdirektivet om arbetsmiljö anses allmänt bland arbetsrättsjurister påverka nationella regler i avsedd riktning. Direktivet innebär bl.a. att ekonomiska hänsyn inte får styra valet av en produkt som skall användas i arbetsmiljön (Nielsen, Szyszczak 1991).

I en jämförelse mellan ramdirektivet om arbetsmiljön och medlemsländernas lagstiftning (EG-kommissionen 1992k) bedömer EG-kommissionen att alla länder måste införa åtminstone några ändringar i sin lagstiftning för att uppfylla direktivets krav. Det gäller även de länder som har kommit långt i sitt arbetsmiljöskydd, t.ex. Danmark. Portugal måste införa en arbetsmiljölag. Nu inleds ett samarbetsprojekt mellan Danmark och Portugal, i vilket danskarna delar med sig av sina kunskaper och medverkar till att ge arbetsmiljöarbetet i Portugal en konkret inriktning (Breibensjö 1993).

EG anses vidare ha haft en viktig påverkan på Storbritanniens arbetsmiljölagstiftning och arbetsmiljöpolitik. Direktiven har snabbt införlivats i den brittiska lagstiftningen. Den brittiska regeringens negativa inställning till reglering av arbetsmarknaden gäller alltså inte arbetsmiljöområdet. EG anses av den brittiska arbetsmiljömyndigheten som den viktigaste drivkraften för det fortsatta arbetsmiljöarbetet i landet, och man låter EG:s program ligga till grund för det nationella lagstiftningsarbetet och arbetsmiljöarbetet i övrigt. Medlemskapet har också inneburit att Storbritannien har övergivit de särskilda arbetarskyddsregler som begränsat kvinnors arbete, med undantag för regler som syftar till att skydda foster (Bulmer m.fl. 1992).

För Irlands del anses EG:s regelverk ha påverkat lagstiftningen på vissa områden, särskilt jämställdhet och arbetsmiljölagstiftning; i andra fall kan samarbetet ha lagt till en ny dimension i det nationella beslutsfattandet (Keatinge 1991).

För Belgien anses de arbetsrättsliga direktiven inte ha någon större betydelse. Genom Belgiens ganska progressiva arbetsmiljöregler har EG:s regler inte haft någon större påverkan på den nationella lagstiftningen. EG:s viktigaste påverkan på den belgiska lagstiftningen har främst gällt personers fria rörlighet, godkännande av utbildningsbevis samt jämställdhet mellan kvinnor och män (Meerhaeghe 1992).

Ovan har exempel på påverkan från några minimidirektiv behandlats. De rör förhållandena på arbetsplatserna. Produktdirektiven kan ge upphov till problem

eftersom ett land normalt inte kan ha strängare regler. Danmark har t.ex. fått ge avkall på sina krav på märkning av farliga ämnen (Nielsen, Szysczak 1991).

Enligt svenska ambassadens i Köpenhamn svar på vår förfrågan bedömer behöriga danska myndigheter att samarbetet inom EG inte har påverkat den danska synen på välfärdsstaten. I viss mån kan deltagandet i program och projekt sägas påverka dansk socialpolitik, t.ex. genom att stöden från sociala fonden inriktas på åtgärder för kvinnliga arbetslösa, personer med funktionshinder osv. samt genom deltagandet i programmet HELIOS som är ett specialprogram rörande funktionshindrade.

En dansk studie (Lyck 1992) framhåller att EG:s initiativ när det gäller arbetslivs- och sociala frågor har haft mycket liten betydelse för Danmarks del. Överlag anses i studien att initiativen i sig inte har förbättrat förhållandena i Danmark. EG:s viktigaste påverkan har gällt den övergripande integrationsprocessens på den danska ekonomin, särskilt på den offentliga sektorn genom vilken välfärden finansieras.

Reglerna för den fria rörligheten för personer är ett exempel på EG-initiativ som haft betydelse för medborgarna i EU-länderna, även om de inte direkt berör något större antal personer. Men de som drar nytta av gemensamma regler om den fria rörligheten är inte bara personer som flyttar till andra länder, utan även personer i gränsregioner som bor i ett land och arbetar i ett annat. Domstolen har i ett antal fall gjort tolkningar till förmån för de flyttande.

Vad gäller den sociala fondens påverkan på inriktningen av medlemsländernas insatser har några bedömningar om fondens "kvalitativa" påverkan gjorts. Ett exempel är den irländska utbildningen för funktionshindrade. När Irland blev EG-medlem år 1973 var utbildningen för personer med funktionshinder mycket utvecklad. Med hjälp av fonden har kvaliteten på denna utbildning höjts, eftersom EG-kommissionen ställde särskilda krav. Dessutom har utbildningen för funktionshindrade fått ökad omfattning. En annan viktig följd av att Irland tilldelats medel ur den sociala fonden anses allmänt vara att nya sätt att utbilda har utvecklats. Samtidigt har stöden påverkat den allmänna utbildningspolitiken (Keatinge 1991).

Storbritannien har varit en av huvudmottagarna av medel från den sociala fonden. Detta har bl.a. medfört att fonden påverkat inriktningen av de brittiska insatserna för arbetslösa genom att styra medel till utbildning och därmed minska andelen ren arbetslöshetsersättning (Bulmer m.fl. 1992).

4.9 Ny grund för det framtida samarbetet

Vad kan det fortsatta samarbetet inom den sociala dimensionens område komma att innebära? EG betraktas av medlemsländerna som en plattform för att lösa gemensamma problem. Frågor som i dag inte betraktas som gemensamma kan

i framtiden bli det. Det som i det följande sägs om det framtida samarbetet måste emellertid utgå från dagens förutsättningar och de frågor som nu är aktuella i diskussionen inom EG.

EG:s samarbete på arbetsmarknads- och det sociala området har intensifierats under senare år med anledning av den ökade ekonomiska integrationen genom EG:s inre marknad. Man kan förutsätta att en fortsatt ekonomisk och politisk integration skulle innebära att samarbetet rörande den sociala dimensionen också skulle fortsätta och ytterligare fördjupas.

Det är emellertid svårt att bedöma hur det gemensamma arbetet kommer att påverkas av att Storbritannien ställt sig utanför delar av samarbetet. Detta har skett genom det sociala protokollet. I de fall Storbritannien deltar i samarbetet tycks detta land kunna skaffa sig särskilda lättnader, något som beviljats i rådets preliminära beslut om det kommande direktivet om minimiålder.

En ny grund för det framtida samarbetet har tillkommit genom Maastrichtfördraget och dess sociala protokoll. Det trädde i kraft den 1 november 1993 och några erfarenheter av hur de nya förutsättningarna påverkar samarbetet finns alltså ännu inte.

EG:s befogenheter på folkhälsoområdet

Genom Maastrichtfördraget införs en formell grund för samarbete inom folkhälsoområdet. Enligt artikel 129 skall gemenskapen bidra till att en hög hälso- och skyddsnivå uppnås genom att främja samarbetet mellan medlemsstaterna och vid behov stödja deras insatser. EG:s insatser skall inriktas på att förebygga sjukdomar, särskilt de stora folksjukdomarna, inklusive narkotikamissbruket, genom att främja forskning om deras orsaker och överföring samt hälsouppllysning och hälsoundervisning.

På nämnda områden skall medlemsstaterna inbördes samordna sin politik och sina insatser. Kommissionen skall genom olika initiativ främja en sådan samordning. Det sägs uttryckligen att åtgärderna inte skall omfatta en harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning och andra författningar. Ministerrådet beslutar om rekommendationer, och det görs med kvalificerad majoritet.

Fördraget understryker vikten av samarbete med länder utanför gemenskapen och med internationella organisationer på hälsoområdet.

Redan tidigare har ett samarbete förekommit i program kring HIV/aids, cancer och även i viss mån narkotika (se bilaga 4). Utvecklingen går mot att regeringarna tillmäter hälsofrågorna allt större vikt, och med den nya grunden i fördraget kan man vänta sig att samarbetet successivt byggs ut. Det är viktigt att notera att EG inte givits någon beslutskompetens när det gäller förebyggande insatser eller vårdens organisering och finansiering och andra principer som gäller för vården, t.ex. när det gäller aborter. Det är frågor som beslutas av de enskilda länderna.

Det sociala protokollet

Maastrichtfördraget anger två alternativ för samarbetet rörande arbetsmarknads- och sociala frågor. Det första är Romfördragets kapitel om arbetsmarknads- och sociala frågor som kompletterat med enhetsakten kvarstår i huvudsak oförändrat. Det andra alternativet är det sociala protokollet.

Vid förhandlingarna inför Maastrichtfördraget ville de flesta medlemsländerna gå vidare i samarbetet. På grund av Storbritanniens motstånd slöt de elva övriga medlemsländerna en överenskommelse där de förbinder sig att fortsätta arbetet med att genomföra den sociala stadgan. I ett särskilt till unionsfördraget fogat protokoll medger Storbritannien att de övriga medlemsstaterna får gå vidare i det gemensamma arbetet på det sociala området och därvid använda EG:s institutioner (Appendix 4:2). I den fortsatta framställningen benämns såväl överenskommelsen som protokollet "det sociala protokollet".

Det har rätt osäkerhet om det sociala protokollets ställning och värdet av den lagstiftning som beslutas med det sociala protokollet som grund eftersom Storbritannien inte deltar. Det sociala protokollet betraktas emellertid av EG:s institutioner som en integrerad del av Fördraget och är underkastad EG-rätten. Det innebär bl. a. att EG-domstolen har rätt och skyldighet att avgöra tvister om tolkningen av beslut som fattats enligt det sociala protokollet (EG-kommissionen 1993h).

Det sociala protokollet inleds med en artikel som anger att målet för de elva medverkande staterna är att främja sysselsättning, förbättra levnads- och arbetsvillkor, social trygghet, dialog mellan arbetsmarknadens parter, utveckling av mänskliga resurser i syfte att nå varaktig hög sysselsättning och undvika social utslagning. Detta skall ske med åtgärder enligt nationell praxis, särskilt på avtalsreglerade områden, och med hänsyn till behovet av att upprätthålla konkurrenskraften i gemenskapens ekonomi. I det sociala protokollet redovisas sålunda mer långtgående sociala ambitioner än i Romfördraget.

Med kvalificerad majoritet kan de elva besluta om direktiv om arbetsmiljö, arbetsvillkor, information till och samråd med fackliga företrädare på företaget, jämställdhet samt åtgärder för personer som står utanför arbetsmarknaden.

Med enhällighet kan vidare de elva länderna fatta beslut om socialförsäkringar och övrigt socialt skydd för arbetstagarna, skydd för arbetstagare när anställningsförhållandet upphör, medbestämmande, anställningsvillkor för medborgare från länder utanför EG samt om finansiellt stöd till sysselsättningsskapande åtgärder.

Det sociala protokollet anger att lagstiftningen skall utformas som minimi-direktiv. En medlemsstat kan utan hinder behålla eller införa mer långtgående bestämmelser. Vidare kan en medlemsstat överlåta åt arbetsmarknadens parter att på deras gemensamma begäran införa direktiven genom kollektivavtal.

Det finns bestämmelser som anger vad man inte får besluta om på EG-nivå. De gäller löner, föreningsrätt samt strejk- och lockouträtt.

Det sociala protokollet öppnar möjlighet för en ny typ av beslut på EG-nivå som alternativ till lagstiftning – ursprungligen på gemensamt förslag av arbetsmarknadens parter i den sociala dialogen: avtal mellan fackliga organisationer och arbetsgivare. När kommissionen skall utarbeta sina förslag måste parterna konsulteras, och om de så begär, får de nio månader på sig att träffa en överenskommelse. Denna kan sedan antingen upphöjas till lag av rådet eller genomföras som kollektivavtal i de enskilda länderna.

Det sociala protokollet med sina nya beslutsregler innebär att sociala rättigheter nu kan genomdrivas på EG-nivå om medlemsländerna så vill.

Maastrichtfördragets subsidiaritetsprincip

EG:s kompetens utökades genom Maastrichtfördraget. Samtidigt utvecklades ytterligare subsidiaritetsprincipen som innefattar grundläggande riktlinjer för EG:s behörighet och för att fastställa beslutsnivå i EG-samarbetet. Utgångspunkten är att beslut skall fattas på medlemsstatsnivå. Principen finns tidigare inskriven i Romfördraget genom enhetsakten (på miljöområdet). Det finns nu tre sammanhängande principer, som anger hur beslutskompetens och behörighet skall utövas. Den första är legalitetsprincipen, enligt vilken EG skall utöva sin verksamhet inom ramen för den behörighet som gemenskapen har tilldelats och de mål som har uppställts för den genom fördraget. Den andra är subsidiaritetsprincipen. På de områden där gemenskapen inte ensam är behörig skall den agera endast om och i den mån målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av enskilda medlemsstater, och om det därför kan anses att den på ett bättre sätt kan genomföras av Gemenskapen. Den tredje principen är proportionalitetsprincipen, enligt vilken gemenskapen inte skall vidta någon åtgärd som går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de uppsatta målen.

Gemenskapen har en stödjande roll i förhållande till medlemsstaten. Det är viktigt att notera att subsidiaritetsprincipen inte är liktydig med en decentralisering av beslutsfattandet. Det väsentliga vid en prövning är att fastställa på vilken nivå beslut i en viss fråga bäst fattas. En prövning enligt subsidiaritetsprincipen kan leda till att rådet finner att en fråga bör beslutas på gemenskapsnivå.

I Sverige används ofta EG:s subsidiaritetsprincip som argument för förändringar internt i det svenska samhället. Det är irrelevant i debatten om EG eftersom EG använder principen enbart för att beskriva förhållandet mellan gemenskapen och medlemsländerna.

För en närmare diskussion om subsidiaritetsprincipen hänvisas till betänkan-det från EG-konsekvensutredningarna: subsidiaritet.

4.10 Ett nytt socialt handlingsprogram

Arbetet med ett nytt handlingsprogram för arbetsmarknads- och sociala frågor har startat inom kommissionen och skall presenteras hösten 1994. Ett diskussionsunderlag, en s.k. grönbok, presenterades i november 1993. Den bygger bl.a. på synpunkter som lämnats av medlemsländer och intresserade parter. Även de svenska arbetsmarknads- och socialdepartementen har lämnat synpunkter, liksom de svenska arbetsgivar- och fackliga organisationerna via sina europeiska centralorganisationer. Diskussionsunderlaget har sänts ut på en omfattande remiss, även till EFTA-länderna, för att få i gång en bred diskussion om det framtida arbetsmarknads- och socialpolitiska samarbetet inom EG.

Grönboken ställer två huvudfrågor: vilken sorts samhälle önskar vi i Europa och vilka åtgärder krävs på det europeiska planet för att skapa det önskade samhället? Den diskuterar det framtida samarbetet rörande sysselsättning, utbildning, jämställdhet, social utslagning, folkhälsa och en rad andra frågor med anknytning till den sociala dimensionen. Frågan om välfärdsstatens framtida roll behandlas. Tonvikten läggs genomgående på åtgärder av förebyggande art och på aktiv integration av människor på arbetsmarknaden och i samhället i stället för ekonomiskt stöd.

Grönboken berör också samarbetet om förbättringar av villkoren för människor med funktionshinder. Den ställer frågan om man inom EG bör använda sig av gemensam lagstiftning för att påverka dessa villkor. En annan fråga ställs om hur organisationer mer kan engageras i samarbetet rörande funktionshindrades villkor.

4.11 Aktuella sakområden

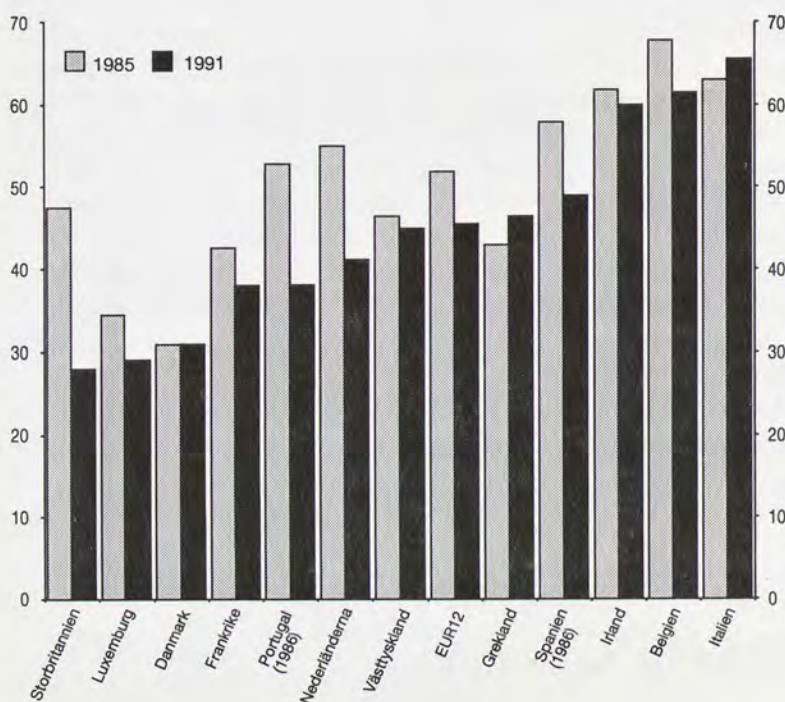
Troligtvis kommer EG:s verksamhet – särskilt dess lagstiftning – inom den sociala dimensionen även i framtiden att i första hand röra arbetstagare och deras skydd, eftersom den ekonomiska integrationen även i fortsättningen utgör kärnan i samarbetet. En reglering av arbetslivet på EG-nivå är särskilt viktig för människor med en utsatt ställning på arbetsmarknaden.

Den viktigaste frågan för EU-länderna och EG-kommissionen inför framtiden är hur man ska lyckas bekämpa den höga och ökande arbetslösheten.

Arbetslösheten i EU-länderna har varit hög ända sedan oljekrisen år 1973. Andelen arbetslösa har varierat från land till land, och även inom olika delar av länderna. Under andra hälften av 1980-talet minskade arbetslösheten något till ca 8 % i genomsnitt. Omkring nio miljoner nya arbetstillfällen tillkom. Arbetslösheten har stigit till ca 11 % år 1993, vilket motsvarar 17 miljoner människor. EG-kommissionen räknar med att andelen arbetslösa kommer att stiga till 12 % år 1994. Det största problemet är långtidsarbetslösheten (mer än ett år), som

drabbat hälften av alla arbetslösa, och den sociala utslagning som detta fört med sig. Långtidsarbetsarbetslösheten är särskilt svår i de mindre utvecklade delarna av gemenskapen, bortsett från Portugal vars arbetslöshet ligger under genomsnittet.

Långtidsarbetslösa i EG:s medlemsländer år 1985 och 1991. Procent av totalt antal arbetslösa



Källa: Employment in Europe, EG-kommissionen 1993b

Kampen mot arbetslöshet och den sociala utslagningen har blivit en av de viktigaste frågorna i ministerrådet.

I december 1992 antog EG:s regeringschefer en handlingsplan för medlemsländerna och gemenskapen för att samordnat främja ekonomisk tillväxt och bekämpa arbetslösheten. Planen innefattar i huvudsak insatser på kort sikt – dels åtgärder på EG-nivå, dels samordning av nationella initiativ.

I december 1993 antogs ett handlingsprogram – en vitbok – om en strategi på medellång sikt för tillväxt, konkurrenskraft och sysselsättning. Handlingsprogrammet är omfattande och rör gemensamma och nationella insatser av olika slag. Medlemsländerna rekommenderas bl. a. vidta åtgärder som främjar flexibilitet i arbetslivet, t.ex. utbildningssatsningar, arbetsorganisatoriska och pro-

duktivitetshöjande åtgärder samt uppluckring av vissa arbetsmarknadsregleringar, framför allt i några sydeuropeiska länder.

Ett samarbete mellan EU- och EFTA-länderna om handlingsprogrammet för tillväxt och sysselsättning har vuxit fram sedan våren 1993 och kommer att fortsätta.

Den höga arbetslösheten har lett till en diskussion om den ekonomiska och monetära unionen. Diskussionen har gått ut på att arbetslösheten måste minskas kraftigt innan den monetära unionen kan genomföras, eftersom hög arbetslöshet medför höga underskott i statsfinanserna. Det i sin tur är oförenligt med de krav som den monetära unionen ställer.

Insatserna mot arbetslösheten tar sig uttryck i ett samarbete om åtgärder mot den sociala utslagningen. EG-kommissionen försöker nu förankra sin syn i medlemsländerna, nämligen att det krävs aktiva åtgärder, t.ex. i form av utbildning, för att integrera de arbetslösa på arbetsmarknaden. Det är ett synsätt som präglar de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna i Sverige under lång tid.

Troligen kommer också samarbetet inom folkhälsoområdet att utvecklas ytterligare och behandlas mer strategiskt och samlat. Det kan även tänkas komma att ingå som en del i kampen mot utslagning. En diskussion pågår om samarbetet skall fortsätta kring olika program, t.ex. cancer, eller om det i stället skall röra sig om gemensamma mål, som varje land söker nå utifrån sina egna nationella förutsättningar. Medlemsländerna kan dra fördel av ett samarbete med information, kunskapsutbyte och samordning av åtgärder, t.ex. när det gäller narkotikamissbruk.

Rådet har antagit en resolution om hur arbetet bör läggas upp (93/C 174/01) och ett förslag till handlingsprogram diskuteras. Enligt resolutionen skall samarbetet under artikel 129 ha som mål att invånarna i gemenskapen skall ha ett långtgående hälsoskydd som leder till ökad livslängd och livskvalitet. Erfarenhetsutbyte blir en viktig samsarbetsmetod, och nätverk med experter i olika länder kommer att byggas upp. En annan metod som kommer att användas är utbyte av personal inom ansvariga organ i medlemsländerna. Hälsoaspekter skall också beaktas i alla delar av EG-samarbetet.

Vissa frågor rörande familjepolitik kan komma att bli aktuella i framtiden, särskilt om de kan kopplas till den fria rörligheten eller till jämställdhet mellan kvinnor och män. Det gäller t.ex. barn- och anhörigomsorg, faderns roll och demografiska frågor som det snabbt växande antalet i de högsta åldersgrupperna. Enligt Maastrichtavtalet skall EG-kommissionen avge en årlig rapport om den demografiska utvecklingen.

Utvecklingen på det sociala området och demografin skall belysas i årliga rapporter. På det sättet kommer medlemsländerna att få bättre underlag för egna åtgärder och för samordning av gemensamma.

I och med det sociala protokollet har också EG fått en legal grund för att lagstifta om social trygghet. Med enhällighet skulle de elva länderna kunna

införa gemensamma minimidirektiv på området. Det finns dock ingenting som tyder på att denna möjlighet kommer att utnyttjas till att harmonisera olika välfärdssystem eller social service på ett sätt som sätter de nationella systemen ur spel. Det skulle vara omöjligt med tanke på hur väl förankrade de är i varje lands historia och traditioner, särskilt som Maastrichtfördraget betonar respekten för nationell praxis. Det troliga är att insatserna i dessa frågor kommer att röra sig om samordning eller av annat samarbete kring gemensamma mål.

Mot bakgrund av siktet på en ekonomisk och monetär union har en ny diskussion om risken för social dumping tagit fart, nämligen om s.k. social devaluering. I en valutaunion blir det omöjligt att justera växelkurser för att lösa kostnadsproblem. I debatten anges harmonisering av miniminivåer för socialförsäkringar som ett möjligt skydd för att förhindra att medlemsländerna ska följa efter varandra om ett land tar initiativ till nedskärningar i socialförsäkringarna.

4.12 Den sociala dimensionen i ett kvinnoperspektiv

Professor Inga Persson diskuterar i "Svenska kvinnor möter Europa" den sociala dimensionen i ett kvinnoperspektiv. Hon belyser hithörande frågor från tre olika utgångspunkter.

Det första rör handelsliberaliseringen och den ekonomiska integrationen. Utifrån artikel 119 i Romfördraget finner Inga Persson att social dumping baserad på direkt eller indirekt arbetsmarknadsdiskriminering av kvinnor i princip är förbjuden i EG:s lagstiftning. Ser man dessutom till syftena med den fördjupade integrationen kan eventuellt en starkare tolkning göras, som innebär att integrationsprocessen och dess vinster skall skapa underlag för en fortlöpande ekonomisk och social förbättring och sammanhållning i Europa, *inklusive* en fortsatt utjämning av kvinnors och mäns ekonomiska och sociala villkor. För att dessa intentioner skall förverkligas kommer det att krävas speciella insatser och åtgärdsprogram inriktade mot kvinnor och detta gäller med all sannolikhet också för Sveriges del.

Den andra utgångspunkten är harmonisering av regler för arbetslivet för att undvika social dumping. Persson menar att kvinnor har en svagare ställning gentemot arbetsgivaren än män eftersom kvinnor fortfarande har huvudansvaret för familjen. Deras arbetsmarknadsalternativ och möjligheter till geografisk och yrkesmässig rörlighet är mer begränsade än mäns, vilket skulle kunna utnyttjas av arbetsgivare. Kvinnorna innehar också merparten av deltids- och tillfälliga anställningar. Troligen är det därför jämförelsevis viktigare för kvinnor att det finns regler på arbetsmarknaden som ger skydd och rättigheter för de anställda.

Av angivna skäl menar Persson att det i ett kvinnoperspektiv ter sig speciellt

viktigt att den framväxande europeiska modellen baseras på att EU-ländernas konkurrenskraft bygger på en strategi som är inriktad på investeringar i hög produktivitet, flexibilitet och innovationsförmåga hos arbetskraften och inte på att skapa en arbetsmarknad utan skydd och rättigheter för arbetstagarna och med låga löner. Persson framhåller också att det är viktigt att strategin omfattar *hela* arbetskraften.

Den tredje utgångspunkten för analysen gäller formerna för regleringarna på de berörda områdena, dvs. om de skall göras genom lagstiftning eller genom avtal. Den statsvetenskapliga forskningen tyder på att kvinnors representation och inflytande tenderar att vara större inom politiken än inom de fackliga organisationerna. Därför är det jämförelsevis viktigare för kvinnor att den sociala dimensionen inte helt överlämnas åt arbetsmarknadens parter utan får tillräckliga inslag av beslutsfattande via den politiska kanalen.

Vidare har EG:s sociala dimension hittills mest berört individernas rättigheter och sociala villkor i egenskap av arbetstagare. Det är utifrån den ekonomiska inriktningen som EG har sin kompetens. Familjepolitik, socialförsäkringarnas utformning (bortsett från jämställdhetsaspekten) etc. förblir en nationell angelägenhet. Maastrichtavtalet kan möjligen ge något större utrymme för gemensam politik på det sociala området.

Enligt Persson kan denna begränsning vara tveeggad ur ett kvinnoperspektiv. Å ena sidan kan det kännas tryggt framför allt för skandinaviska kvinnor att dessa frågor ligger kvar på den nationella nivån. Å andra sidan kan det komma att fungera som ett hinder för kvinnorna i Europa att effektivt kunna lyfta upp för dem speciellt viktiga frågor och som har att göra med möjligheterna att kombinera yrkesarbete och familjeansvar.

4.13 Hur påverkas Sverige av samarbetet inom den sociala dimensionens område?

Avgränsning

I det här avsnittet diskuteras den sociala dimensionens påverkan på Sverige från allmänna synpunkter, medan de särskilda sakfrågorna, t.ex. jämställdhet, villkoren för funktionshindrade, diskuteras i resp. kapitel.

EES-avtalet

I EES-avtalets ingress framhåller parterna vikten av att utveckla den sociala dimensionen, däri inbegripet likabehandling av kvinnor och män. Vid den vidare utvecklingen av regler skall man ha en hög skyddsnivå vad gäller hälsa, säkerhet och miljö som mål. I avtalet uttalas en vilja att säkerställa ekonomiskt och

socialt framåtskridande och främja förutsättningarna för full sysselsättning, en högre levnadsstandard och förbättrade arbetsvillkor.

Mer specifikt berörs den sociala dimensionen i EES-avtalets del V och VI. Ytterligare bestämmelser om samarbetet på detta område finns i protokoll 31. I en särskild bilaga (XVIII) återfinns alla EG-bestämmelser som ingår i avtalet, dvs. alla direktiv och förordningar som EG har antagit på arbetsmarknads- och det sociala området t.o.m juli 1991.

I artikel 66 förklarar sig de avtalsslutande parterna vara ense om behovet att främja en förbättring av arbetstagarnas arbetsvillkor och levnadsstandard.

Artikel 67.1 motsvarar Romfördragets artikel 118a. De avtalsslutande parterna förbinder sig särskilt att sträva efter att främja förbättringar av arbetstagares hälsa och säkerhet, främst i fråga om arbetsmiljön. För att medverka till att målet uppnås, skall minimikrav tillämpas, som skall genomföras stegvis. Hänsyn skall tas till rådande förhållanden och tekniska bestämmelser hos var och en av de avtalsslutande parterna. Minimikraven skall inte hindra någon avtalsslutande part från att bibehålla eller införa mera långtgående bestämmelser för att värna om arbetsvillkor som är förenliga med avtalet.

När det gäller arbetsrätt skall de avtalsslutande parterna genomföra de åtgärder som krävs för att säkerställa att avtalet fungerar väl (artikel 68).

Enligt artikel 69 skall principen för lika lön för kvinnor och män för lika arbete säkerställas och upprätthållas. Ordalydelsen är densamma som i Romfördragets artikel 119.

Artikel 71 slutligen stadgar att de avtalsslutande parterna skall främja den sociala dialogen på europeisk nivå mellan arbetsmarknadens parter.

De bestämmelser som rör EG:s socialfond och övriga strukturfonder ingår inte i EES-avtalet. Folkhälsosamarbetet i någon vidare mening och det sociala protokollet ingår inte heller. Det finns ingen automatik med vilken EFTA-länderna kan delta i samarbetet i övrigt, utan ett sådant samarbete bestäms från fall till fall. Experter från Sverige och övriga EFTA-länder kommer att knytas till EG-kommissionen för arbetet på olika specialområden.

I samband med undertecknandet av EES-avtalet avgav EFTA-staternas regeringar en förklaring där de säger sig dela uppfattningen att ett utvidgat ekonomiskt samarbete måste åtföljas av framsteg i integrationens sociala dimension, vilka måste uppnås i fullt samarbete med arbetsmarknadens parter. EFTA-länderna förklarade att de aktivt vill bidra till utvecklingen av den sociala dimensionen i EES. De sade sig vara medvetna om vikten av att i detta sammanhang garantera grundläggande sociala rättigheter för arbetstagare i hela EES och att de stöder de principer och grundläggande rättigheter som läggs fast i den sociala stadgan. Slutligen hänvisar de till subsidiaritetsprincipen och konstaterar att vederbörlig hänsyn måste tas till mångfalden av nationell praxis vid genomförandet av sådana rättigheter, i synnerhet vad gäller den roll som spelas av arbetsmarknadens parter och kollektivavtal.

Vad innebär då det för Sverige och övriga EFTA-länder att de på detta sätt har anslutit sig till EG:s sociala stadga? Formellt är stadgan inte bindande. Stadgan är allmänt hållen och skulle om den vore bindande troligen inte innebära några krav på förändringar i Sverige. Åtagandet kan ses som ett uttryck för en ambition att bidra aktivt och vara pådrivande i de frågor som ligger i den sociala dimensionen. Ett exempel på detta är det svenska bidraget till EG:s grönbok redan innan EES-avtalet hade trätt i kraft.

Redan inom ramen för EES-samarbetet åtar sig Sverige att införa EG:s lagstiftning som rör arbetsmarknad och sociala frågor.

Som tidigare har redovisats är antalet EG-regler ännu inte särskilt stort utom på arbetsmiljöområdet. De kan emellertid tänkas bli fler i framtiden, särskilt minimidirektiv som gäller arbetslivet. Det sociala protokollet omfattas ännu inte av samarbetet under EES. Formellt uppstår vissa problem eftersom Storbritannien inte deltar i samarbetet under det sociala protokollet men ingår i EES. Det ligger dock sannolikt i övriga EU-länders intresse att EFTA-länderna gör samma åtaganden som de själva på det arbetsmarknads- och sociala området. Det kan därför inte uteslutas att parterna i EES-avtalet på sikt finner en lösning rörande det sociala protokollet och de direktiv som det kan leda till. Arbetsmarknadens parter omfattas av de delar som rör deras medverkan genom sitt medlemskap i de europeiska centralorganisationerna.

Diskussionen om subsidiaritet och det sociala protokollets regler om att ta hänsyn till nationella förhållanden innebär troligen att framtidens EG-lagstiftning kommer att innehålla färre detaljregleringar än vad som nu är fallet.

Sverige kan, både i EES och som EU-medlem, föra sin egen politik nästan på samma sätt som utan formell anknytning. Det enda Sverige inte kan göra är att besluta om nivåer som ligger under EG:s miniminivåer.

Sverige uppfyller i de flesta fall gott och väl de regler som EG har. Samtidigt har EG på det arbetsrättsliga området minimiregler som följer andra principer än de svenska och därigenom kan komma att påverka utvecklingen på sikt. Det gäller bl.a. synen på kollektivavtalens ställning, som dock nu tycks vara på väg att förändras (se bilaga 8).

Det kan naturligtvis diskuteras om inte EG:s miniminivåer – även om de formellt kan överskridas – skulle kunna bli ett riktmärke för de politiska besluten i Sverige och andra länder framöver. Det finns en oro för att länder, som har förmånligare regler för arbetstagarna än EG, med tiden skall sänka dem till EG:s miniminivå.

Man måste emellertid se reglerna mot bakgrund av Romfördraget. Medlemsstaterna skall främja förbättrade arbetsvillkor och en förbättrad levnadsstandard för arbetskraften. Bättre bestämmelser skall förbli giltiga även om de harmoniseras på en lägre nivå. Medlemsstaterna förbinder sig att främja förbättringar, främst av arbetsmiljön. De direktiv som antas skall inte hindra en medlemsstat från att bibehålla eller införa mer långtgående bestämmelser. Inom EG har

formulerats en princip som innebär att länder, som har högre nivåer, inte får sänka dem till miniminivån (s.k. stand still-klausul). Det är en ökande tendens att föra in sådana regler i direktivtexterna. I överenskommelsen mellan de elva länderna som är fogad till Maastrichtavtalets sociala protokoll är denna princip fastslagen från början.

Hela innebörden av EG-rätten och samarbetet är att medlemsländerna skall sträva efter förbättringar. Länderna är inte trovärdiga om de försöker försäkra sina regler under åberopande av EG:s bestämmelser. Självfallet kan inte EG eller EES förhindra försämringar av andra skäl i länder som har mer förmånliga regler än EG. I de fallen sätter EG gränser för dessa försämringar.

De gemensamma miniminivåerna måste ställas mot alternativet att det över huvud taget inte finns några gemensamma gränser nedåt. Det skulle i så fall i ännu högre grad bereda plats för social dumping. Även i andra internationella instrument sätts miniminivåer (se bilaga 3).

Möjligheten för Sverige att driva en egen politik på området för social välfärd och jämställdhet som syftar till att förbättra skyddet för anställda eller till att främja jämställdhet eller funktionshinderade människors möjligheter påverkas inte av EES eller EU-medlemskap.

Det finns ett område som skulle kunna ge upphov till problem. Det gäller frågan om varornas fria rörlighet och de produktregler som sätts upp till skydd för hälsa och säkerhet. I vissa fall har majoriteten av EU-länder ett annat säkerhetstänkande än Sverige och övriga nordiska länder när det gäller utformningen av regler på detta område. I andra fall finns det risk för att arbetsmiljöintressen kolliderar med funktionshinderades intressen. Medan skydd för hälsa och säkerhet är inskrivna i fördragen gäller motsvarande inte aspekter på funktionshinder. EES-avtalet innehåller ingen exakt motsvarighet till Romfördragets artikel 100a.4, enligt vilken en medlemsstat kan ställa högre krav på säkerhet, om man kan bevisa att det inte rör sig om dolda handelshinder. Däremot ger EES-avtalet möjlighet till vetorätt för EFTA-länderna (artikel 102), men skulle det gå så långt att den sätts i verket, uppstår mycket negativa effekter för EFTA-länderna eftersom avtalet provisoriskt suspenderas i den delen. Möjligheten kan inte väntas användas utom i yttersta nödfall och får nog betraktas som i det närmaste teoretisk.

Det dominerande sättet att arbeta på inom den sociala dimensionen är andra typer av samarbeten än lagstiftning. Någon gemensam social- och välfärdspolitik finns inte och väntas inte utvecklas mer än när det gäller att formulera gemensamma allmänt hållna mål.

En viktig påverkan av den sociala dimensionen sker indirekt, främst i de delar som reglerar arbetslivet. När de länder som Sverige konkurrerar med gemensamt sätter minimiregler, minskar det pressen på arbetsvillkoren i Sverige och andra länder som har ett omfattande skydd för arbetstagarna. Risken för social dumping minskar.

Inom ramen för EES kan Sverige genom de samråds- och samarbetsmöjligheter som finns genom avtalet påverka utvecklingen och även ta initiativ till behandling av olika frågor. Troligen får Sverige möjlighet att bidra med experter i EG-kommissionen och i vissa kommittéer och institutioner. Hur mycket Sverige kan delta bestäms från fall till fall, och det är EG som fattar besluten om detta.

När det gäller folkhälsosamarbetet innebär EES-avtalet endast deltagande i program utan möjlighet att delta i beslut om inriktning och utveckling. Däremot omfattas Sverige av produktdirektiv som antagits inom ramen för samarbetet, t.ex. rörande tobak.

EU-medlemskap

Den största skillnaden mellan EES och medlemskap gäller Sveriges deltagande i beslutsprocessen, framför allt i fråga om framtida allmän inriktning och policy samt inriktning av nya direktiv och projekt.

En annan skillnad är att Sverige deltar fullt ut i samarbetet inom ramen för det sociala protokollet och på folkhälsoområdet.

Ytterligare en skillnad är att Sverige deltar i den sociala fonden och övriga strukturfonder. Det är inte troligt att de belopp som eventuellt kan komma Sverige tillgodo är särskilt betydande; fonderna är i första hand avsedda för gemenskapens fattigare delar, även om alla länder får del av dem. Det som är intressant i detta sammanhang är främst möjligheterna att påverka och medverka i samarbetet.

Utanför EES och EU

Utanför EES och EU är Sverige inte bundet av EG:s minimikrav. Formellt kan Sverige införa vilken lagstiftning som helst på detta område.

Det innebär också att det står svenska politiker fritt att besluta om förändringar av svensk lagstiftning som innebär att reglerna kommer under EG:s miniminivåer, så länge de inte bryter mot andra internationella åtaganden. Övervaknings- och klagomålsprocedurerna är inte alls lika långtgående som inom EG, och det finns inte heller några sanktionsmöjligheter (bilaga 3).

Liksom i de övriga alternativen för svensk integration med EU kan de politiska besluten också ställa betydligt högre krav än EG:s regler. I praktiken blir det troligen mycket svårt att genomföra åtgärder som avviker för mycket från omvärldens om de är av den arten att de negativt påverkar företagens konkurrenskraft. Företagen måste sannolikt i så fall kompenseras på annat sätt, t.ex. genom att arbetstagarna eller andra än företagen står för kostnaderna eller genom att företagen ges andra fördelar som utjämnar kostnaderna.

Utanför EES och EU har Sverige givetvis inte några möjligheter att delta i

utformningen av den sociala dimensionen. Genom bilaterala avtal skulle samarbeten på enskilda områden kunna tänkas bli etablerade. Ett exempel skulle kunna vara den typ av informationsutbyte som hittills förekommit på arbetsmiljöområdet.

Appendix 4:1

Europeiska gemenskapens stadga om grundläggande sociala rättigheter för arbetstagare

STATS- OCH REGERINGSCHEFERNA I EUROPEISKA GEMENSKAPER-
NAS MEDLEMSSTATER HAR VID SITT MÖTE I STRASBOURG DEN
9 DECEMBER 1989¹ MED BEAKTANDE AV FÖLJANDE ANTAGIT EN
FÖRKLARING SOM UTGÖR "EUROPEISKA GEMENSKAPENS STADGA
OM GRUNDLÄGGANDE SOCIALA RÄTTIGHETER FÖR ARBETSTAGA-
RE".

Enligt villkoren i artikel 117 i Romfördraget har medlemsstaterna enats om att levnads- och arbetsvillkoren för arbetstagare behöver förbättras så att en harmonisering av dessa möjliggörs samtidigt som de uppnådda förbättringarna bibehålls.

I överensstämmelse med slutsatserna vid Europeiska rådets möten i Hannover och på Rhodos ansåg Europeiska rådet vid sitt möte i Madrid att man i samband med att den gemensamma Europeiska marknaden skapas måste lägga samma vikt vid såväl de sociala som de ekonomiska aspekterna och därför måste dessa utvecklas på ett väl avvägt sätt.

Europaparlamentets resolutioner av den 15 mars 1989, den 14 september 1989 och den 22 november 1989 och Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande av den 22 februari har beaktats.

Förverkligandet av den gemensamma marknaden är det mest effektiva medlet att skapa arbeten och säkerställa högsta möjliga välmåga inom gemenskapen; skapandet av nya arbetstillfällen måste ges högsta prioritet vid förverkligandet av den gemensamma marknaden; gemenskapen måste i framtiden anta utmaningen i fråga om ekonomisk konkurrenskraft, särskilt med hänsyn till regionala obalanser.

¹ Texten har antagits av stats- eller regeringscheferna i elva medlemsstater.

Samförstånd mellan arbetsmarknadens parter bidrar till att stärka företagens konkurrenskraft, ekonomin som helhet och till att skapa nya arbetstillfällen; i detta avseende är det en mycket viktig förutsättning för att säkerställa en bestående ekonomisk utveckling.

Förverkligandet av den gemensamma marknaden måste främja såväl tillnärmning av förbättringar i levnads- och arbetsvillkor som ekonomisk och social sammanhållning inom Europeiska gemenskapen samtidigt som en snedvridning av konkurrensen undviks.

Förverkligandet av den gemensamma marknaden måste innebära förbättringar på det sociala området för arbetstagare inom Europeiska gemenskapen, särskilt i fråga om fri rörlighet, levnads- och arbetsvillkor, hälsa och säkerhet i arbetet, socialt skydd, utbildning och yrkespraktik.

För att säkerställa jämlikhet är det viktigt att bekämpa varje form av diskriminering, inklusive diskriminering som grundar sig på kön, hudfärg, ras, åsikter och tro samt att i en anda av solidaritet bekämpa social utslagning.

Medlemsstaterna bör garantera att arbetstagare från icke-medlemsstater och deras familjemedlemmar, vilka lagligen uppehåller sig i en av Europeiska gemenskapens medlemsstater, vad avser levnads- och arbetsvillkor behandlas på liknande sätt som de arbetstagare som är medborgare i medlemsstaten ifråga.

Inspiration bör hämtas från Internationella arbetsorganisationens konventioner och från den sociala stadga som antagits av Europarådet.

Fördraget, som ändrats genom Europeiska enhetsakten, innehåller bestämmelser som fastställer gemenskapens befogenheter bland annat i fråga om fri rörlighet för arbetstagare (artiklarna 7, 48-51), etableringsrätten (artiklarna 52-58), det sociala området enligt de villkor som anges i artiklarna 117-122, – särskilt vad avser förbättring av hälsa och säkerhet i arbetsmiljön (artikel 118a), en utveckling av dialogen mellan arbetsgivare och arbetstagare på europeisk nivå (artikel 118b), lika lön för kvinnor och män för lika arbete (artikel 119) – allmänna principer för att genomföra en gemensam politik i fråga om yrkesutbildning (artikel 128), ekonomisk och social sammanhållning (artikel 130a-130e), och mer allmänt, en tillnärmning av lagstiftningen (artiklarna 100, 100a, och 235); genomförandet av stadgan måste inte innebära en utvidgning av gemenskapens befogenheter så som de definieras i fördragen.

Målet med den nuvarande stadgan är å ena sidan att befästa de framsteg som gjorts inom det sociala området, med hjälp av medlemsstaterna, arbetsmarknadens parter och gemenskapen.

Å andra sidan är målet med stadgan att högtidligt förklara att genomförandet av Europeiska enhetsakten måste ske med full hänsyn till den sociala dimensionen i gemenskapen och att det i detta sammanhang är nödvändigt att på lämplig nivå säkerställa utvecklingen av sociala rättigheter för arbetstagare inom Europeiska gemenskapen, särskilt anställda och egenföretagare.

I enlighet med slutsatserna vid Europeiska rådets möte i Madrid måste det

klargöras vilken vikt som skall läggas vid gemenskapsregler, nationell lagstiftning och kollektivavtal.

Med stöd av subsidiaritetsprincipen ligger ansvaret för att ta de initiativ vad avser genomförandet av dessa sociala rättigheter hos medlemsstaterna eller de enheter som de består av och, inom ramen för dess befogenheter, hos Europeiska gemenskapen; genomförandet får ske i form av lagar, kollektivavtal eller förekommande praxis på olika lämpliga nivåer och kräver inom många områden ett aktivt deltagande av arbetsmarknadens parter.

Den högtidliga förklaringen om grundläggande sociala rättigheter på europeisk gemenskapsnivå får inte vid genomförandet ge anledning till en försämring jämfört med de förhållanden som för närvarande råder i varje medlemsstat.

Avdelning I

Grundläggande sociala rättigheter för arbetstagare

Fri rörlighet

1. Varje arbetstagare i Europeiska gemenskapen skall ha rätt till fri rörlighet inom hela gemenskapens territorium, om inte annat följer av restriktioner som grundas på hänsyn till den allmänna ordningen, allmän säkerhet eller allmän hälsa.
2. Rätten till fri rörlighet skall göra det möjligt för alla arbetstagare att söka arbete inom alla yrken i gemenskapen i enlighet med principerna om likabehandling vad avser tillgång på arbete, arbetsvillkor och socialt skydd i värdlandet.
3. Rätten till fri rörlighet skall också innebära
 - harmonisering av villkor för bosättning i samtliga medlemsstater, särskilt vad gäller återförening av familjer,
 - eliminering av hinder som uppstår på grund av att utbildningsbevis eller likvärdiga yrkeskvalifikationer inte godkänns,
 - förbättring av gränsarbetares levnads- och arbetsvillkor.

Anställning och ersättning

4. Varje individ skall vara fri att välja och söka arbete inom ett yrke i enlighet med de föreskrifter som tillämpas för varje yrke.
5. För allt arbete skall en skälig ersättning utgå.
 - I detta syfte skall, i enlighet med den ordning som tillämpas i varje land
 - arbetstagare garanteras en skälig lön, det vill säga en lön som är tillräcklig för att ge dem en acceptabel levnadsstandard,

- arbetstagare med andra anställningsvillkor än tillsvidareanställning på heltid skall få sin lön beräknad utifrån en skäligen referenslön,
 - löner får endast innehållas, beslagtas eller överföras i enlighet med nationell lag; sådana bestämmelser bör medföra åtgärder som gör det möjligt för arbetstagaren i fråga och hans/hennes familj att leva på minst existensminimum.
6. Varje individ måste ges tillgång till kostnadsfri offentlig arbetsförmedling.

Förbättring av levnads- och arbetsvillkor

7. Förverkligandet av den inre marknaden måste leda till att levnads- och arbetsvillkoren för arbetstagare inom Europeiska gemenskapen förbättras. Denna process måste vara resultatet av en tillnärmning av dessa villkor samtidigt som de uppnådda förbättringarna bibehålls, särskilt vad avser längden och planeringen av arbetstiden och formerna för anställning för andra än tillsvidareanställningar, såsom tidsbegränsade anställningar, deltidsanställningar, tillfälliga arbeten och säsongarbeten.

Förbättringen måste även, där så behövs, omfatta vissa aspekter av anställningsregler såsom förfaranden vid kollektiva uppsägningar och konkurser.

8. Varje arbetstagare inom Europeiska gemenskapen skall ha rätt till en ledighet varje vecka och betald semester varje år; semesterns längd måste harmoniseras stegvis i enlighet med nationell praxis.

9. Varje arbetstagares anställningsvillkor inom Europeiska gemenskapen skall föreskrivas i lagar, kollektivavtal eller anställningskontrakt, enligt den ordning som tillämpas i varje land.

Socialt skydd

Enligt den ordning som tillämpas i varje land gäller följande:

10. Varje arbetstagare i Europeiska gemenskapen skall ha rätt till ett fullgott socialt skydd och skall oberoende av sin ställning och storleken på det företag där han är anställd ha tillräckliga sociala trygghetsförmåner.

Personer som varken har kommit in eller inte åter har kunnat komma in på arbetsmarknaden och inte kan klara sitt uppehälle måste kunna få tillräckligt med medel och socialt stöd i övrigt för att klara sin särskilda situation.

Förenings- och förhandlingsfrihet

11. Arbetsgivare och arbetstagare inom Europeiska gemenskapen skall ha rätt att enligt önskemål bilda yrkessammanslutningar och fackföreningar för att

försvara sina ekonomiska och sociala intressen.

Varje arbetsgivare och varje arbetstagare skall vara fri att gå med i eller inte gå med i sådana sammanslutningar utan att lida personlig eller yrkesmässig skada.

12. Arbetsgivare eller arbetsgivarorganisationer å ena sidan och arbetstagarorganisationer å andra sidan skall ha rätt att förhandla och sluta kollektivavtal enligt de villkor som anges i nationell lagstiftning och praxis.

Dialogen mellan arbetsmarknadens parter på europeisk nivå måste utvecklas och får, om båda parter anser det vara önskvärt, resultera i att avtal sluts särskilt över yrkesgränser och områdesvis.

13. Rätten att vidta kollektiva åtgärder i händelse av en intressekonflikt skall innefatta strejkrätt, om inte annat följer av de villkor som finns fastställda i nationella bestämmelser och kollektivavtal.

För att förenkla avgörandet av arbetskonflikter bör upprättandet och användandet, på lämpliga nivåer, av förlikning, medling och skiljedomsförfaranden uppmuntras i enlighet med nationell praxis.

14. Medlemsstaternas interna rättsordning skall bestämma under vilka villkor och i vilken utsträckning de rättigheter som anges i artiklarna 11-13 skall tillämpas på anställda inom försvaret och polisen samt statligt anställda.

Yrkesutbildning

15. Varje arbetstagare inom Europeiska gemenskapen måste ha tillgång till yrkesutbildning och kunna dra nytta därav under sitt yrkesverksamma liv. De villkor som bestämmer vem som har tillgång till sådan utbildning får inte innehålla någon diskriminering på grund av nationalitet.

De behöriga offentliga myndigheterna, företagen eller arbetsmarknadens parter bör var och en inom sitt kompetensområde, införa och uppehålla livslånga utbildningssystem som gör det möjligt – särskilt genom rätt till ledighet under utbildning – för alla att fort- och vidareutbilda sig för att förbättra sina yrkeskunskaper eller skaffa sig nya, särskilt för att kunna följa med i den tekniska utvecklingen.

Lika behandling av kvinnor och män

16. Lika behandling av kvinnor och män måste säkerställas. Lika möjligheter för kvinnor och män måste skapas.

I detta syfte bör man mer kraftfullt anstränga sig att säkerställa genomförandet av principen om jämställdhet mellan kvinnor och män särskilt vad avser tillgång på arbete, lön, arbetsvillkor, socialt skydd, utbildning, yrkesutbildning och karriärmöjligheter.

System bör också utvecklas som gör det möjligt för kvinnor och män att förena sitt yrkes- och familjeliv.

Information för, samråd med och deltagande av arbetstagare

17. Information för, samråd med och deltagande av arbetstagare måste utvecklas på ett lämpligt sätt med hänsyn till gällande förfaranden i de olika medlemsstaterna.

Detta skall särskilt gälla för företag eller grupper av företag som har verksamhet eller företag i två eller flera av Europeiska gemenskapens medlemsstater.

18. Sådana former av information, samråd och deltagande måste genomföras i rimlig tid, särskilt i följande fall:

- Då ny teknik, som innebär stora förändringar för arbetskraften vad avser arbetsvillkor och arbetsfördelning, införs på företag.
- I samband med omstrukturering av verksamheten i företag eller vid samgåenden som har återverkningar på arbetstagarnas situation.
- Vid kollektiva uppsägningar.
- Då arbetstagare, särskilt gränsarbetare, påverkas av den anställningspolitik som tillämpas av de företag där de är anställda.

Arbetarskydd

19. Varje arbetstagare måste ha ett fullgott skydd i fråga om hälsa och säkerhet i sin arbetsmiljö. Lämpliga åtgärder måste vidtas för att uppnå en mer långtgående harmonisering av förhållandena på detta område samtidigt som de uppnådda förbättringarna bibehålls.

Dessa åtgärder skall särskilt ta hänsyn till behovet av utbildning, information, samråd och ett väl avvägt deltagande av arbetstagare vad avser de risker som uppstår och de mått och steg som vidtas för att eliminera eller begränsa dem.

Bestämmelserna ifråga om förverkligandet av den gemensamma marknaden skall vara en hjälp i säkerställandet av ett sådant skydd.

Skydd av barn och ungdomar

20. Utan att det påverkar tillämpningen av sådana regler som kan vara mer fördelaktiga för ungdomar, särskilt de regler som reglerar deras förberedelse för arbetslivet genom yrkesutbildning, och bestämmelser om undantag för vissa lätta arbeten, får en person inte ta anställning tidigare än det år då skolplikten upphör och på inga villkor innan personen i fråga uppnått en ålder av 15 år.

21. Ungdomar som förvärvsarbetar måste få en skälig ersättning i enlighet med nationell praxis.

22. Lämpliga åtgärder måste vidtas för att anpassa arbetsföreskrifter som gäller för yngre arbetstagare så att deras särskilda behov av utveckling, yrkesutbildning och tillgång på arbete tillgodoses.

Arbetstiden måste vara begränsad – och denna begränsning får inte heller vara möjlig att kringgå genom övertidsarbete – och nattarbete förbjudet i synnerhet för arbetstagare under 18 års ålder, förutom i fall av vissa arbeten som finns angivna i nationell lagstiftning eller nationella föreskrifter.

23. Efter det att de fullgjort sin obligatoriska utbildning måste ungdomar ha rätt till en inledande yrkesutbildning under en tidsperiod som är så lång att de kan anpassa sig till de krav som kommer att ställas på dem i deras yrkesliv; för ungdomar bör sådan utbildning ske under arbetstid.

Äldre

I enlighet med den ordning som tillämpas i respektive land gäller följande:

24. Varje arbetstagare inom Europeiska gemenskapen måste vid tiden för sin pensionering ha möjlighet att få medel som ger honom eller henne en acceptabel levnadsstandard.

25. En person som har uppnått pensionsåldern men inte har rätt till pension eller som inte har några andra existensmedel, måste ha rätt till tillräckliga ekonomiska medel samt till medicinsk vård och socialt stöd som är anpassade till personens behov.

Personer med funktionshinder

26. Alla personer med funktionshinder, oberoende av anledningen till och typen av funktionshinder, måste ha rätt till särskilda konkreta åtgärder som syftar till att förbättra deras samhällsliga och yrkesmässiga integrering.

Dessa åtgärder måste, beroende på förmånstagarens kapacitet, särskilt omfatta yrkesutbildning, ergonomi, tillgänglighet, rörlighet, transportmedel och bostad.

Avdelning II

Stadgans genomförande

27. Det är i synnerhet medlemsstaternas ansvar att, i enlighet med nationell praxis, genom lagstiftning eller kollektivavtal garantera de grundläggande sociala rättigheterna i denna stadga och genomföra de åtgärder på det sociala

området som är nödvändiga för att den gemensamma marknaden skall fungera friktionsfritt och utgöra en del av en strategi mot ekonomisk och social sammanhållning.

28. Europeiska rådet inbjuder kommissionen att så snart som möjligt lägga fram förslag som faller inom ramen för dess befogenheter enligt fördragen, i syfte att när den gemensamma marknaden har förverkligats anta rättsakter som möjliggör ett effektivt genomförande av de rättigheter som omfattas av gemenskapens kompetensområde.

29. Kommissionen skall varje år under de tre sista månaderna upprätta en rapport om tillämpningen av stadgan i medlemsstaterna och i Europeiska gemenskapen.

30. Kommissionens rapport skall föreläggas Europeiska rådet, Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén.

Appendix 4:2

Preliminär översättning (Utrikesdepartementets handelsavdelning 1992)

PROTOKOLL OM SOCIALPOLITIK

DE FÖRDRAGSSLUTANDE PARTERNA

SOM KONSTATERAR att elva medlemsstater, dvs. Konungariket Belgien, Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Hellenska Republiken, Konungariket Spanien, Franska Republiken, Irland, Italienska Republiken, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna och Portugisiska Republiken önskar fortsätta längs den väg som utstakades i socialpakten från 1989, att de inbödes har ingått avtal om detta, att detta avtal fogas till detta protokoll, att detta protokoll och nämnda avtal inte inverkar på bestämmelserna i detta fördrag, särskilt bestämmelserna rörande socialpolitik, som utgör en integrerad del av den gällande gemenskapsrätten:

1. är eniga om att bemyndiga dessa elva medlemsstater att begagna fördragets institutioner, förfaranden och mekanismer för att inbördes anta och, vad de själva angår, genomföra de rättsakter och beslut som är nödvändiga för genomförandet av ovannämnda avtal.

2. Förenade Konungariket Storbritannien och Nordirland skall inte delta i rådets överläggningar och beslut om kommissionsförslag som läggs fram på grundval av detta protokoll och ovannämnda avtal.

Med avvikelse från artikel 148.2 i fördraget skall rådets åtgärder som vidtas i enlighet med detta protokoll och som skall antas med kvalificerad majoritet anses vara antagna om de har erhållit minst 44 röster. Enhällighet bland rådets medlemmar med undantag av Förenade Konungariket Storbritannien och Nordirland krävs för rådets rättsakter som skall antas enhälligt och för sådana som innebär ändringar av kommissionens förslag.

Rättsakter som antas av rådet samt de eventuella finansiella konsekvenserna av dessa, bortsett från administrativa kostnader för institutionerna, skall inte gälla Förenade Konungariket Storbritannien och Nordirland.

3. Detta protokoll skall fogas till Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.

AVTAL OM SOCIALPOLITIK MELLAN EUROPEISKA GEMENSKAPENS
MEDLEMSSTATER MED UNDANTAG AV FÖRENADE KONUNGARIKET
STORBRITANNIEN OCH NORDIRLAND

UNDERTECKNADE ELVA FÖRDRAGSSLUTANDE PARTER, dvs. Konungariket Belgien, Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Helleniska Republiken, Konungariket Spanien, Franska Republiken, Irland, Italienska Republiken, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna och Portugisiska Republiken, (härefter kallade "medlemsstaterna"),

SOM ÖNSKAR genomföra socialpakten av 1989 på grundval av den gällande gemenskapsrätten,

MED BEAKTANDE AV protokollet om socialpolitik,

HAR ENATS om följande:

Artikel 1¹

Gemenskapen och medlemsstaterna skall ha som målsättning att främja sysselsättning, förbättrade levnads- och arbetsförhållanden, ett fullgott socialt skydd, dialogen mellan arbetsmarknadens parter samt utvecklingen av mänskliga resurser som ett medel att uppnå varaktigt hög sysselsättning och bekämpa utslagning. I detta syfte skall gemenskapen och dess medlemsstater vidta åtgärder som tar hänsyn till olika former av nationell praxis, särskilt beträffande avtalsförhållanden och behovet av att bevara gemenskapsekonomins konkurrenskraft.

Artikel 2

1. För att förverkliga målen i artikel 1 skall gemenskapen understödja och komplettera medlemsstaternas verksamhet inom följande områden:

- förbättringar, särskilt av arbetsmiljön, för att skydda arbetstagarnas hälsa och säkerhet,
- arbetsvillkor,
- information till och samråd med arbetstagarna,
- likhet mellan kvinnor och män vad avser möjligheter på arbetsmarknaden

¹ Den preliminära översättningen har ändrats för att ge bättre överensstämmelse med den ursprungliga texten.

och behandling i arbetslivet,

- inträde på arbetsmarknaden av personer som står utanför denna, utan att detta påverkar tillämpningen av artikel 127 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (härefter kallat "fördraget").

2. För detta ändamål kan rådet genom direktiv besluta om minimikrav som gradvis skall tillämpas, med beaktande av de villkor och de tekniska regler som gäller i varje medlemsstat. Dessa direktiv skall undvika att pålägga administrativa, finansiella och rättsliga bördor av en sådan art att de hämmar etableringen och utvecklingen av små och medelstora företag.

Rådet skall fatta beslut i enlighet med det förfarande som anges i artikel 189c i fördraget efter samråd med Ekonomiska och sociala kommittén.

3. På följande områden skall rådet dock fatta sina beslut enhälligt på förslag av kommissionen efter samråd med Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén:

- social trygghet och socialt skydd för arbetstagarna,
 - skydd för arbetstagarna vid upphävande av deras anställningsavtal,
 - företrädande och kollektivt tillvaratagande av arbetstagarnas och arbetsgivarnas intressen (inbegripet medbestämmande), om inte annat följer av punkt 6,
 - anställningsvillkor för medborgare i tredje land med lagligt hemvist inom gemenskapens territorium,
 - ekonomiska bidrag till åtgärder för att främja sysselsättning och skapa arbetstillfällen, om inte annat följer av bestämmelserna om socialfonden.
4. En medlemsstat kan överlåta åt arbetsmarknadens parter, på deras gemensamma begäran, att införa direktiv som har beslutats enligt punkterna 2 och 3.

I så fall skall den se till att arbetsmarknadens parter, senast vid den tidpunkt när ett direktiv skall vara genomfört i enlighet med artikel 189, har infört de nödvändiga bestämmelserna genom avtal; den berörda medlemsstaten skall i detta syfte vidta nödvändiga åtgärder för att när som helst kunna säkerställa de resultat som föreskrivs i direktivet.

5. Bestämmelser som antas enligt denna artikel skall inte hindra en medlemsstat från att vidmakthålla eller införa strängare skyddsåtgärder, om dessa är förenliga med fördraget.

6. Bestämmelserna i denna artikel skall inte vara tillämpliga på löner, föreningsrätten, strejkrätten eller rätten till lockout.

Artikel 3

1. Kommissionen skall ha till uppgift att främja samråd mellan arbetsmarknadens parter på gemenskapsnivå och skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att underlätta dialogen mellan dem genom att sörja för ett väl avvägt stöd till parterna.

2. För detta ändamål skall kommissionen, innan den lägger fram socialpolitiska förslag, samråda med arbetsmarknadens parter beträffande de följder som gemenskapens åtgärder kan få.
3. Om kommissionen efter sådant samråd anser att gemenskapen bör vidta åtgärder, skall den samråda med arbetsmarknadens parter beträffande det planerade förslaget. Arbetsmarknadens parter skall avge ett yttrande eller, när så är lämpligt, en rekommendation till kommissionen.
4. I samband med sådant samråd kan arbetsmarknadens parter meddela kommissionen att de önskar inleda det förfarande som anges i artikel 4. Förfarandets varaktighet skall begränsas till nio månader, såvida inte de berörda parterna och kommissionen gemensamt beslutar om att förlänga det.

Artikel 4

1. Om arbetsmarknadens parter så önskar, kan dialogen mellan dem på gemenskapsnivå leda till kontraktsförhållanden, inklusive avtal.
2. Avtal som träffas på gemenskapsnivå skall tillämpas antingen enligt de förfaranden som gäller för arbetsmarknadens parter i de olika medlemsstaterna eller, när det gäller frågor som omfattas av artikel 2, på gemensam begäran av de undertecknande parterna, genom beslut av rådet på förslag av kommissionen.
Rådet skall besluta med kvalificerad majoritet utom när ett avtal innehåller en eller flera bestämmelser som berör något av de områden som anges i artikel 2.3, då beslutet skall vara enhälligt.

Artikel 5

För att uppnå de mål som anges i artikel 1, och om inte annat följer av övriga bestämmelser i detta fördrag, skall kommissionen främja samarbetet mellan medlemsstaterna och underlätta för dem att samordna sin verksamhet på alla de socialpolitiska områden som behandlas i detta avtal.

Artikel 6

1. Varje medlemsstat skall se till att principen om lika lön för kvinnliga och manliga arbetstagare för samma arbete tillämpas.
2. I denna artikel skall med "lön" förstås den gängse grund- eller minimilönen samt alla övriga förmåner som arbetstagaren direkt eller indirekt, kontant eller som naturaförmån får av arbetsgivaren på grund av anställningen.
Lika lön utan diskriminering innebär att
 - a) ackordslön för lika arbete skall fastställas enligt samma beräkningsgrunder,
 - b) tidlön skall vara lika för samma arbete.
3. Denna artikel skall inte hindra en medlemsstat från att bibehålla eller införa

bestämmelser som ger kvinnor vissa fördelar som gör det lättare för dem att utöva ett visst yrke eller förebygger eller kompenserar nackdelar i deras yrkeskarriärer.

Artikel 7

Kommissionen skall årligen utarbeta en rapport om situationen vad avser förverkligandet av de mål som anges i artikel 1, inbegripet den demografiska situationen inom gemenskapen. Den skall översända rapporten till Europaparlamentet, rådet och Ekonomiska och sociala kommittén.

Europaparlamentet får anmoda kommissionen att utarbeta rapporter om särskilda problem på det sociala området.

Förklaringar

1. Förklaring om artikel 2.2

De elva fördragsslutande parterna konstaterar att det under överläggningarna om artikel 2.2 i detta avtal har rått enighet om att gemenskapen genom att fastställa minimikrav för skydd av arbetstagarnas säkerhet och hälsa inte avser att på ett sätt som inte är motiverat med hänsyn till omständigheterna diskriminera mot arbetstagare i små och medelstora företag.

2. Förklaring om artikel 4.2

De elva fördragsslutande parterna förklarar att första steget i genomförandet på gemenskapsnivå av de avtal mellan arbetsmarknadens parter som avses i artikel 4.2 består i att utveckla avtalens innehåll genom kollektiva förhandlingar enligt varje medlemsstats regler och att detta således inte innebär att medlemsstaterna är skyldiga att tillämpa dessa avtal direkt eller att utarbeta regler för deras genomförande eller att de är skyldiga att ändra gällande nationell lagstiftning för att underlätta genomförandet.



5 Fri rörlighet för personer

5.1 EG:s gemensamma arbetsmarknad

Att fritt kunna flytta mellan länder utan hinder av gränser och förbud har varit betydelsefullt i alla tider. Den friheten kom att inskränkas efter första världskriget och gränshindren har därefter blivit allt högre i syfte att bl.a. förhindra arbetslöshet, brottslighet och terrorism. Vad har gjorts inom EG för att återinföra och uppmuntra den fria rörligheten för personer? Har EG:s fria arbetsmarknad inneburit att medborgarna utnyttjat möjligheten att bo och arbeta i ett annat land i någon större utsträckning?

Att studera, arbeta och starta egen verksamhet i ett annat land har blivit en möjlighet för svenskar genom EES-avtalet. Är det någon skillnad mellan ett svenskt EU-medlemskap och ett EES-avtal i fråga om den fria rörligheten för personer? Blir det en stor omflyttning till och från Sverige vid ett svenskt EU-medlemskap? Inträder denna omflyttning redan vid EES-avtalet och vilka flyttar i så fall?

Hur blir det med pensionen om man arbetar i olika länder under sin yrkesverksamma tid? Vad händer vid sjukdom i ett annat land – får man erforderlig vård och vem står för kostnaderna? Har en medborgare från ett land inom EES som kommit för att söka arbete i Sverige rätt till bistånd? Innebär redan EES-avtalet att en svensk medborgare med sin svenska sjuksköterskeexamen kan söka arbete som sjuksköterska i ett annat EES-land?

Detta kapitel inleds med en beskrivning av EG:s principer för personers fria rörlighet och hur stor rörligheten varit hittills. Därefter följer en analys av hur den fria rörligheten påverkar social välfärd och jämställdhet.

Regelverket

En gemensam arbetsmarknad är en av EG:s hörnpelare. Redan i Romfördraget från år 1957 nämns att gemenskapen skall ha som målsättning att underlätta för arbetstagarna att röra sig mellan länderna. Det var således inte fråga om fri

invandring mellan EG-länderna utan om fri rörlighet för arbetstagare. Tillsammans med den fria rörligheten för varor, tjänster och kapital skall detta tillförsäkra gemenskapen tillväxt och en höjning av levnadsstandarden.

Den fria rörligheten skall således ses dels som en rättighet för medborgarna och deras familjer att bo och arbeta var de vill, dels som en förutsättning för att den inre marknadens potential skall kunna utnyttjas fullt ut.

De grundläggande bestämmelserna om den fria rörligheten för personer finns i Romfördragets artikel 48, enligt vilken varje på nationalitet grundad diskriminering mellan arbetstagarna i medlemsstaterna är förbjuden såvitt gäller sysselsättning, lön och övriga arbetsvillkor. Artikel 52 reglerar etableringsrätten. Reglerna i Romfördraget har direkt effekt, dvs. de blir utan transformeringsåtgärder en del av medlemsländernas interna rättsordning och är bindande för nationella domstolar och myndigheter.

För att kunna uppfylla målen i Romfördraget har olika förordningar och direktiv antagits. De viktigaste på det här området är:

- Rådets direktiv 64/221/EEG om samordningen av särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa.
- Rådets förordning (EEG) nr 1612/68 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen.
- Rådets direktiv 68/360/EEG om avskaffande av restriktioner för rörlighet och bosättning inom gemenskapen för medlemsstaternas arbetstagare och deras familjer.
- Kommissionens förordning (EEG) nr 1251/70 om arbetstagares rätt att stanna kvar inom en medlemsstats territorium efter att ha varit anställda där.
- Rådets förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen.
- Rådets förordning (EEG) nr 574/72 om tillämpning av förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen.
- Rådets direktiv 77/486/EEG om undervisning av barn till migrerande arbetstagare.

Genom detta regelverk skall medborgare i medlemsländerna och deras familjemedlemmar tillförsäkras följande:

Arbets- och etableringsrätt: rätten att fritt resa till annat medlemsland för att där söka efter ett tillfälligt/permanent arbete eller för att etablera verksamhet.

Likabehandling: rätten till samma anställnings- och arbetsvillkor som värdlandets egna medborgare. Man skall också behandlas lika i fråga om utbild-

nings- och omskolningsaktiviteter och ha samma rätt till medlemskap i fackförening.

Sociala förmåner: rätten till samma sociala och skattemässiga förmåner som värdlandets egna medborgare.

Skydd vid pension: rätten att stanna kvar i landet efter det man slutat sin anställning och rätt att få ut pension från de länder man varit anställd i.

När det gäller barn till migrerande arbetstagare skall värdlandet vidta lämpliga åtgärder för att främja att barnen får undervisning i hemspråket och i ursprungslandets kultur i syfte att underlätta deras eventuella återanpassning i den medlemsstat de kom ifrån.

Den fria rörligheten för personer kommer inte bara den arbetande befolkningen till godo. Den personkrets som omfattas av den fria rörligheten är numera utökad genom följande tre direktiv:

- Rådets direktiv 90/364/EEG om rätt till bosättning
- Rådets direktiv 90/365/EEG om rätt till bosättning för anställda och egna företagare som inte längre är yrkesverksamma
- Rådets direktiv 90/366/EEG om rätt till bosättning för studerande.

Genom de tre nämnda direktiven har således även vissa s.k. icke ekonomiskt aktiva personer (och deras familjemedlemmar) samma möjligheter att röra sig fritt inom EG. Det sägs dock uttryckligen att de inte får ligga värdlandets välfärdssystem till last; de skall kunna klara sig ekonomiskt på egen hand, t.ex. genom pension, studiemedel eller förmögenhet. Dessutom krävs att de har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i landet.

Den fria rörligheten för personer är dock inte helt utan undantag. Avvikelser från likabehandlingsprincipen kan tillåtas när statens allmänna intressen som t.ex. försvaret måste skyddas. Medlemsstater har vidare under vissa förhållanden rätt att neka personer från andra medlemsländer tillträde. Det kan t.ex. vara fallet när en person utgör ett hot mot allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Diskriminerande åtgärder får inte ske utifrån värdlandets ekonomiska intressen utan måste motiveras av utlänningens personliga uppförande eller förhållanden i det enskilda fallet. Det kan i dessa fall röra sig om narkotikamissbruk, djupgående mentala störningar eller allvarliga smittsamma sjukdomar.

Rörligheten inom EU

När den fria rörligheten för arbetstagare diskuterades under 1960-talet fanns i Tyskland farhågor för att en våg av arbetskraft skulle komma från Italien. Bakgrunden var att Italien hade den högsta arbetslösheten bland EG-länderna. Någon sådan våg uppstod aldrig. Inte heller Storbritanniens, Irlands och Danmarks inträde i marknaden år 1973 eller Greklands inträde år 1981 medförde någon ökning av arbetskraftens rörlighet. Västståndsklyftorna var inte tillräckligt

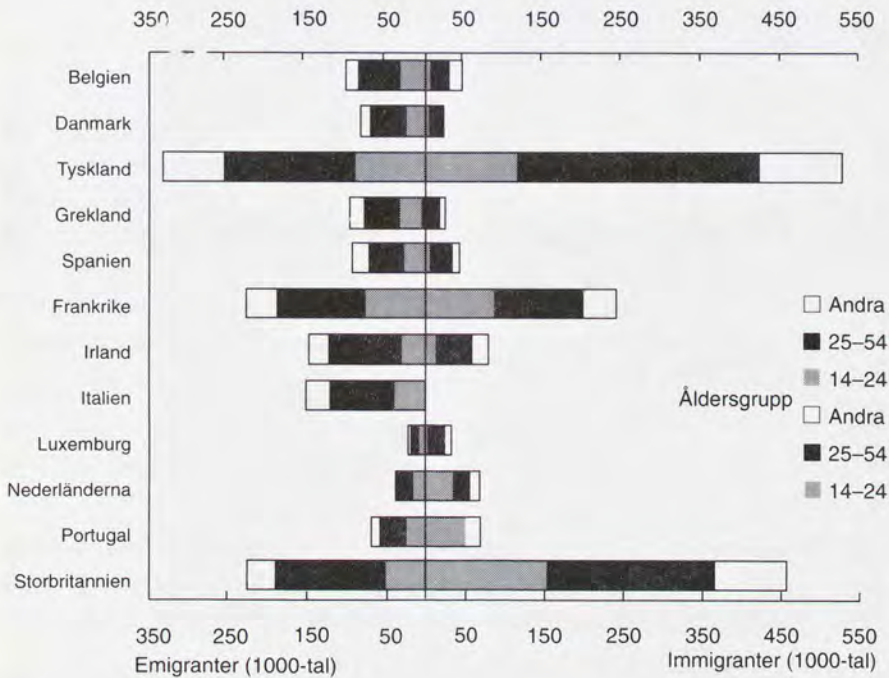
stora. För de arbetslösa har ersättningen varit så pass hög i hemlandet att incitamenten ofta varit små att söka arbete i andra länder. Det har varit lättare för EG-länderna att rekrytera arbetskraft från länder utanför EG där lönerna varit lägre.

Beträffande den fria rörligheten inom EU är följande av intresse:

- Under åren 1987 till 1991 flyttade ca 1,5 miljoner personer från en medlemsstat till en annan, i medeltal 300 000 per år. Det är mindre än 0,1 % av EG:s totala befolkning.
- Av dem som flyttade under åren 1987 till 1991 var en relativt hög andel i åldern 14–54 år och en mycket stor andel av denna grupp var mellan 14 och 24 år. Sannolikt sökte dessa ett första arbete eller arbetslivserfarenhet i ett annat land.
- Flertalet medborgare som bor i ett annat medlemsland än sitt eget flyttade dit under högkonjunkturåren 1955–1973.
- En anställning i Nordamerika är fortfarande mer attraktivt för många högutbildade än ett motsvarande arbete i ett EU-land.
- EU-ländernas socialförsäkringssystem inkl. arbetslöshetsförsäkring är relativt väl utbyggda vilket innebär att den som är arbetslös som regel föredrar att stanna kvar i hemlandet med arbetslöshetsunderstöd framför att söka ett nytt arbete i ett annat land.
- Den kvinnliga förvärvsfrekvensen ökar i alla medlemsländer. Detta kan vara ett hinder för vissa familjer som vill flytta oavsett om det gäller inom landet eller till ett annat land – det gäller ju att hitta två nya jobb.

Diagram 5.1 visar rörligheten inom gemenskapen åren 1987–1991.

Diagram 5.1 Rörligheten inom EG, genomsnitt åren 1987–1991



Anm.: Data för hur många som flyttat till Italien under denna period saknas.
Luxemburg: Kvinnor 0,9 %, Män 1,6 %

Källa: Employment in Europe, EG-kommissionen 1993b

Som bakgrund till uppgifterna i diagram 5.1 skall nämnas att

- Tyskland och Storbritannien hade relativt många "nya jobb" under perioden. Av diagrammet framgår att immigrationen till Tyskland och Storbritannien var större än emigrationen från dessa länder.
- Belgien och Danmark däremot hade relativt få "nya jobb". Som framgår av diagrammet var för dessa länder emigrationen större än immigrationen under perioden i fråga.
- Irland och Spanien hade höga arbetslöshetstal. Även för dessa länder var emigrationen större än immigrationen under åren 1987–1991.

Rörligheten mellan länder beror på en rad faktorer som bildar ett mycket komplext mönster. Rörligheten kan därför inte enbart förklaras av att människor flyttar från ett område med hög arbetslöshet till ett annat där det finns fler

arbetstillfällen. I avsnitt 5.7 diskuteras mer ingående olika motiv för att flytta från ett land till ett annat.

5.2 Den nordiska arbetsmarknaden

År 1954 undertecknade de nordiska länderna en överenskommelse om en gemensam arbetsmarknad. Samma år avskaffades passtvangen och kravet på uppehållstillstånd för nordiska medborgare då de vistas i annat nordiskt land. Det ansågs vara en grundläggande rättighet för nordiska medborgare att fritt kunna ta anställning och bosätta sig i ett annat nordiskt land.

Det nordiska samarbetet på arbetsmarknaden regleras av särskilda överenskommelser och konventioner. De viktigaste förutom avtalet om en gemensam nordisk arbetsmarknad är:

- Riktlinjer för nordiskt arbetsförmedlingsarbete
- Nordisk överenskommelse om förmåner vid arbetslöshet (ersätts av EES-avtalets regler)
- Samarbete om yrkesinriktad rehabilitering och arbetsmarknadsutbildning
- Nordisk arbetsmarknad för personer som genomgått en behörighetsgivande högre utbildning omfattande minst tre års studier
- Nordisk arbetsmiljökonvention.

Viktig i detta sammanhang har också varit den Nordiska konventionen om social trygghet. Denna multilaterala konvention mellan de nordiska länderna ersätts till stor del av EES-avtalets regler.

Rörligheten inom Norden

Grundtanken med en fri arbetsmarknad är att man skall kunna söka och ta ett arbete var man önskar. Lediga jobb i ett land är dock en grundläggande förutsättning för en omfattande rörlighet mellan två länder. En annan viktig förutsättning är att skillnaderna i reallöner är så stora att den enskilde anser att det lönar sig att flytta.

Fram till början av 1980-talet var reallöneskillnaderna mellan de nordiska länderna stora i synnerhet mellan Sverige och Finland. Parad med en efterfrågan på arbetskraft i Sverige uppstod en bruttoinvandring från Finland till Sverige. Det var således lätt att locka över finsk arbetskraft till Sverige. När reallönerna utjämnades minskade strömmarna från Finland till Sverige. Återvandringen till Finland blev till och med större än utvandringen. I realiteten har det under 1980-talet inte spelat någon roll hur många vakanser som funnits i Sverige. Löneskillnaderna har varit för små för att locka finsk arbetskraft till Sverige.

Trots hög arbetslöshet i Danmark och Finland, stigande löneläge i Norge och så sent som för ett par år sedan stor efterfrågan på arbetskraft i Sverige har flyttningen inom Norden minskat. Strömmarna inom Norden är således svaga trots ländernas stora likheter i fråga om kultur, traditioner och språk (finska språket undantaget). Om reallöneskillnaderna mellan de nordiska länderna fortsätter att vara små kommer sannolikt migrationen vid likartad arbetsmarknadssituation även i fortsättningen vara låg.

Strömmarna inom Norden år 1991 återges i tabell 5.1. Det bör noteras att antalet personer som i Sverige registrerats som flyttade från Sverige till Danmark rimligen borde överensstämma med det antal personer som i Danmark registrerats som emigrerade från Sverige. Av registreringstekniska skäl uppstår dock smärre olikheter i uppgifterna från de olika länderna.

Tabell 5.1 Immigration och emigration mellan de nordiska länderna år 1991 (Finland år 1990)

	Danmark ¹ 1991		Finland 1990		Island 1991		Norge 1991		Sverige 1991	
	Till	Från ²	Till	Från	Till	Från	Till	Från	Till	Från
Danmark	4379	2913	209	237	954	798	2403	2405	2226	3026
Finland	273	238	—	—	34	44	289	237	3343	5344
Island	713	834	29	17	—	—	299	354	561	840
Norge	2520	2466	394	191	365	312	—	—	3339	5271
Sverige	3014	2200	5939	4019	872	594	5240	3284	—	—
Summa	10899	8651	6571	4464	2225	1748	8231	6280	9469	14481

¹ Inkl. invandrare till och från Färöarna och Grönland

² Inkl. utländska medborgare och statslösa

5.3 Danmark – del av både EU och Norden

Rörligheten till och från Danmark

Sedan den 1 juli 1973 tillhör Danmark både EG:s och Nordens gemensamma arbetsmarknad. Danska medborgare har goda möjligheter att ta arbete inom EG resp. Norden – och omvänt har medborgare i länder i dessa områden motsvarande möjligheter att arbeta i Danmark. Detta har dock inte lett till någon omfattande migration.

Tabell 5.2 Rörligheten mellan Danmark och elva andra länder år 1991

	Danmark 1991			
	Immigranter	varav danska medborgare	Emigranter	varav danska medborgare
Belgien	460	384	506	453
Frankrike	1260	815	1324	1022
Grekland	248	130	202	162
Italien	547	305	608	374
Nederländerna	497	171	510	309
Spanien	948	747	797	674
Storbritannien	3672	2482	3472	2691
Tyskland	2425	1390	2793	2165
- - - -				
USA	3627	2077	3858	2340
Sverige	3014	2077	2200	1580
Norge	2520	1605	2466	1750

Uppgifterna avseende Danmark inkluderar Färöarna och Grönland samt utländska medborgare och statslösa.

Källa: Nordisk statistisk årsbok 1993, tabell 44

Tabell 5.2 visar in- och utflyttningen mellan Danmark och åtta andra EG-länder samt USA, Sverige och Norge år 1991. Vid jämförelse med rörligheten mellan de nordiska länderna (se tabell 5.1) framgår att inom Norden föredrar danskar

att flytta till Norge eller Sverige. De EU-länder danskarna helst flyttar till är Storbritannien och Tyskland. Rörligheten mellan Danmark och USA var under år 1991 högre än mellan Danmark och något annat land. Sammantaget flyttade danskarna helst till USA tätt följt av Storbritannien, Tyskland och Sverige.

I övrigt är rörligheten mellan Danmark och de övriga länderna ganska marginal såväl inom Norden som inom EU.

Siffrorna förändras visserligen mellan åren men strömmarna mellan länderna är svaga och så har det varit under många år.

5.4 Rörlighet - en fråga om jämställdhet?

Studier i annat land

Utnyttjas möjligheten att fritt röra sig inom EU för att studera eller arbeta främst av män?

EG:s verksamhet på utbildnings- och ungdomsområdet består av ett flertal s.k. utbildningsprogram. ERASMUS (European Action Scheme for the Mobility of University Students) är EG:s program för utbyte av studerande mellan högskolor. Programmet syftar till att förbättra möjligheterna för studerande att tillbringa en del av utbildningstiden utomlands och att uppmuntra universitets-samarbete. ERASMUS är det största utbytesprogrammet. I tabell 5.3 visas fördelningen mellan kvinnor och män i detta program uppdelat på resp. land. Med land avses inte den studerandes nationalitet utan det land där den studerande är inskriven för sina universitetsstudier, dvs. "utsändningslandet".

Tabell 5.3 ERASMUS-studenter läsåret 1990/1991 fördelade efter kön, i procent

"Utsändningsland"	Kvinnor	Män
Belgien	52,9	47,1
Danmark	53,1	46,9
Frankrike	60,5	39,5
Grekland	57,8	42,2
Irland	64,6	35,4
Italien	56,4	43,6
Nederländerna	53,6	46,4
Portugal	49,9	50,1
Spanien	56,8	43,2
Storbritannien	59,1	40,9
Tyskland	50,0	50,0

För Luxemburg saknas uppgift.

Källa: Student Mobility within ERASMUS 1990/91, tabell 31

ERASMUS-studenterna från samtliga länder utom Portugal och Tyskland hade kvinnlig majoritet läsåret 1990/91. Läsåret 1989/90 var alla länders kvinnliga studenter fler än de manliga. Totalt uppgick läsåret 1990/91 den kvinnliga andelen till 56,3 %, praktiskt taget densamma som läsåret dessförinnan. Som framgår av tabell 5.4 varierade könsfördelningen kraftigt mellan olika ämnesområden.

Tabell 5.4 ERASMUS-studenter läsåret 1990/1991 fördelade efter kön och ämnesområde, i procent

Ämnesområde	Kvinnor	Män
Humaniora	74,8	25,2
Samhällsvetenskap	56,1	43,9
Naturvetenskap	35,2	64,8
Övrigt	67,5	32,5
Totalt	56,3	43,7

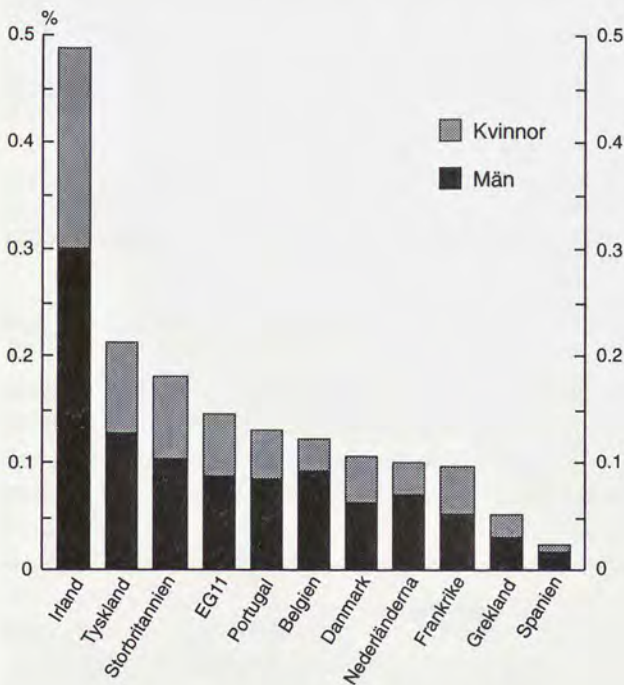
Källa: Student Mobility within ERASMUS 1990/91, tabell 31

Svenska studenter har numera möjlighet att ta med sig sitt studielån utomlands, vilket har underlättat möjligheterna att studera vid universitet i andra länder. Läsåret 1992/93 beviljades sammanlagt 11 607 svenska studenter studielån för utomlands studier och av dessa var 6 809 kvinnor, dvs. 58,7 %.

Förvärvsarbete i annat land

Vid rörlighet som följd av förvärvsarbete flyttar fler män än kvinnor från ett medlemsland till ett annat. Perioden 1987 till 1991 utgjorde män ca 60 % av dem som flyttade till ett annat EG-land för att ta ett arbete där, ca 40 % var kvinnor. Diagram 5.2 visar per medlemsland/nationalitet fördelningen kvinnor/män som flyttade inom gemenskapen under denna period. Noteras bör att andelarna i stort motsvarar proportionerna mellan kvinnor och män i förvärvslivet.

Diagram 5.2 Medborgare inom EG som flyttat till annat medlemsland för att förvärvsarbeta, genomsnitt åren 1987–1991



Uppgift för Italien saknas

Källa: Employment in Europe, EG-kommissionen 1993b

5.5 EES – en större arbetsmarknad

EES-avtalet innebär att medborgare inom EES får rätt att flytta fritt mellan de avtalsslutande länderna för att ta anställning, starta egen verksamhet, studera, bo och leva – enligt ett för hela EES gemensamt regelsystem. En gemensam arbetsmarknad skapas och reglerna innebär förbud mot diskriminering på grund av nationalitet när det gäller arbete, lön, arbetsvillkor liksom sociala och skattemässiga förmåner.

EES-avtalet innebär för Sverige en utvidgning av arbetsmarknaden från att i dag omfatta de nordiska länderna till hela det europeiska samarbetsområdet, dvs. hela EU samt Norden och Österrike och på sikt även Liechtenstein. EES kommer således att omfatta 18 länder och en total arbetsmarknad om ca 155 miljoner löntagare.

Den nordiska arbetsmarknaden kommer att finnas kvar, vilket innebär att nordbors rättigheter kan skilja något från medborgares i övriga EES-länder. Till skillnad från den nordiska situationen innebär EES-avtalet inte upprättandet av en passunion.

Den fria rörligheten innebär också att arbetstagares och självständiga näringsidkares familjemedlemmar, oavsett nationalitet, har rätt att flytta med och bosätta sig i det aktuella landet. Med familjemedlemmar avses:

- maka/make
- barn under 21 år
- barn över 21 år som är beroende av föräldrarna för sin försörjning
- släktingar i närmast föregående led om de är beroende av arbetstagaren eller dennes maka/make för sin försörjning.

Maka/make och barn får likaså, oavsett nationalitet, rätt att arbeta i det nya landet utan arbetstillstånd.

EG-rätten på detta område likställer inte sambo med äkta make. Det innebär att EES-avtalet inte innehåller någon motsvarande direkt rättighet för sambor att flytta med, bosätta sig och arbeta i en annan stat inom EES. EG-domstolen har dock slagit fast att om en stat tillåter sambor till egna medborgare att bosätta sig i landet och ger dem uppehållstillstånd skall även sambor till medborgare i övriga medlemsstater ha samma rätt. Detta bygger på EG-rättens ickediskrimineringsprincip.

I Norge och Danmark kan homosexuella par låta registrera sin samlevnad genom partnerskap och därmed få i stort sett samma rättigheter och skyldigheter som gifta par. Partnerskapslagarna har utformats så att partnerskapet med vissa undantag får samma följdverkningar som ett äktenskap mellan heterosexuella. Ett av undantagen är att partnerskapet inte har automatisk giltighet utanför landet. Detta innebär att det är varje lands nationella lagstiftning som

blir avgörande för huruvida landet betraktar partnerskapet likställt med äktenskap eller inte.

EG-rätten likställer varken samboskap eller partnerskap med äktenskap men ingenting hindrar att varje enskild stat tillämpar egna regler beträffande sambor och homosexuella och tillåter dessa att liksom makar medfölja migrerande medborgare i EES-stater. I Sverige tillåts i dag utländska sambor till såväl svenskar som invandrare att bosätta sig här. Detta gäller även homosexuella par.

Arbetsstillstånd

EES-avtalet innebär att det skapas en gemensam arbetsmarknad inom hela EES. Medborgarna inom detta samarbetsområde behöver därför inte söka arbetsstillstånd för att arbeta i något av de andra länderna. Detsamma gäller, som nämnts tidigare, medföljande make och barn.

Uppehållstillstånd

En av huvudtankarna med den fria rörligheten för personer inom EES är att medborgarna fritt skall kunna söka, erhålla och påbörja arbete i andra stater inom EES utan att fördröjas av administrativa åtgärder från nationella myndigheters sida.

En medborgare inom EES har rätt att resa till ett annat land inom samarbetsområdet för att där söka arbete och behåller därvid rätten till arbetslöshetsunderstöd från hemlandet under högst tre månader. Under de första tre månaderna behövs inget uppehållstillstånd.

Man har rätt att stanna ytterligare en tid om man kan visa att man är aktivt arbetssökande och under förutsättning att man har medel för sin försörjning. Den som fått ett arbete har rätt till uppehållstillstånd såvida inte undantagen om skydd för allmän ordning, säkerhet och hälsa föranleder annat.

Uppehållstillstånd meddelas, liksom tidigare, av nationella myndigheter. I Sverige är det Statens invandrarverk som skall utfärda uppehållstillstånd för medborgare från länder inom EES. Medborgare som erhåller anställning i ett annat avtalsslutande land samt deras familjemedlemmar (oavsett nationalitet) skall erhålla uppehållstillstånd för minst fem år. Tillståndet skall därefter utan vidare kunna förlängas. För ett arbete som beräknas pågå mellan tre månader och ett år kan tillståndet begränsas till den aktuella tiden. För kortare arbeten än tre månader krävs inget uppehållstillstånd.

Det föreligger inget krav på att uppehållstillstånd skall sökas före inresa i arbetslandet – detta kan ske på platsen. För att få uppehållstillstånd krävs av arbetstagaren endast att hon eller han kan uppvisa pass eller godkänt ID-kort och ett anställningsintyg. För medföljande släktingar i närmast föregående led

krävs dessutom intyg från behöriga myndigheter i hemlandet om att de är beroende av arbetstagaren eller dennas maka/make för sin försörjning. Uppehållstillståndet upphör inte om man blir arbetslös, men det kan begränsas i tid om man varit arbetslös mer än tolv månader.

Reglerna i EES-avtalet ger också studerande, pensionärer och övriga icke yrkesverksamma medborgare i EES-staterna – liksom deras familjemedlemmar rätt att flytta och bosätta sig inom hela EES. Ett villkor är att man har tillräckliga ekonomiska medel för att inte ligga värdlandet till last. De inflyttade skall också visa att de har en sjukförsäkring.

Studerande skall för att få uppehållstillstånd vara inskrivna vid en erkänd utbildningsanstalt. För studerande gäller att uppehållstillståndet kan begränsas till studietidens längd, eller till ett år om studierna varar längre (tillståndet förnyas härvid årligen). Medföljande maka/make har – liksom den studerande själv – rätt att arbeta i studielandet.

Studerande som väljer att studera i ett annat EES-land har ingen generell rätt till studiemedel från det land där de studerar. Studerande svenskar kan dock redan nu få svenska studiemedel för studier utomlands.

Beträffande icke ekonomiskt aktiva och pensionärer bör med tillräckliga egna medel avses tillgångar efter skatt som motsvarar full svensk folkpension, fullt pensionstillskott för en svensk pensionär i motsvarande ålder samt täckta bostadskostnader (se vidare avsnitt 5.8).

Återkallelse av uppehållstillstånd i vissa fall

I utlänningslagen anges vissa förhållanden under vilka ett uppehållstillstånd får återkallas sedan en utlännings rest in i landet. Tillståndet får bl.a. återkallas om hon eller han inte försörjer sig på ärligt sätt. Vidare kan uppehållstillstånd återkallas vid befarad brottslighet. Frågan om återkallelse skall ha väckts innan utlänningsen varit bosatt två år i Sverige med uppehållstillstånd.

Regeringen har bemyndigats att uppställa nya grunder för återkallelse av uppehållstillstånd för personer som fått uppehållstillstånd i enlighet med EES-avtalet. Frågan om återkallelse kan väckas även efter två års vistelse här med uppehållstillstånd. Enligt de nya reglerna i utlänningsförordningen skall ett uppehållstillstånd kunna återkallas:

- Om en utlännings, som kommit hit på grund av EES-avtalet, och fått uppehållstillstånd för att hon eller han har en anställning, frivilligt lämnar sitt arbete utan avsikt att söka något nytt och dessutom saknar andra möjligheter till försörjning i Sverige. Det måste dock vara tillåtet att frivilligt söka andra anställningar och en viss tid av arbetslöshet mellan anställningarna måste kunna accepteras.

- Om en medborgare fått sitt uppehållstillstånd under förutsättning att hon eller han har tillräckliga egna medel för sin försörjning och numera saknar egna medel.
- För medföljande anhöriga som är tredjelandsmedborgare, t.ex. vid bruten anknytning till en medborgare från ett land inom EES.

Ingripanden skall äga rum endast vid uppenbara missförhållanden. I varje enskilt fall måste övervägas om utlänningen har rätt att stanna kvar i Sverige av annat skäl. Statens invandrarverk beslutar om återkallelse av uppehållstillstånd.

5.6 Gränskontroller

Avveckling av personkontroll

EG-arbetet med den fria rörligheten för personer och genomförandet av den inre marknaden omfattar också avskaffandet av de inre gränskontrollerna. Gränskontrollfrågor regleras inte i EES-avtalet och Sverige deltar således inte i arbetet. Avskaffandet av gränskontrollerna mellan medlemsländerna aktualiserar behovet av att stärka de yttre gränskontrollerna och att samarbeta på immigrationsområdet och brottsbekämpningens område för att upprätthålla en hög säkerhetsnivå.

Syftet med dessa kompensatoriska åtgärder är att motverka att avskaffandet av inre gränskontroller leder till ökad terrorism, illegal invandring, narkotikasmuggling eller annan gränsöverskridande brottslighet. Alternativ till gränskontroller kan t.ex. vara att medlemsländerna uppträder på ett gemensamt sätt gentemot medborgare från icke-EU-länder (kontroll vid EU:s yttre gräns) eller former av samverkan mellan medlemsstaternas administrativa myndigheter samt uppbyggnad av datanät och databanker.

Målet att avveckla personkontrollerna vid de inre gränserna har sin grund i Romfördraget och ett omfattande arbete har bedrivits på mellanstatlig nivå inom EU för att förverkliga det. Arbetet har bl.a. resulterat i två konventioner. Den första behandlar vilket EU-land som är ansvarigt för att handlägga en asylansökan (den s.k. Dublinkonventionen) och den andra yttre gränskontroller.

Dublinkonventionen har hittills endast ratificerats av sex länder men beräknas träda i kraft under år 1994. Den yttre gränskontrollkonventionen är däremot ännu inte undertecknad på grund av en tvist mellan Storbritannien och Spanien om Gibraltar. En tredje konvention om ett europeiskt informationssystem (EIS) är under utarbetande. EIS skall komplettera de två tidigare konventionerna och möjliggöra det informationsutbyte mellan länder som förutses i dessa.

Immigrationsministrarna i medlemsländerna har färdigställt ett förslag till parallellkonvention till Dublinkonventionen. I juni 1992 bestämdes att tillträde

skulle erbjudas i första hand EFTA-kretsen. Texten lämnades informellt till Sverige i juni 1992 men förhandlingar om tillträde kan inte starta innan alla medlemsländer ratificerat Dublinkonventionen. Sverige har uttryckt intresse för förhandlingar med EU kring en sådan konvention.

I mars 1992 tillsatte regeringen en interdepartemental arbetsgrupp med uppgift att utreda frågor rörande gränskontroller inför förhandlingarna om svenskt medlemskap i EU. En första delrapport innehöll en lägesbeskrivning vad gäller arbetet inom EU med gränskontrollernas avskaffande. Arbetet har fortsatt med en rapport om konsekvenser för svensk del av ett medlemskap. Rapporten med namnet Gränskontroller och gränsformaliteter i ett EG/EU-medlemskapsperspektiv har publicerats i november 1993.

Maastrichtfördraget

Vid EG:s statschefsmöte i Maastricht i december 1991 skrevs för första gången immigrations- och flyktingpolitiska frågor in i Romfördraget. Viseringsfrågorna fördes då in under EU-samarbetet samtidigt som grunden lades för fortsatt mellanstatligt samarbete som bl.a. rör asylfrågor, invandringspolitik och visst polisiärt samarbete. Det innebär att det mellanstatliga samarbete som bl.a. resulterat i de två ovannämnda konventionerna fördes in i EU-samarbetet tillsammans med polisiära frågor och säkerhetsfrågor. Maastrichtfördraget trädde i kraft den 1 november 1993.

Schengenavtalet

Parallellt med EG:s arbete har Frankrike, Tyskland och Beneluxländerna slutit det s.k. Schengenavtalet om avskaffande av kontrollerna vid de inre gränserna. Avtalet kan sägas vara ett resultat av EG:s ursprungsstaters önskan att ytterligare fördjupa samarbetet för att avveckla de inbördes gränskontrollerna.

Avtalet har i dag förutom av de fem ovan nämnda länderna undertecknats av Italien, Spanien och Portugal och senast av Grekland. Den 1 juni 1990 undertecknades Schengenavtalets tillämpningskonvention som lägger grunden för det praktiska genomförandet av avvecklingen av gränskontrollerna. Såvitt nu kan bedömas träder tillämpningskonventionen i kraft tidigast den 1 februari 1994.

Schengenavtalets tillämpningskonvention innehåller bestämmelser om att avskaffa alla personkontroller vid de inre gränserna. Dessa kompletteras av en lång rad av kompensatoriska åtgärder och många är desamma eller liknande dem man kommit fram till i EG-arbetet. Att inte alla medlemsstater deltar i Schengenarbetet kan komplicera införlivandet av avtalet.

5.7 Ökar rörligheten?

Motiv för att flytta till ett annat land

Vad får i första hand en person att lämna sitt hemland och frivilligt bege sig till ett annat land? Kärlek, äventyrlust, arbetslöshet, fattigdom i hemlandet, att man följer med sin familj, möjligheten att få ett arbete som bättre passar den egna utbildningen alternativt leder till en högre lön eller något annat?

I bilaga 18 till Långtidsutredningen 1992 (SOU 1992:19) har beskrivits olika faktorer som kan bli avgörande för den enskildes beslut att migrera. Följande faktorer diskuteras:

Den förväntade reallönen

Stora reallöneskillnader mellan länder samt lediga platser i invandringslandet är viktiga förutsättningar för att arbetskraftsmigration skall komma till stånd. Sverige har haft en förhållandevis svag reallöneutveckling under senare år och Sverige är från den synpunkten knappast mer attraktivt för immigranter än andra rika länder i Västeuropa.

Arbetsmarknadsläget

Det är mer attraktivt att flytta till länder med full sysselsättning än till länder med hög arbetslöshet. Det är dock inte bara arbetslöshetsgraden som spelar roll utan också antalet vakanser. Ett land som visserligen har hög arbetslöshet men samtidigt stark tillväxt har visat sig kunna locka till sig arbetskraft.

Geografiskt avstånd

Det geografiska avståndet mellan utflyttningsland och inflyttningsland spelar stor roll. Ett stort avstånd hämmar ofta rörligheten. Förutom flyttkostnaderna blir kostnaderna för besök i det forna hemlandet höga.

Tidigare inflyttade

Flyttning underlättas av om det redan finns en koloni tidigare inflyttade landsmän i det nya landet. Migranter flyttar gärna till länder och även orter där personer från det egna landet redan bor. Rent psykologiskt kan det kännas lättare att leva långt hemifrån om det finns landsmän i närheten. Vidare kan tidigare migranter medverka t.ex. vid myndighetskontakter på den nya orten.

Demografiska effekter

I Sydeuropa faller födelsetalen och takten i befolkningsökningen minskar. Under oförändrade förhållanden talar det för att allt färre i dessa länder kom-

mer att utvandra. Om utvandringen från dessa länder ändå blir omfattande kan länderna komma att behöva rekrytera arbetskraft utifrån.

Inom EG har flyttströmmarna gått från söder till norr och det kan därför bli svårt för de sydeuropeiska länderna att finna arbetskraft inom EES. Det kan således i detta sammanhang vara viktigt att beakta den demografiska utvecklingen söder och öster om Medelhavsområdet. Det gäller visserligen länder utanför EES men på sikt kan den kraftiga befolkningsökningen i länder som Algeriet, Egypten, Libyen, Marocko, Syrien och Turkiet komma att påverka invandringen till och rörelserna inom Europa. Redan i dag förekommer det en omfattande illegal arbetskraftsinvandring från dessa länder till Grekland, Italien, Portugal och Spanien.

Ålder, kön, utbildning, kultur, språk och klimat

I allmänhet minskar migrationsbenägenheten med stigande ålder, dvs. yngre människor tenderar att flytta mer än äldre. Även kön och utbildning spelar roll. Män tenderar att flytta mer än kvinnor och högutbildade tenderar att flytta mer än lågutbildade. När det gäller kultur och språk underlättas migrationen av likheter mellan utflyttnings- och inflyttningsland. Slutligen påverkas flyttbenägenheten till ett land ofta av ett gynnsamt klimat i världlandet.

Kan en ökad rörlighet förväntas?

I mitten av 1980-talet flyttade under ett år endast ca 0,1 % av befolkningen från ett EG-land till ett annat och 0,2 % mellan regioner inom ett EG-land. Rörligheten mellan länderna har sjunkit sedan 1960-talet då den var 0,5 %. Om rörligheten följer samma mönster som den hittills gjort finns det ingen anledning att förvänta sig att Portugals och Spaniens inträde på den gemensamma arbetsmarknaden år 1993 skulle komma att medföra någon dramatisk ökning av rörligheten.

Rörligheten mellan EG-länderna har således varit låg genom åren och har till och med fallit under de senaste åren. Undantaget är arbetstagare med universitetsexamen vilka visar en stadigt ökad rörlighet – inte bara inom EU utan över hela världen.

Reallöneskillnaderna mellan Sverige och flertalet nuvarande EU-länder är förhållandevis små. De medlemsländer som har lägre reallöner än de svenska ligger på ett relativt stort avstånd från Sverige, varför det inte finns några starka skäl att förvänta sig någon kraftig rörlighet till Sverige vid ett svenskt EU-medlemskap, särskilt inte om Sverige har en hög arbetslöshet.

Betydelsen av närhet till släkt, vänner och sin egen hembygd liksom av att kunna kommunicera på det egna språket och att leva i ett klimat liknande hemlandets är återhållande faktorer för den som överväger att flytta. Skillnader i kultur och traditioner kan också vara faktorer som minskar flyttbenägenheten.

Det är därför inte troligt att den faktiska rörligheten kommer att öka dramatiskt. Att få röra sig fritt är nog främst en individuell frihet för EU-ländernas medborgare. På samma sätt skall den fria rörligheten för medborgarna inom EES ses.

Vilka utnyttjar den fria rörligheten?

Vid en analys av en eventuellt ökad rörlighet av personer är det inledningsvis nödvändigt att hålla isär

1) den grupp som visserligen gör studie- och affärsbesök i olika länder men hela tiden är anställd och bosatt i ett och samma land.

2) den grupp som utnyttjar möjligheten att fritt flytta till ett annat land för att där ta anställning, starta egen verksamhet, bo och leva.

3) den grupp icke ekonomiskt aktiva som numera har rätt att fritt bosätta sig inom EU (genom EES-avtalet inom hela EES) men som inte kan ställa samma krav på likabehandling som de ekonomiskt aktiva kan.

Personer i den första gruppen rör sig visserligen internationellt men arbetar fortfarande enligt hemlandets anställningsvillkor och är inskrivna i hemlandets försäkringskassa osv. Rörligheten i denna grupp kommer sannolikt att öka men rörlighet av detta slag får inte blandas ihop med den fria rörlighet som medborgare i EU-länder erbjuds och som utvidgats till att gälla även svenska medborgare genom EES-avtalet.

Att som personer i den andra gruppen utnyttja den senare möjligheten till rörlighet innebär att man bosätter sig i det nya landet och att man därmed också skall följa värdlandets olika regelverk.

Den tredje gruppen består av personer som fritt kan bosätta sig i annat land under förutsättning av de kan klara sig med egna ekonomiska medel så att de inte ligger värdlandet till last. Denna grupp måste också visa att de har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i landet.

EG:s regler om fri rörlighet för personer (som återfinns i EES-avtalet) gäller således de svenska medborgare som faller in under kategorierna 2 och 3. Trots ökade möjligheter för dessa grupper att röra sig fritt förväntas inte någon dramatisk ökning av rörligheten. Sannolikt kommer däremot vissa individer att utnyttja möjligheten att under kortare eller längre tid studera eller arbeta utanför hemlandet. Det gäller i första hand följande grupper:

- Anställda vid företag och institutioner som etablerar verksamhet i flera länder. Sannolikt kommer den företagsrelaterade rörligheten att bli större bl.a. därför att den ökande internationaliseringen medför ett större behov av informationsutbyte. Företag förväntas i större utsträckning etablera verksamhet i flera länder och vill då kunna sända personal, särskilt specialister, mellan olika dotterbolag.

- Företagsledare kommer att bli än mer rörliga som en följd av den ständigt pågående internationaliseringen av företagen. Det kan dock vara värt att notera att möjligheterna att röra sig helt fritt ofta minskas av att det på ansvarsfulla poster krävs att man helt behärskar landets språk och har ingående kunskaper om landets ekonomiska, legala och sociala struktur.
- Personer som bor i en medlemsstat och arbetar i en annan, s.k. gräns-gångare. Regioner kommer troligen att bli allt viktigare och eventuella gränser mellan länder kommer då spela en allt mindre roll. Ett exempel är området längs den fransk-tyska gränsen.
- Studenter som vill studera i ett annat land. För svenska ungdomar har detta underlättats genom att det numera är möjligt att ta med sig sitt studielån utomlands. Att detta är attraktivt för svenska studenter har bl.a. visat sig i att antalet studenter som söker studielån för studier utomlands ökat från ca 2 000 år 1989 till över 16 000 år 1993.
- Pensionärer som beslutar sig för att bosätta sig i ett varmare sydeuropeiskt land är en grupp som kan antas växa. Sannolikt flyttar fler svenska pensionärer söderut än det kommer utländska pensionärer till Sverige.

Till detta kan läggas att slopandet av gränskontrollerna i samband med ett EU-medlemskap kan underlätta för illegal arbetskraft att ta sig in i landet.

Prostitution

Principen om likabehandling av invandrad och inhemsk arbetskraft är av avgörande betydelse för att den fria rörligheten skall vara reell. Medlemsstaterna får exempelvis inte ha olika bestämmelser för de egna medborgarna och för medborgare från andra medlemsländer.

Vad gäller frågan om invandrad persons rätt att prostituera sig på annan medlemsstats territorium är den frågan prövad av EG-domstolen (målet Adoui mot belgiska staten och staden Liège, 115 och 116/81 (1982) ECR 1665). Frågan gällde om den belgiska staten kunde utvisa franska kvinnor från Belgien på den grunden att de ägnat sig åt prostitution. Grunden för utvisningen var att likabehandlingsprincipen enligt EG-rätten kan åsidosättas om beslutet grundar sig på hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa.

Domstolen fann dock att om den belgiska lagstiftningen inte förbjöd belgiska medborgare att prostituera sig kunde inte heller medborgare från annat medlemsland förbjudas göra detta på belgiskt territorium.

Om däremot prostitution hade varit kriminaliserad i Belgien skulle detta ha varit förbjudet för såväl de egna som invandrade medborgare.

I Sverige är prostitution inte förbjuden. Det innebär att medborgare i ett annat EES-land som försörjer sig på prostitution här i landet inte kan utvisas på

denna grund. Skulle det däremot vara förbjudet att prostituera sig i Sverige så skulle sådan utvisning inte strida mot EG:s och EES regler.

5.8 Social trygghet för personer som flyttar inom EES

Samordning av systemen för social trygghet

Genom EES-avtalet omfattas Sverige av EG:s regelverk för samordning av system för social trygghet. Det kommer att ske genom lagen (1992:1776) om samordning av systemen för social trygghet när personer flyttar inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), som träder i kraft samtidigt med EES-avtalet.

Grundbestämmelserna i EES-avtalet om den sociala tryggheten finns i avtalets artikel 29, som motsvarar Romfördragets artikel 51. Till artikeln anknyter avtalets bilaga VI som innehåller de EG-förordningar m.m. inom den sociala trygghetens område som EFTA-länderna skall anpassa sina lagstiftningar till. Huvuddelen av den regelmassa på området social trygghet som ingår i EES-avtalet utgörs av förordningarna (EEG) nr 1408/71 och nr 574/72 som gäller tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen.

Förordningarna kommer att ta över huvuddelen av de överenskommelser som nu regleras i sociala konventioner med flertalet EG-länder, i konvention med Österrike samt i den nordiska konventionen. Genom EES-avtalet får Sverige ett heltäckande system för personer inom EES. Avtalet ger ett skydd som i regel är mer omfattande än vad svenska medborgare tidigare åtnjutit utanför Norden. Svenska pensionärer får t.ex. för första gången verklig möjlighet att bosätta sig i något av de andra länderna efter fritt val. De sociala konventionerna kommer troligen att finnas kvar i omarbetat skick – för att kunna träda in i de fall EG-förordningarna inte är tillämpliga.

Även efter EES-avtalets undertecknande har ändringar skett i regelverket. Den bärande tanken med EES-avtalet är att – även i framtiden – skapa så enhetliga regler som möjligt inom hela samarbetsområdet. De ändringar som skett efter den 31 juli 1991 omfattas ännu inte av EES-avtalet men avsikten är att försöka få till stånd en anpassning av gjorda ändringar så snart som möjligt.

I december 1992 antog riksdagen ny lagstiftning om rätt till folkpension. Dessa regler trädde i kraft den 1 januari 1993 och har indirekt föranletts av EES-avtalet. De innebär att man kvalificerar sig för folkpension genom arbete eller bosättning i Sverige under tiden före pensioneringen.

Utredningen om socialförsäkringen och EG har utrett vilka ytterligare ändringar som behöver göras i svensk lagstiftning om social trygghet med anled-

ning av EES-avtalet. Utredningens arbete presenteras i betänkandet (SOU 1993:115) Social trygghet och EES. I betänkandet beskrivs mycket ingående vilka konsekvenserna blir för svensk socialförsäkring med anledning av EES-avtalet. Kommittén har på grund härav funnit att den fortsatta beskrivningen i detta avsnitt kan göras mycket övergripande. I övrigt hänvisas till betänkandet Social trygghet och EES.

Gemensam förordning ersätter konventioner

Reglerna i förordning (EEG) nr 1408/71 omfattar all nationell lagstiftning avseende social trygghet och som kan hänföras till

- förmåner vid sjukdom och moderskap
- förmåner vid invaliditet, även sådana som är avsedda att bevara eller förbättra förvärvsförmågan
- förmåner vid ålderdom
- förmåner till efterlevande
- förmåner vid olycksfall i arbetet och arbetssjukdomar
- dödsfallsersättningar
- förmåner vid arbetslöshet
- familjeförmåner (inkl. barnbidrag).

Förordningen är tillämplig på alla allmänna och särskilda legala system för social trygghet, oavsett om de bygger på avgiftsplikt eller inte. Förordningen gäller däremot inte social eller medicinsk hjälp, förmåner som utgår till offer för krig eller dess följder eller särskilda system för statligt anställda och personer som behandlas som sådana.

Sverige har tidigare slutit konventioner om social trygghet med flertalet EG- och EFTA-länder. Förordning (EEG) nr 1408/71 ersätter i stor utsträckning dessa konventioner. Det innebär att det normalt blir förordningens regler som skall tillämpas när personer bosatta i Sverige exempelvis får vård i andra stater inom EES och personer bosatta inom EES får vård i Sverige.

Konventionerna om social trygghet kan troligtvis inte upphävas helt. I de undantagsfall, när förordningen inte är tillämplig är det konventionernas bestämmelser som skall användas. Ett sådant fall är vård av människor som visserligen är bosatta inom EU-länder men som är medborgare i andra länder. Konventionerna mellan Sverige och länder utanför EU berörs inte av förändringen.

Begreppen 'behörig institution' och 'behörig stat'

Begreppen behörig institution och behörig stat är viktiga. Med behörig institution avses den institution som en person är försäkrad hos eller har rätt till

förmåner från. Med behörig stat avses den medlemsstat inom vars territorium den behöriga institutionen finns. Det anses viktigt att varje person är försäkrad i endast en stat så att det inte råder någon tvekan om var betalningsansvaret för förmåner ligger.

Det normala är att en person bor och arbetar i en och samma stat. I så fall omfattas hon eller han av de regler om social trygghet som gäller i den staten och förordning (EEG) nr 1408/71 har inte någon betydelse så länge denne förblir i staten. Först när en person passerar en gräns blir det aktuellt att fundera över vilken stats regler som skall tillämpas. Det är då förordningen skall tillämpas.

Den behöriga staten för en arbetstagare (eller självständigt förvärvsverksam person) är normalt den stat där personen arbetar. Det gäller även om hon eller han skulle vara bosatt i en annan stat. Att man lägger så stor vikt vid var arbetsplatsen är belägen hänger samman med att förordningen bygger på den konstruktion för social trygghet som är vanligast i EU-länderna, nämligen att rätten till förmåner knyts till arbetet.

Även för en arbetstagares familjemedlemmar är den behöriga staten den där arbetstagaren arbetar. Med familjemedlem avses normalt person som erkänns som en sådan i lagstiftningen i den medlemsstat inom vars territorium hon eller han är bosatt. Värt att notera är att en familjemedlem som har ett eget förvärvsarbete inte faller in under begreppet familjemedlem vid tillämpningen av förordning (EEG) nr 1408/71 utan är försäkrad i egen person, dvs. försäkrad i det land hon eller han arbetar.

För en pensionär är den behöriga staten den som betalar pensionen. Har pensionären rätt till pension från flera stater är behörig stat den stat vars lagstiftning pensionären omfattats av under längst tid (normalt den där hon eller han arbetat längst). Om bosättningslandet är en av de stater från vilken pensionären har rätt till pension, är bosättningslandet behörig stat när det gäller sjukvårdsförmåner.

Grundläggande principer

Anställda, egenföretagare samt deras familjemedlemmar som utnyttjar möjligheten att flytta mellan olika länder inom EES skall känna social trygghet. I detta syfte skall de olika ländernas system för social trygghet samordnas. Reglerna för denna samordning bygger på följande grundprinciper:

Principen om endast en tillämplig lagstiftning innebär att personer endast skall omfattas av lagstiftningen i ett medlemsland. Principen är tillämplig beträffande både rätten till socialförsäkringsförmåner och skyldigheten att betala avgifter till socialförsäkringen. Huvudregeln är att en anställd eller egenföretagare – och dennes familjemedlemmar – skall omfattas av socialförsäkringslagstiftningen i det land där arbetet utförs, oberoende av var arbetsgivaren bor eller arbetsgiva-

rens företag är beläget. Det är alltså inte tillåtet att vara ansluten till mer än ett lands socialförsäkringssystem. Syftet är att undvika att en person blir försäkrad i mer än ett land alternativt att en person står helt utan socialförsäkringsskydd.

Likabehandlingsprincipen innebär att medborgare i ett EES-land som är bosatta i en annan medlemsstat och som omfattas av förordning (EEG) nr 1408/71 har samma rättigheter och skyldigheter i fråga om socialförsäkringsförmåner och avgifter som bosättningslandets egna medborgare. Det betyder att villkor i en stats lagstiftning om medborgarskap som förutsättning för rätt till en sådan förmån inte kan göras gällande gentemot personer som omfattas av förordningen. Principen berör inte skillnader mellan medlemsstaternas socialförsäkringssystem. Principen förhindrar också t.ex. att det ställs upp krav på viss tids vistelse i landet för att en medborgare i en annan EES-stat skall likställas med landets egna medborgare. Det står således medlemsstaterna fritt att internt lagstifta om villkoren för rätt till förmåner enligt landets system för social trygghet, under förutsättning att medborgare från andra medlemsstater behandlas lika som statens egna medborgare vad gäller rätt till en förmån. Likabehandlingsprincipen tar alltså inte sikte på att undanröja skillnader som har sin grund i olikheter i medlemsländernas socialförsäkringssystem.

Exportabilitetsprincipen innebär att intjänade förmåner skall kunna betalas ut oavsett var inom EES den berättigade är bosatt. Den gäller kontantförmåner som utgår vid invaliditet eller ålderdom eller till efterlevande samt ersättning i anledning av olycksfall i arbetet eller arbetssjukdomar. Dessa förmåner får inte minskas, ändras, innehållas, dras in eller konfiskeras med anledning av att den berättigade är bosatt i eller flyttar till ett annat EES-land än det land som är ansvarigt för betalningen.

Principen om förhållande av sammanträffande av förmåner innebär att det inte skall vara möjligt att resa krav på flera förmåner av samma slag grundade på samma period, av obligatorisk försäkring från två eller flera medlemsstater. Vissa undantag görs dock från denna princip. När det t.ex. gäller pensioner ankommer det på varje medlemsstat att i sin nationella lagstiftning uppställa regler om minskning av pensionsförmåner med hänsyn till att pensionstagaren samtidigt har rätt till annan pension eller annan social förmån.

Sammanläggningsprincipen innebär att om ett EES-land kräver viss försäkrings-, arbets- eller bosättningsperiod för rätt till sociala förmåner skall man vid beräkningen även beakta sådan tid i ett annat EES-land. Principen är av betydelse i situationer där det krävs t.ex. viss bosättning, vissa år med pensionsgrundande inkomst eller att viss annan kvalifikationsperiod har fullgjorts för att en förmån skall utges. I dessa situationer kan bosättnings- eller försäkringsperiod i annat land tas i beaktande vid prövningen av om kravet är uppfyllt.

En medborgare inom EES som vill göra sin rätt gällande enligt sammanläggningsprincipen skall till behörig myndighet (i Sverige oftast försäkringskassan) lämna in ett intyg som styrker kvalifikations- eller försäkringsperiod som

fullgjorts enligt ett annat lands lagstiftning. Sådana intyg utfärdas av behörig institution i det tidigare förvärvslandet.

Principen om icke-överlappning (proratatemporisprincipen) innebär att en pensionstagare har rätt till en proportionellt beräknad pension från varje land hon eller han intjänat pensionsrätt i. Principen tillämpas endast på sådana förmåner som bygger på intjänande, t.ex. pensioner.

Sjuk- och hälsovårdsförmåner

EES-avtalet förändrar inte förhållandet mellan Sverige och de länder vi tidigare haft sjukvårdskonventioner med när det gäller möjligheterna att få akut vård vid tillfällig vistelse i sådant land. Personer bosatta i dessa länder som behöver akutvård när de besöker Sverige kommer liksom nu få sådan vård till låg eller ingen avgift. Förutsättningarna är normalt att de är försäkrade. Detsamma gäller människor som bor i Sverige och besöker dessa länder.

Genom EES-avtalet kommer svenskar (och medborgare i andra EES-länder) som bor i Sverige att kunna få akutvård till låg eller ingen avgift även i de länder som Sverige inte tidigare haft sjukvårdskonventioner med, dvs. Belgien, Grekland, Irland, Spanien och längre fram även Liechtenstein.

Icke akut vård, dvs. planerad vård, omfattas inte av de nuvarande sjukvårdskonventionerna. En person som behöver planerad vård och är på besök i utlandet förväntas normalt resa hem för att få vård. Så blir det även enligt de nya reglerna. Tillfällig vistelse i ett annat land kommer inte utan vidare att ge rätt till planerad vård till låg eller ingen avgift.

Om vistelsen är av den arten att personen arbetar i det andra landet utan att vara bosatt där, kan hon eller han ändå få vård till låg avgift där. Därtill kommer att hon eller han liksom tidigare har rätt till vård i bosättningslandet. Detsamma gäller den arbetandes familjemedlemmar. Syftet är att möjliggöra personers rörlighet inom gemenskapen.

Förordning (EEG) nr 1408/71 styr hur betalningsansvaret för vården fördelas mellan staterna. I dag, när Sverige inte tillämpar EG:s regler, sker vården vid konventionsfall på vårdlandets bekostnad. Genom EES-avtalet och således även vid ett EU-medlemskap skall normalt den behöriga staten faktureras (för en arbetstagare normalt den stat där personen arbetar). Stater inom gemenskapen kan emellertid bilateralt komma överens om att avstå från att kräva återbetalning, såsom i dag i praktiken gäller vid konventionsfall. När sådana överenskommelser inte har slutits skall den behöriga staten faktureras (och den behöriga institutionen).

Det innebär för den svenska sjukvårdens del att det blir viktigare än tidigare att konstatera om en patient på besök från ett annat EES-land är försäkrad och var hon eller han är försäkrad. Den försäkrade måste uppvisa ett försäkringsbevis för att slippa betala vården själv. Dessutom måste sjukvården upprätta ett

underlag för att fakturera patientens behöriga stat. I övrigt hänvisas till det ovan nämnda betänkandet (SOU 1993:115) Social trygghet och EES.

Hälso- och sjukvård är en nationell angelägenhet där varje lands egna sociala och kulturella traditioner präglar vårdens organisation och finansieringsform. Skillnaden mellan länderna är stor, vilket visar att medlemskap i EG inte haft någon påverkan när det gäller hur länderna byggt upp sin hälso- och sjukvård. Varje land definierar exempelvis vad som skall ingå i begreppet sjukvård.

I Sverige har kvinnor rätt till fri abort och utförandet av aborter anses ingå i sjukvården. I länder som bestämmer att abort inte skall ingå i det normala sjukvårdsbegreppet saknas rätten till fri abort. Om abort däremot ingår i det normala sjukvårdsbegreppet anses ett sådant ingrepp vara en form av planerad vård vilket innebär att en kvinna på besök i ett annat land förväntas resa till hemlandet för att genomgå en abort.

Vad händer då om en irländsk kvinna – Irland saknar rätten till fri abort – vistas i Sverige och hon vill genomgå abort här eftersom hon inte kan göra det i hemlandet? Det är viktigt att skilja mellan följande olika situationer:

- Kvinnan arbetar i Sverige. Hon är försäkrad i arbetslandet, dvs. i Sverige och kan då göra en abort vid ett svenskt sjukhus på svensk bekostnad.
- Kvinnan är bosatt i Sverige såsom medföljande till sin make som arbetar här. Hon är då försäkrad i Sverige via sin man och aborten kan utföras här i landet på svensk bekostnad.
- Kvinnan är på besök hos sin man som arbetar i Sverige. Hon bor och arbetar på Irland och är därför försäkrad där. Vid planerad vård förutsätts det att hon skall resa till det land hon är försäkrad i eftersom det är detta land som ansvarar för kostnaderna. Resultatet blir att hon kan inte göra aborten i Sverige på den irländska statens bekostnad och hon kan inte heller göra aborten på den svenska statens bekostnad eftersom hon är försäkrad på Irland.
- Kvinnan är gift med en irländare som arbetar i Sverige. Själv är hon hemmafru på Irland. Om hon är på besök hos mannen och vill göra en abort här i Sverige skulle man teoretiskt sett kunna tänka sig att hon skulle kunna göra detta på svenska statens bekostnad eftersom hon är samförsäkrad med sin man (förutsatt att hon saknar eget förvärvsarbete) och mannen är försäkrad i Sverige. Det är dock mycket tveksamt om hon med stöd av reglerna i förordning (EEG) nr 1408/71 skulle kunna driva igenom att den svenska staten skulle bekosta aborten om det visade sig att hon kom till Sverige enbart i detta syfte.

Rätt till socialt bistånd

Som angetts ovan syftar förordning (EEG) nr 1408/71 till att samordna ländernas system för social trygghet. Inom EES är det landet där förvärvsarbetet sker som avgör vilket lands socialförsäkringssystem som skall gälla. Intjänade förmåner kan exporteras, dvs. betalas ut oavsett var inom EES den berättigade är bosatt.

För Sveriges del faller de flesta förmånerna enligt lagen om allmän försäkring (AFL) och anslutande förmånssystem, t.ex. arbetslöshetsförmåner och barnbidrag in under begreppet sociala förmåner. Försäkrade enligt AFL är dels svenska medborgare, dels personer som utan att vara svenska medborgare är bosatta i riket. Reglerna om förmåner enligt AFL bygger således på en bosättningsprincip. Bosatt i riket skall vara inskriven i en allmän försäkringskassa.

Genom EES-avtalets ikraftträdande kommer även förordning (EEG) nr 1612/68 som handlar om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen att bli gällande i landet. Enligt artikel 7 i denna förordning skall en arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat inom en annan medlemsstats territorium åtnjuta samma sociala och skattemässiga förmåner som landets medborgare.

Denna bestämmelse är av väsentlig innebörd bl.a. på det sättet att en förmån som inte omfattas av förordning (EEG) nr 1408/71 ändå kan falla in under tillämpningsområdet för förordning (EEG) nr 1612/68. Saken kan uttryckas så att medan förordning (EEG) nr 1612/68 anger de grundläggande reglerna för rätt till sociala förmåner för migrerande arbetstagare, anger förordning (EEG) nr 1408/71 de speciella regler för förmåner som omfattas av begreppet social trygghet.

Till skillnad från förordning (EEG) nr 1408/71 som samordnar systemen för "social trygghet" styr förordning (EEG) nr 1612/68 rätten till "sociala förmåner". Bland de sociala förmånerna ingår inte bara socialförsäkringsförmåner utan även t.ex. socialt bistånd enligt nationella regler.

Allmänt kan sägas att välfärdssystemens framväxt har gjort det svårt att urskilja en tydlig gräns mellan socialt bistånd och social trygghet. Kännetecknande för reglerna för socialt bistånd är att de syftar till att – oberoende av anställning eller tillhörighet till försäkring – garantera dem som är i behov av hjälp en minimistandard. Det för trygghetsförmånerna karakteristiska är att de utgör lagfästa rättigheter, som utgår på grund av t.ex. anslutning till ett försäkringssystem och efter klart definierade villkor för rätt till förmånen.

EG-domstolen har genom ett betydande antal rättsfall utvecklat principer att lägga till grund för gränsdragningen. Förmånernas klassificering enligt den nationella lagstiftningen är härvidlag utan betydelse. Inte heller är det av betydelse hur en viss förmån finansieras när det gäller att avgöra om det är en socialförsäkringsförmån eller inte.

I Sverige behandlas frågor om socialt bistånd i lagstiftning som rör socialtjänsten och då främst i socialtjänstlagen. I denna lag stadgas att kommunen har det

yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver. Detta regelverk bygger alltså på en vistelseprincip till skillnad från AFL som ju bygger på en bosättningsprincip.

Förordning (EEG) nr 1612/68 skiljer sig från förordning (EEG) nr 1408/71 genom att förmåner enligt den förra förordningen inte kan exporteras. Det anses oförenligt med deras natur. Vidare äger som nämnts ovan en arbetstagar rätt till samma sociala förmåner som landets medborgare. Den miniminivå som förmånen är avsedd att garantera måste bestämmas efter sökandens levnadsomständigheter i förhållande till levnadsstandarden på orten. Förmånen är med hänsyn därtill inte lämpad att överföra till en annan stat där andra förhållanden råder. En annan skillnad är att man inte kan kvalificera sig för förmåner enligt förordning (EEG) nr 1612/68 med hjälp av sammanläggning.

Sådana sociala förmåner som inte omfattas av förordning (EEG) nr 1408/71 kan således i många fall betraktas som sociala förmåner enligt förordning (EEG) nr 1612/68. Detta torde för svenskt vidkommande bl.a. gälla stora delar av socialtjänsten. En medborgare i en EES-stat som kommer hit för att arbeta är således under den tid hon eller han vistas här berättigad till likabehandling även på socialtjänstens område. Med socialt bistånd avses såväl ekonomiskt som annat stöd. Annat stöd är t.ex. hemtjänst, färdtjänst, boende i särskilda fall, personligt stöd m.m.

Har arbetssökande rätt till socialt bistånd?

Tanken med den fria rörligheten för personer är att medborgare inom EES fritt skall få bosätta sig inom hela samarbetsområdet. Den som vill arbeta i ett annat land har möjlighet att fritt röra sig till detta land för att där söka arbete och behåller rätten till arbetslöshetsunderstöd från hemlandet under högst tre månader. Vad händer då om en person kommer till Sverige för att söka arbete och den arbetslöshetsersättning som denne har med sig inte räcker till? Är den arbetssökande berättigad till socialt bistånd redan under sökandetiden, dvs. redan innan hon eller han fått ett arbete?

Frågan har prövats av EG-domstolen 1985 (fallet Lebon 316/85). Domstolen fann att det föreligger en klar skillnad mellan dem som har ett arbete och dem som är arbetssökande. Endast den första kategorin kunde enligt domstolen kräva att bli behandlad lika som landets egna medborgare. En arbetssökande kan således inte med stöd av förordning (EES) nr 1612/68 kräva att bli behandlad lika som värdlandets egna medborgare om arbetslöshetsersättningen inte skulle räcka till. Enligt EG-rättens regler föreligger därför inte rätt till socialt bistånd i dessa situationer.

En arbetssökande som inte har tillräckliga ekonomiska medel för att försörja sig skall återvända till hemlandet. Saknas medel för hemresan skall denne enligt gällande avvísingsregler återbördas på svenska statens bekostnad.

Frågan blir då vad som skulle hända om frågan prövades enligt svenska

regler, dvs. vilken rätt till förmåner som redan i dag kan föreligga på grund av svensk lagstiftning. Såsom reglerna i socialtjänstlagen är utformade spelar det för rätten till bistånd ingen roll om personen har arbete i Sverige eller inte. Det spelar heller ingen roll om hon eller han är bosatt i Sverige eller inte. En kommun har som nämnts det yttersta ansvaret för att alla som vistas i kommunen och saknar medel till sitt uppehålle får det stöd och den hjälp de behöver. Detta torde i sin tur innebära att en person som kommer hit för att arbeta men vars pengar inte räcker till är berättigad till stöd - inte enligt EG-rättens regler men enligt svensk lagstiftning. Sådant stöd får antas utgå fram till avvisningsdagen.

Har studerande rätt till socialt bistånd?

Studerande har enligt direktiv 90/366/EEG rätt att bosätta sig i annan medlemsstat än den hon eller han är medborgare i. Däremot föreligger inte någon rätt till bistånd till uppehållet från värdstaten, dvs. studerande kan få uppehållstillstånd i Sverige under förutsättning att de har egna medel till sin försörjning. Vidare måste en utländsk studerande ha en heltäckande sjukförsäkring som gäller i landet.

Studenter har således rätt att vistas i Sverige, men de omfattas inte av förordningarna (EEG) nr 1612/68 eller (EEG) nr 1408/71. Detta innebär att EG-rättsliga regler om deras rätt till sociala förmåner saknas. För studerande gäller i fråga om rätten till sådana förmåner därför endast uteslutande nationell lagstiftning, inkl. ingångna konventioner.

Som angetts har kommunerna enligt socialtjänstlagen ansvaret för alla som vistas i kommunen, dvs. även studerande. Nu stadgas det emellertid enligt direktiv 90/366/EEG att dessa förutsätts ha tillräckliga medel för sin försörjning. Personer som meddelats uppehållstillstånd på den grunden att de kan försörja sig men som senare inte har tillräckliga egna medel för sin försörjning kan enligt de nya bestämmelserna i utlänningsförordningen få sitt uppehållstillstånd återkallat.

Vissa kontantförmåner vid invaliditet

Vissa kontantförmåner vid invaliditet i EU:s medlemsländer ligger i gränsområdet mellan social trygghet som regleras i förordning (EEG) nr 1408/71 och socialtjänstförmåner som ligger utanför denna förordning. Denna gränsdragningsfråga har föranlett en ändring i förordning (EEG) nr 1408/71 som innebär att särskilda regler skall gälla de förmåner som ligger just i gränsområdet. Ett land kan få vissa preciserade förmånssystem av denna typ förtecknade i en bilaga till förordningen vilket får till effekt att dessa förmåner inte behöver betalas ut till personer bosatta i andra länder. För Sveriges del har följande tre förmåner undantagits exportabilitet

- kommunalt bostadstillägg till folkpension

- handikappersättning som inte utgår som tillägg till pension
- vårdbidrag till handikappat barn.

I praktiken blir nuvarande rättsläge oförändrat eftersom dessa förmåner enligt svensk lag endast utgår till personer som är bosatta i Sverige. Hade Sverige inte fått göra dessa undantag skulle följden blivit att Sverige för varje person som någon gång i sitt liv varit omfattad av svensk lagstiftning om social trygghet och som senare i livet i ett annat medlemsland drabbas av ett handikapp skulle ha samma rätt till handikappersättning som en i Sverige bosatt person.

De ändringar som redogjorts för ovan har ännu inte upptagits i EES-avtalet och kommer alltså att beröra Sverige först sedan kompletteringar till avtalet beslutats och införlivats med svensk rätt.

5.9 Examina och behörighetsbevis

Om man skall ha en reell möjlighet att flytta till ett annat land och arbeta inom yrken som är reglerade, måste det finnas ett system för ömsesidigt erkännande av examina och yrkesbehörighet. Redan i Romfördraget (artikel 57) finns en föreskrift om att rådet skall utfärda regler om ömsesidigt erkännande av examina mellan medlemsländerna som ett led i förverkligandet av den fria arbetsmarknaden.

Under 1970- och 1980-talen utfärdade EG flera direktiv på detta område. Huvudsyftet med direktiven är att ett examensbevis som i hemlandet ger tillträde till ett reglerat yrke också skall ge behörighet att utöva yrket i andra länder antingen som självständig yrkesutövare eller som anställd.

Ett yrke är reglerat om det i lag eller andra författningar krävs bestämda kvalifikationer för att utöva det. Ett yrke är också reglerat om yrkestiteln är skyddad.

EES-avtalet (artikel 30) innehåller två slags direktiv om erkännande av examensbevis:

a) direktiv om vissa yrkesutbildningar (till läkare, sjuksköterska, tandläkare, barnmorska, veterinär, apotekare och arkitekt). Dessa direktiv anger minimikrav på utbildningen för att den skall erkännas i medlemsländerna. För att uppfylla kraven har vissa utbildningar i Sverige förlängts.

b) direktiv (89/48/EEG) om en generell ordning för erkännande av examensbevis över behörighetsgivande högre utbildning som omfattar minst tre års studier. Direktivet avser endast reglerade yrken. I Sverige gäller direktivet för revisorer, advokater, psykologer, kiropraktorer, logopeder, psykoterapeuter, sjökapten, sjöingenjörer, organister i Svenska kyrkan, präster, lärare och sjukgymnaster.

EG har under år 1992 antagit direktiv (92/51/EEG) om ömsesidigt erkännan-

de av postgymnasiala utbildningar och yrkesutbildningar. Detta direktiv är ett komplement till b). Direktivet är indelat i två nivåer efter den utbildning som krävs:

1) postgymnasial utbildning (diploma) om minst ett år eller någon av de utbildningar som räknats upp särskilt.

2) postgymnasial kurs (certificate) i skola eller på arbetet eller en kombination av båda.

Även detta direktiv väntas gälla för hela EES. Direktivet träder emellertid inte i kraft förrän sommaren 1994.

Gemensamt för direktiven under a) och b) är bl.a. följande: Om yrket inte är reglerat i en persons hemland, skall en persons utbildning ändå godkännas som grund för att få utöva ett reglerat yrke i ett annat land. En förutsättning är att personen i fråga har varit verksam i yrket under minst två år under de senaste tio åren. Om utbildningarna skiljer sig åt väsentligt eller yrkesverksamheten inte omfattar samma ansvarsområde, finns det anvisningar om vilka kompetenskrav som ländernas myndigheter får rätt att ställa upp.

5.10 Hur påverkas Sverige av den fria rörligheten för personer?

EES-avtalet

EES-avtalet innebär förutsättningar för ökad migration mellan de deltagande länderna. Medborgarna inom EES får en större arbetsmarknad och möjligheterna att passa ihop lediga platser och arbetssökande ökar.

Generellt sett anses arbetskraft vara mycket rörlig. Om rörligheten följer samma mönster som den hittills gjort mellan EG-länderna finns det ingen anledning att förutse någon särskilt omfattande omflyttning. Trots försöken att främja rörligheten kommer förmodligen endast ett tämligen begränsat antal personer att utnyttja möjligheterna att bo och arbeta i ett annat land. De som i första hand kan väntas ta arbete i andra länder är välutbildade kvinnor och män. Av EG-kommissionens skrift *Employment in Europe* (1993b) framgår att av de personer som flyttade mellan EG-länderna under åren 1987–1991 var 40 % kvinnor och 60 % män. Detta motsvarar i stort andelen kvinnor resp. män på arbetsmarknaden.

Vilka effekter den fria rörligheten för personer inom EES kan komma att få på den svenska arbetsmarknaden kan inte med säkerhet förutses. Det normala kommer troligen att vara att en person redan har ordnat ett arbete innan denne söker sig till ett nytt land, t.ex. inom den koncern man är anställd i eller genom EURES, EG:s databaserade platsinformationssystem. Tveksamhet att resa iväg utan att i förväg ha tillförsäkrat sig ett arbete hämmar säkerligen migrationen,

särskilt som man i dessa fall själv måste betala resa och uppehälle under den tid man söker arbete i det nya landet. Dessutom är möjligheten att söka arbete i ett annat land tidsbegränsad. Svenskar med sina relativt goda språkkunskaper har sannolikt lättare att hitta ett arbete i ett annat land än utländska medborgare som vill arbeta i Sverige. Bristande kunskaper i svenska språket kan vara ett hinder för dem som vill komma hit och arbeta.

EES-avtalet innebär en integration mellan länder med relativt likartade real-löner. De fattigaste länderna inom EES är alltför avlägset belägna för att en invandring liknande den från Finland till Sverige under 1960- och 1970-talen skall uppstå. Inte heller har den höga arbetslösheten i de europeiska länderna inneburit att ett betydande antal personer flyttat till ett annat land för att arbeta.

Situationen kan bli annorlunda om den fria rörligheten utvidgas till att gälla exempelvis de baltiska staterna, Polen, Slovakien, Tjeckien och Ungern. Många av dessa länder driver på för att integreras med den europeiska gemenskapen på ett eller annat sätt. En sådan integration skulle kunna innebära att vakanser vid en konjunkturuppgång kunde fyllas av arbetskraft från dessa länder. Värt att minnas är att inhemsk arbetskraft i normalfallet har ett övertag i förhållande till den invandrade bl.a. genom bättre kunskaper i svenska och en utbildning som i högre grad är anpassad till svenska arbetsmarknaden.

Möjligheten att flytta kan komma att sätta en gräns för hur stora avvikelser som i framtiden kan finnas mellan reallönen för en viss typ av arbetskraft i Sverige och i EU-länderna. Den svenska lönestrukturen skiljer sig i dag från den europeiska främst genom att lönespridningen är begränsad för både arbetare och tjänstemän. Den solidariska lönepolitiken har inneburit att yrkesskickliga arbetare i Sverige har relativt sett låg ersättning för sin kompetens och okvalificerad arbetskraft relativt sett hög. En vidgad arbetsmarknad kan därför förväntas leda till ökad lönespridning. På likartat sätt är lönespridningen bland tjänstemän låg i Sverige i jämförelse med andra länder. Även här kan den fria rörligheten för arbetskraft väntas leda till ökad lönespridning (bilaga 6, Lundborg 1993, Odhner 1993, Persson 1993). Mot bakgrund av den pågående internationaliseringen finns det skäl att tro att detta kommer att inträffa i Sverige även om Sverige står utanför EES. Det måste betonas att det finns en växelverkan mellan lönespridning och flyttning.

Det är tänkbart att personer som överväger att emigrera skulle kunna tänka sig att stanna kvar i Sverige under förutsättning att löneläget blir mer internationellt samt att det finns attraktiva arbetsmöjligheter här i landet. Med nuvarande förutsättningar kommer dock troligen fler välutbildade att lämna Sverige än flytta in. Detta skulle bl.a. bero på att språkbarriären i regel är större för utlänningar som flyttar till Sverige än för svenskar som flyttar till utlandet. Därtill kommer att högskoleutbildningen i Europa verkar ha större attraktionskraft för många studenter än den svenska högskoleutbildningen har för utländska studenter. Avgörande kan dock lönespridningen anses bli. Ju

långsammare den ökar desto större blir risken för utflyttning av höginkomsttagare.

Genom EES-avtalet omfattas Sverige av EG:s regler för samordning av de sociala trygghetssystemen. Reglerna syftar till att koordinera ländernas socialförsäkringssystem utan att påverka innehållet i resp. lands system.

Utformningen och finansieringen av systemen för social trygghet och social service beslutas nationellt. Dessa frågor ingår inte i och förväntas inte komma att ingå i EG:s kompetens. De eventuella regler om minimistandard inom det svenska sociala trygghetssystemet är en följd av de ILO- och europarådskonventioner som Sverige ratificerat (se vidare bilaga 3).

Flera svenska system – t.ex. sjukförsäkringen – är öppna, dvs. det kräver ingen intjänandetid för att man skall få utnyttja dem. Det innebär att personer som inte bidragit till systemens finansiering kan tänkas flytta hit för att få del av förmånerna – t.ex. ta sjukvårdsresurser i anspråk.

I en diskussion om det kan anses troligt att medborgare i andra EES-länder i någon nämnvärd utsträckning kan förväntas komma hit i syfte att "utnyttja" exempelvis det svenska sjukförsäkringssystemet måste följande beaktas:

- De som kommer till Sverige och arbetar betalar skatt här i landet och bidrar således till de kostnader som kan uppstå om denne blir sjuk under sin tid i Sverige.
- De som kommer hit och söker arbete är enligt huvudregeln sjukförsäkrade i den stat där hon eller han sist hade ett arbete.
- De icke ekonomiskt aktiva personer som fått möjlighet att röra sig fritt, t.ex. studerande, måste ha en heltäckande sjukförsäkring.
- Arbetskraften har såsom tidigare påpekats visat sig vara mycket trögrörlig.
- Den svenska sjukförsäkringen är inte uppenbart mer omfattande än övriga EES-länders.

Sammantaget verkar det föreligga ytterst små risker för att medborgare i andra EES-länder skulle komma till Sverige för att "utnyttja" det svenska sjukförsäkringssystemet.

När det gäller rätt till bistånd har det tidigare konstaterats att om en person bor och arbetar i Sverige så kan denne enligt EG-rättens regler kräva att bli behandlad som svenska medborgare. Om en sådan person är i behov av socialt bistånd föreligger rätt härtill på samma grunder som för svenska medborgare. När det däremot gäller personer som inte är arbetstagare, t.ex. studerande, har dessa rätt att vistas i landet endast under förutsättning att de inte ligger landets socialhjälp till last.

Kan svenska pensionärer tänkas i allt högre grad komma att bosätta sig i Sydeuropa? Troligen lockar det många pensionärer att bosätta sig i ett varmare

land om det är möjligt. Redan i dag bosätter sig många svenska pensionärer utomlands under vinterhalvåret. Frågan är dels hur många fler pensionärer som kommer att bo utomlands under delar av året, dels hur många som emigrerar helt och hållet. Det är mycket svårt att förutse hur stora dessa grupper skulle kunna bli. Sannolikt blir dock gruppen pensionärer som flyttar från Sverige större än gruppen utländska pensionärer som flyttar till Sverige.

EU-medlemskap

Den stora förändringen när det gäller personers fria rörlighet sker redan vid ett EES-avtal.

Ett EU-medlemskap är enligt Sveriges val, EG och direktinvesteringar, bilaga 7 till EG-konsekvensutredningen om samhällsekonomin en förutsättning för att företag skall etablera kunskaps- och forskningsintensiv verksamhet i Sverige. Detta är i sin tur enligt samma bedömning en förutsättning för att välutbildade i högre grad skall få arbete i Sverige som motsvarar deras utbildning.

Slopandet av inre gränskontroller i samband med ett EU-medlemskap underlättar inflyttning av illegal arbetskraft från länder som tar vägen via EU-länder till Sverige. Svart arbetskraft utför till viss del arbete som inhemska låginkomsttagare skulle ha utfört. Detta kan innebära att lönespridningen ökar något.

Sverige utanför EES och EU

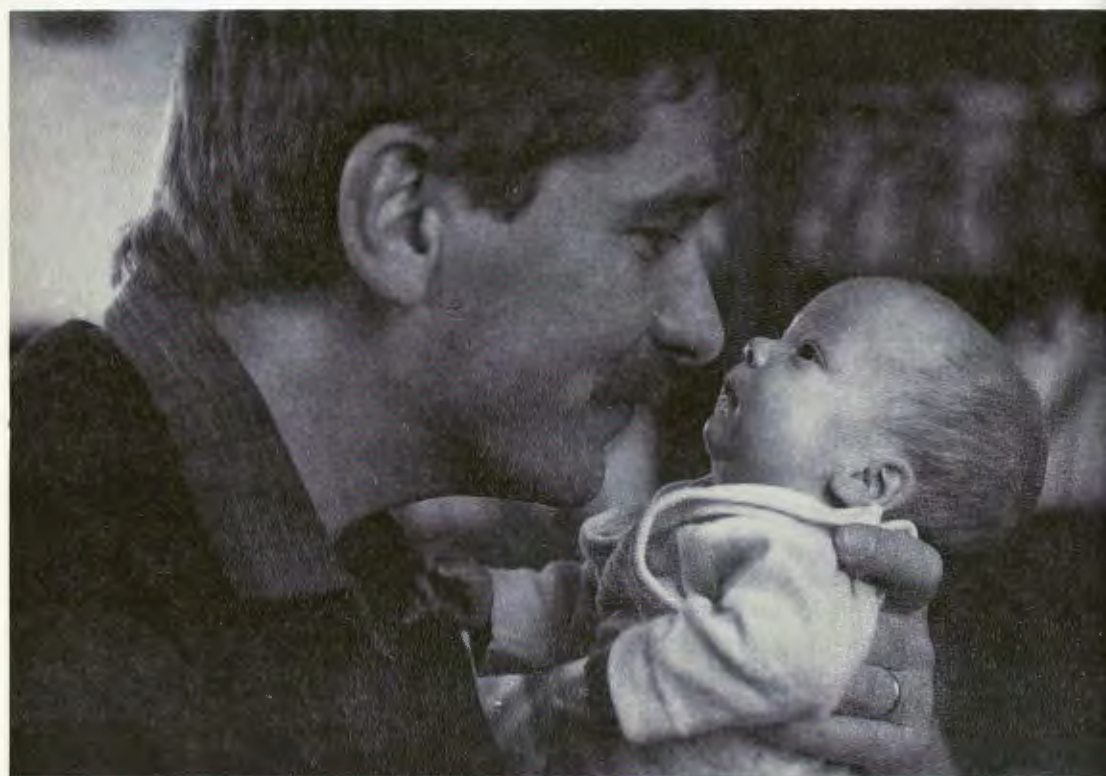
Den nordiska arbetsmarknaden med fri rörlighet kan i framtiden väntas fungera i stort sett som i dag även om Sverige skulle stå utanför EES och EU. Gentemot andra länder kommer Sverige däremot att ha en reglerad arbetsmarknad, dvs. det kommer att krävas arbetstillstånd för utomnordiska medborgare om de vill arbeta i Sverige och svenska medborgare måste söka arbetstillstånd om de vill arbeta i ett land utanför Norden. Rörligheten inom den nordiska arbetsmarknaden är numera låg och med oförändrade förutsättningar, exempelvis likartade reallönenivåer och sysselsättningsmöjligheter, antas rörligheten i Norden inte komma att förändras nämnvärt.

Sveriges arbetsmarknad skulle kunna bli större genom bilaterala avtal med länder utanför Norden. Detta skulle exempelvis kunna ske genom avtal med en eller flera av de baltiska staterna om upprättande av en gemensam arbetsmarknad.

Om Sverige inte deltar i EES-samarbetet eller blir EU-medlem kommer självklart inte heller svenska medborgare utan hinder kunna flytta till ett annat land för att studera, arbeta och bo där.

Om Sverige står utanför EES och EU innebär det med stor sannolikhet att kunskaps- och forskningsintensiv verksamhet genomgående kommer att förläggas utomlands. Det som då inträffar är att många välutbildade trots olika hinder

troligtvis söker sig utomlands för att hitta arbeten i sådan verksamhet. Fråga uppstår i så fall vad de kvarvarande företagen i Sverige kan göra för att få välutbildad arbetskraft att stanna kvar i landet. På olika sätt kan företagen väntas försöka förbättra villkoren för de välutbildade, exempelvis genom lönehöjningar. Detta skulle leda till att lönespridningen ökar.



6 Jämställdhet mellan kvinnor och män

Vad är jämställdhet mellan kvinnor och män? Frågan har inget självklart svar. I en proposition (1987/88:105) om jämställdhetspolitiken inför 1990-talet anges att jämställdhet innebär att kvinnor och män har samma rättigheter och skyldigheter inom alla väsentliga områden i livet. Det betyder rätt till arbete och försörjning, ett delat ansvar för barn och hemarbete samt att båda könen har samma möjlighet att engagera sig i politiska, fackliga och andra gemensamma angelägenheter. I den här texten används kvinnligt förvärvsarbete som ett centralt mått på jämställdhet. Det är uppenbart ett kriterium med stora begränsningar. Det säger t.ex. ingenting om hur de yrkesarbetande kvinnorna upplever sin situation. Att ha ett arbete är i sig ingen garanti för hög livskvalitet. Speciellt inte för kvinnor med låg lön som ensammar utför allt arbete med hem och familj. Men det faktum att många jämställdhetsrelaterade frågor ännu saknar tillfredställande svar utgör i sig ingen negativ värdering av de förändringar som skett. Strävan efter jämställdhet – har varit och kommer under lång tid framåt att vara – en rörelse snarare än ett tillstånd.

6.1 Villkor för kvinnor och män i EU:s medlemsländer och i Sverige

Med utgångspunkt i den inledande definitionen ligger Sverige, jämfört med EU-länderna som grupp, långt framme vad gäller jämställdhet mellan könen. I Sverige förvärvsarbetar kvinnor i samma utsträckning som män. Ungefär 88 % av alla kvinnor i åldrar mellan 25 och 49 år befinner sig i arbetskraften (SCB 1993). En stor andel, ca 40 %, arbetar dock deltid vilket innebär att räknat i totalt antal arbetade timmar är skillnaden mot andra länder mindre. Räknar man i statistiken dessutom bort de föräldralediga minskar skillnaderna även när det

gäller den kvinnliga arbetskraftens storlek.

I EU-länderna ligger motsvarande andel kvinnor i arbetskraften på 64 % (Meulders m.fl. 1991). I de flesta av EU:s medlemsländer är andelen deltidsarbetande kvinnor betydligt lägre än i Sverige.

En väsentlig faktor i samband med kvinnors yrkesverksamhet är tillgången på barnomsorg. I Sverige har mer än 80 % av barnen i åldrarna mellan 18 månader och 6 år plats i barnomsorg (Jacobsson 1992). I EU-länderna är tillgången generellt sett lägre. För barn under tre år finns i de flesta fall bara platser för några få procent av barnen (EG-kommissionen 1990e). Som ett tecken på att kvinnor i Sverige lyckas förena förvärvsarbete med föräldraskap nämns ofta att svenska kvinnor föder fler barn än kvinnor i de flesta andra europeiska länder: 2,1 mot 1,5 (SCB 1992).

En skillnad mellan EU-länderna och Sverige som ofta glöms bort är synen på ansvar för de äldre. Det ansvaret faller i EU-länderna ofta på kvinnorna. I Tyskland, där släktingar enligt lag är skyldiga att ta hand om varandra, vårdas omkring 80 % av de gamla av anhöriga (Landstingsförbundet 1993). I Sverige däremot är kommunens handikapp- och äldreomsorg en viktig förutsättning för lika villkor för kvinnor och män.

Det finns stora likheter mellan Sverige och EU:s medlemsländer vad gäller t.ex. kvinnors yrkesverksamhet. I EU-länderna, liksom i Sverige, är kvinnor i första hand verksamma inom den expanderande tjänstesektorn, ofta i deltidsarbeten eller arbeten av säsongskaraktär. I Storbritannien, där andelen kvinnor i arbetskraften har ökat kraftigt de senaste tio åren, förklaras en stor del av ökningen med att kvinnor i större utsträckning än män tvingas acceptera sämre och otryggare anställningsvillkor (JämO 1993).

Det vore missvisande att dra likhetstecken mellan deltids- och tillfälliga anställningar i Sverige och motsvarande anställningar i EU-länderna. I Sverige deltidsarbetar kvinnor oftast mer än 20 timmar i veckan och anställningarna omfattas normalt av anställningstrygghet och av sociala försäkringar.

Nationella olikheter

Olika medlemsländer har sinsemellan olika system, traditioner och förutsättningar som påverkar jämställdhet. Det finns alldeles uppenbart ett stort utrymme för en särpräglad nationell politik. Det är inte alltid möjligt att finna fullt jämförbar och helt dagsaktuell statistik, men de uppgifter som finns räcker gott och väl för att stödja konstaterandet. Redan vid presentationen av det som i Sverige betraktas som det viktigaste måttet på jämställdhet, varje människas möjlighet till egen försörjning via förvärvsarbete, avtäckts spännvidden bland EU-länderna.

Inom gemenskapen är det bara Danmark som kan uppvisa en kvinnlig förvärvsfrekvens motsvarande den svenska. Bland danska kvinnor i åldrarna mellan

25 och 49 år förvärvsarbetar t.ex. nästan 90 % vilket är en nästan dubbelt så hög andel som i Irland och i Spanien. Av de övriga nio länderna ligger Belgien, Portugal, Storbritannien, och Frankrike över EU-genomsnittet (ca 64 %) – under ligger Luxemburg, Grekland, Italien och Nederländerna. Tyskland ligger ungefär på genomsnittstalet (SCB 1992).

Skillnaderna i kvinnligt förvärvsarbete har också en parallell i tillgången på offentligt finansierad barnomsorg. Den är högst i de länder där kvinnor arbetar mest, t.ex. Danmark, Frankrike och Belgien (EG-kommissionen 1990). I de flesta av länderna är efterfrågan på barnomsorg större än tillgången. Detta är ett betydande problem i många länder – t.ex. i Storbritannien där yrkesarbetande mödrar i allt större utsträckning återvänder till sitt arbete en kort tid efter det att de fött barn (MacRae 1992).

Reglerna för mödrars rätt till betald ledighet i samband med födsel skiljer sig i sina detaljer mellan länderna. Ledighetstidens längd ligger på mellan 14 och 28 veckor – i samtliga fall långt under Sveriges nivå. (EG:s ministerråd har antagit ett direktiv om minst 14 veckors betald ledighet.)

Av stor betydelse för föräldrars möjligheter att förvärvsarbete på lika villkor är också skolsystemet och de tider barnen är i skolan. Här finns stora variationer bland EU-länderna. I några länder (t.ex. Danmark och Storbritannien) är skoldagen lång och kontinuerlig, i andra (t.ex. Tyskland) går barnen bara kort tid eller har uppehåll (t.ex. Nederländerna) i form av att barnen går hem på lunchrast.

Arbetslöshet

En av de mest framträdande samhällsförändringar i EG-länderna under senare decennier är kvinnornas inträde på arbetsmarknaden. Men alla som vill får inte arbete. EU-ländernas arbetslöshet har under hela 1980-talet legat runt 10 % och varit i genomsnitt högre än Sveriges (Meulders 1991). Arbetslösheten är högre för kvinnor än för män (vilket dock ej gäller i Sverige). Här finns stora skillnader mellan länderna. I Tyskland var år 1989 drygt 7 % av den kvinnliga arbetskraften utan arbete, i Italien 17 % och i Spanien 25 %. För männen i dessa länder var talen 6, 11 och 17 %. Undantaget från regeln är Storbritannien där samma andel (7 %) kvinnor och män är arbetslösa.

Både för kvinnor och män är arbetslösheten störst bland de unga (under 25). Det är också i den här åldersgruppen som skillnaderna mellan kvinnor och män är störst.

Främst är det lågutbildade som är arbetslösa. De högutbildade kvinnorna blir allt fler i EU och utgör nu mellan 40 % (Nederländerna) och 52 % (Portugal) av de högskolestuderande. Dock tycks det för kvinnornas del inte erbjuda lika god försäkring mot arbetslöshet som för män.

Mer än hälften av EU-ländernas arbetslösa har sökt arbete under mer än ett

år. I de flesta av länderna – t.ex. Danmark, Nederländerna, Belgien och Frankrike – är andelen högre för kvinnor än för män. Många arbetslösa kvinnor hamnar dessutom inte i statistiken. I Storbritannien räknar man exempelvis med att bara en av fyra kvinnor som förlorar sitt arbete registreras. Detta beror på att registreringen är kopplad till olika bidrag som inte gifta kvinnor är kvalificerade för (Callender 1991).

Deltids- och/eller tillfälliga anställningar

Kvinnornas inträde på EG:s arbetsmarknad har följts av en ökad kvinnlig arbetslöshet och en växande andel kvinnor i icke-traditionella anställningsformer; dvs. anställningar som avviker från de traditionella vad gäller omfattning och förläggning av arbetstid samt organisering och lokalisering av arbetet. Ofta innebär anställningsformen att de anställda inte omfattas av socialförsäkringar som normalt följer med en anställning. Endast Portugal och Spanien tillämpar ett system där varje anställning direkt berättigar till sjukförsäkring och pension.

I Nederländerna arbetar ca 58 % av kvinnorna deltid (SCB 1992). Danmark och Storbritannien ligger, precis som Sverige, på andelar runt 40 %. Tyskland, Belgien och Frankrike bildar en mellangrupp på mellan 20 och 30 %, och i länderna med låg kvinnlig förvärvsfrekvens – Grekland, Italien, Spanien och Irland – arbetar bara mellan 10 och 15 % av kvinnorna deltid. I dessa länder är runt hälften av deltidsarbetena tidsbegränsade arbeten mot 7–13 % för länderna i norr (i Sverige är ca 15 % tidsbegränsade anställningar).

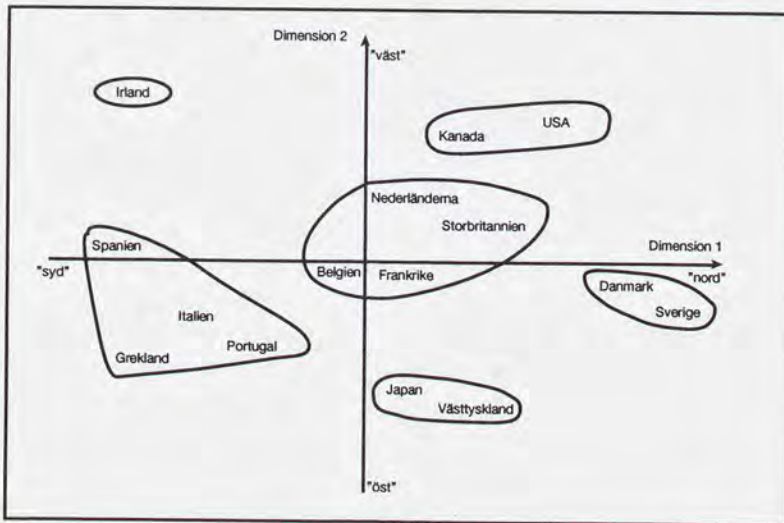
Europa i förvandling

Det är inte ett homogent kulturområde som Sverige närmar sig i och med EES-avtalet. Skillnaderna är stora både ekonomiskt, kulturellt och politiskt. Att dessa skillnader återspeglas i kvinnans ställning i de olika länderna är uppenbart. Men lika viktigt som det är att konstatera dessa skillnader är det att konstatera att EU-länderna – som övriga länder i världen – är olika och förändras; snabbt och med en tydlig tendens till att bli mer lika varandra.

Ur en mångtydig bild av tolv olika länder med ganska skilda livsvillkor för kvinnorna framträder ett mönster som visar ett nära samband mellan familjestruktur och strukturen på kvinnors arbetsmarknadsdeltagande. I en undersökning år 1990 av kvinnornas ställning i 15 OECD-länder gjordes en gruppering utifrån uppgifter om familjer och arbetsmarknad (Persson 1992). Vissa variabler hade mätts så långt tillbaka som 1960-talet. Forskarna kom för de europeiska länderna fram till en huvudsaklig indelning i tre grupper. En sydlig med traditionell familjestruktur, stora hushåll, många barn, låga skilsmässotal och med en ekonomi där jordbruk fortfarande spelat en stor roll. Till den här gruppen hör Spanien, Italien, Grekland och i viss mån Portugal (landet har hög kvinnlig

förvärvsfrekvens). Till den nordliga gruppen räknades Danmark och Sverige, som karaktäriseras av en familjestruktur med små hushåll, låga födelsetal, en växande tjänstesektor, hög kvinnlig förvärvsfrekvens och tvåförsörjarfamiljen som norm. Mellangruppen bestod av Belgien, Frankrike, Nederländerna och Storbritannien. Tyskland (som grupperades tillsammans med Japan) har en ovanlig kombination av låga födelsetal och enförsörjarfamiljer. Irland placerades i en egen kategori med mycket gemensamt med den sydliga gruppen.

Figur 6.1 Gruppering av några OECD-länder efter indikatorer på demografisk struktur, familjestruktur och arbetsmarknadsstruktur



Källa: Barrère-Maurisson och Marchand (1990). s. 21. Återgiven av Inga Persson (1993).

Studien visar i korthet på att hela den industrialiserade världen genomgår en förvandling som bl.a. innebär färre barn i familjerna och en kraftig minskad betydelse av jordbruket. Förändringen sker enligt lite olika tidtabeller – södra Europa ser ut att ligga ungefär 20 år efter t.ex. Sverige – men för de länder där utvecklingen kom igång sent går den desto snabbare. Fertiliteten har på kort tid sjunkit kraftig i länder där den tidigare var mycket hög och när det gäller kvinnors förvärvsfrekvens uppvisar EU:s sydliga länder en högre ökningstakt än övriga länder. Andelen förvärvsarbetande kvinnor ökar i EU-länderna. Två tredjedelar av alla nya arbetstillfällen under åren 1985–1989 gick till kvinnor. Snabbast ökar kvinnornas förvärvsfrekvens i länder där den tidigare varit låg. EG-kommissionen räknar med att man år 2000 i hela gemenskapen kommer att ha i stort sett lika stor andel kvinnor i arbete som i Sverige. Man förutspår

också att det som inom EG kallas "den danska modellen", dvs. ett arbetsliv där de flesta småbarnsmammor förvärvsarbetar, kommer att dominera. En faktor som talar för detta är att kvinnorna i EU-länderna utbildar sig allt mer. Snart är unga kvinnor lika välutbildade som unga män.

Sverige

Varför ser det då så annorlunda ut i Sverige? Det är en fråga som har många svar. Samhällsdebattörer, politiker och forskare framhåller de infallsvinklar som bäst passar den egna synen på samhället. Nedan anges några viktiga faktorer som skiljer Sverige från övriga Europa.

Kvinnors och mäns villkor i familj, arbetsliv och samhälle är som tidigare berörts resultatet av ett komplicerat samspel av olika faktorer som skattesystem, tillgång på barnomsorg, kultur, traditioner, kyrkans roll. Arbetsmarknadspolitik, socialpolitik och familjepolitik går i varandra. "Den svenska modellen", byggd på full sysselsättning och generella välfärds mål, med starka, avtalsslutande parter på arbetsmarknaden utgör en historisk bakgrund till det svenska systemets framväxt (Olsson 1990). Ett viktigt inslag är kvinnoorganisationernas politiska påverkan. Den svenska välfärdsstaten har utvecklats genom sociala reformer som har haft det gemensamt att de i stor utsträckning byggts på principen att kompensera för inkomstbortfall. I realiteten innebär det att de i första hand varit riktade till den yrkesarbetande befolkningen. Jämställdhet har därmed mycket kommit att gälla kvinnors möjlighet att försörja sig själva. Detta har förstärkts i takt med att efterkrigstiden starka ekonomiska uppsving medfört krav på tillskott i arbetskraften.

En viktig reform i det här sammanhanget är särbeskattningen, införd år 1971, som innebär att en gift man och kvinna beskattas var för sig. Särbeskattning medför att progressivitet i skattesystemet inte negativt påverkar utbytet av t.ex. en deltidssinkomst. En jämförelse med dåvarande Västtyskland (Gustafsson 1988), visar att det svenska systemet påtagligt stimulerar kvinnor att yrkesarbeta.

Med särbeskattningen kom ekonomiska incitament för kvinnor att arbeta utanför hemmet. En blomstrande industri och en växande tjänstesektor – bl.a. den offentliga – stod för en betydande del av de tillgängliga arbetstillfällena. Inom den tjänstesektor som växte fram – t.ex. detaljhandeln – inrättades många deltidssysselsättningar. De var därför attraktiva för kvinnor med ansvar för små barn, i synnerhet innan utbyggnaden av den svenska barnomsorgen kom igång i slutet av 1970-talet.

En väl utbyggd skattesubventionerad barnomsorg har varit, och är, en hörnpelare i den svenska familjepolitiken och en viktig grund till att förvärvsfrekvensen bland kvinnorna är så hög (Leira 1989).

En annan viktig fråga är föräldraförsäkringssystemet. Redan år 1931 infördes

rätt till moderskapsledighet som blev betald ledighet fyra år senare. År 1974 gavs även svenska fäder rätten att på samma villkor som mödrarna stanna hemma med sitt barn.

6.2 EG:s arbete för jämställdhet mellan kvinnor och män

Kvinnans ställning varierar i EU:s medlemsländer. Det konkreta arbetet för jämställdhet mellan kvinnor och män skiljer sig åt (vilket beskrivs mer ingående senare). Det är betydligt lättare att ge en sammanhållen bild av det arbete för jämställdhet som EG-kommissionen utför.

Ambitionerna att skapa rättvisa mellan de båda könen kan spåras så långt bak i tiden som år 1957 och Romfördragets artikel 119. Artikeln, som när den infördes var föremål för hetsiga diskussioner, slår fast principen att kvinnor och män skall ha lika mycket betalt om de utför samma arbete. Avsikten med bestämmelsen var från början att förhindra att länder konkurrerade med varandra genom att i stället för dyr manlig arbetskraft anställa billig kvinnlig. Med tiden har dock likalöneprincipens betydelse för kvinnors generella ställning i arbetslivet alltmer kommit i förgrunden (Nielsen, Szyszczak 1991). EG:s – och därmed även medlemsländernas – jämställdhetsarbete, framför allt på det rättsliga planet, har en tydligare inriktning för att stödja just kvinnor, än vad som är fallet i t.ex. Sverige.

I Maastrichtfördragets sociala protokoll fördes in ett tillägg till Romfördragets artikel 119 om lika lön. Enligt tillägget skall artikel 119 "inte hindra en medlemsstat från att bibehålla eller införa bestämmelser som ger kvinnor vissa fördelar som gör det lättare för dem att utöva ett visst yrke eller förebygger eller kompenserar nackdelar i deras yrkeskarriär". Det är oklart, vad tillägget egentligen innebär. Det kan tolkas så att det skulle särskilt gynna kvinnor och medge någon typ av aktiva åtgärder till deras fördel. Men det kan också tolkas så att det skulle kunna bidra till att upprätthålla skilda regler för kvinnor och män. Det blir EG-domstolen som i sista hand får tolka bestämmelsens innebörd.

EG:s jämställdhetsregler

Artikel 119 är EG:s rättsliga grund för att utveckla arbetet för jämställdhet inom gemenskapen. Den gäller lönediskriminering men har kommit att uppfattas som uttryck för en mer allmän princip om lika behandling av kvinnor och män i arbetslivet. Med artikel 119 som bas har ett antal direktiv utfärdats. Först, år 1975, kom ett direktiv om lika lön (75/117/EEG) i syfte att sätta press på medlemsstaterna att införa egna nationella lagar om lika lön för kvinnor och

män. I direktivet klargörs att principen inte bara gäller för samma arbete utan även för arbete av lika värde. Likalönedirektivet kompletterades ett år senare med ett direktiv gällande lika behandling av kvinnor och män (76/207/EEG) avseende andra villkor i arbetslivet som t.ex. möjligheter till befordran eller utbildning – villkor som inte direkt kan betraktas som lön enligt artikel 119, men som har viktiga ekonomiska aspekter. Likabehandlingsdirektivet utvidgades år 1978 till att gälla social trygghet (79/7/EEG) och år 1986 även till anställningsrelaterade sociala förmåner (86/378/EEG). I det första fallet handlar det om anställda personers statligt finansierade skydd vid t.ex. sjukdom eller ålderspension, och i det andra om motsvarande kompletterande skydd som tillhandahålls av en arbetsgivare. Som i Sverige omfattas inte privata pensionsförsäkringar av reglerna.

Till "jämställdhetsdirektiven" kan vi också räkna det senaste från år 1992 som handlar om rätt till mödraledighet och skydd för gravida (92/85/EEG).

Utöver direktiven har EG utfärdat en rad rekommendationer på jämställdhetsområdet, bl.a. om aktiva åtgärder för att stödja kvinnor i arbetslivet, om yrkesutbildning av kvinnor, om barnomsorg, samt om skydd mot sexuella trakasserier. Man uttalar dessutom resolutioner, bl.a. om strävan mot att bekämpa arbetslöshet bland kvinnor, samt om ett handlingsprogram om lika möjligheter för flickor och pojkar i utbildning.

EG:s jämställdhetsdomar

Redan EES-avtalet innebär att Sverige tar över jämställdhetsdirektiv och de tolkningar av dem som EG-domstolen kommer fram till. Sveriges nya jämställdhetslag från år 1992 är avsedd att motsvara EG:s krav, men vissa frågetecken kan tänkas uppstå (t.ex. vad gäller frågan om det svenska kravet på jämförelseobjekt av annat kön som refereras senare i detta avsnitt).

Utslag i EG-domstolen ger en uppfattning om hur jämställdhetsdirektiven skall tolkas. Många av tolkningarna har rört frågor om lika lön (uppgifterna är hämtade ur EG-domstolen och jämställdheten, Ds 1993:7). I ett ofta refererat mål, Defrenne-målet (43/75) från år 1976, slog EG-domstolen fast att artikel 119 kan åberopas direkt vid nationella domstolar oavsett landets egna lagar. Flera frågor har rört vad som är att betrakta som lön. I det sammanhanget har tvister rörande pensionsregler varit vanliga. Indirekt diskriminering i samband med deltidsanställd personals anställningsvillkor är ytterligare ett område som domstolen kommit in på. Här har den varit extra tydlig och uttalat att i de fall en majoritet av de deltidsanställda är kvinnor åligger det arbetsgivaren att visa att de deltidsanställdas sämre villkor är grundade på rimliga skäl. Domstolen kontrollerar också hur länderna följer likalönedirektivet – den har t.ex. granskat om de likalönelagar som införts motsvarar direktivets krav.

Direktivet om lika behandling har inte varit föremål för lika många frågor. De

som kommit upp är kanske desto intressantare. I fallet Decker (177/88), där en gravid kvinna vägrades anställning på grund av sin graviditet och företaget i stället valde en mindre kvalificerad kvinnlig sökande, fastslog domstolen att någon jämförelseperson av annat kön inte behövdes för att kunna hävda könsdiskriminering. Detta innebär en skillnad i förhållande till svensk lagstiftning och svensk praxis på området. Intressant ur svensk synvinkel är att EG-domstolen slagit fast att eventuella skadestånd för brott mot jämställdhetslagarna måste vara avskräckande. I Sverige utdöms normalt relativt låga bötesbelopp för den här typen av förseelser.

Hofmann-fallet gällde frågan om likabehandlingsdirektivet ger rätt att erbjuda mödrar betald ledighet för vård av barn utan att motsvarande möjlighet erbjuds fäder. Hofmann, som var far till ett barn, hade fått obetald ledighet motsvarande längden av den frivilliga mödraledighet som finns i Tyskland. Hofmann begärde samtidigt utan framgång att få samma ersättning från försäkringskassan som modern hade varit berättigad till om hon varit ledig i stället.

EG-domstolen uttalade att medlemsstaterna hade rätt att införa bestämmelser om skydd för kvinnor i samband med graviditet och moderskap. Det var legitimt att skydda kvinnors fysiologiska och mentala funktioner till dess de har återgått till det normala efter barnets födelse. Det var också legitimt att skydda det särskilda förhållandet mellan mor och barn under en period närmast efter graviditeten och barnets födelse, genom att skydda det från att störas av de dubbla bördor som skulle följa av att modern under denna tid återupptog sitt yrkesarbete. Det var därför i enlighet med artikel 2.3 i direktivet att garantera mödrar föräldraledighet under en period efter graviditeten och förlossningen om syftet är att skydda kvinnor i samband med graviditet och moderskap. Det var då också legitimt att reservera rätten till betald ledighet för modern och utesluta andra från den, eftersom det bara är modern som kan befinna sig under ett oönskat tryck att återvända för tidigt till sitt yrkesarbete.

Avgörandet har kritiserats bl.a. på den grunden att domstolens synpunkt rörande behovet att skydda kvinnor från dubbla bördor skulle kunna tillgodoses också om fadern tar föräldraledighet. Då minskar moderns börda.

Frågor som rör direktivet om social trygghet har varit vanligare än frågor om lika behandling. Detta trots att direktivet innehåller en rad undantag från likabehandlingsprincipen – bl.a. tillåter det skilda pensionsåldrar för kvinnor och män. Ett av de första målen handlar om fru Drake (150/85) som slutade sin anställning för att ta hand om sin sjuka mor. Med hänvisning till att hon var gift och bodde tillsammans med sin man ansåg inte de ansvariga brittiska myndigheterna att hon var berättigad till bidrag som kompensation för den förlorade arbetsförtjänsten. EG-domstolen gav Drake rätt och fastslog bl.a. att eftersom bidrag skulle ha utgått till en gift man i samma situation var det fråga om könsdiskriminering. Direktivet syftar alltså till att motverka otidsenliga socialförsäkrings-system uppbyggda efter principen att mannen är försörjaren och kvinnan är den

beroende. Eftersom det svenska socialförsäkringssystemet vilar på helt andra grunder torde direktivet inte få någon större betydelse för svenska kvinnor eller män.

En del av den sociala dimensionen

Jämställdhet mellan kvinnor och män har varit en av EG:s mest framträdande ambitioner på det sociala området. Tillkomsten av den inre marknaden, med dess ökande konkurrens har skapat ett behov av att motverka negativa sociala effekter av fria marknadskrafter bl.a. genom minimiregler. Ett omstritt inslag i den ambitionen är den sociala stadgan. I stadgan sägs att man måste "intensifiera arbetet" när det gäller kvinnors och mäns lika behandling och lika möjligheter. Man framhåller bl.a. att åtgärder bör utvecklas som gör det möjligt för kvinnor och män att förena förvärvsarbete med familjeansvar.

Strategierna för detta anges i EG-kommissionens tredje jämställdhetsprogram (91/C 142/01). I sitt arbete har kommissionen hjälp av nätverk och expertgrupper (nu åtta permanenta nätverk) sammansatta av representanter från de olika medlemsstaterna. Dessa grupper har i flera fall en relativt kort livslängd och byts kontinuerligt ut så att deras inriktning speglar kommissionens dagsaktuella prioriteringar.

Utöver dessa expertorgan har kommissionen hjälp av Rådgivande kommittén som består av representanter från varje nations jämställdhetsorgan (motsvarande Jämställdhetsombudsmannen). Man har också kontakt med European Women's Lobby och Europarådets Styrkommitté för jämställdhet.

Tredje jämställdhetsprogrammet

Framväxten av EG:s inre marknad är alltså en viktig grund för det nuvarande jämställdhetsprogrammet som löper fram till år 1995. En annan grund är omfattande demografiska förändringar med en snabbt åldande befolkning. De europeiska företagen väntas få problem att tillfredsställa sina behov av kvalificerad arbetskraft. Kvinnorna får i det perspektivet stor betydelse. Samtidigt brottas man med en växande kvinnlig arbetslöshet och problemet att många kvinnor saknar adekvat utbildning när de vill träda in i ett krävande arbetsliv – eller återinträda efter att ha varit hemma och vårdat barn under ett antal år. Ny teknik hotar vidare att slå ut grupper av lågutbildade kvinnor inom t.ex. textilindustrin (EG-kommissionen 1991d).

Samtliga dessa bakgrundsfaktorer gör att jämställdhetsarbetet i EG-kommissionens regi inte längre skall behandlas som en isolerad sakfråga utanför övrig politik. Programmet utgör i enlighet med detta ett försök att göra jämställdhetsfrågorna till en integrerad del av EG:s samlade ekonomiska och sociala politik. Man talar ofta om "mainstreaming" – att låta jämställdhetsfrågorna flyta mitt

i den politiska strömmen (EG-kommissionen 1990c). Det innebär att frångå en endimensionell koncentration på kvinnan och på arbetslivet till en utveckling mot att diskutera kvinnans och familjens hela roll – i samhälle, politik och arbetsliv. En viktig skillnad mot svenskt jämställdhetsarbete är att männen än så länge inte omnämns i EG:s strategier.

Programmet har tre övergripande mål:

1) Att fortsätta arbetet med lagstiftningen. EG-kommissionen har bl.a. ambitionen att påverka medlemsländerna att verkligen tillämpa de bestämmelser som finns samt att bättre sprida information till allmänheten om att individer kan få sina mål prövade vid EG-domstolen via de nationella domstolarna. Ett annat delmål är att tydligare än hittills klargöra begreppet indirekt diskriminering. Kommissionen avser också att utreda och informera om arbetsvärdering; det finns bl.a. planer på att skapa ett generellt klassifikationssystem för olika yrken. Till sin hjälp har kommissionen en "Juridisk expertgrupp för jämställdhetsdirektivens tillämpning".

2) Att förbättra kvinnors status i samhället. Målet kan ses som en nyhet och ett led i strävan att bredda jämställdhetsarbetet, att komma till tals med förlegade attityder och att höja medvetenheten om könsroller i samhället. Kommissionen riktar i första hand in sig på tre institutioner: medierna, utbildningsväsendet, och de politiska institutionerna via tre grupper: "Arbetsgruppen för jämställdhet i utbildningen", "Styrkommittén för kvinnor i media", samt "Nätverket för kvinnor och beslutsfattande". Kvinnor i media är ett av de äldre nätverken och består av representanter för medieföretag i medlemsländerna. Gruppens arbete syftar till att få bort stereotypa bilder av kvinnor i medierna samt att få in kvinnor i företagets verksamhet på tekniska eller beslutsfattande befattningar. Nätverket kan rapportera om flera exempel på framgångsrika försök med aktiva åtgärder.

3) Att integrera kvinnor på arbetsmarknaden. Målsättningen att få med kvinnorna i arbetslivet har funnits länge, men har fått en förnyad betydelse i EG:s nya utvecklingsfas samt med förändrade sociala och familjerelaterade utvecklingstendenser. Arbetet innefattar bl.a. olika program för yrkesutbildning, stöd för start av egna företag samt rekommendationer om offentligt finansierad barnomsorg. Den här uppgiften engagerar flest av kommissionens nätverk: "Expertgruppen för kvinnors sysselsättning", "Nätverket för barnomsorg och familje-frågor", "Arbetsgruppen för yrkesutbildning för kvinnor", samt "Nätverket för kvinnor i lokala sysselsättningsskapande initiativ".

EG:s direkta koppling till ländernas arbete med att förbättra kvinnornas möjligheter på arbetsmarknaden sker bl.a. via tre hel- eller delfinansierade program – IRIS, LEI och NOW.

IRIS, LEI och NOW

IRIS är ett av EG:s nätverk. Medlemmar i nätverket är representanter för olika projekt och program för yrkesutbildning av kvinnor runt om i EU-länderna. Projekt som vill vara med måste uppfylla en rad kriterier och medlemskap uppnås genom ansökan. Syftet med IRIS är att systematisera och sprida kunskap om utbildningsinsatser och erfarenheter av sådana insatser mellan EU:s medlemsländer; man ordnar bl.a. konferenser runt om i Europa.

Andelen kvinnor som startar egna företag ökar stadigt i Europa; många länder kan rapportera om en fördubbling på tio år. Mellan 20 och 30 % av företagen ägs av kvinnor. Ett EG-program i syfte att ytterligare stödja den trenden är Women's Local Employment Initiatives (LEI) som startades år 1984. Programmet, som förfogar över ca 13 miljoner kronor per år, delar ut bidrag på mellan 24 000 till 60 000 kronor till kvinnor som startar företag som medför anställning för minst två kvinnor. Under det senaste året har man fått in mer än 4 000 ansökningar vilket gör att man måste prioritera hårt; fram till år 1991 har LEI stött 789 nya företag (JämO 1993), många av dem i södra Europa. Påfallande många ansökningar (ca 40 %) gäller etablering av barnomsorgs verksamhet.

Den kostnadsmässigt största delen av EG:s insatser på jämställdhetsområdet är en satsning på yrkesutbildning för kvinnor – New Opportunities for Women (NOW) som för åren 1990–93 innebär att 120 miljoner ecu (ca 1 miljard kronor) satsas i ett program som har till syfte att stödja kvinnors inträde på arbetsmarknaden. Långtidsarbetslösa och kvinnor som vill återinträda på arbetsmarknaden efter en längre tids frånvaro är huvudmålgrupper. Utbildningsorganisationer, forsknings- och informationsenheter samt nationella och lokala myndigheter kan söka pengar. Medlen tas ur EG:s sociala fond som är en av de s.k. strukturfonderna. NOW-programmet bidrar till finansiering av instruktörer och utveckling av utbildningsprogram. Ett krav är att någon form av internationellt partnerskap upprättas mellan t.ex. utbildningsanordnare i olika länder eller mellan speciellt inrättade nationella samordnare. Programmet förväntas mynna ut i effektiva modeller som kan "exporteras" mellan länder. Syftet är också att säkra att de nationella politikerna gör mer för kvinnor. Detta innebär att det är medlemsstaterna själva, som utifrån EG:s principiella huvudlinjer, skall skapa nationella strategier. EG satsar lika mycket pengar som medlemsstaten själv. Utbildningssatsningen skall kompletteras med andra insatser, t.ex. stöd till uppbyggnad av barnomsorg.

NOW har kritiserats för att inte ha nått sina mål och att kommissionen själv saknar överblick över vart pengarna tar vägen. Kritikerna hävdar bl.a. att kommissionen betalat för utbildning i traditionellt kvinnliga yrken, som t.ex. sekreterare (Euro-diagnostic 1993). Generellt är det, vilket behandlas senare, svårt att bedöma vad EG:s jämställdhetsprogram åstadkommit i praktiken.

Nya tider – nya former – nya ämnen

Genomgången har så här långt behandlat det förgångna och i viss mån det nuvarande. Kunskaper om detta är viktiga därför att EG hela tiden bygger vidare utifrån historiska förutsättningar. Tydligast syns bygget på det juridiska planet där nya direktiv och nya tolkningar flyttar fram positionerna.

En aktuell fråga som behandlas i ministerrådet gäller omvänd bevisbörda vid tvister om brott mot jämställdhetsreglerna – t.ex. när det gäller tvister i lika-lönemål. Principen innebär att det är arbetsgivaren som har att bevisa att brott mot bestämmelserna inte föreligger. Anledningen är de svårigheter som visat sig uppstå när anställda skall föra sin sak i bevis.

En av de mer framträdande tendenserna rör familjefrågor i en mycket vid bemärkelse. EG-kommissionen efterlyser en mer aktiv familjepolitik omfattande allt från skattepolitiska frågor till frågor om kvalitet i barnomsorg. Man har t.ex. tagit upp och diskuterat männens roll som vårdare av barn. Pappans roll i familj och yrkesliv förefaller därmed vara ett naturligt nästa steg i utvecklingen av jämställdhetsfrågorna. Ett förslag till direktiv om föräldraledighet och ledighet av andra familjeskäl, som lades ned i början av 1980-talet, behandlas åter i EG:s ministerråd. EG:s nätverk för barnomsorg och andra familjefrågor har vid en serie seminarier formulerat strategier för att få män att ta ett ökat familjeansvar. Att det behövs är uppenbart. I en undersökning uppgav över 60 % av de tillfrågade männen att de inte bidrog med något alls i hushållsarbetet. Många av länderna har ingen föräldraledighet, och där sådan finns använder bara några få procent av fäderna den möjligheten. Ett av nätverkets mål är att hitta medel att påverka organisation och kultur på männens arbetsplatser.

Till familjefrågorna hör också ansvaret för de äldre i samhället. EU-ländernas demografiska utveckling mot högre skilsmässotal och en allt större andel äldre har resulterat i ett kraftigt växande antal äldre och fattiga kvinnor. Europaparlamentet har ägnat politisk energi åt frågor rörande franskilda kvinnors pensionsrättigheter, ensamstående kvinnors fattigdom och problemet med att yngre kvinnor tvingas ta hand om äldre anhöriga. De här, och andra liknande, problem har genererat krav på att de sociala rättigheterna skall kopplas till varje individ, oavsett om man har haft anställning eller inte.

Vad gäller jämställdhet i arbetslivet är kommissionen starkt engagerad i frågor om otrygga och marginaliserade anställningar för kvinnor. Kommissionen har föreslagit tre direktiv riktade till den här gruppen av vilka ett om bättre arbetsmiljö och hälsa antagits (91/383/EEG). Även om svenska deltid- eller säsongsarbetande kvinnor normalt är anställda på säkrare och bättre villkor kan EG-kommissionens engagemang i frågan vara av intresse också för Sverige. Jämställdhetsombudsmannen i Sverige har t.ex. nyligen presenterat en rapport om dagligvaruhandeln och dess många deltidsanställda kvinnor där bl.a. konstateras

att arbetsmiljö- och arbetsskadeproblemen inom branschen har en viktig jämställdhetsaspekt.

6.3 Kvinnors representation

Att makt, i bemärkelsen positioner som ger möjlighet att påverka viktiga beslut inom politik, näringsliv och organisationsliv, är en viktig aspekt av jämställdhet mellan kvinnor och män, är en självklarhet. En del av inriktningen av utvecklingen på välfärdsområdet i Sverige kan tillskrivas kvinnligt inflytande. Det är alltså inte oväsentligt att frågor ställs om hur maktpositioner inom EG och EU:s medlemsländer är fördelade på kvinnor och män. Men makt kan vara många olika saker. Köns inbördes maktrelation kan beskrivas som komplicerade mönster djupt rotade i familjer, kulturer och samhällsstrukturer. De formella maktpositionerna är bara en del och en del inom vilken kvinnor i EU-länderna generellt sett är dåligt representerade. Den sociala evolutionen har ännu inte riktigt nått dit. Men en utveckling tycks vara i gång. År 1975 avvisade 37 % av de tillfrågade i en undersökning påståendet att "politik är mäns sak inte kvinnors". Åtta år senare avvisade 48 % påståendet och ytterligare fem år senare 54 % (EG-kommissionen 1991f).

Nationella parlament

I Sverige har kvinnornas politiska inflytande mätt i andelen kvinnliga riksdagsledamöter ökat under en följd av år. Från 14 % år 1970 till 38 % år 1988. Vid det senaste valet, år 1991, gick dock den kvinnliga representationen tillbaka till 33 %.

Också den kvinnliga representationen i EU-ländernas nationella parlament har överlag ökat sedan mitten av 1980-talet. Fortfarande är den mycket blygsam i de flesta länder. (Uppgifterna hämtade ur Eurostats publikation "Rapid Reports" och avser fördelningen i parlamentens underhus i de fall parlamenten är tudelade.) Danmark ligger i topp med 33 % kvinnor, följt av Nederländerna (23 %), Tyskland (20 %) och Spanien (16 %). I botten ligger Grekland (5 %) och Frankrike (6 %). Genomsnittet för EU-länderna är 12 %.

I de nationella regeringarna är den genomsnittliga andelen kvinnor densamma, 11 %. Här ändrar dock länderna i vissa fall sina inbördes positioner. Nederländerna har exempelvis 24 %, Danmark 21 % och Belgien 13 %. Storbritannien ligger i botten med 7 %.

Flera länder har relativt nyligen hållit val. Utfallen visar generellt på små förändringar i kvinnornas representation. I den spanska kammaren innebar t.ex. 1993 års val att de tidigare 51 kvinnorna av 350 blev 52, i Italien att den kvinnliga representationen ökade ungefär 2 % och i Frankrike att 50 i stället

för tidigare 44 av 898 platser i nationalförsamlingen och i senaten besattes av kvinnor.

Valsystemen

En av flera förklaringar till att så få kvinnor är representerade i vissa medlemsländers parlament står att finna i de olika nationella valsystemen. Exempelvis har Storbritannien, där valet år 1992 innebar att 9 % av parlamentsledamöterna är kvinnor, ett system där varje parti utser bara en kandidat per valkrets. Det gör det svårare för kvinnor att komma med än i system där listorna innehåller fler namn. I Frankrike har man ett system med två valomgångar. Undersökningar visar att en majoritet av kvinnorna kandiderade för partier som inte nådde upp till de 12,5 % av rösterna i valkretsen som krävs för att gå vidare till den andra valomgången.

EFTA-länderna

Den nord-syduppdelning som finns när det gäller kvinnors samhällsposition blir extra tydlig om man fokuserar på formell politisk makt. Denna uppdelningen markeras ytterligare om EFTA-länderna läggs till uppräknningen. Så här är den kvinnliga representationen i EFTA-ländernas nationella parlament: Sverige 33 %, Norge 36 %, Finland 38 %, Island 15 %, Österrike 11 % och Schweiz 14 %.

EU-nivån

Mansdominansen gäller även inom EG-politiken. I parlamentet är 19 % kvinnor. Detta är en något större andel än de nationella parlamentens genomsnitt.

EG-kommissionens hierarki liknar de flesta hierarkier: av kontorspersonalen är 70 % kvinnor, av handläggarna 50 % och bland högre administratörer är 11 % kvinnor. Av de 23 generaldirektörerna finns två kvinnor, och av de 17 kommissionsledamöterna är en kvinna.

Det här förhållandet har gett upphov till kritik. Kommissionen har blivit anklagad för att den inte tillräckligt stödjer kvinnorna i den egna organisationen. Som ett svar på detta har man skapat en särskilt organ för "positive action" inom kommissionen (EG-kommissionen 1988b). Även i Europaparlamentets administration vidtar man särskilda åtgärder.

Den enda EG-institution som leds av en kvinna är Ekonomiska och sociala kommittén. Elva kvinnor ingår i kommittén (av totalt 189). I ministerrådet, där medlemsländernas regeringsmedlemmar ingår, uppgår den kvinnliga andelen till 11 % (Fakta Europa 1993:3).

Värt att påpeka är att det utöver de formella politiska kanalerna finns ett

omfattande "gräsrotsengagemang". Nationella kvinnoorganisationer finns t.ex. representerade i Bryssel via The European Women's lobby. De här kvinnorna visar med sitt engagemang att man inte kan eller vill lämna ifrån sig ansvaret för att jämställdhetsfrågorna kommer på dagordningen.

Fackföreningar

Arbetskraften i EU-länderna har en lägre facklig organisationsgrad än i Sverige. Som när det gäller de flesta faktorer vi undersökt är det bara Danmark som har en nivå som liknar Sveriges. Det är dessutom så att kvinnor i mindre utsträckning än män är fackligt anslutna. I vissa fall är skillnaden mycket stor. I Storbritannien är 33 % av männen men bara 17 % av kvinnorna anslutna till centralorganisationen TUC, Trade Union Congress. I Italiens två stora centralorganisationer är andelen män mer än dubbelt så stor som andelen kvinnor (SCB 1992).

Inom arbetslivet

Ungefär 9 % av EU-ländernas yrkesverksamma kvinnor är egna företagare eller i högre chefsbefattningar. Detta motsvarar rätt väl svenska förhållanden. Inom det privata näringslivet är ca 10 % av de högsta cheferna kvinnor, inom offentlig verksamhet är andelen ungefär dubbelt så stor – ca 20 % (SCB 1992).

Även på den här punkten skiljer sig EU-länderna åt. Högst proportion kvinnor – 22 % – i inflytelserika positioner kan Frankrike uppvisa. Därefter kommer Danmark och Italien med 15 %. Storbritannien har 10 % och Nederländerna 4 %.

Förändringsarbete

Kvinnors makt är ett prioriterat förändringsområde inom ramen för EG:s tredje jämställdhetsprogram. EG-kommissionen har upprättat ett nätverk just för det här ändamålet. Det sägs i programmet att det åvilar medlemstaterna att "vidta åtgärder för att öka kvinnors deltagande i det politiska livet". EG-kommissionen stödjer projekt som främjar kvinnors deltagande i politiken, framför allt i samband med valen till Europaparlamentet år 1994.

Vissa exempel på nationella initiativ i den här riktningen kan nämnas. I Nederländerna bedrevs t.ex. en kampanj i samband med val till "provinsiella råd" där en intresseorganisation uppmuntrade partierna att ta med kvinnor på valbar plats och på olika sätt påverkade väljarna att rösta fram kvinnor. Kampanjen blev en framgång och 30 % av de valda var kvinnor.

I Danmark finns en lag från år 1985 som säger att vid utnämningar till offentliga råd, nämnder eller kommittéer skall både kvinnor och män föreslås. En liknande lag från år 1990 ställer samma krav vid tillsättningen av styrelsepos-

ter i statsförvaltningen.

I Irland har regeringen satt upp ett mål enligt vilket andelen kvinnor i de statsunderstödda organens styrelser skall uppgå till 40 % inom fyra år.

Det spanska socialistpartiet har beslutat att 25 % av kandidaterna till parlamentet skall vara kvinnor; andra spanska partier sätter gränsen vid ca 50 %.

Belgien är det första land som lagstiftar om kvotering. Enligt ett förslag från regeringen får inget parti föra fram mer än tre fjärdedelar av sina kandidater av ett kön. På sikt skall denna proportion förändras till två tredjedelar (The Guardian, 27 oktober 1993).

Sammanfattningsvis gäller för samtliga uppräknade maktsfärer att kvinnor är dåligt representerade. En grov jämförelse mellan Sverige och EU-länder samt EG-administration säger att skillnaden är större i den politiska världen än i arbetslivet. Detta skall inte tolkas som att situationen i Sverige är tillfredställande. Ett exempel på detta är den kvinnliga representationen i organisationen kring Sveriges förhandlingar om ett eventuellt EU-medlemskap. De direkta förhandlingarna är fyra män och i de arbetsgrupper som bidrar med expertis är två tredjedelar av ordförandena män.

6.4 EG:s påverkan på medlemsländerna

Den nationella utvecklingen påverkar samarbetet

Utan tvekan sker en hastig och omvälvande förändring av EU-ländernas sociala förhållanden när det gäller familj och arbete; kvinnors förvärvsfrekvens och utbildningsnivå ökar i samma takt som födelsetalen sjunker. Men detta sker, i lite olika former, i hela den industrialiserade världen. Den grundläggande sociala evolution det handlar om har i grund och botten föga med vare sig nationellt eller övernationellt beslutsfattande att göra.

Att denna grundläggande utvecklingstendens är universiell hindrar den självfallet inte från att anta – som tidigare beskrivits – olika nationella uttryck. Ett mycket bra exempel på detta får man genom att titta på barnomsorgen i EU:s medlemsländer. Vi konstaterade tidigare att en utbyggd barnomsorg är en – med skandinaviska ögon sett – sällsynt förekomst i många EU-länder. Men med en kraftigt ökande kvinnlig förvärvsfrekvens finns där ett ouppfyllt behov som får sin lösning på olika sätt i olika länder (Landstingsförbundet 1993). I Tyskland satsar man på att i första hand förbättra omsorgen inom familjen med en hastigt utbyggd föräldraledighet, i Nederländerna har man bestämt sig för att skapa 49 000 nya offentliga daghemsplatser på fyra år, och i Storbritannien, där två tredjedelar av kvinnorna yrkesarbetar och offentlig barnomsorg knappast existerar, ligger lösningen i ett svåröverskådligt lapptäcke av omsorgsvarianter med mormor kombinerat med en deltidsarbetande mamma som vanligaste

alternativ (JämO 1993). Många brittiska företag har valt att själva bidra till de anställdas barnomsorg.

Dessa tre länder möter, på ett inrikespolitiskt plan, en i stora drag likartad utvecklingstendens på tre mycket olika sätt. Poängen i detta är att peka på kraften i det som här, något förenklat, betecknas som social evolution. De grundläggande dragen i den sociala evolutionen är knappast ett direkt resultat av en medveten nationell eller övernationell strategi. Vissa av de uttryck utvecklingen tar sig kan däremot ses som svar på nationell politik. Extremt låga födelsetal i t.ex. Italien och Spanien kan snarast ses som att "evolutionen" anpassat sig till brister i den nationella politikens sätt att svara upp mot nya krav. Den sociala evolutionens kraft innebär alltså inte att problem löser sig av sig själv. Snarare skapar den en rad nya. I takt med att kvinnorna ständigt ökar sitt deltagande i arbetslivet blir det t.ex. allt tydligare hur svår den yrkesmässiga segregationen är att bekämpa. Trots utvecklingen arbetar kvinnor till övervägande del inom kontor och service – ofta i osäkra deltidсанställningar (Rubery, Fagan 1992). Man kan säga att en ökande andel kvinnor i högre poster därmed i "jämställdhetsbokslutet" balanseras ut av en oförändrad kvinnodominans i de lägre. Ett annat, helt annorlunda, exempel är att när tvåförsörjarfamiljen och den heltidsarbetande mamman blir norm så framstår arbetsfördelningen i hemmet "helt plötsligt" som en viktig samhällsfråga.

EG:s direktiv och rekommendationer

EG:s regelsystem har olika grad av påverkan. T.ex. har Romfördragets likalöneartikel – 119 – direkt effekt, dvs. är i princip likställd med nationell lag. Direktiven kan ses som vidareutvecklingar av traktatet och måste följas av nationell lagstiftning inom en tidsram av två år. EG-domstolen kontrollerar att så sker och att de lagar som införs motsvarar direktivets krav.

När det gäller likalönedirektivet från år 1975 kan vi konstatera att samtliga länder utom Tyskland införde nationella likalönelagar i mitten av 1970-talet. I Tyskland kom en lag så sent som år 1980, en lag som EG krävde ändringar i fem år senare.

Artikel 119 sägs ha haft stor initial betydelse för kvinnolönerna i Europa. Statistik som visas i Löneskillnadsutredningen (SOU 1993:7) antyder att även likalönedirektivet kan ha haft viss betydelse genom att löneskillnaderna minskat efter införande av egna lagar, t.ex. i Storbritannien, Nederländerna och Italien. Liknande tendenser kan inte noteras i Tyskland och inte heller i Frankrike (där regler om lika lön gällde redan före Romfördraget). Det finns dock ingen rät linje i lönekurvornas utveckling utan deras beteende visar att andra mycket starka krafter är med och styr utvecklingen. Viktiga påverkansfaktorer tycks vara bl.a. könssegregeringen av arbetsmarknaden och formerna för och principerna bakom lönebildning och lönesättning (Persson 1992). Det är också

viktigt att konstatera att trots Romtraktat, likalönedirektiv, inhemsk lagstiftning och en lång rad likalöneprocesser både på EG-nivå och på nationell nivå kvarstår löneskillnader mellan kvinnor och män som är större än i Sverige.

Aktivt jämställdhetsarbete

Precis som likalönedirektivet har direktivet om likabehandling medfört att likabehandlingslagar har införts i EU:s samtliga medlemsländer. Kommissionen hävdar att detta har inneburit positiva förändringar när det gäller anställningsförfaranden och vissa socialförsäkringssystem.

Direktivet om likabehandling innehåller ett undantag – det lämnar utrymme för olika former av positiv särbehandling – t.ex. utbildning för enbart kvinnor (eller män) – om syftet med åtgärderna är att främja jämställdhet. Flera av medlemsländerna – t.ex. Danmark – har i den egna lagstiftningen begränsat undantaget att gälla åtgärder riktade uteslutande till kvinnor. I andra fall – t.ex. Storbritannien – gäller undantaget endast utbildning riktade till kvinnor.

År 1984 utfärdade EG:s ministerråd en rekommendation om att medlemsländerna skall stödja det som inom EG kallas *positive action* – dvs. speciella program och åtgärder i syfte att stärka kvinnors position i yrkeslivet. Grunden för detta var att det lagstiftningsarbete som bedrivits sedan 1970-talet inte har förändrat situationen i önskvärd grad. Det fanns ett uttalat behov av nya arbetsätt. EG-kommissionen publicerade en guide om *positive action* och upprättade en rad nätverk med uppgift att stimulera arbetet inom industri, offentlig verksamhet och massmedier (JämO 1993).

Det är mycket svårt att uppskatta omfattning och effekt av de insatser som kommit till stånd i de olika länderna. Klart är att olika former av arbete har kommit igång. Ambitionerna reflekteras i formell lag i vissa länder, medan andra länder lämnat över frågan till frivilliga initiativ. I vissa fall – i t.ex. Italien och Frankrike – har ekonomiska incitament införts för att få igång *positive action*-program. Generellt kan man säga att de här aktiviteterna ännu inte har kunnat utvärderas eftersom de inte varit igång tillräckligt lång tid. Tydligast "EG-styrning" märks inom offentlig sektor som ju normalt är lättast att påverka politiskt.

Insatserna hittills kan sammanfattas som "begränsade framgångar". Ett positivt exempel som EG-kommissionen gärna framhåller är arbetet med massmedier – framför allt EU-ländernas TV-bolag. På grundval av forskning från 1980-talets början startades år 1986 en styrkommitté för jämställdhet i medier. Utvärderingar talar om en mängd aktiviteter och om förändrade attityder – men konstaterar också att mycket återstår att göra. Fortfarande är – trots en positiv förändring – den kvinnliga delen av arbetsstyrkan inom EU-ländernas TV-bolag endast 36 % och i det översta chefsskiktet är bara 6 % kvinnor. Bedömare inom EG-kommissionen konstaterar – vilket överensstämmer med svenska erfarenheter –

att positive action för att få effekt kräver en vilja att ändra i organisationer och att sådana initiativ backas upp av politisk, ekonomiskt och fackligt stöd (Rubery, Fagan 1992). Man betonar också vikten av att få med den här typen av ambitioner i kollektivavtal.

Den sociala fonden

EG:s sociala fond har en historia som går tillbaks till Romfördraget där man betonar att ett huvudmål är att den skall användas för yrkesmässig skolning av arbetskraften. Kvinnor hör till de mest prioriterade målgrupperna, särskilt när det gäller projekt för att öka deras andel inom de sektorer på arbetsmarknaden där kvinnor är underrepresenterade. Fonden har kritiserats för att den inte i tillräcklig utsträckning kommit kvinnor till någon verklig nytta; bl.a. genom att den av medlemsländerna organiserade yrkesutbildningen slentrianmässigt fortsatt att utbilda kvinnor i traditionella kvinnoyrken med små framtidsmöjligheter.

Den här kritiken var en viktig grund för att inrätta programmet New Opportunities for Women – den hittills största "jämställdhetssatsningen" inom ramen för EG:s strukturfonder. Programmet – som omfattar 153 miljoner ecu – har löpt sedan år 1991 och skulle egentligen avslutas under år 1993. För att ge de olika projekt som ingår en reell chans att genomföras har programmet sträckts ut till 1994 års utgång. Man räknar med att en ordentlig utvärdering av NOW och dess effekter kan göras först om några år.

Sommaren 1992 hade EG via NOW varit med och delfinansierat 350 olika projekt (EG-kommissionen 1992). Man kan konstatera att pengarna har fördelats mycket olika på medlemsländerna. Danmarks 1 miljon ecu kan t.ex. jämföras med Spaniens 22 och Italiens 23 miljoner ecu. Det råder knappast någon tvekan om att det är sydeuropa som prioriteras och att det också är där man kan vänta sig att satsningarna får störst betydelse. Vid de efterforskningar kommittén gjort är det också i dessa länder som fonderna spontant rapporteras svara för en del av EG:s inflytande på jämställdhetsområdet.

Den sociala fonden kommer framöver att få som ett av sina huvudmål att utbilda kvinnor i yrken där efterfrågan på arbetskraft förväntas öka, t.ex. tekniska yrken. Fonden skall också stödja barnomsorgsinitiativ för att kvinnorna lättare skall kunna delta i utbildning.

Utvecklingen i medlemsländerna

Kommittén har till svenska ambassader runt om i EG ställt frågor om hur ambassaderna uppfattar EG:s betydelse för utvecklingen på jämställdhetsområdet. Ambassaderna bygger sina svar på uppgifter från nationella jämställdhetsorgan.

Från London rapporteras "EG har utan tvekan haft en stor betydelse för

jämställdhetsarbetet i Storbritannien". Equal Opportunities Commission, som är den brittiska motsvarigheten till JämO, går så långt som att säga att alla framsteg på området beror på EG. Exempel på aktuella frågor där EG spelat in är bestämmelser om pensionsåldrar samt villkoren vid mödraledighet.

I rapporten från Spanien uppges att den snabba utvecklingen för den spanska kvinnan inleddes före Spaniens medlemskap i EG år 1983. Kvinnoorganisationen Instituto de Mujer säger dock "att det är ställt utom all tvivel att EG-inträdet givit den spanska kvinnan tillträde till en större arbetsmarknad". I det sammanhanget nämns en expanderande offentlig arbetsmarknad och EG:s program NOW, IRIS och LEI.

Likestillingsrådet i Danmark uppger att EG "starkt och positivt påverkat jämställdhetsarbetet". Detta gäller främst kunskapsproduktion och beslut i EG-domstolen. Ett mycket uppmärksammat utslag i EG-domstolen gällde frågan om lika lön för män och kvinnor på industriföretaget Danfoss. Utslaget innebar ett underkännande av företagets lönepolitik och anses vara av stor betydelse för lönefrågan i Danmark.

Svenska ambassaden i Rom säger att jämställdhetsarbetet inom EG "utan tvekan påverkat utvecklingen av kvinnans roll i arbetslivet i Italien ...". Som exempel på detta anförs ny lagstiftning – Italien har nyligen antagit en lag om "positive action", som bl.a. innebär att italienska företag kan få statligt stöd för åtgärder som syftar till att öka förutsättningarna för jämställdhet. Man nämner också EG:s projektverksamhet där Italien inom ramen för NOW är representerad med 137 projekt.

Från Frankrike rapporteras att Frankrike tre gånger dömts av EG-domstolen för brott mot artikel 119 i Romtraktatet vilket skapat livlig debatt. Det senaste fallet (1991) rörde den franska arbetslagstiftningen som förbjuder kvinnor att arbeta på nätter. Utslaget har – till skillnad från vissa andra EG-initiativ – ännu inte resulterat i någon lagändring på området. Ett exempel på en sådan lagändring gäller arbete som utförs av makar till fria yrkesutövare. Dessa har sedan år 1986 status som arbetstagare i Frankrike. När det gäller NOW har Frankrike tilldelats 130 miljoner francs, men tjänstemän vid socialministeriet uppger att man, på grund av olikheter i behov hos samarbetsländer har haft svårt att upprätta ändamålsenliga program.

Från Grekland redovisas att EG-initiativen påverkat Grekland bl.a. genom yrkesutbildning för kvinnor och hjälp att bygga ut barnomsorgen.

Tyskland räknas som ett av de mindre avancerade länderna i EG när det gäller jämställdhet. Landet är det enda i EG som saknar en fristående nationell jämställdhetsmyndighet. De insatser som görs sker i första hand på lokal nivå. Sedan år 1990 har 450 lokala jämställdhetskontor etablerats i det forna Östtyskland. Svenska ambassaden i Bonn skriver: "För kvinnorna i östra Tyskland utgör EG:s kvinnoprogram ett ovärderligt och välkommet stöd".

Svenska ambassaden i Portugal rapporterar att de stora förändringarna kom

efter revolutionen år 1974 och att anslutningen till EG inte anses ha påskyndat "jämställdhetsprocessen i någon nämnvärd utsträckning".

I Irland sattes "Commission on the Status of Women" upp år 1970 för att arbeta med jämställdhetsfrågor. Dessa säger man "ökade i styrka när Irland gick med i EG år 1973", och man hänvisar till lagändringar vad gäller lika lön och lika behandling. Den senaste framgången är en bestämmelse som säger att varje regeringsbeslut skall specialgranskas ur ett jämställdhetsperspektiv.

6.5 Hur påverkas förutsättningarna för jämställdhet vid olika alternativ?

Jämställdhet är, som tidigare sagts, ett på flera sätt inexact och relativt begrepp som kan innefatta en mängd olika aspekter och bygga på olika värderingsgrunder. Inom den idémässiga tradition, som frågan om relationen mellan könen i Sverige har vuxit fram, har kvinnors och mäns rätt och möjlighet till utbildning och försörjningsmöjligheter en helt central position. Arbetsmarknaden och dess villkor och förutsättningar är därmed primära jämställdhetsfaktorer. Lika viktiga är de sekundära faktorerna, som en utbyggd barn-, äldre- och handikappomsorg av god kvalitet. Den svenska jämställdhetspolitiken i slutet av 1970-talet och början av 80-talet inriktades på att undanröja den typen av förvärvshinder. Vidare har skatte- och transfereringssystem betydelse för jämställdhet mellan kvinnor och män.

Arbetsmarknaden

Arbetsmarknadens utveckling karaktäriseras sedan några decennier tillbaka av att tjänsteproduktionen ökar på varuproduktionens bekostnad. Inom varuproduktionen är det framför allt s.k. kunskapsintensiv industri som utvecklas. Den här utvecklingen gäller även t.ex. EU-länderna och USA.

En betydande strukturomvandling pågår inom den varuproducerande industrin. Detta har betydelse för den samlade ekonomiska aktiviteten, samtidigt som det direkt berör de kvinnor och män som är yrkesverksamma inom industrin. Kvinnorna utgör en mindre del (ca 28 %) av industriarbetarna, men vissa "kvinno-intensiva" branscher som livsmedelsindustri (40 %), textilindustri (51 %) och beklädnadsindustri (71 %) är mer utsatta för internationell konkurrens än andra. Av dessa branscher är det i första hand livsmedelsindustrin som kan påräkna hårdare konkurrens vid medlemskap i EU. Inom textilindustrin kan konkurrensen tvärtom minska. EG-kommissionen har visserligen uttryckt oro för vad förväntade rationaliseringar inom textilindustrin kan innebära för lågutbildade kvinnor i branschen, men för svenskt vidkommande är dessa farhågor mindre aktuella på grund av redan genomförda rationaliseringar.

Kort kan detta sammanfattas som att framtidens arbetsmarknad för välutbildade kvinnor erbjuder relativt goda utsikter i en fortsatt hög, och troligvis växande tjänsteproduktion, medan den för vissa grupper kvinnor inom tillverkningsindustrin kan medföra omställningar. Studier har visat att strukturomvandlingar – med permitteringar som resultat – får olika konsekvenser för kvinnor och män: kvinnor som friställs har t.ex. svårare än män att finna nytt fast arbete. Speciellt utsatta är icke facklärd kvinnliga arbetare (Gonäs 1991).

Forskare pekar i sammanhanget på betydelsen av hur själva omställningen går till – att jämställdhetsaspekten finns med vid de arbetsmarknadspolitiska överväganden som görs (Persson 1993).

I ett regionalt perspektiv har den offentliga tjänsteproduktionen stor betydelse för kvinnors sysselsättning. Kvinnors sysselsättningsgrad är betydligt lägre än männens i de regioner som har den minsta andelen sysselsatta inom offentliga tjänster. I vissa delar av landet skulle neddragningar innebära att alternativa sysselsättningar är svåra att finna.

Lönespridning

Lönespridningen på arbetsmarknaden minskade på 1970-talet. Detta förklaras bl.a. med ett "överskott" på högutbildad arbetskraft (Fölster, Lindström 1993). Under 1980-talet ökade skillnaderna (bl.a. beroende på att efterfrågan på personer med högre utbildning ökade mer än nytillskottet). Lönespridningen förväntas fortsätta att öka. En förklaring är att teknisk utveckling och konkurrens från låglöneländer har minskat efterfrågan på lågutbildad arbetskraft. Ökade löneskillnader kan medföra att incitamentet för avlönat arbete minskar för vissa grupper av kvinnor. Samtidigt torde incitamenten för högre utbildning öka i och med att sannolikheten för att detta ger bättre materiell avkastning blir större.

Offentliga arbetsgivare

År 1992 var 58 % av de yrkesverksamma kvinnorna verksamma i stat och kommun. Av drygt 1,6 miljoner offentliganställda är 73 % kvinnor. Speciellt viktig som arbetsgivare är kommuner och landsting. Tre av fyra kommunalt anställda är kvinnor. Den kommunala verksamheten har (i motsats till den statliga) ökat under hela 1980-talet. År 1991 bröts trenden och de kommunalt anställda minskade i antal för första gången.

I Sverige sysselsätter den offentliga sektorn en tredjedel av den arbetande befolkningen – i EU-länderna ca 20 %. Internationella jämförelser visar att de flesta länder med stor offentlig sektor har en hög andel förvärvsarbetande kvinnor. Intressant är att i vissa länder har kvinnorna ökat sitt deltagande i arbetsmarknaden utan att offentliga sektorn ökat. Ett sådant land är USA.

Professor Bengt Furåker jämför i en studie USA med Sverige vad gäller

kvinnornas arbetsmarknad. Han finner att i båda länderna dominerar tjänsektorn. Den största skillnaden ligger i andelen kvinnor utanför arbetsmarknaden som är väsentligt högre i USA än i Sverige. Bland de yrkesverksamma kvinnorna är det fler inom kategorin "socialvård" (bl.a. barn och äldreomsorg) i Sverige och fler inom handel, bank, försäkringsbolag i USA. På frågan om svenska offentliganställda skulle kunna erbjudas arbete i dessa sektorer svarar Furåker nej med hänvisning till de svårigheter och den nya konkurrenssituation dessa är på väg in i. Mycket talar dock för att de tjänster som produceras i offentlig sektor kommer att efterfrågas i mer eller mindre lika stor utsträckning även i framtiden (även om formerna för detta kan tänkas förändras).

Välfärdstjänster

Den offentliga tjänsteproduktionen kan förväntas bli föremål för ett fortsatt förändringstryck. Oavsett EU kommer den svenska offentliga sektorn att genomgå betydande omställningar. Exakt omfattning och inriktning är delvis en politisk fråga som påverkas av Sveriges statsfinansiella läge. EU-länderna använder enligt OECD:s beräkningar lika stor andel av BNP som Sverige gör till välfärdstjänster men de finansieras i de flesta länder inte i samma utsträckning över statsbudgeten. Troligen kommer kostnaderna för social välfärd att öka i EU-länderna till följd av en ökning av andelen äldre. Sett i förhållande till EU-länderna talar detta för att pressen på Sverige genom skattekonkurrens minskar. Denna press finns oavsett förhållande till EU.

Familjerna

Det är svårt att i dag – vilket även gäller vid en fortsatt integration – se några dramatiska demografiska eller familjekulturella förändringar i Sverige. Tvärtom talar allt för att tvåförsörjarfamiljen med två eller tre barn kommer att fortsätta att dominera bilden. Allt talar också för att detta blir tydligare även i övriga delar av Europa. Det innebär att vissa typer av välfärdstjänster – t.ex. barnomsorg (som kan vara privat eller offentlig och finansieras på många olika sätt) – kommer att ha en fortsatt hög efterfrågan i Sverige. Efterfrågan på den här typen av tjänster kommer att öka även i EU-länderna.

Jämställdhetsarbetet

Svensk jämställdhetslag motsvarar, förutom några frågetecken av mer teknisk natur, nuvarande EG-standard. Dessa torde knappast kunna innebära någon märkbar effekt i den svenska vardagen.

Vad gäller EG:s programverksamhet kan Sverige vid ett eventuellt medlemskap – liksom fallet varit för exempelvis Danmark – inte räkna med att hamna bland EG:s prioriterade mottagarländer. Ett viktigt indirekt syfte med program-

men är att knyta EU-länderna samman och få till stånd nätverksbaserat utbyte av kunskaper och erfarenheter. Det finns mycket som talar för att det är i den här kunskaps- och ideologiaspekten som programsamarbetets största betydelse står att finna.

De olika alternativen

Hur påverkar då de olika alternativen – EES-avtal, EU-medlemskap eller utanför EES och EU – utvecklingen? I långtidsutredningen från år 1992 ges svaret att "Det handlar om skillnader i grad snarare än art". Man hävdar att tre av den gemensamma europeiska marknadens fyra friheter – varor, tjänster och kapital – redan hunnit utvecklas långt. Den fjärde – arbetskraften – är den enda som tillkommer vid EES och EU-medlemskap. Den rörlighetens betydelse är – speciellt på lite längre sikt – svårbedömd. Som framgår av kapitel 5 har människors benägenhet att flytta mellan länder hittills varit mycket låg.

EES-avtalet

EES-avtalets direkta innebörd är att handeln med EU-länderna främjas samtidigt som större delar av svensk ekonomi utsätts för konkurrens. T.ex. innebär avtalet direkt konkurrens inom banksektorn, försäkringssektorn och delar av transportsektorn. Banksektorn och försäkringssektorn är betydelsefulla arbetsgivare för kvinnor. EG-kommissionen har analyserat den inre marknadens betydelse för kvinnorna i banksektorn och konstaterar två motsatta trender: en bredare och vitalare verksamhetsram med åtföljande nya arbetstillfällen på grund av fortsatt internationalisering, parallellt med sammanslagningar och nedskärningar. Den ena tendensens arbetskraftshöjande effekter äts upp av den motsatta tendensens arbetskraftssänkande.

I kapitel 3 behandlas de ekonomiska förutsättningarna. Bedömningen är att tillväxten i ekonomin ökar genom EES-avtalet. Om bedömningen är riktig innebär detta positiva effekter för arbetsmarknaden i stort. Det gynnar naturligtvis både kvinnor och män. Det faktum att kvinnorna historiskt har haft en svagare position än männen på arbetsmarknaden talar dock för att kvinnorna generellt sett har mest att vinna på en sådan utveckling. Speciellt för välutbildade kvinnor (och män) kan den ekonomiska utvecklingen antas skapa nya möjligheter på nya marknader.

Det finns sedan början av 1980-talet en tendens mot ökad lönespridning i Sverige. Dessa kan förväntas förstärkas vid en EES-anslutning. En ökad arbetskraftsrörlighet (exempelvis i form av utflyttande höginkomstagar och/eller inflyttande låginkomstgrupper) kan bidra till att mindre kvalificerade arbeten blir relativt sett sämre avlönade samtidigt som högkvalificerade arbeten blir bättre avlönade. Erfarenhetsmässigt ökar skillnaderna mellan kvinnors och mäns löner

på ett generellt plan när lönespridningen totalt ökar. Teoretiskt kan detta tänkas medföra att incitamenten för vissa grupper av kvinnor att förvärvsarbeta minskar – samtidigt som incitamenten för att skaffa högre utbildning ökar.

Förväntade förändringar i näringslivets sysselsättningsstruktur anger dock goda utsikter även för kvinnor att uppnå "vinster" vilket delvis beror på att tjänstesektorn förväntas fortsätta att öka. Kvinnorna, som redan är väl etablerade i den sektorn, bör – åtminstone om vi håller oss till de högutbildade – kunna konkurrera om de löner som ökar på grund av den vidare lönespridningen.

Om antagandena om tillväxt stämmer skulle detta leda till ökade skatteintäkter. Ett EES-avtal innebär inte direkt några krav på skattesänkningar i Sverige. Indirekt blir däremot sådana krav mer uttalade på grund av skattekonkurrens. Ett motverkande inslag i bilden är EG:s strävanden inom den s.k. sociala dimensionen som bygger på andra motiv än de strikt ekonomiska. En utveckling här kan medföra ökade sociala kostnader i regionen – något som automatiskt medför minskat tryck på svensk skattenivå. En kraftigt ökande andel äldre i EU-länderna får troligen samma effekt. Vad gäller den offentliga sektorn ställs inga krav i EES-avtalet på storlek och omfattning. På sin plats är att påpeka att Danmark har i stort sett lika stor offentlig sektor som den svenska. Ett EU-medlemskap har för dansk del inte inneburit någon påtaglig krympning av den delen av arbetsmarknaden.

EES-avtalet omfattar EG:s bestämmelser på jämställdhetsområdet. De återfinns under avtalets avsnitt om sociala frågor i artiklarna 69 och 70. Där slås Romfördragets princip fast att kvinnor och män skall ha lika lön för lika arbete. Det anges att de avtalsslutande parterna skall främja principen om likabehandling av kvinnor och män. Direktiven återfinns i bilaga XVIII till avtalet. Redan i EES-avtalets ingress slår avtalssparterna fast vikten av att utveckla den sociala dimensionen, däri inbegripet likabehandling av kvinnor och män.

Den rättspraxis som vuxit fram inom EG på jämställdhetsområdet med anledning av dessa bestämmelser kommer genom EES-avtalet att gälla också i Sverige. Det nyligen antagna direktivet om hälsa och säkerhet i arbetet för gravida kvinnor kommer att fogas till avtalet. Utredningen om ledighetslagstiftningen (Dir. 1992:98) har i uppdrag att undersöka om den svenska lagstiftningen behöver ändras.

Enligt EES-avtalet skall också de avtalsslutande parterna söka stärka samarbetet i jämställdhetsfrågor inom ramen för verksamhet som följer av EG:s tredje handlingsprogram. EES-avtalet kommer dock inte att ge samma möjligheter till inflytande över EG:s beslutsprocess i jämställdhetsfrågor eller medverkan i kommittéer och nätverk som ett medlemskap gör.

EU-medlemskap

Ett EU-medlemskap kan förväntas medföra en mer accentuerad ekonomisk förändringstakt än vid ett EES-avtal. Osäkra ekonomiska bedömningar hamnar på en BNP-tillväxt som är någon procent högre än vid EES-alternativet. Ytterligare en effekt av medlemskapet är – förutom de nya konkurrensmarknader som EES-avtalet medför – även direkt konkurrens inom jordbruks-och livsmedelssektorn. Detta kan förväntas få direkt betydelse för anställda – kvinnor och män – i dessa branscher. Som i de andra alternativen är lågutbildade kvinnor och män i industrin en grupp som påverkas i de strukturförändringar som kan förväntas. Dessa beräknas i Långtidsutredningen (1992) gå snabbare vid ett medlemskap än i de andra fallen. Ett medlemskap kan dessutom förväntas späda på lönespridningen utöver den som EES ger upphov till.

Om de här antagandena är riktiga innebär det att de effekter vad gäller bl.a. sysselsättning, arbetskraftsrörlighet och lönespridning och deras konsekvenser för kvinnor och män som skissades för EES-alternativet i princip gäller även för EG/EU-alternativet. Möjligen något mer accentuerade. En – förmodligen marginell – effekt av slopade gränskontroller kan bli en ökad tillgång på s.k. "svart arbetskraft" vilket i så fall skulle kunna bidra till att lönespridningen ökar ytterligare och att en del av konsumtionen av tjänster antar en mer privat prägel.

Ett medlemskap innebär små formella skatteharmoniseringskrav. De regler som finns har hittills varit begränsade och främst rört indirekt beskattning (momsen skall uppgå till minst 15 %). Konkurrenstryck kan dock komma att medföra vissa skattesänkningar t.ex. punktskatter på vissa varor. Till detta kommer direkta kostnader för medlemskapet. Mot detta måste utsikterna till ökade skatteintäkter som en följd av ökad ekonomisk tillväxt ställas. Balansen mellan dessa tendenser kan väntas få betydande effekter för förutsättningarna på den offentliga delen av arbetsmarknaden.

Besluten ligger på nationell nivå, både vad gäller frågan om en verksamhet skall bedrivas i offentlig eller privat regi eller frågan om skattetryckets nivå över huvud taget. EMU:s krav på "sunda offentliga finanser" kan dock förmodas sammanfalla med det svenska arbetet att sanera statsfinanserna. EMU:s krav kan dessutom förväntas påverka Sverige på liknande sätt även i de två andra alternativen.

EG:s jämställdhetslagstiftning och övrigt samarbete kommer att gälla på samma sätt som inom EES med den skillnaden att Sverige kommer att få samma rättigheter till deltagandet i samarbetet som EU:s medlemsländer. Några viktiga samarbetsformer och samarbetsorgan öppnas för deltagande först vid medlemskapet, t.ex. de projekt finansierade av den sociala fonden, kommissionens jämställdhetskommitté och Europaparlamentets kvinnoutskott.

Utanför EES och EU

Att stanna utanför EES och EU innebär direkt att den mycket viktiga handeln mellan Sverige och EU-länderna försvåras och fördyras jämfört med de övriga alternativen. Detta torde, med reservation för att sådana beräkningar alltid är osäkra, också medföra en lägre ekonomisk tillväxt och därmed risk för högre arbetslöshet. Det drabbar troligen kvinnor i lika hög grad som män.

Rörligheten vad gäller t.ex. arbetskraft kan i detta alternativ bli mindre än i övriga alternativ. Det medför förutsättningar för jämnare fördelning av löner, men också för högre arbetslöshet. Teorin bakom är, förutom de uppenbara effekterna av lägre tillväxt, att stelhet i lönesättningen i sig kan leda till ökad arbetslöshet.

Svensk ekonomi står – oavsett vägval – inför förändringar som har påverkan både på kvinnor och män. Det är mycket svårt att ange speciella konsekvenser för kvinnor.

För högutbildade kvinnor och män i kunskapsstätt industri eller tjänsteproduktion kan det här alternativet innebära att man går miste om arbetstillfällen både i Sverige och i Europa. För lågutbildade kvinnor och män kan ett "utanförskap" innebära en ökad arbetslöshet på grund av lägre tillväxt.

Även utanför EES och EU är det vidare rimligt att räkna med indirekta skatteharmoniseringar av konkurrensmässiga skäl. Ekonomins internationalisering och en samhällsideologisk orientering mot ett sänkt skattetryck tillsammans med en översyn av offentliga utgifter är viktiga grunder för detta. Om de ekonomiska bedömningar som finns är riktiga innebär ett "utanförskap" även indirekt minskade skatteintäkter på grund av lägre grad av ekonomisk aktivitet. De offentliga utgifterna kommer även utan EES och EU att vara föremål för politisk granskning och för försök att hålla kostnadsutvecklingen nere.

Avslutning

Avslutningsvis är det uppenbart att framtiden kommer att medföra betydande ekonomiska och arbetsmarknadsrelaterade förändringar oavsett vilket alternativ Sverige väljer. Vilka konsekvenser de får när det gäller jämställdhet mellan kvinnor och män beror i första hand på hur Sverige inrikespolitiskt hanterar förutsättningarna i de olika alternativen.

Mycket förenklat tycks utvecklingslinjerna i många stycken tala för att svenska kvinnor kan klara strukturförändringar – både de "oundvikliga" och de som följer med en EG-integration – relativt väl. Det finns inga klara belägg för att svenska män på kort sikt skulle klara omställningen bättre. Kvinnorna är i första hand verksamma inom tjänstesektorn som expanderar och som förväntas fortsätta att expandera i Sverige liksom inom EG-området. Mot detta talar att en stor del av kvinnorna återfinns i den offentliga sektorn som också undergår strukturförändringar.

Tjänstesektorns tillväxt är en del i omvandling av västvärldens industrialiserade samhällen. Ett av de påtagligaste inslagen i den processen handlar om att kvinnor i en hastigt och stadigt växande omfattning skaffar sig högre utbildning och eget förvärvsarbete. Inte minst påtagligt har detta varit i Europa. Helt klart har EG spelat en roll i den här utvecklingen, inte minst genom att bidra till att medlemsländernas jämställdhetslagstiftning ligger i fas med samhällsutvecklingen på området. När länderna själva anger EG:s roll i det här sammanhanget betonar man olika aspekter; för vissa länder är EG:s lagstiftande arbete centralt, för andra länder är programmen för att skapa arbetstillfällen primära. Fortfarande är skillnaderna mellan länderna stora även om utvecklingen går mot likhet.

Likheten visar sig bl.a. i att de jämställdhetsfrågor som diskuteras har en samtidig aktualitet både i olika EU-länder och i Sverige. Relationen arbetsliv-familjeliv är ett sådant centralt område. Av speciell betydelse i sammanhanget är den sociala dimensionen som syftar till att motverka negativa sociala effekter till följd av fria marknadskrafter. På senare tid har också frågan om gemensamma arbetsmarknadspolitiska satsningar kommit i fokus.

På det politiska, idémässiga planet kan man lite slarvigt säga att EG "hunnit ikapp" den svenska jämställdhetsfronten. Det finns klara paralleller vad gäller de frågor som är på dagordningen. Det går därmed att se tydliga poänger i att delta i EG:s diskussioner utifrån en svensk erfarenhet. I EES-avtalet talas också om ett "nära samarbete" i sociala frågor. EFTA-länderna erbjuder möjlighet att delta i framtida EG-program och i EG:s löpande erfarenhetsutbyte. Det är i dagsläget svårt att sja om de exakta formerna för och omfattningen av ett sådant arbete. Samarbetet inom EES sker på EG:s villkor och i de delar som EU-länderna bestämmer sig för. Ett EU-medlemskap däremot innebär automatiskt att vi blir engagerade i ett stort antal samarbetsorgan som arbetar med frågor som rör jämställdhet. Detta innebär att Sverige får möjlighet både att påverka och lära av utvecklingen.



7 Hur påverkas villkoren för människor med funktionshinder

7.1 Bakgrund

Internationell uppmärksamhet har riktats mot utvecklingen av materiell trygghet för alla i Sverige och i de övriga nordiska länderna. Även modeller för stöd och service via de offentliga systemen i dessa länder har väckt intresse utanför Norden. Denna del av Europa har sedan en lång tid varit något av en förebild och föregångare för andra länder när det gäller rättigheter för människor med funktionshinder.

Som framgår av kapitel 2 "Olika system för välfärd" har olika välfärdsmodeller utvecklats på skilda håll i Europa. Attityder och syn på människor med funktionshinder har därmed också utvecklats olika. I den skandinaviska modellen tar samhället ansvar för handikappfrågorna utifrån grundsynen att varje fråga bör lösas inom den samhällssektor den närmast hör hemma och inte – som tidigare – ses som ett ansvar för den sociala sektorn.

I 1600-talets Sverige fördes människor med olika vårdbehov samman i fattigstugor och asylor eller på särskilda barnhem. Under 1800-talet utvecklades institutioner för att skydda människor som ansågs vara sinnesslöa eller vanföra mot en oförstående omvärld. Samtidigt ville man skydda samhället mot människor som ansågs störande och avvikande. Institutioner var vanliga långt in på 1900-talet. Förhållandena förändrades emellertid på 1960-talet. Då började man att arbeta på de två åtgärder som skulle ge människor med funktionshinder förutsättningar för ett större deltagande i samhället, *normalisering* och *integrering*.

Normalisering innebär att människor med funktionshinder har rätt till samma vardagsliv och samma levnadsbetingelser som människor i omgivningen. Integrering gör handikappade delaktiga i samhällsgemenskapen. Människors lika värde främjas av integrering (Gardeström, 1981).

En annan viktig princip är rätten till integritet och självbestämmande. Den regleras i hälso- och sjukvårdslagen (SFS 1982:763), socialtjänstlagen (SFS 1980:620) och särskilt i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (SFS 1993:387). Rätten till integritet får inte förändras med skiftande situationer eller en människas förmåga att hävda denna rätt.

Det är viktigt att ha en helhetssyn i arbetet med handikappfrågor. Begreppet "ett samhälle för alla" innebär att alla människor med funktionshinder skall kunna ingå i samhällsgemenskapen, alltså även de som står utanför arbetsmarknaden. Målet är att alla med funktionsnedsättningar skall ha full delaktighet och jämlikhet.

Utvecklingen inom handikappområdet varierar mellan EU-länderna beroende på vilken allmän välfärdsmodell som gäller i resp. land. I samtliga länder inrättades institutioner under 1800-talet och in på 1900-talet för människor med olika funktionshinder. Dessa institutioner finns i stor utsträckning kvar. Här skiljer sig utvecklingen jämfört med de nordiska länderna. Normalisering och integrering börjar nu tillämpas även i dessa länder.

Familjen har en central roll i flera EU-länder. Den har ansvaret för att ta hand om sina funktionshindrade. Om familjen inte klarar av detta ställer ofta hjälporganisationer eller kyrkan upp. Denna typ av välgörenhet har ingen motsvarighet i Sverige. I vissa länder har emellertid professionellt arbetande frivilligorganisationer växt fram. De får stöd av staten och kommunen men också av individer och företag.

EU-länderna tillämpar inte ett remissförfarande enligt svensk modell. För handikapporganisationerna i Sverige är det viktigt att genom remissyttranden påverka utvecklingen.

Definitioner av handikappbegreppet

Världshälsoorganisationen – WHO (World Health Organisation)

Världshälsoorganisationen publicerade år 1980 en handbok för klassifikation av sjukdomskonsekvenser som kallas International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps, oftast benämnd ICIDH. I klassificeringen definieras en funktionsnedsättning som en följd av en skada eller sjukdom. Med skada menas att något blivit onormalt eller förlorats i den psykologiska, fysiologiska eller anatomiska strukturen eller funktionen.

Funktionsnedsättning är enligt WHO en begränsning eller ett hinder som leder till att en människa inte kan utföra en aktivitet på det sätt eller inom de gränser som kan anses normalt. Funktionsnedsättningen är i de flesta fall en direkt följd av en skada.

Enligt WHO:s miljörelaterade definition är handikapp den begränsning som funktionsnedsättningen eller skadan innebär för individen i hennes livsföring och sociala roll. Handikappet är relaterat till den kultur och den sociala och fysiska

miljö individen befinner sig i.

Fortsatt arbete med definitionen bedrivs sedan år 1987 på internationell nivå i en expertgrupp inom Europarådet.

Den svenska handikappolitiken ansluter sig till WHO:s definition och betonar de miljörelaterade aspekterna av handikapp. Det gör också den definition som 1989 års Handikapputredning har hänvisat till.

Handikappförbundens Samarbetsorgan (tidigare HCK) anser att den person skall anses vara handikappad, som till följd av bestående funktionsnedsättning möter betydande svårigheter i sin dagliga livsföring.

EU-länderna

Officiella definitioner av handikappbegreppet varierar mellan olika EU-länder. Definitionerna skiljer sig från varandra beroende på om det rör sig om fysiska eller psykiska funktionshinder. De varierar också beroende på om utgångspunkten är arbetslivet eller andra delar av livet och om funktionsnedsättningen är varaktig eller tillfällig (Flötten 1992).

EG

EG har ingen officiell definition av handikapp. Varje medlemsland definierar självt målgrupperna för sina insatser. När arbetet på EG:s handlingsprogram för människor med funktionshinder påbörjades år 1982 bestämdes emellertid att programmets terminologi skulle baseras på WHO:s miljörelaterade definition. Man bestämde då också att programmet skulle vända sig till människor med *alla* olika typer av funktionsnedsättningar (Daunt 1991).

Den sociala stadgan

EG:s sociala stadga är inte ett lagligt bindande dokument utan en politisk viljeyttring och vägvisare för fortsatt utveckling. Den antogs år 1989 av elva medlemsländer och Storbritannien ställde sig utanför. Stadgan anger i 26 punkter under tolv rubriker grundläggande sociala rättigheter för arbetstagare. EFTA-länderna har i EES-avtalet enats om en deklaration i vilken deras uppslutning bakom den sociala stadgan bekräftas.

En speciell punkt i stadgan berör personer med funktionsnedsättningar. Texten lyder: "Alla funktionshindrade, oberoende av funktionsnedsättningens ursprung och natur, måste ha rätt till särskilda konkreta åtgärder i syfte att förbättra deras integration i samhälle och yrkesliv. Dessa åtgärder måste i synnerhet, och i enlighet med förmånstagarnas förmåga, omfatta yrkesutbildning, ergonomi, tillgänglighet, mobilitet, transport och bostad".

För en utförligare genomgång av den sociala stadgan hänvisas till kapitel 4 om EG:s sociala dimension.

7.2 EG-projekt inom handikappområdet

Inom den sociala dimensionen ryms förutom den sociala stadgan även sociala handlingsprogram, som syftar till åtgärder för att höja livskvaliteten genom olika konkreta förslag och projekt för människor med funktionshinder. Det första handlingsprogrammet genomfördes åren 1983–87.

Det första handlingsprogrammet följdes av HELIOS I som genomfördes åren 1987–91. (HELIOS – Handicapped People in the European Community Living Independently in an Open Society – Handikappade människor i den europeiska gemenskapen som lever oberoende i ett öppet samhälle). Ministerrådet beslutade i februari 1993 om ett nytt program, HELIOS II för åren 1993–96. HELIOS II syftar till att "främja jämställdhet och integration av människor med funktionshinder".

HELIOS I (1987–91)

HELIOS I har kritiserats framför allt av Danmark för bristande samordning av insatserna och bristande kontakter med handikapporganisationerna. Utvärderingen av programmet inom kommissionen har emellertid visat att det har stimulerat tillkomsten av andra projekt och har legat till grund för olika initiativ. Integration i arbetslivet för personer med funktionshinder samt integration av barn och ungdomar i det ordinarie undervisningsväsendet har rekommenderats.

HELIOS I har också stimulerat medlemsländerna till samordning av olika offentliga myndigheters arbete med handikappfrågor. Regelbundna kontakter har etablerats mellan kommissionen och många handikapporganisationer. Årliga utmärkelser har delats ut till nydanande projekt inom områdena turism, byggnaders tillgänglighet och handikappanpassade bostäder.

HELIOS II (1993–96)

HELIOS II är en fortsättning på HELIOS I. Programmet har utvidgats både i fråga om sakområdena och personkretsen. Målsättningen för HELIOS II är funktionell anpassning, integration inom utbildningen, yrkesutbildning, arbetsrehabilitering, ekonomisk och social integration samt självständigt liv för personer med funktionsnedsättningar. Bättre samarbete och ökad effektivitet ingår också som mål liksom utökat samarbete med handikapporganisationer. HELIOS-programmet har dock hittills till stor del rört informationsutbyte genom de nätverk som har bildats inom ramen för programmet.

Budgeten är fastställd till 37 miljoner ecu för de fyra årens verksamhet. HELIOS-budgeten kan inte betraktas som särskilt stor. Utslaget på alla människor med funktionsnedsättningar i EU motsvarar den endast omkring en ecu (ca 9:50 kronor) per person för hela perioden. Detta innebär att de teman och aktiviteter som arbetas fram inom ramen för programmet måste begränsas till sådana med stor spridningseffekt.

Rådgivande kommittén

Då kommissionen planerar konkreta åtgärder assisteras den av en rådgivande kommitté. Den består av två representanter för varje medlemsland. Ordförande är en representant för kommissionen. I denna kommitté representeras medlemsländernas socialdepartement utom i ett fall. En av de två representanterna för Danmark kommer från utbildningsdepartementet.

Europeiskt handikappforum

Innan den rådgivande kommittén konsulteras skall kommissionen inhämta synpunkter från ett europeiskt handikappforum. Det består av företrädare för tolv europeiska handikapporganisationer och tolv nationella handikapporganisationer (samarbetsorgan), som utses av resp. medlemsland. En representant för arbetsgivarorganisationerna och en för de fackliga organisationerna ingår också.

Förbindelsegrupp

I en förbindelsegrupp ingår en representant för varje medlemsland samt tolv forum-medlemmar. Här möts representanter för rådgivande kommittén och forum-medlemmar för att diskutera programmets inriktning.

Skolintegrationsgrupp

En särskild grupp har tillsatts för utbildningsfrågor. Danmarks representant för utbildningsdepartementet ingår i den rådgivande kommittén och är förbindelseänk i båda dessa grupper.

Handynet

Handynet, som ingår i HELIOS-programmet, är ett datoriserat informationssystem för personer med funktionsnedsättningar som finns tillgängligt via CD-ROM teknologi på nio språk. Idén med systemet är att det skall innehålla aktuell information från EU-länderna om bl.a. hjälpmedel, utbildning, arbetsmarknad, transport, byggnaders tillgänglighet, kultur och idrott.

Systemet visade sig emellertid inte fungera. Det gjordes därför om och leds nu av en dansk från teknologicentrum för funktionshindrade i Århus.

Handynet befinner sig i en utvecklingsfas och programmet fungerar bättre. Man har startat successivt och inte som tidigare utgått från att systemet skall innehålla allt som rör handikappfrågor med upplysningar på nio språk. Problemet har hela tiden varit avgränsningen av områden som skulle täckas in. Systemet kan nu bli operationellt på hjälpmedelsområdet.

HELIOS II vänder sig till en större personkrets än tidigare, framför allt deltar handikapporganisationerna numera.

Sveriges medverkan i HELIOS-programmet är föremål för förhandlingar inom ramen för EES-avtalet. Kommissionen har givit uttryck för en positiv inställning till EFTA-ländernas medverkan och har föreslagit att dessa stegvis involveras i programmet. En företrädare för varje EFTA-land kan ingå i den rådgivande kommittén och i samrådsgruppen kan en till två experter från varje EFTA-land delta. Deltagandet i handikappforum diskuteras fortfarande men kommissionen har uttryckt intresse för EFTA-ländernas snara medverkan i Handynet. Genom EES-avtalet kan EFTA-länderna påverka samarbetet i HELIOS-programmet.

Vid ett EU-medlemskap kan Sverige delta på samma villkor som de övriga EU-länderna i HELIOS-programmet.

Däremot kan Sverige inte delta i HELIOS om Sverige står utanför EES och EU. Det blir då inte möjligt att direkt påverka EG-programmen. Många svenska handikapporganisationer samarbetar emellertid redan med sina europeiska systerorganisationer.

HORIZON

HORIZON är ett av tre program som finansieras av den europeiska socialfonden EFS. Programmet antogs av kommissionen i december 1990 för en treårsperiod. Syftet är att stödja den sociala och yrkesmässiga integrationen av bl.a. funktionshindrade genom överföring av kunskaper, teknologi och erfarenheter och idéer från de mer avancerade till de mindre utvecklade länderna. Det sker genom samarbete mellan EU-länderna. Samarbetet rör utbyte av information och erfarenheter snarare än gemensamma regler.

Vid ett EU-medlemskap kan Sverige delta i HORIZON-programmet. Däremot blir det inte möjligt att delta vid ett EES-avtal eller utanför EES och EU, eftersom HORIZON-programmet finansieras via den sociala fonden. Sverige bidrar till fonden först vid ett medlemskap.

7.3 Handikappaspekter på olika samhällsområden

Arbetsmarknaden och sociala sektorn

Tyngdpunkten i EG:s arbete inom områden som berör arbetslivet ligger inom den sociala dimensionen. Arbetsmarknadspolitiken betraktas inom EG som i första hand en nationell angelägenhet.

I den svenska arbetsmarknadspolitiken är den s.k. arbetslinjen en bärande princip. Den innebär att aktiva åtgärder vidtas för att ge arbetssökande ett arbete i stället för arbetslöshetsunderstöd. Utsatta grupper som arbetshandikappade prioriteras.

Handikapputredningen föreslog i sitt slutbetänkande (SOU 1992:52) Ett samhälle för alla en lag om arbetslivets tillgänglighet för personer med funktionshinder. Lagen skall möjliggöra full delaktighet och jämställdhet i arbetslivet för personer med funktionshinder och utifrån den utgångspunkten innehålla bestämmelser om arbetslivets tillgänglighet för dessa personer. Lagförslaget är under beredning.

Samhall

Samhall inrättades år 1980 för att ge meningsfullt och utvecklande arbete åt arbetshandikappade. Det sker genom produktion av varor och tjänster, som säljs på den öppna marknaden till marknadsmässiga priser.

I Samhallgruppen finns omkring 28 200 arbetshandikappade anställda. De har av länsarbetsnämnderna anvisats arbete hos Samhallgruppen och omfattas inte av lagen (SFS 1974:12) om anställningsskydd.

Samhall AB ger årligen in en anslagsframställning till Arbetsmarknadsdepartementet. I den begärs ersättning för de merkostnader som Samhallgruppen har jämfört med privatägda företag, som drivs i vinstsyfte. Merkostnaderna uppkommer bl.a. genom att

- arbetsuppläggning och arbetstempo måste anpassas till de funktionshindrades individuella förutsättningar, t.ex. nedsatt arbetsförmåga på grund av funktionshinder, som dessutom kräver speciellt anpassade hjälpmedel
- lokaliseringen av arbetsställena måste grundas på de arbetsmarknadspolitiska behoven och inte på vad som är mest effektivt ur företagsekonomisk synvinkel
- omfattande stödinsatser behövs, bl.a. för att skapa förutsättningar för att så många funktionshindrade som möjligt skall kunna gå över till anställningar hos andra arbetsgivare

- uppsägningar och permitteringar av den arbetshandikappade arbetskraften måste undvikas även under en djup lågkonjunktur.

Den statliga merkostnadsersättningen uppgår budgetåret 1993/94 till 4,9 miljarder kronor. Riksdagen har dock beslutat att statens ersättning skall trappas ned så att den från den 1 juli 1997 motsvarar högst lönekostnaden för arbetshandikappade jämte vissa kostnader för fastighetsbeståndet.

Som varu- och tjänsteproducerande företag är det till fördel för Samhall att som en följd av EES-avtalet få tillgång till den inre marknaden utan handelspolitiska hinder, vilket utgör en förbättring jämfört med frihandelsavtalet. I frihandelsavtalet ingår inte samarbete för avveckling av tekniska handelshinder. Av Samhalls försäljning utgör för närvarande ca 16 % export till i huvudsak länderna i EES. Budgetåret 1993/94 uppgår försäljningen till 3,3 miljarder kronor.

En annan konsekvens av EES-avtalet är att konkurrensen kommer att öka även på den svenska marknaden. Samhall är verksam inom ett stort antal branscher.

Ända sedan starten år 1980 har staten ställt kravet att Samhalls affärsverksamhet skall bedrivas så, att konkurrensen med andra företag inte snedvrids, t.ex. genom att gällande marknadspris underskrids för att upprätthålla antalet arbetstillfällen för personer med funktionshinder. Detta förbud mot osund konkurrens finns inskrivet i bolagsordningarna för de enskilda Samhallbolagen och är härigenom vid risk för personligt skadeståndsansvar bindande för bolagens styrelser och verkställande ledningar.

I samband med översyner av Samhalls verksamhet har vid två tillfällen, åren 1983 och 1991, statliga utredningar funnit att det inte fanns skäl att skärpa de konkurrensregler som gäller för Samhall.

EES-avtalet och den nya EG-anpassade konkurrenslagen (SFS 1993:20) innebär inga principiella nyheter för Samhall när det gäller kravet på marknadsmässig prissättning och sund konkurrens i övrigt.

Samhall är ett statligt arbetsmarknadspolitiskt instrument som har till uppgift att värna om funktionshindrades rätt till ett avlönat arbete. EES-avtalet ställer inga krav på privatisering av statliga företag eller andra inskränkningar av den offentliga sektorn. Däremot är statligt stöd till företag som snedvrider konkurrensen förbjudet i den mån det påverkar handeln mellan länderna i EES.

I fallet Samhall har statsmakterna föreskrivit stränga villkor för affärsverksamheten för att garantera att övrigt näringsliv inte utsätts för osund konkurrens. Rättspraxis visar att Samhall iakttagit dessa villkor. Så länge nämnda krav är uppfyllda finns det inte skäl att anta att Samhalls existens innebär att svenska staten kan anses bryta mot EES-avtalet. Statssubventionerat skyddat arbete i former som liknar Samhall har sedan länge funnits i Nederländerna och Storbritannien utan att de har ansetts strida mot EG:s statsstöds- och konkurrensregler.

Ett medlemskap i EU skulle för Samhalls del inte innebära några större sakliga förändringar jämfört med EES-avtalet. Vissa ökade möjligheter att påverka

arbetshandikappades ställning på arbetsmarknaden skulle dock öppnas för Samhall.

En negativ konsekvens för Samhall utanför EES och EU skulle vara att EG:s antidumpningsförordning (2176/84/EEG) fortsätter att vara tillämplig på svensk export. Denna förordning kan EU vid behov tillämpa för att försvåra oönskad import. Inget överskott skall kunna dumpas på EU-marknaden till lägre priser. En tillämpning av antidumpningsförordningen skulle bli mycket mer besvärlig för Samhall att hantera än EES-avtalets konkurrens- och statsstödsregler.

Direktiv om hälsa och säkerhet på arbetsplatsen (89/391/EEG) och direktivet om arbetsplatsens utformning (89/654/EEG)

Hälsa och säkerhet på arbetsplatsen har betydelse från handikappsynpunkt. EG:s arbetsmiljödirektiv – 89/391/EEG – och direktivet om arbetsplatsens utformning – 89/654/EEG – tas upp i bilaga 7 "Arbetsmiljöregleringen internationaliseras".

Förordning om arbetskraftens fria rörlighet (EEG) nr 1612/68

Förordning om arbetskraftens fria rörlighet (EEG) nr 1612/68 har betydelse även för människor med funktionsnedsättningar. Se vidare kapitel 5 "Fri rörlighet för personer".

Socialförsäkringar

Socialförsäkringssystemen och övriga former för socialt stöd i Sverige förutsätts inte harmoniseras varken med EES-avtalet eller ett EU-medlemskap. Samordning av systemen för social trygghet inskränker sig till vad som krävs för att förverkliga den fria rörligheten för personer. Se vidare avsnitt 5.8.

Nedan berörs de områden som har direkt anknytning till förmåner som människor med funktionsnedsättningar har i Sverige. Detta gäller förtidspension, handikappersättning, vårdbidrag och bilstöd. För en utförligare behandling hänvisas till betänkandet (SOU 1993:115) Social trygghet och EES.

Förtidspension

Alla EU-länder har någon form av rättslig reglering som innebär ekonomiskt stöd vid invaliditet. För svensk rätts vidkommande är förtidspensionen det aktuella förmånsslaget.

Den svenska folkpensionen kommer att omfattas av sakområdena i förordningen (EEG) nr 1408/71 genom EES-avtalet.

Folkpension i form av förtidspension skall beräknas med hänsyn till faktisk bosättningsstid i Sverige fram t.o.m. året före pensionsfallet (pensionen) inträffar. Dessutom skall till grund för pensionsberäkningen kunna läggas antagen framtida bosättningsstid för perioden fr.o.m. året för pensionsfallet t.o.m. det

år då den pensionsberättigade uppnår 64 års ålder. Däremot skall faktiska bosättningsår efter pensionsfallet inte tillgodoräknas för förtidspension.

Har den pensionberättigade varit bosatt i Sverige under minst 4/5 av tiden mellan det år hon fyllde 16 år och året före pensionsfallet tillgodoräknas hela tiden fr.o.m. året för pensionsfallet t.o.m. det år då hon uppnår 64 års ålder som framtida bosättningstid. Är den faktiska bosättningstiden i Sverige före pensionsfallet kortare, tillgodoräknas en proportionell del av tiden efter pensionsfallet som framtida bosättningstid.

För den som inte uppburit full förtidspension men som senare blir berättigad till sådan skall göras en ny beräkning av faktisk och framtida bosättningstid med utgångspunkt i tidpunkten för försämringen av arbetsförmågan. Ett nytt pensionsfall anses ha inträffat i situationer av det slaget. Någon ny beräkning av bosättningstiden görs inte i den omvända situationen (Westerhäll 1993).

För situationer då pensionsfallet inträffar under det år då en försäkrad fyller 16 år föreslår Utredningen om socialförsäkringen och EG (Dir. 1991:2) i sitt delbetänkande (SOU 1992:26) Rätten till folkpension att särskilda regler skall gälla för förtidspensionsrätten. Enligt förslaget skall en person som är svensk medborgare och bosatt i Sverige i princip tillgodoräknas hela tiden fr.o.m. 16-årsåret t.o.m. 64-årsåret som bosättningstid. Detsamma föreslås gälla utländska medborgare på villkor att de är bosatta i Sverige sedan minst fem år. Det framhålls att förslaget är förenat med nackdelar och får ses som en tillfällig lösning.

Handikappersättning och vårdbidrag

Handikappersättning och vårdbidrag utgår enligt 9 kapitlet i lagen om allmän försäkring (SFS 1962:381) till försäkrade med funktionshinder.

Handikappersättning utges till försäkrad som har fyllt sexton år och som innan hon fyllt 65 år har fått sin funktionsförmåga nedsatt för avsevärd tid och till följd av nedsättningen behöver tidskrävande hjälp antingen i sin dagliga livsföring eller för att kunna förvärvsarbeta eller har betydande merutgifter till följd av sitt funktionshinder.

Vårdbidrag lämnas till föräldrar som har barn under 16 år som på grund av sjukdom, psykisk utvecklingsstörning eller annat funktionshinder behöver särskild tillsyn och vård minst sex månader i följd.

Enligt förordning (EEG) nr 1408/71 gäller att kontantförmåner vid invaliditet skall utges utan hänsyn till förmånstagarens bosättningsland. Vissa vårdförmåner ligger emellertid i gränsområdet mellan social trygghet som regleras i förordning (EEG) nr 1408/71 och socialtjänstförmåner som ligger utanför denna förordning. Särskilda regler gäller dessa förmåner. De omfattas av samtliga förordningens regler utom de om exportabilitet. Sådana förmåner är upptagna i en särskild bilaga till förordningen, bl.a. handikappersättning, som inte utgår som tillägg till pension, och vårdbidrag till barn med funktionshinder. Det

innebär att dessa förmåner endast utgår till personer som är bosatta i Sverige. Detta utgör inte någon förändring av nuvarande rättsläge.

EG-domstolen har dömt i ett fall beträffande handikappersättning. En italiensk familj flyttade till Frankrike med en 20-årig gravt funktionshindrad son. Franska myndigheter vägrade att betala ut handikappersättning med motiveringen att sonen aldrig hade arbetat i Frankrike och att föräldrarna var italienare.

Domstolen fann att sonen inte hade samma rättigheter som en arbetstagare men att det kunde innebära att föräldrarna, som arbetade i Frankrike, tvingades återvända till hemlandet om han nekades ersättning. De franska myndigheterna ådömdes att betala ut handikappersättning under åberopande av principen om den fria rörligheten.

Bilstöd

Enligt förordning (SFS 1988:890) om bilstöd till personer med funktionsnedsättningar utgår statligt bidrag för anskaffande av motorfordon till funktionshindrad som är under 65 år och beroende av ett fordon för att få sin försörjning genom arbete eller för att kunna genomgå viss utbildning. Bidrag kan också utgå till den som har lämnat arbetsmarknaden med förtidspension eller har beviljats sjukbidrag enligt AFL. Bidrag kan vidare utgå till annan funktionshindrad som fyllt 18 men inte 50 år. I samtliga fall gäller att personen skall ha väsentliga svårigheter att förflytta sig eller att anlita allmänna kommunikationer på grund av ett varaktigt funktionshinder. Bilstöd kan även lämnas till föräldrar med funktionshindrade barn, som har sådan varaktig funktionsnedsättning.

Bilstöd utgår i form av dels ett grundbidrag som inte är inkomstprövat och som i december 1993 uppgår till 60 000 kronor, dels ett inkomstprövat anskaffningsbidrag som inte kan överstiga 40 000 kronor. Det går även att få bidrag till anpassningskostnader efter ansökan.

Frågor om bilstöd prövas av den försäkringskassa i vilken sökanden är inskriven. En förutsättning för att en person skall vara inskriven i allmän försäkringskassa är att hon anses vara bosatt i Sverige. Endast personer som är bosatta i Sverige kan därför vara berättigade till bilstöd.

Enligt betänkandet (SOU 1993:115) Social trygghet och EES bör bilstödet falla in under tillämpningsområdet för förordning (EEG) nr 1408/71 och behandlas som en vårdförmån vid sjukdom. Den praktiska konsekvensen av detta och nuvarande lagstiftning blir att den person som beviljats bilstöd kan ta med sig bilen vid flytt till ett annat land.

Bilstödsutredningen 1993 gör för närvarande en översyn och utvärdering av hur bilstödet har fungerat sedan den senaste lagen på området trädde i kraft år 1988. Det kan leda till förändringar i lagstiftningen. Ett betänkande skall lämnas senast den 15 april 1994.

Lagen (SFS 1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och lagen (SFS 1993:389) om assistansersättning

Den nya lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och den därmed sammanhängande lagen om assistansersättning är i kraft den 1 januari 1994. LSS ersätter den nuvarande Omsorgslagen (SFS 1985:568) och Elevhems-lagen (SFS 1965:136). Lagen är en rättighetslag som bl.a. ger personer med allvarliga funktionshinder och är under 65 år, rätt till assistansersättning om de i den dagliga livsföringen behöver en personlig assistent i genomsnitt mer än 20 timmar per vecka. Andra rättigheter inkluderar bl.a. rådgivning och annat personligt stöd, ledsagarservice och kontaktperson. LSS är en reform som syftar till att förbättra levnadsvillkoren för personer med stora och varaktiga funktionshinder.

Kommunen skall vara huvudman för samtliga former av stöd och service med undantag för rådgivning och annat personligt stöd, vilket blir landstingets uppgift.

Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna skall handlägga frågor om assistansersättningen.

Förmånerna i LSS befinner sig enligt den tolkning som gjorts i betänkandet (SOU 1993:115) Social trygghet och EES i det EG-rättsliga gränsområdet mellan vad som betraktas som social hjälp och vad som betraktas som social trygghet. Enligt svensk nationell rätt hänförs förmånerna till socialtjänsten. Inslagen av ren omsorg är betydande. De flesta av de förmåner som kommer att utgå med stöd av LSS faller därför troligen utanför tillämpningsområdet för förordning (EEG) nr 1408/71.

Assistansersättningen bör dock betraktas som en vårdförmån vid invaliditet. Den behandlas enligt reglerna om vårdförmåner vid sjukdom och moderskap. Förmånen har fått en mer precis utformning och påminner mer om de typiska socialförsäkringsförmånerna. Den administreras inom ramen för socialförsäkringsorganisationen. Assistansersättningen kan därför anses omfattas av förordningen (EEG) nr 1408/71. Det är emellertid inte möjligt att ta med sig assistansersättningen vid flyttning till eller vistelse i ett annat land. Bidrag för personlig assistent betalas ut löpande i Sverige och kan inte exporteras.

Hemtjänst

Förmåner inom området hemtjänst finns inte stor möjlighet att ta med sig om man bosätter sig utanför Sverige. I ett rättsfall i Regeringsrätten (RÅ 1987, ref 174) har en hemortskommun i Sverige emellertid ansetts ha ansvaret för bistånd enligt socialtjänstlagen till en hjälpsökande även under tid då denne har vistats utomlands för behandling av sjukdom. Vistelsen var tillfällig och denne hade kvar sin bostad i hemortskommunen. Ansvaret ansågs föreligga så länge den

hjälpbehövande alltså är att betrakta som bosatt i kommunen i den meningen att hon har kvar sin egentliga bostad där.

Boende och miljö

Byggnader

Ett eget boende är en av förutsättningarna för ett självständigt liv för människor med funktionsnedsättningar. I det sammanhanget är tillgängligheten och användbarheten av bostaden väsentliga krav. Sverige är ledande i Europa när det gäller anpassning av bostäder för personer med funktionshinder. De andra nordiska länderna liknar de svenska, men i motsats till i Sverige ställs där inte kraven generellt på alla bostäder. En annan skillnad är att reglerna ofta är mindre detaljerade i lag och byggföreskrifter, medan lånebestämmelserna innehåller strängare krav än i Sverige. Jämfört med övriga nordiska länder är således den svenska lagen mer preciserad och den följs upp av detaljerade funktionskrav i boverkets byggregler. Uppfyllande av funktionskraven rekommenderas ske med hjälp av svensk standard, som anger grundläggande mått och dimensioner för att tillgodose tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelseförmåga. I många europeiska länder saknas generella krav på att bostäder skall vara tillgängliga för personer med funktionsnedsättningar men enligt Boverket går utvecklingen mot allt mer bestämda krav på en tillgänglig och användbar miljö.

EG:s byggprodukt direktiv (89/106/EEG) ett s.k. "new approach-direktiv", dvs. det fastställer endast väsentliga säkerhetskrav, anger krav på byggnader och anläggningar beträffande bl.a. hälsa, säkerhet och energihushållning. Där finns emellertid inte några uttalade krav på tillgänglighet och användbarhet för personer med funktionsnedsättningar. Direktivet hindrar däremot inte att byggnader utformas med hänsyn till funktionshindrade. Varje land kan självt bestämma på vilken nivå dess lagstiftning skall ligga utöver miniminivån. Byggprodukt direktivets syfte är att eliminera handelshinder till följd av enskilda länders produktkrav.

I den svenska Plan- och bygglagen (PBL) (1987:10) ställs krav på att byggnader skall vara tillgängliga och användbara för personer med "nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga", vilket inkluderar fyra grupper, nämligen rörelsehindrade, synskadade, hörselskadade och förståndshandikappade.

I den omarbetning av PBL som är aktuell ställs samma grundläggande krav på byggnader som i EG:s väsentliga krav i byggprodukt direktivet. Därutöver föreslår Plan- och byggtredningen krav på tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.

I Handikapputredningens slutbetänkande (SOU 1992:52) Ett samhälle för alla framlades förslag till ändring och komplettering av PBL. Enligt förslaget skall lokaler till vilka allmänheten har tillträde, om det inte är uppenbart oskäligt,

inom en 15-årsperiod från och med lagens ikraftträdande, uppfylla speciella krav på tillgänglighet.

EES-avtalet och EU-medlemskapet får samma effekt på byggproduktområdet. Byggproduktdirektivet och andra varurelaterade direktiv skall införas i svensk lagstiftning i båda fallen. Skillnaden i inflytande och möjlighet till påverkan mellan EES-avtalet och ett EU-medlemskap gäller även byggområdet.

Svenska byggregler berörs direkt och indirekt av olika EG-rättsakter. Den rättsakt som har störst betydelse är byggproduktdirektivet. Dess inverkan är dock endast indirekt. Direktivet syftar inte till att skapa gemensamma byggregler utan syftet är att undanröja tekniska handelshinder. Det innebär att byggreglerna inom EES måste utformas så att de inte hindrar den fria rörligheten för varor. Svenska byggnormer kommer även efter EES-avtalet och ett EU-medlemskap att innefatta regler om tillgänglighet till byggnad eftersom dessa aspekter inte regleras av EG utan faller under nationell kompetens. Sverige kan inte ställa upp nationella regler som innebär att en produkt – godkänd för försäljning inom övriga EU – inte kan säljas i Sverige. Då svenska byggregler är utformade som funktionskrav utan detaljerade tekniska regler torde problem av det slaget inte uppkomma. Byggproduktdirektivet reglerar produkters utformning med hänsyn till hälsa och säkerhet. Direktivet kommer inte att utgöra hinder för nationella regler om tillgänglighet. Det bedöms också som osannolikt att EG i framtiden kommer att införa regler som skulle försvåra för Sverige att upprätthålla tillgänglighetskrav i bostäder.

Om Sverige väljer att stå utanför EES och EU blir det ingen skillnad i förhållande till nuvarande situation. Sverige bestämmer självt nivån på regler för tillgänglighet.

Miljöfrågor

Miljön kan ha betydelse för personer med funktionsnedsättningar. Bl.a. gäller det allergiframkallande ämnen.

I de förhandlingar som Sverige för om ett eventuellt EU-medlemskap är en utgångspunkt att högsta tillämpade nivå skall gälla på miljöskyddet. Inga svenska normer skall behöva sänkas utan Sverige skall kunna upprätthålla och utveckla högt ställda normer för miljövård.

Allergiframkallande ämnen

På kemikalieområdet finns särlösningar i EES-avtalet. Sverige behåller sina regler för klassificering och märkning. Ett samarbete mellan EG och EFTA har inletts för att finna gemensamma regler för klassificering och märkning av kemikalier i de fall det finns skillnader. Målet är att fastställa gemensamma regler före år 1995, men EES-avtalet innebär inte att Sverige är tvunget att ta över EG:s regler om skillnader kvarstår. En översyn skall göras under år 1994.

Resultatet av förhandlingarna om EU-medlemskap innebär att Sverige kan bibehålla sina nuvarande regler för klassificering och märkning av kemikalier. Under en övergångsperiod på fyra år skall EG se över sina regler. Om översynen inte avslutas inom de fyra åren måste övergångsperioden förlängas.

Avgasrening

För avgaskrav på motorfordon gäller att Sverige enligt EES-avtalet kan behålla nuvarande regler, som bl.a. ställer särskilda krav på hållbarhet i anordningar för avgasrening och tillverkarens ansvar.

I Sverige är biltillverkarna ansvariga för att katalysatorerna uppfyller utsläppskraven och de skall garantera hållbarhet för 8 000 mil, dock högst fem år. Tillverkaransvaret ligger utanför EG:s regler och Sverige kan behålla sin lagstiftning vid EES-avtalet och medlemskap.

Sverige kan också bibehålla systemet med miljöklasser som ett effektivt ekonomiskt styrmedel. Det svenska systemet innebär skatterabatt motsvarande kostnader för att leva upp till högre miljökrav än de obligatoriska. Från år 1995 måste Sverige acceptera bilar som godkänts enligt EG:s regler. År 1996 skärper EG dock sina krav. De kommer då att ligga på samma nivå som i Sverige.

Luftkvalitet

När EES-avtalet träder i kraft skall EG:s krav om luftkvalitet avseende svaveldioxid, sot, bly och kvävedioxid gälla i Sverige. Härvidlag tillämpas direktiven om gränsvärden och vägledande värden för luftkvalitet avseende svaveldioxid och svävande partiklar (sot) (80/779/EEG) och om luftkvalitetsnormer för kvävedioxid (85/203/EEG). EG:s regler kräver mätningar och upprättning av mätstationer i de områden där det är sannolikt att föroreningshalterna kommer att närma sig eller överskrida gränsvärdena. Direktiven anger inte vilka åtgärder som skall vidtas i de fall gränsvärdena överskrids. Däremot tillkommer skyldighet för Sverige att upprätta en plan för fortlöpande förbättringar av luftkvaliteten samt att rapportera om gränsvärdena överskrids.

Kommunikationer

Transporter

Ett av de viktigaste målen i trafikpolitiken är att en grundläggande transportförsörjning skall finnas tillgänglig för alla i samhället. Det beräknas att det finns omkring en miljon människor med förflytningshandikapp i Sverige.

Transportforskningsberedningen (sedan 1 juli 1993 Kommunikationsforskningsberedningen, KFB) har på regeringens uppdrag utvärderat effekterna av 1980-talets handikappanpassning inom kollektivtrafiken från brukarsynpunkt (TFB-rapport 1993:13). Därvid framgick bl.a. att trafikutbudet är en väl så

viktig faktor som fordonens tekniska utformning sett i de funktionshindrades perspektiv. Det konstateras vidare att färden till och från hållplats/station är det moment under resan, oavsett färdmedel (utom servicelinje), som ger störst problem. Beträffande terminalutformningen har en allmän standardutveckling skett under 1980-talet.

Utredningen visar på flera sätt att de direkta effekterna av Transportrådets föreskrifter har varit begränsade. Rörligheten har inte ökat. Det viktigaste åtgärdsområdet (på- och avstigning) är fortfarande föremål för de flesta önskemålen om förbättring för de mest funktionshindrade (Ståhl m.fl. 1993).

Handikapputredningen har i sitt slutbetänkande (SOU 1992:52) Ett samhälle för alla föreslagit att handikappanpassningen skall tillämpas vid ombyggnad av terminaler med en anpassningstid på tio år.

Färdtjänst och riksfärdtjänst

Färdtjänst började införas i kommunerna under 1960-talet. Sedan år 1980 finns färdtjänst i landets samtliga kommuner. År 1992 överfördes statsbidraget avseende färdtjänst till det generella statliga utjämningsbidraget till kommunerna. Kommunens ansvar för färdtjänst framgår av socialtjänstlagen.

Riksfärdtjänst inrättades år 1980 som försöksverksamhet och permanentades år 1984. Ansvaret ligger fram till årsskiftet 1993/94 på ett tillfälligt inrättat organ, Styrelsen för riksfärdtjänst. Därefter kommunaliseras riksfärdtjänsten. Riksfärdtjänstresor för svårt funktionshindrade kan ske med flyg, tåg och andra allmänna kommunikationer samt med taxibil eller specialfordon till ett pris för resenären som är anpassat till normala reskostnader med allmänna färdmedel. Verksamheten regleras genom lagen om kommunal riksfärdtjänst (SFS 1993:963).

En utredare har tillsatts av chefen för Kommunikationsdepartementet som enligt sina direktiv (Dir. 1993:84) skall lägga fram förslag om en bättre samordning i länen av olika slag av offentligt betalda resor. Utredaren skall pröva två alternativa modeller för samordningen. Den ena modellen består i att följa upp hur kommuner, landsting och trafikhuvudmän hittills har samverkat i organisatoriskt hänseende rörande färdtjänst, riksfärdtjänst, sjukresor och kollektivtrafik. Utredaren skall studera på vad sätt en frivillig samverkan skulle kunna förstärkas och effekterna härav. Förslag till alternativa modeller skall läggas fram. Utredningen skall också redovisa ett alternativ som bygger på lagstiftning om ett enhetligt huvudmannaskap i länen för offentligt betalda resor. Inom ramen för denna redovisning skall utredningen lämna förslag till nödvändiga ändringar av lagen (SFS 1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik.

Syftet med samordningen är enligt direktiven att inom ramen för de resurser som finns inom ansvarsområdena effektivisera trafiken och förbättra det sammanlagda trafikutbudet. Samordningen kan påskynda handikappanpassningen

inom kollektivtrafiken och därmed förbättra resemöjligheterna. Vidare bör resurser kunna frigöras genom en samordnad upphandling av trafiktjänsterna.

Inom ramen för utredningen skall även EG-aspekterna beaktas.

Handikapputredningen förordar bl. a. lösningar som låggolvbussar. Utvecklandet av denna typ av bussar kommer att vara beroende av vilka krav upphandlarna inom EU-länderna ställer. Det är inte givet att Sverige kan införa krav på en speciell typ av låggolvbuss. Det skulle kunna uppfattas som ett handelshinder. Detta skall ses mot det faktum att Sverige inte kan införa egen nationell lagstiftning på fordonsområdet som skulle stå i strid mot bl. a. EG utan speciell notifiering inom ramen för GATT-avtalet. Utifrån handelspolitiska aspekter är det inte självklart att det går att införa nationella bestämmelser med EES-avtalet. Detta gäller alla trafikslag. EG-kommissionens generaldirektorat för industri och den interna marknaden (DG III) arbetar med direktiv för bussars konstruktion som förmodligen kommer att innehålla regler om anpassning till människor med funktionshinder. Med den inriktning som arbetet nu har verkar det inte innebära några begränsningar för Sveriges möjligheter att behålla och vidareutveckla lagstiftningen om handikappanpassning på kollektivtrafikområdet.

Europeiskt arbete inom transportsektorn

Inom EG bedrivs arbetet inom transportsektorn på olika områden.

I den europeiska transportministerkonferensen CEMT ingår 19 europeiska länder, fyra associerade medlemsländer samt tre länder med observatörsstatus. Arbetet utförs inom OECD:s ram i Paris.

Kommissionen har på inbjudan av CEMT deltagit i aktiviteter inom en arbetsgrupp där man bl. a. har arbetat med frågor rörande transportmöjligheterna för personer med funktionshinder. En resolution angående transportmöjligheter antogs år 1990 av CEMT. Resolutionen refererar till bussar och tåg och sambandet med infrastrukturen i sammanhanget. Slutsatserna i resolutionen sammanfaller med det ändrade förslag till direktiv om arbetsresor för rörelsehindrade som lagts fram av kommissionen. Se avsnitt 7.4.

CEMT följer även upp rekommendationer som gjorts inom området sedan år 1977 för att se vilka framsteg som gjorts i de olika medlemsländerna. Man skall rapportera vilka förändringar som regering, transportmyndigheter etc. har ansvar för och där det varit svårt eller tagit lång tid att genomföra förändringarna. Ekonomiska, praktiska eller politiska svårigheter skall också rapporteras.

Körkort och tillstånd för handikapparkering

EES-avtalets ikraftträdande kommer inte att innebära några förändringar beträffande anskaffandet av körkort. Det EG-direktiv (91/439/EEG) som förhandlas om i tillägget till EES-avtalet berör endast själva körkortets utformning samt krav på grundläggande utbildning.

Parkeringstillstånd påverkas inte av EG:s regelverk. Detta regleras via Wienkonventionen och andra internationella vägtrafiköverenskommelser. Varje land har sina egna regler beträffande handikapparkering och det är en kommunal fråga att ge tillstånd till handikapparkering. I internationella sammanhang skall man kunna använda den vedertagna handikappsymbolen tillsammans med text på engelska och franska. Inom ramen för CEMT:s översyn kommer eventuella problem med utmärkningen av dessa tillstånd att uppmärksammas.

Handlingsprogram på transportområdet

Ett handlingsprogram på transportområdet är under utarbetande av kommissionen. Se avsnitt 7.4.

Förslag till direktiv om arbetsresor för personer med rörelsehinder (COM(90) 588 final – SYN 327)

I avsnitt 7.4 har förslaget till direktiv om arbetsresor för personer med rörelsehinder behandlats.

Telekommunikationer

Telekommunikationer behandlas i appendix 7:1 "Telekommunikationer och handikapp".

Kulturkommunikation

Tolkjänst

Döva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade skall genom tolk kunna vara delaktiga i, utöva inflytande i och ha tillgång till det hörande samhället. Också det hörande samhället behöver anlita tolk för att kunna få del av dövas m.fl. kunskaper och åsikter och vilja till inflytande.

Tillgänglighet betyder för den som inte hör att genom tolk få det svenska språket översatt till teckenspråk. Tillgänglighet gäller också möjligheterna att ta del av information och utbildning, att få kunskaper som behövs för ett aktivt deltagande och inflytande i samhällslivet.

Landstingen har fr.o.m. den 1 januari 1994 enligt tillägg i hälso- och sjukvårdslagen skyldighet att organisera, finansiera och tillhandahålla tolktjänst för vardagstolkning till döva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade. Dessutom byggs en taltjänst upp för personer med röst-, tal- och språksvårigheter. Nordiska ministerrådet har tagit initiativ till bättre utbildning inom detta område. I några av de nordiska länderna finns i dag lagar om tillhandahållande av tolk. För tolkning i utbildning svarar utbildningsanordnaren för tolkar.

Någon tolkutbildning motsvarande den i Skandinavien finns inte i de övriga

europiska länderna. I Belgien och Nederländerna finns kortare utbildningar. I England finns en distansutbildning med återkommande undervisningsperioder. I Grekland har en tolkutbildning startat med medel från EG, delvis med den svenska utbildningen som förebild. Det finns en viss ökad medvetenhet om behovet av såväl tolkutbildning som en organisation för tolktjänsten i vissa länder.

I Sverige erkändes teckenspråket som dövas första språk år 1981. Riksdagen fastslog då att teckenspråket skall användas i dövundervisningen. Danmark har erkänt teckenspråket och det finns som ett ämne i folkskolan. Finland och Norge arbetar med att ta fram en lagstiftning på området. Även i Frankrike finns sedan år 1990 en rätt för föräldrar att välja teckenspråket som första språk för sina barn.

Europaparlamentet har enhälligt röstat om att ge officiell status till de teckenspråk, som används i dess tolv medlemsstater. Beslutet innehåller även krav på att teckenspråkstolkning erkänns som ett yrke och att det skall finnas teckentolkade TV-program och videogram på teckenspråk för att upplysa döva om regeringsbeslut och statliga förmåner.

I USA har studerande rätt till tolk enligt den amerikanska lagen Americans with Disabilities Act (ADA) (1990). Utbildningsanordnaren är skyldig att tillhandahålla tolk till döva. Vid ett universitet i Washington D.C., Gallaudet University, är alla elever döva/hörselskadade. En del svenska döva studerande läser vidare vid detta universitet. De lär sig då det amerikanska teckenspråket.

Vid behov av teckenspråkstolk kan det uppstå problem för svenska studerande som vill delta i EG:s utbytesprogram. Det finns inte något internationellt teckenspråk även om man kan göra sig förstådd med vissa internationella tecken. Vid utbytesprogram inom EG får den döve själv i allmänhet skaffa sig en tolk. Med tanke på att den totala stipendiesumma som studerande med funktionshinder kan få från ett enskilt svenskt universitet för t.ex. ett ERASMUS-utbyte är begränsad kan det bli relativt svårt för en döv studerande att delta i ett sådant utbyte, eftersom det är kostsamt att anskaffa egen tolk. De flesta döva högskolestuderande, som velat studera i ett annat land, har valt att göra det i USA. Med de kunskaper de har i engelska från utbildningen i Sverige kan de relativt lätt lära sig det amerikanska teckenspråket.

De utländska studerande som kommer till Sverige för att studera har samma rättigheter som de svenska. Det gäller även vid ett EES-avtal inom de två utbytesprogram som Sverige redan deltar i, ERASMUS och COMETT.

Teckenspråkstolkning och medier

Förekomsten av teckenspråkstolkning i TV varierar mellan länderna i Europa. Sverige har nyhetssändningar på teckenspråk varje dag varierende från fem minuter upp till en timme. Textade program visas relativt ofta i Sverige. I vissa

EU-länder finns också teckentolkade nyheter. I Storbritannien förekommer t.o.m. debatter på teckenspråk i vissa TV-kanaler. British Airways är det enda flygbolag i Europa som har teckenspråkstolkning när information ges under flygning.

Talboks- och punktskriftsbiblioteket

Talboks- och punktskriftsbiblioteket (TPB) samverkar med andra bibliotek för att synskadade och andra människor med funktionshinder skall ha tillgång till litteratur.

Produktionen av talböcker och punktskrift är reglerad i 18 § lagen (SFS 1960:729) om upphovsrätt till konstnärliga och litterära verk. Upphovsrättslagen är i det närmaste likalydande i hela Norden och så även den s.k. handikappparagrafen som gör det möjligt att utan upphovsmannens samtycke överföra litterära verk till ljudband eller punktskrift.

En ny lag (SFS 1993:1007) som är en ändring i lagen (SFS 1960:729) om upphovsrätt till konstnärliga och litterära verk träder i kraft den 1 januari 1994. I den föreslås inga förändringar av handikappparagrafen. Enligt statsmakternas beslut betalas ersättning årligen till de författare och översättare, vars verk framställts som talböcker. Upphovsrätten blir inte föremål för behandling i EG.

Den svenska talboksmodellen är unik, något liknande finns endast i Danmark och delar av Finland. I övriga europeiska länder är denna typ av verksamhet koncentrerad till specialbibliotek, som ligger i storstäder. TPB anser att det är viktigt att integrationstanken i den svenska handikappolitiken fullföljs också efter ett inträde i EU. Den svenska talboksproduktionen är den största i Europa, vilket bl.a. beror på de generösa upphovsrättsliga reglerna.

Handikapporganisationer och biblioteksansvariga i de flesta europeiska länder strävar efter att få en lagstiftning liknande den nordiska, då det gäller framställning av böcker för funktionshindrade.

TPB deltar som associerad medlem i ett projekt kallat CAPS (Communication and Access to Information for People with Special Needs) inom EG:s TIDE-program. Det är ett samarbetsprojekt mellan företagen Telia Promoter Infovox AB och Sensotec (Belgien) samt universiteten i Leuven (Belgien) och Bradford (Storbritannien). Syftet är att bygga upp elektroniska bibliotek på Royal National Institute for the Blind (RNIB) och TPB, i vilka dokument görs tillgängliga via telefon och lästationer (PC). Handikappinstitutet står för utvärderingen av projektet i samarbete med RNIB. Nutek (Närings- och teknikutvecklingsverket) finansierar det utvecklings- och projektledningsarbete, som utförs av Infovox, samt även Handikappinstitutets insatser. TPB har ingen utländsk finansiering, vilket varit möjligt om EES-avtalet hade varit påskrivet. EU-ländernas deltagande finansieras av medel från EG. Inom EG pågår också andra projekt, som rör TPB:s verksamhetsområde, t.ex. Exlib som skall göra det möjligt att på elektronisk väg låna böcker från talboks- och punktskriftsbibliotek i Europa.

TPB upphandlar vart tredje år den tekniska produktionen av talböcker och punktskrift. Det är dock knappast troligt att biblioteket kan dra nytta av EES-avtalet eller ett medlemskap genom att köpa produktion av punktskrift från något annat europeiskt land, eftersom den inte är standardiserad. Exempelvis skiljetecknen är olika i olika länder. Ett annat hinder är punktskriftens förkortningar, som gör det praktiskt taget omöjligt att läsa böcker på engelska om man inte är född och uppvuxen i Storbritannien.

Däremot tror TPB på ett europeiskt och internationellt samarbete då det gäller teknisk utveckling. Särskilt angeläget är samarbete kring ny talboksteknik. I dag förekommer tre olika talboksformat i Europa vilket försvårar samarbetet över gränserna. Merparten av TPB:s inlåning av talböcker på engelska sker därför från Australien och inte från Storbritannien, eftersom talböcker därifrån kräver en särskild typ av bandspelare.

Nuvarande talboksteknik kommer förmodligen att ersättas med ny digital teknik omkring år 2000. De nordiska ländernas handikapporganisationer har givit Nordiska nämnden för handikappfrågor i uppdrag att i samråd med hjälpmedelsansvariga myndigheter arbeta fram en gemensam specifikation för talböcker på digitalt medium. Man vill inte ha några speciallösningar utan använda de system som finns på den kommersiella marknaden. Andra länder tvingas ha en specialteknik på grund av en strängare upphovsrättslig lagstiftning.

I Sverige finns undantag från mervärdesskatt för allmänna nyhetstidningar och periodiska medlemsblad och personaltidningar samt vissa organisationstidskrifter, vilket inkluderar taltidningar. Sverige har i EG-förhandlingarna begärt att få behålla undantaget under en övergångsperiod.

I delbetänkandet (SOU 1993:75) Vissa mervärdesskattefrågor II – offentlig verksamhet m.m. föreslås att dagstidningar beläggs med mervärdesskatt om 12 % och att momsen på tidskrifter och böcker sänks i motsvarande mån. Förslaget har nyligen remissbehandlats.

Någon förändring av handikappparagrafen i upphovsrättslagen förutses inte vid EES-avtalet eller EU-medlemskap.

Det blir möjligt att få del av EG:s finansiering i uppbyggandet av elektroniska bibliotek inom TIDE-programmet vid EES-avtalets ikraftträdande.

Utanför EES och EU får Sverige själv finansiera den tekniska utvecklingen.

Taltidningar

Taltidningsnämndens verksamhet regleras genom olika förordningar. Nämndens uppgifter är i huvudsak två: att bevilja sändningstillstånd till tidningsföretag som önskar utge den tryckta tidningen också i en per radio överförd talad version samt att pröva och bevilja ersättning till de tidningsföretag som utger taltidningar (radio och/eller kassett). Närmare 70 dagstidningar utkommer som taltidningar och antalet abonnenter är närmare 8 000.

Den egentliga verksamheten inom nämndens ansvarsområde är i högsta grad

knuten till dagstidningarna. De är i stort sett nationellt ägda, präglade och spridda.

Vissa taltidningar överförs per radio med digital teknik. Detta system kallas RATS (radiosända talsyntestidningar för synskadade). Tidningen kan avlyssnas genom syntetisk talåtergivning. På europeiskt plan pågår arbete med att utveckla ett system liknande detta. När detta system har utvecklats kan man ta del av tidningar, litteratur etc. på andra språk.

I vad mån en europeisk standardisering inom området, grundad på regelverk som faller under EES-avtalet eller på avtal om svenskt medlemskap i EU, kan komma att påverka RATS-systemets nyttjande och utbyggnad i Sverige är inte möjligt att bedöma.

En analys gjord av Presstödsnämnden år 1992 visade att det svenska dagspresstödet är förenligt med EG:s regelverk.

Konsumentfrågor

Konsumentskydd

Konsumentverket har i sin skrift "Hur påverkas konsumenterna av EES?" rapporterat om produktsäkerhet, till vilken personlig skyddsutrustning räknas, som skydd mot hälso- och säkerhetsrisker. EG:s direktiv (89/686/EEG) omfattar alla typer av personlig skyddsutrustning. Då Sverige saknar krav för vissa produkter och kontrollkraven är mildare, har en ny lag (SFS 1992:1326) om personlig skyddsutrustning för enskilt bruk utarbetats. Den träder i kraft samtidigt som EES-avtalet. Det innebär att Sverige får säkrare produkter inom detta område i framtiden.

Som en följd av EES-avtalet och den fria rörligheten för personer, varor, tjänster och kapital uppstår behov av ett intensifierat nordiskt samarbete på konsumentområdet och av en förstärkning av den nordiska insatsen på ett europeiskt plan. Nordiska ministerrådet har antagit ett program för det nordiska samarbetet efter år 1992. Konsumentpolitiken är ett av de områden där det finns en speciell nordisk politik som ministerrådet finner särskilt viktigt att skapa genomslagskraft för i Europa.

EG godtar inte några myndighetsorgan som företrädare för konsumenterna. Endast renodlade, folkliga konsumentorgan har status att företräda konsumenterna i EG-sammanhang. Detta ledde till att Sveriges konsumentråd bildades år 1992 i vilket handikapporganisationerna är företrädade. Konsumentrådets synpunkter på EG:s konsumentpolitiska regelverk framförs i EFTA:s konsumentkommitté. Rådet arbetar också med opinionsbildning i samarbete med konsumentorganisationer i Europa för att hävda konsumenternas synpunkter samt för att stärka konsumentrepresentationen i det europeiska och internationella standardiseringsarbetet.

Livsmedel och allergier

Varje land kan självt bestämma på vilken nivå man skall lägga hälsoskyddet så länge inte lagstiftningen är harmoniserad på EG-nivå. Detta har EG-domstolen fastslagit i ett mål mellan kommissionen och Grekland som har hindrat import av frusen kyckling från Frankrike. Grekland fann salmonellabakterier i skinnet på den frusna kycklingen. De franska myndigheterna tar prov först efter att skinnet avlägsnats.

Inom EG gäller de generella bestämmelser om märkning av livsmedel, som återfinns i ramdirektivet om märkning (79/112/EEG med ändringar). Man brukar säga att området är harmoniserat. Detta innebär att Sverige vid anpassningen till märkningsdirektivet vare sig får ha liberalare eller strängare bestämmelser för de varor, som regleras av direktivet. Det finns däremot inget hinder att företagen frivilligt anger märkningsuppgifter som ramdirektivet inte kräver.

De nuvarande svenska märkningsreglerna överensstämmer i stort med bestämmelserna i ramdirektivet. De märkningsregler som i sina huvuddelar trädde i kraft den 1 januari 1992 innebar i stor utsträckning en harmonisering med ramdirektivets bestämmelser, särskilt på de punkter som medförde en förbättring för konsumenterna.

De nuvarande svenska bestämmelserna liksom EG:s märkningsdirektiv föreskriver bl.a. att samtliga ingredienser skall deklarerars i fallande storleksordning efter vikt. Undantag från huvudregeln gäller i EG för deklaration av de ingredienser som ingår i en sammansatt ingrediens som använts vid tillverkning, t.ex. deklaration av ingredienserna i majonnäs som använts till tillverkningen av potatissallad. Enligt märkningsdirektivet behöver ingredienserna i den sammansatta ingrediensen inte deklarerars om den ingår i mindre andel än 25 % i livsmedlet. Om så är fallet räcker det att ange namnet på den sammansatta ingrediensen i ingrediensförteckningen. En förutsättning är dock att den sammansatta ingrediensen har ett namn som är förbehållet (namnskyddat) eller allmänt vedertaget bland svenska konsumenter. Enskild ingrediens måste dock alltid anges även om den understiger 25 % av produktens totala innehåll.

Anpassningen till dessa bestämmelser innebär att den nuvarande svenska gränsen på 5 % måste höjas till 25 % enligt ovan. Det blir inte heller möjligt att längre kräva att vissa ingredienser som är kända för att kunna ge problem för överkänsliga konsumenter som mjöl, ägg, nötter och fisk, alltid skall deklarerars. Livsmedelsverket kommer att rekommendera tillverkarna i Sverige att även fortsättningsvis deklarerars sådana ingredienser. Livsmedelsverket överväger också att ge ut en lista med exempel på sammansatta ingredienser som är välkända.

De nordiska länderna samordnar ofta sina synpunkter i arbetet inom Codex Alimentarius, som är samlingsnamn för de standarder och koder som har utarbetats under FAO:s (FN:s organisation för livsmedel och jordbruk) och

WHO:s (Världshälsoorganisationen) gemensamma program för standardisering av livsmedel. Norge driver tillsammans med Finland, Island och Sverige frågan om hårdare regler för märkning av ingredienser som är kända för att kunna medföra överkänslighetsreaktioner och den övervägs nu av mer än hundra länder. EU-länderna deltar också i Codex-arbetet.

EG har lagt fram ett förslag till direktiv om möblers antändlighet som kan medföra problem för allergiker. Kraven i direktivförslaget innebär att möbler i större omfattning än i dag måste behandlas med brandhämmande medel, som kan vara allergiframkallande. Direktivförslaget har emellertid bordlagts tills vidare då det behövs mer forskning för att ta reda på vad som händer med de brandhämmande medlen.

EG:s bestämmelser på livsmedelsområdet ingår i EES-avtalet. Eftersom EG har mindre strikta regler än Sverige beträffande märkningen av sammansatta livsmedel kommer livsvillkoren för personer med överkänslighetsreaktion mot främst mjölk, ägg, nötter och fisk att försämrats.

Utanför EES och EU kan Sverige teoretiskt självt bestämma vilken märkning som skall användas.

Teknikfrågor

Handikaphjälpmedel behandlas i appendix 7:2.

7.4 Vissa frågor inom EG som påverkar villkoren för människor med funktionshinder

Maskindirektiv (89/392/EEG)

EG:s maskindirektiv innehåller vissa bestämmelser rörande lyftanordningar (91/368/EEG) och vissa typer av hissar (93/44/EEG). I en andra ändring av direktivet som antogs i juni 1993 har olika typer av handikaphissar utan korg (med s.k. lyftplatta) inkluderats.

Med begreppet handikaphissar (eller rullstolshissar) förstås vanligen enklare hissar med en lyftplattform i stället för korg. Plattformen saknar väggar och tak.

Man särskiljer i Sverige främst två typer: Typ A med hisschakt och typ B utan hisschakt.

Hissarna manövreras med hålldon, dvs. körknappen måste hela tiden hållas intryckt för att hålla hisskorgen i rörelse. Detta är en från säkerhetssynpunkt viktig detalj vid handikaphissar med lyftplattform.

Direktivets definitioner innefattar även plattformar och liknande avsedda för persontransport. I Sverige tillåts plattformar där schaktväggen ersätter hisskorgens vägg för att lyfta personer upp till vissa begränsade lyfthöjder. Anordningen är relativt billig och ger därmed möjligheter vid begränsade nivåskillnader att göra bostäder och allmänna lokaler i stort omfattning tillgängliga för rullstolsburna.

Maskindirektivet utgör för närvarande inget hinder för fortsatt tillverkning och installation av handikapphissar med lyftplatta i Sverige. Det gäller vid såväl ett EES-avtal som vid ett EU-medlemskap. Det påverkar inte heller upphandlingen men det kommer att ställas större krav på kunskaper vid denna.

Förslag till hissdirektiv (COM(92) 35 final – SYN 394)

Ett viktigt mål för den svenska handikappolitiken är att alla människor oberoende av funktionsnedsättning skall ha möjlighet till en bostad som fyller kraven på god tillgänglighet. Hiss är i många fall en förutsättning för att funktionshindrade skall kunna bo kvar i sin invanda miljö och besöka andra.

Ett förslag till direktiv för hissar har utarbetats inom EG, vilket om det genomförs, kan göra det svårt att använda s.k. smalhissar, som utvecklats i Sverige för handikappanpassning av äldre bebyggelse. Direktivförslaget innebär att endast permanenta hissar med korg godkänns. I ett reviderat förslag som nu föreligger har emellertid viss hänsyn tagits till smalhissarna och kan möjliggöra att en modifierad smalhiss används. Hur direktivet slutligen utformas är det för tidigt att uttala sig om.

Den svenska smalhissen är en typ av lågfartshiss (med begränsad hisshastighet) som utvecklats i Sverige, till viss del med statligt forsknings- och utvecklingsstöd. Den avviker från vanliga permanenta hissar främst genom att hisskorgen och hisschaktet är relativt smalt för att möjliggöra installation i befintliga byggnader, genom att normala säkerhetsutrymmen ovan och under hisskorgen saknas samt genom att hisskorgen saknar dörr i korgöppningen.

Kritik från svensk sida, och även från övriga EFTA-länder, gentemot kraven i förslaget till hissdirektivet har gällt dels kravet på fullt säkerhetsutrymme ovan och under korgen i dess ändlägen, dels på kravet på dörr i hisskorgen. Här har yrkats på modifiering så att undantag på vissa villkor medges för nya hissar med låg hastighet, som installeras i befintliga äldre byggnader.

I vanliga permanenta hissar finns ett säkerhetsutrymme, både över och under korgen i ändlägena, för att undvika klämning av personer som måste uppehålla sig i gropbotten eller på korgtakets vid underhåll eller tillsyn av hissen. Det är inte möjligt att åstadkomma i äldre hus. I stället har elektriska och mekaniska anordningar utvecklats för att åstadkomma en godtagbar säkerhet mot klämning. Dessutom är hastigheten låg (0,3m/s).

Det är mycket svårt att installera dörrar i hisskorgen på grund av det begränsa-

de utrymme som finns vid installation i äldre byggnader. Dessutom ökar det kostnaderna. Vid smalhissar har andra lösningar – med rörlig tröskel, fotoceller m.m. – valts för att motverka risken för olycksfall genom klämning i dörröppningen. Detta tillsammans med den låga hisshastigheten kan anses ge ett godtagbart skydd. Inga olycksfall vid smalhissar har hittills registrerats i Sverige.

Svårigheterna att få gehör inom EG för de säkerhetssystem som tillämpas för smalhissarna kan bl.a. bero på att man där inte haft samma utveckling på handikappområdet.

Handikapporganisationer inom Sverige har varit aktiva via europeiska organ för att smalhissarna skall accepteras.

Maskindirektivets andra ändring och hissdirektivet, när det har antagits, kommer att skarvas på EES-avtalet. När det gäller hissdirektivet så kommer förhandlingar på vanligt sätt att ske mellan EFTA och EG. Om Sverige finner resultatet oacceptabelt finns möjlighet att begära undantag i EES-avtalet. Konsekvenserna kan annars bli att smalhissarna slås ut från marknaden. Anledningen är som framgått bl.a. de skärpta krav som kommer att ställas på säkerhetsutrymmet över och under hisskorgen i ändlägena. Det skulle betyda en förändring i kraven för hissinstallationer i äldre fastigheter och därmed svårigheter för äldre och personer med funktionshinder. Det kan emellertid krävas att konstruktionen modifieras och utvecklas så, att den tillfredsställer de krav som ställs.

Vid ett EU-medlemskap deltar Sverige i besluten och kan därmed påverka utvecklingen på området.

Det blir möjligt att fortsätta tillverka smalhissarna i Sverige, om Sverige står utanför EES och EU. Däremot kan inte export ske av smalhissar enligt svenska regler till EU-länderna. När det gäller avtal inom standardiseringen införlivas alla nya europastandarder. Avvikande nationella regler slopas, om inte nationella särregler anses särskilt nödvändiga.

Förslaget till hissdirektiv har lämnats över till COREPER (medlemsländernas ambassadörer) för fortsatt behandling, eftersom den arbetsgrupp som bearbetar förslaget inte lyckats hitta en gemensam lösning.

Handlingsprogram på transportområdet

Ett handlingsprogram skall upprättas för att förbättra tillgängligheten för rörelsehindrade oberoende av om funktionsnedsättningen har fysisk eller psykisk orsak. Enligt särskilt beslut skulle nämnda handlingsprogram ha beslutats av kommissionen i december 1992. Arbetet med att utforma detta program pågår dock fortfarande.

Förslag till direktiv om arbetsresor för personer med rörelsehinder (COM(90) 588 final – SYN 327)

EG-kommissionen arbetar med ett förslag till direktiv om arbetsresor för att förbättra funktionshindrade personers möjligheter på arbetsmarknaden genom att minimera säkerhets- och hälsoriskerna i samband med transporter till och från arbetet.

Den ökade tillgängligheten skall kunna tillgodoses på tre alternativa sätt:

- Ökad handikappanpassning av kollektivtrafiken.
- Transporter, organiserade av arbetsgivaren som därvid skall garantera tillgänglighet för funktionshindrade löntagare.
- Specialtransporter, organiserade av samhället eller genom privata företag.
- God tillgänglighet skall tillgodoses särskilt för svårt funktionshindrade.

Information till personer med funktionshinder om transportmöjligheterna skall finnas. Trafikpersonalen skall vara väl utbildad om funktionshindrades behov.

Funktionshindrade, som behöver ledsagare eller ledarhund, skall inte åsamkas extra kostnader vid sina resor till arbetet.

Handikappanpassningen skall vara genomförd senast den 31 december 1999 utom vad gäller ledsagarservice, där anpassningen skall vara klar senast den 31 december 1994.

Kommissionen avvaktar det parallella arbetet med att ta fram ett handlingsprogram för transportområdet. Enligt underhandsbesked blir det inte något beslut om direktiv om arbetsresor förrän handlingsprogrammet antagits.

Enligt den analys som gjorts av Kommunikationsdepartementet kommer direktivet inte att erbjuda någon svårighet för Sveriges del vid ett EES-avtal eller EU-medlemskap förutsatt att färdtjänsten även fortsättningsvis är väl utbyggd i alla kommuner. Även tillgängligheten i kollektivtrafiken blir i allmänhet tillräcklig genom att Sverige får allt fler låggolvbussar.

Oförändrade krav gäller om Sverige står utanför EES och EU.

7.5 Utbildningsprogram inom EG

ERASMUS och COMETT

Inom EG finns en rad olika utbildningsprogram. Svenska högskolestuderande deltar i två av dessa, nämligen ERASMUS och COMETT. Det finns även andra program som Lingua, ett språkprogram och Petra II inriktat på ungdomar som genomgår yrkesutbildning, vilka Sverige ännu inte deltar i.

ERASMUS (European Community Action Scheme for the Mobility of University Students) har i sina ansökningshandlingar en speciell passus rörande studenter med funktionshinder. I anvisningarna för läsåret 1994/95 påpekas att an-

sökningar från funktionshindrade studenter uppmuntras. Det sägs vidare att landets NGAA (National Grant Award Authority – i Sverige Verket för Högskoleservice) bör informeras om deras specifika behov vilka kan beaktas vid fastställandet av storleken på deras stipendium (mobility grant).

Kommissionen begär också att berörd myndighet ansvarar för att missgynnade (disadvantaged) studenter, som annars skulle berövas möjligheten att studera i ett annat lämpligt land, särskilt uppmärksammas vid fördelningen av stipendierna. Begreppet "missgynnad" används i vid bemärkelse och inkluderar både studenter med finansiella svårigheter och funktionshindrade studenter med särskilda behov.

COMETT (Community Action Programme in Education and Training for Technology) berör samarbetet mellan universitet och näringsliv och utbildning i ny teknik.

Ingen svensk studerande med funktionshinder har deltagit i utbytesprogram inom ERASMUS eller COMETT. Men enligt uppgift har tolv svenska studerande med funktionshinder deltagit i någon annan form av utbyte inom Europa.

Finansiering

Inom utbytesprogrammen gäller att funktionshindrade studenter kan få upp till 5 000 ecu (ca 47 500 kronor) i stipendium (mobility grant) utöver studielånet. Det finns inga generella regler för det ekonomiska stödet till den enskilde studerande, utan varje universitet eller högskola i Sverige gör en individuell bedömning.

Nämnden för vårdartjänst, en statlig myndighet som bl.a. ger vårdartjänst till studerande dvs. stöd till personlig praktisk hjälp, utarbetar för närvarande en informationsbroschyr om studier utomlands för studerande med olika funktionshinder.

Studerande med rörelsehinder har enligt praxis möjlighet till vårdartjänst för studier vid universitet i andra länder. Statsbidraget har betalats ut till det universitet i Sverige, som den studerande har varit registrerad vid. Medlen har därifrån betalats för den studerandes service på plats. Sedan läsåret 1986/87 har tre svenska studenter erhållit vårdartjänst vid utlandsstudier. Enligt uppgift från Utredningen om socialförsäkringen och EG hindrar inte förordning (EEG) nr 1408/71 att Nämnden för vårdartjänst fortsätter den praxis som utvecklats. Likabehandlingsprincipen gäller i det fallet, dvs. utländska studerande med rörelsehinder, som studerar i Sverige, har samma möjligheter till vårdartjänst som svenska studenter. Det innebär att dessa studenter kan få personlig och praktisk hjälp dygnet runt utifrån individuella behov.

Hjälpmedel

Det åligger landstingen att tillhandahålla hjälpmedel åt funktionshindrade som studerar vid högskolan. Denna skyldighet lagfästes den 1 januari 1994 i hälso- och sjukvårdslagen. Utredningen om socialförsäkringen och EG bedömer att hjälpmedelsverksamheten omfattas av regleringen i förordning (EEG) nr 1408/71. Det innebär att om man fortfarande är bosatt i Sverige men vistas i ett annat land under en kortare tid för t.ex. studier är man berättigad till den svenska vårdförmånen. Däremot är vårdförmånen inte exportabel, om man bosätter sig i ett annat land. I praktiken blir det varje landsting som avgör om det är möjligt att ta med sig hjälpmedlen vid flyttning.

Högskolestuderande som är synskadade, rörelsehindrade eller har dyslexi och som studerar utomlands med svenskt studiemedel kan förses med kurslitteratur genom Talboks- och punktskriftbiblioteket (TPB). Om inte litteraturen finns tillgänglig i Sverige går det att organisera lån från andra länders bibliotek.

Tillgänglighet

En engelsk organisation, Mobility International, har gjort en undersökning av tillgängligheten för funktionshindrade vid de universitet i EU-länderna, som deltar i ERASMUS-programmet. I studier skiljde man mellan tillgänglighet vid rörelsehinder, synskada, hörselskada eller medicinskt handikapp. Svarsfrekvensen i undersökningen, som gjordes av Mobility International, var dock endast 25 %. Mobility International har nu fått i uppgift att även kartlägga alla universitet inom EFTA-området som ingår i ERASMUS-utbytet.

För en fullständig överblick över vilka universitet inom EU-området som är tillgängliga, hänvisas till "ERASMUS Directory". I den ingår alla universitet inom utbytesprogrammen.

Universitetet i Leuven

Det katolska universitet i Leuven i Belgien ger exempel på hur studerande med funktionsnedsättningar kan tas om hand på ett bra sätt. Där finns sedan länge en arbetsgrupp som tillgodoser de funktionshindrade studerandes behov av anpassade bostäder, studiefinansiering, studierådgivning, idrott och medicinska behov.

Om en studerande med grava rörelsehinder behöver assistans organiseras en stödgrupp med tolv till femton andra studerande, som bor tillsammans med den funktionshindrade under studieåret.

Av ekonomiska skäl har universitetets alla äldre byggnader inte kunnat göras tillgängliga för studerande med funktionshinder. Men de flesta föreläsningssalarna är tillgängliga. I stadens centrum har byggts studentbostäder som är helt tillgängliga även för studerande med speciella behov.

De synskadade studenterna har tillgång till olika hjälpmedel. Döva studerande måste dock själva skaffa sig tolk. Man hävdar från universitetets sida att teckenspråket är alltför begränsande. Det kan alltså finnas vissa svårigheter för svenska döva studenter att studera vid detta universitet.

EG-universitet

Åtta institutioner i Belgien, Frankrike, Italien och Storbritannien för diskussioner om upprättandet av ett EG-universitet för studenter med särskilda behov. Finansiellt stöd får man från ERASMUS-byrån. Man planerar inte att bygga ett universitet i något visst EU-land utan ett nätverk av universitet och högskolor inom EU som är tillgängliga för studerande med funktionshinder. Projektet bygger på tanken att alla har samma rätt till högre utbildning och därför skall ha samma möjligheter att studera i olika EU-länder.

Den juridiska ramen för projektet finns i det beslut som togs i HELIOS I om integration av elever med särskilda behov i skolan samt i den sociala stadgan, i vilken man angav konkreta åtgärder för integration i samhället av alla kategorier människor med speciella behov. Hur det blir med genomförandet av detta nätverk är inte helt klart.

Ungdom för Europa

Ungdom för Europa är ett EG-program i vilket ungdomar som är missgynnade (disadvantaged) skall prioriteras. Hälften av budgeten skall användas för sådana ungdomar, bl.a. ungdomar med funktionsnedsättningar.

Målsättningen är att nätverk skall bildas för samarbete mellan ungdomar i olika länder med 16 och 60 deltagare i varje nätverk. Utbytet varar mellan en och tre veckor och man får inte vara äldre än 26 år för att delta.

Programmet har för Sveriges del drivits av Stiftelsen för internationellt ungdomsutbyte under år 1993 i avvaktan på ratificering av EES-avtalet av alla EU:s medlemsländer.

Under år 1993 har två grupper av ungdomar med funktionsnedsättningar beviljats bidrag med 260 000 kronor inom ramen för programmet. Det ena programmet är ett svenskt projekt för hörselskadade ungdomar. Det andra är ett bilateralt projekt med förståndshandikappade ungdomar.

Utbildningsfrågorna är viktiga ur många synvinklar, inte minst vad gäller arbetstillfällen. Eftersom internationaliseringen fortsätter på de flesta områden är det ytterst viktigt att även studerande med funktionshinder kan delta i utbytesprogrammen på samma villkor som alla andra.

Sverige deltar i de två nämnda utbildningsprogrammen och i utbytesprogrammet Ungdom för Europa genom särskilda avtal. I och med att EES-avtalet träder i kraft gäller EG:s regler för dessa program. Det betyder att det inte längre är

nödvändigt att minst två EU-länder deltar för att ett EFTA-land skall kunna ingå i ett nätverk. Sverige kan som EES-medlem bl.a. verka för den anpassning som behövs för att funktionshindrade studenter skall kunna utnyttja programmen. Från den 1 januari 1995 kan Sverige delta i alla utbildningsprogram som då är aktuella inom EG.

Ingen förändring uppstår vid ett EU-medlemskap, eftersom Sverige då redan kan delta i alla aktuella utbytesprogram.

Om Sverige står utanför EES och EU gäller att alla utbildningsprogram måste omförhandlas för sig. De bilaterala avtal, som gällde innan EES-avtalet trädde i kraft, sägs nämligen upp och EG-reglerna tar över. Detsamma gäller för programmet Ungdom för Europa.

7.6 Handikapporganisationernas roll i Sverige, Norden och EU-länderna

Sverige

Den svenska handikapprörelsen består av ett 40-tal handikappförbund vilkas främsta uppgift är att tillvarata funktionshindrades intressen i samhället. Målet är att skapa ett samhälle för alla utifrån principen om allas lika värde och därmed lika rättigheter. Handikappförbunden är demokratiskt uppbyggda med ett lokalt förankrat föreningsliv. Majoriteten av medlemmarna har själva ett funktionshinder eller är i vissa fall anhöriga utan funktionshinder. Medlemmarna har det avgörande inflytandet i organisationerna.

Redan år 1942 bildade handikapprörelsen i Sverige en samarbetsorganisation för olika riksförbund. Den kallas numera Handikappförbundens samarbetsorgan och består av 28 riksförbund. Andra riksförbund som bl.a. Synskadades Riksförbund (SRF), De Handikappades Riksförbund (DHR) och Sveriges Dövas Riksförbund (SDR) har valt att stå utanför denna organisation men man samarbetar i frågor av gemensamt intresse.

Den sakkunskap som finns inom rörelsen utnyttjas på många olika områden inom samhället och företrädare för rörelsen ingår ofta i offentliga utredningar. Rörelseorganisationer är sedan länge remissorgan t.ex. då departement inhämtar synpunkter på statliga utredningar som berör funktionshindrade.

Samarbete inom Norden

I alla nordiska länder har paraplyorganisationer etablerats för samarbete mellan handikapporganisationer. Mellan de nordiska länderna finns ett väl utvecklat kontaktnät och samarbete mellan paraply- och handikapporganisationer. I samarbetet strävar man efter att människor med funktionshinder skall nå levnads-

förhållanden som är jämlika med andra medborgares. Arbetet bedrivs genom kontakter med myndigheter och nordiska organisationer och genom att vara kanaler till internationella organisationer. Samarbete förekommer även på europeisk och internationell nivå.

EU-länderna

I EU-länderna har man inom handikapprörelsen börjat organisera sig på liknande sätt som i Sverige. På flera håll – t.ex. i Nederländerna och Storbritannien – finns paraplyorganisationer för samarbete på det intressepolitiska området. I andra EU-länder förekommer den typ av organisationer som drivs av professionella personer som läkare, sjuksköterskor och även föräldrar. Dessa personer har ofta ett stort inflytande i organisationen. Man kan också ha flera organisationer för samma typ av funktionsnedsättning. Detta är vanligt i bl.a. Frankrike.

Inom handikapprörelsen på europainivå finns ett väl utbyggt system för kontakter med EU. Det gäller framför allt kontakter inom ramen för HELIOS-programmet i europeiskt handikappforum. Där har såväl paraplyorganisationer som europeiska organisationer för olika handikapp ett stort inflytande. De mest inflytelserika handikapporganisationerna på europainivå är de för blinda, döva, utvecklingsstörda samt DPI (se nedan). Även Rehabilitation International och World War Veterans arbetar på europainivå.

DPI (Disabled Peoples International) grundades i Kanada under FN:s internationella handikappår 1982 och har medlemmar i ett hundratal länder, av vilka hälften är utvecklingsländer. Målet är att människor med funktionshinder skall uppnå full jämlikhet och delaktighet i samhället. DPI är rådgivare åt flera FN-organ, bl.a. FN:s ekonomiska och sociala råd (ECOSOC) och Världshälsoorganisationen (WHO). Eftersom DPI arbetar inom olika regioner är även Europaregionen representerad, i vilken både EU-länderna och Sverige ingår. Inom DPI finns bl.a. en kvinnokommitté som arbetar specifikt med kvinno- och jämställdhetsaspekter. Det finns numera även en europeisk kvinnokommitté som kommer att arbeta med jämställdhetsfrågor i ett EU-perspektiv tillsammans med representanter för kvinnokommittéer inom olika europeiska handikapporganisationer.

7.7 Kvinnor med funktionshinder

Sverige

I pågående jämställdhetsarbete kan det finnas anledning att särskilt uppmärksamma kvinnor med funktionsnedsättningar. I de flesta handikappgrupper är kvinnorna i majoritet. Kvinnor med funktionsnedsättningar upplever ofta att de är

handikappade i dubbel bemärkelse. Dels har de egna funktionshinder, dels är villkoren för kvinnor och män olika. Ungefär tre gånger så många kvinnor som män anser att det inte får den praktiska dagliga hjälp de anser sig behöva. Fler kvinnor än män är arbetslösa och när det gäller avancerad teknisk utrustning är det vanligare att män än kvinnor får del av denna. I Sverige arbetar projektet Kvinnor och handikapp tillsammans med handikapporganisationerna för att belysa de funktionshindrade kvinnornas specifika situation och synliggöra deras verklighet. Bristen på forskning om kvinnor med funktionshinder är stor (Kvinnobilder 1991).

EU

Inom EU beräknas ungefär 30 miljoner människor ha någon form av funktionsnedsättning. Europaparlamentets kvinnoutskott har angett att 17 miljoner av dessa är kvinnor. Kvinnoutskottet konstaterar att dessa kvinnor är missgynnade såväl ekonomiskt som utbildningsmässigt. Utskottet vill gärna se en tydligare inriktning på funktionshindrade kvinnors problem i HELIOS II-programmet. I slutrapporten om HELIOS I (SEC(92) 1206 final) anges att ett viktigt mål är "att speciellt uppmärksamma kvinnor med funktionsnedsättningar och dem som tar hand om funktionshindrade barn och vuxna i hemmet."

I en studie av döva kvinnors situation i Danmark fann man att 40 % av döva kvinnor mellan 20 och 40 år var arbetslösa medan motsvarande andel bland hörande kvinnor var 11 %. En av anledningarna till detta är bristen på utbildning för döva kvinnor (ECRS 1992).

Som en del av målsättningen i HELIOS I gjordes år 1988 en studie, som belyser situationen för kvinnor med funktionshinder. Den publicerades i rapporten "The Vocational Rehabilitation of Disabled Women in the European Community" (Arbetsrehabilitering för kvinnor med funktionshinder inom EG) (Croxon John 1988). Studien, den första av sitt slag i EU, gjordes i samarbete med funktionshindrade kvinnor från flera EU-länder. Syftet var att ta reda på hur situationen är för kvinnor med funktionshinder och i vilken utsträckning de är särskilt missgynnade (disadvantaged). Politiska åtgärder på jämställdhetsområdet, som förbättrar situationen för eller förhindrar orättvis behandling av funktionshindrade kvinnor, studerades.

Studien konstaterade att de problem som kvinnor med funktionsnedsättningar möter innefattar mycket mer än inträdet på arbetsmarknaden. De möter svårigheter på alla områden i livet. Det framhålls att kombinationen av könsspecifika svårigheter på dessa områden och ytterligare marginalisering genom handikappet har medfört att funktionshindrade kvinnor är en av de mest underprivilegierade grupperna när det gäller möjligheterna på arbetsmarknaden. Dessa kvinnor inkluderas också sällan i de projekt i EG som riktar sig till missgynnade kvinnor.

Av studien framgår att funktionshindrade kvinnor upplever diskriminering på

arbetsmarknaden. Kvinnornas egna synpunkter och den insikt som de har skaffat sig under åren har sällan använts eller beaktats vid politiska beslut på områden som berör dem. Detta understryker ytterligare att kvinnor med funktionshinder har marginaliserats.

Att det är särskilt svårt för dessa kvinnor att få och behålla ett arbete beror på flera faktorer. Man fann bl.a. att brist på information om tillgängliga arbeten och möjligheter till fortbildning missgynnar dem. Ofta anses det att de inte behöver information om arbetstillfällen eftersom de förutsätts stanna i hemmet. Många kvinnor med funktionsnedsättningar är ensamföräldrar. Det isolerar dem ytterligare.

Av en undersökning som gjordes bland medlemmarna i "The European Network of Rehabilitation Centres" framgick att fler män än kvinnor deltog i arbetsrehabilitering. Det var oftast fråga om veckolånga kurser långt från hemmen. Kvinnorna hade familjeansvar i större utsträckning än männen och hade därför svårare att delta.

Slutsatsen var att kurstiden bör vara flexibel, att barnpassning behövs och att distansundervisning bör utvecklas så att de funktionshindrade kvinnorna kan studera i hemmen. Studien utmynnar i rekommendationer om olika politiska åtgärder som skulle kunna förbättra möjligheterna för kvinnor med funktionshinder.

7.8 Lagstiftning mot diskriminering

Människor med funktionshinder i flera EU-länder pläderar i dag för en speciell lagstiftning som skall förhindra diskriminering av funktionshindrade. En sådan diskriminering kan ta sig många uttryck och kan gälla arbetslivet, transporter, tillgång till personlig assistent, tillgänglighet och vård. Länder inom EU som antingen har specifik lagstiftning mot diskriminering eller arbetar för införandet av en sådan är bl.a. Danmark, Frankrike, Storbritannien och Tyskland.

USA är det land som har kommit längst med denna typ av lagstiftning. Där antogs år 1990 lagen Americans with Disabilities Act, ADA. Den trädde i kraft år 1992. Lagen innehåller ingående föreskrifter mot diskriminering på fyra områden. Dessa är arbetsmarknad inkl. offentliga tjänster, tillgänglighet till lokaler, transporter och telekommunikationer. I många länder studeras nu denna långtgående lagstiftning, bl.a. av handikapporganisationerna, för att bedöma förutsättningarna för att förändra lagstiftningen i de egna länderna i samma riktning.

Europaparlamentet har uppmanat kommissionen att samla ett forum bestående av nationella handikapporganisationer med syfte att utarbeta en rapport om de handikappades situation och undersöka möjligheterna att införa en europeisk

lagstiftning som förbjuder diskriminering av funktionshindrade enligt den modell som finns i USA.

Danmark

Det danska folketinget fattade i april 1993 beslut om att människor med funktionshinder skall ha rätt till "likaställning och likabehandling". Det innebär att alla statliga och kommunala myndigheter samt privata verksamheter med eller utan offentligt stöd skall efterleva principen om att funktionshindrade skall ha samma ställning och samma behandling som andra medborgare på alla samhällsområden. Dessa myndigheter och verksamheter skall skapa möjligheter för lämpliga lösningar med hänsyn till de funktionshindrades behov. Det förutsätter en betydande förståelse och insikt i människors villkor och olika typer av funktionsnedsättningar.

På initiativ av Det Centrale Handicapråd, (den danska motsvarigheten till Statens handikappråd), upprättades den 1 augusti 1993 ett centrum för likabehandling. Rådet leds av en styrelse med representanter för handikapporganisationer, departement och kommunala organisationer. Centret skall – både nationellt och internationellt – insamla, initiera och förmedla information om funktionshindrades villkor. Det skall också genom Det Centrale Handicapråd eller i samarbete med folketingets ombudsman, uppmärksamma diskriminering mot människor med funktionshinder. Folketingets ombudsman har också anmodats att följa utvecklingen och om nödvändigt påtala brister. Det skall göras inom den kompetens handikappombudsmannen har.

Centret skall årligen avge rapport till Det Centrale Handicapråd och socialministern om sitt arbete och utvecklingen på området. Ministern redovisar sedan vidare till folketinget.

Centret har skapats med den amerikanska lagstiftningen på området, ADA, som förebild. ADA är emellertid en särlagstiftning, något som man vill undvika i Danmark. Särslagstiftning strider mot principen att funktionshindrade inte skall särbehandlas utan likabehandlas.

Frankrike

I Frankrike finns sedan år 1990 en lag om skydd mot diskriminering på grund av hälsotillstånd eller funktionsnedsättning. Denna lag är ett tillägg till en brottslag, enligt vilken det är olagligt att diskriminera en person på grund av ras, kön, nationalitet eller religion – när det gäller varor, tjänster och arbete. Bryter man mot denna lag kan man dömas till fängelse från två månader upp till ett år eller till böter om mellan 2 000 och 20 000 FF, eller båda.

Storbritannien

Anti-Discrimination Legislation (ADL)

I Storbritannien har många försök gjorts i parlamentet att få igenom en Civil Rights (Disabled Persons) Bill (Anti-Discrimination Legislation (ADL)). Den amerikanska lagstiftningen, ADA, har varit förebild. Det har dock inte lyckats att få igenom förslaget.

Sverige

Handikapputredningen föreslog i sitt slutbetänkande (SOU 1992:52) Ett samhälle för alla en grundlagsändring som innefattar ett förbud mot diskriminerande bestämmelser i lagar och föreskrifter. Förslaget lyder: "Lag eller annan föreskrift får inte innebära att någon medborgare missgynnas på grund av funktionshinder" (2 kap. 16 a §).

Handikapputredningen föreslog också tillsättandet av en handikappombudsman som skall ta tillvara och främja funktionshindrades rättigheter och intressen i samhället samt att motverka diskriminering av funktionshindrade.

Handikapputredningen föreslog också en ändring i brottsbalken (16 kap. 9 §) beträffande skydd mot diskriminering av funktionshindrade i samband med näringsverksamhet.

Tyskland

Anti-Diskriminierungs-Gesetz (ADG)

Föreskrifter mot diskriminering saknas i Tyskland men sådana diskuteras. Engagemanget i frågan ökade när American with Disabilities Act fick internationell publicitet. Hittills har man på förbundsdagsnivå valt att försöka tillförsäkra funktionshindrade goda villkor i sociallagstiftning och arbetsmarknadslagstiftning. Med detta har man ansett att frågan beaktats. De aktuella initiativen har tagits av handikapporganisationer.

Det finns krafter i flera EU-länder som verkar för en lagstiftning mot diskriminering av funktionshindrade. Den amerikanska lagstiftningen, ADA, påverkar i den riktningen. Fortfarande är det nationell lagstiftning man arbetar för men även inom Europaparlamentet finns det uttalanden för en lagstiftning mot diskriminering.

Den nya danska lagen om likaställning och likabehandling av funktionshindrade står inte i motsättning till EG:s regelverk. Detta gäller även den franska lagen.

I andra EU-länder som Storbritannien och Tyskland arbetar framförallt handikapporganisationerna för genomförande av denna typ av lagstiftning.

Arbetet på en lagstiftning mot diskriminering av funktionshindrade har påbörjats i Sverige.

7.9 EG:s agerande i internationella handikappfrågor

EG deltar i arbetet med internationella handikappfrågor inom FN, Europarådet och OECD.

Förenta Nationerna

Den svenska regeringen tog under år 1989 ett initiativ till att inom FN inleda ett arbete för att få till stånd internationella regler om handikappades rätt till full delaktighet och jämlikhet. Detta resulterade i att det rådgivande organet ECOSOC, FN:s ekonomiska och sociala råd, år 1990 beslöt att utarbeta standardregler för rättigheter för barn, ungdomar och vuxna personer med funktionshinder. Dessa standardregler rör bl.a. rätten till utbildning och arbete, tillgänglighet till lokaler, familjeliv och personlig integritet samt religionsutövning. Arbetet med reglerna har bedrivits i en internationell arbetsgrupp med representanter för drygt 70 länder och internationella handikapporganisationer.

Standardreglerna accepterades av ECOSOC vid dess möte i Geneve i juli 1993 och antogs vid generalförsamlingens 48:e möte hösten 1993.

Den politiska och moraliska grunden för standardreglerna baseras på erfarenheter som vunnits under FN:s handikappårionde åren 1983–1992. Reglerna är inte ämnade att vara legalt bindande utan de skall utgöra ett starkt moraliskt och politiskt åtagande av regeringar att vidta åtgärder för de funktionshindrades fulla delaktighet i samhället med samma rättigheter som andra.

Olika åtgärder bör vidtas av medlemsländerna för tillämpning av reglerna. Det är viktigt att handikapporganisationerna medverkar i dessa på nationell, regional och lokal nivå.

Lagstiftning som berör medborgerliga rättigheter och skyldigheter skall inkludera funktionshindrade. Diskriminering mot människor med funktionshinder bör avlägsnas.

Standardreglerna skall följas upp inom ramen för ECOSOC:s sociala utvecklingskommission. En särskild rapportör skall utses med uppgift att följa upp tillämpningen av reglerna. Internationella handikapporganisationer med rådgivande status inom ECOSOC skall delta i en expertpanel.

EG deltog som observatör under hela förberedelsearbetet med standardreglerna. Dessa kan komma att få betydelse för länderna i hela EES då standardreglerna kan tydliggöra vilka åtgärder som behövs för att skapa tillgänglighetsnormer för människor med funktionshinder.

Internationell handikappdag

Arbetet på handikappområdet inom FN:s ram gäller också mänskliga rättigheter. Under generalförsamlingens session i oktober 1992 antogs en resolution som deklarerade att den 3 december varje år skall vara "Internationell handikappdag". Inom EU hölls i anledning härav en session av "Europeiska handikappades parlament" den 3 december 1993 med deltagande av 518 personer med funktionshinder från EU-länderna, lika många som EG-parlamentets ledamöter.

Europarådet

Samarbete mellan kommissionen och Europarådet pågår sedan år 1987 på olika områden bl.a. om klassificeringen av handikappbegreppet och klassificeringsarbetet inom Handynet, samt inom ett Europarådsprojekt rörande rehabilitering och integration.

Kommissionen deltog också i en konferens år 1991 om "Independent Living for People with Disabilities" (Självständigt liv för personer med funktionsnedsättningar) anordnat av Europarådet. Som avslutning på den konferensen antogs en deklaration av 25 medlemsländer i Europarådet om behovet av en samlad politik som täcker alla aspekter av en funktionshindrad persons liv.

OECD (Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling)

CERI (Centre för Educational Research and Innovation – Centrum för forskning och innovationer inom utbildning) sattes upp inom OECD:s ram år 1968. Ett av projekten inom CERI ägnas åt unga funktionshindrade och utbildning, kallat "Active Life for Disabled Youth" (Aktivt liv för unga funktionshindrade). För närvarande pågår ett projekt om integration i skolan av unga människor med funktionshinder, i vilket också Sverige deltar. Även kommissionen medverkar i projektet, vars målsättning är att utarbeta en rapport om skolintegration baserad på fallstudier från olika medlemsländer i OECD.

CEMT (Europeiska transportministerkonferensen)

Som nämnts ovan i avsnitt 7.3 sker CEMT:s arbete inom OECD:s ram.

Samarbetet i FN:s regi om standardregler tenderar att förstärka en konvergens. I detta samarbete deltar både Sverige och EU. Den svenska synen på handikappfrågor har accepterats i FN:s arbete. Syftet med HELIOS II-programmet – att arbeta för lika möjligheter – ansluter nära till syftet med arbetet med handikappfrågorna inom FN – att ge handikappade rätt till lika möjligheter.

Arbetet inom Europarådet, OECD och CEMT ger viktiga kontakter. Dessa kontakter påverkar utformningen av både den nationella och EG-politiken. En

harmonisering har delvis redan uppnåtts och harmoniseringen kan i viss utsträckning antas fortsätta vid ett EES-avtal och om Sverige står utanför EES och EU.

7.10 Hur påverkas villkoren för människor med funktionshinder av de olika alternativen?

Allmän utgångspunkt

Den svenska sociala välfärden är beroende av den ekonomiska utvecklingen och av nationella politiska beslut. Ekonomin är internationaliserad och har ett direkt samband med ekonomierna i andra delar av världen. Det innebär att Sverige indirekt påverkas av internationaliseringen oavsett vilket alternativ som blir aktuellt i framtiden, EES-avtal, EU-medlemskap eller att Sverige står utanför EES och EU.

Utbildnings- och arbetsmarknadsområdena påverkas av internationaliseringen och denna påverkan fortsätter oavsett alternativ.

Också social- och handikappolitiken påverkas oavsett alternativ.

Alla samhällsområden har handikappaspekter som ses i ett helhetsperspektiv tillsammans med andra frågor. Utgångspunkten är full delaktighet och jämlikhet för personer med funktionshinder.

EU-länderna har gemensamt ställt upp mål för den sociala tryggheten i syfte att uppnå en viss målkonvergens. Det betyder inte att lagreglerna skall vara identiska. Varje medlemsland får försöka uppnå målen med sina egna metoder. Områden som berörs i ministerrådets rekommendationer är bl.a. åtgärder för att integrera arbetslösa med funktionshinder på arbetsmarknaden.

Inom områden som berör människor med funktionshinder deltar Sverige aktivt i olika internationella sammanhang som FN, Europarådet, OECD (Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling) och CEMT (Europeiska transportministerkonferensen). På flera av dessa områden anses Sverige vara ett föregångsland. Det samarbete som har utvecklats inom de internationella organerna, fortsätter och utvidgas vid ett EES-avtal och ett EU-medlemskap.

Inom handikappområdet ställs i flera europeiska länder krav på lagstiftning mot diskriminering.

EES-avtalet

EES-avtalet innebär att marknaden för produkter och offentlig upphandling utökas betydligt. Med det följer också en ökad konkurrens som leder till större

utbud, lägre kostnader och stimulans för produktutveckling.

Sverige har i förhållande till andra länder utvecklat handikapphjälpmedel av hög kvalitet. När EG ville kartlägga och analysera den bristande samordningen av användningen av handikapphjälpmedel i Europa valdes Sverige att leda projektet HEART (Horizontal European Activities in Rehabilitation Technology). Detta projekt kan på sikt leda till billigare hjälpmedel med högre kvalitet. Sverige leder också den kommitté, som arbetar med standardiseringen av handikapphjälpmedel inom den europeiska standardiseringsorganisationen, CEN (Comité Européen de Normalisation). På kort sikt finns en risk för att tekniskt och funktionellt sämre hjälpmedel sprids på den svenska marknaden. I varje upphandling kan emellertid även funktionella aspekter beaktas. Det blir alltså även i fortsättningen kompetensen hos varje upphandlare som avgör kvaliteten av de hjälpmedel, som blir tillgängliga genom landstingens och kommunernas försorg.

EES-avtalet innebär en utvidgning av nuvarande regler om offentlig upphandling. En ny svensk lag om offentlig upphandling (SFS 1992:1528) träder i kraft samtidigt som EES-avtalet. Lagen är anpassad till EG:s regelverk. Handikapphjälpmedel, som i huvudsak upphandlas av kommuner och landsting, kommer att beröras. Eftersom Sverige anpassar sig till EG:s regelverk redan genom EES-avtalet uppstår inga förändringar vid ett EU-medlemskap. I proposition 1993/94:78 föreslås att lagen (SFS 1992:1528) om offentlig upphandling kompletteras med regler om upphandling under de tröskelvärden som anges i lagen. Därigenom kommer all offentlig upphandling att regleras i ett regelverk.

Vid ett EES-avtal och ett EU-medlemskap kommer utbudet av telekommunikationshjälpmedel för funktionshindrade på den svenska marknaden att öka. Eftersom priset på många av de nya hjälpmedlen kommer att vara så högt att avsättningen på den allmänna marknaden kan förväntas bli liten, kommer en del av dessa hjälpmedel på sikt till största delen att förmedlas via landstingen. Genom de nya reglerna om offentlig upphandling kommer upphandlarna att ges stort utrymme att välja mellan anbudsgivande företag.

Den svenska forskningen om telekommunikationer och handikapp får del av EG-medel när EES-avtalet träder i kraft. Då får Sverige samma förutsättningar som andra EU-länder till utveckling på området vilket öppnar större möjligheter till samarbete över gränserna.

Sverige har en betydande roll i TIDE-projektet (Technology Initiative for Disabled and Elderly people). Arbetet inom TIDE kan få gynnsamma återverkningar för människor med funktionshinder inom alla EU- och EFTA-länder. Med EES-avtalet får Sverige möjlighet att vara med i de forskningsprogram som ingår i EG:s ramprogram men i det ingår ännu inte TIDE. Vid ett EU-medlemskap får Sverige fullt tillträde till och inflytande i TIDE och andra forskningsprogram.

Det råder stor osäkerhet om smalhissarnas framtid. Smalhissar, som har

utvecklats i Sverige för äldre bebyggelse, har varit föremål för förhandlingar för att de skall ingå i ett EG-direktiv om hissar. Förslaget till hissdirektiv har överlämnats till COREPER för fortsatt behandling. Om inte utformningen av säkerhetsaspekterna av dessa smalhissar godtas i direktivet, kan dessa hissar slås ut från marknaden. Det kan emellertid krävas att konstruktionen modifieras och utvecklas så, att den tillfredsställer de krav som ställs.

EES-avtalet kan vara till fördel för Samhall eftersom det ger tillgång till den inre marknaden utan handelspolitiska hinder. Statliga utredningar har vid två tillfällen, åren 1983 och 1991, funnit att det inte finns skäl att föreslå skärpningar i reglerna för Samhall från konkurrensvårdande synpunkt. Den nya svenska konkurrenslagen (SFS 1993:20) innebär inga förändringar för Samhall.

Beträffande socialförsäkringar förutses ingen harmonisering mellan EU-länderna utan endast samordning av systemen om social trygghet. Ersättningar på socialförsäkringsområdet måste vara koordinerade när människor flyttar mellan EU-länderna.

Vissa kontantförmåner vid invaliditet ligger i gränsområdet mellan social trygghet som regleras i förordning (EEG) nr 1408/71 och socialtjänstförmåner. Särskilda regler har skapats för dessa. De omfattas av samtliga förordningens regler utom dem om exportabilitet. Handikappersättning, som inte utgår som tillägg till pension, och vårdbidrag till handikappat barn omfattas av dessa särskilda regler, vilket innebär att de utgår endast till personer som är bosatta i Sverige. Det innebär i praktiken inte någon förändring i förhållande till nuvarande rättsläge.

Bilstödet till funktionshindrade är i dag så utformat att det anses falla in under tillämpningsområdet för förordning (EEG) nr 1408/71 och behandlas som en vårdförmån vid sjukdom. Den praktiska konsekvensen av detta och nuvarande lagstiftning gör det möjligt för en person som har beviljats bilstöd och har inköpt en bil att ta med den vid bosättning i ett annat EES-land. Eftersom en ny utredning tillsatts för att se över bilstödets utformning och användningsområde kan det bli aktuellt med förändringar i lagstiftningen.

Förmånerna i lagen (SFS 1993:387) om särskilt stöd och service till vissa funktionshindrade, (LSS), faller troligen utanför tillämpningen av förordningen (EEG) nr 1408/71 eftersom dessa förmåner hänförs till socialtjänstens område. Det är därför inte heller möjligt att ta med sig dessa förmåner vid bosättning i annat land.

Assistansersättningen, som sammanhänger med LSS, regleras i lagen (SFS 1993:389) om assistansersättning. Den anses omfattas av förordningen (EEG) nr 1408/71, eftersom den har en mer precis utformning än LSS och påminner om socialförsäkringsförmånerna. Däremot torde det vara omöjligt att ta med sig förmånen utomlands eftersom ersättningen betalas ut löpande i Sverige.

Svenska byggregler berörs indirekt av byggproduktivet (89/106/EEG). Direktivet syftar inte till att skapa gemensamma byggregler utan till att undan-

röja tekniska handelshinder. EES-ländernas byggregler får inte utformas så att de skapar hinder för den fria rörligheten av varor. Regler om tillgänglighet till byggnader kommer att finnas i svenska byggregler även vid EES-avtalet och EU-medlemskap. Dessa aspekter regleras inte av EG utan faller under nationell kompetens. Det är osannolikt att EG skapar regler i framtiden som skulle försvåra för Sverige att upprätthålla tillgänglighetskrav i bostäder.

På miljösidan har Sverige i EES-avtalet fått behålla sina regler för klassificering och märkning på kemikalieområdet. En översyn skall göras år 1994 och målet är gemensamma regler för Sverige och EG år 1995. Beträffande utsläpp från bilar kan Sverige behålla sina högre krav på avgasrening fram till år 1995. Från år 1995 måste Sverige acceptera bilar som har godkänts enligt EG:s regler. År 1996 kommer EG och Sverige att ligga på samma nivå. Beträffande luftkvaliteten gäller EG:s regler avseende svaveldioxid, sot, bly och kvävedioxid redan då EES-avtalet träder i kraft.

För personer med läshandikapp spelar undantagsparagrafen i lagen (SFS 1960:729) och ändringen av lagen (SFS 1993:1007) om upphovsrätten till litterära och konstnärliga verk en viktig roll. Undantagsparagrafen gör det möjligt att framställa litteratur för biblioteksverksamhet utan författarens tillstånd. Någon förändring vid EES-avtal eller medlemskap förutses inte.

Framställandet av litteratur på punktskrift vid ett EES-avtal eller EU-medlemskap förändras inte. Det beror på att punktskriften inte är standardiserad, skiljetecknen och förkortningar är olika i olika länder. Det medför svårigheter att exportera litteratur på punktskrift från ett land till ett annat. Det blir därför ingen ekonomisk vinst vid upphandling inom området.

För taltidningar uppstår ingen förändring vid ett EES-avtal och ett EU-medlemskap då den statliga svenska presstödsordningen är förenlig med EG:s regelverk.

På konsumtionsområdet ändras reglerna för varumärkning av livsmedel från en 5 %-ig märkning av sammansatt livsmedel till en 25 %-ig märkning. Svenska varor kan dock även fortsättningsvis vara 5 %-igt märkta. Varor som importeras från EU-länderna behöver däremot inte vara märkta på den nivån. Det kan därför innebära en försämrad situation för personer med överkänslighet mot vissa allergena ämnen.

EU-medlemskap

Vid ett EU-medlemskap deltar Sverige i beslut rörande nya och ändrade regler och samarbetsprogram på alla områden. Medlemskapet medför att Sverige deltar fullt ut i beslutsprocessen bl.a. i följande avseenden som är viktiga för personer med funktionshinder.

Inom EG:s sociala handlingsprogram HELIOS och inom den sociala fonden är Sverige med och beslutar. Det finns då möjligheter att medverka till en

utveckling i riktning mot svensk handikappolitik.

För EG:s utbildningsprogram gäller att Sverige deltar i alla de program som är aktuella då medlemskapet inträder. Det blir också inom detta område möjligt för Sverige att vara med och besluta om utvecklingen. Det är speciellt viktigt för deltagande av studerande med funktionshinder.

Beträffande de s.k. smalhissarna kan Sverige delta i besluten och därmed påverka utvecklingen på området.

Vid ett medlemskap kan Sverige delta i beslut om EG:s regler för märkning av livsmedel som mer ansluter till den svenska mer detaljerade märkningen.

Utanför EES och EU

Att stå utanför gemenskapen och säga upp EES-avtalet innebär att Sverige inte är bundet av EG:s regelverk.

Skulle Sverige stå utanför EES och EU finns inga möjligheter att medverka i beslut om utformandet av handikappolitiken i EG inom det sociala handlingsprogrammet HELIOS, i vilket det datoriserade informationssystemet Handynet ingår. Sverige kan inte heller delta i eller vara med och besluta om innehållet i de program som finns inom ramen för den sociala fonden, exempelvis HORIZON.

Bland utbytesprogrammen i EG på utbildningssidan kan Sverige bara delta genom särskilda avtal. Eftersom utgångspunkten utanför EES och EU är att EES-avtalet sägs upp och att de tidigare bilaterala avtalen har sagts upp i och med EES-avtalet, måste Sverige omförhandla sitt deltagande i utbytesprogrammen. Varje program måste då förhandlas för sig. Detsamma gäller utbytet i Ungdom för Europa. Det skulle betyda att svenska ungdomar med funktionshinder får en sämre utgångspunkt än ungdomar med funktionshinder i EU-länderna. Eftersom behovet av utbildning ökar skulle det få till följd att svenska studerande med funktionshinder får sämre förutsättningar på arbetsmarknaden än studerande utan funktionshinder.

En negativ konsekvens för Samhall skulle vara att EG:s antidumpningsförordning fortsätter att vara tillämplig på svensk export. Det skulle bli mer besvärligt för Samhall att hantera än EES-avtalets konkurrens- och statsstödsregler.

På transportsidan är det inte givet att Sverige kan införa egen lagstiftning på fordonsområdet i strid mot bl.a. EG:s regler utan speciell notifiering inom ramen för GATT-avtalet. Det skulle kunna uppfattas som ett handelshinder. Utifrån handelspolitiska aspekter är det inte helt självklart att det går att införa nationella bestämmelser vid EES-avtalet. Detta gäller alla trafikslag. Med den inriktning som arbetet inom kommissionen nu har för direktiv om bussars

konstruktion verkar det inte komma att innebära några begränsningar för Sveriges möjligheter att behålla och vidareutveckla lagstiftningen om handikappanpassning på kollektivtrafikområdet.

Appendix 7:1

Telekommunikation och handikapp

Av Clas Thorén

I detta avsnitt belyses konsekvenserna för funktionshindrade personers användning av telekommunikation till följd av EES-avtalet, ett EU-medlemskap eller utanför EES, EU. Detta handlar till stor del om förändringar inom och regleringen av telemarknaden. Inledningsvis ges korta redogörelser för

- EG:s policy,
- marknadsutvecklingen, och
- den svenska nya lagstiftningen på telekommunikationsområdet.

Mot bakgrund därav görs sedan en bedömning av konsekvenserna genom att söka svaret på några för funktionshindrade väsentliga frågor:

- Hur påverkas villkoren för svensk forskning och utveckling på området telekommunikation och handikapp?
- Hur påverkas möjligheterna att utveckla nya produkter och tjänster speciellt lämpade för funktionshindrade?
- Hur kommer utbudet på marknaden av telekommunikationsprodukter och – tjänster att påverkas, sett ur funktionshindrades synvinkel?
- Hur påverkas möjligheterna att skaffa utrustning som är särskilt anpassad för funktionshindrade, t.ex. texttelefoner?
- Hur påverkas funktionshindrades kostnader för telekommunikationer?
- Vad blir effekten om Sverige säger upp EES-avtalet?

I texten förekommer vissa i telesammanhang vanliga förkortningar. Dessa är förklarade i slutet av texten.

EG:s policy på telekommunikationsområdet

Följande beskrivning bygger på [1].

Telekommunikationer är en viktig del av arbetet med förverkligandet av den inre marknaden. De stimulerar industriell produktivitet, de främjar tillväxten inom tjänstesektorn och de utgör länken mellan industri, tjänster och marknaden. Dessutom sker mycket stora investeringar i telekommunikationer; i denna och i rymdtekniken kommer huvuddelen av europeisk civil investering att äga rum framöver. Men Europas telekommunikationsindustri har haft en olämplig struktur för att möta två utmaningar:

- den tekniska utvecklingen kännetecknad av att telekommunikation, datateknik och radiokommunikation smälter samman,
- öppnandet av marknaden i USA och annorstädes.

På grund härav fastställde EG år 1984 tre huvudmål för telekommunikationsområdet:

- att snabbt och kostnadseffektivt tillhandahålla en bred uppsättning tele-tjänster för att stärka den europeiska ekonomins konkurrenskraft;
- att främja den europeiska teleindustrins konkurrenskraft, så att den kan upprätthålla en stark position i Europa och på världsmarknaden;
- att göra det möjligt för nätoperatörer att under bästa möjliga villkor svara upp mot de teknologiska och industriella utmaningar som de möter.

För att möta dessa mål genomförs eller skall genomföras ett antal åtgärder, däribland följande:

a) utveckla en sammankopplad infrastruktur – ISDN, mobiltelefoner m.m. – innefattande tillträdesvillkor, användningsvillkor och taxepprinciper som är gemensamma inom EU;

b) skapa en integrerad europeisk marknad, innebärande

- standardisering;
- att öppna marknaden för teleprodukter och -tjänster;
- ömsesidigt erkännande av tester;
- att öppna marknader för offentlig upphandling på teleområdet.

På alla dessa områden har EG-direktiv antagits.

c) utveckla teknologier för bredbandskommunikation (forskningsprogrammet RACE);

d) ta sociala och samhälleliga hänsyn vid de förändringar som behöver genomföras. Här ingår att säkerställa att den potential som telekommunikationerna erbjuder görs tillgänglig för alla grupper i samhället (särskilt äldre och personer med funktionshinder) och att konsumenterna kan dra nytta av sänkta priser på alla de nya teletjänsterna.

EG har antagit ett stort antal beslut och rekommendationer som ett led i genomförandet av dessa och andra åtgärder. Se vidare [2]. Ytterligare direktiv, beslut m.m. är att vänta.

Telelagen och ansvar för telekommunikation och handikapp

Riksdagen har antagit proposition 1992/93:200 om bl.a. telelag och förändring av Televerkets verksamhetsform. Den är en anpassning till de åtgärder som anges under (b) i avsnittet ovan. Avsnitt 5.8.2 i propositionen behandlar funktionshindrades tillgång till teletjänster och terminaler. Där framgår bl.a.:

- Forskning och utveckling om funktionshindrades tillgång till telekommunikationer skall upphandlas av transportforskningsberedningen (fr.o.m. 1993-07-01 kommunikationsforskningsberedningen);
- Telestyrelsen får ställa upp villkor för att få tillstånd att tillhandahålla telefonitjänst. Sådana villkor kan vara nummerupplysningstjänst, texttelefonitjänst och liknande för funktionshindrade särskilt viktiga tjänster. Telestyrelsen bör dock i första hand *upphandla* sådana tjänster;
- Teleterminaler med särskilda funktioner skall betraktas som hjälpmedel och därmed upphandlas av landstingen via Sjukvårdshuvudmännens Upphandlingsbolag (SUB);
- Telestyrelsen åläggs ansvaret för standardisering inom telekommunikationsområdet. Det är angeläget att funktionshindrades behov beaktas i detta sammanhang, liksom i det internationella standardiseringssamarbetet;
- Kostnaderna för funktionshindrades tillgång till teletjänster och terminalutrustning bör finansieras över statsbudgeten;
- Handikapputredningens slutbetänkande (SOU 1992:52) behandlar rätten till grundläggande telekommunikationer. Det kan finnas anledning att återkomma till vissa frågor på telekommunikationsområdet i den fortsatta beredningen av Handikapputredningens förslag, t ex finansiering av förmedling av texttelefonsamtal.

Telemarknaden i Sverige och dess utveckling

Konkurrensverket har i [4] beskrivit den svenska telemarknaden och bedömt hur den kommer att förändras med anledning av EES-avtalet. Vissa förändringar har genomförts i och med den nya telelagen och bolagiseringen av Televerket/Telia. I övrigt gör konkurrensverket bl.a. följande bedömningar:

- Sverige har i vissa avseenden hunnit längre än EG i upprättandet av en öppen telemarknad. Den svenska marknaden är mindre lagreglerad. EES-avtalet medför i det hänseendet inga större förändringar.
- Utveckling mot kostnadsbaserade telefonitaxor påskyndas.

- Etablering av nya nätoperatörer kommer att öka på den svenska marknaden. Det finns dock några marknadsmässiga förhållanden som verkar i hindrande riktning.
- Övergång till mobiltelefonisystemet GSM kommer att ge möjlighet till en nyetablering av tjänsteleverantörer, som inte vore möjlig inom ramen för NMT-systemet på grund av det begränsade frekvensutrymmet.
- Nya regler för offentlig upphandling ger en ökad konkurrens om varu- och tjänstekontrakt. En upphandlare ges dock stort utrymme att välja mellan anbudsgivande företag genom att hänvisa till kvalitetsskillnader. Det torde leda till att Televerket (nuvarande Telia AB) och stora etablerade leverantörer till Telia sannolikt kommer att behålla sin dominans inom överskådlig framtid.

1. Hur påverkas villkoren för svensk forskning och utveckling på området telekommunikation och handikapp?

EG:s ramprogram för forskning får sina uttryck på tre skilda ambitionsnivåer (se [5]):

- medlemsstaternas forskning samordnas utan att EG tillskjuter medel;
- för vissa program täcks 50 % av projektkostnaderna av EG-medel;
- EG bedriver forskning i egen regi (dvs. av och med medlemsstaterna) med full finansiering.

De två förstnämnda är öppna för svenskt deltagande men inte den tredje.

I de hälften-finansierade programmen måste dock Sverige stå för 100 % av sina egna kostnader. När EES-avtalet träder i kraft, får vi del av EG:s medel. För tillträde till EG:s egen forskning torde medlemsskap vara nödvändig.

En konsekvens av ett EES-avtal eller ett EU-medlemskap är således att möjligheterna till deltagande i det europeiska forskningssamarbetet inom EG:s ramprogram ökar till följd av ökade finansieringsmöjligheter. Detta gäller i och för sig all forskning. Som deltagare i ett forskningsprojekt deltar Sverige på lika villkor som andra länder och har samma påverkansmöjligheter. Formellt måste dock projektledarskapet ligga i ett EU-land.

I dagsläget kan ett forskningsprojekt inom telekom/handikapp ha svårt att göra sig gällande när prioritering skall ske inför medelstilldelning till olika projekt. Det rör sig om ett industriellt sett litet område, och projektet kan trots ansvars- och finansieringsprincipen komma att betraktas som ett handikappprojekt i stället för ett teleindustriprojekt. Ett EES-avtal eller EU-medlemskap gör att svensk telekom-/handikappforskning får samma förutsättningar som i andra länder, vilket öppnar större möjligheter till samarbete över gränserna.

På detta område deltar Sverige i RACE, TIDE och i COST-samarbetet. Det sistnämnda är redan nu ett all-europeiskt samarbete.

2. Hur påverkas möjligheterna att utveckla nya produkter och tjänster speciellt lämpade för människor med funktionshinder?

Marknaden för hjälpmedel inom vad som kallas Rehabilitation Technology (RT), varunder telekomhjälpmedel faller, är i de europeiska länderna liten och splittad. Detta har inte gjort det möjligt att i längre serier tillverka produkter som utnyttjar den tekniska utvecklingen och har ett lågt pris.

Samtidigt ser hjälpmedelsförsörjningen högst olika ut i länderna. Sverige ligger väl framme med ett väl organiserat och sammanhållet system.

TIDE (Technology Initiative for Disabled and Elderly People) skall staka ut vägen till en enhetligare inre marknad (Single Market) på RT-området. Det skall höja nivån både för industrin (fler och bättre högteknologiska produkter och system som höjer livskvaliteten) och på det socio-ekonomiska området (effektiva försörjningssystem). Om TIDE leder till bra resultat, får det positiva återverkningar för funktionshindrade i alla EU- och EFTA-länder. Sverige har en betydande roll i TIDE och har mycket att bidra med, men de ekonomiska förutsättningarna för det svenska deltagandet är för närvarande inte goda. Ett EES-avtal eller EU-medlemskap skulle avsevärt förbättra möjligheterna.

3. Hur kommer utbudet på marknaden av telekommunikationsprodukter och -tjänster att påverkas, sett ur funktionshindrades synvinkel?

Den snabba tekniska utvecklingen och en integrerad europeisk marknad ger förutsättningar för ett markant ökat utbud av produkter och tjänster på telekommunikationsområdet. De rättsmedel som är grund för styrning av marknaden är tjänstedirektivet (90/388/EEC) och teleterminaldirektivet (91/263/EEC). Det senare, som reglerar produkter, säger dock ingenting om handikapptillgänglighet hos teleutrustning. Danmarks handikapporganisationer gjorde fruktlösa ansträngningar att få med handikapptillgänglighet som ett s.k. väsentligt krav. Man är nu oroad över framtiden och befärar att det inte blir lönsamt för företagen att tillverka telefoner med den höga kvalitet som är nödvändig för många människor med funktionshinder. Därmed riskerar vi att behöva gå tillbaka till särlösningar. Se [6].

EES-avtalet och EU-medlemskap gör det omöjligt för Sverige att föreskriva att telefoner skall vara handikapptillgängliga. Svårigheter kan uppstå beträffande teleutrustning i den offentliga sektorn, eftersom goda telekommunikationsmöjligheter ofta är en förutsättning för att utöva de rättigheter – och fullgöra de skyldigheter – man har som medborgare. Det är emellertid möjligt för upphandlare av telesystem avsedda för allmänheten att i största möjliga utsträckning

ställa krav på handikapptillgänglighet.

Produktutformning styrs också av standardisering, i detta fall inom ETSI. Här deltar Sverige redan på samma villkor som andra EU- och EFTA-länder. Vi kan också genom EFTA påverka de mandat, som ges till ETSI för harmonisering av europeiska standarder.

Exempel på problem i dag, som funktionshindrade upplever, och som inte kan åtgärdas genom regelverken:

- telefoner som ser ut som bananer eller Musse Pigg är svåra att över huvud taget identifiera som telefoner, särskilt för synskadade, förståndshandikappade och många äldre personer;
- en förutsättning för att en hörapparatbärare skall kunna använda en vanlig telefon, är att denna är utrustad med magnetspole för s.k. induktiv koppling. Många hörapparatbärare är ålderspensionärer, som är beroende av telefonen för sin personliga trygghet. Ett stort problem är att många telefoner saknar denna spole;
- för synskadade, många förståndshandikappade och dementa är en enhetlig layout för knappsatsen på telefoner en angelägen åtgärd;
- det nya mobiltelefonsystemet GSM kommer att vålla stora störningsproblem för hörapparat-användare. En hörapparat blir i det närmaste obrukbar i närheten av en GSM-telefon.

Det kan här vara intressant att jämföra med den amerikanska lagstiftningen som bl.a. reglerar funktionshindrades tillgång till telekommunikationer och som väckt stort intresse i bl.a. Sverige. Den består av flera lagar, varav den mest uppmärksammade är Americans with Disabilities Act (ADA). I korthet gäller följande:

- a) telebolagen skall tillhandahålla förmedling av texttelefonsamtal;
- b) TV-sänd information från myndigheter skall textas med s.k. closed caption. Det är en dold textremsa som tittaren kan kalla fram med en särskild utrustning;
- c) arbetsgivare skall göra skäligen anpassningar av arbetsplatser för anställda med funktionshinder. I det ingår att anpassa företagets teleutrustning om så behövs.
- d) viktiga allmänna telefoner, t.ex. i hotellfoajéer, på flygplatser etc., skall kunna användas av hörapparatbärare;
- e) hörsel- och talskadade skall kunna ringa till alla federala myndigheter;
- f) flygplatser skall ha texttelefon för allmänhetens bruk.

Om man i Sverige skulle överväga att införa en lagstiftning med motsvarande innebörd, torde den inte stå i konflikt med EES-avtalet utom vad avser punkt (d) som ställer krav på viss produktutformning och därför knappast kan tillämpas i offentlig upphandling. Om closed caption (punkt (b)) medför att TV-apparater måste vara konstruerade på ett visst sätt från början torde en bestämmelse om closed caption innebära ett tekniskt handelshinder.

Internationaliseringen av telemarknaden gör att antalet leverantörer av tele-tjänster kommer att öka i Sverige. Den intressantaste kundgruppen för nya leverantörer är dock företag med internationell teletrafik. Arbetsmiljölagen reglerar företagens skyldigheter (som arbetsgivare) att genom sina strategier och upphandlingar anpassa sin telekommunikationsutrustning till de anställdas förutsättningar, däribland eventuella funktionshinder – nuvarande och kommande. Inom hushållstelefonisektorn, där det mesta av funktionshindrades telekommunikationsanvändning återfinns, kommer Telia att inom överskådlig tid att vara helt dominerande. Det ankommer på Telestyrelsen att med hjälp av telelagen reglera Telias skyldigheter att tillgodose funktionshindrades behov i vardagslivet.

4. Hur påverkas möjligheterna att skaffa utrustning som är särskilt anpassad för funktionshindrade, t.ex. texttelefoner?

Som framgår ovan kan man förvänta sig ett ökat utbud av telekomhjälpmedel, som Sverige kan ta del av genom EES-avtalet eller EU-medlemskap. Under överskådlig tid kommer sådana hjälpmedel att betinga ett pris som gör att de inte köps på allmänna marknaden utan faller inom systemet för hjälpmedelsförsörjning. Detta torde inte påverkas av ett EES-avtal och knappast heller av ett EU-medlemskap annat än på lång sikt.

Handikapputredningen har i sitt slutbetänkande (SOU 1992:52) föreslagit inrättandet av en speciell telefond, som skall finansieras av teleoperatörerna. Vissa anser att en sådan finansieringslösning kommer att betraktas som konkurrens-hindrande. En av tankarna med fonden är nämligen att ge företag ekonomiskt stöd vid produktutveckling. Det kan innebära att produkter från ett fondanslutet företag blir billigare än motsvarande produkt från andra företag. I så fall kan det tolkas så att staten subventionerar vissa företag. Regeringen gav i september 1993 Statskontoret i uppdrag att utreda förutsättningarna för en fond för handikappstöd på telekommunikationsområdet. Statskontoret har i november 1993 inkommit med rekommendationer där man anser att en avtalslösning mellan teleoperatörerna är att föredra framför ett fondalternativ vid tillämpningen av ansvars- och finansieringsprincipen.

5. Hur påverkas funktionshindrades kostnader för telekommunikationer?

Vissa handikappgrupper får, på grund av sitt funktionshinder, längre samtalstid och därmed ökade samtalskostnader än andra personer vid jämförbart samtals-innehåll.

Artikel 11 i ett förslag till EG-direktiv om taltelefoni lägger fast principen om kostnadsanpassning av telefonitaxor. Artikel 18 säger dock: utan hinder av artikel 11 får föreskrivande myndighet sätta upp särskilda villkor som hjälp för

funktionshindrade användare och personer med särskilda behov i deras användning av rösttelefoni.

Den nya svenska telelagen säger (§ 18) att taxor för allmän telefonitjänst skall grunda sig på tillståndshavarens kostnader, men (§ 19) regeringen får föreskriva att sådana taxor inte får överstiga en viss nivå. Telanlagen är alltså EG-anpassad i detta hänseende. Sverige har självt full möjlighet att se till att funktionshindrade inte diskrimineras i taxehänseende.

6. Vad blir effekten om Sverige säger upp EES-avtalet?

Utan EES-avtal är Sverige obundet av EG-rätten, vars grund är bl.a. direktiven. Direktiven är av två slag: minimidirektiv, som kan sägas utgöra golv för de nationella lagarna, och maximidirektiv, som på samma sätt utgör tak. På områden med minimidirektiv måste medlemsländerna ställa minst de krav som framgår av direktivet och kan ha strängare krav. På områden med maximidirektiv kan man inte gå utöver kraven i direktivet. Utan EES-avtal kan Sverige lägga golv och tak hur som helst. Men det innebär också frihet att inte ha några krav alls.

Människor med funktionshinder har i allmänhet höga krav på produktkvalitet. Det beror på den aktuella politiska situationen i Sverige, om funktionshindrade kan få genomslag för sina krav eller ej.

Litteraturreferenser

- [1] EG-kommissionen, DG XIII: Information and communications technologies in Europe. ISBN 92-826-2409-9. Luxemburg 1991
- [2] Sveriges Tekniska Attachéer: Information and Communication Technology. A review of activities and trends within the European Community. Rapport skriven för svenska finansdepartementet. 1992-03-27
- [3] Prop. 1992/93:200 om telag, lag om radiokommunikation och förändring av Televerkets verksamhetsform
- [4] Konkurrensverket: Effekter av EES-avtalet på konkurrensen i Sverige. ISBN 91-38-12804-7. Stockholm 1992
- [5] Bengt-Arne Vedin (red): EG-praktika. SNS Förlag, Stockholm 1991
- [6] via DATCH nr 6/1991

Förkortningar

ISDN Integrated Services Digital Network, ett telenät som är avsett för tal, bild och data och som kan ge ett brett utbud av nya teletjänster.

-
- RACE** Research and Development in Advanced Communications Technologies for Europe, ett forskningsprogram inom EG, som syftar till att ta fram den europeiska infrastruktur för telekommunikationer (speciellt ISDN), som skall kunna bära ett stort antal teletjänster.
- GSM** Global System for Mobile Communication, ett mobilt system för telefoni och data. Det ger samtalen en hög kvalitet och samtalen kan inte avlyssnas. Det planeras att införas successivt i Sverige och andra länder.
- NMT** Nordisk Mobiltelefoni, ett telefonsystem som täcker större delen av de nordiska länderna. Det finns i två varianter, varav det ena täcker en mycket stor del av Sverige men är överbelastat i storstadsregionerna.
- TIDE** Technology Initiative for Disabled and Elderly People, är ett EG-projekt som skall skapa en enhetlig marknad för tekniska handikapphjälpmedel inom telekommunikations- och informationsteknologiområdena.
- COST** Cooperation in the Field of Scientific and Technical Research, ett europeiskt forskningssamarbete. Det syftar till att samordna befintliga och föreslagna forskningsprogram och ta hand om problem som är gemensamma och är internationella till sin natur. I COST deltar EU- och EFTA-länder samt ytterligare ett tiotal länder.
- ETSI** European Telecommunications Standards Institute, den organisation som producerar europeiska standarder på telekommunikationsområdet, i syfte att göra den europeiska telekommunikationsmarknaden enhetlig.

Appendix 7:2

Teknikfrågor

Av Gunnar Fagerberg

Handikaphjälpmedel

Eftersom handikaphjälpmedel i stor utsträckning är kommersiella produkter, berörs området av allmänna EG-bestämmelser för att främja ett fritt flöde av produkter i Europa. Därtill kommer vissa specialregler för just detta område. Alla dessa är inte utformade ännu. Ej heller är EES-avtalet klart i detta avseende. Av dessa och andra skäl är konsekvenserna inte alltid möjliga att helt överblicka.

Sverige har under de senaste 25 åren genomfört en målmedveten, politiskt brett förankrad uppbyggnad av hjälpmedelsverksamheten. Denna utveckling har inte minst omfattat hjälpmedelsindustrin. I dag har Sverige ett stort antal företag med hög kompetens och framstående produkter. Många av dem har ännu inte funnit anledning eller möjlighet att marknadsföra sina produkter i andra länder i någon större utsträckning. Om det sker, skulle det innebära en förbättring även för användare av handikaphjälpmedel i Sverige. Större marknad leder till längre serier, lägre priser, större potential för forskning och utveckling och därmed nya, bättre hjälpmedel. Små handikappgrupper får större möjlighet att få sina behov tillgodosedda.

Forskning och utveckling

Inom hjälpmedelsområdet driver EG sedan tre år ett forsknings- och utvecklingsprogram kallat TIDE (Technology Initiative for Disabled and Elderly People). Det allmänna syftet är att genom att skapa en gemensam marknad förbättra livssituationen för äldre och funktionshindrade människor för att underlätta integreringen i samhället. Speciellt syftar TIDE bl.a. till att utnyttja ny teknik inom informationsteknologin och telekommunikationer i produkter och system för personer med funktionshinder.

Villkoren för att delta i TIDE är olika för deltagare från EU-länder och EFTA-länder. Samtliga aktiviteter sker i konsortier med deltagare från flera länder. I forsknings- och utvecklingsprojekten får EG-deltagare medel till 50 % av sina kostnader, medan EFTA-deltagare inte kan erhålla anslag från EG. I s.k. horisontella aktiviteter (utredningar, informationsaktiviteter etc.) får alla deltagare sina kostnader täckta till 100 %. Dessa utgör dock en liten del, för närvarande 5 %, av TIDE-programmet.

TIDE är planerat i tre faser. I den första, **pilotfasen**, finansierades 21 forsknings- och utvecklingsprojekt, varav sju med svenskt deltagande. Detta finansierades av NUTEK (Närings- och teknikutvecklingsverket) på samma villkor som EG, dvs. med 50 % av kostnaderna. Följden blev att Sverige stod för ca 12 % av den totala budgeten i denna fas, ett faktum som noga uppmärksammades av EG-kommissionens tjänstemän på ett positivt sätt.

Av de 21 projekten blev tio utvalda för förlängning. Fyra av projekten har svenska deltagare. Nu kunde dock NUTEK på grund av medelsbrist endast finansiera tre av dessa.

Till TIDE:s pilotfas hör även HEART-utredningen, som beskrivs närmare nedan.

För TIDE:s andra fas, **överbrygningsfasen**, har EG fördubblat sitt anslag, totalt 40 MECU (ca 380 miljoner kronor) mot 20 MECU för pilotfasen. Inför ansökningsomgången till denna fas, tidigare i år, meddelade dock NUTEK att möjligheterna till finansiering var mycket osäkra. Detta bidrog till att ett förhållandevis betydligt lägre antal ansökningar med svenskt deltagande lämnades in. I en första omgång valde EG ut 21 projekt. Sju svenska deltagare finns med i fem projekt.

Handikappinstitutet bedömer det som utomordentligt viktigt att svenska intressenter, industriella och andra, får finansiella möjligheter att delta i TIDE-projekten. Det föreligger nu ett unikt tillfälle att ta tillvara vad som byggts upp under lång tid i Sverige.

Från svensk sida har gjorts försök att ta in TIDE-programmet i EES-avtalet och därmed likställa deltagare från EFTA-länder med dem från EU. Det har dock inte gått att få enighet bland EFTA-länderna för denna linje. Sverige har då undersökt möjligheterna att teckna avtal om programsamarbete med EG, vilket dock har bedömts som svårframkomligt eftersom EG:s rådsbeslut om TIDE (93/512/EEC) inte innehåller några formuleringar om sådant samarbete.

EFTA-ländernas svårigheter inom TIDE illustrerades av en händelse vid hanteringen av ansökningarna om horisontella aktiviteter i överbrygningsfasen. På grund av ett översättningsfel i den franska versionen av EG:s rådsbeslut såg kommissionen sig tvungen att utesluta alla partners från EFTA-länder och i stället göra dem till underkonsulter till deltagare från EU-länder.

EG strävar efter att forskning och utveckling skall ske i gemensamma program. Samarbetet organiseras i fleråriga ramprogram. För närvarande pågår det

tredje ramprogrammet för forskning och utveckling, som löper under perioden 1990–94 med en budget på 5,7 miljarder ECU (ca 54 miljarder kronor). TIDE ligger utanför detta ramprogram men avses komma att ingå i det fjärde ramprogrammet som startar 1995. Detta blir den tredje fasen, **huvudfasen**, i TIDE-programmet.

EES-avtalet innebär att Sverige ansluts till ramprogrammen. Mot att Sverige erlägger en BNP-baserad andel av EG:s FoU-budget får svenska deltagare samma rättigheter som deltagare från EG att få finansiering från EG samt rättigheter vad gäller spridning, utvärdering och utnyttjande av forskningsresultat. Sverige får också delta i programmens styrkommittéer.

Utanför hjälpmedelsområdet pågår och har pågått i många år ett omfattande EG-samarbete med Sverige involverat i många forskningsprogram.

I proposition 1991/92:170 Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, Bil. 11 betonas vikten av svenskt deltagande i EG:s forsknings- och utvecklingsprogram av flera skäl: bättre utdelning på svenska FoU-insatser, möjligheter att påverka teknikutvecklingen, försvar för marknadsbasen i Europa, informationskanaler mellan företag och forskare.

Samtidigt bör man inte bortse ifrån risken att en satsning på EG-samarbete kan medföra att angelägna svenska projekt som av olika skäl inte är lämpade för europeiskt samarbete får stå tillbaka.

Vad beträffar nuvarande svenskt stöd till forskning-utveckling-produktion av hjälpmedel, har frågor rests beträffande Handikappinstitutets produktionsstöd till företag. Avsikten med stödet är att underlätta steget från utveckling till tillverkning av nya hjälpmedel. Bedömningen har dock gjorts att stödet inte strider mot EG:s eller EES-avtalets bestämmelser eftersom det dels är återbetalningspliktigt, dels faller under tröskelvärdet 200 000 ECU för upphandlingar i varje enskilt fall.

Konsekvensanalys: Svenskt deltagande i EG-program som TIDE är viktigt, för forskare, företag, institutioner och ytterst för brukarna.

Med EES-avtal får Sverige möjlighet att vara med i de program som ingår i EG:s ramprogram, mot erläggande av avgift. TIDE ingår ännu inte i ramprogrammet. Som EES-avtalet är utformat för närvarande, innebär det inte att tillträdet till TIDE underlättas.

Som EU-medlem får Sverige fullt tillträde och inflytande i TIDE och andra program.

Utan EES-avtal eller EU är det oklart vad som händer. Antingen fortsätter nuvarande ordning, dvs. deltagande på basis av enskilda projekt med svensk finansiering och inget inflytande eller också utestängs vi helt.

Utredningar

TIDE-programmet har initierat ett EG-finansierat utredningsarbete som syftar till ett förbättrat och förenklat samarbete mellan Europas länder, för att underlätta bildandet av en gemensam marknad på hjälpmedelsområdet. Ytterst är målet att förbättra livssituationen för människor med funktionshinder och äldre.

Utredningen kallas HEART (Horizontal European Activities in Rehabilitation Technology) och utförs av ett konsortium om 21 deltagare under ledning av svenska Handikappinstitutet, som också är kontraktspartner med EG-kommissionen. I konsortiet ingår också från Sverige Telia AB, Stiftelsen Handitek, Borlänge samt Centrum för utvärdering av medicinsk teknik vid Linköpings universitet.

Utredningen skall beröra följande sex delområden:

- Standardisering, provning, certifiering
- Industriellt samarbete
- Försörjningssystem
- Juridiska och makroekonomiska aspekter
- Utbildning
- Framtida teknikområden.

Valet av en svensk huvudkontraktör kan ses som ett erkännande från EG av Sveriges kunskaper och framskjutna ställning inom hjälpmedelsområdet. Det ger en god möjlighet att påverka utvecklingen i Europa och skapa kontakter.

Dock torde möjligheterna att delta i eventuella uppföljningsåtgärder vara begränsade så länge Sverige står utanför EU och inte är deltagare i TIDE-programmet. T.ex. har som ett tänkbart resultat av utredningsarbetet nämnts upprättandet av ett europeiskt hjälpmedelsinstitut med samordningsuppgifter liknande de som Handikappinstitutet har. Om Sverige då är medlem av EU torde det finnas förutsättningar för att ett sådant organ förläggs hit.

Konsekvensanalys: Sverige har en central ställning i det pågående utredningsarbetet. Goda kontakter knyts mellan svenska deltagare, aktörer i andra länder och EG-tjänstemän. Ett svenskt deltagande i genomförandet av utredningens förslag är mera osäkert.

Effekten av EES-avtalet är oklar så länge samarbete inom hjälpmedelsområdet och TIDE inte finns inskrivet i avtalet.

EU-medlemskap ger de bästa förutsättningarna för Sverige att fortsätta påverka utvecklingen och utnyttja sina förutsättningar till gagn för svenska brukare. Det kan innebära att eventuella EG-organ inom området förläggs till Sverige.

Utanför EES och EU torde möjligheterna bli små att påverka, annat än i form av enstaka expertmedverkan.

Standardisering, produktkrav

För att fastställa gemensamma krav på produkter utarbetas s.k. EG-direktiv. Enligt de principer som fastställts om en ny metod för harmonisering av tekniska föreskrifter och standarder måste reglerna för konstruktion och tillverkning av produkter begränsas till sådana bestämmelser, som behövs för att de väsentliga kraven skall uppfyllas. För att överensstämmelse med dessa krav skall kunna visas och verifieras används europastandarder, vilka tas fram inom de europeiska standardiseringsorganisationerna CEN (Comité Européen de Normalisation), CENELEC (Comité Européen de Normalisation Electrotechnique) och ETSI (European Telecommunication Standardization Institute). ETSI behandlar telekommunikationsområdet, CENELEC elektriska produkter och CEN allt övrigt.

Inom det medicin-tekniska området finns tre direktiv. De omfattar:

1. Aktiva medicintekniska produkter för implantation (90/385/EEC)
2. Medicintekniska produkter (93/42/EEC)
3. In vitro diagnostiska produkter (utrustning för kroppsvätskeprover) – ännu ej antaget

Aktiva implantatdirektivet omfattar bl.a. produkter som pacemakers och implanterbara stimulatorer, vilka i Sverige ibland brukar räknas som handikapphjälpmedel. Detta direktiv ingår i EES-avtalet.

Men de allra flesta tekniska hjälpmedel för personer med funktionshinder faller under det andra direktivet. Rullstolar, hörapparater och gånghjälpmedel är exempel som nämnts. Detta direktiv ingår för närvarande inte i EES-avtalet. Avsikten är dock att efter avtalets ikraftträdande införa direktivet i avtalet, vilket beräknas ske i februari 1994.

För produktgrupper som ingår i direktiven utfärdar EG-kommissionen i samarbete med EFTA uppdrag (s.k. mandat) till CEN, CENELEC eller ETSI att utarbeta och utfärda europastandarder med detaljbestämmelser för att visa hur produkterna skall uppfylla säkerhetskraven i direktiven. Dessa måste sedan inom sex månader vara införda som nationella standarder. All motstridig standard skall utgå.

I fallet handikapphjälpmedel hamnar uppdraget oftast hos CEN:s tekniska kommitté TC 293 "Technical aids for the disabled". I denna kommitté har Börje Lundberg, Handikappinstitutet, ordförandeskapet och institutet sköter sekretariatsfunktionen.

För svensk del har förberedelser gjorts för full anslutning till denna process genom den Lag om medicintekniska produkter (1993:584) som trädde i kraft 1993-07-01.

Behovet av att beakta krav från funktionshindrade konsumenter i standardisering av produkter för allmänheten har uppmärksamrats alltmer. HEART-utredningen (se ovan) har i uppdrag att lämna förslag på produktområden där

sådana faktorer bör tas med i standardiseringsarbetet. I forskningsprogrammet TIDE:s långsiktiga planer anges att strävan är att alltmer påverka och samarbeta med industrier som tillverkar produkter för allmänheten för att göra dem tillgängliga och användbara för personer med funktionshinder.

Konsekvensanalys: Sverige har redan en nära anslutning till det europeiska standardiseringsarbetet och spelar där en ledande roll. Det är viktigt att detta fortsätter så att vi kan ha inflytande över produktkraven. Detta påverkas ej av avtal eller medlemskap.

Med EES-avtal och åtföljande inkluderande av medicintekniska direktivet kommer Sverige att helt följa EG:s regler och system för godkännande av produkter.

Vid EU-medlemskap är situationen densamma, möjligen med större möjligheter att påverka framtida produktdirektiv.

Utanför EES och EU blir situationen mera oklar. Sverige har då ingen formell skyldighet att följa reglerna. Det torde dock finnas en strävan till anpassning till övriga Europa. Skälen är svårigheterna att driva ett helt eget system samt önskan att underlätta svenska företags inträde på den gemensamma marknaden.

Provning, produktkontroll

EES-avtalet innebär att EFTA-länderna måste anpassa sina regler om provning och kontroll av produkter till den ordning som tillämpas inom EG. Avtalet medför också att svenska provningar och certifieringar godtas inom hela EES-området.

För svensk del regleras detta i Lag om teknisk kontroll 1992:1119.

För att en produkt som faller under ett produktdirektiv enligt den nya metoden skall få släppas ut på marknaden, krävs att den försetts med s.k. CE-märke. Detta märke, som klistras på varje produkt av tillverkaren, anger att produkten uppfyller de europeiska produktkraven såsom de angetts i direktiven och därmed åtföljande standarder. Provning av en oberoende institution blir frivillig för de flesta handikapphjälpmedel. Man kan dock vänta sig att många företag väljer att genomföra sådan provning. Den skall då ske hos ackrediterade provningsorgan. I dag finns i Europa inom hjälpmedelsområdet endast ett sådant organ. Det är Handikappinstitutet för området produkter för stomi och inkontinens. Inom kort torde fler ackrediteringar äga rum, i andra länder och i Sverige.

Handikapphjälpmedel kommer att delas upp i fyra klasser med hänsyn till säkerhet och risker. Kraven på förfarandet för att visa att produkterna överensstämmer med direktivet blir olika.

För övervakning av att direktiv och bestämmelser följs, ansvarar en s.k. "competent body" (behörig myndighet), i Sverige socialstyrelsen. Dit skall tillverkaren också anmäla alla olyckshändelser med sina produkter.

Systemet bygger alltså på ett förtroende för tillverkaren, stickprov och andra

kontroller samt kraftiga sanktioner om bestämmelserna ej följs.

Konsekvensanalys: Både EU-medlemskap och EES-avtal innebär en anslutning till EG:s regler. Dessa är så annorlunda och ännu oprövade att konsekvenserna är svåra att överblicka.

De farhågor som väckts rör bl.a. andra krav än säkerhet, t.ex. ändamålsenlighet, design, m.m. Sådana krav ingår inte nu i direktiv och standarder men är viktiga för användarna. Det blir köparna som får väga in sådana egenskaper, förutsatt att adekvat information finns.

CE-märket är ej någon konsumentupplysning utan information om produkterna måste ges på annat sätt.

Möjligheterna att påverka kommande direktiv och regler ökar med svenskt EU-medlemskap.

Även utanför EES och EU kommer troligen en viss anpassning till EG:s regler att ske.

Upphandling

Handikapphjälpmedel upphandlas i Sverige av offentliga organ, i huvudsak landsting och kommuner. Den dag EES-avtalet träder i kraft kommer all offentlig upphandling i Sverige att regleras av lagen 1992:1528 om offentlig upphandling. Lagens bestämmelser är i princip identiska med det regelverk för offentlig upphandling som gäller för medlemsländerna inom EU.

Lagen innehåller regler för bl.a. publicering av anbudsinfordran, tillämpning av europeiska specifikationer och standarder, former för anbud, prövning av anbud och tidsfrister. Endast i vissa specifika fall ges möjlighet till förhandlingsupphandling, som är den i dag mest förekommande upphandlingsformen. Det innebär att upphandlaren förhandlar med olika anbudsgivare om den slutliga utformningen av priser och leveransvillkor.

Vid prövning av anbud skall antingen lägsta pris eller ekonomiskt mest fördelaktiga anbud väljas. I det senare begreppet kan funktion hos produkterna ingå, vilket kan vara viktigt för handikapphjälpmedel. Detta måste dock klart anges vid annonseringen av upphandlingen.

I propositionen 1993/94:78 föreslås att lagen (1992:1528) om offentlig upphandling kompletteras med regler om upphandling under de tröskelvärden som anges i lagen. Därigenom kommer all offentlig upphandling att regleras i ett regelverk.

SUB (AB Sjukvårdshuvudmännens upphandlingsbolag) är samhällets centrala organ för inköpssamordning av handikapphjälpmedel. Denna samordning kommer att kunna bibehållas i Sverige men måste anpassas till de nya reglerna. Dock kommer SUB inte att kunna förhandla med leverantörerna utan får hålla sig till de anbud som avlämnas.

Konsekvensanalys: Med den lag som träder i kraft i och med EES-avtalet har

Sverige anpassat sig till EG:s bestämmelser för upphandling. Någon skillnad mellan avtal och medlemskap föreligger knappast.

Den förväntade utvecklingen är en ökad konkurrens framöver, med effekter i form av ett ökat utbud, pressade kostnader och priser samt stimulans för produktutveckling. Ett hårdare konkurrenstryck kan uppstå på den svenska hjälpmedelsmarknaden när utländska tillverkare försöker få in sina produkter på den svenska marknaden som kan betecknas som något av en referensmarknad. Säkerhets- och funktionskrav får då stor betydelse.

Marknaden i Sverige och Europa

Konsekvenserna av de olika anslutningsformerna för marknadsutbudet i Sverige av handikapphjälpmedel är svåra att överblicka. Det friare flödet av produkter kommer troligen att innebära en ökad inströmning från andra länder. Å andra sidan torde, med tanke på den svenska marknadens storlek, redan i dag de flesta produkter inom väsentliga områden vara kända och marknadsförda i Sverige.

Vad gäller produkternas kvalitet finns en risk att tekniskt och funktionellt sämre hjälpmedel kommer ut på den svenska marknaden. Några andra generella krav än de som innehålls i produktdirektiven och därmed sammanhängande standarder och vilka enbart rör säkerhetsaspekter, kan inte ställas upp. Däremot kan i varje upphandling även funktionella aspekter beaktas. Det blir alltså kompetensen hos varje upphandlare som avgör kvaliteten hos de hjälpmedel som används inom försörjningsverksamheten – som i dag.

Det görs ingen skillnad på produkter som tillverkats inom EES-länderna och sådana som tillverkats i tredje land. Alla produkter måste uppfylla kraven i direktivet och var CE-märkta (med undantag av specialanpassade produkter). Tillverkaren har ansvaret att så sker. Med tillverkare jämföras importör och/eller agent.

För hjälpmedelsföretagen kan förändringarna i och med EES-avtalet innebära svårigheter att tillämpa de nya reglerna. Systemet lägger en ökad administrativ och kompetensmässig börda på tillverkare och leverantörer. Inom hjälpmedelsområdet finns många små företag som kan vara speciellt känsliga i detta avseende. Det finns redan inom det medicintekniska området exempel på företag som förlorat marknadsandelar i Europa på grund av brist på förutseende och kännedom om de nya förutsättningarna.

EG:s program för handikappfrågor HELIOS har utvecklat en databas om hjälpmedel, Handynet. Den omfattar i dag produkter som tillverkas i EU-länderna. Så länge Sverige står utanför HELIOS-samarbetet får alltså marknaden i EU inte kännedom om svenska produkter via Handynet, som nu sprids alltmer. Inte heller har svenska intressenter tillgång till Handynet.

Vad beträffar tullavgifter för handikapphjälpmedel föreligger redan ett frihandelsavtal mellan EFTA och EG om tullfrihet för industrivaror med ursprung i

dess länder. Ingen förändring inträffar med EES-avtal eller EU-medlemskap. Tullar mot utomstående länder förblir också de samma. Till exempel är tariffen för rullstolar 3,8 % och för hörapparater 2,2 %.

Brukarinflytande

Många länder i Europa har inte samma tradition och erfarenhet av medverkan och inflytande från funktionshindrade brukare som Sverige och de nordiska länderna. I arbetet med HEART-uredningen (se ovan) har Handikappinstitutet dock känt ett starkt stöd från tjänstemän i EG-kommissionen för sin strävan att beakta dessa frågor. Brukarinflytande har valts som ett gemensamt tema som skall uppmärksammas i utredningens alla delstudier. I flera länder kan iakttas ett växande medvetande och en villighet att öka kontakterna och samarbetet med brukarna i olika hjälpmedelssammanhang.

Konsekvensanalys: Varken EES-avtal eller EU-medlemskap påverkar förutsättningarna för brukarinflytande i nationella aktiviteter. I de europeiska sammanhangen är inte brukarinflytandet lika utvecklat som i Sverige, men en förändring pågår.

Sammanfattning

För hjälpmedelsområdet innebär EES-avtalet ändrade regler och rutiner för en rad verksamheter. Konsekvenserna av dessa är svåra att överblicka men är en förutsättning för tillgången till den europeiska marknaden.

Avtalet innebär större möjligheter för svenska hjälpmedelsföretag att bredda sin marknad. Det ger förutsättningar för längre serier och åtföljande lägre priser och ökad stimulans för produktutveckling. Därmed gagnas också svenska hjälpmedelsanvändare.

EU-medlemskap ger därutöver i huvudsak ökat inflytande över beslut och prioriteringar samt större möjlighet till deltagande i forsknings- och utvecklingsaktiviteter. Med sin utgångspunkt har Sverige goda förutsättningar att spela en framträdande roll inom hjälpmedelsområdet i Europa.

Utanför EES och EU blir situationen mycket oklar. Sverige har redan gått mycket långt i förberedelser för anslutning till en rad europaregler. Någon annan form för anslutning måste då upprättas för att en fortsatt smidig handel med produkter skall kunna ske. Sveriges möjligheter att delta i olika EG-program blir högst osäkra.

8 Social välfärd och jämställdhet i ett europeiskt perspektiv – bedömningar

Återblickar ger framtidsperspektiv

Att se framåt i tiden – oavsett om det är på kort eller lång sikt – och tro sig kunna förutsäga vad som kommer ske i framtiden är förenat med stora svårigheter. Att vi lever i en mycket föränderlig värld illustreras av vad som hänt under de senaste fem åren.

Vem hade så sent som för fem år sedan väntat sig att EG skulle vara villigt att förhandla fram ett avtal med EFTA-länderna som omfattar praktiskt taget hela EG:s inre marknad? I dag förefaller det vara en naturlig utveckling av samarbetet i Europa men när förslaget presenterades i januari 1989 betraktades det som en sensation. Fanns det någon som för fem år sedan ens hade kunnat gissa att Warszawapakten skulle upplösas och att det nu bara skulle finnas en supermakt kvar i världen? Eller att alla EFTA-länder med undantag för Island och Liechtenstein skulle ha lämnat in en medlemsansökan till EG?

Fanns det över huvud taget någon som kunde föreställa sig att Europakartan skulle förändras så mycket - att Tyskland skulle återförenas och att Europa under endast ett par års tid skulle få ett tjugotal nya stater? På 1970-talet vände sig Grekland, Portugal och Spanien till EG för att trygga sin nyvunna demokrati. Vem kunde ana att EU på 1990-talet skulle få samma roll gentemot de nya demokratierna i Central- och Östeuropa? De flesta av senare års stora händelser har varit oförutsedda.

Även i Sverige har mycket hänt – vem kunde så sent som för tre år sedan föreställa sig att landet skulle genomgå en framtvingad "devalvering" sedan marginalräntan varit uppe i historiska 500 %, att arbetslösheten på kort tid skulle stiga till nära 10 % eller att enbart räntorna på statsskulden under år 1993 skulle närma sig 100 miljarder kronor.

Sveriges ekonomi är internationellt integrerad och påverkas därmed starkt av omvärlden. Sverige är särskilt beroende av Västeuropa eftersom ca 75 % av den totala utrikeshandeln bedrivs inom EG/EFTA-staterna. Landets ekonomiska framtid är avhängig av vad som händer med och inom EG. Sverige påverkas bl.a. i hög grad av vilka länder som blir medlemmar i EU och de nya medlemmarnas ambitioner. Situationen för Sveriges del blir exempelvis en annan om Finland och Norge blir medlemmar än om dessa två länder väljer att stå utanför gemenskapen.

Och vad händer i världen i övrigt? Hur utvecklas handeln med Sydostasien? Vad kommer att hända i det forna Sovjet? Vilka av de nya staterna kommer att ansöka om medlemskap eller associationsavtal med EU?

Om man i Sverige även i fortsättningen förväntar sig ett samhälle där dagens ATP-system fungerar som det var tänkt, att man kan vara sjuk med ersättning eller arbetslös med dagpenning från första dagen står Sverige inför en situation där en extremt hög tillväxt i ekonomin är nödvändig. Ju högre förväntningar som ställs på den framtida välfärden desto viktigare är en god ekonomi.

Mycket kan hända som motverkar eller förstärker den utveckling som är förknippad med den europeiska integrationen. Är det således – oavsett Sveriges val – ens på kort eller medellång sikt möjligt att med säkerhet uttala sig om konsekvenserna för den sociala välfärden och jämställdhet i Sverige? Nej, några säkra svar eller bedömningar kan inte ges och låter sig inte göras. Prognoserna bygger på antaganden om Sveriges ekonomiska utveckling och vad som är känt om EG. De rymmer ett stort mått av osäkerhet.

Sverige har sedan flera år anpassat sig till EG:s regler

Sverige påverkas av vad som händer med och i den framtida EU även om vi inte blir medlem och så har det varit under lång tid. Exempel är den inre marknadens betydelse. År 1985 kom EG-kommissionens förslag om den inre marknaden och den s.k. vitboken som angav det åtgärdsprogram som skulle förverkliga den gemensamma marknaden. Det medförde att det frihandelsavtal som Sverige hade ingått med EG blev otillräckligt och innebar stora risker för den svenska industrins exportmöjligheter. Det var mot den bakgrunden riksdagen år 1988 fattade beslut om ett så nära samarbete med EG som möjligt.

Redan i juni 1988 beslutade regeringen att kommittéer och särskilda utredare skulle beakta EG-aspekter i sin utredningsverksamhet. Statliga utredningar uppmanades enligt direktiven till följande.

För det första skulle alla sådana utredningar undersöka vilken gemensam ordning som gällde inom EG på ämnesområdet. Utredarna skulle i sina förslag ta tillvara möjligheterna till harmonisering. För det andra skulle alla utredningar redovisa hur förslagen förhöll sig till EG:s motsvarande regler. Om en utrednings förslag skiljde sig från dessa regler skulle skälen för detta redovisas.

Slutligen skulle statsfinansiella och övriga samhällsekonomiska effekter av en anpassning resp. avvikelse från EG:s regelverk redovisas.

Ett halvt år innan EG-kommissionens ordförande Jacques Delors inbjöd EFTA-länderna till det samarbete som kom att resultera i EES-avtalet, fattade således den svenska regeringen beslut om att eventuella EG-aspekter skulle beaktas i all statlig utredningsverksamhet (Dir 1988:43).

En anpassning av svenska regler till EG:s bestämmelser påbörjades redan innan EES-avtalet var aktuellt och innan Sverige hade ansökt om medlemskap i EG. Exempel är avvecklingen av valutaregleringen, den nya läkemedelslagstiftningen och den nya konkurrenslagen.

Även på andra områden har hänsyn tagits till att Sverige förväntas närma sig EG. Juristutbildningen har ändrats och i studierna ingår EG-rätt i större omfattning än tidigare.

Värderingar och mentalitet

Av och till ställs frågan om det formella förhållandet till EU kommer att påverka vår kultur, våra traditioner och värderingar och därmed synen på hur den sociala välfärden och handikappomsorgen skall organiseras och på kvinnors och mäns ställning i arbetsliv, samhälle och familj.

Värderingar och mentalitet kan komma att förändras i Sverige men knappast beroende på Sveriges formella förhållande till EU. De strukturella förändringar som pågår i samhället kan väntas medföra att den svenska befolkningen kommer att bli mindre homogen än tidigare. Ett EES-avtal eller medlemskap i EU påverkar vissa förhållanden i Sverige men förändrar inte det som i grunden kännetecknar det svenska samhället.

Kulturell påverkan sker ändå genom internationellt samarbete mellan t.ex. personal i transnationella företag, genom forskar-, student- och ungdomsutbyten, genom turism osv. Det är inte troligt att EES-avtalet eller ett svenskt EU-medlemskap skulle vara avgörande för hur värderingar och synsätt utvecklas i Sverige. Den svenska kulturen och värderingarna tycks snarare påverkas av USA. För att påverkan utifrån skall vinna spridning i ett land krävs att frågorna får genomslag i landet, dvs. att människor tar till sig det som ligger i linje med de egna värderingarna, samtidigt som de stöter i från sig det som inte stämmer överens med dessa.

Våra viktigaste bedömningar

Huvudregeln vad gäller framtida beslut i frågor som rör social välfärd och jämställdhet mellan kvinnor och män är att de fattas på nationell nivå. Avgörande för social välfärd och för jämställdhet är landets ekonomi.

Våra bedömningar utgår som tidigare nämnts från två frågeställningar,

- 1 Hur påverkas den sociala välfärden och jämställdhet mellan kvinnor och män av EG:s regler och samarbetet i övrigt?
- 2 Hur påverkas de ekonomiska förutsättningarna?

Hur påverkas den sociala välfärden och jämställdhet mellan kvinnor och män av EG:s regler och samarbetet i övrigt?

Som bakgrund till våra bedömningar konstaterar vi att Sverige i samtliga alternativ – EES-avtal, EU-medlemskap eller att Sverige står utanför EES och EU – beslutar om inriktningen av välfärds- och jämställdhetspolitiken. Den enda begränsningen är att Sverige inte kan införa bestämmelser som understiger EG:s miniminivåer. Begränsningar finns redan genom de svenska åtagandena i ILO och Europarådet. Skillnaden är att EG har starkare kontroll- och sanktionsmöjligheter.

Olika länder har utifrån sin historia, sina traditioner och värderingar utformat sin egen välfärdspolitik. EG ställer inga krav på harmonisering men vår bedömning är att samarbetet inom gemenskapen och den pågående internationaliseringen leder till att länderna på sikt allt mer kommer att likna varandra. Denna utveckling kan förutses i samtliga tre alternativ.

Fri rörlighet för medborgare i länder som omfattas av EES-avtalet innebär att de som har arbete i Sverige har samma rätt till social trygghet som landets egna invånare. Vår bedömning är att detta kommer att påverka migrationen till Sverige endast i liten utsträckning och att i första hand högutbildade svenska medborgare kan komma att utnyttja den fria rörligheten.

Det är vår bedömning att fler svenska pensionärer kommer att bosätta sig i utlandet än utländska pensionärer i Sverige.

Att arbetsmarknaden vidgas leder troligen till en ökad lönespridning. Mot bakgrund av den internationalisering som fortlöpande pågår anser vi det sannolikt att lönespridningen ökar i samtliga tre alternativ.

För personer med funktionshinder erbjuder ett medlemskap möjligheter att delta i EG:s olika handlingsprogram. Handikappolitik är i huvudsak nationell. Det finns emellertid direktiv som påverkar villkoren för människor med funktionshinder, t.ex. sådana som gäller produktsäkerhet.

På folkhälsoområdet (bilaga 4) bedömer vi att Sverige påverkas av samarbetet i gemenskapen eftersom de totala resurserna bättre kan utnyttjas vad gäller förebyggande insatser. Det gäller vid medlemskap. I de andra alternativen kan Sverige delta i samarbetet men inte påverka i samma utsträckning.

Ett medlemskap innebär att när gränskontrollerna försvinner riskerar narkotikainflödet att öka. Vi instämmer i bedömningarna som görs av den interdepar-

tementala arbetsgrupp som har haft till uppgift att utreda frågor rörande gränskontroller och gränsformaliteter i perspektivet av ett svenskt medlemskap i EU. Enligt denna finns på kort sikt risk för ökat inflöde. På längre sikt, när det internationella samarbetet mellan tull och polis har utvecklats ytterligare, bör förutsättningarna att bekämpa narkotikainflödet avsevärt förbättras.

Sverige har redan anpassat sig till EG:s krav på läkemedelsområdet (bilaga 5). För konsumenterna kommer inga större förändringar att märkas. De förändringar som kommer att inträffa framöver är inte avhängiga av att Sverige blir medlem i EU utan kommer att inträffa som en följd av den ökade internationaliseringen oavsett medlemskap. Däremot är de av stor vikt för den svenska läkemedelsindustrin och för Sverige att få möjligheten att påverka den framtida utformningen av regelverket kring godkännande och kontroll m.m. av läkemedel.

Artikel 119 i Romfördraget om lika lön för kvinnor och män för lika arbete kommer enligt vår bedömning att spela en stor roll också i framtiden för att förbättra förutsättningarna för jämställdhet mellan kvinnor och män både i Sverige och i EU-länderna. Artikeln ligger till grund för en utveckling av EG:s jämställdhetsarbete som numera omfattar också andra förhållanden i arbetslivet än lön. Vid sidan av artikeln kommer domstolens utslag att få stor betydelse.

Villkoren för kvinnor och män i arbetslivet påverkas självklart olika beroende på hur strukturomvandlingen sker. Att tjänste- och servicesektorerna ökar gynnar kvinnorna. Det krävs fortlöpande uppföljning av hur strukturomvandlingen slår mot kvinnors och mäns arbeten. Viss beredskap behövs för att säkerställa speciella utbildnings- och utvecklingsprogram för kvinnor.

Hur påverkas de ekonomiska förutsättningarna?

Som en bakgrund till våra ställningstaganden vill vi framhålla följande.

Det svenska investeringsklimatet är av avgörande betydelse för ekonomins fortsatta utveckling. Lagstiftning, skatteregler, utbildningssystem och infrastruktur liksom de politiskt bestämda villkoren för de ekonomiska förbindelserna med omvärlden påverkar detta klimat. Dessa villkor måste präglas av så stor stabilitet som möjligt.

Stabiliteten hänger ihop med företagens förväntningar utifrån Sveriges förhållande till gemenskapen. EES-avtalet ger företagen tillträde till den inre marknaden. Avtalet kan väntas ge viss stabilitet, men är ensidigt uppsägningsbart med ett års varsel. EES-avtalets framtid är dessutom beroende av om övriga länder inom EES som i dag har ansökt om medlemskap också blir medlemmar. Skulle det bli fallet så minskar EES-avtalet i betydelse för svensk del.

Ett EU-medlemskap kan således anta öka investeringarna i Sverige i förhållande till EES-avtalet. Därmed skulle också tillväxttakten i ekonomin öka i motsvarande mån.

Ett EU-medlemskap innebär i jämförelse med EES-avtalet en omedelbar statsfinansiell belastning i form av det nettobidrag som Sverige skall betala till EU. Samtidigt är ett medlemskap det alternativ som ger de bästa förutsättningarna för tillväxtfrämjande investeringar.

Ett medlemskap i EU ställer vissa formella krav vad gäller de indirekta skatterna, vilket kan påverka skatteintäkterna. Det handlar dels om mervärdesskatten, dels om punktskatter på tobak, alkohol och mineraloljor. Varken EG eller EMU hindrar däremot att ett land behåller, höjer eller sänker skattetrycket.

Tekniskt sett kan Sverige ha vilket skattetryck som helst men konkurrensen mellan länderna kommer att sätta gränser för hur högt skattetryck Sverige i realiteten kan ha. Sannolikt blir pressen att sänka skattetrycket störst om Sverige står utanför gemenskapens samarbete.

Vår bedömning är att den pågående strukturomvandlingen fortsätter och att den kan väntas påskyndas något av EES-avtalet och medlemskap.

Sverige har i jämförelse med andra europeiska länder ett stort budgetunderskott och en snabbt ökande statsskuld. Ambitionen som finns idag att återställa balansen i statens budget kommer under närmaste åren enligt vår bedömning att spela en långt större roll för de ekonomiska förutsättningarna för social välfärd än de krav EG-samarbetet ställer.

Vi konstaterar att det finns osäkerhet i beräkningar och antaganden beträffande utvecklingen i den svenska ekonomin och utvecklingen i EU-länderna. Vår bedömning är emellertid att ett medlemskap ger de bästa ekonomiska förutsättningarna för social välfärd och för jämställdhet mellan kvinnor och män.

Avslutning

Samarbetet inom den europeiska gemenskapen är under ständig utveckling. Jämförelser som görs vid en viss tidpunkt mellan förhållanden i Sverige och förhållanden i EG kan därför snabbt bli inaktuella. Med EES-avtalet påverkar Sverige utvecklingen inom EG något men endast ett medlemskap kan ge fullt inflytande över besluten och utvecklingen. På framför allt två områden inom ramen för vårt utredningsuppdrag ställs stora förväntningar inom EG på aktiv svensk medverkan. Det gäller jämställdhet mellan kvinnor och män samt arbetet med att förbättra villkoren för människor med funktionshinder.

Utifrån det underlag som vi har haft tillgång till är vår sammantagna bedömning att ett medlemskap ger Sverige den bästa ekonomiska tillväxten. Det ger förutsättningar för social välfärd och för jämställdhet mellan kvinnor och män. EG:s påverkan på frågor om social välfärd och jämställdhet är till största delen indirekt och gör sig gällande i samtliga tre alternativ.

Den största fördelen med ett medlemskap ser vi i möjligheten att få inflytande över besluten. EES-avtalet ger Sverige vissa möjligheter att *påverka*, medlemskapet ger *inflytande* över besluten.

Reservation

Reservation av Lena Gonäs och Margareta Persson

Vi delar inte utredningens bedömning av de konsekvenser som uppstår vid ett svenskt medlemskap i EG/EU. Medlemskapet kommer att medföra betydande nettokostnader för svensk samhällsekonomi på kort och medellång sikt med stora påfrestningar som följd på den sociala välfärden och jämställdheten. Effekterna på lång sikt i form av kostnader och intäkter finns det inga möjligheter att på ett tillförlitligt sätt uppskatta. En orsak är naturligtvis att EU:s utveckling är oklar. Den kan gå mot en ekonomisk och monetär union med en enda valuta och där målet stabila priser överordnas alla andra mål. Den kan också gå mot en ren federal statsbildning där som EU-kommissionens ordförande Delors uttryckt det, 80 % av alla viktiga sociala och ekonomiska beslut kommer att tas i Bryssel. I det scenariot begränsas givetvis utrymmet för nationell politik.

Reservationen behandlar två områden.

1. Utredningens underskattning av medlemskapets nettokostnader.
2. Konsekvenser för den sociala välfärden och jämställdheten.

1. Underskattning av medlemskapets nettokostnader

Vi koncentrerar vår framställning till skillnaderna mellan EES-avtalet och EG/EU-medlemskap.

Utredningens bedömning är att de ekonomiska kostnader som uppstår vid ett medlemskap i EG/EU, i förhållande till EES-avtalet, uppvägs av ökade intäkter från de ytterligare direktinvesteringar som kan tänkas uppstå vid ett medlemskap. Eventuella anpassningsbehov inom den offentliga sektorn förutsättes ske genom skatteförändringar, avgiftshöjningar eller minskad service och minskade förmåner. Dessa beslut betraktas av utredningen som nationella avvägningar

som ändå måste ske och således ej orsakade av medlemskapet.

Vi menar att redan de nu pågående nedskärningarna inom den offentliga sektorn är mycket påfrestande. Att driva på denna omvandling ytterligare innebär problem för stora grupper som behöver vård och omsorg. Medlemsavgifterna till EU skall betalas omedelbart, vilket leder till snabbt ökande budgetunderskott/nedskärningar. Först om några år kan eventuella intäkter komma att registreras. Medlemskapet kommer därigenom att fungera som en pådrivande faktor för att skära ned den offentliga sektorn och öka de klass- och könsvisa skillnader i samhället.

Utredningen baserar sina slutsatser på framför allt två rapporter, *Sveriges offentliga sektor i europeisk konkurrens – konsekvenser av EES-avtalet och medlemskap i EG/EU*, bilaga 6 till utredningen och *Sveriges Val, EG och direktinvesteringarna*, bilaga 7 till den samhällsekonomiska utredningen. Studien av den offentliga sektorn baseras till avgörande delar på resultat från rapporten om direktinvesteringarna.

Dessa två studiers resultat och i synnerhet den om direktinvesteringarna är därför helt centrala för utredningens slutsatser. Detta är mycket allvarligt eftersom studierna i fråga är så osäkra och bygger på orealistiska förutsättningar.

Våra avvikande bedömningar när det gäller de ekonomiska övervägandena kan sammanfattas i följande punkter:

1. Utredningen underskattar grovt den omedelbara och säkra strukturella belastningen på statsfinanserna och bytesbalansen som medlemsavgiften på omkring 20 miljarder kronor per år, eller drygt 1 % av BNP, medför. Alla de möjliga skatteförändringar, avgiftshöjningar och nedskärningar som anvisas för finansieringen av medlemsavgifterna är eller bör redan vara in-tecknade för att minska det nuvarande underskottet i statsbudgeten.

2. Den statsfinansiella belastningen vid ett medlemskap förstärks ytterligare av intäktsminskningar på mellan 20 och 30 miljarder kronor som kan bli effekter av den nödvändiga anpassningen av moms och punktskatter vid ett medlemskap.

3. Därtill kommer att de kostnader är underskattade, som uppkommer som följd av den ökade alkoholkonsumtionen vid ett medlemskap. De samhällsekonomiska studier som gjorts av alkoholens kostnader pekar mot totala kostnader kring 100 miljarder kronor i dag och att kraftiga prissänkningar skulle öka de samhällsekonomiska kostnaderna. Utredningen berör inte de kostnader som den ökade alkoholkonsumtionen medför, trots att de utgör en viktig beståndsdel i kalkylen av medlemskapets kostnader och intäkter. I stället för de 2–5 miljarder kronor som är angivna i bilaga 6 ligger den årliga kostnadsökningen sannolikt betydligt högre. Detta framgår av bedömningar som gjorts av socialmedicinska och sociologiska forskare. I dessa skattningar ingår då ingen "prissättning" av det ökade lidande som är förenat med alkoholmissbruk; ökad våldsbrottslighet,

kvinno- och barnmisshandel, fosterskador, familjeupplösning, lägenhetsbråk och trafikolyckor. Vi anser att svensk och internationell alkoholforskning övertygande belagt de samband som ligger till grund för vår bedömning.

4. Mot de beräknade kostnaderna skall ställas intäkter. Den viktigaste intäkten enligt utredningen, uppkommer genom ökade direktinvesteringar. De beräkningar som dessa kalkyler baseras på är ytterligt osäkra. I bilaga 7 till den samhällsekonomiska EG-konsekvensutredningen skriver författarna följande:

"Osäkerheten förknippad med kvantitativa skattningar gör att tyngdpunkten i rapporten ligger på kvalitativa resonemang, dvs. slutsater om i vilken riktning effekterna går. De kvantifieringar som ändå genomförs ska uppfattas som illustrationer av möjliga utfall snarare än prognoser." s. 10 bilaga 7.

Utredningsmaterialet är därför inte prognoser utan närmast teoretiska räkneexempel. Trots dessa klargörande anger författarna senare i rapporten procentsatser som på hundradelen när anger skillnaden mellan olika alternativ när det gäller investeringsflöden och BNP-tillväxt. Kvantifieringarna saknar egentligen relevans och har också starkt kritiserats av oberoende expertis på området.

Resonemangen förs i två steg. Först behandlar författarna hur direktinvesteringarna kan tänkas utvecklas och därefter bedömer man påverkan på samhällsekonomin. Man för en lång diskussion kring hur investeringarna kan tänkas utvecklas i de olika alternativen. Men den enda faktiska undersökning som behandlar frågan om hur de utländska företagens investeringsvilja skulle skilja sig åt vid ett EES-alternativ i förhållande till medlemskap visar på mycket blygsamma skillnader.

Det andra ledet i undersökningen består av en simulering av vilka effekter som kan tänkas uppstå på samhällsekonomin vid olika antaganden om direktinvesteringarnas utveckling under en tioårsperiod. Här tillförs ytterligare antaganden som gör det än mer befogat att tala om resultaten som räkneexempel och illustrationer. Resultaten presenteras på en detaljeringsnivå som på intet sätt står i proportion till graden av säkerhet i data. Reservationerna är glömda.

Dessa räkneexempel ligger därefter i bilaga 6 om den offentliga sektorn som underlag för de beräknade intäkterna från direktinvesteringarna på mellan 7 och 30 miljarder kronor per år. Det som i utgångsrapporten var illustrationer av möjliga utfall blir därigenom fakta och underlag för utredningens ställningstaganden. Vi anser att dessa räkneexempel inte är mer än illustrationer av möjliga utfall och att de definitivt inte kan användas som underlag för beslut på det sätt som skett av utredningen.

5. Vi konstaterar således att säkra beräkningar låter sig göras av medlemsavgifterna på kort sikt till EG/EU. På längre sikt kan ytterligare avgiftshöjningar aktualiseras. Någorlunda säkra beräkningar går även att göra av bortfallet av skatteintäkter vid medlemskapet samt att medlemskap helt underminerar grunden för svensk alkoholpolitik med stora kostnader och sociala skadeverkningar som följd. De sammanlagda kostnaderna uppgår till minst 50 miljarder kronor per

är (Fölster, Lindström 1993). Mot dessa kostnader sätter utredningen förmodade vinster av ett medlemskap som grundas på mycket osäkra kalkyler.

6. Vi anser att utredningen alltför lätt förbigått de sociala kostnader som är förenade med skatteförändringar, avgiftshöjningar och nedskärningar av social service och sociala förmåner som måste till för att neutralisera den belastning som uppkommer på statsfinanser och bytesbalansen vid ett medlemskap. Som exempel kan nämnas den i bilaga 6 föreslagna höjningen av fastighetsskatten. Ytterligare höjningar av boendekostnaderna kan enbart ske till priset av sänkt boendestandard för hushållen och övergivande av den sociala bostadspolitikens mål.

7. Utredningen menar att det vilar en osäkerhet kring EES-avtalet som skulle hindra företag från att investera i Sverige. Såvitt vi kan förstå har frihandelsavtal alltid varit uppsägningsbara. Sverige har i 20 år haft frihandelsavtal med EG, som varit uppsägningsbart. Detta har inte negativt påverkat investeringarna och avtalen har inte sagts upp eller ens ifrågasatts. Utredningen överbetonar EES-avtalets osäkerhet.

8. Vår bedömning är att ett medlemskap i EG/EU medför oacceptabla samhällsekonomiska påfrestningar på kort och medellång sikt och detta i ett läge som endast kan jämföras med 1930-talets depression. De ökade påfrestningarna drabbar hårdast befolkningsgrupper med små ekonomiska marginaler, med stort behov av offentlig service, resp. med osäker anknytning till arbetsmarknaden.

9. Mot denna bakgrund är det vår uppfattning att medlemskap i EG/EU under de förutsättningar som nu är aktuella utgör ett hot mot jämställdheten mellan män och kvinnor. Fortsatta nedskärningar av den offentliga sektorn drabbar kvinnornas sysselsättning, liksom den offentliga service som de är beroende av för att kunna förvärvsarbeta.

2. Konsekvenser för den sociala välfärden och jämställdheten

En förändrad välfärd

Av bilaga 6 framgår att kostnaderna för ett medlemskap inte kommer att kunna täckas fullt ut. Hur underskottet skall betalas är en nationell politisk fråga, menar författarna till bilaga 6 liksom utredningen. Vi anser att detta är en lek med ord. Medlemskapet kommer att leda till ökade kostnader för statskassan. Dessa kostnader måste finansieras och risken är uppenbar att de besparingar och/eller avgiftshöjningar som då sker drabbar dem som redan är mest sårbara och befinner sig längst ut i marginalen på arbetsmarknaden.

Redan EES-avtalet riskerar att leda till ökade klasskillnader. Dessa tendenser förstärks genom medlemskapet. När verksamheter vars lönenivåer ligger högt i Sverige relativt andra länder utsätts för konkurrens antas detta leda till en ökad

lönepredning. De som har s.k. lågkvalificerade arbeten inom den offentliga sektorn kommer att möta detta i form av en långsammare löneutveckling än de privat anställda. Medlemskapet antas medföra en ökning av svart arbetskraft, vilket även kan hålla lönenivåerna nere. Vidare påtalar man att fattigdomen kommer att öka vid ett medlemskap. Vid ett genomförande av EMU kommer sannolikt arbetslösheten att stiga långsiktigt, och den s.k. hysterisiseffekten innebära att stora grupper permanent utestängs från arbetsmarknaden.

Utredningen har inte behandlat dessa problem. I en utredning som skall belysa konsekvenserna ur välfärdssynpunkt vid olika anslutningsalternativ borde dessa effekter ha uppmärksamats mer. De kommer på sikt att förändra förutsättningarna för den svenska välfärdsmodellen. Riskerna för ett permanent tvätredjedelssamhälle ökar, ju närmare anknytningen blir till EU. Farorna måste ställas i relation till de förväntade vinsterna. Välfärd ur svensk synvinkel är inte enbart pengar, det handlar om en jämlik fördelning och en solidarisk människosyn. Dessa värden riskerar att undermineras genom den ekonomiska anpassningen till EU.

Även vid ett utanförskap skulle Sverige på olika sätt vara tvungen att anpassa sig efter marknadens villkor, det är dock synnerligen oklart på vilket sätt och i vilken omfattning.

Funktionshindre

Människor med olika former av funktionshinder är mer än andra beroende av en väl fungerande offentlig sektor. Besparingar, nedskärningar, effektiviseringar etc. drabbar mest de personer som har störst behov av service. Funktionshindrade har ingen valfrihet, man kan helt enkelt inte välja bort sitt behov av stöd utan att följden blir direkt försämrade livskvalitet. Redan i dag genomförs kraftiga avgiftshöjningar inom den sociala sektorn, avgifter som just drabbar de som behöver servicen. Många upplever i dag att service både försämras och blir kraftigt dyrare.

Vid ett medlemskap föreligger en uppenbar risk att statsbudgeten får ett bortfall på 50 miljarder kronor, medan de förväntade inkomstökningarna är osäkra. De nedskärningar och avgiftshöjningar som denna förändring kan komma att driva fram innebär en påtaglig risk ur handikappsynpunkt. Detta har utredningen helt försummat. Även om direktinvesteringarna skulle öka vid ett medlemskap och på sikt innebära en tillväxt av BNP, så riskerar de som behöver den offentliga sektorns stöd mest att få betala denna osäkra framtidsinvestering. Formellt kan man säga att det handlar om nationella prioriteringar, men ju mer statskassan urholkas på pengar desto större blir riskerna.

Det är viktigt att påtala den oro som finns inom den svenska handikapprörelsen för att ett medlemskap skulle påverka synen på funktionshinder i Sverige. Den katolska socialläran har en helt annan syn på funktionshindrades individuella

rättigheter, dvs. man utgår från att familjen ger det grundläggande stödet. Den funktionshindrade betraktas inte som en individ med egna rättigheter. Om man tror att man skall kunna påverka EU-länderna med den svenska synen, så kan också motsatsen inträffa; att vi får en mer europeisk syn på handikappfrågorna.

Kvinnors arbete och jämställdheten

Utredningen har som uppdrag att bedöma konsekvenser för jämställdheten vid de olika integrationsalternativen. Genom att inte närmare analysera de risker som är knutet till ett medlemskap när det gäller t.ex. kvinnors framtida arbetsmarknadsmöjligheter har utredningen enligt vårt förmenande inte fullgjort sitt uppdrag.

De förväntade ökningarna i statsbudgetens underskott kan enligt bilaga 6 om den offentliga sektorn, mötas på olika sätt:

- Effektivisering och rationalisering; som leder till produktivitetsutveckling.
- Koncentrerat serviceutbud; där verksamheter läggs ned eller minskar i omfattning.
- Ändringar som innebär större barngrupper, färre anställda, vilket redan leder till försämrad kvalitet.
- Långsammare löneutveckling; lägre lön för lågutbildade kvinnor.
- Avgifts- och skattehöjningar; ökad klasskiktning i efterfrågan.

Vilka effekter dessa förändringar leder till vet vi fortfarande väldigt lite om, trots att de redan nu genomförs för fullt i de flesta kommuner. De införs på den del av arbetsmarknaden som traditionellt är kvinnornas och påverkar både serviceutbud och efterfrågan på arbetskraft.

Sett i förhållande till andra länder går dessa åtgärder in på de sektorer som är unika för den svenska välfärdsstaten; utbildning, vård och omsorgsarbetet för unga och gamla. Skillnaderna i offentlig konsumtion mellan Sverige och EGländerna kan främst hänföras till det område som kallas social offentlig konsumtion, dvs. socialtjänst (barnomsorg och äldreomsorg) samt sjukvård. Omfattningen av dessa verksamheter har ett direkt samband med kvinnors arbetsmarknadsdeltagande. I många andra länder utförs dessa tjänster i privat regi som oavlönat arbete av kvinnorna i hemmen.

Höjda avgifter minskar efterfrågan. Avgiftshöjningarna sker nu främst inom de områden där avgifterna täcker en mindre del av kostnaderna. Resultatet är att höginkomsttagaren fortfarande efter avgiftshöjningar kan erhålla en skatte-subventionerad tjänst som låginkomsttagaren inte längre har råd att efterfråga. Vi kommer därigenom att möta en omfördelning från låg- till höginkomsttagare när det gäller konsumtion av offentliga tjänster.

Dessa mekanismer kommer att innebära att de lågavlönade kvinnorna får problem med att både behålla eller finna nya arbeten samt efterfråga vård och

omsorgstjänster.

Budgetunderskott och krav på nedskärning av de offentliga utgifterna är ingenting nytt. I EG-länderna har denna process pågått länge. Erfarenheter från dessa länder pekar på att kvinnorna tryckts ut mot marginalen av arbetsmarknaden. I en nyligen publicerad rapport om förhållandena för kvinnor på arbetsmarknaden i EG rapporteras att de kvinnor som blivit arbetslösa i t.ex. i samband med olika strukturförändringar haft oerhört svårt att få ett nytt arbete, många har blivit långvarigt arbetslösa (Meulders D., Plasman R., Stricht V.V. 1993). Många av de nya arbetena är tillfälliga, de flesta deltidsarbete och ofta på kort deltid.

En differentiering bland kvinnorna, som författarna av bilaga 6 anger som resultat av de nya produktionsformerna inom tjänstesektorn, är sannolik. Skillnaderna mellan de som har utbildning eller som kan vidareutbilda sig inom sitt arbets ram och de som inte har denna möjlighet kommer också troligtvis att bli större.

Många kvinnor som i dag arbetar med olika typer av omsorgsverksamhet kommer att utföra sitt arbete som anställda av privatpersoner i deras hem. Privatiseringen riskerar att gå hand i hand med en klassvis differentiering och alltmer likna utvecklingen i många länder på kontinenten.

Offentliga sektorn har varit en avgränsad del av arbetsmarknaden där kvinnor varit en attraktiv arbetskraft. Vid internationella jämförelser finner vi att ju högre andel sysselsatta i offentlig verksamhet ju högre är sysselsättningsnivån för kvinnor (Furåker B. 1993). Den svenska eller skandinaviska välfärdsmodellen är exempel på detta. Staten har givit förutsättningar för kvinnors lönearbete som barnomsorg, särbeskattning och föräldraomsorg. Genom att dessa förutsättningar undermineras minskar många kvinnors ekonomiska försörjningsmöjligheter.

Svenska studier av industriomvandlingen har visat att kvinnor som förlorat ett industriarbete haft en alternativ arbetsmarknad i den offentliga sektorn. I dag finns inte detta alternativ. I stället sker en omfattande omvandling av både industri och tjänstesektorn. Det finns en uppenbar risk att de kostnader som följer av ett medlemskap kommer att leda till drastiska förändringar av den offentliga sektorns verksamhet och därmed kvinnors möjligheter till lönearbete framöver.

Utredningen kommer fram till slutsatsen att medlemskapet inte kommer att medföra några större ekonomiska belastningar. Vi menar att en lika sannolik bedömning är att medlemskapet kan innebära omfattande belastningar på de offentliga budgetarna på kort sikt och medellång sikt som motsvarar 50 miljarder kronor. Detta skulle kunna innebära en sänkning av sysselsättningsnivån inom den offentliga sektorn på ett par hundra tusen anställda.

Sammanfattning

Med ovanstående som grund reserverar vi oss mot utredningens slutsatser om de olika alternativens för- och nackdelar. Vi finner tvärtemot utredningen att kostnaderna för ett medlemskap sannolikt kommer att överstiga på såväl kort som medellång sikt de intäkter som är möjliga att förutse. Dessutom har man vare sig analyserat eller vägt de konsekvenser som uppstår vid de olika alternativen, när det gäller ökad klasskiktning och ojämlikhet. Vi finner det därför anmärkningsvärt att utredningen så entydigt uttalat sig för medlemskap.

Referenser

Abrahamsson, P. (1993): Socialpolitikmodeller i Europa: forskelle og konvergens, Nordisk Sosialt Arbeid 1/1993, s. 3–14.

Access to Coaches (1991): Transport for People with Mobility Handicaps, CEMT, Paris.

Access to Taxis (1992): Transport for People with Mobility Handicaps, CEMT, Paris.

Acker, J. (1992): Kvinnors och mäns liv och arbete, SNS Förlag, Stockholm.

Andersen, A., Carlsen, S. (1991): Godt begynt... – Ligestillingsrapport om arbejdet med regeringens handlingsplan for ligestilling 1987–1990, Ligestillingsrådet, København.

Andersson, T. (1993): Den svenska industrins expansion i utlandet i Andersson, T. (red.) Den långa vägen – den ekonomiska politikens begränsningar och möjligheter att föra Sverige ur 1990-talets kris, Industrins Utredningsinstitut (IUI), Stockholm.

Andersson, T., Fredriksson, T. (1993): Sveriges val, EG och direktinvesteringarna. Rapport till EG-konsekvensutredningen, Samhällsekonomi, bilaga 7, Allmänna förlaget, Stockholm.

Arbetsmarknadsdepartementet (1993): Kvinnors arbetsmarknad – 1990-talet – återtågets årtionde? Ds 1993:8, Stockholm.

Asslani, M. (1992): En demografisk bild av förändringarna av kvinnornas situation i Iran efter den islamiska revolutionen, Stockholms universitet: stencil.

Bernitz, U. (red.) (1993): Vad betyder EG? En lärobok om den europeiska gemenskapen, SNS Förlag, Stockholm.

Breidensjö, M. (1993): Mot bättre arbetsmiljö – om EG, arbetsmiljö, standardisering, TCO, Stockholm.

Bulmer, S., George, S., Scott, A. (ed.) (1992): *The United Kingdom and EC Membership Evaluated*, Pinter Publishers, London.

Bynoe, I., Oliver, M., Barnes, C. (1991): *Equal Rights for Disabled People, The case for a new law*, Institute for Public Policy Research, London.

Byre, A. (1992): *EC Social Policy and 1992. Laws, cases and materials*, Kluwer, Deventer, Nederländerna.

Callender, C. (1991): *Women's participation in actions co-financed by the European Social Fund*, Institute of Manpower Studies, Brighton.

Cecchini, P. (1988): *Europas inre marknad 1992*, SNS Förlag, Stockholm.

Chassard, Y. (1992): *The Convergence of Social Protection objectives and Policies: A New Approach in Social Europe*, supplement 5/92, EG-kommissionen, Bryssel.

Chassard, Y., Quintin, O. (1992): *Social Protection in the European Community: Towards a convergence of policies*, *International Social Security Review* Vol.45, 1-2/92, S 91-108, Geneva.

Clayton, S., Crosby, F. (1992): *Justice, Gender and Affirmative Action*, The University of Michigan Press.

Croxen John, M. (1988): *The Vocational Rehabilitation of Disabled Women in the European Community, Programme of Research and Actions for the Social Integration of Disabled People*, V/600/89, Bryssel.

Dahlberg, A. (red.) (1992): *Kvinnoforskare om kvinnorna och Europa, Konferensrapport*, Stockholm.

Daunt, P. (1991): *Meeting Disability, A European Response*, Cassell, London.

Det Økonomiske og Sociale Utvalg (1989): *Sociale Aspekter af det indre marked*, Bryssel.

Dreyfus, F-G., Morizet, J., Peyrard, M. (ed.) (1993): *France and EC Membership Evaluated*. Pinter Publishers, London.

Due, J., Madsen, J. Strøby Jensen, C. (1992): *EF & den sociale dimension. En sociologisk analyse*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, Danmark.

ECRS (1992): *The Status of Deaf Women*, Bryssel.

EES-avtalets bilagor med rättsakter (1992): Band 1, Social trygghet, ömsesidigt erkännande av yrkesbehörighet, EES-avtalets bilagor VI och VII, Allmänna förlaget, Stockholm.

EES-avtalets bilagor med rättsakter (1992): Band 5, Hälsa och säkerhet i arbetet, arbetsrätt samt lika behandling för kvinnor och män, miljö, EES-avtalets bilagor XVIII och XX, Allmänna förlaget, Stockholm.

EES-avtalets bilagor med rättsakter (1992): band 6, Produktansvar, energi, fri rörlighet för arbetstagare, etableringsrätt, immateriell äganderätt, konsumentskydd, statistik, EES-avtalets bilagor III, IV, V, VIII, XVII, XIX och XXI, Allmänna förlaget, Stockholm.

EG-kommissionen (1988a): Report on the Implementation of the Council Recommendation on the promotion of Positive Action for Women, Bryssel.

EG-kommissionen (1988b): Positive Action Programme for Female Staff of the Commission, Bryssel.

EG-kommissionen (1990a): Mothers, Fathers and Employment, Bryssel.

EG-kommissionen (1990b): Families and Policies – Evolutions and Trends in 1988–1989, Bryssel.

EG-kommissionen (1990c): Jämställdhet mellan kvinnor och män – EG:s tredje handlingsprogram 1991–1995.

EG-kommissionen (1990d): Childcare in the European Communities 1985–1990, Women of Europe supplements, Bryssel.

EG-kommissionen (1990e): The Impact of the Completion of the Internal Market on Women in the European Community, Bryssel.

EG-kommissionen (1990f): The labour Market. Initiatives and texts adopted in the social field in 1990, Social Europe 3/90, Bryssel.

EG-kommissionen (1991a): Europe against cancer. Public Health: Initiatives and texts adopted in 1990, Social Europe 1/91, Bryssel.

EG-kommissionen (1991b): The European Social Fund, Social Europe 2/91, Bryssel.

EG-kommissionen (1991c): Equal opportunities for women and men, Social Europe 3/91, Bryssel.

EG-kommissionen (1991d): The Impact of the Single Market on Women's Employment in the Textile and Clothing Industry, Social Europe, Bryssel.

EG-kommissionen (1991e): Eurobarometer – Life Styles in the European Community, Bryssel.

EG-kommissionen (1991f): Women and Men of Europe Today – attitudes towards Europe and Politics, Women of Europe Supplements, Bryssel.

EG-kommissionen (1992a): First report on the application of the Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers, Social Europe 1/92, Bryssel.

EG-kommissionen (1992b): The 1991 Social Year, Social Europe 2/92, Bryssel.

EG-kommissionen (1992c): Social security for persons moving within the Community, Social Europe 3/92, Bryssel.

EG-kommissionen (1992d): Mod et Solidaritetens Europa KOM(92)542, Bryssel.

EG-kommissionen (1992e): Employment in Europe, Luxemburg.

EG-kommissionen (1992f): NOW – Implementation, Bryssel.

EG-kommissionen (1992g): Report by the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation and results of the HELIOS programme (1988–1991), SEC(92)1206 final, Bryssel.

EG-kommissionen (1992h): Statistical Data Concerning the Participation of Women in Political and Public Decision-making, Bryssel.

EG-kommissionen (1992i): Employment Equality and Caring for Children, Bryssel.

EG-kommissionen (1992j): Professional mobility in Europe, family aspects and business practices, Bryssel.

EG-kommissionen (1992k): The regulation of working conditions in the Member States of the European Community, Volume 1, Social Europe, supplement 4/92, Bryssel.

EG-kommissionen (1992l): The convergence of social protection objectives and policies, Social Europe, Supplement 5/92, Bryssel.

EG-kommissionen (1992m): Den framtida utvecklingen av den gemensamma transportpolitiken, EG:s vitbok om transportpolitik, Bryssel.

EG-kommissionen (1993a): Implementation of the Third Action Programme on Equal Opportunities 1991–1995, Bryssel.

EG-kommissionen (1993b): Employment in Europe, Bryssel.

EG-kommissionen (1993c): 1993: European Year of Older People and Solidarity between generations. Social Europe 1/93.

EG-kommissionen (1993d): Second report on the application of the Community Charter of the Fundamental Rights of Workers, Social Europe, Supplement 1/93, Bryssel.

EG-kommissionen (1993e): Evaluation of Women's Involvement in European Social Fund Co-financed Measures in 1990, Social Europe, Supplement 2, Bryssel.

EG-kommissionen (1993f): Green Paper. European Social Policy. Options for the Union, COM(93)551, Svensk översättning utges av arbetsmarknads- och socialdepartementen.

EG-kommissionen (1993g): Growth, Competitiveness, Employment. The Challenges and Ways Forward into the 21st Century, White Paper, COM(93)700 final, Bryssel.

EG-kommissionen (1993h): Communication concerning the application of the Agreement on Social Policy, presented by the Commission to the Council and to the European Parliament, den 15 december 1993.

Elmér, Å. (1989): Svensk socialpolitik, Liber AB, Stockholm.

ER-consultants (1990): An Evaluation Study of Positive Action in Favour of Women, EG-kommissionen, Bryssel.

ERASMUS Directory (1993): Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg.

Esping-Andersen, G. (1990a): The Three Worlds of Welfare Capitalism, TJ Press, Padstow.

—, (1990b): The Three Political Economies of the Welfare State, International Journal of Sociology, vol. no. 20, nr 3, s. 92–123.

ETUI (1987): Women and Trade Unions in Western Europe, Bryssel.

Eurodiagnostic, februari 1993.

European Human Rights Foundation (1993): Homosexuality: A European Community Issue, Waaldijk, K., Clapham, A. (red.) Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.

Eurostat (1993a): Social Protection Expenditure and Receipts 1980–1991, Luxemburg.

Eurostat (1993b): EES i siffror, SCB, Stockholm.

Eurostat (1993c): Rapid reports – women in the European Community. Population and social conditions, No 10.

FKF Debatt (1993): De ekonomiska trygghetssystemen – i ett historiskt och internationellt perspektiv, Försäkringskassaförbundet, Stockholm.

Flötten, T. (1992): Funksjonshemmede i Europa, Fagbevegelsens senter for forskning, utredning og dokumentasjon, FAFO-rapport nr. 139, Oslo.

Foreign Press Center, Japan (1993): Public Opinion Survey on Sexual Equality, stencil.

Francioni, F. (ed.) (1992): Italy and EC Membership Evaluated, Pinter Publishers, London.

Gardeström, L. (1981): Leva med handikapp, Villkor – Samhällsstöd, Håkan Ohlssons Förlag, Stockholm.

Gonäs, L. (1991): En fråga om kön: Kvinnor och män i strukturuomvandlingens spår, Arbetslivscentrum, Stockholm.

Gustafsson, S. (1988): Income Taxes and Womens Economic Dependency – A Comparison of West Germany and Sweden, Arbetslivscentrum, Stockholm.

Göransson, B. (1992): Gemenskapen och välfärden, TCO, Stockholm.

Handikappförbundens Centralkommitté (1990): Det här är HCK, HCK:s kontorstryckeri, Stockholm.

Handikappförbundens Samarbetsorgan (1993): Svenskt handikapparbete i ett EG-perspektiv, Rapport 2, Stockholm.

HANSE (1993): Varje fråga har en handikappaspekt, HANSE:s slutrapport till regeringen (S 91:13), Stockholm.

Hansson, G., Stenelo, L.-G. (red.) (1990): Makt och internationalisering, Carlssons, Stockholm.

Heyer, R. (1992): EF:s sosialpolitikk etter Maastricht-motet: Mot en europeisk velferdsstat? Internasjonal Politikk 50(3), s. 323–334.

Höjer, K. (1952): Svensk socialpolitisk historia, P.A. Norstedt & Söners förlag, Stockholm.

Hörburger, H. (1990): Europas Frauen fordern mehr – Die Soziale Dimension des EG-Binnenmarktes am Beispiel der spezifischen Auswirkungen auf Frauen, Hans Böckler Stiftung, Marburg:Schuren.

Jacobsson, R. (1992): Frågor och svar om: Kvinnor och Europa, Civilingenjörsförbundet, Stockholm.

Jagrén, L. (1993): De dominerande storföretagen i Andersson, T. (red.) Den långa vägen – den ekonomiska politikens begränsningar och möjligheter att föra Sverige ur 1990-talets kris, Industrins Utredningsinstitut, (IUI), Stockholm.

- Jortay m.fl. (1991): Evaluation of the Impact of the single market's Completion on Women's Employment in the Banking Sector, EG-kommissionen, Bryssel.
- Jämställdhetsombudsmannen (1993): Positive Action – Jämställdhetsarbete inom EG, Stockholm.
- Jämställdhetsombudsmannen (1993): Fast i kassan – en studie av dagligvaruhandeln, Stockholm.
- Jørgensen, C.E. (1992): EG:s miljöpolitik inom kemikalieområdet, Naturskyddsföreningen, Stockholm.
- Keatinge, P. (ed.) (1991): Ireland and EC Membership Evaluated, Pinter Publishers, London.
- Konsumentverket (1993): Hur påverkas konsumenterna av EES? Stockholm.
- Konjunkturrådet (1992): Konjunkturrådets rapport 1992, Hans T:son Söderström (red.), SNS Förlag, Stockholm.
- Korpi, W., Palme, J. (1993): Socialpolitik, kris och reformer: Sverige i internationell belysning, Rapport till Ekonomikommisionens betänkande, Nya villkor för ekonomi och politik, SOU 1993:16, Bilagedel 2, s. 135–170, Allmänna förlaget, Stockholm.
- Kvinnobilder (1991): En bok om kvinnor med handikapp, Almqvist & Wiksell Förlag AB, Arlöv.
- Laffan, B. (1992): Integration and co-operation in Europe. UACES, London. Routledge, New York.
- Landstingsförbundet (1992): Landstingen och EG, Konsekvenser, Stockholm.
- Landstingsförbundet (1993): Valfärden och Europaintegrationen, Stockholm.
- Laurén, R., Lavén, H. (1992): Nya jämställdhetslagen, Publica, Stockholm.
- Lefebvre, MC. (1992): Evaluation of Women's Involvement in European Social Fund Cofinanced Measures in 1990, Bryssel.
- Leira, A. (1989): Models of Motherhood – Welfare State Policies and Everyday Practices: the Scandinavian Experience, Institut for samfunnsforskning, Oslo.
- Livsmedelsverket (1993): Vår föda 3/93.
- LO (1991): Lön och välfärd i ett internationellt perspektiv, Stockholm.
- LO (1993): Den europeiska välfärdsstatens framtid, rapport av Jan Edling, utgiven i samband med Europeiska Fackliga Samorganisationens konferens om social trygghet i Stockholm 13–14 maj 1993.

LO/TCO-kontoret, Bryssel: Nyhetsbrev under 1993.

Lundberg, L. (1993): Ekonomiska effekter av integration av varu- och tjänstemarknader i Europa i Bernitz, U. Vad betyder EG? En lärobok om den europeiska gemenskapen, SNS Förlag, Stockholm.

Lundborg, P. (1991): Den nordiska arbetsmarknaden och europaintegrationen, Söderling, I., Korkiasaari, J. (red.), i Migration och det framtida Norden, Åbo.

Lundborg, P. (1992): Svensk ekonomi och den fria arbetskraftsrörligheten. Rapport till Långtidsutredningen 1992, SOU 1992:19, bilaga 18, Allmänna förlaget, Stockholm.

Lundborg, P. (1993): Arbetskraftens fria rörlighet i Europa i Bernitz, U. Vad betyder EG? En lärobok om den europeiska gemenskapen, SNS Förlag, Stockholm.

Lødemel, I. (1991): Sosialpolitikken i EF, Fagbevegelsens Senter for Forskning, Utredning og Dokumentasjon, FAFO-rapport nr 111, Oslo.

MacRae, D. (1992): Maternity Rights – The experience of Women, PSI, London.

Majone, G. (1993): The European Community between social policy and social regulation. *Journal of Common Market Studies*, vol 31, s. 153–170.

McGwire, S. (1992): Best Companies for Women – Britain's Top Employers, Pandora, London.

Meehan, E. (1991): European Citizenship and Social Policies i *The Frontiers of Citizenship*, Vogel & Moran (red.) s. 125–154. Macmillan, London.

van Meerhaeghe, M.A.G. (ed.) (1992): Belgium and EC Membership Evaluated, Pinter Publishers, London, St. Martin's Press, New York.

Melander Stene, E (1993): Funksjonshemmede og norsk EF-anpassning, Fagbevegelsens Senter for Forskning, Utredning og dokumentasjon, FAFO-rapport nr 145, Oslo.

Meulders m.fl. (1991): Position of Women on the Labour Market Developments between 1983 and 1989–90, Bryssel.

Meulders, D., Plasman, R. (1989): Women in Atypical Employment, Bryssel.

Nielsen, R., Szyszczak, E. (1991): The Social Dimension of the European Community, Handelshøjskolens Forlag, København.

Nilsson, A. (1993): Kommunerna och EES-avtalet, Svenska Kommunförbundet och Kommentus Förlag AB, Stockholm.

Nord 1990:109, Handikappades levnadsvillkor i Norden, Nordiska Rådet, Malmö.

Nord 1991:36, Överenskommelser mellan de nordiska länderna inom arbetsmarknadsområdet, Nordiska Rådet, Köpenhamn.

Nord 1993:1, Nordisk statistisk årsbok 1993, redigerad av Nordiska statistiska sekretariatet, Köpenhamn.

Nord 1993:26, De nya nordiska företagen, Nordiska ministerrådet, Köpenhamn.

Nordisk Sosialstatistisk Komité, NOSOSKO (1992): Sosial trygghet i de nordiske land. Omfang, utgifter og finansiering 1990, Nordisk statistisk skriftserie nr. 58, Köpenhamn.

Norska utrikesdepartementet (1992): Norsk velferd og europeisk samarbeid, delrapport till Europautredningen, Oslo.

Nyström, B. (1992): EG och arbetsrätten, Publica, Stockholm.

Näsman, E. & Falkenberg, E. (1990): Parental Rights in the Work and Family Interface, Arbetslivscentrum, Stockholm.

OECD (1993): The changing course of international migration, Paris.

Odhner, C-E. (1992): Ekonomi och pengar i Europa – vägen till EMU, Tidens förlag, Stockholm.

Odhner, C-E. (1993): Arbete och löner i Europa – svensk arbetsmarknad i EES och EU. Rapport till EG-konsekvensutredningen, Samhällsekonomi, bilaga 8, Allmänna förlaget, Stockholm.

Olsson, S.E. (1990): Social Policy and Welfare State in Sweden, Arkiv, Lund.

Olsson, S. (1993): Models and Countries – the Swedish Social Policy Model in Perspective i Social Security in Sweden and Other European Countries – Three Essays. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds 1993:51, s. 15–43, Allmänna förlaget, Stockholm.

Persson, I. (1993): Svenska kvinnor möter Europa – Ekonomisk integration och social harmonisering ur ett kvinnoperspektiv, Rapport till Långtidsutredningen 1992, SOU 1992:19, bilaga 16, Allmänna förlaget, Stockholm.

Proposition 1987/88:105 om jämställdhetspolitiken inför 90-talet.

Proposition 1991/92:170 om det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, del 1.

Proposition 1992/93:159. Stöd och service till vissa funktionshindrade.

Proposition 1992/93:225. Godkännande av protokoll med justeringar av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

Pålsson, S., Quitzow, C.M. (1993): EG-rätten – Ny rättskälla i Sverige, Publica, Stockholm.

Regeringens förordningsmotiv 1992:8. Förordningsändringar med anledning av EES-avtalet. Utdrag ur Protokoll vid regeringssammanträde 1992-12-03.

RFSL, faktablad 2: Homosexuell samlevnad, augusti 1993.

Rupbery, J. & Fagan, C. (1992): Occupational Segregation Amongst Women and Men in the European Community, Bryssel.

SAF (1992): EG, EES och arbetslivet – nya regler i Sverige för företag och anställda, Stockholm.

Samhall mot år 2000 (1991): Samhall, Tullinge.

SCB (1991): Kvinnors och mäns arbetsmiljö, 1991:1, Stockholm.

SCB (1992a): Om kvinnor och män i Sverige och EG, Stockholm.

SCB (1992b): Man är chef, Stockholm.

SCB (1993): AKU, första kvartalet 1993.

Schweitzer, C.C., Karsten, D. (ed.) (1992): The Federal Republic of Germany and EC Membership Evaluated, Pinter Publishers, London.

Smyth, A. (1992): Strategies for the Promotion of Women in politics, University College Dublin, Irland.

Socialdepartementet (1993): EG-domstolen och jämställdheten – En rättsfallsöversikt, Ds 1993:7, Stockholm.

Socialstyrelsen (1993): Health Care and Social Services in Seven European Countries, Modin-Tryck, Stockholm.

SOU 1991:46, Handikapp Velfärd Rättvisa, betänkande av 1989 års Handikapputredning, Allmänna förlaget, Stockholm.

SOU 1991:67, Samhall i går, i dag, i morgon, Allmänna förlaget, Stockholm.

SOU 1991:97, En väg till delaktighet och inflytande – tolk för döva, dövblinda, vuxendöva, hörselskadade och talskadade, betänkande av 1989 års Handikapputredning, Allmänna förlaget, Stockholm.

SOU 1992:19, Långtidsutredningen 1992, Allmänna förlaget, Stockholm.

- SOU 1992:26, Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden, delbetänkande av Utredningen om socialförsäkringen och EG, Allmänna förlaget, Stockholm.
- SOU 1992:52, Ett Samhälle för Alla, Handikapputredningens slutbetänkande, Allmänna förlaget, Stockholm.
- SOU 1993:7, Löneskillnader och lönediskriminering – Om kvinnor och män på arbetsmarknaden, Allmänna förlaget, Stockholm.
- SOU 1993:30, Rätten till bistånd, delbetänkande av Socialtjänstkommittén, Allmänna förlaget, Stockholm.
- SOU 1993:80, Statsförvaltningen och EG, betänkande av Utredningen om statsförvaltningen och EG, Allmänna förlaget, Stockholm.
- SOU 1993:115, Social trygghet och EES, slutbetänkande av Utredningen om socialförsäkringen och EG, Allmänna förlaget, Stockholm.
- Statens Handikappråd (1992): Handikapprörelsen i Sverige, Stockholm.
- Steiner, J. (1990): Textbook on EEC-law, Blackstone Press, London.
- Streeck, W. (1993): Europeisk socialpolitik efter Maastricht: social dialog och subsidiaritet, Research Report No. 2. Arbetslivscentrum, Stockholm.
- Ståhl, A., Brundell-Freij, K., Makir, M. (1993): Anpassningen av kollektivtrafiken i går, i dag, i morgon, TFB-rapport 1993:13, Transportforskningsberedningen, Stockholm.
- Svenska Kommunförbundet (1992): Kommunala konsekvenser av medlemskap i EG, Kommentus Förlag AB, Stockholm.
- Svenska Kommunförbundet (1993): Financing and Production of Social Welfare Services – Some Local Level Impacts of Internationalization. Rapport från seminarium i Bryssel i juni 1993 om trender i europeiska socialförsäkrings-system. Modin-Tryck AB, Stockholm.
- TCO (1992): Demokrati och fackligt inflytande i ett integrerat Europa. Kongressrapport 1993.
- TCO (1993): Välfärdspolitiska utmaningar – tre europeiska traditioner. Kongressrapport 1993.
- TCO (1993): Kamp för ett socialt Europa. En debattskrift från TCO:s EG-råd.
- Therborn, G. (1991): Staten och människornas välfärd i Utsikt mot Europa. Bokförlaget Bra Böcker, Höganäs.

Titmuss, R. (1974): *Social Policy: An Introduction*, Georg Allen & Unwin, London.

–, (1976): *Essays on "The Welfare State"*, Georg Allen & Unwin, London.

Turner, C. (1991): *Directory of Womens Local Employment Initiatives in the European Community Grant-aided by the EEC Commission in the Period 1987–1990*, Bryssel.

UNCTAD (1993): *World Investment Report 1993: Transnational Corporations and Integrated International Production*, New York.

Utrikesdepartementet (1990): *Kvinna i Europa – Om EG och jämställdheten*, 1990:3, Stockholm.

Utrikesdepartementet (1992): *Maastricht-fördraget om Europeiska Unionen – i korthet*, Fakta Europa 1992:3, Stockholm.

Utrikesdepartementet (1993): *Kvinna i Europa – Om EG och jämställdheten*, Fakta Europa 1993:3, Stockholm.

Utrikesdepartementets Handelsavdelning (1991): *Den sociala dimensionen och Europasamarbetet*, Rapport från ett seminarium i februari 1991, Stockholm.

Utrikesdepartementets Handelsavdelning (1992a): *Avtalet om Europeiska Ekonomiska Samarbetsområdet – EES-avtalet februari 1992*, Stockholm.

Utrikesdepartementets Handelsavdelning (1992b): *Romfördraget – Fördrag om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen*.

Utrikesdepartementets Handelsavdelning (1992c): *Maastrichtfördraget – Fördraget om Europeiska unionen*.

Utrikesdepartementets Handelsavdelning (1993a): *Sverige–EFTA–EG 1992*, Allmänna förlaget, Stockholm.

Utrikesdepartementets Handelsavdelning (1993b): *Ekonomiska konsekvenser av ett svenskt medlemskap i EG/EU*, Stockholm.

Utrikesdepartementets Handelsavdelning (1993c): *En marknad utan gränsformaliteter och gränskontroller – läget inom EG. En rapport från den interdepartementala arbetsgruppen för utredning av frågor om gränskontroller och gränsformaliteter i ett EG-medlemskapsperspektiv*.

Vaiou, D. m.f. (1991): *Women of the south in European integration: problems and prospects*, Bryssel.

Westerhäll, L. (1993): *Socialförsäkringar och EG*, Nerenius & Santérus Förlag, Göteborg.

Wise, M., Gibb, R. (1993): Single Market to Social Europe: The European Community in the 1990s, Longman Scientific & Technical, Harlow, Storbritannien.

Wissenschaftliches Zentrum für Berufs- und Hochschulforschung der Gesamthochschule (1992): Student Mobility within ERASMUS 1991/91, Kassel.



Att läsa

Att förstå EG

Sveriges framtid i Europa.

Viklund, Daniel

Norstedts Juridik, 1993.

EG-boken

Lagerkrantz, Johan och Nordlöf-Lagerkrantz, Ulla

Publica, 1993.

EUROPA ABC

Termer och förkortningar i Europasamarbetet.

Bergström, Niklas

Utrikesdepartementet 1993.

Europeiska gemenskapen

– från idé till verklighet.

EG-delegationen i Sverige, 1992.

Fakta Europa

Arbetsmiljön och EG, 1991

Jordbrukspolitiken, 1991

Biståndet och EG, 1991

Regionalpolitiken, 1992

EES-avtalet i korthet, 1992

Maastrichtfördraget om Europeiska unionen – i korthet, 1992

EG:s småföretagsprogram, 1993

Livsmedelspolitiken och EG, 1993

EG, kulturen och medierna, 1993

Kvinna i Europa – Om EG och jämställdheten, 1993
Miljöpolitiken och EG, 1993

Fakta Europa, faktablad, nyhetsbrev, Vem vet vad och diverse broschyrer ingår i ett prenumerationspaket som heter Allt om EG från Sekretariatet för Europainformation.

I Europa

Sverige i ett EG-perspektiv.
Nilsson, Håkan
Media Nova, 1993.

Megaexpress

En bok om EG.
Bernhard, Patrik (red.)
Kulturföreningen EPA, 1993.

Sverige och EG

Det nya Europa – hot eller möjlighet?
Färm, Göran
Brevskolan, 1993.

Vad betyder EG?

En lärobok om den europeiska gemenskapen.
Bernitz, Ulf m.fl.
SNS Förlag, 1993.

Kommittédirektiv

Utredning om konsekvenser för den sociala välfärden och för jämställdheten mellan kvinnor och män i Sverige vid olika former av deltagande i den västeuropeiska integrationen

Dir 1993:21

Beslut vid regeringssammanträde 1993-02-18

Chefen för Socialdepartementet, statsrådet B. Westerberg anför.

Mitt förslag

Jag föreslår, efter samråd med statsrådet Dinkelspiel, att en kommitté tillkallas med uppdrag att belysa konsekvenser för den sociala välfärden och för jämställdheten mellan kvinnor och män vid olika former av svenskt deltagande i den västeuropeiska integrationen.

Bakgrund

Den offentliga välfärdspolitiken i Sverige är i ett internationellt perspektiv väl utvecklad. Den har också en stark folklig förankring.

Idag sker en översyn av delar av välfärdssystemet. Syftet är att dämpa kostnadsutvecklingen och öka effektiviteten men också att öka valfriheten och öppna möjligheter för fler verksamhetsformer. Grundtanken, att staten, landstingen och kommunerna har ett ansvar för den sociala välfärden, är emellertid inte ifrågasatt.

Vad gäller jämställdheten mellan kvinnor och män har Sverige i ett internationellt perspektiv nått långt. Exempelvis är den kvinnliga förvärvsfrekvensen högre än i något annat land samtidigt som nativiteten är bland de högsta i Europa. Denna utveckling har en nära koppling till välfärdssystemets utbyggnad

under efterkrigstiden och i synnerhet sedan mitten av 1960-talet. Viktiga förutsättningar är föräldraförsäkringen, möjligheterna till tjänstledighet i samband med barns födelse och den väl utbyggda barnomsorgen. Svenska kvinnor och män har därmed goda möjligheter att förena förvärvsarbete och föräldraskap.

I många länder där t.ex. offentligt finansierad äldreomsorg och barnomsorg samt föräldraförsäkring är mindre utbyggd, tas ett visst ansvar av frivilliga organisationer eller via försäkringslösningar. Dock tar kvinnor genom obetalt arbete ett stort ansvar för dessa uppgifter. Utbyggnaden av de sociala tjänsterna är därför av stor betydelse både för att erbjuda kvinnor förvärvsarbete och för att tillhandahålla tjänster som möjliggör för kvinnor att arbeta.

Sverige har nyligen inlett förhandlingar med Europeiska gemenskaperna om ett svenskt medlemskap i EG/Europeiska unionen (EU). I det samarbete och det regelverk Sverige härvid har att ta ställning till finns givetvis en rad aspekter som berör välfärds- och jämställdhetsfrågor. Dessa har i stor utsträckning redan analyserats i samband med och omfattas av det framförhandlade EES-avtalet. Som exempel kan nämnas att den nya jämställdhetslagen (1991:433) nu är anpassad till EG:s regelverk på jämställdhetsområdet.

På området personers rörlighet kommer EES-avtalet bl.a. att innebära att Sverige ansluter sig till EG:s regelverk om social trygghet för personer som flyttar mellan länderna. Frågor om vilka förändringar i den svenska lagstiftningen som härvid kan aktualiseras, analyseras av utredningen (S 1991:03) om socialförsäkringen och EG. Med utgångspunkt i förslag om ändring av det svenska folkpensionssystemet som framlagts i ett delbetänkande har nya regler utarbetats som trätt ikraft den 1 januari 1993 (SFS 1992:1776, 1777). Utredningen arbetar nu vidare med övriga frågor om svensk socialförsäkringslagstiftning.

Välfärds- och jämställdhetspolitiken är även inom EG till övervägande del en fråga för de enskilda medlemsländerna på nationell, regional eller kommunal nivå. EG-reglerna på det sociala området fastställer huvudsakligen miniminivåer. Dessa utgör inget hinder för enskilda medlemsländer att föra en politik med högre ambitionsnivå. Sverige uppfyller redan de flesta av dessa minimiregler med god marginal. Samarbetet i övrigt inom EG på dessa områden utgörs huvudsakligen av program- och projektverksamhet. Detta gäller bland annat på handikappområdet.

Utformningen av den svenska sociala välfärds- och jämställdhetspolitiken kommer således inte att utgöra förhandlingsfrågor i de medlemskapsförhandlingar som nu inletts. Det hindrar inte att ett svenskt medlemskap i EG/EU, eller ett beslut att stanna utanför, kan antas få konsekvenser för Sveriges möjligheter att fullfölja och utveckla välfärden och jämställdheten. Dessa möjligheter påverkas i hög grad av de samhällsekonomiska konsekvenserna av ett medlemskap respektive ett beslut att stå utanför. Utvecklingen måste därför belysas i ett dynamiskt perspektiv.

Den 1 juli 1991 lämnade den dåvarande regeringen in Sveriges ansökan om medlemskap i EG till ordföranden i EG:s ministerråd. Den 1 februari 1993 inleddes medlemskapsförhandlingarna. Avsikten är att medborgarna skall ges tillfälle att ta ställning till förhandlingsresultatet under år 1994.

I den svenska debatten om ett närmare samarbete med EG har framkommit en osäkerhet om hur vår sociala välfärd och jämställdheten mellan kvinnor och män skulle komma att påverkas. Det är angeläget att dessa frågor analyseras och diskuteras, inte minst för att få underlag som belyser vad som i den svenska utvecklingen skulle styras av ett ev. EG-medlemskap och vad som i själva verket är en följd av nationella prioriteringar och värderingar respektive av andra internationella åtaganden än ett EG-medlemskap. Då den offentliga sektorn ofta är glesbygdskommunernas största arbetsgivare är det betydelsefullt att analysen även ges en geografisk dimension.

I detta arbete spelar de politiska partierna, parterna på arbetsmarknaden, handikapporganisationer, kvinnoorganisationer och andra organisationer, massmedier och andra opinionsbildare en viktig roll. Genom bl.a. delegationen för Europa-information och departementens egna informationsverksamheter stöder staten organisationslivets upplysningsverksamhet.

I syfte att bidra till att dessa viktiga frågor belyses så allsidigt och grundligt som möjligt före folkomröstningen 1994 bör en kommitté tillkallas med uppgift att belysa konsekvenserna för den sociala välfärden och för jämställdheten mellan kvinnor och män i Sverige vid olika former av deltagande i den västeuropeiska integrationen.

Regeringen har den 28 februari resp. 4 februari 1993 beslutat att genomföra motsvarande konsekvensanalyser såvitt avser samhällsekonomin i vid bemärkelse resp. miljön, utrikes- och säkerhetspolitik samt överlåtelse av beslutsbefogenheter och tillämpning av subsidiaritetsprincipen, den s.k. närhetsprincipen. Ytterligare konsekvensutredningar kan komma att beslutas senare. De olika konsekvensutredningarna bör samarbeta om uppläggnings av arbetet.

Uppdraget

Kommittén bör belysa på vilka sätt den sociala välfärden och jämställdheten i Sverige kan komma att påverkas av att Sverige blir medlem i respektive står utanför EG. Det är viktigt att undersöka huruvida villkoren för kvinnor och män eventuellt kommer att förändras på olika sätt i landets skilda delar. En central uppgift är att söka klarlägga vad i EG-samarbetet som direkt påverkar den svenska politiken och vad som även i fortsättningen avgörs på nationell nivå. Av stor betydelse i det sammanhanget är också hur de olika alternativen påverkar förutsättningarna för den ekonomiska utvecklingen i Sverige. Kommittén bör på denna punkt samråda med utredningen om de samhällsekonomiska konsekvenserna för Sverige av olika former för deltagande i den västeuropeiska integratio-

nen.

På socialförsäkringens område är bland annat omfattningen av personers rörlighet mellan länderna av betydelse. Kommittén bör därför redovisa aspekter på migrationen. Kommittén bör vidare belysa om effekterna av rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen kan komma att påverkas av ett svenskt medlemskap i EG.

Kommittén bör redovisa vilka befogenheter EG enligt Romfördraget har för gemenskapsåtgärder inom välfärds- och jämställdhetsområdena och söka belysa hur gemenskapsinitiativ (såväl regler som programverksamhet m.m.) har påverkat utvecklingen i medlemsländerna. Det kan i detta sammanhang finnas anledning för kommittén att samråda med utredningen om konsekvenserna för Sverige i fråga om överlåtelse av beslutsbefogenheter och tillämpningen av subsidiaritetsprincipen, den s.k. närhetsprincipen. Kommittén bör belysa vilka initiativ EG hittills har tagit inom välfärdens och jämställdhetens områden liksom utvecklingen i olika EG-länder.

Kommittén bör vidare belysa vad det fortsatta arbetet inom EG bl.a. på den sociala dimensionens område kan komma att innebära och hur det kan tänkas påverka utvecklingen i Sverige. Viktiga utgångspunkter för analysen är den sociala stadga som antogs av stats- och regeringscheferna i elva medlemsländer i december 1989, EG:s tredje jämställdhetsprogram liksom Maastricht-fördragets sociala protokoll och skrivningar gällande samarbetet på folkhälsoområdet.

1992 års Långtidsutredning publicerar inom kort en bilaga med titeln Svenska kvinnor möter Europa. Bilagan bör tjäna som ett underlag i kommitténs arbete.

Regeringen beslutade den 27 juni 1991 att tillkalla en utredningsman (S 1991: 13) med uppdrag att utreda vad ett svenskt medlemskap i EG eller ett kommande EES-avtal för svenskt vidkommande kan innebära för människor med funktionsnedsättningar. I uppdraget ingick även att ge regeringen underlag till ett svenskt agerande i dessa frågor. Den särskilde utredaren har löpande avgivit skrivelser och redovisningar till regeringen. Alla samhällsområden har handikappaspekter vilka är viktiga att analysera i ett helhetsperspektiv tillsammans med andra frågor.

Jag finner det därför naturligt att den nu föreslagna kommittén får behandla även frågor som rör EG och handikapp. Vid behandling av denna del av uppdraget bör kommittén samråda med företrädare för berörda handikapporganisationer. Den nämnda utredningen bör därför avslutas. Jag avser att senare återkomma till frågan om EG och handikappfrågornas långsiktiga bevakning.

Kommittén bör utöver vad jag här anfört ha stor frihet att själv välja vilka av de frågor som är relevanta för EG-debatten som den bör behandla. Det är angeläget att den genomgående så långt som möjligt söker belysa konsekvenserna såväl av ett svenskt medlemskap som av att Sverige väljer att stanna utanför Gemenskapen.

Regeringen har den 4 februari 1993 beslutat att till det samlade utrednings-

arbetet med konsekvensanalyser knyta en parlamentariskt sammansatt referensgrupp med företrädare för de politiska partierna med uppgift att följa utredningsarbetet.

Kommittén bör lämna referensgruppen fortlöpande information om sitt arbete samt inhämta gruppens synpunkter på vilka problem som kommittén särskilt bör analysera.

Resultatet av kommitténs arbete skall redovisas i ett huvudbetänkande som skall föreligga senast den 1 november 1993. Kommittén har frihet att om den så finner lämpligt initiera och publicera delbetänkanden eller expertrapporter för att belysa olika aspekter av välfärden och jämställdheten inför EG.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för Socialdepartementet

att tillkalla en kommitté – omfattad av kommittéförordningen (1976:119) – med högst 7 ledamöter för att belysa hur olika former för svenskt deltagande i den europeiska integrationen kan påverka den sociala välfärden och jämställdheten i Sverige,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att kostnaderna skall belasta femte huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Socialdepartementet)



Bilaga 1

Harmonisering av socialpolitik inom EG

Ingalill Montanari

Inledning

Integrationsprocessen i Europa håller på att gå in i ett kvalitativt nytt skede. Den gemensamma marknad som får anses som verkställd i januari 1993 skall följas av en fullständig ekonomisk integration och till vissa delar även av politisk samverkan i den Europeiska unionen, EU, enligt riktlinjerna i Maastrichtavtalet. Detta berör såväl EG:s¹ nuvarande medlemsstater som övriga europeiska länder; av EFTA-länderna har nämligen alla utom Island sökt medlemskap i den Europeiska unionen, EU.

En integration av det här slaget medför med nödvändighet *harmonisering* av många typer av politik. Om målet är att upprätta en enda gemensam inre marknad kan den politik som reglerar marknaden inte skilja sig åt från land till land. De olika medlemsstaterna har därför att se till att deras politik på relevanta områden harmoniseras, dvs. står i samklang sinsemellan, något som dock inte behöver betyda total likriktning. För att åstadkomma fri rörlighet för varor och tjänster, arbetskraft och kapital får det inte finnas några hinder i form av tullar eller tariffer staterna emellan, inte heller s.k. tekniska hinder i form av nationella särbestämmelser, som skulle kunna utestänga utländsk konkurrens. För att konkurrensen skall kunna ske på lika villkor, bör dessutom produktionsvillkoren, bl.a. regler för minimiålder för arbetskraften, hälso- och säkerhetsföreskrifter, etc., vara så lika som möjligt på hela den gemensamma marknaden.

En total ekonomisk integration i form av en ekonomisk och monetär union

¹ De före detta EEG-länderna, EG-länderna och nuvarande EU-länderna, kommer för enkelhets skull att genomgående kallas EG-länder.

skulle medföra en harmonisering av all ekonomisk politik. Harmoniseringen skulle givetvis gå ännu längre om en enda statsbildning skulle ersätta nationalstaterna. En sådan statsbildning följer dock inte automatiskt av förslaget om fördjupat politiskt samgående i Maastrichtfördraget. Någon form av federal statsbildning är en mera tänkbar modell. Detta skulle medföra olika krav på harmonisering inom olika politiska områden. Innebörden av harmoniseringen är svår att förutsäga, eftersom EU:s framtida skepnad kommer att bestämmas av maktbalansen mellan ett stort antal aktörer både på den nationella, övernationella och internationella nivån.

Vilka krav på harmonisering av socialpolitik kan tänkas komma i en Europeisk union? En del forskare har försökt ge ett svar på denna fråga genom att projicera någon av de idag rådande välfärdsmodellerna på ett framtida politiskt enat Europa². En mer fruktbar metod enligt min mening är att utgå från det huvudsakliga målet för EG/EU-bygget, som är och förblir ekonomisk integration samt att mot bakgrund av detta studera kraven på harmonisering. Jag har här använt den angreppsmetoden och samtidigt behandlat frågan om harmonisering av socialpolitiken genom att analysera vilken typ av socialpolitik EG:s beslutande organ hittills har lagstiftat om. Dessutom har jag undersökt om socialpolitiken i de nuvarande EG-länderna har påverkats av sitt medlemskap i den Europeiska ekonomiska gemenskapen. Analysen och undersökningen presenteras nedan i avsnitten 2 resp. 3, medan det första avsnittet behandlar begreppen harmonisering och socialpolitik. I det avslutande avsnittet försöker jag ange några av de villkor som kommer att gälla för den framtida socialpolitiken, antingen den utformas på nationell eller överstatlig nivå.

1 Harmonisering och socialpolitik. En begreppsanalys

Harmonisering var redan från början ett mål i den europeiska gemenskapen. I Romfördraget, med vilken den Europeiska ekonomiska gemenskapen, EEG, grundades år 1957³, kan man i artikel 117 läsa: "Medlemsstaterna är ense om

² Se t.ex. Leibfried 1992.

³ Den europeiska ekonomiska gemenskapen, EEG, hade sex ursprungliga medlemsstater: Belgien, Frankrike, Italien, Luxemburg, Nederländerna och Västtyskland. Ehuru huvudsakligen en tullunion var dock målet att skapa en helt integrerad inre marknad, den europeiska gemenskapen, EG. Tre stater, Danmark, Irland och Storbritannien, blev nya medlemmar 1973. 1981 accepterades Grekland och 1986 Portugal och Spanien. Enligt direktiven i det nya fördraget, Enhetsakten 1986, fullbordades EG den 1 januari 1993. Enligt Maastrichtavtalet från 1991 är målet att skapa en Europeisk union, EU.

nödvändigheten att främja en förbättring av arbetstagarnas arbetsvillkor och levnadsstandard och därigenom göra det möjligt att dessa villkor harmoniseras på en allt högre nivå." Harmoniseringen gäller alltså här framför allt arbetskraften i de ekonomiskt eftersläntrande nationerna som genom den nya typen av ekonomisk samverkan skulle kunna förbättra sina arbetsvillkor och levnadsstandard. Det är inget tvivel om att "grundlagsskrivarna" var övertygade om betydelsen av en europeisk ekonomisk gemenskap för den allmänna välbefinningsutvecklingen. Samtidigt var de politiska motiveringarna för ett enat, fredligt och samverkande Europa starka. (Jones 1980)

Harmonisering av olika delar av ett system eller av olika varianter av politik på ett visst område betyder närmast att de olika delarna eller varianterna läggs till rätta så att de blir sinsemellan kompatibla eller förenliga. De måste kunna existera tillsammans och fungera på ett likartat sätt, utan att därför behöva bli helt lika. Det är här alltså inte fråga om total likriktning, utan just om ett likartat funktionssätt i vissa dimensioner. En liknelse med två kugghjul kan illustrera detta. Dessa kan vara av olika storlek, material och färg, men kuggarna måste vara så formade att de kan haka in i varandra. Harmoniseringsbegreppet antyder kompatibilitet, förenlighet, och är därför lämpligt att använda vid beskrivning och analys av en integrationsprocess.

När vi säger att en viss typ av politik måste harmoniseras, t.ex. vid uppgående i en större politisk enhet, innebär detta att de olika varianter som hittills förekommit inom de tidigare politiskt autonoma mindre enheterna i detta område nu måste anpassas så att de dels kan fungera tillsammans friktionsfritt, dels ger likvärdiga resultat i vissa grundläggande avseenden. Den första aspekten är själva existensen av politiken i fråga. Alla medlemsstater i den större politiska enheten måste alltså först av allt se till att de har någon form av politiken i fråga. Därefter börjar anpassningsprocessen vad gäller de dimensioner som måste visa upp liknande eller förenliga valörer.

Harmoniseringen av mervärdesskatten, momsen, utgör ett konkret exempel på en pågående harmoniseringsprocess inom EG. Det första steget här gäller alltså själva existensen av en sådan typ av pålaga och detta villkor är redan uppfyllt av alla medlemsländer. Nästa viktiga dimension, när det gäller en skatt, är dess bas. Här pågår fortfarande harmoniseringsprocessen; en del länder har särbestämmelser för vissa varor och tjänster, antingen av industripolitiska eller

The European Free Trade Association, EFTA, skapades 1960 av de europeiska länder som inte ingick i EEG. Målet var här blott ett frihandelsområde utan politiska bindningar. De nuvarande EFTA-medlemmarna är de europeiska nationer som ännu ej har sökt eller vunnit inträde i EG. Mellan EG och EFTA håller just nu EES på att skapas. EES är ett avtal som syftar till att förverkliga betydande rörlighet för varor, tjänster, kapital och arbetskraft de båda områdena emellan men med vissa ekonomiska trösklar bevarade och utan sikte på allmänpolitisk samverkan.

socialpolitiska skäl. Basen måste harmoniseras, annars skulle ju momsbefriade varor eller tjänster åtnjuta en otillbörlig komparativ fördel i konkurrensen. Likaså måste man lösa frågan om denna skatt skall betalas i ursprungslandet eller i destinationslandet (Hansson 1990), medan däremot procentsatserna kan tillåtas variera inom vissa gränser. Vid alltför markanta skillnader nationer emellan antas marknaden "naturligt" harmonisera nivåerna.

Hela den europeiska integrationens utvecklingshistoria är ytterst en harmoniseringsprocess. Ju mer integrationen fördjupas, på desto fler områden sker harmonisering. Vid varje tillfälle en övernationell förordning har utfärdats har lagar och regler harmoniserats på det i sammanhanget relevanta området. Den nya regeln ersätter de tidigare nationella. Men harmonisering sker även när det gäller direktiv som anger målsättningar och tidsramar för en anpassning av den nationella lagstiftningen. Dessutom bör man observera att också direktiv om tillämpandet av principen om ömsesidigt godkännande av resp. nationers regler är en fråga om harmonisering.

Principen om ömsesidigt godkännande⁴, som infördes år 1986 i och med ratificeringen av Enhetsakten, har ibland framställts som en formel som skulle ersätta harmonisering. Men principen om ömsesidigt godkännande infördes främst av tidsnöd (Majone 1993a). Tekniska standardvärden skulle harmoniseras före slutet av år 1992 och kommissionens arbetsbörda var redan stor. Logiskt sett är det dock ingen skillnad mellan ett direktiv som ersätter gällande nationell lag med en ny överstatlig sådan och ett direktiv om obligatoriskt acceptering av andra staters standarder på ett visst område. I det senare fallet påbjuds *likvärdighet* mellan olika nationella alternativ och dessa kan därför sägas ha harmoniserats sinsemellan. I de fall de olika tekniska normerna utsätts för marknadens preferenser, förväntas också en "spontan" harmonisering ske, genom att vissa alternativ faller bort.

Teoretiskt har harmoniseringsbegreppet en ytterligare fördel: det kan användas för att analysera dels avsedda, dels oavsedda konsekvenser av social handling.⁵ Direkt harmonisering är resultatet av EG:s förordningar, direktiv och rekommendationer. Indirekt harmonisering är den likhet som kan uppstå mellan nationella institutioner eller typer av politik under en integrationsprocess, oftast

⁴ Denna princip är i logiskt hänseende överensstämmande med subsidiaritetsprincipen, vars giltighet bekräftades på nytt i Enhetsakten. Även i detta fall var tidsfaktorn avgörande, något som medges i Maastrichtfördraget. Se Spicker 1991 för en sammanfattning av subsidiaritetsfrågan.

⁵ Man kan här jämföra med modernisering, ett nyckelbegrepp inom utvecklingssociologin. Modernisering kan beteckna den medvetna politik en nations ledare utövar i syfte att påbörja och befrämja ekonomisk utveckling; det kan också syfta på de processer som gradvis sätts i gång på t.ex. det kulturella planet, i samband med vissa ekonomiska och politiska förändringar. (Dore 1969)

genom marknadens påverkan eller på grund av andra ekonomiska och politiska faktorer, trots att ingen form av direkt harmonisering har skett just på området i fråga. Den "spontana" harmonisering som väntas ske av skattesatserna för rörliga skatter inom en gemensam marknad är ett konkret exempel på indirekt harmonisering (Petersen 1992).

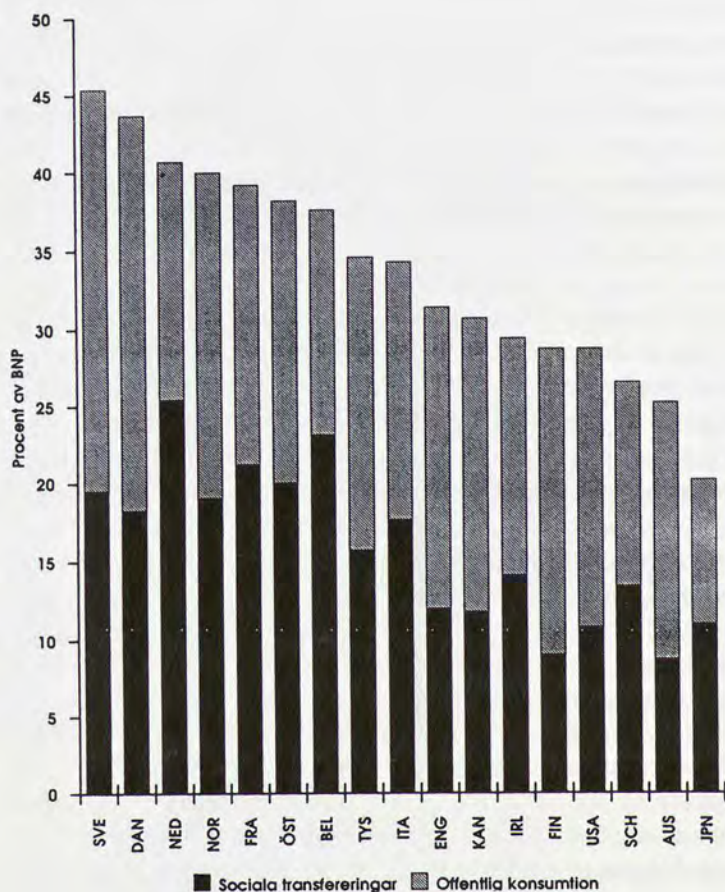
I de västerländska marknadsekonomierna har socialpolitiken växt fram som ett resultat av statliga ingrepp i syfte att modifiera den fördelning av resurser som uppstår genom marknadskrafternas fria spel. Efter den politiska demokratins genomförande har det uppstått en spänning mellan politik och marknad, där konflikten mellan olika intressegrupper gäller vilken roll marknaden resp. politiken skall spela i samhällets fördelningsprocesser.

Socialpolitik är en metod att politiskt forma ett samhälle enligt demokratiskt uttryckta preferenser, längs en skala med jämlikhet - ojämlikhet i de båda polerna. (Det är alltid jämlikhet i förutsättningarna inte i slutresultatet vi talar om; detta följer logiskt av det faktum att marknaden alltid skapar ojämlikhet på nytt.) Socialpolitiken omfördelar resurser mellan grupper men också för den enskilde individen under loppet av dennes levnadsbana. Socialpolitik är alltså inte enbart riktat mot grupper som har "sociala" problem. De första stora socialpolitiska reformerna i alla västerländska demokratier var socialförsäkringarna som garanterar ersättning vid sjukdom, pensionering och arbetslöshet. Socialpolitiken är nära förbunden med andra typer av politik, som t.ex. arbetsmarknadspolitik, samhällsplanering, bostadspolitik och regionalpolitik i den meningen att olika modeller för socialpolitik är förenliga med olika varianter av arbetsmarknadspolitik, etc.

Ser man socialpolitiken enbart som en fråga om procenten sociala utgifter av bruttonationalprodukten, är skillnaderna mellan de europeiska länderna relativt begränsade vad gäller transfereringsnivåer (se figur 1); det är organisationen av de offentliga tjänsterna som står för de största skillnaderna i den totala utgiftsnivån. Genom att använda sociala utgifter, mätt i procent av BNP, som kriterium för socialpolitikens utveckling, är det alltså inte svårt att finna belägg för konvergens industrialiserade länder emellan.⁶ Skillnader i jämlikhetsmålet inom socialpolitikens olika modeller träder dock fram vid en analys av dess institutioner.

⁶ "Konvergenshypotesen" har utövat ett starkt inflytande på socialpolitisk forskning. I dess ursprungliga formulering (Kerr et al. 1960) hävdas att det är själva strukturen i industrialiserade samhällen som "kräver" vissa institutioner för att kunna fungera väl, däribland även socialpolitik.

Figur 1 Sociala transfereringar och offentlig konsumtion som andel av BNP i Sverige och 17 OECD-länder år 1989



Källa: OECD Historical Statistics, Tabell 6.2 och 6.3

Om man ser på socialpolitikens institutionella uppbyggnad i västländerna finner man åtminstone fyra grundläggande modeller: behovsprövning, allmänt grundskydd, allmänt standardskydd och korporativt standardskydd (Korpi & Palme 1993). I modellen med behovsprövning ger man bidrag bara till de sämst ställda och efter behovsprövning. Denna modell har varit vanlig i alla västländer men är fortfarande viktig t.ex. i USA. I modellen med allmänt grundskydd omfattas alla medborgare av samma socialförsäkringsprogram men ersättningar ger endast ett grundskydd, dvs. de är inte inkomstrelaterade (typ folkpension). Socialförsäkringssystemen i Storbritannien, Schweiz och Danmark kommer närmast

denna modell.

Också i modellen med allmänt standardskydd ingår alla medborgare i samma program men ersättningarna är här inkomstrelaterade. I Sverige övergick vi under 1950-talet genom införandet av en inkomstrelaterad sjukförsäkring och ATP från allmänt grundskydd till allmänt standardskydd. Också Norge och Finland har övergått till denna modell.

På den europeiska kontinenten har däremot modellen med ett korporativt standardskydd varit dominerande allt sedan 1880-talet, då den infördes av Bismarck. Denna modell bygger på att olika yrkesgrupper har separata program och att ersättningarna är inkomstrelaterade. Den här modellen finns mer eller mindre tydlig i Tyskland, Österrike, Italien, Frankrike, Belgien och Nederländerna.

De här skisserade skillnaderna mellan västländerna i uppbyggnaden av de socialpolitiska institutionerna är av stor betydelse för socialpolitikens funktions-sätt och resultat.

Av definitionen av socialpolitik som framvuxen i spänningsfältet mellan politik och marknad följer att nationalstaten hittills varit socialpolitikens exklusiva arena och det är inom nationalstaten de olika modellerna vuxit fram. I den följande analysen av förekomsten av socialpolitik på EG-nivå, antingen genom direkta förordningar och direktiv från EG:s beslutande organ, eller som en följd av indirekt harmonisering, är det dock nödvändigt att avgränsa begreppet socialpolitik. I genomgången av EG:s hittills förda politik på det sociala området, är således socialpolitik definierad enligt traditionellt mönster som socialförsäkringarna, socialhjälpen och familjepolitiken. I den efterföljande undersökningen av indirekt harmonisering i EG-länderna är det de tre grundläggande socialförsäkringarna, nämligen ålderspensionen, sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen, som granskas. Inga kvalitativa skillnader i socialpolitikens utformning kommer därför att behandlas, såsom variationerna i de olika modellernas dimensioner, jämlikhets- och jämställdhetseffekter eller offentlig kontra privat social service. Vissa av dessa skillnader framträder dock i resultaten av den empiriska undersökningen.

2 Direkt harmonisering

Fram till år 1993 har fyra områden inom "den sociala sfären" varit föremål för direkt EG intervention och därmed någon form av direkt harmonisering. Genom att analysera dessa ingrepp kan vi avgöra om något eller några kan betecknas som traditionell socialpolitik.

De fyra områdena är:

1. Den gemensamma jordbrukspolitiken;
2. De olika fonder som instiftats i utvecklings- och utjämningssyfte, nämligen:
 - Den regionala fonden
 - Den sociala fonden
 - Utjämningsfonden;
3. Arbetsmiljoregleringar vad gäller hälsa och säkerhet på arbetsplatsen, likalöneprincipen, socialförsäkringar för migrerande arbetstagare;
4. Allmänna regleringar vad gäller miljö, hälsa, konsumentskydd, etc.

Den gemensamma jordbrukspolitiken kan sägas vara en slags fördelningspolitik. Det ursprungliga syftet var att genom produktionskvoter ge jordbrukarna i de "fattigare", oftast södra regionerna en chans att bli kvar i en gemensam marknad där de "rikare" bönderna givetvis skulle komma att dominera. Medan de förra med tiden deltar allt mindre i marknadsproduktion av jordbruksprodukter över huvud taget, främst på grund av migration från de ur jordbrukssynpunkt minst lämpliga områdena, har systemet i stället kommit att gynna de mer välbeställda jordbrukarna, som nu motsätter sig såväl förändringar i systemet med över-skottsinköp och trädespremier från EG:s sida som öppen konkurrens från länder utanför EG, vilket GATT-avtalet kräver. Även om det ursprungliga syftet alltså var fördelningspolitiskt, går det givetvis inte att kategorisera den gemensamma jordbrukspolitiken som en form av socialpolitik.

De olika fonderna kan vid första anblick tyckas vara en slags fördelningspolitik, men den åsyftade utjämningen gäller regioner, inte medborgare. Såvida den inte går ut på understöd till industrier eller industrisektorer i kris, har regionalpolitik inom en enskild nation samma ändamål som den här typen av fonder, nämligen stöd till förbättringar i infrastrukturen samt investeringar i yrkesutbildning som medför en kompetenshöjning av den aktuella och potentiella arbetskraften. I Gunnar Myrdals terminologi handlar det här om att "bryta underutvecklingens onda kretsgång", antingen det gäller regioner inom ett land eller länder emellan (Myrdal 1968). Med denna analys blir då område 2 ovan ett skolexempel på politik som har en allokativ funktion i stället för att syfta till någon form av utjämning (Padoa-Schioppa 1987). Inte heller detta område kan alltså sägas utgöra socialpolitik i traditionell mening.

Arbetsmiljoregleringar är återigen exempel på ingripanden som har till ändamål att befrämja den ekonomiska integrationen i form av en enda gemensam marknad. Man bör beakta att både socialpolitik och sociala regleringar medför ingrepp och begränsningar i marknadskrafternas fria spel, i syfte att rätta till marknadsmisslyckanden (Majone 1993b). Ingreppen är dock av helt olika karaktär när det gäller socialpolitik resp. social reglering. Socialpolitik bryter marknadens monopol vad gäller fördelningen av resurser i samhället. Den sociala regleringen syftar däremot till att skapa rum för marknaden genom att ta bort hinder för den fria konkurrensen (Lange 1993).

De *ekonomiska* hindren i form av tullar och tariffer var i slutet av 1970-talet

så gott som avskaffade mellan de länder som då ingick i den europeiska ekonomiska gemenskapen. När fullbordandet av EG:s inre marknad påskyndades genom att ett bestämt datum för dess genomförande fastställdes, nämligen den 1 januari 1993, och genom att nya metoder för harmonisering infördes, såsom principen om ömsesidigt erkännande, var det möjligt att på relativt kort tid avlägsna de så kallade *tekniska* hindren, dvs. handelshinder i form av nationellt varierande regler som använts i protektionistiskt syfte och därmed försenat integrationen. Vad gäller regleringen av hälso- och säkerhetsföreskrifter på arbetsplatsen kan detta betraktas som en harmonisering av produktionsvillkoren i syfte att avlägsna *sociala* hinder för den fria konkurrensen, vilken skulle bli snedvriden om företag i en del länder skulle kunna undvika vissa kostnader genom att inte behöva beakta särskilda regler vid produktionen. Detsamma gäller principen om lika lön för lika arbete. Att kunna utnyttja sämre betald kvinnlig arbetskraft är en otillbörlig komparativ fördel.

Samordningen av socialförsäkringar för migrerande arbetskraft har i stället att göra med arbetskraftens rörlighet, något som är en av grundförutsättningarna för en väl fungerande arbetsmarknad. De fyra friheterna i EG rör ju inte bara varor och tjänster som vid ett frihandelsavtal länder emellan, utan ger också fri rörlighet för både kapital och arbetskraft, de båda produktionsfaktorerna i det europeiska ekonomiska systemet. Ju större rörlighet vi har för dessa två faktorer, ju bättre antas allokeringen av resurser och den ekonomiska tillväxten bli på längre sikt. Vad det här handlar om är alltså koordination av socialförsäkringar länder emellan när det gäller den enskilda arbetstagaren, inte en harmonisering av olika socialförsäkringssystem. Den numera väl kända förordningen (EEG) nr 1408/71 stadfäster de fyra principerna om likabehandling, sammanläggning, icke-överlappning och exportabilitet just för att möjliggöra koordinering av de olika socialförsäkringarna i den enskilde arbetstagarens fall (Westerhäll 1992). Vid t.ex. pensioneringen skall man kunna räkna sig till godo intjänad pension från samtliga arbetstillfällen oavsett i vilken EG-nation arbetet utförts eller var verksamheten bedrivits om det rör egenföretagare. Slutsatsen blir att inte heller område 3 berör socialpolitik i traditionell mening.

De allmänna regleringarna under område 4 är en typ av regleringar som "bäst" sköts på en övernationell nivå av den anledningen att reglering på nationell nivå inte skulle vara särskilt verksam i en fri transnationell marknad (Majone 1993a). Konsumentskyddet som beslutats om i Maastrichtfördraget är ett exempel, likaså miljöföreskrifter (även om dessa också kan ses som regleringar av produktionsvillkoren). Dock kan inte heller någon av dessa typer av regleringar tolkas som socialpolitik i traditionell mening.

I det här sammanhanget är det viktigt att klargöra förhållandet mellan avreglering, dvs. borttagande av hinder, och återreglering på den övernationella nivån. En integrationsprocess av det slag som skapandet av EG utgör består av två parallella processer, nämligen på den ena sidan avreglering, borttagande av

nationella hinder, och på den andra sidan övernationell återreglering, dvs. harmonisering. Det ligger alltså ingen motsättning i att tolka t.ex. hälsoföreskrifter på arbetsplatsen såväl i termer av borttagande av sociala hinder som i termer av social reglering. Regleringen, harmoniseringen, ersätter de tidigare nationella normerna, antingen genom helt nya föreskrifter eller genom att göra de olika normerna i princip likvärdiga där så är möjligt.

Av detta följer naturligtvis inte att all avreglering som kan noteras i de västerländska marknadsekonomierna under de senaste decennierna motsvaras av återreglering på EG-nivå eller är ett resultat av den europeiska integrationsprocessen. Avreglering avser generellt marknadens återtagande av områden som varit föremål för statligt monopol eller statliga restriktioner, medan avreglering inom EG:s lagstiftning enbart rör borttagande av hinder för produktion på lika villkor.

Målet för EG, ekonomisk integration, har här framhävts som den viktigaste faktorn vid en analys av den politik som EG fört på olika områden, t.ex. socialpolitik. Denna nödvändiga betoning på marknadspolitiska motiveringar utesluter givetvis inte helt andra faktorer. Den lobbyverksamhet som ILO och EFS⁷ har bedrivit har sannolikt medfört en höjning av standarder i hälso- och säkerhetsföreskrifter (se t.ex. Teague och Grahl 1992), men harmoniseringen hade förvisso skett även utan denna insats. Kommissionen – när det gäller socialpolitik DG V⁸ – har också en betydande roll på det sociala området, framför allt i utformningen av harmoniseringsförslag. Kommissionen är dock ingen självständig aktör; den är EG:s "hjärta och hjärna". Direktiv om harmonisering av tekniska standarder utfärdas varken av byråkratisk nit eller i syfte att utvidga kommissionens egen maktställning. Lika orimligt vore det att se kommissionen som en politiskt progressiv kraft som yrkar på sociala reformer, när den förbereder och föreslår sociala regleringar. I båda fallen sker ingreppen i syfte att fullborda den inre marknaden.

Vad som ofta beskrivits som "social integration", "social dimension", "socialpolitik" inom EG kan alltså snarare betraktas som sociala regleringar i syfte att utjämna villkoren på marknadens område genom att avlägsna "sociala" hinder. Slutsatsen blir därmed att eftersom EG fram till år 1993 inte har lagstiftat på områden som kan sägas höra till traditionell socialpolitik, har givetvis inte heller någon direkt harmonisering av socialpolitik förekommit.

⁷ Europeiska fackliga samorganisationen.

⁸ Direction Générale – Emploi, relations industrielles et affaires sociales.

3 Indirekt harmonisering

3.1 Frågeställning och data

Inom ett gemensamt marknadsområde kan harmonisering av en viss typ av politik eller av vissa standarder, system och normer ske gradvis utan att de överstatliga beslutande organen så beslutat eller anbefallt. I samband med införandet av principen om ömsesidigt godkännande uttrycktes förväntningar om att en "spontan" harmonisering av detta slag skulle ske så småningom när olika system och standarder utsattes för kunders preferenser (King 1986). Att olika typer av politik kan vara föremål för spontan, eller vad jag här valt att kalla indirekt, harmonisering inom en organisation som har ekonomisk integration som slutmål är en hypotes som synes rimlig. I en empirisk undersökning har jag valt att följa utvecklingen av de tre stora socialförsäkringssystemen, dvs. pensioner, sjukförsäkring och arbetslöshetsförsäkring i EG-länderna, för att studera om någon form av indirekt harmonisering länderna emellan skett under den tid dessa varit medlemmar i den europeiska ekonomiska gemenskapen. För att kunna särskilja effekterna av medlemskapet i EG från den allmänna internationaliseringen av ekonomin har jag jämfört EG-nationernas utveckling med utvecklingen i EFTA-länderna. Jag har också skiljt mellan de ursprungliga EG-medlemmarna, som varit med sedan 1957, och det EG som uppstod i och med Danmarks, Englands och Irlands inträde 1972. Den databas⁹ jag använt mig av omfattar sammanlagt 18 OECD-länder (varav 13 västeuropeiska), som har mer än en miljon invånare och har haft en obruten politisk demokrati under efterkrigstiden. I databasen ingår alltså inte Island och Luxemburg, inte heller Grekland, Portugal och Spanien. De tre nationsgrupper som bildats är därför EG5, omfattande Belgien, Frankrike, Nederländerna, Italien och Västtyskland; EG8, omfattande EG5-gruppen samt Danmark, Irland och Storbritannien; samt EFTA, omfattande Finland, Norge, Schweiz, Sverige och Österrike.

För dessa länder har jag använt uppgifter rörande utformningen av ålderspensions-, sjukförsäkrings- och arbetslöshetsförsäkringen i femårsintervaller från år 1955, dvs. två år före Romfördraget, fram till år 1985. Tre dimensioner av dessa socialförsäkringssystem har undersökts. Täckningsgraden definieras som procenttalet av försäkrade invånare i förhållande till den relevanta befolknings-

⁹ Svensk Socialpolitik i Internationell Belysning är en databas som skapats vid Institutet för Social Forskning, Stockholm, under ledning av Walter Korpi. Den innehåller information om utvecklingen av de viktigaste socialförsäkringsprogrammen sedan 1930 i 18 OECD-länder med över en miljon invånare och som åtnjutit politisk demokrati under hela efterkrigstiden. Island och Luxemburg är alltså uteslagna på grund av sina låga invånarantal, medan Grekland, Portugal och Spanien inte uppfyller kravet på obruten politisk demokrati.

basen (befolkningen i åldern 15–64 år för pensioner, den totala arbetskraften för sjukförsäkring och arbetslöshetsförsäkring). Nettoersättningsnivå (efter avdrag av skatt och sociala avgifter) har beräknats för en ensamstående person som procent av medellönen för en industriarbetare under året och i nationen i fråga. Finansieringssystemen belyses med avseende på de procentuella andelarna för staten, arbetsgivarna resp. anställda i fråga om att täcka finansieringsbehovet.

Eftersom syftet här är att utröna om länder som från början tillhört den europeiska ekonomiska gemenskapen och som förberedde sig för inträdet i EG över tid har blivit mer lika varandra med avseende på de ovan definierade dimensionerna av de tre socialförsäkringssystemen, är det lämpligt att inom resp. grupp av länder studera hur spridningen kring medeltalet för de olika variablerna har utvecklats. Om spridningen inom en grupp har varit oförändrad eller ökat tyder detta på att ländernas socialpolitik inte har harmoniserats. Har spridningen däremot minskat, skulle detta kunna vara ett resultat av indirekt harmonisering. Genom att föra in EFTA-länderna som en jämförelsegrupp blir det möjligt att skilja mellan effekterna av en allmän internationell utveckling och en eventuell indirekt harmonisering inom EG. Således valde jag att operationalisera harmonisering som en minskning av standardavvikelsen¹⁰.

När man studerar social förändring i avsikt att fastställa eventuella trender i utvecklingen är valet av tidpunkt för den första observationen viktigt. Eftersom 1955 års data ger värdena på de utvalda variablerna närmast före bildandet av EEG år 1957, valdes de därför till utgångspunkt för tidsserierna.

Vid ett studium av spridningens utveckling över tid är analysenheten förstås den grupp inom vilken spridningen runt medeltalet på vissa variabelvärden grupperar sig. Men eftersom grupperna utgörs av ett litet antal länder är det viktigt att kontrollera de enskilda ländernas rörelser, eftersom en markant politikförändring i ett enda land kan orsaka ett brott i utvecklingstendensen för spridningskurvan.

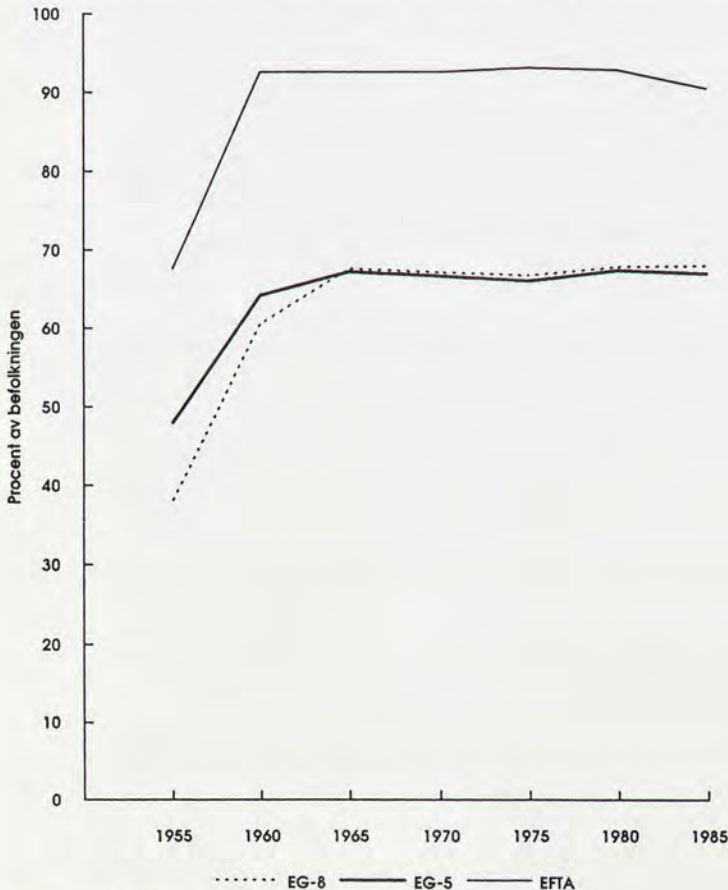
Eftersom täckningsgraden och i allmänhet även ersättningsnivån i socialförsäkringsprogram inte kan överstiga 100 %, kan en successiv ökning av medelvärdena medföra minskade spridningstal och därmed ge uttryck för en ökning av homogenitet som egentligen bara avspeglar en ökning av medelvärdet. Det är därför av betydelse att känna till något om medelvärdenas utveckling innan man kan bedöma förändringen i spridningen. I bilaga 1 ges grunddata om medelvärden och spridningar 1955–1985 för de tre grupperna av länder.

¹⁰ Även variationskoefficienterna har dock beräknats och i de fall dessa och standardavvikelseerna ger olika utfall, vill detta förhållande påpekas.

3.2 Utveckling av medelvärden

Medeltalen för täckningsgraden ökar för alla tre socialförsäkringsprogrammen i alla tre ländergrupperna från år 1955 till år 1985. Vad gäller pensioner var medeltalet lågt 1955 men har sedan dess nått cirka 90 % i EFTA-länderna. De båda EG-gruppernas medelvärden låg högre än EFTA-gruppens år 1955, men har ökat i långsammare takt och ligger nu på cirka 65 % (se figur 2). Täckningsgraden i sjukförsäkringen visar liknande utveckling: EFTA har ökat kraftigt och ligger sedan år 1965 på ungefär 90 %, medan EG-länderna, som låg avsevärt högre i början av tidsserien, stannat på cirka 80 % sedan år 1975. Arbetslöshetsförsäkringens täckningsgrad har ökat mest markant i EFTA-gruppen, där den är cirka 90 %, medan medelvärdet i de båda EG-grupperna ligger på ungefär 65 % sedan år 1970.

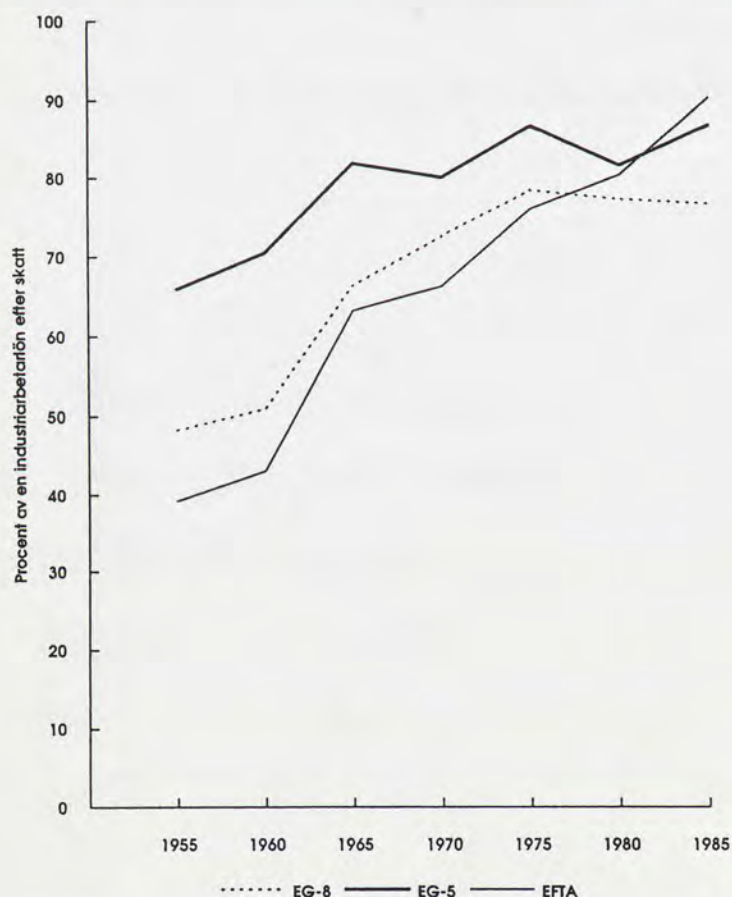
Figur 2 Pensionernas genomsnittliga täckningsgrad i EG-8, EG-5 och EFTA



Källa: SSIB-data

Även ersättningsnivåerna ökar i medeltal för alla tre grupperna av länder. Vad gäller pensioner är det EFTA-gruppen som ökar mest och hamnar något över de båda EG-grupperna år 1985. Detta mönster är ännu tydligare i sjukförsäkringen. Här låg EFTA-medeltalet betydligt lägre än motsvarande EG-nivå år 1955, men har sedan ökat kraftigt upp till 90 % år 1985, medan EG-medeltalen är ungefär 70 % sedan år 1970 (se figur 3). Medeltalen för ersättningsnivåerna i arbetslöshetsförsäkringen ökar i alla tre ländergrupperna, dock med en svag minskning för EG-länderna mellan åren 1980 och 1985.

Figur 3 Sjukförsäkringens genomsnittliga ersättningsnivåer i EG-8, EG-5 och EFTA



Källa: SSIB-data

Finansieringsmetoderna definieras här som statens, arbetsgivarnas och de försäkrades andel av den totala finansieringen¹¹. När andelen för en av dessa tre förändras måste den alltså förändras för en eller båda de övriga. Förändringar i finansieringsmetoderna uppvisar inga enhetliga mönster för någon av grupperna. Vad gäller statens finansieringsandel av pensionerna minskar den i alla tre grupperna av länder. I sjukförsäkringen är statens andel relativt liten och stabil i alla tre grupperna, medan den i arbetslöshetsförsäkringen är betydligt större men relativt stabil. I EFTA-länderna sker en markant ökning av arbetsgivarens andel av finansieringen i alla tre socialförsäkringsprogrammen och den ligger på ungefär 50 % år 1985. EG-grupperna har ett högre medeltal på denna variabel än EFTA-gruppen när det gäller sjukförsäkringen, men ett lägre medelvärde i fråga om pensioner och arbetslöshetsförsäkring. När det gäller de anställdas finansieringsandel sker en successiv minskning i EFTA-gruppen, medan nivån är mera stabil i EG-grupperna.

Som framgår av redovisningen finns det inga tydliga mönster i sättet att finansiera socialförsäkringar. Varken i EFTA – eller EG – länderna finns det alltså någon dominerande typ av "financial policy mix" när det gäller socialförsäkringarnas finansiering¹².

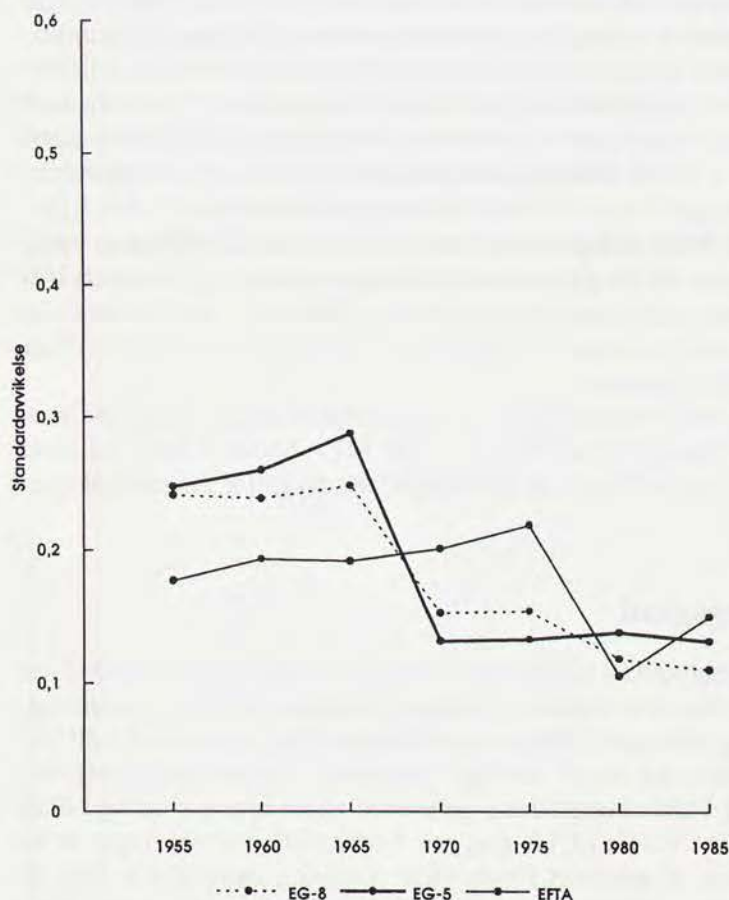
3.3 Täckningsgrad

Vi övergår nu till analysen av standardavvikelseernas utveckling som indikatorer på harmonisering eller dess motsats. Spridningen med avseende på täckningsgraden förhåller sig rätt stabil i alla tre socialförsäkringssystemen och i alla tre ländergrupperna efter det första "oroliga" decenniet i tidsserierna. Österrike visar en minskning i täckningsgraden i pensioner, något som ger utslag i ökad standardavvikelse år 1985 för EFTA-gruppen. I arbetslöshetsförsäkringen är det i stället Sverige som är ansvarigt för en ökad spridning inom EFTA efter att genom regelförändringar för KAS ha infört 100 % täckningsgrad år 1985. Båda EG-grupperna uppvisar markant fallande spridningskurvor mellan åren 1965 och 1970 i arbetslöshetsförsäkringen. I allmänhet, även om vi bortser från det första decenniet och börjat analysen år 1965, ger bilden uttryck för stabilitet mer än harmonisering, såväl inom EFTA som i de båda EG-grupperna (se figur 4).

¹¹ Mindre andelar av socialförsäkringsfinansiering som kommer från andra källor, främst försäkringsfonder, är uteslagna och de tre här nämnda källorna når därför tillsammans upp till 100 %.

¹² Den sista punkten är relevant för den akademiska såväl som den politiska debatten, eftersom EFTA-länderna ofta överlag anses höra till de "nordliga", "socialdemokratiska" eller "statsfinansierade" kategorierna i klassificeringar av välfärdssamhällen (Esping-Andersen 1990; Leibfried 1992).

Figur 4 Spridningen i arbetslöshetsförsäkringens täckningsgrad i EG-8, EG-5 och EFTA



Källa: SSIB-data

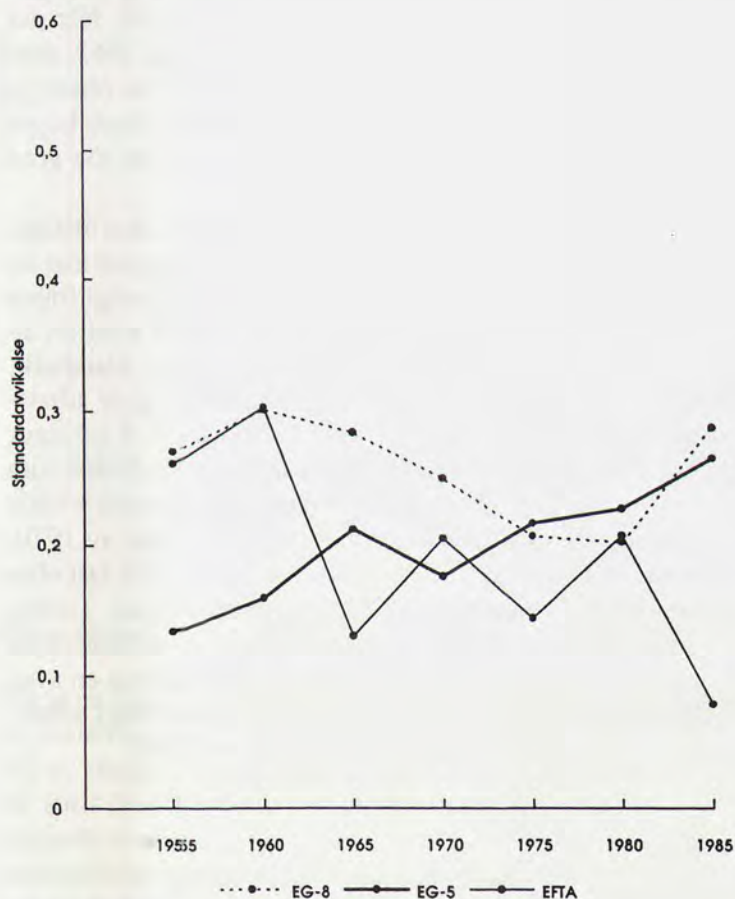
3.4 Ersättningsnivåer

När det gäller ersättningsnivåer uppvisar EFTA-gruppen klara harmoniserings-tendenser i alla tre socialförsäkringsprogrammen. Inom EG5 minskar spridningen bara i arbetslöshetsförsäkringen medan den till och med ökar i de båda andra programmen, framför allt i sjukförsäkringen¹³. Den märkbara ökningen i standardavvikelse för EG8 mellan åren 1980 och 1985 beror främst på den

¹³ EG8 skulle ge prov på harmonisering även i sjukförsäkringen, om vi använt variationskoefficienten som indikator.

drastiska minskningen av ersättningsnivåerna i sjuk- och arbetslöshetsförsäkring (från 52 till 27 resp. 24 %) i Storbritannien. Även Belgien och Nederländerna minskar sina ersättningsnivåer i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen vid denna tid. När det gäller pensioner ökar däremot ersättningsnivån kraftigt i Belgien samtidigt som Nederländerna inför minskningar, något som givetvis också ökar standardavvikelsen inom EG-grupperna. Sammanfattningsvis ser vi alltså inga tecken på ökande likhet av ersättningsnivåerna inom EG-länderna men däremot inom EFTA-gruppen (se figur 5).

Figur 5 Spridningen i sjukförsäkringens genomsnittliga ersättningsnivåer i EG-8, EG-5 och EFTA



Källa: SSIB-datta

3.5 Finansiering

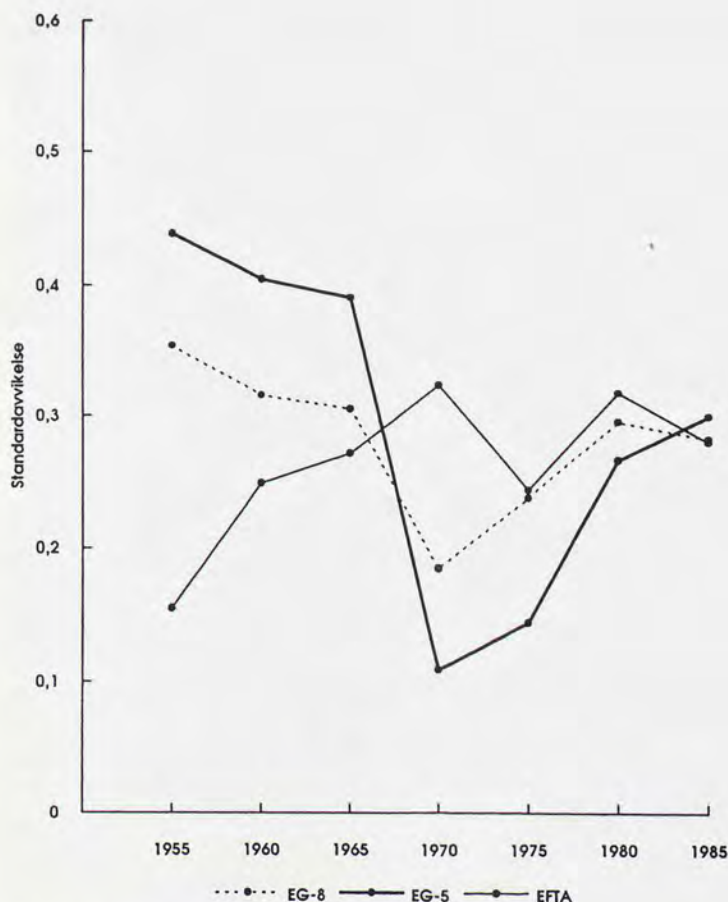
Det finns i huvudsak tre finansieringskällor till socialförsäkringar, arbetsgivaravgifter, de anställdas avgifter och statlig skattefinansiering. Inom den katolska-korporativa traditionssfären, som har dominerat utvecklingen i det kontinentala Europa, har finansieringsbördan oftast delats mellan arbetsgivare och anställda, ibland med ett inslag av skattefinansiering. I andra länder har finansierings-systemet varit mer diversifierat. Under perioden 1955 till 1985 har förändringarna i proportionerna mellan de tre olika finansieringskällorna varit stora, något som konstaterades när vi diskuterade medelvärdenas utveckling¹⁴. Man kan inte heller urskilja några klara tendenser mot harmonisering. Vad gäller statens andel av finansieringen i sjukförsäkringen går de båda EG-grupperna mot något större heterogenitet, medan EFTA-gruppen i huvudsak förblir stabil. När det gäller pensioner har heterogeniteten inom EG5 och EG8 ökat efter år 1965, men eftersom spridningen inom grupperna var mycket stor vid det första observationsåret är den trots detta lägre år 1985¹⁵. Detta gäller för EG8 i ännu högre grad än för EG5, något som beror på Danmarks återinförande av en hög grad av skattefinansiering av sitt pensionssystem.

Skattefinansieringen av arbetslöshetsförsäkringen uppvisar ett mycket distinkt mönster för de båda EG-grupperna. Från ett initialt högt spridningstal kan en klar tendens till ökad homogenitet skönjas fram till år 1970, då plötsligt linjen som indikerar standardavvikelsens förlopp skjuter i höjden. Vid en kontroll av de enskilda länderna framgår att inte mindre än fem länder (Belgien, Danmark, Italien, Nederländerna och Västtyskland) ökar sin skattefinansiering av arbetslöshetsförsäkringen vid denna tid, alltså mellan åren 1970 och 1975 (se figur 6). En rimlig förklaring till detta är den kraftiga ökningen av arbetslöshet som följde på den första oljeshocken år 1973 i förening med den politiska och sociala oro som svepte över Europa de sista åren av 1960-talet och i början av 1970-talet. Även 1980 års data visar på ökad spridning; somliga länder höll fast eller ökade sin skattefinansiering, medan andra övergick till avgiftssystemen. Tecken till minskning av olikheten kommer först i 1985 års data, efter det att Storbritannien och Danmark ändrat inriktning. Vad gäller EFTA-länderna finns en svag tendens till harmonisering i sjukförsäkringen och pensionerna, men inte i arbetslöshetsförsäkringen, där spridningen ömsom ökar, ömsom minskar.

¹⁴ Eftersom vi här tittar på de tre källornas procentuella andel av den totala finansieringen, måste man beakta att en ökning i en källa betyder minskning i en eller båda de andra.

¹⁵ Vid användning av variationskoefficienten skulle de sista båda fallen inte ha kvalificerat sig för harmonisering som slutresultat.

Figur 6 Spridningen i statens andel av arbetslöshetsförsäkringens finansiering i EG-8, EG-5 och EFTA

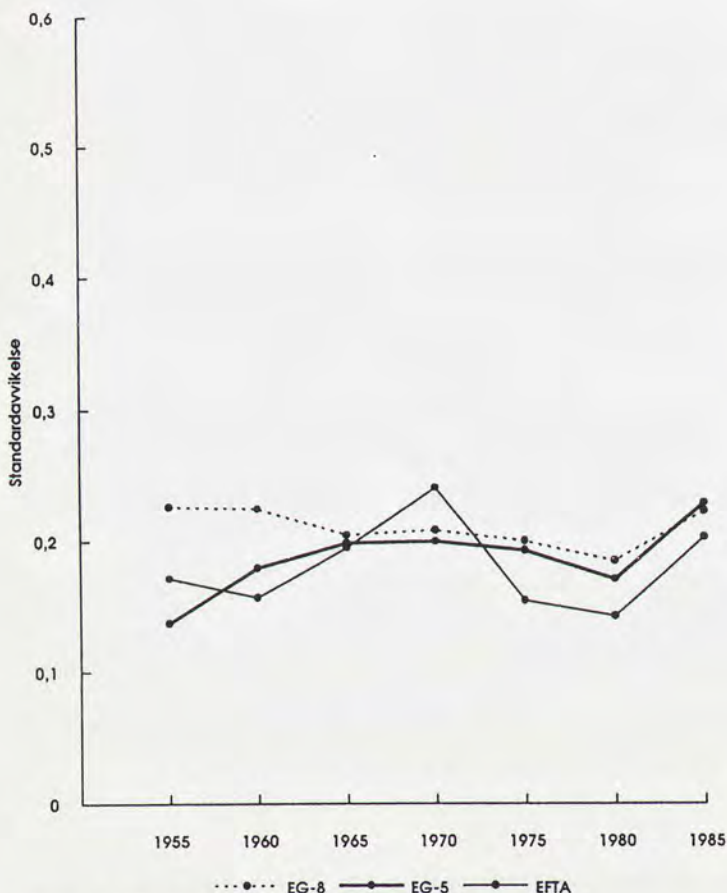


Källa: SSIB-data

När vi nu övergår till att undersöka arbetsgivaravgifterna som finansieringskälla för socialförsäkringarna, bör man givetvis beakta att dessa delvis ger en spegelbild av skattefinansieringen, eftersom de anställdas egenavgifter ligger något så när stilla över tidsperioden i fråga. Detta resonemang är särskilt relevant för analysen av arbetslöshetsförsäkringen, där EG5 och EG8 naturligtvis uppvisar samma abrupta ökning av spridningen mellan åren 1970 och 1975 som ovan beskrivits. Vad beträffar arbetslöshetsförsäkringen ökar EFTA-gruppen sin homo-

genitet något. Inom alla tre ländergrupperna ökar däremot spridningen något för pensioner (se figur 7) resp. sjukförsäkring¹⁶.

Figur 7 Spridningen i arbetsgivarnas andel av pensionernas finansiering i EG-8, EG-5 och EFTA



Källa: SSIB-data

Vad slutligen beträffar de anställdas andel av finansieringen tenderar spridningen att öka i alla tre försäkringsprogrammen och för alla tre ländergrupperna.

Betraktade i sin helhet har finansieringssystemen för de tre stora socialförsäk-

¹⁶ Både EFTA och EG8 skulle här ha uppnått harmonisering om variationskoefficienten använts; ett sådant etiketterande motsägs dock av den tydliga ökningen av heterogeniteten under periodens senare del.

ringarna alltså inte undergått någon entydig form av harmoniseringsprocess, men förändringarna inom de enskilda nationerna har ofta varit nog så drastiska. Ibland ändrar länder politik samtidigt, men i olika riktning, varvid inte alltid spridningsmåttén förändras. Därför kan också ibland en faktisk minskning av spridningen synas vara helt slumpmässig i stället för resultatet av en reell harmoniseringsprocess. Av alla länder som ingått i de tre grupperna, är det egentligen bara Österrike och till en del Västtyskland som haft relativt stabila finansieringssystem i huvudsak baserade på avgifter i lika andelar från arbetsgivare och de anställda.

Det torde vara uppenbart att det var just finansieringsmekanismerna som kunde tänkas ha undergått en harmoniseringsprocess genom medlemskapet i EG, detta med hänsyn till de gemensamma ekonomiskt politiska rättesnören som följs av medlemsländerna med sikte på målet om fullständig ekonomisk integration. Emellertid måste vi här dra slutsatsen att det inte finns några belägg i dessa data som skulle kunna stöda en hypotes om harmonisering av finansieringssystemen i EG-länderna för de socialförsäkringar som ingått i undersökningen.

Om vi enbart beaktar begynnelse- och slutvärdena på spridningskurvorna för alla fem variablerna i de tre försäkringssystemen, finner vi bland de 15 spridningskurvorna inom resp. grupp av länder nio fall av minskad standardavvikelse för EFTA-länderna och sex för EG5 resp. EG8¹⁷. EG kan alltså inte överlag uppvisa högre harmoniseringsgrad än EFTA¹⁸. Inte heller visar EG5 någon högre grad av harmonisering än EG8. Vid de tre tillfällen dessa båda grupper uppvisar olika resultat, är det i stället EG8 som vid två av dessa minskat sin heterogenitet. Alltså får vi inte belägg för att EG5 utsatts för något högre harmoniseringstryck på grund av det tidigare inträdet i gemenskapen.

Tvärt emot vad man hade kunnat vänta sig är det alltså EFTA-länderna som oftare än de båda EG-grupperna under de senaste årtiondena blivit mer lika varandra med avseende på de dimensioner av de tre stora socialförsäkringarna som ingått i denna undersökning.

¹⁷ Eftersom EG5 ingår i EG8 och dessa grupper därmed ej är beroende av varandra, har de jämförts separat med EFTA.

¹⁸ Vid en jämförelse av nivåerna på standardavvikelsen vid sista observationstillfället, 1985, visar EFTA lägsta värdena på nio av de 15 variablerna, medan EG5 och EG8 lägger lägst tre resp. fyra gånger (ett lika poängtal).

4 Hittillsvarande och framtida utveckling

Orsakerna till det ovan redovisade ganska förvånande utfallet är förvisso flerfaldiga och dessutom analytiskt svårskiljbara. Här måste man för det första komma ihåg tidsramen för undersökningen. Fram till år 1985 var trycket från EG mycket svagt när det gäller socialpolitik. Inte heller hade den gemensamma ekonomiska politiken genomförts fullständigt; de områden av ekonomisk politik som harmoniserats under denna period kan tänkas vara av den typ att de dimensioner av socialpolitik som här undersökts inte påverkades. En rimlig hypotes vore annars att de höga arbetslöshetsnivåerna i EG-länderna under slutet av 1970-talet och 1980-talet skulle ha framkallat ett så kraftigt budgetunderskott, att en omdimensionering av socialförsäkringsprogrammen skulle ha kunnat skönjas redan år 1985.

Som ovan nämnts var en av hypoteserna att finansieringsmetoderna skulle vara de närmast tänkbara objekten för harmoniseringstendenser och då i riktning bort från skattefinansiering. Neoklassisk ekonomisk teori och utbudsekonomi, som tillsammans utgör själva kittet i EG-konstruktionen, är båda kritiska mot en stor offentlig sektor såväl som mot skattefinansiering av socialpolitiken. Någon tydlig tendens i riktning mot avgiftsfinansiering som huvudkälla för EG-länderna som grupp är dock inte märkbar. Detta faktum förstärker de teorier som framförts om politikens roll, både historiskt och i nuläget, vad beträffar socialpolitikens utformande. Visserligen sätter den ekonomiska tillväxten ramar för reformer, men valet av socialpolitisk modell har hittintills varit ett uttryck för den politiska viljan på nationell nivå.

Den nationella politikens roll framträder tydligt i det här sammanhanget om vi ser på EFTA-gruppen. Som ovan visades har EFTA-länderna uppnått en högre grad av harmonisering sinsemellan än EG-länderna och dessutom ligger EFTA-gruppen klart högre när det gäller ersättningsnivåer och täckningsgrad. Den här skillnaden kan inte förklaras med "det industrialiserade samhällets behov av socialpolitik" som den s.k. konvergensteorin hävdar. Inte heller har dessa länder ingått i någon ekonomisk gemensamhetsstruktur, eftersom EFTA bara varit ett frihandelsområde. Men med undantag av Schweiz har de övriga länderna i gruppen, Sverige, Norge, Finland och Österrike, under flera decennier visat upp ganska likartade politiska styrkeförhållanden och har dessutom liknande förhandlingstraditioner på arbetsmarknaden. Dessa faktorer torde kunna förklara varför deras socialpolitik utvecklats i samma riktning och skiljer sig från den i flertalet EG-länder¹⁹.

¹⁹ Denna likhet har understrukits i olika undersökningar av arbetsmarknadspolitik och av de politiska orsakerna till arbetslöshet. Se t.ex. Soskice 1990 och Korpi 1991.

Vad betyder nu de resultat som här redovisats för den framtida utvecklingen? Frågan är lika relevant för medborgaren som den är omöjlig för forskaren att besvara. Målanalysen av den europeiska gemenskapen och definitionen av de olika kriterierna för socialpolitik har möjliggjort ett klargörande av orsakssambandena bakom såväl resultaten av den här undersökningen som avsaknaden av traditionell direkt socialpolitik. Denna angreppsmetod är viktig för att forma hypoteser om den framtida utvecklingen, men eftersom objektet för vår analys är ovanligt rörligt, skulle hypoteserna bli i hög grad spekulativa. Jag har här i stället valt att formulera några grundläggande kriterier som bör beaktas vid teoretiska formuleringar av den europeiska socialpolitikens utveckling.

A. Förutsägelser om framtida utveckling av social karaktär görs i socialvetenskaperna oftast under antagande om att förutsättningarna för orsakssambanden förblir oförändrade. Att extrapolera trender utifrån de här redovisade resultaten är extra riskabelt, eftersom konstruerandet av den europeiska gemenskapen i hög grad är en pågående process. EG växer kontinuerligt. Den juridiska basen är nämligen inte bara fördragen, utan också varje utslag i EG-domstolen²⁰. Tillsammans utgör dessa båda element EG:s regelverk (*l'acquis communautaire*).

Dessutom är ändamålet med EG att skapa en ny typ av övernationell organisation. Den är inte enbart en internationell samarbetsorganisation, i vilken enskilda suveräna stater ingår för att befrämja vissa mål. I och med medlemskapet avstår staterna frivilligt en del av sitt självbestämmande genom att de förbinder sig att följa vissa lagar och förordningar och vid behov harmonisera den egna nationella lagstiftningen följdenligt. Å andra sidan är det ohistoriskt att uppfatta EG som en ny variant av nationalstaten som kan tänkas följa samma utvecklingsmönster som nationalstaten har gjort. EG är en överstatlig politisk formation, till vilken nationsstaterna avstått en del av sin suveränitet, men som också utökar sin politiska makt gentemot medlemsstaterna genom varje nytt harmoniseringsgrepp.

B. Graden av politisk makt som den nya överstatliga statsbildningen uppnår är en viktig frågeställning. Hur kommer den nya typ av politisk union som Maastrichtfördraget förespråkar att se ut? Här är det graden av federalism som är den relevanta frågan (Kleinman-Piachaud 1992). Om resultatet blir en total politisk integration, kommer naturligtvis även socialpolitiken att definieras och implementeras på överstatlig nivå. Enbart i detta fall är det någon mening med att tala om en europeisk välfärdsstat av mer eller mindre välkänd modell. Blir resultatet i stället någon form av federalistisk politisk union, kommer avväg-

²⁰ Se Meehan 1991 för en framställning av EG-domstolens roll vad gäller implementeringen av EG:s lagstiftning i de olika medlemsstaterna, såväl som av dess banbrytande funktion på många socialpolitiska områden genom att skapa precedensfall som kommissionen senare kan utnyttja i sina förslag.

ningen mellan nationella och överstatliga socialpolitiska kompetensområden att bli det mest intressanta problemet.

C. Huvudmålet för EG, den ekonomiska integrationen, har blivit mer dominerande än tidigare från och med 1980-talet, då ett snabbt fullbordande av den inre marknaden ansågs som absolut nödvändigt för att kunna möta konkurrensen från Japan, USA och de nya industrinationerna i Sydostasien. Denna utveckling avspeglar sig tydligt vid en jämförelse mellan paragraf 118 i Romtraktaten och paragraf 118a som tillkommit genom Enhetsakten. Medan 118 uppmanar till "nära samarbete mellan medlemsstaterna på det sociala området" med speciell hänsyn tagen till arbetsvillkoren, rör tillägget i 118a enbart produktionsvillkoren. I och med Enhetsakten räcker det också med två tredjedels majoritet i ministerrådet för att besluta om harmonisering av hälso- och säkerhetsföreskrifter på arbetsplatsen, en reform vars syfte var att påskynda harmoniseringen av produktionsvillkoren och därmed fullborda den gemensamma marknaden.

Men ekonomisk integration kan inte genomföras i ett politiskt och socialt vakuum. Den utveckling mot politisk samverkan inom en europeisk union som skisseras i Maastrichtfördraget är därför en helt logisk följd av fullbordandet av den gemensamma marknaden. Men de politiska mål som nu kommit i förgrunden är delvis annorlunda än de politiskt ideologiska mål som dominerade vid tiden för Romfördragets undertecknande. Politisk stabilitet är ett grundläggande villkor för marknadens fungerande (Padoa-Schioppa 1987); vissa socialpolitiska initiativ kan tolkas enligt samma linje, t.ex. den rekommendation som Ministerrådet antog i juli 1992 och som benämns "Konvergens av socialt skydd och socialpolitik".

Kommissionen har låtit utföra talrika undersökningar av fattigdom och marginalisering i de europeiska länderna (se t.ex. Room 1991). Marginalisering som följd av långvarig arbetslöshet; demografisk utveckling; förändringar i familjestrukturen; växande grupper av arbetslösa utan försäkring; den ökande dualismen på arbetsmarknaden med allt större andel tillfälliga eller deltidsarbeten; alla dessa faktorer kan leda till politisk och social instabilitet. Alltför stora skillnader i social trygghet kan också utgöra ett hinder för arbetskraftens fria rörlighet, likaväl som samma skillnader kan ge upphov till fenomenet "social turism", dvs. val av bostätssort i funktion av tillgången till sociala bidrag. Det finns också en risk att några länder medvetet skulle vilja använda någon form av "social devalvering" för att ersätta den ekonomiska devalvering som inte längre blir möjlig i och med den ekonomiska och monetära unionens fullbordande.

Rekommendationen, som alltså inte är bindande, uppmanar medlemsländerna att i huvudsak verka för uppnåendet av tre socialpolitiska mål på resp. nationell nivå, nämligen att garantera en miniminivå av ekonomiska resurser till varje medborgare; att verka för ekonomisk och social integration; att garantera den arbetstagare som går i pension eller som tvingas sluta sin anställning, en inkomst som kan anses skälig i förhållande till den tidigare arbetsinkomsten.

En viktig aspekt på detta dokument är att det är första gången som *medborgarna* beaktas i socialpolitiska sammanhang. Alla direktiv eller rekommendationer inom den "sociala sfären" har hittills varit begränsad till arbetskraften, såsom i sociala stadgan från år 1989 eller det sociala protokollet i Maastricht-fördraget. Vidare skall det understrykas att denna rekommendation inte innebär ett val av någon specifik modell för utformningen av socialpolitiken. Det första delmålet är helt enkelt en uppmaning till de nationer, som ännu inte har infört någon form av socialt skydd för dem som står utanför arbetsmarknaden, att så göra. De nationer som redan har sådan typ av lagstiftning förväntas inte ta nya initiativ eller ändra system. Harmonisering i det här fallet gäller existensen, inte modeller av socialt skydd.

D. I takt med att den ekonomiska integrationen fullbordas och den politiska samverkan utvecklas enligt planerna kan man alltså förvänta sig en fördjupning också av den sociala integrationen. Men såvida inte en starkt centraliserad stat Europa uppstår, kommer den traditionella socialpolitiken att huvudsakligen utformas på nationsnivå. Nationalstatens ställning i ett framtida federalt Europa blir då ett centralt problem. Här är det urholkandet av nationalstatens autonomi som kan få konsekvenser för socialpolitiken. Man kan urskilja tre faktorer som var för sig eller tillsammans kan inkräkta på de nationella regeringarnas möjligheter att utveckla eller behålla sin traditionella socialpolitik, i den mån den politiska viljan finns, nämligen internationaliseringen av ekonomin, den överstatliga organisationens karaktär, och regionernas framtida roll.

Internationaliseringen av ekonomin och då särskilt den ökande integrationen av världsekonomin, främst genom de transnationella företagen, kan påverka nationell socialpolitik på två sätt: genom undandragande av investeringar i de fall företagsklimatet inte bedöms som lämpligt, något som kan resultera i stagnation av den ekonomiska tillväxten och därmed minska de finansiella resurserna för socialpolitiska åtaganden; genom indirekt tryck på likriktning av institutionella strukturer i de länder som ingår i den globala världsekonomin (Dore 1993, Soskice 1993).

Utmaningen mot den inhemska socialpolitiken torde inte komma direkt från överstatliga politiska organ: EG-kommissionen hävdar kontinuerligt och bestämt avsaknaden av intentioner att harmonisera socialpolitiska modeller. Det är snarare den ekonomiska politiken, framför allt efter ett genomförande av den ekonomiska och monetära unionen, som sätter gränser för den nationella självständigheten. Faktorinkomster skall *helt* bestämmas av marknadskrafterna (Goodhart 1990), vilket inte blott innebär stopp för minimi- och "solidaritetslöner"; även understöd till industrier eller industrisektorer i kris, liksom speciella lokala "band" vid offentlig upphandling blir helt uteslutna. Räntan kan inte längre användas som politiskt nationellt instrument för att stimulera ekonomin eller vice versa. Ingrepp av de båda senare slagen har varit viktiga element i en aktiv arbetsmarknadspolitik, men det kan knappast definieras som traditionell

socialpolitik.

Den tredje faktorn rör de nuvarande regionernas framtida roll och ställning inom den nya överstatliga organisationen. Lokala företagare, eller ofta koalitioner av arbetsmarknadens parter, i regioner med stor utvecklingspotential, framför allt i de minst centraliserade nationalstaterna, har redan börjat "förhandla" direkt med EG i syfte att förbättra sina marknadspositioner (Streeck och Schmitter 1993). Om den nationella staten successivt anses irrelevant för den lokala utvecklingen och de där verkande företagens innovationsförmåga och konkurrenskraft, kommer benägenheten att ta ansvar för nationsstatens utveckling att minska. Konsekvenserna för konkurrenssvaga regioner såväl som för medborgare som marginaliserats skulle kunna bli betydande.

Bilaga 1.

Tabell 1. Täckningsgrad i socialförsäkringar i åtta EG-länder, i fem EG-länder och i fem EFTA-länder 1955-1985: Medelvärden, standardavvikelser och variationskoefficienter

År	Pensioner (befolkning)								
	EG-8			EG-5			EFTA		
	Medl	SA	VK	Medl	SA	VK	Medl	SA	VK
1955	0,38	0,25	0,67	0,48	0,10	0,21	0,68	0,44	0,65
1960	0,61	0,32	0,53	0,64	0,22	0,33	0,93	0,17	0,18
1965	0,68	0,21	0,31	0,67	0,19	0,28	0,93	0,17	0,18
1970	0,67	0,21	0,31	0,67	0,19	0,28	0,93	0,17	0,18
1975	0,67	0,21	0,32	0,66	0,19	0,29	0,93	0,15	0,16
1980	0,68	0,21	0,31	0,67	0,19	0,27	0,93	0,16	0,17
1985	0,68	0,20	0,30	0,67	0,19	0,29	0,91	0,21	0,23

År	Sjukförsäkring (total arbetskraft)								
	EG-8			EG-5			EFTA		
	Medl	SA	VK	Medl	SA	VK	Medl	SA	VK
1955	0,67	0,18	0,27	0,59	0,09	0,16	0,69	0,41	0,60
1960	0,70	0,15	0,22	0,63	0,06	0,10	0,72	0,42	0,59
1965	0,71	0,11	0,16	0,69	0,12	0,18	0,94	0,12	0,13
1970	0,75	0,08	0,11	0,74	0,09	0,13	0,94	0,10	0,11
1975	0,79	0,10	0,12	0,77	0,05	0,07	0,96	0,09	0,09
1980	0,82	0,10	0,13	0,80	0,08	0,10	0,97	0,08	0,08
1985	0,82	0,09	0,11	0,81	0,07	0,08	0,94	0,13	0,13

År	Arbetslöshetsförsäkring (total arbetskraft)								
	EG-8			EG-5			EFTA		
	Medl	SA	VK	Medl	SA	VK	Medl	SA	VK
1955	0,47	0,24	0,51	0,42	0,25	0,59	0,36	0,18	0,49
1960	0,49	0,24	0,49	0,44	0,26	0,59	0,39	0,19	0,50
1965	0,52	0,25	0,48	0,49	0,29	0,59	0,42	0,19	0,46
1970	0,62	0,15	0,25	0,64	0,13	0,20	0,49	0,20	0,41
1975	0,64	0,15	0,24	0,66	0,13	0,20	0,65	0,22	0,34
1980	0,67	0,12	0,18	0,65	0,14	0,21	0,75	0,11	0,14
1985	0,66	0,11	0,17	0,63	0,13	0,21	0,79	0,15	0,19

Tabell 2. Ersättningsnivåer i socialförsäkringar för en ensamstående person i åtta EG-länder, i fem EG-länder och i fem EFTA-länder 1955-1985: Medelvärden, standardavvikelser och variationskoefficienter

Pensioner									
År	EG-8			EG-5			EFTA		
	Medl	SA	VK	Medl	SA	VK	Medl	SA	VK
1955	0,33	0,06	0,19	0,36	0,03	0,08	0,30	0,23	0,76
1960	0,39	0,15	0,38	0,48	0,11	0,24	0,37	0,28	0,74
1965	0,49	0,15	0,32	0,57	0,11	0,20	0,48	0,24	0,49
1970	0,51	0,17	0,33	0,60	0,12	0,20	0,51	0,18	0,36
1975	0,50	0,14	0,29	0,57	0,14	0,25	0,57	0,08	0,14
1980	0,54	0,12	0,23	0,62	0,06	0,10	0,62	0,10	0,17
1985	0,60	0,12	0,21	0,64	0,14	0,22	0,66	0,10	0,15

Sjukförsäkring (26 veckor)									
År	EG-8			EG-5			EFTA		
	Medl	SA	VK	Medl	SA	VK	Medl	SA	VK
1955	0,48	0,27	0,56	0,66	0,13	0,20	0,39	0,26	0,67
1960	0,51	0,30	0,59	0,70	0,16	0,23	0,43	0,30	0,70
1965	0,66	0,28	0,43	0,82	0,21	0,26	0,63	0,13	0,21
1970	0,73	0,25	0,34	0,80	0,18	0,22	0,66	0,21	0,31
1975	0,78	0,21	0,26	0,87	0,22	0,25	0,76	0,14	0,19
1980	0,77	0,20	0,26	0,82	0,23	0,28	0,80	0,21	0,26
1985	0,77	0,29	0,38	0,87	0,27	0,31	0,90	0,08	0,09

Arbetslöshetsförsäkring (26 veckor)									
År	EG-8			EG-5			EFTA		
	Medl	SA	VK	Medl	SA	VK	Medl	SA	VK
1955	0,30	0,11	0,37	0,32	0,14	0,44	0,32	0,21	0,68
1960	0,40	0,21	0,52	0,45	0,25	0,56	0,38	0,20	0,51
1965	0,45	0,27	0,59	0,49	0,33	0,68	0,48	0,16	0,33
1970	0,60	0,19	0,31	0,64	0,15	0,23	0,50	0,23	0,47
1975	0,68	0,14	0,21	0,69	0,16	0,23	0,61	0,17	0,28
1980	0,75	0,12	0,17	0,78	0,11	0,13	0,60	0,09	0,16
1985	0,69	0,19	0,27	0,75	0,05	0,07	0,69	0,08	0,12

Tabell 3. Statens finansieringsandel av socialförsäkringar i åtta EG-länder, i fem EG-länder och i fem EFTA-länder 1955-1985: Medelvärden, standardavvikelser och variationskoefficienter

Pensioner									
År	EG-8			EG-5			EFTA		
	Medl	SA	VK	Medl	SA	VK	Medl	SA	VK
1955	0,44	0,37	0,85	0,27	0,19	0,70	0,41	0,21	0,52
1960	0,40	0,38	0,93	0,19	0,10	0,51	0,33	0,17	0,53
1965	0,34	0,26	0,77	0,20	0,08	0,40	0,33	0,21	0,64
1970	0,31	0,25	0,80	0,17	0,10	0,59	0,30	0,23	0,77
1975	0,32	0,31	0,95	0,16	0,10	0,63	0,30	0,23	0,76
1980	0,32	0,31	0,95	0,15	0,09	0,60	0,22	0,08	0,38
1985	0,28	0,32	1,13	0,11	0,11	0,94	0,21	0,07	0,32
Sjukförsäkring									
År	EG-8			EG-5			EFTA		
	Medl	SA	VK	Medl	SA	VK	Medl	SA	VK
1955	0,15	0,12	0,83	0,09	0,11	1,19	0,17	0,12	0,75
1960	0,17	0,16	0,95	0,09	0,14	1,51	0,15	0,11	0,74
1965	0,21	0,17	0,80	0,15	0,16	1,10	0,15	0,09	0,60
1970	0,18	0,17	0,97	0,11	0,17	1,54	0,15	0,16	1,05
1975	0,18	0,19	1,04	0,12	0,19	1,58	0,11	0,12	1,04
1980	0,20	0,19	0,94	0,14	0,19	1,38	0,10	0,10	0,93
1985	0,17	0,20	1,21	0,10	0,20	2,06	0,13	0,10	0,71
Unemployment									
År	EG-8			EG-5			EFTA		
	Medl	SA	VK	Medl	SA	VK	Medl	SA	VK
1955	0,38	0,35	0,93	0,40	0,44	1,10	0,20	0,16	0,79
1960	0,39	0,32	0,82	0,41	0,40	0,98	0,29	0,25	0,85
1965	0,34	0,31	0,91	0,36	0,39	1,09	0,28	0,27	0,98
1970	0,28	0,19	0,66	0,22	0,11	0,50	0,32	0,32	1,00
1975	0,43	0,24	0,55	0,44	0,15	0,33	0,23	0,24	1,08
1980	0,37	0,30	0,79	0,33	0,27	0,80	0,27	0,32	1,19
1985	0,33	0,28	0,87	0,30	0,30	1,01	0,25	0,28	1,12

Tabell 4. Arbetsgivarnas finansieringsandel av socialförsäkringar i åtta EG-länder, i fem EG-länder och i fem EFTA-länder 1955-1985: Medelvärden, standardavvikelser och variationskoefficienter

Pensioner									
År	EG-8			EG-5			EFTA		
	Medl	SA	VK	Medl	SA	VK	Medl	SA	VK
1955	0,33	0,23	0,70	0,44	0,14	0,31	0,21	0,17	0,83
1960	0,29	0,23	0,78	0,39	0,18	0,46	0,26	0,16	0,60
1965	0,31	0,20	0,66	0,38	0,20	0,52	0,33	0,19	0,58
1970	0,32	0,21	0,65	0,40	0,20	0,50	0,38	0,24	0,64
1975	0,34	0,20	0,59	0,40	0,19	0,48	0,44	0,15	0,35
1980	0,34	0,18	0,55	0,39	0,17	0,44	0,52	0,14	0,27
1985	0,37	0,22	0,61	0,43	0,23	0,53	0,55	0,20	0,37

Sjukförsäkring									
År	EG-8			EG-5			EFTA		
	Medl	SA	VK	Medl	SA	VK	Medl	SA	VK
1955	0,41	0,21	0,50	0,51	0,15	0,29	0,23	0,20	0,84
1960	0,41	0,22	0,54	0,52	0,17	0,32	0,26	0,20	0,75
1965	0,45	0,24	0,53	0,56	0,20	0,37	0,29	0,17	0,60
1970	0,50	0,29	0,57	0,63	0,26	0,42	0,34	0,22	0,64
1975	0,60	0,19	0,32	0,65	0,23	0,36	0,52	0,31	0,60
1980	0,57	0,17	0,29	0,60	0,21	0,35	0,53	0,32	0,60
1985	0,59	0,23	0,40	0,64	0,29	0,46	0,48	0,29	0,60

Arbetslöshetsförsäkring									
År	EG-8			EG-5			EFTA		
	Medl	SA	VK	Medl	SA	VK	Medl	SA	VK
1955	0,35	0,32	0,92	0,40	0,38	0,95	0,19	0,24	1,23
1960	0,33	0,30	0,90	0,39	0,35	0,92	0,21	0,21	1,04
1965	0,35	0,29	0,83	0,41	0,33	0,80	0,25	0,21	0,84
1970	0,43	0,16	0,38	0,50	0,13	0,26	0,26	0,22	0,84
1975	0,37	0,19	0,52	0,39	0,17	0,44	0,34	0,19	0,54
1980	0,43	0,25	0,58	0,47	0,26	0,55	0,39	0,11	0,28
1985	0,41	0,24	0,60	0,42	0,30	0,70	0,46	0,11	0,24

Tabell 5. Arbetstagarens finansieringsandel av socialförsäkringar i åtta ght EG-länder, i fem EG-länder och i fem EFTA-länder 1955-1985: Medelvärden, standardavvikelser och variationskoefficienter

Pensioner									
Ar	EG-8			EG-5			EFTA		
	Medl	SA	VK	Medl	SA	VK	Medl	SA	VK
1955	0,24	0,17	0,71	0,30	0,09	0,31	0,40	0,13	0,31
1960	0,31	0,26	0,86	0,42	0,24	0,58	0,41	0,05	0,13
1965	0,35	0,22	0,64	0,42	0,25	0,59	0,33	0,10	0,30
1970	0,37	0,22	0,58	0,44	0,25	0,58	0,33	0,09	0,29
1975	0,34	0,23	0,69	0,45	0,21	0,48	0,26	0,18	0,67
1980	0,34	0,23	0,67	0,46	0,19	0,42	0,26	0,17	0,66
1985	0,36	0,26	0,73	0,46	0,25	0,55	0,24	0,15	0,64
Sjukförsäkring									
Ar	EG-8			EG-5			EFTA		
	Medl	SA	VK	Medl	SA	VK	Medl	SA	VK
1955	0,44	0,15	0,35	0,40	0,11	0,28	0,61	0,16	0,26
1960	0,42	0,16	0,39	0,39	0,12	0,31	0,58	0,17	0,30
1965	0,34	0,16	0,48	0,30	0,18	0,61	0,55	0,12	0,22
1970	0,33	0,19	0,57	0,27	0,21	0,78	0,50	0,15	0,30
1975	0,23	0,17	0,75	0,23	0,18	0,77	0,37	0,30	0,80
1980	0,23	0,16	0,69	0,26	0,17	0,67	0,37	0,29	0,78
1985	0,25	0,21	0,85	0,26	0,24	0,89	0,39	0,32	0,82
Arbetslöshetsförsäkring									
Ar	EG-8			EG-5			EFTA		
	Medl	SA	VK	Medl	SA	VK	Medl	SA	VK
1955	0,28	0,20	0,72	0,20	0,22	1,09	0,61	0,17	0,28
1960	0,28	0,21	0,75	0,20	0,21	1,05	0,50	0,20	0,40
1965	0,32	0,23	0,74	0,23	0,22	0,97	0,47	0,31	0,65
1970	0,29	0,16	0,56	0,28	0,20	0,72	0,42	0,32	0,74
1975	0,20	0,11	0,57	0,17	0,11	0,63	0,43	0,32	0,73
1980	0,20	0,15	0,76	0,20	0,18	0,87	0,35	0,22	0,64
1985	0,27	0,25	0,91	0,28	0,31	1,12	0,29	0,22	0,76

Litteratur

- Dore Ronald. (1969) *On the Possibility and Desirability of a Theory of Modernization*, IDS Communication Series n. 38. Institute of Development Studies, University of Sussex
- Dore Ronald. (1993) "World Markets and Institutional Uniformity", kommer att publiceras i G. Parry (ed.), *Festschrift for Ghita Ionescu*. London: Edward Elgar
- Esping-Andersen Gösta. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford: Polity Press
- Goodhart C.A.E. (1990) *National Fiscal Policy within EMU: The Fiscal Implications of Maastricht*. LSE Financial Markets Group, Special Papers Series, Special Paper No. 45
- Hansson Göte. (1990) *Harmonization and International Trade*. London: Routledge
- Jones R. Ben. (1980) *The Making of Contemporary Europe*. London: Hodder and Stoughton
- Kerr C. et al. (1960) *Industrialism and Industrial Man*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press
- King Mervyn. (1986) *Harmonization of Taxes on Income from Capital in the EEC*. LSE Financial Markets Group, Special Papers Series, Special Paper No. 18
- Kleinman Mark – Piachaud David. (1992) *European Social Policy: Models and Rationales*. Discussion Paper WSP/77, STICERD, L.S.E.
- Korpi Walter. (1991) "Political and Economic Explanations for Unemployment: A Cross-national and Long-term Analysis", *British Journal of Political Science*, Vol. 21, Part 3
- Korpi Walter och Palme Joakim. (1993) *Socialpolitik, kris och reformer: Sverige i internationell belysning*. Bilaga 17 till SOU, Finansdepartementet, 1993:16, Nya villkor för ekonomi och politik
- Lange Peter. (1993) "Maastricht and the Social Protocol: Why Did They Do It?", *Politics and Society*, Vol. 21, No. 1
- Leibfried Stephan. (1992) "Social Europe, Welfare State Trajectories of the European Community", Otto Hans-Uwe and Flösser Gaby (eds.), *How to Organize Prevention*. Berlin, New York: Walter de Gruyter
- Leibfried Stephan and Pierson Paul. (1992) "Prospects for Social Europe", *Politics and Society*, Vol. 20, No. 3
- Majone Giandomenico. (1993a) "The European Community between Social Policy and Social Regulation", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31

- Majone Giandomenico. (1993b) *Mutual Recognition in Federal Type of Systems*. EUI Working Paper SPS No. 93/1. European University Institute, Florence
- Meehan Elisabeth. (1991) "European Citizenship and Social Policies", Vogel Ursula and Moran Michael (eds.), *The Frontiers of Citizenship*. London: Macmillan
- Myrdal Gunnar. (1968) *Asian Drama. An Inquiry into the Poverty of Nations*. New York: Pantheon
- Padoa-Schioppa Tommaso. (1987) *Efficiency, Stability and Equity*. Oxford: Oxford University Press
- Petersen Jorn Henrik. (1992) "EF og socialpolitikken", *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 130, 1992
- Room Graham et al. (eds.) (1991) *National Policies to Combat Social Exclusion. First Annual Report of the European Community Observatory*. Commission of the European Communities, DG V. Bruxelles
- Soskice David. (1990) "Reinterpreting Corporatism and Explaining Unemployment: Co-ordinated and Non-co-ordinated Market Economies", i Brunetta Renato and Dell'Aragna Carlo (eds.), *Labour Relations and Economic Performance*. MacMillan, London
- Soskice David. (1993) "The Institutional Infrastructure for International Competitiveness: A Comparative Analysis of the UK and Germany", i Atkinson A.B. and Brunetta R. (eds.), *The Economics of the New Europe*. London: MacMillan
- Spicker Paul. (1991) "The Principle of Subsidiarity and the Social Policy of the European Community", *Journal of European Social Policy*, 1991:1
- Streeck Wolfgang and Schmitter Philippe C. (1991) "From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market", *Politics and Society*, Vol. 19, No. 2
- Teague Paul and Grahl John. (1992) *Industrial Relations and European Integration*. London: Lawrence & Wishart
- Treaties establishing the European Communities. Resolutions – Declarations. Brussels – Luxembourg 1987
- Westerhäll Lotta. (1992) *Socialförsäkringar och EG*. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag



Bilaga 2

Den svenska identiteten i framtiden

Åke Daun

Vad händer med svenskarna? Hur blir den europeiska framtiden i ett kulturperspektiv? Kommer den svenska kulturen att bli mer lik den tyska, franska och italienska? Kommer den svenska identiteten att försvagas till förmån för en förstärkt europeisk identitet?

Vi måste skilja på två slag av förändringsprocesser. Den ena är det som sker då den unga generationen formas av en förändrad omgivning. De unga införlivar tidsbundna värderingar och perspektiv och påverkas av levnadsvillkoren under just deras uppväxtår. Varje generation skiljer sig härigenom något från den föregående. Typiskt för det moderna samhället är att förändringstakten hela tiden ökar. Detta gör att generationsgapen blir allt större. Därför kommer morgondagens svenskar, oavsett Sveriges eventuella EG-anslutning (eller EU-anslutning), att skilja sig väsentligt från dagens. Den avsedda anslutningen till EG bör ses som en i raden av nya förutsättningar, vilka kommer att forma morgondagens samhälle. Värderingar, attityder och vardagliga beteenden kommer att påverkas på skilda sätt. *Svenskarna kommer alltså att förändras under trycket av ett förändrat samhälle, som bara delvis beror på EG eller EU.*

Det andra slaget av förändring är den som påverkar enskilda individer direkt. För en del svenskar innebär EG (för enkelhetens skull skriver jag fortsättningsvis bara EG) att de kommer att studera i ett annat EG-land. För några betyder det att de också kommer att arbeta i ett sådant. Oavsett vad som i övrigt sker med det svenska samhället kommer dessa personer alltså *individuellt* att bl.a. tillägna sig vanor och synsätt som en följd av deras personliga kontakter med andra europeer. Låt mig något ytterligare kommentera dessa två förändringsförlopp.

Enkulturation

Med enkulturation förstås det införlivande av kulturen som är en följd av att en individ lever i ett visst samhälle eller en viss miljö. Enkulturationen sker främst under de tidigare levnadsåren då individens personlighet väsentligen formas. För att svara på frågan hur svenskarna kommer att påverkas av EG, behöver vi därför veta hur det svenska samhället, dvs. människors omgivande livsmiljö, kommer att påverkas av EG.

Låt oss illustrera med en jämförelse mellan svenskar och italienare (jfr Daun 1992). En sådan visar hur skillnader mellan två folk har sitt upphov i förhållandevis olika historiska förlopp. Sverige var intill nyligen ett homogent samhälle och har länge varit en centraliserad stat. Italien har som nation en kort historia och är befolkningsmässigt-kulturellt heterogent. Detta har konsekvenser för mentalitet – synsätt, livsperspektiv, attityder etc. I Italien finns en allmän misstro mot människor utanför den egna inre kretsen av släkt och mycket nära vänner – ett mentalitetsdrag som dokumenterats i ett stort antal undersökningar (se t.ex. LaPalombara 1987). Människor berättar inte gärna om sitt privatliv för t.ex. arbetskamrater, vilket tvärtom är vanligt i Sverige, även i de fall man inte alls umgås privat. Misstron i Italien riktar sig i än högre grad mot stat och byråkrati, vilket är ett arv från en politisk historia dominerad av främmande herrar. Den lojalitet mot lagar och bestämmelser som många svenskar känner saknas väsentligen i Italien.

Skälet till just denna jämförelse är den komparativa studie av samhälle och mentalitet som jag genomfört i samarbete med universiteten i Verona och Modena (Daun 1992). Den är relevant i detta sammanhang eftersom Italien är ett EG-land och därför att en latinsk kultur erbjuder ett intressant material för en kontrastiv undersökning då utgångspunkten är Sverige.

En följdverkan av den mentalitet, som ovan beskrivs som ett framträdande mönster i Italien, är instrumentella relationer, dvs. benägenheten att betrakta människor som medel för egna syften. Samma tendens bland italienare torde också förklara en större frihet från sociala hänsyn. Krav på konformitet är mindre än i Sverige. Den lägre graden av identifikation med andra människor antyds t.ex. av att dubbelt så många italienska studenter som svenska i en enkätundersökning (personlighetsinventorium) tyckte att det var roligt när de kunde "förlöjliga sina motståndare".

För att genast undanröja missförstånd beträffande sådana generaliserande utsagor om andra kulturer (här inom ramen för forskning i psykologisk antropologi) bör understrykas att den empiriska basen är de skillnader som framkommer i form av statistiska frekvenser – med avsevärda individuella variationer – och andra data som kan avläsas som mönster eller tendenser i den ena eller den andra riktningen (jfr Daun 1989a och 1989b). Det finns med andra ord många svenskar och italienare som "det typiskt svenska" resp. "det typiskt

italienska" inte passar in på. I vanlig fackprosa ges dock dessa nödvändigtvis formen av generaliserande utsagor. De empiriska begränsningarna skall ses som implicita och påpekas inte i varje relevant sammanhang.

Utöver vad som ovan sagts om olikheter mellan svenskar och italienare skall jag ge ytterligare några exempel. Ett större inslag av "skuldkänslor" bland italienerna, som jag fann i den nämnda frågeundersökningen, kan möjligen förstås mot bakgrund av att katolicismens kärleksbudskap står i djupare motsättning till samhällsvillkoren i Italien än vad som gäller för det lutherska arvet och dess förhållande till livsvillkoren i Sverige.

Olika data ger vidare anledning tillskriva italienare mer av "impulsiv aggressivitet" än svenskar. Också här har vi anledning söka förklaringen i historien. En teori om samhällsstress (Lynn 1981) aktualiserar frågan om Italiens politiskt konvulsiva historia, betydelsen av de främmande herrarna, fascismen, maffian och terrorismen, de ständiga regeringskriserna, den traditionellt höga arbetslösheten, den sociala otryggheten, emigrationen. I den europeiska värdeundersökningen (European Values System Study; se Harding & Phillips 1986) svarade 25 % av italienerna att de under de senaste få veckorna känt sig "deprimerade eller mycket olyckliga", mot endast 9 % av svenskarna.

De italienska studenterna i den tidigare nämnda enkäten uppvisade något större konkurrensinriktning och "ärelystnad" än de svenska, låt vara att fler manliga svenska studenter fantiserade om att "uträtta storverk". Skillnaden bör sannolikt tillskrivas det faktum att det svenska samhället inte nödvändiggör samma "strid på kniven" för att nå yrkesmässig framgång. Personliga förbindelser och vassa armbågar är visserligen inte betydelselösa i Sverige, men energiska och kompetenta ungdomar kan ändå räkna med framgång.

Dessa exempel på mentalitetens upphov i samhällsförhållandena får räcka som argument för min tes att svenskarna "inte kommer att bli mera som tyskar, fransmän och italienare" om Sverige blir medlem i EG. *Flertalet svenskar kommer att leva i det Sverige som formats av den svenska samhällshistorien. Växer de upp i Sverige blir de delaktiga av värderingar, attityder och förhållningssätt och utvecklar personlighetsdrag som färgas av den svenska kulturen.*

Ett folks mentalitet har sitt upphov i samhällshistorien. Det är det operonliga i en individs tankevärld som förenar medlemmarna av en kultur och som utgör deras mentalitet, påpekar socialantropologen Tomas Gerholm med ett citat från LeGoff (1978:253): "... det som Caesar och den siste av hans legionärer, Ludvig den helige och bonden på hans domäner, Columbus och matrosen på hans Caravelle har gemensamt" (Gerholm 1982:24).

Den svenska mentalitetens utsatthet för påverkan av EG ligger i EG:s historiska möjligheter att förändra det svenska samhället. På motsvarande sätt förändras det italienska samhället av EG-medlemskapet, liksom det tyska samhället osv. *Härav följer dock inte nödvändigtvis att dessa samhällen förändras så att de blir mera lika varandra.* Medlemskapen påverkar olika stater på skilda sätt, eftersom

EG:s villkor griper in i redan olikartade samhällen.

Anpassningen av Sveriges jordbruksstöd till den lägre nivån inom EG är en sida av harmoniseringen som kan förväntas ha effekter på ett för Sverige speciellt sätt. Än mer speciella kan följderna antas bli för Sverige vad gäller en anpassning till EG:s bestämmelser om handel med alkoholhaltiga drycker. Den öppna arbetsmarknaden blir å ena sidan en tillgång som är gemensam för medlemsländerna, men de sociala konsekvenserna kommer att variera från stat till stat. Det är möjligt att svenskarnas intresse för rikspolitiska frågor kan minska något, när många beslut fattas i Bryssel. En sådan förändring av det nationella politiska systemet eller opinionsbildningen får konsekvenser i alla medlemsländer, men de berör olikartade politiska kulturer. Intresset för politik är av tradition mycket större i Sverige än i t.ex. Italien.

Även om vissa förutsättningar för näringsverksamhet, transporter, arbetsmiljö, utbildning och mycket annat kommer att bli gemensamma för EG:s medlemsstater kan vi räkna med att livet i dessa samhällen ändå kommer att återspegla de avsevärda inbördes *olikheterna* i politisk historia, religion, befolkningsutveckling, näringsunderlag och klimat. Sverige förändras, men som samhälle kommer det även i framtiden att framtona som synnerligen svenskt. På liknande sätt kommer det italienska samhället att förbli omisskännligt italienskt.

Individuell socialisation

Jag har talat om hur förändringar av det omgivande samhället förändrar dess medlemmar, framför allt formar unga människor. Under rubriken individuell socialisation skall jag nu något resonera om de svenskar, som dessutom socialiseras in i ett europeiskt sammanhang.

Det sker genom att de förlägger en del av sina studier till ett annat europeiskt land, ofta reser till andra europeiska länder, tar emot besökare i Sverige därifrån samt periodvis arbetar utomlands. Dessa svenskar, vars antal kommer att öka med ett svenskt EG-medlemskap, kommer att få fler utländska vänner och yrkeskontakter. Fler än i dag kommer att finna sin livspartner utanför Sveriges gränser, och därmed bli ingifta i en släktskapskrets i ett annat europeiskt land (jfr Hannerz 1990 a).

Dessa individer utgör bara en del av den svenska befolkningen, men dock en ökad andel. De finns redan men blir allt fler. De är affärsmän i de internationella bolagen, högre tjänstemän i offentliga institutioner och organ, politiker, forskare, studenter, fristående konsulter, fritt verksamma intellektuella, artister i underhållningsbranschen. De kommer att ha sitt verksamhetsområde både i Sverige och i andra länder, där de får bekanta. Deras umgängeskrets blir internationell, både utanför och i Sverige. De kommer att äga bostäder och fritidshus samt på annat sätt placera kapital i andra europeiska länder – likaväl

som i Sverige. Några kommer att finna det naturligt att flytta från Sverige i och med pensioneringen, i synnerhet om den äkta hälften har sina rötter i ett annat europeiskt land.

Dessa svenskar kommer att behärska flera språk, förutom modersmålet och engelska, än vad som nu är vanligt. De kommer att vänja sig vid att läsa andra europeiska dagstidningar och tidskrifter, vid sidan av de svenska. *Denna process pågår redan sedan länge – oavsett EG.*

De som tillhör denna internationellt orienterade del av befolkningen kommer fortfarande att "känna sig som svenskar", men samtidigt vara känslomässigt förankrade i något annat europeiskt land, somliga av dem rentav i flera länder. I likhet med många etablerade invandrare i Sverige kommer de att känna sig "hemma" i många sammanhang, i som utanför Sverige. Deras barn kommer att växa upp i en internationellt präglad miljö. I åtskilliga fall kommer barnen att behärska främmande språk så bra som om de var födda i dessa språkområden.

De frågor som vi är speciellt intresserade av är följande (1) den självupplevda identiteten, "vem är jag", (2) förändrade grundvärderingar, samt (3) förändrade beteenden. Vilka konsekvenser får den internationella livsorienteringen bland denna kategori svenskar?

(1) Svaret på den första frågan har ovan berörts. Dessa svenskar kommer även i fortsättningen att se sig som svenskar, mer eller mindre, men de kommer – liksom invandrare – att ha en del av sin emotionella förankring utanför Sverige. Många kommer sannolikt att betona en *internationell* eller europeisk profil, snarare än anknytningarna till ett visst annat land, även om de t.ex. arbetat länge i Italien.

Av den internationellt rekryterade personalen vid Europa-universitetet i Florens som intervjuats av den holländske sociologen Nico Wilterdink hävdade 85 % att de definierade sig själva som européer (varav 31 % med modifieringen i viss utsträckning). Slående var att nästan lika stor andel (38 %) ansåg att den europeiska identiteten vägde tyngst jämfört med den andel intervjuade (41 %) som svarade att deras nationella tillhörighet – t.ex. som engelsman – var viktigast. Det ger oss anledning tro att även fler svenskar kommer att se sig som européer, snarare än som svenskar. Redan nu finns det utlandssvenskar för vilka det skett ett identitetsskifte, ett "definitivt steg över i värdlandskulturen" (Torbiörn 1976:419).

(2) Kommer dessa svenskar att ha andra grundvärderingar, alltså inte bara detaljsynpunkter på vad som är bra och dåligt i olika länder, inte bara åsikter om trivseln i en icke-svensk miljö? En sådan fråga är egentligen felställd, eftersom dessa saker hänger ihop. Synpunkterna och trivseln utomlands, även i mer ytlig bemärkelse, återspeglar den grad av mera generell förändring som en utlandssvensk genomgår.

En viss belysning av frågan får vi genom de utlandsstationerade svenskar,

anställda i svenskägda företag, som utfrågats av Ingemar Torbiörn (1976). Till hustrun i barnfamiljerna ställdes frågan: "Strävar Ni att uppfostra Era barn i enlighet med bosättningslandets tradition och mönster eller enligt svensk tradition och svenska normer?" Av de familjer som bodde i Centraleuropa strävade drygt 48 % att tillämpa ett svenskt uppfostringsmönster (67 % av dem i Sydeuropa). Bland dem i Centraleuropa tillämpade bara 8 % värdlandets uppfostringsmönster (2 % av dem i Sydeuropa). 11 % av dem i Centraleuropa kombinerade ett svenskt och inhemskt mönster (5 % av dem i Sydeuropa). En ganska stor del av familjerna, 33 % av dem i Centraleuropa (26 % av dem i Sydeuropa), sade sig inte tillämpa någon speciell inriktning alls eller ansåg att deras uppfostran var "internationell" (s. 382).

Ett annat mått på internationaliseringen ger svenskarnas behov av att utomlands hålla fast vid ett svenskt umgänge. Först efter flera år tycks betydelsen bland utlandssvenskarna av inhemskt umgänge få större betydelse än betydelsen av svenskt umgänge, skriver Torbiörn (s. 369). En allmän slutsats är att vuxna svenskar tenderar att i hög grad hålla fast vid grundvärderingar som de fått genom att växa upp i Sverige. Efter flera år av europeisk utlandsvistelse kan de dock komma att punktvist modifiera denna svenska bakgrund, dock något mindre om de bor i Sydeuropa. Däremot är deras barn i hög grad benägna att tillägna sig kulturen i det land där de växer upp, går i skola och har sina kamrater. Många av dessa svenska barn flyttar senare till Sverige men har då hunnit införliva värderingar som är mindre representativa eller rent av främmande i den svenska omgivningen.

(3) Slutligen frågan om de internationellt orienterade svenskarnas beteenden. Visserligen innebär förändrade värderingar, t.ex. beträffande barnuppfostran, att man ändrat sig också i praktiken. Men många svenskar i andra länder – liksom många invandrare i Sverige – tillämpar inhemska vanor och beteenden såsom en ytlig anpassning till en annan miljö, såsom ett regelrätt rollspel, dvs. utan att det får nämnvärda konsekvenser när de flyttar hem till Sverige igen. Det kan vara sättet att parkera bilen i Paris, köbeteendet i affärerna i Florens, måltidsvanor i allmänhet eller dagsrytmen som ändras av siestan. Det kan också gälla arbetsordningen och ett annat beslutssystem på arbetsplatsen än det som är brukligt i Sverige.

Även om det alltså bland dessa internationellt orienterade svenskar sker modifieringar av både identitet, grundläggande värderingar och faktiska beteenden, är det inte här som vi kommer att finna mera djupgående förändringar bland svenskarna. *Det är i stället i den generation svenskar, vilka redan som barn och ungdomar kommer att bo utanför Sverige, och vilka dessutom utvecklar andra värderingar genom de strukturella förändringarna av det svenska samhället, som den ökade internationaliseringen kommer att föra med sig. Det är denna strukturmvandling som vi härnäst skall sysselsätta oss med.*

Ny svensk mentalitet?

Den växande kategori svenskar som är internationellt verksamma är på grund av deras positioner i samhället att betrakta som traditionsbrytare. De är trendsättare genom att arbeta inom design, reklam, varuimport, service, massmedia och kulturliv. De är också själva konsumenterna av importerade varor och tjänster, i likhet med de svenskar som semestrar i sydliga länder och efter hemkomsten gärna går på "etniska" restauranger. Socialantropologen Ulf Hannerz har noterat mängden av utländska namn på butiker i Stockholm för vilka internationaliseringen är en förutsättning: "Uptown Mauritz, Step In, McDonalds, Bozzini, Joy, Konfekt House, Tie Rack, Yamaha Sound of Music" (Hannerz 1990 b).

Ändå är dessa förändringar i viss mening sekundära, dvs. de skulle inte ha skett om det inte funnits en beredskap, en latent acceptans eller öppenhet – men inte vilken öppenhet som helst. Att beskriva denna beredskap skulle kräva sin egen utredning, som inte rymms här. Dock kan som exempel nämnas att amerikaniseringen, vilken har och länge haft stor genomslagskraft i alla världens hörn, troligtvis inte skulle ha haft det, om inte dess allmänna karaktär så kraftfullt uttryckt drag i en allmän moderniseringsprocess: snabbhet (snabb livsrytm, snabba förändringar), mångfald (i varor, livsstilar, ideologier, etniska grupper), individuell frihet (myten om att kunna gå sin egen väg), egocentrism (hänsynslös självupptagenhet), framgång (karriärdrommar), ungdomlig vitalitet (betoning av kroppslig styrka och skönhet), komfort (sinnliga njutningar och bekvämlighet), materiell konsumtion (intressefokuseringen på kläder, bilar, heminredning).

Det verkar därför troligt att många av de impulser, som genom EG-gemenskapen faktiskt slår rot i Sverige, likaledes har sin klangbotten i denna moderniseringsanda. Sålunda har fler varor, dvs. större sortering i svenska affärer till följd av ökad konkurrens, ett värde i sig, beroende på att mångfald, valfrihet, sinnliga njutningar och materiell konsumtion representerar så positivt laddade värden i vår kultur. Denna tes gäller alltså oberoende av de kvaliteter som enskilda importvaror händelsevis har.

En annan fråga är om det existerar mera specifikt svenska värderingar, låt oss säga betoningen av praktiskt funktionalitet och preferensen för hemmakvällar – som gör Sverige till en särskild marknad för en viss typ av varor och tjänster. Den extremt snabba spridningen av mobiltelefoner och videoapparater tyder möjligen på det.

Vad vi här talat om är sekundära förändringar, dvs. sådana som sker med ett redan föreliggande kulturmönster som grund. Primära förändringar skulle vi då benämna de förändringar som har sitt upphov i en strukturell samhällsomvandling. De uppstår inte ur något gammalt utan ur något nytt. Därför sker de också långsammare och framför allt generationsvis. *Det är de unga som utvecklar en mentalitet i samklang med den nya inriktningen.*

Den mest påtagliga strukturförändringen är den som går från homogenitet till

heterogenitet. *Det länge kulturellt så enhetliga och socialt likformiga Sverige är sedan flera år på väg bort.* I stället kommer social och kulturell mångfald i alla skepnader. Härtill bidrar invandringen från andra länder, men också en inre differentiering mellan olika grupper av svenskar. Den märks t.ex. i att man ännu för något tiotal år sedan talade om "ungdomskulturen", medan i dag formuleringen "ungdomskulturerna" är den mer adekvata. Ett tecken på inre differentiering är de jämsides existerande olika klädmödena, t.ex. korta och långa kjolar samma säsong. Differentieringen sker i stort som smått.

Det är inte bara de internationellt orienterade svenskarna som möter en heterogen omgivning, utan även den större del av den befolkning som bara undantagsvis reser utomlands. Mycket tyder på att just heterogeniteten, som länge kännetecknat de flesta västeuropeiska länder utom Norden, befrämjar specifika mentalitetsdrag. Låt mig peka på följande tänkbara förändringar bland svenskarna: ökad flexibilitet (beredskap att ändra sig snabbt), ökad favorisering av mångfald (eftersom befolkningsblandningen förutsätter olika sätt att tillgodose intressen), ökad misstro mot de flesta människor utanför den egna familjekretsen (eftersom blandningen minskar lojalitet och identifikation), dessutom, om sociologen Francesco Alberoni (1987) har rätt, minskat inslag av avundsjuka (eftersom heterogeniteten leder till synen att livet i grunden är orättvist), ökad nyfikenhet på det avvikande och ökat människointresse (därför att blandningen kräver ständiga tolkningar av andras beteenden), större impulsiv aggressivitet (eftersom ökad konkurrens och möten med svårtolkade beteendemönster är psykologiskt frustrerande), kanske dessutom större stabilitet i den egna gruppen, alltså en förstärkt familjesammanhållning (såsom ett socialt och mentalt skydd mot en delvis främmande omgivning). Det är alltså möjligt att den svenska mentaliteten i vissa avseenden på sikt kan komma närma sig den i andra europeiska länder utanför Norden mera vanliga, men således inte på grund av utökade kontakter genom EG, utan som följd av liknande strukturella omständigheter.

Svenskarnas genom EG ökade exponering för andra europeiska kulturer skall alltså inte i första hand betraktas som en ny "konkurrenssituation", där svenskar kan tänkas välja utländska sedvänjor och grundvärderingar framför de egna motsvarigheterna. *Kulturer förändras generellt inte genom kontakter eller "smitta".* Tvärtom förstärker ofta kontakterna med andra kulturer fasthållandet vid det egna. Enligt den irländske ambassadören Paul Dempsey har irländarna blivit mer irländska och mindre europeiska sedan de blivit medlemmar av EG (Sjöblom 1993:8). Det är i synnerhet vid mötet med det utländska som infödda svenskar känner sig svenska.

Kulturer som system, liksom förändringar av sådana system, växer fram på grundval av skilda samhällseliga förutsättningar, vilket den tidigare jämförelsen mellan italiensk och svensk mentalitet var ägnad att illustrera. Till dessa förutsättningar hör den demografiska sammansättningen, alltså befolkningsblandningen. Andra förutsättningar ligger i näringsstruktur, teknologi, politiskt

system, maktfördelning, levnadsnivå, religion, klimat, geografiskt läge, politiska band till andra stater, samt hur dessa olika faktorer samspelar i historien. *Det är framför allt inom ramen för en analys av förändringar av dessa grundförutsättningar, som tänkbara förändringar i den svenska mentaliteten bör sökas.*

Det vi med en abstraktion kallar svensk kultur förändras i viss mån genom svenskars vistelser i andra länder, genom arbete och studier, och genom import av varor från utlandet, liksom också i någon grad via den utländska invandringen till Sverige. *Kulturpåverkan går dock framför allt i motsatt riktning – från de infödda till immigranterna.* Den "egna särarten" hotas alltså inte på något allvarligt sätt av det främmande, den hotbild som framställs av den "nya rasismen", numera främst artikulerad i termer av kultur, som en "kulturrasism" (se Ålund & Shierup 1992). Den svenska särarten hotas – om vi nu önskar använda termen "hot" – av det svenska samhällets delaktighet i en generell internationalisering: politiskt, ekonomiskt, informationsteknologiskt. Dessutom är internationaliseringen bara en aspekt av den allmänna samhällsförändring, som har sitt omedelbara upphov i en mångfald förutsättningar inom det svenska samhället. Till dessa skall naturligtvis räknas invandringen som sådan – men i förhållandevis mindre grad de enskilda främmande kulturerna och innehållet i dessa, seder och bruk m.m.

Sammanfattande synpunkter

* Alla kulturer förändras hela tiden, dessas seder och bruk, trosföreställningar och grundläggande värderingar. Teknisk-ekonomisk-politiska processer är sådana att denna omvandling aldrig stannar upp, inte heller genom särskilda åtgärder kan förmås göra det. Riktningen kan påverkas, men förändringar sker – snabbt eller mer långsamt – under alla omständigheter. I och med den s.k. moderniseringsprocessen med upphov i industrialisering och urbanisering har själva förändringstakten i världen ökat. Förändringarna sker alltså med allt större hastighet. Den nationella omgivning som vi själva vuxit upp i – svensk kultur och svenskt samhällsliv – omvandlas alltså oundgängligen, hur det än går med EG-frågan.

* Internationalisering är en sida av de totala förändringarna i världen. "Världen krymper" heter det, vilket betyder att alla länder blir i ökad utsträckning delaktiga av strukturer och förlopp som överskrider nations- eller statsgränser. Internationalisering är till viss del en förändring som följer av anpassning till utländska marknader. Samtidigt leder denna anpassning till möten och kontakter med andra länder, som ger impulser och utgör modeller för förändringar i det egna lardet. När det gäller EG-frågan bör det betonas att internationaliseringen redan pågått så länge och i så många sammanhang att ett medlemskap såsom en tillkommande förändringsfaktor sannolikt skulle få relativt begränsad effekt.

* "Kulturer smittar inte". Innebörden av denna sats är att kulturmöten inte leder till förändring (upptagandet av främmande drag) enbart genom "beröring" eller genom att människor reser mer samt arbetar och studerar utomlands. Ofta är effekten den motsatta. När människor på nära håll konfronteras med värderingar och synsätt som står i strid med de egna, styrks de i övertygelsen om de egna värderingarnas överlägsenhet. Invandrare blir ofta mer "nationalistiska" än de någonsin varit i hemlandet, dvs. de blir medvetna om sin egen kulturs särart och värjer sig genom att uppvärdera det egna kulturarvet.

* Alla kulturer har djupa historiska rötter. De grundläggande värderingarna, livsperspektiven och trosföreställningarna, har ofta sitt upphov i levnadsförhållanden och samhällsvillkor som ligger långt tillbaka i tiden. Det existerar alltså en betydande "seghet" i kulturomvandlingen. Sådant som näringsgeografi, religion och demografiska förhållanden har "långtidsverkan" och ligger som en bas och förutsättning för en mångfald kulturyttringar i samhällsskick, livsstil och mentalitet. Oavsett de ständiga förändringsförloppen finns det samtidigt en kontinuitet som förbinder generationer och som förbinder tidsskeden inom nationerna.

* Med mentalitet förstår vi de grundvärderingar och andra psykologiska dispositioner som människor delar genom att ha vuxit upp i samma eller liknande miljö och alltså delat uppväxtvillkor. Denna mentalitet förändras följaktligen när samhället förändras, men vi skall tänka på att förändringen huvudsakligen försiggår generationsvis. Det är under barndom och uppväxtår som personligheten formas, det är då människor "absorberar" tidsandan, intellektuellt och emotionellt. Därför kan vi sällan hos oss själva som vuxna iakttä markanta förändringar i personlighet eller i grundläggande synsätt – vilket inte betyder att individen är helt ur stånd att modifiera sin personlighet. Det är dock framför allt våra barn som mentalt blir bärare av en ny tids kultur och existensvillkor.

* Vi har alla – i alla kulturer – en mycket stark benägenhet att döma och tänka etnocentriskt, vilket betyder att vi anser att just våra lösningar och arrangemang i vår del av världen är den bästa, mest rimliga eller naturliga. Det egna känns så riktigt, eftersom vi själva mentalt formats av vår egen miljö, och denna känsla blir ofta utgångspunkten då vi värderar och reflekterar om andra folk och kulturer. Det samhälle som vi skapat åt oss i Sverige kan dock inte sägas vara bäst i någon slags objektiv mening – mycket är en fråga om smak, vana, tillvänjning, förtrogenhet, hemkänsla – även om det också existerar en rad mycket allmänt omfattade kriterier för livskvalitet, såsom fred, hälsa, materiellt välbefinnande m.m. Härav följer inte att det skulle vara illegitimt att hävda både subjektiva och etnocentriska kriterier, men då vi på grund av EG-frågan blickar mot framtiden finns det skäl påminna om att också de etnocentriska omdömena får ändrade utgångspunkter från tid till annan. Det Sverige som i framtiden ytterligare införlivats i en internationaliserad värld, och följaktligen något ändrat

utseende, kommer av denna tids människor, av våra barn och barnbarn, att uppfattas som omisskännligt svenskt.

Referenser

- Alberoni, Francesco, 1987. *Avund*. Göteborg: Bokförlaget Korpen
- Daun, Åke, 1989a. *Svensk mentalitet. Ett jämförande perspektiv*. Stockholm: Rabén & Sjögren Bokförlag
- Daun, Åke, 1989b. *Studying National Culture by Means of Quantitative Methods*. (*Ethnologia Europaea* XIX:25–32)
- Daun, Åke, 1992. *Den europeiska identiteten*. Stockholm: Rabén & Sjögren Bokförlag
- Gerholm, Tomas, 1982. Om kultur som gestalt. (I: Ulf Hannerz, Rita Liljeström & Orvar Löfgren /Red./: *Kultur och medvetande. En tvärvetenskaplig analys*. Ångered: Akademilitteratur. Sid. 17–31)
- Hannerz, Ulf, 1990 a. *Cosmopolitans and Locals in World Culture*. (Theory, Culture & Society, Vol. 7, sid. 237–251)
- Hannerz, Ulf, 1990 b. *Stockholm: Doubly Creolizing*. (I: To make the World Safe for Diversity. Red. Åke Daun, Billy Ehn & Barbro Klein. Botkyrka: The Swedish Immigration Institute and Museum. Sid. 91–105)
- Harding, Stephen & David Philipps (eds.), *Contrasting Values in Western Europe*. (Studies in Contemporary Values in Modern Society.) London: Macmillan
- LaPalombara, Joseph, 1987. *Democracy, Italian Style*. New Haven and London: Yale University Press
- LeGoff, J, 1978. *Mentaliteterna, en tvetydig historia*. (Att skriva historia: nya infallsvinklar och objekt. Utg. J. LeGoff & P. Nora.) Stockholm: Pan/Norstedt
- Lynn, Richard, 1981. *Cross-cultural differences in neuroticism, extraversion and psychoticism*. (I: Richard Lynn /Ed./: *Dimensions of Personality*. London: Pergamon Press
- Sjöblom, Tom, 1993. *Cultural Identity in the Changing Europe*. (Newsletter. Nordic Institute of Folklore, 3/1993, sid. 1–5)
- Torbiörn, Ingemar, 1976. *Att leva utomlands. En studie av utlandssvenskars anpassning, trivsel och levnadsvanor*. Stockholm: Studieförbundet Näringsliv och samhälle

Wilterdink, Nicolaas, 1990. Where Nationals Meet: National Identities in an International Organisation. (EUI Working Paper in Political and Social Sciences, SPS No. 90/3.) Florence: European University Institute

Ålund, Aleksandra och Carl-Ulrik Schierup, 1992. Kulturpluralismens paradoxer. (Kulturella perspektiv. Svensk etnologisk tidskrift, Nr 1, 1992. sid. 8–20)

Bilaga 3

Internationella instrument om välfärd och jämställdhet

Bengt Lidal

1 Inledning

I utredningens direktiv påpekas att andra internationella åtaganden än ett EU-medlemskap kan vara styrande för utvecklingen av social välfärd och jämställdhet. Sådana åtaganden har sällan rönt större uppmärksamhet i den svenska debatten. Socialpolitik i vid bemärkelse uppfattas, inte bara i Sverige, som ett område där beslut fattas på nationell nivå. Icke desto mindre har det internationella socialpolitiska samarbetet en lång tradition på såväl global som regional europeisk, i synnerhet västeuropeisk, och subregional, t.ex. nordisk, nivå. Detta samarbete har inte inskränkt sig till erfarenhetsutbyte o.dyl. utan har även syftat till och avsatt normer, antingen i form av politiska deklarationer eller rekommendationer, avsedda att beaktas av berörda stater i deras interna arbete, eller i form av internationella konventioner, vilka blir juridiskt bindande åtaganden i den mån de ratificeras av staterna ifråga.

I det normskapande arbetet på global nivå (FN och dess fackorgan) och på regional (väst)europeisk nivå (framför allt inom Europarådet) deltar bl.a. samtliga nuvarande medlemsländer i EU och de stater som har ansökt om medlemskap, däribland Sverige. Alla dessa stater har därför en gemensam referensram på det socialpolitiska området och är i stor utsträckning bundna av samma internationella åtaganden på området.

Till den gemensamma referensramen hör FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, antagen år 1948, vilken i artiklarna 22–25 som mänskliga rättigheter anger bl.a. rätten till social trygghet, rätten till arbete, till fritt val av sysselsättning, till rättvisa och tillfredsställande arbetsförhållanden och till skydd mot arbetslöshet, rätten till lika lön för lika arbete, rätten till rättvis

och tillfredsställande lön för arbete, rätten att bilda och tillhöra fackföreningar, rätten till vila, fritid och semester samt rätten till en tillfredsställande levnadsstandard och mödrars och barns rätt till särskild omvårdnad och hjälp.

Redan härav framgår att i den internationella terminologin "social policy" och "social rights" omfattar, och till stor del utgörs av, politik och rättigheter knutna till arbetsmarknaden/arbetstagarna, arbetsvillkor och arbetsmiljö. Detta synsätt präglar också den år 1966 antagna FN-konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (prop. 1971:125) och Europarådets sociala stadga av år 1961 (prop. 1962:175). Än starkare arbetslivsanknytning har det regelverk som utarbetats av den trepartiska (regeringar, arbetsgivare, arbetstagare) Internationella arbetsorganisationen (ILO) som brukar kallas FN:s fackorgan för "social policy".

Eftersom utredningens direktiv generellt inte utgår från det vidare "social policy"-begreppet kommer den följande framställningen att koncentreras på sådana instrument eller sådana delar av generella instrument som handlar om socialpolitik *utom* arbetsmarknad/arbetsmiljö/arbetsrätt. – Konventioner på jämställdhetsområdet har nyligen redovisats av Löneskillnadsutredningen i SOU 1993:7, till vilken hänvisas (sid. 37–48 och 258–261).

2 Allmänt om MR-instrument

FN:s arbete med att omsätta den icke juridiskt bindande allmänna förklaringen om mänskliga rättigheter (MR) till juridiskt bindande instrument avsatte år 1966 dels den ovannämnda konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, dels konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. Anledning till "tudelningen" är att det finns en principiell skillnad mellan de två kategorierna av rättigheter. Hans Danelius (Mänskliga rättigheter, Lund 1984) har beskrivit skillnaden så: "De medborgerliga rättigheterna är till stor del 'frihetsrättigheter'. Den enskilde har således anspråk på att lämnas i fred för ingripanden från staten. Statens förpliktelse är --- inte att vidtaga konkreta åtgärder utan fastmer att avhålla sig från vissa åtgärder. --- När det gäller de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna är läget ett annat. Dessa rättigheter kräver för sitt förverkligande att positiva åtgärder i form av lagstiftning e.d. vidtas från statens sida. Dessa åtgärder är ofta mycket kostnadskrävande, och det är uppenbart att olika stater har mycket olika förutsättningar att förverkliga de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna." Konventionsbestämmelserna är alltså till stor del bestämmelser om de målsättningar, som staterna skall ställa upp för sitt handlande.

Motsvarande tudelning i formuleringen av MR-instrument ägde rum i Europarådet som redan år 1950 lyckades anta konventionen angående skydd för de

mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (prop. 1951:165). Först år 1961 antogs parallellinstrumentet om sociala rättigheter, den sociala stadgan.

3 Europarådets sociala stadga

Europarådets sociala stadga (Social Charter) jämte 1988 års tilläggsprotokoll (prop. 1988/89:106) är – till skillnad från den inom EG år 1989 antagna s.k. stadgan om arbetstagares grundläggande rättigheter – ett juridiskt bindande instrument i de delar den ratificeras av stater. Hittills har stadgan – med undantag för vissa bestämmelser som varierar från land till land – ratificerats av 20 stater, däribland samtliga EG-stater, och tilläggsprotokollet av tre (Sverige, Finland och Nederländerna); det senare trädde i kraft år 1992.

I likhet med andra MR-instrument på det sociala området är Europarådets sociala stadga starkt inriktad på arbetsmarknad/arbetsliv och arbetstagares villkor, dock inte i samma utsträckning som den anförda EG-texten. Av stadgans 19 substansartiklar är de tio första arbetslivsinriktade och de två sista är relaterade till arbetskraftsmigration och migrerande arbetstagares rättigheter. De övriga artiklarna (11-17) ställer upp socialpolitiska mål på följande områden: skydd för den enskildes hälsa; social trygghet; social och medicinsk hjälp; rätten att anlita sociala välfärdsanordningar; fysiskt eller psykiskt handikappades rätt till yrkesutbildning, rehabilitering och social återanpassning; socialt, rättsligt och ekonomiskt skydd för familjen; socialt och ekonomiskt skydd för mödrar och barn. Av tilläggsprotokollets fyra artiklar är två inriktade på rätten till information och samråd resp. medinflytande inom företag medan en avser jämställdhet i arbetslivet och en de äldres rätt till socialt skydd.

Övervakningen av stadgans tillämpning åvilar dels en oberoende expertkommitté, dels en regeringskommitté och, i sista hand, Europarådets ministerkommitté. Övervakningssystemet har dock inte fungerat särskilt väl och det allmänna intresset för stadgan var under lång tid matt. År 1991 fattades därför vissa beslut om ändringar i stadgan (vilka endast delvis har trätt i kraft). Vidare diskuteras ett förslag till tilläggsprotokoll om rätt för arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att anföra klagomål mot regeringar för bristande tillämpning av stadgans bestämmelser. Parallellt med det arbetet pågår en översyn av stadgans materiella regler.

Ett förnyat intresse för stadgan kan nu noteras, framförallt från fackligt håll. Europafacket antog i juni 1993 en resolution som bl.a. föreslår att EG som organisation skall ansluta sig till stadgan. Detta skall möjligen ses mot bakgrund av att EG:s sociala stadga inte blev ett juridiskt bindande instrument.

4 Socialförsäkringskonventioner

Medan rätten till social trygghet är en mänsklig rättighet inskriven i de internationella MR-instrumenten, är regleringen av den faktiska utformningen och tillämpningen av system för social trygghet inskriven i tekniska konventioner av olika slag. En direkt koppling mellan ett MR-instrument och en teknisk konvention görs i Europarådets sociala stadga vars artikel 12:2 om social trygghet föreskriver en nivå "som åtminstone är likvärdig med den som krävs för ratificering" av ILO-konventionen nr 102; se nedan.

Bland de tekniska konventionerna kan man urskilja överenskommelser som likställer medborgare i ett annat avtalsslutande land med medborgare i det egna landet (likställighetskonventioner). Exempelvis innehåller EES-avtalet en likställighetsregel i artikel 4 som får genomslag även på socialförsäkringsområdet.

En annan typ av överenskommelser är sådana som ålägger en ratificerande stat att garantera sin befolkning en viss minimistandard inom det sociala trygghetssystemet (minimistandardkonventioner). Exempel härpå är ovannämnda ILO-konvention (nr 102) om minimistandard för social trygghet, ratificerad av Sverige år 1953 (prop. 1953:73).

Inom EG finns förutom de direktiv som behandlar jämställdhet mellan könen inom socialförsäkringen hittills endast två exempel på sekundärlagstiftning som innehåller krav på medlemsländerna av minimistandardkaraktär på socialförsäkringsområdet i vid bemärkelse. Det ena är direktiv 80/987/EEG som rör skydd för arbetstagarna vid arbetsgivarens insolvens. Det andra är direktiv 92/85/EEG om säkerhet och hälsa för gravida arbetstagare m.fl. som innehåller krav på betald moderskapsledighet under 14 veckor. I den mån EG-länderna är bundna av internationella åtaganden om miniminivåer härrör dessa, liksom för Sveriges del, ur ratificerade ILO- eller europarådskonventioner. Anledningen härtill är att EG hittills saknat generellt mandat i Romfördraget att lagstifta om minimistandarder på socialförsäkringsområdet. Fördraget om den Europeiska unionen med det därtill hörande sociala protokollet och överenskommelsen mellan medlemsstaterna utom Storbritannien på samma område öppnar emellertid en legal möjlighet att med enhällighet anta minimidirektiv även på detta område.

Här kan tilläggas att Sveriges anpassning till likställighetskraven enligt EES-avtalet tycks ha banat väg för utsträckt svensk ratifikation av vissa ILO-konventioner som tidigare godkänts endast delvis. Frågor om godkännande av ytterligare åtaganden enligt konventionen nr 102 liksom enligt konventionen (nr 118) om utlänningars likställande med ett lands egna medborgare i fråga om social trygghet (prop. 1963:29) behandlas för närvarande i ILO-kommittén.

5 Allmänt om ILO-konventioner

Ett internationellt regelverk av stor betydelse inom området "social policy" i mycket vid bemärkelse är de för närvarande ca 170 konventionerna och ca 180 rekommendationerna antagna av ILO sedan organisationens bildande år 1919.

Vissa ILO-konventioner av fundamental betydelse (MR-instrument) har ratificerats av mer än hundra stater. Till dem hör konventionerna (nr 29 och 105) om avskaffande av tvångsarbete, (nr 100) om lika lön och (nr 111) om diskriminering.

EG-länderna har i stor utsträckning ratificerat ILO:s konventioner, i genomsnitt ett 80-tal. Antalet ratifikationer varierar mellan 55 (Luxemburg) och 122 (Spanien). Som jämförelse kan nämnas att Sverige har ratificerat 82 konventioner.

Samtliga EG-länder är bundna av de ovannämnda konventionerna om avskaffande av tvångsarbete och om lika lön. Detsamma gäller beträffande konventionen (nr 87) om föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten. Alla EG-länder utom Storbritannien har ratificerat konventionerna (nr 98) om organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten och (nr 122) om sysselsättningspolitik. Alla utom Portugal har ratificerat konventionen (nr 102) om minimistandard för social trygghet; Portugal är dock bundet av artikel 12:2 i Europarådets sociala stadga; jfr ovan under 4.

Som exempel på i snävare mening socialpolitiska ILO-instrument kan – utom socialförsäkringskonventionerna – nämnas ett antal minimiålderskonventioner till skydd för barn i arbetslivet. Den modernaste konventionen på området (nr 138) har tillträtts av nio EG-medlemmar liksom av Sverige. Ett viktigt jämställdhets- och familjepolitiskt instrument är konventionen (nr 156) om arbetstagare med familjeansvar. Denna har ratificerats av fem EG-länder och även av Sverige. Ett sista exempel utgörs av konventionen (nr 159) om yrkesinriktad rehabilitering och arbete (personer med handikapp), vilken har tillträtts av ett fyrtiototal stater, däribland sju EG-länder och Sverige.

6 Övervakning av konventionstillämpning

Inledningsvis nämndes att internationella konventioner blir juridiskt bindande för ratificerande stater. Därmed underkastar sig staten i fråga oftast även en rapporteringsskyldighet och granskning av sin konventionstillämpning av de organ som anges i konventionen eller i vederbörande organisations stadga el.dyl. I vissa fall tillkommer till den reguljära övervakningen möjligheter för enskilda personer eller organisationer att anföra klagomål avseende ett lands konventionstillämpning. Procedurer för behandlingen av sådana klagomål utgör en del av övervakningen av konventionstillämpningen.

Exempelvis inom ILO finns ett väl utvecklat system för att kontrollera att staterna uppfyller sina konventionsförpliktelser. Klagomål kan anföras dels av konventionsstater, dels av ombud vid Internationella arbetskonferensen och dels av nationella och internationella organisationer av arbetsgivare eller arbetstagarer. Däremot kan enskilda personer inte anföras klagomål beträffande tillämpningen av en ILO-konvention. Som nämnts i det föregående diskuteras för närvarande inom Europarådet införande av en kollektiv klagorätt för arbetsmarknadsorganisationer m.fl. beträffande tillämpningen av Europarådets sociala stadga.

De här nämnda övervaknings- och klagomålsprocedurerna är inte att jämföras med exempelvis förfaranden inför EG-domstolen, och granskningsorganen har inga sanktionsmedel att tillgripa om de finner att en stat bryter mot ett åtagande enligt en ratificerad konvention. Den enda "straffsanktionen" är den av granskningsinstansen uttalade kritiken och den politiska belastning som denna innebär för konventionsstaten.

Bilaga 4

Narkotika

Ur "Gränskontroller och gränsformaliteter i ett EG/EU-medlemskapsperspektiv". Rapport från en arbetsgrupp i regeringskansliet november 1993. Kap. 10 (Utrikesdepartementets handelsavdelning)

Kamp mot narkotikabrottslighet

Svensk narkotikapolitik

Den svenska narkotikapolitikens mål är att skapa ett narkotikafritt samhälle. Detta mål har antagits av en enig riksdag som uttryck för en starkt avvisande hållning till all icke-medicinsk användning av narkotika. Det finns i Sverige i dag en vidsträckt värdegemenskap kring narkotikapolitikens inriktning.

Grunden för den svenska restriktiva narkotikapolitiken är ett nära samspel mellan förebyggande åtgärder, kontrollpolitik samt behandling och rehabilitering av narkotikamissbrukare. Insatser mot narkotika är högt prioriterade inom tullen, polisen, åklagarväsendet, kriminalvården, socialtjänsten, skolan och olika fritidsverksamheter. Frivilliga organisationer och folkrörelser bidrar genom information och opinionsbildning till att förebygga en spridning av narkotika i landet.

Karaktäristiskt för den svenska narkotikapolitiken är att den fäster lika vikt vid åtgärder som begränsar tillgången på narkotika och efterfrågedämpande åtgärder. Olika typer av åtgärder förstärker och kompletterar varandra och ger tillsammans uttryck för samhällets beslutsamhet att bekämpa narkotika.

En förutsättning för en framgångsrik narkotikapolitik är att människor i alla åldrar tar avstånd från bruket av narkotika. Omfattande informations- och opinionsbildande insatser har gjorts för att upprätthålla och förstärka den negativa hållning till narkotika som finns i Sverige.

En särskilt viktig grupp i detta sammanhang är ungdomar. Skola, polis, tull,

kommunal fritidsverksamhet och socialtjänst samarbetar kring förebyggande insatser riktade till ungdomar. För uppsökande arbete med ungdomar som befinner sig i riskzonen för narkotikamissbruk har många kommuner inrättat särskilda ungdomsgrupper, ett team av socialarbetare som aktivt söker upp ungdomar i olika miljöer.

Många kommuner har inrättat specialiserade öppenvårdsteam för narkotikamissbrukare. Uppsökande verksamhet, rådgivning, motivationsarbete, krisbehandling och samtalsbehandling är teamets huvudsakliga uppgifter. En viktig del av arbetet är att ansvara för att hålla samman vårdkedjan av olika sociala och medicinska insatser genom olika faser i rehabiliteringen, som t.ex. kan vara institutionsbehandling eller familjevård. Sådan vård bekostas av den kommunala socialtjänsten.

Den svenska narkotikapolitiken är i första hand inriktad på att förhindra spridning och användning av narkotika. Överlåtelse av narkotika ses därför som det centrala brottet i narkotikastrafflagen (1968:64) som grundar sig på de internationella konventioner som Sverige anslutit sig till. Lagen som trädde i kraft år 1968 har ändrats vid ett flertal tillfällen. Både gärningsformerna och straffsatserna har kompletterats och utvidgats i riktning mot en ökad restriktivitet och en betoning av lagens preventiva syfte. Nyligen har straffskalan för eget bruk av narkotika skärpts, med innebörd att fängelse förts in i straffskalan även för egen narkotikakonsumtion. Tidigare har det egna bruket endast bestraffats med böter.

Enligt den nu gällande narkotikastrafflagen är således överlåtelse, framställning, förvärv i överlåtelssyfte, anskaffning, bearbetning, transport, förvaring, innehav och konsumtion av narkotika straffbelagd gärning. Det är likaså brottsligt att främja narkotikahandel.

Enligt narkotikaförordningen (1962:704) krävs tillstånd av Läkemedelsverket för införsel eller utförsel av narkotika. Tillstånd krävs dock inte för begränsad mängd narkotiskt läkemedel som medförs av resande för medicinskt ändamål och personligt bruk (angående legal handel med narkotikapreparat se avsnitt –). Vid överträdelser är varusmugglingslagen (1960:418) tillämplig.

Narkotikastrafflagen kompletterar alltså varusmugglingslagen. Kontrollbyrån på Generaltullstyrelsen ansvarar för Tullverkets centrala narkotikabekämpande arbete, med tonvikt på internationellt samarbete och underrättelsetjänst. Ansvar för den operativa verksamheten åvilar regionala och lokala enheter. Som komplement till ordinarie kontroll- och tullkriminalverksamhet har tullen numera särskilda gränskontrollstyrkor som opererar med stor rörlighet över stora geografiska områden. Till sjöss utövas befogenheterna av Kustbevakningen i nära samverkan med tullverket.

På motsvarande sätt finns en särskild enhet vid Rikskriminalpolisen som arbetar med spaning och utredning av grova narkotikabrott och narkotikabrottslighet med internationell anknytning. På lokal och regional nivå är bekämpning

av narkotikabrott en uppgift för både ordningspolisen och kriminalpolisen. I varje län finns enligt regeringens beslut en regional funktion för bekämpning av narkotikabrott. Många polismyndigheter har också inrättat särskilda störnings- eller gatulangningsgrupper som är inriktade på att bekämpa gatuhandel med narkotika.

Polisen prioriterar såväl sina insatser mot narkotikabrottslighetens övre skikt som insatser mot langaren på gatan. Denna strategi bygger på teorin att efterfrågan på narkotika har avgörande betydelse för omfattningen av den illegala distributionen och att en effektiv kontrollpolitik därför förutsätter att polisen intervenerar också mot missbruksmiljöer och narkotikahandel på gatunivå. Insatserna på gatunivå har dessutom en betydelsefull opinionsbildande innebörd, eftersom de markerar samhällets avståndstagande från narkotikamissbruk och narkotikahandel.

Tabell över tullens och polisens beslag. Statistik för 1992

Tullens narkotikabeslag			Polisens narkotikabeslag		
Preparat	Antal	Vikt i gram	Preparat	Antal	Vikt i gram
Cannabisgruppen	1174	250 762	Cannabisgruppen	3795	109 849
Heroin	70	14 583	Heroin	552	10 837
Kokain	36	58 721	Kokain	70	4 121
Amfetamin	91	72 409	Amfetamin	3509	45 564
Kat	62	1 543 112	Kat	12	27 901
Summa beslag: 1 433 st			Summa beslag: 7 938 st		

Den vägledande principen för narkotikabekämpning är att samhällets samlade insatser skall ge ett tydligt och entydigt budskap om att all icke-medicinsk användning av narkotika är oacceptabel. Den svenska inställningen har därför varit restriktiv mot t.ex. underhållsbehandling med metadon och program med utdelning och försäljning av sprutor och kanyler. Kontroll av sprutor och kanyler är således också en viktig del av den svenska narkotikapolitiken. Därför krävs det tillstånd för att importera och idka handel med sprutor och kanyler och privat införsel är således inte tillåten. Resande kan dock medföra sprutor och kanyler för personligt bruk som grundas på föreskrift av läkare eller annars visas vara lovligt.

Sverige anslutning till FN:s konventioner om narkotika

Sverige har ratificerat samtliga tre FN-konventioner på narkotikaområdet.

I 1961 års narkotikakonvention och 1972 års tilläggsprotokoll till denna behandlas de s.k. egentliga narkotiska preparaten, t.ex. opium, syntetiska morfinersättningsmedel, cannabis och harts därav, kokain m.m. Konventionen förpliktar de deltagande länderna att endast tillåta medicinsk eller vetenskaplig användning av narkotika. Konventionen är ett översiktligt regelverk och innebär en förenkling av den administrativa apparaten kring narkotikakontrollen.

I 1971 års psykotropkonvention behandlas kontrollen av vad som i internationella sammanhang brukar benämnas psykotropa ämnen, dvs. hallucinogener, centralstimulantia, sömnmedel och lugnande medel. Genom den konventionen utvidgades kontrollen också till syntetiskt framställda produkter, varav många är nödvändiga för framställning av läkemedel mot vissa sjukdomar.

1988 års narkotikabrottskonvention utvidgar kontrollsystemet till den illegala internationella handeln, penningtransaktioner i anslutning till denna samt handeln med kemiska substanser som används vid framställning av narkotika.

1961 års konvention har ratificerats av samtliga EG-stater. 1971 års konvention har ratificerats av EG-staterna med undantag för Belgien, som dock meddelat att landet inom kort avser att ratificera konventionen. 1988 års konvention, som trädde i kraft i november 1990, har ännu inte ratificerats av EG-staterna Belgien, Irland och Tyskland. Dessa länder kommer enligt uppgift att ratificera konventionen före 1993 års slut.

EG har som organisation ratificerat artikel 12 i 1988 års konvention enligt vilken staterna förbinder sig att vidta åtgärder för att förhindra undanskaffande av i konventionen särskilt upptagna ämnen som används vid olaglig tillverkning av narkotika (s.k. prekursorer).

EG:s kompetens på narkotikaområdet

EG har som organisation endast kompetens på vissa områden som berör narkotikabekämpningen, t.ex. vad som ovan nämnts om begränsning i handeln med s.k. prekursorer. I övrigt är samarbetet av mellanstatlig natur. Samarbetet mellan EG:s medlemsländer gäller främst hälsovårdens, polisens och tullens områden. Därutöver finns det också ett straffrättsligt och utrikespolitiskt samarbete mellan medlemsstaterna som berör narkotikaområdet.

Under franskt ordförandeskap inrättades i december 1989 en europeisk kommitté för narkotikabekämpning kallad CELAD (Comité Européen de la Lutte Anti Drogue). CELAD består av 12 personer, som av sina respektive regeringar har utsetts till nationella samordnare. Syftet är att försäkra sig om bästa möjliga samordning vad gäller insatser mot narkotika inom EG och mellan medlemsländerna. I CELAD diskuteras frågor som ligger såväl inom som utanför EG:s kompetens. CELAD, som inte har någon beslutsrätt, rapporterar till rådet som

har att ta ställning till CELAD:s förslag.

Beslutet att inrätta CELAD var ett svar dels på behovet att skapa en övergripande syn på narkotikaproblemet i Europa, dels på behovet av sammanhängande och omfattande insatser för att bekämpa narkotikan.

Fördraget om den Europeiska Unionen, Maastrichtfördraget, tar upp bekämpningen av narkotikamissbruk som en fråga av gemensamt intresse (artikel K1). Härigenom förs det samarbete, som nu sker utanför Romfördraget mellan EG:s medlemsstater, in under den s.k. tredje pelaren i Maastrichtfördraget. På samma sätt behandlas straffrättsligt samarbete samt polis- och tullsamarbete, vilket i hög grad har betydelse i kampen mot narkotikabrottslighet. Som nämns på andra ställen i denna rapport (se t.ex. kapitel —) ges samtidigt en ny möjlighet åt EG-kommissionen och Europaparlamentet att medverka. Det bör också nämnas att Maastrichtfördraget för in en ny bestämmelse i Romfördraget (artikel 129) som utvidgar gemenskapsprincipen till att omfatta samarbete för att förebygga narkotikamissbruk. Här förutses forskning, upplysning och utbildning och samverkan med tredje land och med internationella organisationer.

I och med Maastrichtfördragets ikraftträdande blir det nödvändigt att skapa nya samarbetsformer. Enligt vad som nu är känt, kommer COREPER att följa och samordna alla insatser mot narkotikan. CELAD kommer dock att kunna sammanställas vid behov, t.ex. för att förbereda internationella möten.

Europol

Europol är avsett att bli ett internationellt underrättelseorgan på bl.a. narkotikaområdet inom EG.

Förslag att skapa ett Europol väcktes av Tyskland år 1991. En rapport med förslag i denna riktning redovisades, på uppdrag av Europeiska rådet, vid rådets möte i Maastricht i december 1991. Förslaget hade utarbetats av de s.k. TREVI-ministrarna, dvs. de för bl.a. polisfrågor ansvariga ministrarna inom EG.

I rapporten underströks att Europol:s viktigaste uppgift borde vara att utveckla ett centralt organ för utväxling och samordning av upplysningar om kriminell verksamhet samt att bygga ut underrättelseaktiviteter mellan medlemsstaterna vad gäller gränsöverskridande kriminalitet, oavsett om denna har sin upprinnelse i Europa eller inte. Europol borde, enligt rapporten, byggas ut i etapper. Som ett första steg borde tillskapas en enhet för narkotikabekämpning, benämnd Europol Drugs Unit (EDU).

Beslutet att upprätta EDU togs av TREVI-ministrarna i Köpenhamn i juni 1993. I beslutet sägs att EDU skall utväxla och analysera information om den illegala narkotikatrafiken, om de brottsliga organisationer som sysslar med detta samt om penningtvätt som berör två eller flera medlemsstater. Riktlinjer fastlades för hur informationen skall behandlas och data skyddas. Avtalet om EDU kommer att träda i kraft sedan man numera blivit enig i lokaliseringsfrågan

(Haag). Avsikten är att på sikt reglera Europol i konventionsform.

Det är ännu för tidigt att veta vilken roll Europol kommer att få när det gäller det internationella polissamarbetet i allmänhet och narkotikabekämpningen i synnerhet. En uppföljning av Europol/EDU är förutsedd att ske under år 1994.

Det europeiska tullkriminalssamarbetet, som också är inriktat på bekämpning av bl.a. narkotikabrott, skildras i avsnitt —.

European Drug Monitoring Centre (EDMC)

På Europeiska rådets möte i Rom år 1990 godkändes en av CELAD utarbetad samlad europeisk plan för narkotikabekämpning. Ett av de mest framträdande förslagen i planen är inrättandet av ett europeiskt narkotikaövervakningscentrum (European Drug Monitoring Centre).

Rådet har beslutat att inrätta ett sådant centrum med placering i Portugal. Syftet med centret är att förse Gemenskapen och dess medlemsstater med objektiva, pålitliga och jämförbara data om narkotika- och narkotikamissbruksproblem och konsekvenserna därav.

Centret kommer att ägna sig åt följande arbetsområden:

1. Narkotikafrågan
2. Strategier och politik på såväl nationell nivå som på EG-nivå
3. Internationellt samarbete och geopolitisk fördelning av utbudet av narkotika
4. Kontroll av handeln med narkotika, psykotropa ämnen och prekursorer
5. Narkotikaekonomi.

Centret, som kommer att stå öppet för deltagande även av icke-medlemsländer, skall samarbeta med internationella organisationer och andra organ med kompetens på narkotikaområdet.

Penningtvätt

Ett omfattande internationellt arbete har bedrivits de senaste åren för att komma till rätta med penningtvättstransaktioner. Narkotikabrottskonventionen ställer krav på kriminalisering av penningtvätt i fråga om inkomster från narkotikabrottslighet. Sverige har som redan nämnts ratificerat konventionen. Lagstiftningen om häleri har anpassats till konventionens krav.

Inom Europarådet har utarbetats en konvention om förverkande m.m. Även i denna konvention behandlas åtgärder mot penningtvätt. Sverige har undertecknat konventionen, som har generell karaktär, men har ännu inte ratificerat den.

Vidare har Sverige deltagit i det arbete som bedrivits av Financial Action Task Force on Money Laundering, FATF, en finansiell aktionsgrupp mot penningtvätt som bildades vid ett möte i Paris i juli 1989 mellan länderna i den s.k.

G 7-gruppen. I Sverige har inom Rikspolisstyrelsen organiserats en enhet, den s.k. finanspolisen, vars uppgift bl.a. är att bistå med underrättelsematerial för bekämpning av penningtvätt.

EG:s ministerråd har den 10 juni 1991 antagit ett direktiv om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för tvättning av pengar (91/308/EEG). Sverige har genom EES-avtalet anpassat sin lagstiftning till direktivets innehåll.

Schengenavtalets¹ tillämpningskonvention

Schengenavtalets tillämpningskonvention innehåller i 3:e avdelningen 6 kap. vissa bestämmelser om narkotika (70–76 §§).

Bl.a. föreskrivs att avtalsparterna skall bilda en ständig arbetsgrupp med företrädare för myndigheter med polisiära uppgifter samt tullverksamhet. Arbetsgruppens uppgift skall vara att undersöka gemensamma problem i samband med bekämpningen av kriminalitet inom narkotikaområdet. I förekommande fall skall arbetsgruppen utarbeta förslag till önskvärda förbättringar vad gäller de praktiska och tekniska sidorna av samarbetet mellan avtalsparterna. Arbetsgruppen skall lägga fram sina förslag i den exekutiva kommittén.

I konventionen åtar sig medlemsstaterna att i olika avseenden förebygga och bekämpa olovlig hantering av narkotika. Bl.a. finns regler om förstärkning av kontrollen vid yttre gränsen samt om s.k. kontrollerade leveranser.

Den svenska narkotikapolitiken i ett EG-perspektiv

Sverige har en klart gynnsammare position än de flesta EG-länder vad gäller utvecklingen av narkotikamissbruk, utbredning av HIV/aids bland intravenösa missbrukare och insatser för prevention och behandling. Den debatt som förs i flera av EG:s länder om uppluckring av narkotikakontrollen och legalisering av vissa droger har inte fått något fotfäste i Sverige. Beslutet att föra in fängelse i straffskalan för eget bruk av narkotika har heller inte mötts av några nämnvärda protester i den allmänna debatten. Detta kan ses som ett uttryck för att den svenska narkotikapolitiken har en stark folklig förankring.

Ett inträde i EG är givetvis inget skäl för Sverige att ompröva sin restriktiva narkotikapolitik. En strategisk fråga i detta sammanhang är hur Sverige kan hålla narkotikan utanför landets gränser, om gränskontrollerna avskaffas. 89 procent av samtliga tullbeslag år 1992 utgjordes av trafik/transit från EG-land. 89 procent av dessa beslag gjordes vid s.k. allmän tullkontroll. En stor del av den narkotika som finns i Europa kommer från tredjeländ, t.ex. Latinamerika (kokain) eller via Turkiet (heroin). Viss narkotika framställs illegalt inom EG.

¹ Schengenavtalet beskrivs närmare i denna utredning under avsnitt 5.7.

Som ett exempel kan nämnas att 80 procent av det amfetamin som smugglas in i Skandinavien bedöms komma från Nederländerna.

Som medlem av EG bör Sverige verka politiskt för att vår stränga syn på narkotikahanteringen upprätthålls i alla berörda länder. Det kan noteras att CELAD:s syn på narkotikabekämpningen överensstämmer med den svenska.

Det finns också skäl att peka på möjligheten att sluta bilaterala avtal med olika EG-länder i fråga om samarbete på narkotikaområdet i likhet med vad som, enligt uppgift, sedan länge tillämpas mellan exempelvis Frankrike och Belgien.

Gränskontroll

Gränskontrollerna utgör i dag en hämsko på den illegala införseln av narkotika i landet. Effekten består, med viss förenkling, dels i att en viss del av smuggelgodset upptäcks och tas i beslag, dels i att en del presumtiva smugglare avstår från att våga försöket på grund av risken för upptäckt. Av betydelse är också att gränskontrollen gör det krångligare även för beslutsamma smugglare att föra in de olagliga varorna, något som rimligen har en dämpande effekt i olika avseenden.

Att gränskontrollen har betydelse när det gäller att dämpa inflödet av narkotika och därigenom bidrar till att förverkliga en restriktiv narkotikapolitik är således klart. Däremot är det svårt att säkert kvantifiera effekten av gränskontrollen i detta avseende, eller med andra ord att bedöma eventuella förändringar i fråga om inflödet av narkotika om gränskontrollen försvann utan att kompenseras av andra åtgärder från det allmänna. Allt talar emellertid för att inflödet av narkotika skulle komma att öka, och det gäller såväl den organiserade som den mera spontana och i regel småskaliga införseln. Sannolikt skulle effekterna bli störst när det gäller spontan och småskalig införsel, där den nuvarande gränskontrollen torde utgöra en av de samhällsåtgärder som har den största avskräckande och avhållande betydelsen. För den organiserade internationella narkotikahandeln utgör gränskontrollen bara ett av flera hinder som måste övervinnas – poliskontroller samt spaningar och andra åtgärder inom ramen för polisens och tullens underrättelsetjänst utgör sannolikt minst lika verksamma hinder. Trots detta är det givet att det skulle underlätta också för den organiserade yrkesmässiga narkotikatrafiken om gränskontrollerna upphörde.

Arbetsgruppens bedömning är att det finns en risk för negativa konsekvenser när det gäller narkotikasituationen till följd av att kontrollen vid inre gränser upphör. Också inom EG-länderna görs en sådan bedömning, och det har därför inom EG förutsatts att kompensatoriska åtgärder av olika slag skall införas för att väga upp det bortfall i fråga om kontroll som den fria rörligheten innebär. Hit hör exempelvis ett ökat internationellt tull- och polissamarbete och en utveckling av teknik och arbetsmetoder hos berörda myndigheter. Till de kompensatoriska åtgärderna hör också den skärpning av kontrollen vid de yttre

gränserna som tidigare berörts (avsnitt –).

I det följande skall behandlas frågan om vilka kompensatoriska åtgärder inom narkotikabekämpningens område som bör införas för Sveriges del och om dessa kan antas räcka till för att förhindra att ett borttagande av kontrollerna vid inre gränser får negativa effekter på narkotikasituationen i landet.

Underrättelseförfarandet

Med underrättelseförfarandet avses i detta sammanhang att kriminalunderrättelser inhämtas, analyseras och annars bearbetas samt delges med de organ, främst polis och tull, som behöver dem i sin verksamhet. I stor utsträckning kommer underrättelserna som ett led i det internationella samarbetet. Ett enkelt exempel är att en utländsk polis- eller tullmyndighet informerar om att ett parti narkotika är på väg mot Sverige i ett visst fordon. Underrättelsen kan ligga till grund för ett ingripande av tullen eller polisen i samband med att fordonet förs in i Sverige.

Underrättelseförfarande utgör redan i dag en verksam del i kampen mot den kvalificerade brottsligheten, inte minst den internationella narkotikahandeln. Att vidareutveckla underrättelseförfarandet innebär en viktig förstärkning av möjligheterna att bekämpa denna brottslighet på ett effektivt sätt.

— — —

Sambandsmän

Ett viktigt instrument i underrättelseförfarandet är de sambandsmän som polisen och tullen redan i dag har i ett antal länder. Flertalet av dessa är s.k. nordiska sambandsmän och arbetar gemensamt för de nordiska länderna. Frågor om de nordiska sambandsmännen diskuteras fortlöpande inom den s.k. PTN-gruppen, som är ett nordiskt samrådsorgan för polis och tull i narkotikafrågor.

Sambandsmän är för närvarande stationerade enligt följande. Sambandsmän från den svenska polisen finns i Nederländerna, Grekland med sidoackreditering i Bulgarien, Polen, Portugal, Ryssland, Ungern och Thailand med sidoackreditering i Vietnam. Från den svenska tullen finns sambandsmän i Danmark, Holland, Tyskland, Storbritannien, Polen och Estland. Från andra nordiska länder finns sambandsmän från polisen i Turkiet, Pakistan, Storbritannien, Spanien, Cypern, Tyskland och Österrike samt från tullen i Spanien och Danmark. En ytterligare utbyggnad av sambandsmannaorganisationen kommer att ske, främst i Öst- och Centraleuropa.

Uppgifterna för sambandsmännen spänner i princip över hela det polisiära och tullmässiga arbetsfältet, men ärenden rörande narkotika utgör en tyngdpunkt för de flesta av dem.

Erfarenheterna från sambandsmännens verksamhet är generellt sett goda. En

skicklig sambandsman kan skapa de goda personliga relationer och det kontaktnät som, enligt all erfarenhet, är av stor betydelse för att det internationella polis- och tullsamarbetet skall fungera effektivt.

Arbetsgruppen ser en utveckling av systemet med sambandsmän som ett av de viktigaste sätten att effektivisera det internationella samarbetet på brottsbekämpningens område och då inte minst när det gäller bekämpningen av narkotikabrott. I detta ligger både att fler sambandsmän bör placeras ut när behov därav uppstår och att formerna för sambandsmännens verksamhet bör utvecklas allt eftersom den internationella brottsligheten eller förutsättningarna i övrigt förändras. Också formerna för rekrytering och utbildning av sambandsmän bör utvecklas med hänsyn till den stora betydelsen av att få rätt man på rätt plats.

— — —

Oavsett vilken tyngd Europol kommer att få i det internationella polissamarbetet förefaller det som om dess, nyss nämnda, narkotikaunderrättelseenhet är ett organ med vilket den svenska polisen kommer att samarbeta i framtiden. I regelverket för Europol förutsätts att medlemsländerna placerar kvalificerade kriminalpoliser som handläggare och sambandsmän där. För Sveriges del bör det i första hand vara en uppgift för Rikspolisstyrelsen att svara för detta. Tullen bör beredas tillfälle att medverka.

Informationsutbyte

Inom EG pågår arbete med att utarbeta en konvention om ett internationellt databaserat informationssystem, European Information System (EIS) (se avsnitt — —). Det tilltänkta regelverket bygger på reglerna om ett motsvarande informationssystem inom Schengensamarbetet (Schengen Information System, SIS jfr fjärde avdelningen i Schengenavtalets tillämpningskonvention). SIS har ännu inte trätt i kraft.

Enligt Schengenavtalets tillämpningskonvention (fjärde avdelningen, 2 kap. 99 §) kan bl.a. registreras uppgifter rörande personer för hemlig övervakning eller viss särskild kontroll. I dessa fall får uppgifterna registreras och syftet är att bekämpa brottslighet och förebygga hot mot den allmänna säkerheten. För att uppgifter om personen i fråga skall få registreras krävs dessutom att det föreligger sannolika skäl att misstänka att vederbörande avser att begå eller redan har begått ett stort antal synnerligen grova brott. Ett alternativt skäl kan vara att det på grundval av den brottslighet som vederbörande redan begått kan misstänkas att han också i framtiden kommer att begå grova brott. Uppgifterna kan ligga till grund för en polisiär övervakning av grova brottslingar oavsett i vilket medlemsland de uppehåller sig.

För tulladministrationernas del bör nämnas Customs Information System (CIS). CIS beskrivs i avsnitt — —.

Samarbete mellan polis och tull

När det gäller att utveckla kompensatoriska åtgärder på narkotikabekämpningens område är samverkan ett nyckelbegrepp. Det gäller både samverkan mellan berörda myndigheter i Sverige, främst polis och tull, och mellan dessa organ och motsvarande utländska.

Av det anförda framgår att tullen kommer att ha en viktig roll när det gäller narkotikabekämpningen också i framtiden. En uppgift för tullen blir givetvis att svara för tullkontroll vid de yttre gränserna, i förekommande fall i samarbete med Kustbevakningen. Också när det gäller bekämpningen av narkotikainförsel över inre gränser har dock tullen förutsättningar att spela en viktig roll. En viktig uppgift i det sammanhanget är att medverka i det internationella undermåttelseförfarandet.

Det finns redan i dag flera exempel på att polisen och tullen samarbetar i gemensamma projekt på det lokala planet. Ett exempel är den s.k. tull/polisgruppen i Malmö. Gruppens arbete utgör en försöksverksamhet inom ramen för Rikspolisstyrelsens och Generaltullstyrelsens utveckling av samverkansformerna mellan myndigheterna. Som ett led i försöksverksamheten har regeringen medgivit att de medverkande tulltjänstemännen kan få tillgång till uppgifter i polisregister som annars är förbehållna polismän.

— — —

En samverkan – i gemensamma grupper eller i andra former som kan visa sig vara lämpliga – är naturligtvis aktuell vid de auktoriserade gränsovergångarna i den yttre gränsen, dvs. i huvudsak på de internationella flygplatserna och i hamnar med internationell trafik (se kap. — —) samt i förekommande fall vid gränsstationer vid landgräns. Också när det gäller bevakning av den yttre gränsen mellan gränsovergångarna kan myndighetssamverkan bli aktuell. Som kommer att framgå, anser arbetsgruppen att detsamma skall gälla – när det handlar om narkotikabekämpningen – vid de inre gränserna.

Kontrollerade leveranser

I FN:s narkotikabrottskonvention år 1988, till vilken Sverige som redan framhållits har anslutit sig, anges kontrollerade leveranser som en metod för bekämpning av narkotikahandel.

Med kontrollerad leverans avses i princip att polisen och tullen låter ett parti narkotika föras in i eller genom landet utan att ingripa för att, i samband med att partiet levereras till beställaren, kunna ingripa även mot denne. Metoden är numera etablerad inom det internationella polissamarbetet och tillämpas även av den svenska tullen och polisen.

Rätt använd synes kontrollerad leverans, i förening med ett utbyggt internationellt undermåttelseförfarande, kunna utgöra en effektiv metod för bekämpning av den internationella narkotikahandeln. Metoden inrymmer dock både

rättsliga och praktiska problem, som måste uppmärksammas. Bl.a. kan man i vissa fall komma in på områden som är otillåtna enligt svensk lag men tillåtna i vissa andra länder, såsom brottsprovokation. Att reglerna skiljer sig mellan olika berörda länder har i några fall lett till problem i samarbetet med utländsk polis.

Frågor om metoder när det gäller kontrollerade leveranser bereds i en grupp med företrädare för Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen och Generaltullstyrelsen.

Arbetsgruppen vill för sin del understryka vikten av att utveckla effektiva metoder när det gäller det internationella samarbetet på narkotikabekämpningens område. Givetvis måste metoderna ligga inom ramen för det lagliga och etiskt godtagbara. Det är också viktigt att Sverige inte ställs utanför det internationella samarbetet på grund av att svensk lag på området skiljer sig från vad som gäller inom andra jämförbara länder. Det är en uppgift för de berörda myndigheterna att driva metodutvecklingsfrågorna och att, om det skulle visa sig nödvändigt, fästa regeringens uppmärksamhet på behovet av författningsändringar.

Kontrollåtgärder vid de inre gränserna

Ett medlemskap i EG öppnar, som redan framgått, vägen för ett ytterligare fördjupat internationellt samarbete med polisen och tullen i de andra EG-länderna. Därigenom bör stora vinster kunna göras när det gäller kampen mot internationell narkotikahandel och annan narkotikabrottslighet.

Det är svårt att bedöma om dessa effektivitetsvinster är tillräckligt stora för att fullt ut kompensera ett borttagande av kontrollen vid inre gränser. Sannolikt kommer effekterna av de kompensatoriska åtgärderna att bli störst när det gäller den organiserade och storskaliga narkotikatrafiken. Här finns det enligt arbetsgruppens mening skäl att anta att ett utbyggt internationellt samarbete och en utveckling av narkotikabekämpningen i andra avseenden kan visa sig väl så effektiv som den nuvarande gränskontrollen. Det förutsätter givetvis att berörda länder verkligen satsar på en sådan utveckling av samarbetsformer och arbetsmetoder och att inte finansiella problem eller andra, nu svårförutsedda faktorer sätter käppar i hjulet för utvecklingsarbetet. Under alla förhållanden lär det ta ett antal år innan kompensatoriska åtgärder inom narkotikabekämpningen har utvecklats och fått full effekt. När det gäller den spontana eller småskaliga narkotikatrafiken lär det bli svårare att finna kompensatoriska åtgärder som ersätter gränskontrollen och dess preventiva verkan. Man kan uttrycka saken så att kontrollnätet i form av internationellt samarbete, underrättelsetjänst m.m. blir alltför grovmaskigt för att – åtminstone i någon större utsträckning – fänga in "småhandlare" som gör enstaka resor till andra länder för att köpa en begränsad mängd narkotika för eget och den närmare bekantskapskretsens bruk.

En svårbedömd faktor är också brottsutvecklingen i vissa länder i Östeuropa. För närvarande utvecklas i dessa länder en omfattande organiserad brottslighet

som bl.a. innefattar narkotikahandel och som tenderar att söka etablera sig också i Västeuropa. Denna brottslighet kan komma att förändra förutsättningarna för narkotikabekämpningen – och annan brottsbekämpning – både i Sverige och andra länder.

Enligt arbetsgruppens mening finns det alltså skäl för optimism när det gäller möjligheterna att utveckla kompensatoriska åtgärder som är effektiva i kampen mot den organiserade internationella narkotikabrottsligheten. Detta är dock ett arbete på lång sikt. Effekterna av de kompensatoriska åtgärderna på narkotikasituationen som helhet är osäkra, inte minst med hänsyn till följd av brottsutvecklingen i länder utanför EG och andra faktorer som nu är svåra att förutse.

Mot bakgrund av detta anser arbetsgruppen att Sverige inte kan avstå från en viss kontrollverksamhet i anslutning till de inre gränserna med syfte att förhindra och avslöja olaga införsel av narkotika.

Till denna bedömning bidrar den omständigheten att Sveriges gränser, vid sidan av dem mot Finland och Norge, väsentligen utgörs av kuster. Det innebär att huvuddelen av de inresande kanaliseras via hamnar och flygplatser. Därigenom har Sverige från kontrollsynpunkt ett annorlunda och kanske gynnsammare utgångsläge än de flesta EG-länder, som i detta hänseende karaktäriseras av landgränser som är svåra eller omöjliga att kontrollera effektivt. Enligt arbetsgruppens mening bör Sverige inte avstå från att utnyttja de gynnsamma förutsättningar från kontrollsynpunkt som vårt geografiska läge innebär förrän kompensatoriska åtgärder på narkotikabekämpningens område utvecklats och i praktiken visat sig vara tillräckligt effektiva.

Det anförda innebär inte att Sverige bör behålla gränskontroller i nuvarande form vid de inre gränserna.

Kontrollen bör i stället utformas med utgångspunkt från att det inte längre är fråga om att kontrollera varuflödet i allmänhet. Endast sådan kontroll som är motiverad för att förebygga och avslöja olaga narkotikainförsel bör förekomma. Kontrollverksamheten måste vara så lite störande som möjligt för det normala flödet av personer, fordon och gods.

Detta leder till att kontrollen bör ses som ett led i det allmännas på personer inriktade brottsbekämpande verksamhet snarare än som en systematisk kontroll av gränspassage. I huvudsak bör kontrollen baseras på underrättelser eller på tidigare erfarenheter av riskprofiler när det gäller narkotikabrottslighet.

Även om den framtida kontrollen i anslutning till inre gränser skiljer sig från nuvarande gränskontroll anser arbetsgruppen att tullen bör ha en viktig roll i kontrollverksamheten. Det beror bl.a. på att tullen redan i dag har en särskild kompetens när det gäller kontroll med utgångspunkt från riskprofiler, att kontrollen delvis kommer att bygga på underrättelser från tullens internationellt anknutna underrättelsetjänst, att kontrollen också måste riktas mot fordon och resgods samt att tullen är etablerad vid sådana hamnar och flygplatser där kontroll av detta slag kan bli särskilt aktuell.

Också polisen bör dock ha en stor roll i kontrollförfarandet. Arbetsgruppen föreslår att kombinerade polis- och tullgrupper arbetar vid de färjelägen och flygplatser där kontrollverksamhet skulle äga rum.

Det kan diskuteras om kontroll av detta slag bör bedrivas i anslutning till själva färjelägena och flygplatserna eller om den bör kunna ske också på andra platser, t.ex. inom ett område runt färjelägena och flygplatserna, inom en zon innanför hela landgränsen och sjögränsen eller inom landet som helhet. Denna och andra frågor som har att göra med organisation och befogenheter i fråga om kontrollverksamheten måste utredas i särskild ordning. Utredningen faller inom Justitiedepartementets och Finansdepartementets områden. Dessa frågor faller enligt arbetsgruppens mening naturligt inom ramen för den utredning som tidigare föreslagits (kapitel --) angående behovet av ny lagstiftning vid övervakning av inre gräns.

En kontroll av detta slag som bedrivs i anslutning till inre gränser bör ta stöd i Romfördragets artikel 36 som medger införselsförbud bl.a. för att skydda liv och hälsa (se vidare kap. --).

Arbetsgruppen anser att en bevakning av de inre gränserna skall ses som ett led i samhällets försvar mot narkotikabrottslighet, varvid åtgärder vid gränsen motiveras av effektivitetsskäl och av det förhållandet att den illegala narkotikan i landet i allt väsentligt är införd från utlandet.

Hur påverkas det HIV/aids-preventiva arbetet i Sverige av ett EG-medlemskap?

Gunilla Fransson

Bakgrund

Första gången som frågan om aids togs upp inom EG:s ministerråd var år 1986 då EG-kommissionen arrangerade ett erfarenhets- och kunskapsutbyte om HIV/aids. Som ett resultat av detta utbyte redovisade EG-kommissionen, i ett meddelande till ministerrådet i februari 1987 (COM(87)63), ett antal områden aktuella för aidspreventiva åtgärder. Samma år bildades en specialgrupp, The EC Aids Task Force, ATF, med uppgift att finna metoder att bekämpa aids. ATF blev dock inte en del av EG-administrationen utan en separat organisation underställd belgisk lag. Man byggde snabbt upp en kunskapsbas om hur aids skulle bekämpas och förebyggas.

ATF förbereder, leder och följer upp projekt och är rapporteringsskyldig till EG-kommissionens generaldirektorat för utvecklings- och bistandsfrågor (DG VIII). Kommissionen fattar de slutliga besluten om vilka projekt som skall genomföras. ATF handlägger framför allt projekt i utvecklingsländer.

EG har också andra enheter som handlägger aidsfrågor, exempelvis DG I (bistånd till tredje världen), DG XII (forskning) samt DG V (sociala frågor) som har en sektion för aidsintervention i Europa.

EG:s handlingsplan mot aids

Sedan år 1987 har EG:s ministerråd gjort ett flertal uttalanden rörande aids. Den 4 juni 1991 beslutades (91/317/EEG) om ett handlingsprogram "Europe against AIDS", för åren 1991–1993.

Programmet består av tio delprogram. Det skall utgöra ett komplement till de åtgärder som vidtas i medlemsstaterna, till stödprogrammet rörande aids i

utvecklingsländer samt till andra EG-program mot aids, t.ex. för forskningsprogrammet ("The AIDS Component of the Biomedicine and Health Research Programme").

Handlingsprogrammet omfattar tio områden:

- 1 Bedömning av allmänhetens och olika målgruppers kunskaper, attityder och värderingar.
- 2 Informations-/kunskapsförmedling med syfte att medvetandegöra allmänheten och speciella målgrupper.
- 3 Hälsofostran riktad till ungdomar.
- 4 HIV-prevention.
- 5 Rådgivning, socialt, psykologiskt och medicinskt stöd.
- 6 Beräknade kostnader för HIV-infektioner.
- 7 Insamling av data rörande HIV/aids.
- 8 Utbildning och andra stödinsatser till dem som arbetar med HIV-prevention.
- 9 Åtgärder mot diskriminering av HIV-infekterade personer och deras närstående.
- 10 Forskning och internationellt samarbete.

Ansökningar om bidrag till projekt, i enlighet med handlingsprogrammets tio delprogram, handläggs av den s.k. Rådgivningsgruppen. Gruppen består av representanter från medlemsländerna. Ordförande i gruppen är en representant från kommissionen. Rådgivningsgruppen har samma funktion som ATF, dvs. föreslår EG-kommissionen vilka projekt som skall prioriteras och erhålla bidrag. Ansökningarna, som handläggs av Rådgivningsgruppen, kommer från medlemsländerna och avser medel för projekt inom medlemsstaterna.

Under år 1993 skall handlingsprogrammet utvärderas. I väntan på resultatet, som skall ligga till grund för EG:s aidspolitik under resten av 90-talet, har man från Rådgivningsgruppen föreslagit att de projekt som pågår skall få fortsätta och att man även avsätter medel till projekt under år 1994. Medelansökan görs via EG:s ordinarie budget.

Ett beslut om EG:s fortsatta aidspreventiva arbete väntas under år 1994.

EG-ländernas nationella program

År 1989 beskrev WHO:s Europakontor i en rapport samtliga länders aidsprogram/politik. Redovisningen uppdaterades år 1990.

Enligt WHO:s rapport har alla länderna i den Europeiska gemenskapen ett nationellt aidsprogram och en nationell aidskommitté. Kommittéerna bildades mellan åren 1984–1987 ungefär samtidigt som de nationella programmen togs fram.

WHO:s rekommendationer låg till grund för de olika ländernas agerande.

Inriktningen på det preventiva arbetet har förändrats. Inledningsvis betraktades

HIV/aids som ett rent medicinskt problem. Efterhand och i takt med ökade kunskaper har HIV/aids allt mer kommit att ses som ett folkhälsoproblem, som påverkas av sociala, ekonomiska och politiska faktorer. EG:s medlemsstater följer rekommendationer från WHO och Europarådets rekommendationer på området. Eftersom medlemsländerna har olika kulturella traditioner och förutsättningar får, enligt beslut i EG och även enligt Maastrichtavtalet, respektive medlemsstat själv bestämma hur man skall utforma och genomföra sitt preventionsarbete.

Framtiden

HIV/aids är ett internationellt problem som måste bekämpas internationellt. Inget land kan ensamt föra en framgångrik kamp mot viruset. Det krävs nationellt och internationellt samarbete och dessutom ekonomiskt stöd från de rikare länderna till de fattigare. EG:s främsta samarbetspartners i den kampen är WHO och Europarådet. HIV/aids är inte heller ett problem som kan lösas på kort sikt utan det krävs långsiktig planering och långsiktiga satsningar. Insatserna mot HIV/aids bör integreras med insatser mot andra sexuellt överförbara sjukdomar.

EG-kommissionen pekar på de sociala problem som aids-epidemin har tydliggjort globalt sett. Som exempel kan nämnas kvinnornas utsatthet genom sin dåliga maktposition i förhållandet till män, gatubarnens mycket svåra situation och splittring av familjer pga krig och svält.

I rapporten, "The European Commission in the Global Fight against AIDS" (1992), finns bl.a. följande framtidsscenario.

Tyngdpunkten på var EG:s satsningar kommer att ligga förändras. EG har under de år som gått satsat stora resurser på att hjälpa utvecklingsländerna att skapa egna resurser för säkra blodprodukter.

Den heterosexuella smittöverföringen ökar och beräknas stå för ca 80 % av samtliga nya HIV-infektioner. Därför kommer EG att satsa mer på projekt riktade till heterosexuella.

I rapporten framhålls EG:s möjligheter att

- styra medel till många olika länder och till många olika typer av insatser
- samarbeta nära med de många olika organisationer som strävar mot samma mål i kampen mot aids.

EG:s folkhälsoarbete regleras numera i Maastrichtavtalet. Enligt artikel 129 i avtalet skall gemenskapen bidra till att en hög hälsoskyddsnivå uppnås genom att samarbetet mellan medlemsstaterna främjas. Gemenskapens insatser skall inriktas på att förebygga sjukdomar, särskilt de stora folksjukdomarna. Kommissionen kan ta lämpliga initiativ för att främja en samordning mellan länderna men varje medlemsland utformar sitt eget smittskyddsarbete.

Öppna gränser

Sverige har, liksom EG-länderna, inga inreserestriktioner för HIV-positiva och/eller aidssjuka. Redan nu är det lätt att förflytta sig mellan länder och därför ökar behovet av informationssatsningar riktade till resenärer.

HIV/aids är nära kopplat till drogfrågorna. De olika ländernas drogpolitik har betydelse för spridning av HIV. Därför är det viktigt att uppmärksamma vilka effekter öppnare gränser har på möjligheterna att föra in olika droger i Sverige och koppla det till HIV/aids-problematiken.

Slutsats

I artikel 129 i Maastrichtavtalet står att medlemsstaterna skall främja folkhälsan genom bl.a. hälsoupplysning och undervisning. Där anges också att man skall samverka med kommissionen men det poängteras att det inte är fråga om någon harmonisering av medlemsstaternas lagar och andra författningar.

EG:s handlingsprogram mot aids följer WHO:s intentioner och det gör även det svenska handlingsprogrammet. Ett medlemskap i EG kommer därför inte att innebära några förändringar i det svenska HIV/aids-förebyggande arbetet. En positiv effekt blir att Sverige på ett mer aktivt sätt kommer att kunna delta i EG:s samtliga HIV/aids-förebyggande program.

EG:s aktionsprogram mot cancer

Ing-Marie Lindquist

Varje år dör ca 250 000 människor inom EG-länderna av cancersjukdomar före pensionsåldern (65 år). Cancer ökar med stigande ålder och är ovanlig före 30 års ålder. Om sjukdomen upptäcks på ett tidigt stadium finns åtminstone för vissa former goda möjligheter till behandling. Drygt 100 svenskar insjuknar och 55 personer avlider varje dag i cancer. Sjukdomsstatistiken visar att var tredje till fjärde person riskerar att drabbas av någon tumörsjukdom och var femte person avlider härav.

Vid ett EG-möte den 28–29 juni 1985 i Milano togs det principiella beslutet att EG skulle starta ett europeiskt program mot cancer för att därmed befrämja människors hälsa. Programmet Europe Against Cancer (EAC) har som målsättning att minska cancerdödligheten i hela Europa. Arbetet sker genom ökade forskningsinsatser, bättre utbildning (av vårdpersonal) om cancerförebyggande åtgärder och bättre information till allmänheten om kända cancersamband i såväl arbetsliv som fritidsliv. Sverige deltar i detta program sedan år 1990.

Cancerrisker i arbetsmiljön

Uppkomsten av cancer hänger till stor del samman med exponering för kemiska ämnen, strålning, livsstilsfaktorer, diet, tobaksrökning och allmänna luftföroreningar. Risken för att drabbas av cancer eller någon annan tumörsjukdom genom påverkan av olika faktorer i arbetslivet har kommit att inta en alltmer framträdande plats. Yrkesbetingad cancer utgör enligt vissa uppskattningar 2–5 % av all cancer (ca 500 nya fall per år i Sverige).¹

Studier av yrkesrelaterad cancer är betydelsefulla inte bara för att förebygga sådan utan också därför att sådana studier kan medge en unik möjlighet till

¹ Den svenska cancerkommittén uppskattade att varje år får mellan 1 000 och 2 000 personer cancer av jobbet, men man stannade till sist på en grov uppskattning av 500 fall.

inblick i specifika mekanismer för cancers uppkomst. En stor del av vår kunskap om många cancerformer har erhållits först genom studier av definierade grupper av människor som exponerats i yrket för specifika ämnen eller komplexa blandningar av ämnen. Sådana studier görs med epidemiologisk metodik, där kunskap om yrkesexponering är väsentliga inslag.

Ett relativt stort antal kemiska ämnen – naturliga såväl som syntetiserade – har visat eller är starkt misstänkta för att kunna ge upphov till cancer hos försöksdjur. I några fall föreligger också ett klart samband mellan cancer hos människa och kontakt med vissa ämnen. Arsenik, asbest, krom (vissa kromarter), vissa mineraloljor, stenkoltjära, benzidin och beta-naftylamin kan tjäna som exempel. Vinylklorid, som används på råvara vid framställning av PVC-plast är ett annat exempel.

I de fall då ett orsakssamband mellan ett visst ämne och cancer hos människa har påvisats har det nästan uteslutande rört sig om en yrkesmässig kontakt med ämnet i fråga. Man talar i dessa fall om yrkesbetingad cancer.

EG:s aktionsprogram mot cancer

EG:s aktionsprogram mot cancer startade år 1986 med målet att minska dödligheten med 15 % fram till år 2000. Detta innebär en minskning från 1 miljon till 850 000 per år

Programmet har en budget av 50 miljoner ECU eller ca 500 miljoner SEK under en 4-årsperiod. Programmet är nu inne på sin andra 4-årsperiod.

Sverige deltar fullt ut i EAC-programmet sedan år 1990

Sverige har uppnått en unik ställning inom EAC. Genom ett avtal mellan EG och den svenska regeringen sommaren 1990 deltar Sverige som enda icke EG-land fullt ut i programmet.

Redan år 1987 ansökte den svenska socialministern till EG om att Sverige skulle få observatörsstatus i "Europe Against Cancer" (EAC)-programmet. Detta beviljades och flera svenska experter började delta, som observatörer, i EAC-programmets expertkommittéer och arbetsgrupper (totalt ca 20 st).

I november 1989 ansökte socialministern formellt till EG att Sverige skulle bli full medlem i EAC-programmet och i juni 1990 beviljades Sverige full status. Ett "Memorandum on the Collaboration of Sweden within the Europe Against Cancer Programme" upprättades. Det fastställdes att Sverige skall bidra med 2,5 miljoner kronor (ca 350 000 ECU; uträknat enligt EG:s regler/principer för storlek, folkmängd etc. för resp. medlemsland) till budgeten för EAC-programmet.

Regeringen/Socialdepartementet och Cancerfonden samverkar i detta program och svarar också gemensamt för finansieringen av Sveriges deltagande. En svensk ledningsgrupp svarar för samordningen av Sveriges medverkan.

EAC-programmet prioriterade huvudområden

- Cancerförebyggande åtgärder
- Hälsoinformation och utbildning
- Forskning.

Cancerförebyggande åtgärder

De förebyggande åtgärderna är till största delen fokuserade på tobaken och dess skadeverkningar; även projekt kring tema som kost och cancer samt alkohol och cancer. Det finns många ofta kontroversiella intressen förknippade med strävandena att begränsa tobakskonsumtionen. Inom EG försöker man påverka jordbrukare som odlar tobak att i stället producera andra produkter, men den typen av verksamhet är svår att genomföra. Jordbruks- och finansministerierna i de olika länderna ser i första hand på tobaksproduktionen ur ett ekonomiskt perspektiv och hur viktig den är för landets ekonomi, medan hälsoministerierna ser till hälsokonsekvenserna.

EAC-programmet innehåller 14 olika åtgärdsförslag bl.a. ett förslag om förbud mot tobaksreklam. Denna ansats motverkas av en stark "lobbying" från tobaksintressenternas sida.

Förslag finns också att förbjuda rökning på flygplan på internationella flygningar.

Andra initiativ som tagits upp är att skydda barn mot rökning och att försöka stoppa eller begränsa försäljning av tobaksvaror till barn.

Man arbetar också med att försöka få till stånd varaktiga attitydförändringar, t.ex. inom vissa yrkeskategorier är rökning mycket vanligt medan det inom andra grupper inte är socialt accepterat att röka.

Kost – cancer ink. alkohol är ett annat stort insatsområde där man kartlägger sambanden mellan matvanor och cancerförekomst.

Det är känt att födan spelar en stor roll för cancers uppkomst, även om man ännu inte förstår de exakta verkningsmekanismerna. Inom EG har inletts en kartläggning av 50 000 personers kostvanor för att studera deras hälsotillstånd, och vilken typ av cancer de får, för att (år 2000) kunna ställa hypoteser om kostens betydelse för cancerförekomst.

Flera stora undersökningar planeras eller pågår redan för att kartlägga sambanden mellan våra matvanor i Sverige och cancerförekomst. Ett omfattande projekt som startats i Malmö med stöd av Cancerfonden ingår i denna satsning.

Hälsoinformation och utbildning

En betydande insats riktas mot utbildningsområdet, såsom friskvårds-/hälsoutbildning i skolorna, fortbildning av vårdpersonal och utbyte av personal mellan länderna. Samarbete mellan myndigheter och ideella organisationer är likaså en viktig del för att befrämja förebyggande arbete och hälsoinformation.

Forskning

En viktig del i programmet är stöd till forskning och som omfattar ett vidsträckt område. Flera arbetsgrupper inom EAC-programmet har inrättats för befrämja forskarutbyte; gemensamma gränsöverskridande projekt för att främja den vetenskapliga utvecklingen i Europa.

Pengar till cancerprojekt i samverkan med EG kan sökas två gånger om året. Inom programmet fördelas årligen anslag till projekt som försöksvis vill pröva nya åtgärder för att främja programmets målsättning. Prioriterade områden är

- information till allmänheten
- utbildning i hälsofrågor inom skolan
- utbildning av vårdpersonal
- information och utbildning om tobaksberoende
- koststudier
- studier över cancerogena substanser
- registerstudier
- kvalitetskontroll vid screening
- samordnande utbildningsinsatser.

Projekt som kan ha särskild betydelse för det cancerförebyggande arbetet inom Europa prioriteras. Projekt som involverar flera länder eller som kan fungera som ett modell- eller pilotprojekt i ett land för att sedan spridas till andra länder är av särskilt intresse.

EAC:s årliga kampanjvecka

EAC-programmet har årliga teman och kampanjveckor för informationsinsatserna. Kampanjveckan pågår alltid andra veckan i oktober (v 41) i alla EG-länder.

År 1992 var temat ARBETSLIVET – CANCER; Cancerförebyggande åtgärder på arbetsplatser genom befrämjande insatser på hälsofrågor.

I Sverige döptes kampanjen till ARBETE–LIVSSTIL–HÄLSA. Kampanjen pågick från oktober 1992 till mars 1993, men arbetet att sprida kunskaper och förebygga cancer kommer givetvis att fortsätta.

Informationskampanjen genomfördes av Cancerfonden och Arbetarskyddsnämnden tillsammans med AMFO, Arbetsmiljöfonden, och med stöd av arbetsmarknadens parter med syfte att sprida kunskap om cancerrisker i arbetsmiljön och hur cancer kan minskas eller helt undvikas. Syftet var också att informera

både grupper och enskilda om hur man med enkla medel själv kan påverka sin hälsosituation.

En upptaktskonferens samt fyra regionala konferenser genomfördes om arbetsrisker i arbetsmiljön. Totalt deltog ca 450 personer. Deltagarna representerade personal- och arbetsmiljöansvariga vid företag, branschorganisationer, företagshälsovård, forskningsinstitutioner etc.

EAC-programmets tema för 1993 är Passiv Rökning. Också i Sverige kommer årets tema att vara Passiv Rökning, men informationskampanjen kommer även under år 1993 att ha huvudrubriken ARBETE–LIVSSTIL–HÄLSA.

En nationell kampanj med temat "RÖKFRITT PÅ JOBBET" planeras för perioden 1993-1994. Detta är ett brett projekt där många myndigheter och organisationer är inblandade. Genom länsvisa konferenser (ca 25 st) skall arbetsgivare, fackliga organisationer, lokala myndigheter, kommuner m.fl. stimuleras för att uppmärksamma behovet av rökfria arbetsplatser.

Kampanjen är en folkhälsokampanj som bygger på dels EG:s program mot cancer, dels den nyligen antagna tobakslagstiftningen.

Utvärdering av EAC

En utvärdering av EAC-programmet har gjorts (rapport framtagen av Kommissionen (COM (93) 93). Rapporten är relativt allmänt hållen, vilket har lett till en viss kritik. Det bör dock påpekas att det är svårt att evaluera EAC-programmet eftersom en så relativt kort tid ännu förflutit. Själva utvärderingstekniken är mycket svår att tillämpa på ett sådant material där man har att göra med så långsiktigt verkande åtgärder. Trots detta kan man konstatera att programmet varit till god hjälp att på nationell nivå organisera arbetet. Den första fyraårsperioden gick åt till att bygga upp en rad aktiviteter, tillsätta kommittéer, organisera programgrupper etc. EAC-programmets kanske viktigaste effekt hitintills har varit den psykologiska effekt som innebär att man samlar sig till ett gemensamt program för att bekämpa cancer. Genom denna samordning har man skapat möjligheter till ett erfarenhetsutbyte mellan länderna som tidigare inte fanns. Man har också samordnat sig till gemensamma insatser på ett antal olika områden. Bl.a. har en Europeisk Kod mot Cancer, i form av tio budord, spritts till befolkningen i Europa på bred front.

Tredje aktionsplanen

Förslag till den tredje aktionsplanen för programmet, med start år 1995, har nu tagits fram av en expertkommitté inom EG. I förslaget, som är på remiss inom EG-kommissionen, tar man också hänsyn till de diskussioner som pågår inom EG om struktur, organisation, av folkhälsoområdet. Inom EG har diskussioner förts om s.k. horisontella visavi vertikala strategier. Man har alltmer kommit

att poängtera vertikala program. Med detta menas program som innebär samlade insatser för ett specifikt verksamhetsområde, typ cancer, aids etc.

EG och tobaken

Paul Nordgren

Vid ett möte i Milano den 28-29 juni 1985 enades EU-länderna om att starta ett europeiskt program mot cancer. Sedan januari 1986 arbetar en kommitté av framstående cancerexperter som rådgivare åt EG-kommissionen vid utformandet av programmet. En viktig del av anti-cancerprogrammet gäller olika åtgärder för att minska tobaksbruket. I en resolution av den 7 juli 1986 om ett åtgärdsprogram mot cancer, förklarade EU-ländernas representanter att åtgärder för att bekämpa tobaksbruket är prioriterade. Bland de åtgärder som föreslagits finns t.ex.

- skärpta varningstexter på tobaksförpackningar,
- maximigränser för tjärinnehållet i cigaretttrök,
- förbud mot tobaksreklam,
- höjda tobaksskatter,
- rökfria miljöer, och
- förbud mot tax-free försäljning av tobak.

Ett par av dessa åtgärder har förverkligats redan under programmets första fas, 1987-89. Ytterligare åtgärder ingår i handlingsplanen för programmet under åren 1990-94. Dessutom bedrivs inom programmets ram en rad informationsaktiviteter. Vid ministermötet den 13 december 1993 beslöts att programmet skall fortsätta med en tredje period fr.o.m. år 1995.

Framställningen begränsas i det följande till direktiv och motsvarande som gäller tobak.

Märkning och produktkontroll

De EG-direktiv om tobak som hittills antagits, gäller harmonisering av varningstexter och innehållsdeklaration på tobaksförpackningarna samt vissa bestämmelser om produktkontroll. Inför genomförandet av den inre marknaden bedömde man att det här behövdes gemensamma regler, eftersom medlemsländerna tidigare haft olika föreskrifter som kunde leda till handelshinder. Samtidigt måste

man ta vederbörlig hänsyn till folkhälsan och uppnå en hög nivå på skyddet för folkhälsan, i enlighet med Romfördraget artikel 100a.3.

Märkning av cigarettpaket

Den 13 november 1989 antogs ett direktiv (89/622/EEG) om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om märkning av tobaksvaror. I enlighet med kravet på en hög nivå på skyddet för folkhälsan, utgick direktivet från de mest långtgående märkningsregler som då fanns inom EG, nämligen Irlands märkningsföreskrifter. Enligt direktivet är det ett väsentligt inslag i skyddet av folkhälsan att på alla tobaksförpackningar trycka varningstexter som informerar om riskerna av att bruka sådana varor.

Direktivet stadgar att alla förpackningar med tobaksvaror (alltså även andra tobaksvaror än cigaretter) på den mest framträdande sidan skall bära texten "*Tobak skadar din hälsa allvarligt*". På den andra mest framträdande sidan skall ytterligare en varningstext finnas. Den skall väljas från en lista av varningstexter, av vilka vissa är obligatoriska och andra är nationellt beslutade.

Varje text skall täcka minst 4 % av resp. förpackningsyta (eller 6 % om landet har två officiella språk resp. 8 % om landet har tre språk). Direktivet föreskriver vidare att texterna skall vara tydliga och lätt läsbara.

Direktivet stadgar också att cigarettpaket skall märkas med en innehållsdeklaration som anger hur mycket "tjära" (rökkondensat exkl. nikotin och vatten) och nikotin som avges från en cigarett av märket i fråga. I januari varje år skall medlemsländerna tillstålla kommissionen förteckningar över tjär- och nikotininnehållet i de cigaretter som säljs på deras marknad, och denna information skall publiceras i EG:s officiella tidning.

Direktivet har redan börjat tillämpas i en rad EU-länder. Det har uppstått en diskussion om vad kravet på "tydlig text mot kontrasterande bakgrund" konkret innebär. Bl.a. förekommer att varningstexter trycks i guldfärg mot ljus bakgrund, vilket många kritiker inte anser vara godtagbart. Det har också uppstått diskussion om storleken på texterna, eftersom särskilt de längre texterna i realiteten kommer att tryckas med mycket liten stil och ändå uppfylla villkoren om "minst 4 % (eller 6 resp. 8 %) av ytan".

Italien och Storbritannien har försökt tolka direktivets villkor så att ett enskilt land faktiskt kan föreskriva att texterna skall vara större än direktivets minimikrav. Italiens försök underkändes vid en prövning i italiensk domstol. Storbritannien har föreskrivit att varningstexten (på ett språk) skall uppta 6 % av ytan. Detta krav har nyligen godkänts vid prövning i EG-domstolen. Därmed står det klart att varje land kan föreskriva att texterna på de cigaretter som tillverkas i landet skall vara större än direktivet kräver. Samtidigt får emellertid inget land ställa högre märkningskrav än direktivet när det gäller märkning av *importerade* cigaretter. Nationella strängare regler kan därmed aldrig bli konkurrensneut-

rala. Detta kommer sannolikt att medföra att det blir sällsynt att länder inför sådana regler, eftersom de innebär att man missgynnar inhemska producenter till utländska producenters förmån.

För Sverige innebär märkningsdirektivet (som vi redan genom EES-avtalet åtagit oss att följa) en försvagning av hittillsvarande regler. Visserligen blir det nu varningstexter på cigarettpaketens båda sidor, men samtidigt blir texterna avsevärt mindre och mer svårlästa. Innehållsdeklarationerna kommer inte längre att ge uppgift om halten av kolmonoxid i cigaretrök. Inte heller kommer det att finnas s.k. jämförelsetal (genomsnittsvärden för alla märken på marknaden), vilka hittills gjort det möjligt för konsumenterna att snabbt se om det egna märket är starkare eller svagare än genomsnittet.

Märkning av övriga tobaksvaror

När det gäller andra tobaksvaror än cigaretter, regleras märkningen dels av det ovan nämnda direktivet, dels av en komplettering (92/41/EEG) som antogs den 15 maj 1992.

Rulltobak (avsedd för handrullning av cigaretter) skall märkas med samma varningstexter som fabrikstillverkade cigaretter.

Andra tobaksvaror för rökning (dvs. piptobak, cigarrer, cigariller o.dyl.) skall också märkas med text på varje sida av förpackningen. Dels måste texten "*Tobak skadar din hälsa allvarligt*" återges, dels skall ytterligare en text finnas.

När det gäller *rökfri tobak* (dvs. snus, tuggtobak o.dyl.) föreskrivs två texter som båda skall förekomma på förpackningarna: "*Tobak skadar din hälsa allvarligt*" samt "*Orsakar cancer*". (Betr. förbud mot snus, jfr nedan).

Produktkontroll

EG:s regler om produktkontroll för tobaksvaror består dels i gränsvärden för "tjära" i cigaretrök, dels i ett förbud mot snus.

Den 17 maj 1990 antogs ett direktiv (90/239/EEG) om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om högsta tillåtna tjärhalt i cigaretter. Även här handlar det om att se till att sådana regler inte blir handelshinder inom den inre marknaden, men också att skydda folkhälsan. Risken för lungcancer ökar i takt med mängden tjära i den tobak som röks, påpekas det i direktivet, samtidigt som rökare alltid måste vara medvetna om att alla slags cigaretter är skadliga för hälsan. Det är mera önskvärt att de upphör med rökningen än att de går över till cigaretter med låg tjärhalt.

Direktivet stadgar att tjärhalten i de cigaretter som marknadsförs i medlemsstaterna inte får överstiga

- 15 mg per cigarett fr.o.m. den 31 december 1992, och

- 12 mg per cigarett fr.o.m. den 31 december 1997.

Införandet av detta slags gränsvärden skulle, sägs det, leda till särskilda socio-ekonomiska svårigheter för Grekland som därför har fått göra undantag. Vad som åsyftas är bl.a. att de tobakssorter som för närvarande odlas i Grekland och används i den lokala tillverkningen, inte lämpar sig för s.k. lågtjärecigarett. Särbestämmelserna för Grekland stadgar att man där skall ha följande gränsvärden för tjära: 20 mg fr.o.m. år 1993, 18 mg fr.o.m. år 1995, 15 mg fr.o.m. år 2001 samt 12 mg fr.o.m. år 2007. Detta undantag får dock inte användas för att motivera en övervakning vid gemenskapens inre gränser.

Sverige har genom EES-avtalet åtagit sig att tillämpa detta direktiv.

Den ovan nämnda kompletteringen (92/41/EEG) av direktivet om märkning av tobaksprodukter innehåller också ett förbud mot vissa slag av snus. Direktivet grundas dels på kunskapen om att rökfria tobaksprodukter är cancerframkallande och beroendeskapande, dels på farhågorna om att vissa typer av rökfri tobak, främst s.k. portionssnus eller påssnus, särskilt appellerar till ungdomar som därmed kan råka in i ett nikotinberoende. De snussorter det här gäller, är från EG:s perspektiv "nya" tobaksprodukter som bör totalförbjudas innan de vunnit insteg på marknaden (redan innan direktivet utfärdades hade ett par EU-länder infört sådana förbud).

Direktivet syftar *inte* till att förbjuda "traditionella" rökfria tobaksprodukter för oralt bruk. De rökfria produkter som drabbas av förbudet är alla som är avsedda för bruk i munnen, utom de som tuggas eller röks, i pulver- eller partikelform - i synnerhet de som säljs i portionspåsar - eller i en form som liknar en livsmedelsprodukt.

Tolkningen av detta förbud är föremål för debatt. Det är helt klart att traditionella tobaksprodukter som tuggtobak eller s.k. luktsnus inte omfattas av förbudet. Det är likaså klart att direktivet i första hand tar sikte på portionssnuset. I Danmark tycks man för närvarande benägen att tolka direktivet som ett förbud enbart mot portionssnus medan det vanliga svenska lösa snuset i egenskap av "traditionell" produkt inte skulle förbjudas. Denna tolkning kritiseras dock av andra medlemsländer, och det är osäkert om den skulle bestå i en rättslig prövning. Utanför EU tycks Finland i sina medlemsförhandlingar ha intagit ståndpunkten att man är beredd att efterkomma direktivet genom att förbjuda såväl löst snus som portionssnus. Svenska Tobaks AB (en av världens ledande producenter av rökfri tobak) har sagt att de kommer att trotsa förbudet och fortsätta marknadsföra snus i främst Tyskland, i syfte att provocera fram en prövning av direktivet i EG-domstolen.

Frågan om detta slags snusförbud skulle införas i Sverige har varit föremål för överläggningar inom ramen för Sveriges medlemskapsförhandlingar med EG. Den 21 december 1993 nåddes en uppgörelse som innebär att Sverige inte behöver förbjuda snuset. Villkoret är dock att svenskt snus inte exporteras till

länder inom EU (men framtida snusexport kan ske till Norge). Exportförbudets effektivitet skall prövas vid en s.k. kontrollstation efter fem år.

Tobaksskatt

Harmoniseringen av olika slags punktskatter är ett komplicerat inslag i skapandet av den inre marknaden. När det gäller tobak har de olika medlemsländerna olika principer för hur punktskatten beräknas, samtidigt som nivån på skatten varierar högst avsevärt. Vissa länder tillämpar en värderelaterad skatt (i form av procentuellt påslag på nettopriset före skatt) medan andra länder beskattar tobaksvaror med ett fast belopp per enhet. Ytterligare andra länder använder en kombination av dessa sätt att beräkna skatten. Frågan om vilken princip som skulle gälla har väckt mycket debatt, liksom frågan om hur hög skatten skulle vara och huruvida vissa högskatteländer skulle tvingas sänka sina skatter. Först den 19 oktober 1992 enades EG:s finansministrar om direktiv för tobaksskattens utformning (92/79/EEG om skatten på cigaretter, 92/80/EEG om skatten på andra tobaksprodukter samt 92/78/EEG som kompletterar de båda föregående på vissa punkter).

Beslutet innebär inget ställningstagande i valet mellan värderelaterad eller fast skatt. Medlemsländerna är i stor utsträckning fria att tillämpa endera eller en kombination av dessa beräkningsmetoder. Likaså innebär beslutet att en miniminivå fastställs, medan länder som redan har högre tobaksskatt får behålla denna (även om inga förändringar får göras annat än i riktning mot den nivå som anges i beslutet). Snus och tuggtobak omfattas inte av direktiven.

I korthet innebär beslutet följande regler:

Punktskatten på *cigaretter* skall utgöra minst 57 % av bruttoförsäljningspriset (inkl. alla skatter) för cigaretter i den mest populära priskategorin på resp. marknad.

Punktskatten på *rulltobak* skall utgöra 30 % av bruttopriset eller 20 ECU per kg. Punktskatten på *cigarrer och cigariller* skall utgöra 5 % av bruttopriset eller 7 ECU per kg/1 000 st. Punktskatten på *annan röktobak* skall utgöra 20 % av bruttopriset eller 15 ECU per kg.

Principen att beräkna tobaksskatten som andel av det totala utförsäljningspriset inkl. alla andra skatter, leder till att man även måste beakta nivån på mervärdesskatten i resp. land. Här finns särskilda direktiv (92/77/EEG som är en komplettering av 77/388/EEG) som likaså fastställdes den 19 oktober 1992. I korthet sägs här att mervärdesskatten (Value Added Tax, VAT) normalt skall utgöra minst 13,04 % av bruttoförsäljningspriset (dvs. ett momspåslag med 15 %).

Direktiven skall tillämpas fr.o.m. år 1993 och innebär att vissa EU-länder måste höja såväl tobaksskatten som mervärdesskatten. Spanien och delar av Portugal har dock fått anstånd med att uppnå miniminivån för tobaksskatten, och de länder som vid ingången av år 1991 hade ett momspåslag om mindre än

15 % för tobaksvaror (dock minst 12 %) får behålla denna nivå i ytterligare fyra år.

För Sveriges del kan man beräkna att en tillämpning av EG:s punktskatteregler för cigaretter (med bibehållen svensk momsnivå) skulle leda till att priset för ett paket med 20 cigaretter i skattegrupp I ökar från ca 27 kr i dag till ca 34:80 (nettopris oförändrat 8 kr, moms 6:95 och punktskatt 19:80). Priset på ett paket cigaretter i skattegrupp II skulle öka från ca 29:50 i dag till ca 35:50 (nettopris oförändrat 8:60, moms 7:10 och punktskatt 19:80). För andra tobaksvaror skulle dock en tillämpning av EG:s regler för tobaksskatt i allmänhet leda till prissänkningar. Likaså skulle en sänkning av den svenska mervärdesskatten till angiven EG-nivå självfallet medföra prissänkningar, även för cigaretter.

Vissa EU-länder med hög tobaksskatt, främst Storbritannien, arbetar dock för att höja EG:s punktskatter på tobak ytterligare. Storbritanniens nuvarande regering har offentligt utfäst sig att höja tobaksskatten systematiskt så att priset på tobaksvaror åtminstone ökar i takt med inflationen.

Rökfria miljöer

Frågan om rökfria miljöer har inte samma nära koppling till den inre marknaden som frågor om produktkontroll och beskattning. EG:s direktiv (89/654/EEG) om säkerhet och hälsa på arbetsplatsen stadgar dock att de anställda skall ha tillgång till rökfria pausutrymmen. I tillägg till detta direktiv krävs att det vidtas vederbörliga åtgärder på arbetsplatserna för att skydda de anställda mot passiv rökning i paus- och gemensamhetsutrymmen, inkl. krav på tillräckligt goda ventilationssystem för att säkra rätten till ren luft. Dessa krav skall gälla fr.o.m. år 1993 i fråga om nya arbetsplatser och fr.o.m. år 1996 för redan befintliga arbetsplatser.

Därutöver antogs den 18 juli 1989 en resolution (89/C189/01) om förbud mot rökning i offentliga lokaler. I resolutionen uppmanas medlemsländerna att införa lagregler eller motsvarande föreskrifter för att förbjuda rökning i lokaler som är tillgängliga för allmänheten inom t.ex. skolor, sjukhus, nöjes- och servicelokaler och idrottslokaler, samt i allmänna färdmedel. Särskilda rökrum och motsvarande skall kunna inrättas där så är möjligt och behövt. Frånsett detta skall dock icke-rökarens rätt till hälsa väga tyngre än rökarens rätt att röka.

I resolutionen uppmanas medlemsländerna att vartannat år rapportera till kommissionen om de framsteg som gjorts med anledning av resolutionen. En aktuell sammanställning av inkomna rapporter ger vid handen att Italien, Frankrike, Luxemburg, Portugal, Nederländerna och Irland redan har lagar om rökfria offentliga lokaler, medan Spanien och Belgien har motsvarande statliga föreskrifter. I Grekland, Tyskland, Danmark och Storbritannien finns andra slags regler, delvis i form av rekommendationer.

Marknadsföring

En fråga som ännu inte fått någon slutlig lösning gäller frågan om förbud mot reklam och andra marknadsföringsinsatser för tobak. I början av år 1989 presenterade kommissionen ett förslag till direktiv om begränsning av tobaksreklam i form av affischering och annonsering. Detta förslag avvisades dock av parlamentet, som i stället begärde att få ett direktivförslag om totalförbud mot tobaksreklam.

Den 3 oktober 1989 antogs ett direktiv (85/552/EEG) som behandlar reklam i TV. I detta direktiv finns ett förbud mot TV-reklam för tobak, inkl. ett förbud mot att tobaksföretag sponsrar TV-program.

Den 17 maj 1991 presenterade kommissionen sitt reviderade förslag till direktiv (91/C 167/03) om tobaksreklam. Här sägs att reklamen spelar en fundamental roll för att främja rökning, särskilt bland ungdomar.

Förslaget innebär att alla former av reklam för tobaksprodukter skall förbjudas inom EU-länderna. Definitionen av tobaksreklam innefattar inte enbart traditionell annonsering osv., utan även sponsring m.m. Vidare innefattas reklam som indirekt syftar till att främja en tobaksprodukt, t.ex. annonsering som, utan att specifikt nämna produkten, söker kringgå reklamförbudet genom att använda märkesnamn, varumärken eller andra utmärkande symboler för tobaksprodukter. Förbudet skall också omfatta gratisutdelning av tobaksvaror.

Medlemsländerna förutsätts särskilt se till att märkesnamn och varumärken som huvudsakligen är förknippade med en tobaksprodukt inte används i annan reklam om de också används i marknadsföringen av tobak. Vidare sägs det att nya tobaksprodukter inte skall få utnyttja märkesnamn eller varumärken som redan används för andra produkter än tobaksvaror.

Medlemsländerna skall dock kunna tillåta viss reklam inuti tobaksaffärer, förutsatt att reklamen inte kan ses utifrån. Med tobaksaffärer avses enbart säljställen inomhus som är specialiserade för att sälja tobak. Affärer som har många olika varor i sina lokaler, faller utanför definitionen.

Detta direktivförslag har hittills behandlats och godkänts en första gång i parlamentet. Ministerrådet har dock ännu inte beslutat om direktivet. Vid rådets senaste möte (13 december 1993) beslöt man att uppskjuta behandlingen av ärendet till ett senare möte. Detta avspeglar oenighet inom ministerrådet: Danmark, Grekland, Nederländerna, Storbritannien och Tyskland motsätter sig direktivförslaget och har tillsammans tillräckligt många röster för att hindra beslut ("blockerande minoritet"). Att direktivförslaget trots detta inte fallit eller återtagits, avspeglar dock att övriga länder starkt stöder förslaget.

Om direktivförslaget till slut skulle falla, står det varje medlemsland fritt att lagstifta om egna regler mot tobaksreklam. Italien, Portugal och Frankrike har

redan totalförbud mot tobaksreklam, och ett sådant förbud planeras också i Belgien och Spanien.

Subventioner

Bilden av ett målmedvetet arbete på att minska tobakskonsumtionen inom gemenskapen försvagas av det faktum att EG fortfarande subventionerar tobaksodling inom ramen för jordbruksstödet till bl.a. Italien och Grekland. År 1988 uppgick stödet till tobaksodling till knappt en miljard ECU, vilket innebär att tobak är den mest subventionerade jordbruksprodukten inom gemenskapens jordbrukspolitik.

Detta stöd har utsatts för stark intern kritik, bl.a. därför att det i realiteten innebär att EG subventionerar odling av tobak för export (de tobakssorter som odlas i Italien och Grekland passar inte för de slags cigaretter som efterfrågas i Västeuropa utan exporteras bl.a. till Afrika).

Sammanfattning

Trots att EG hittills inte haft något primärt folkhälsointresse, har en rad åtgärder för minskat tobaksbruk vidtagits, främst i anslutning till EG:s anti-cancerprogram. Det nya Maastricht-avtalet tillför en social dimension i Europa-samarbetet och behandlar även folkhälsofrågor. Mot denna bakgrund är det mycket sannolikt att EG:s arbete mot tobaken kommer att fortsätta och intensifieras.

Sverige har redan genom EES-avtalet åtagit sig att genomföra vissa av EG:s direktiv. Den tobakslag som trädde i kraft i Sverige den 1 juli 1993 tillgodoser EES-avtalets krav. De skärpningar av tobakslagen som regeringen har föreslagit (i november 1993) kommer att innebära att svensk tobakspolitik bringas i takt med EG:s strävanden vad gäller åtgärder för rökfria miljöer och förbud mot tobaksreklam.

EG:s regler om tobaksskatter ger uppenbarligen utrymme för ytterligare skattehöjningar på cigaretter. Samtidigt finns självfallet farhågor om att den svenska prisnivån kan bli ohållbar i den inre marknaden på grund av omfattande gränshandel. Det kan i detta sammanhang noteras att cigaretterpriserna i våra närmaste grannländer (Danmark och Norge) snarast ligger högre än i Sverige, och att svensktillverkade cigarettemärken har en helt dominerande ställning på den svenska marknaden. Tobakskonsumenter är även generellt mycket märkes-trogna. Detta minskar riskerna för prispress utifrån i form av konkurrens från t.ex. tyska, "generiska" lågpriscigaretter (dvs. cigaretter utan märkesnamn). Det kommande svenska förbudet mot tobaksreklam innebär vidare enligt vederhäftiga bedömningar ett skydd för de inhemska cigarettemärkena genom att det blir svårare att lansera nya märken på marknaden.

EG:s snusförbud kommer inte att införas i Sverige. Framtida snusexport till

EU-länder blir omöjlig (utom till Norge om landet blir EU-medlem).

Sammanfattningsvis kan man konstatera att EG:s tobakspolitik hittills har fungerat som föregångare och pådrivare för utvecklingen av det svenska arbetet mot tobaken. Sedan svensk tobakspolitik genom den nya tobakslagen kommit i nivå med EG:s strävanden, kan man hoppas på en framtida samverkan och ömsesidigt stöd i det fortsatta arbetet med att minska tobaksbruket. Eftersom tobaksbranschens marknadsföring av tobak och motstånd mot tobakspolitiska åtgärder numera i allt högre grad organiseras och samordnas internationellt, krävs också ökat internationellt samarbete när det gäller att motverka tobaksskadorna.



Förebyggande av olycksfallsskador

Lothar Schelp

Inledning

Skador till följd av olyckshändelse är enligt WHO ett globalt folkhälsoproblem som kan förebyggas. I Sverige är skador den vanligaste orsaken till dödsfall bland barn, ungdom och yngre vuxna. Sammantaget svarar skador för fler dödsfall än cancer- och hjärt-kärlsjukdomar i dessa åldersgrupper.

Sverige har i jämförelse med övriga länder i Europa låga dödstal för olyckshändelser i arbetet, trafiken samt bland barn och ungdom. I Europa ligger skador på tredje plats bland dödsorsakerna. Enbart i EU-länderna omkommer varje år omkring 50 000 människor i samband med trafikolyckor och ytterligare 1,5 miljoner människor skadas i trafiken. I boendemiljön och under fritiden omkommer årligen 80 000 människor. 50 000 av dessa dödsfall drabbar personer över 65 år. 82 % av de äldre omkommer i boendemiljön och 18 % i trafikmiljön.

Skaderapportering

Inom EG påbörjades år 1986 försök med rapportering av olycksfallsskador som har inträffat i boendemiljön och under fritiden. I rapporteringssystemet Ehlass (European Home and Leisure Accident Surveillance System) har 58 sjukhus i EU-länder deltagit. Den 9 juli 1993 beslöt EG-kommissionen att Ehlass-systemet skall införas i samtliga medlemsstater (COM(93)325). Parallellt byggs separata rapporteringssystem för trafik- och arbetsskador upp.

Det utvecklingsarbete med skaderapportering och skadeklassificering som genomförts i nordiskt samarbete (NOMESKO, Nordisk medicinalstatistisk kommitté) är mera heltäckande än Ehlass och ger bättre underlag för epidemiologi, prevention och forskning.

I Sverige uppdrog regeringen år 1986 åt Socialstyrelsen att ta initiativ till en central registrering av olycksfallsskador i syfte att närmare belysa skademönster och skadornas orsaker. Omkring 150 sjukhus och vårdcentraler deltar för

närvarande i en skaderapportering enligt NOMESKO-modellen i Sverige.

För att kunna stoppa farliga produkter snabbt och i flera länder samtidigt byggs olika larmsystem upp (Rapid Exchange of Information). I Europa finns också det databaserade brittiska notifikationssystemet "TS-Link/Hazprod". Det ger snabb information om ingripanden i främst Storbritannien. Även Sverige, Norge, Island och Nederländerna är kopplade till systemet. Utredning pågår om att bygga ut systemet till alla EG-länder.

Produktsäkerhet

För att få säkrare produkter på både kort och lång sikt finns flera tillvägagångssätt. I EG skrivs de grundläggande säkerhetskraven in i direktiven medan detaljkraven bestäms av de europeiska standardiseringsorganen. För varor som inte har egna direktiv gäller direktivet 92/59/EEG om allmän produktsäkerhet. Detta direktiv, som skall börja gälla i medlemsländerna senast den 29 juni 1994, innehåller krav på att man i medlemsländerna har:

- * regler som ger nationella myndigheter olika möjligheter att ingripa mot farliga produkter
- * regler som gör att näringslivet uppfyller direktivets krav på att enbart marknadsföra säkra produkter
- * en myndighet som övervakar marknaden, kontrollerar, vidtar åtgärder och rapporterar om ingripanden till EG-kommissionen.

Huvudprincipen är att de som tillhandahåller produkter har ansvar för att de är säkra. De måste alltså själva kontrollera sina produkter. Fristående provnings- och certifieringsorgan behöver bara anlitas om olycksrisken är stor.

EG-direktivet 85/374/EEG om produktansvar antogs år 1985. Direktivet avser skador som orsakats av en produkt som inte har den säkerhet som köparen har rätt att kräva. Ansvaret ligger i första hand hos tillverkaren, i andra hand hos importören eller leverantören.

I direktivet föreskrivs att EU-länderna skall ha regler som ger köparen viss rätt till ersättning vid personskada eller dödsfall. EG:s regler innebär ett strikt ansvar för tillverkare etc., oberoende av om de varit vårdslösa eller inte. Tidigare svenska principer innebar i de flesta fall att tillverkaren var ansvarig enbart om han varit vårdslös.

Det föreligger inte några större skillnader mellan Sverige och EG. Den svenska lagen ger dock en rätt att utkräva ersättning i andra hand (regress) som inte finns i EG-direktivet. Den svenska lagen omfattar inte skador genom elektrisk ström. Bestämmelser om det tas i stället upp i den kommande ellagen.

Leksaker

Enligt EG:s direktiv 88/378/EEG från år 1988 skall leksaker kunna säljas fritt över gränserna som andra varor. I gengäld skall de uppfylla vissa generella säkerhetskrav som anges i direktivet. De mer exakta tekniska kraven på säkerhet utarbetas av standardiseringsorganen. Kraven syftar i första hand till att barn inte skall kunna kvävas av smådelar till leksaker. Barn skall inte riskera att:

- * strypas av långa snören
- * klämma, sticka eller skära sig
- * skada ögonen av pistoler eller pilbågar
- * drunkna på grund av bristfälliga vattenleksaker
- * förgiftas av tungmetaller.

Som bevis på att en leksak uppfyller kraven skall den märkas med "CE".

Sverige har en produktsäkerhetslag sedan år 1988. Man har kunnat ingripa mot flera slags risker hos leksaker än i EU-länderna.

EG-standarderna håller nu på att arbetas om. Vissa skaderisker är endast delvis täckta, t.ex. kvävning, strypning, ögonskador och förgiftning. Därmed minskas eller försvinner skillnaderna mellan svenska och utländska krav.

I och med att Sverige har skrivit under EES-avtalet har Sverige förbundit sig att följa EG:s regler. Riksdagen har beslutat om en särskild lag mot farliga leksaker. Produktsäkerhetslagen skall tillämpas parallellt med leksakslagen. För att systemet skall fungera krävs en betydligt mer omfattande kontroll på marknaden än i dag.

Farliga livsmedelsimitationer

Varor som kan förväxlas med livsmedel kan skada framför allt barn. För att stoppa t.ex. suddgummin som liknar jordgubbar finns det skyddande regler.

EG har ett direktiv 87/357/EEG från år 1987 som gäller produkter som genom utseende, lukt, färg, förpackning, märkning, volym eller storlek kan förväxlas med livsmedel. Medlemsstaterna skall göra allt för att förbjuda marknadsföring, import, tillverkning och export av sådana varor.

I Sverige har en ny lag om livsmedelsimitationer helt anpassats efter EG:s direktiv. Tillverkning och import av imitationer som kan leda till personskada skall kunna förbjudas med hjälp av produktsäkerhetslagen.

Personlig skyddsutrustning

Hjälmars, flytvästar, skyddsstövlar, hörsel-, andnings- och sågningsskydd samt annan utrustning som skall skydda mot hälso- och säkerhetsrisker kallas med ett samlingsnamn för personlig skyddsutrustning. Dessa påverkar i regel olyckshändelsens konsekvenser, sekundär prevention, men inte uppkomsten av själva

olyckshändelsen, primär prevention.

Skyddsutrustningen i arbetslivet är i dag väl kontrollerad och följer ofta internationella standarder. Den regleras i arbetsmiljölagen. Med stöd av produktssäkerhetslagen är det möjligt att ingripa mot personlig skyddsutrustning på konsumentområdet. För fritidshjälmarna och flytvästar finns i Sverige riktlinjer med krav på vad de skall klara. Tillverkaren ansvarar för att riktlinjerna följs. Anpassningen till EG-direktivet 87/357/EEG kommer att uppmärksammas mer av tillverkare, försäljare, leverantörer etc. genom ökad kontroll.

Antalet fritidsprodukter som skall uppfylla viss standard kommer att öka. Det gäller fritidshjälmarna och flytvästar, men även sådant som sport skor, skyddskläder för motorcyklister, skyddskläder vid motorsågning samt livlina för segelbåt. Dessutom skall utrustning, som redan i dag uppfyller viss standard när den används i arbetslivet, i framtiden uppfylla vissa krav även när de säljs för fritidsbruk.

Trafiksäkerhet

EG-kommissionen antog i juni 1993 ett handlingsprogram för trafiksäkerhet (COM(93)246). Programmet innehåller förslag till åtgärder på kort och medellång sikt på följande sju områden:

- * utbyte av information och erfarenheter
- * aktiv och passiv fordonssäkerhet
- * utbildning
- * trafikantbeteende
- * vägåtgärder
- * marknadsföring som är negativ för trafiksäkerheten
- * farligt gods.

Trafiksäkerhetsarbetet skall bedrivas både genom lagstiftning och andra åtgärder. Arbetet skall vara integrerat och grundat på en helhetssyn (trafikant, fordon, väg). Åtgärder skall vidtas av EG endast då de ger ett tilläggsvärde ("added value") i förhållande till om åtgärder genomförs nationellt, dvs. en tillämpning av den s.k. subsidiaritetsprincipen.

Programmet, som har efterfrågats sedan flera år inom EG, har bl.a. beaktat innehållet i Gerondeau-rapporten som har utarbetats av en grupp trafiksäkerhetsexperter. Några förslag till kvantifierade mål eller till en permanent trafiksäkerhetsgrupp som Gerondeaugruppen redovisade, har dock inte kommissionen tagit med i programmet. Inte heller har kommissionen gjort någon analys av de föreslagna åtgärderna vilket ministerrådet begärt.

De trafiksäkerhetsåtgärder som kommissionen föreslår är ur svensk synvinkel föga nydanande utan bygger på erfarenheter från medlemsländerna. Det är viktigt att komma ihåg att det föreligger stora skillnader i fråga om de olika

ländernas trafiksäkerhetssituation. I stället för att driva kontroversiella frågor tycks kommissionen i sitt första trafiksäkerhetsprogram satsa på åtgärder som inte förväntas möta motstånd från något håll.

Genom programmet och tillägget till Romfördraget i Maastrichtavtalet, att EG skall behandla trafiksäkerhetsfrågor (artikel 75.1.c), kommer också med all sannolikhet trafiksäkerhetsarbetet att ta fart och finna nya vägar inom EG.

Avsikten är att EG-kommissionen före utgången av år 1996 skall göra en utvärdering av de åtgärder som vidtagits.

Arbetsskador

EG har tagit fram ett kriteriadokument för arbetssjukdomar (Proposal for Criteria for Recognition of Occupational Diseases) som ännu inte har publicerats.

Rapportering av arbetsolycksfall och arbetssjukdomar diskuteras för närvarande (Working Party; Statistics of Occupational Diseases, October 1992). Avsikten är att ha en registrering av arbetsolycksfall igång före år 2000. Registrering av arbetssjukdomar blir en senare fråga.

Övrigt

Ett europeiskt samarbete sker på flera områden inom ramen för ECOSA (European Consumer Safety Association). ECOSA har tagit initiativ till flera europeiska konferenser, t.ex. om metoder för skaderapportering, barnolycksfall, äldreolycksfall och produktsäkerhet. Under år 1993 har ett cykelhjälmprojekt initierats och samarbete sker med WHO:s globala nätverk för att främja hjälm-användning. Folkhälsoinstitutets skadeprogram ingår i WHO:s nätverk och institutet har som medlem i ECOSA att nära samarbeta med andra europeiska länder på flera områden. De flesta EU-länder saknar nationella policydokument och nationella strategier för att förebygga skador.

Det vore önskvärt att utveckla ett enhetligt och gemensamt europeiskt program för att förebygga skador (Europe against Injury) liknande det som finns på cancerområdet.



Bilaga 5

Läkemedel

Birgitta Bratthall

Läkemedelsområdet har sedan många år tillbaka präglats av internationell samverkan mellan bl.a. de europeiska länderna. Sverige har därför utan problem kunnat acceptera den harmonisering av reglerna på området som EES-avtalet krävt och som EG-medlemskapet kommer att kräva. Genom EG:s direktiv har en samsyn uppnåtts i fråga om bl.a. tillstånd till försäljning, tillverkning och import, märkning och marknadsföring, inspektionsverksamhet samt återkallelse av tillstånd m.m. Den fråga som återstår att lösa gäller hur den framtida detaljhandeln med läkemedel skall organiseras, dvs om den nuvarande ordningen med i princip monopol för Apoteksbolaget att bedriva handel med läkemedel i apoteken skall finnas kvar.

EG:s rättsakter rörande läkemedel m.m.

De rättsakter (förordningar, direktiv och rekommendationer) som ingår i EES-avtalet och som direkt berör läkemedel återfinns i avtalets bilaga II band 10 under avsnittet XIII Läkemedel. Rättsakterna har rubriker som grundläggande krav rörande läkemedel, dokumentationskrav för läkemedel, regler angående färgämnen tillåtna i läkemedel, regler vid vetenskapliga försök med djur, regler för godkännande av högteknologiskt framställda läkemedel, insyn i prissättning, partihandel av läkemedel, utlämning, märkning och bipacksedlar, marknadsföring och homeopatiska medel. Det grundläggande direktivet är från år 1965 (65/65/EEG) och har ändrats flera gånger. Även många andra direktiv har ändrats eller fått tillägg genom åren. De allra flesta direktiven berör läkemedelskontrollen, det är alltså bestämmelser som främst riktar sig till Läkemedelsverket och verkets arbete med godkännande och kontroll av läkemedel.

Det finns regler om ömsesidigt erkännande av examensbevis för farmaceuter (85/432/EEG och 85/433/EEG). Behörigheten att verka inom EG-området som farmaceut regleras av dessa direktiv. Det första direktivet definierar de områden

där farmaceuter måste ha adekvat kompetens och anger vilka ämnen som skall ingå i utbildningen. Utbildningstiden skall uppgå till fem år, varav minst fyra års teoretiska och praktiska universitetsstudier och minst sex månaders praktik på apotek.

I det andra direktivet anges i detalj vilka utbildningsbevis från de enskilda EG-länderna som de övriga medlemsstaterna är skyldiga att erkänna. Personer med sådant bevis har i princip samma rättigheter och skyldigheter som det egna landets farmaceuter.

De gemensamma kraven och regelverket för godkännande och kontroll av läkemedel har harmoniserats. När det däremot gäller själva värderingsprocessen har ännu inte en fri rörlighet för läkemedel uppnåtts. Ett läkemedel får fram till den 1 januari 1995 säljas i en EG-stat först sedan det godkänts av den nationella kontrollmyndigheten.

Under sommaren 1993 har EG beslutat om en förordning (EEG) nr 2309/93 om etablerandet av en europeisk läkemedelsmyndighet och om ändringar i flera grundläggande direktiv avseende reglerna för godkännande av läkemedel, det sk framtida systemet, "Future System" (93/39/EEG, 93/40/EEG och 93/41/EEG). Avsikten med dessa rättsakter är att från den 1 januari 1995 få till stånd en större rörlighet för läkemedel och från den 1 januari 1998 en fri rörlighet för läkemedel.

Den europeiska läkemedelsmyndigheten kommer att ha en samordnande uppgift, men framför allt kommer den att i praktiken svara för godkännandet av bioteknologiskt och andra högteknologiskt framställda läkemedel för försäljning inom hela gemenskapen. Besluten om godkännande för denna typ av läkemedel kommer att bli omedelbart gällande för alla medlemsländer. De nationella läkemedelsmyndigheterna kommer att involveras i arbetet. Det kommer också att finnas en decentraliserad procedur som innebär att en nationell läkemedelskontroll i ett EG-land prövar dokumentationen kring ett läkemedel. Om ett företag, som har fått ett läkemedel godkänt i ett medlemsland, begär att det godkänns även i övriga medlemsländer utan särskild prövning skall detta i princip accepteras av de övriga länderna. Det kommer också att finnas en nationell procedur för läkemedel som skall säljas inom det egna landet eller utanför gemenskapen.

Dessa senare ändringar och beslutet om förordningen om den europeiska läkemedelsmyndigheten ingår ännu inte i EES-avtalet. Frågan om hur EFTA-länderna skall kunna inordnas i beslutsproceduren under perioden fram till medlemskap är inte klarlagd.

När det gäller regler rörande distribution av läkemedel finns det mycket få bestämmelser inom EG som reglerar formerna för hur detaljhandel med läkemedel får bedrivas. Hur detaljhandeln med läkemedel skall bedrivas inom EG är i allt väsentligt en nationell fråga. De olika medlemsstaterna har valt olika lösningar – privata apotek eller apotekskedjor uppbyggda på olika sätt – men

någon form av "kompetensmonopol" förutsätts, dvs. farmaceutisk kompetens liksom i vissa länder etableringskontroll.

Den svenska lagstiftningen

Läkemedelslagen

En ny läkemedelslag (1992:859) antogs av riksdagen våren 1992 och har trätt i kraft den 1 juli 1993. Reglerna i den nya läkemedelslagen är förenliga med de regler på läkemedelsområdet som Sverige har att beakta enligt avtalet om ett europeiskt samarbetsområde (EES). Regeringen har i december 1992 beslutat om en läkemedelsförordning (SFS 1992/93:1752). Denna innehåller tillämpningsföreskrifter till läkemedelslagen. Läkemedelsverket har gett ut föreskrifter som mera i detalj reglerar hanteringen av läkemedel.

Läkemedelslagen är tillämplig på såväl läkemedel i allmänhet som radioaktiva läkemedel och förutvarande naturmedel, vilka i fortsättningen kommer att benämnas naturläkemedel, samt till viss del på homeopatika.

Alla läkemedel, med undantag för extemporeläkemedel, dvs. sådana som bereds för en viss patient eller visst tillfälle och s.k. lagerberedningar, måste godkännas av Läkemedelsverket för att få säljas. Beslut om godkännande gäller i fem år men kan förnyas i femårsperioder. För homeopatiska medel finns särskilda regler om ett enkelt registreringsförfarande.

Regeringen har möjlighet att föreskriva att beslut skall fattas inom viss tid när det gäller godkännande och andra tillstånd. Dessa frister är reglerade i EG-direktiv. För att få utföra en klinisk prövning krävs att Läkemedelsverket har lämnat tillstånd till det. (Klinisk prövning är ett viktigt inslag vid utvecklingen av läkemedel och har till syfte att ge kunskap om läkemedlens effekter och biverkningar samt om upptagning, fördelning, omvandling och utsöndring. Prövningarna utförs antingen på patienter i samband med sjukdomsbehandling eller på friska människor eller djur utan samband med sjukdomsbehandling.) Särskilda krav ställs på den som utarbetar dokumentation i ärenden om godkännande och den som ansvarar för tillverkning och import. Grunderna för beslut om att återkalla läkemedel och om att ett godkännande skall upphöra att gälla har också utformats i enlighet med vad som gäller inom EG.

Särskilda krav ställs på att viss skriftlig information lämnas till den som skall använda läkemedel. Parti- och detaljhandel med läkemedel definieras i lagen.

Marknadsföring av läkemedel

Vad gäller marknadsföring av läkemedel anges i läkemedelslagen endast att information som utgör ett led i marknadsföringen skall vara aktuell, saklig och balanserad. I övrigt gäller marknadsföringslagen (1975:1418) med dess möjlighet att förbjuda ovederhäftig reklam. Sedan gammalt tillämpas hos oss internt överenskomna branschregler vilka innebär förbud rörande reklam för receptbe-

lagda läkemedel till allmänheten. EG:s direktiv (92/28/EEG) om marknadsföring av humanläkemedel kräver att medlemsstaterna tar in ett sådant förbud i sin lagstiftning. Ett sådant förbud är problematiskt för Sveriges del eftersom det kräver uttryckligt stöd i tryckfrihetsförordningen. Något sådant stöd finns inte för närvarande.

Handel med läkemedel

Vad gäller handel med läkemedel innebär den svenska lagstiftningen följande. Detaljhandeln är förbehållen Apoteksbolaget AB enligt lagen (1970:205) om detaljhandel med läkemedel och ett avtal mellan staten och bolaget. Apoteksbolagets monopolställning övervägs för närvarande av utredningen (S 1992:07) om den svenska läkemedelsförsörjningen. Partihandel med läkemedel, dvs. försäljning till den som har tillstånd till handel med läkemedel enligt lagen (1970:205) om detaljhandel med läkemedel är förbehållen staten eller juridisk person i vilken staten äger ett bestämmande inflytande. Genom ett avtal med Apoteksbolaget AB har staten fått ensamrätten till detta bolag. Detta gäller dock inte naturläkemedel och s.k. fria läkemedel (salvor m.m.) som får säljas fritt.

Import av läkemedel

Vad gäller import av läkemedel gäller i avvaktan på EES-avtalets ikraftträdande att läkemedel får importeras av den som har tillstånd till tillverkning av eller handel med läkemedel. Läkemedelsverket får även besluta om särskilt tillstånd för import. En importör skall anlita en sakkunnig med tillräcklig kompetens och tillräckligt inflytande som skall se till att kraven på läkemedlens kvalitet och säkerhet iakttas.

När EES-avtalet träder i kraft är avsikten att en bestämmelse om import av läkemedel från ett land utanför det europeiska ekonomiska samarbetsområdet skall införas i läkemedelslagen. Bestämmelsen reglerar inte import av läkemedel från länderna inom EES-området. Här skall inte krävas något tillstånd för import, men de läkemedel som tas in i landet omfattas i övrigt av bestämmelserna i den svenska lagstiftningen. Läkemedlen kan alltså inte försälgas utan att vara godkända av Läkemedelsverket och för handel med dem erfordras partihandelstillstånd. För import av läkemedel från land utanför EES-området kommer de nuvarande reglerna att fortsätta gälla.

Den som reser in i landet får utan tillstånd föra in läkemedel avsedda för medicinskt ändamål och personligt bruk. Med medicinskt ändamål avses åtgärder för att förebygga eller behandla sjukdom. Även receptfria läkemedel omfattas av undantaget. Läkemedelsverket har bemyndigats meddela föreskrifter i fråga om import för personligt bruk. Verket avser att utfärda bestämmelser som begränsar mängden läkemedel som en resande får föra med sig till en mängd som motsvarar ett års förbrukning. För vissa typer av preparat och för narkotiska läkemedel gäller restriktivare bestämmelser. Vid varje tillfälle får

resande för medicinskt och personligt bruk föra in sådana läkemedel som upptas i förteckningarna II och III i Läkemedelsverkets föreskrifter om förteckningar över narkotika i en mängd som motsvarar högst fem dagars förbrukning. Läkemedel som upptas i förteckningarna IV och V får tas in i en mängd som motsvarar högst tre veckors förbrukning. Preparat som faller under lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel får införas i en mängd som motsvarar högst fem dagars förbrukning. Bestämmelserna skall gälla alla resande oavsett om man reser in från ett land inom EES-området eller från tredje land. I företalet till rådets direktiv (92/26/EEG) om de rättsliga villkoren för att tillhandahålla humanläkemedel sägs att personer som förflyttar sig inom gemenskapen har rätt att medföra en skälig mängd läkemedel som de erhållit i laga ordning och som är avsett för personligt bruk. Direktivet innehåller däremot inte några regler om införsel för personligt bruk eller något om mängdbegränsningar.

Export av läkemedel

Vår nya läkemedelslagstiftning saknar bestämmelser om export av läkemedel. Mot bakgrund av att läkemedlen omfattas av en mycket ingående nationell kontroll ansågs frågan inte behöva regleras i den nya lagen.

Genom den nya läkemedelslagstiftningen har Sverige införlivat gällande EG-direktiv på läkemedelsområdet med svensk rätt.

Utbildningskrav

Den nya svenska apotekarutbildningen har anpassats till EG:s krav och regler om ömsesidigt erkännande av examensbevis för farmaceuter.

Produktansvarslagen

Riksdagen har antagit en ny produktansvarslag (1992:18, prop.1990/91:197, 1991/92:LU14, rskr. 78) som bygger på motsvarande EG-bestämmelser från 1985 (85/374/EEG). Genom lagen införs ett skadeståndsansvar för tillverkare, importörer, marknadsförare m.fl. när bristfälliga produkter orsakar personsador och skador på konsumentegendom. Lagen trädde i kraft den 1 januari 1993.

Produktansvarslagen innebär i korthet följande. Ersättningsskyldighet skall föreligga oavsett om någon har varit vårdslös eller inte. Ansaret omfattar skador som orsakats av lösa saker. Med lös sak menas därvid varje slag av rörligt fysiskt föremål, men även gaser och vätskor. Skadeståndsansvar kan bara uppkomma om varan har satts i omlopp i en näringsverksamhet.

Lagen är tvingande till den skadelidandes förmån. Det går alltså inte att i förväg avtala bort den skadelidandes rättigheter.

Utökat patentskydd

Regeringen har under hösten 1993 lagt fram en proposition till riksdagen med förslag till ändringar i patentlagen (1967:837) med innebörden att öka patentskyddet för läkemedel med högst fem år. Dessa bestämmelser har sin motsvarighet i en av EG:s ministerråd antagen förordning, som kommer att införlivas med EES-avtalet. Tilläggsskyddet träder i kraft vid årsskiftet 1993/94.

Med detta förslag har regeringen tillgodosett ett krav från den svenska läkemedelsindustrin att förlänga den effektiva patenttiden för läkemedel.

Konsekvenser av EES jämfört med medlemskap i EG

Som tidigare har påpekats kommer den fria rörligheten för läkemedel inom gemenskapen inte att vara genomförd förrän den 1 januari 1998. Genom den nya läkemedelslagstiftningen har Sverige redan införlivat EG-direktiven på läkemedelsområdet som gäller fram till dess med svensk rätt.

De av EG sommaren 1993 beslutade direktiven (93/40/EEG och 93/41/EEG) samt förordningen (EEG) nr 2309/93 om inrättandet av en europeisk läkemedelsmyndighet – det sk framtida systemet (Future System) – är problematiska för svenskt vidkommande så länge Sverige inte är fullvärdig medlem i EG. Under EES-avtalet får Sverige sannolikt inte tillträde till de organ inom EG som fattar besluten kring godkännande av nya läkemedel. Detta innebär ett problem genom att svensk läkemedelsindustri inte genom godkännande i Sverige når hela EES-området och utländska företag inte genom ett EG-land kan nå ut i hela EES-området. Vid ett medlemskap bortfaller detta problem och Sverige kan delta i EG:s procedurer på lika villkor och få ett inflytande över läkemedelspolitiken i Europa. Detta skulle få positiva effekter för den svenska läkemedelsindustrin eftersom det kommer att underlätta marknadsgodkännandet av svenska produkter genom den svenska läkemedelskontrollen – Läkemedelsverket.

Den enskilde konsumenten kommer inte att märka någon större förändring avseende läkemedel vid ett svenskt medlemskap i EG jämfört med vad som kommer att gälla enligt EES-avtalet. Efterhand kommer det in fler läkemedel på den svenska marknaden. Detta blir dock fallet även om vi inte blir medlemmar i EG. Bland de nya läkemedlen kommer sannolikt att finnas en del kombinationspreparat, dvs. läkemedel som består av flera aktiva substanser. Denna typ av läkemedel är vanligare i Europa i övrigt, men i Sverige har läkarna av tradition föreskrivit varje läkemedel för sig i stället för kombinationspreparat.

Att naturmedel numera skall godkännas och kontrolleras på i princip samma sätt som övriga läkemedel är en följd av EG-lagstiftningen. Detsamma gäller regleringen av homeopatiska medel. Dessa förändringar är redan införlivade med svensk rätt och skulle komma att gälla även om EES-avtalet inte hade trätt i kraft eller om vi inte skulle bli medlemmar i EG.

Man kan också förmoda att antalet kopiepreparat kommer att öka på marknaden. Detta kommer sannolikt att medföra en prispress på läkemedel, som medför besparingar såväl för staten som för konsumenterna. Möjligheten till parallellimport, som kommer att finnas redan ett år efter det att EES-avtalet träder i kraft, kan komma att få samma effekt. Postorderförsäljning av vissa läkemedel kommer eventuellt att bli vanligare - i dag är det främst naturläkemedel som säljs på detta sätt.

Marknadsföringen av läkemedel kommer att förändras något när EES-avtalet träder i kraft. S.k. bipacksedlar blir obligatoriska - dvs. med varje läkemedelsförpackning måste följa information om just det läkemedel som det gäller. I dag finns informationsblad utarbetade kring grupper av likartade läkemedel. Dessa informationsblad, som utarbetas av Apoteksbolaget i samarbete med läkemedelsindustrin, kommer sannolikt att försvinna när bipacksedlarna blir obligatoriska.

Apoteksbolagets monopol har inte ifrågasatts av EG-kommissionen. Detta beror antagligen på att någon form av etableringskontroll eller kompetensmonopol finns i alla EG-länder. Det finns också olika lösningar för hur detaljhandeln med läkemedel har byggts upp i de olika länderna.

Avtalet mellan staten och Apoteksbolaget AB om detaljhandel med läkemedel löper ut den 1 januari 1996. Av denna anledning har regeringen tillsatt en utredning som skall se över den framtida läkemedelsförsörjningen, särskilt med avseende på Apoteksbolagets framtida roll och verksamhetsinriktning. I uppdraget ingår bl.a. att pröva frågan om monopol och statligt ägande i framtiden.

Sammanfattningsvis kan sägas att förändringarna på läkemedelsområdet vid ett medlemskap inte kommer att uppfattas som så stora för den enskilde konsumenten. De förändringar som kommer att inträffa framöver är inte avhängiga av att Sverige blir medlem i EG utan kommer att inträffa som en följd av den ökade internationaliseringen oavsett medlemskap. Däremot är det av stor vikt för den svenska läkemedelsindustrin och för Sverige som land att få möjligheten att påverka den framtida utformningen av regelverket kring godkännande och kontroll m.m. av läkemedel. Endast om vi är medlemmar i EG kan vi få möjlighet att påverka framtidens läkemedelspolitik på ett aktivt sätt.



Bilaga 6

Sveriges offentliga sektor i europeisk konkurrens

**– konsekvenser av EES-avtalet
och medlemskap i EG/EU**

Stefan Fölster
Industrins Utredningsinstitut

Eva Lindström
Finansdepartementet

ISBN 91-38-13476-4
(ISSN 0375-250X)



Bilaga 7

Arbetsmiljöregleringen internationaliseras

Christer Eriksson

1 Arbetsmiljösektorn i förändring

Under de senaste åren har arbetsmiljöarbetet i Sverige alltmer kommit att påverkas av det europeiska regelsystemet. Två viktiga faktorer har på senare år styrt den svenska föreskriftsverksamheten på arbetsmiljöområdet – EES-avtalet och det europeiska standardiseringsarbetet.

EES-avtalet förutsätter att Sverige införlivar EG:s arbetsmiljöregler i svensk rätt. På regeringens uppdrag har Arbetarskyddsstyrelsen arbetat in EG:s arbetsmiljöregler i sitt regelverk.

Den teknik med vilken EG:s produktregler utformas har samtidigt medfört ett ökat engagemang från myndighetens sida i det standardiseringsarbete, som bedrivs i Europa.

Arbetarskyddsstyrelsen medverkar för närvarande i mer än 250 kommittéer eller grupper, som är knutna till europeiska standardiseringsorgan.

En viss förskjutning av arbetsmiljöregleringen har således skett – viktiga beslut som rör produktsäkerhet och arbetarskydd fattas i allt större omfattning i internationella organ.

Vilka konsekvenser får detta för det svenska arbetsmiljöarbetet? Kommer vi även i fortsättningen att kunna bedriva en ambitiös svensk arbetsmiljöpolitik? Hur skall arbetarskyddsstyrelsen och arbetsmarknadens parter i framtiden kunna påverka inriktningen av EG:s arbetsmiljöarbete?

För att dessa frågor skall kunna besvaras, krävs en genomgång av huvuddragen i EG:s arbetsmiljöarbete, dess organisation och inriktning. Därefter dras en rad slutsatser.

2 EG:s kompetens på arbetsmiljöområdet

2.1 Romfördraget

EG har alltsedan sin tillblivelse ägnat uppmärksamhet åt arbetarskyddsfrågor. Detta finns dokumenterat i fördragstexten till den Europeiska kol- och stålgemenskapen. Enligt det s.k. Parisfördraget från 1951 förbinder sig de sex ursprungliga medlemsstaterna att sträva efter en förbättring av arbetsförhållandena inom kol- och stålindustrin.

Arbetarskyddet behandlas uttryckligen i Romfördragets tredje del, avdelning III, under rubriken "Sociala frågor". I artikel 117 slår EG:s medlemsländer fast att de gemensamt skall verka för bättre arbetsförhållanden. Samarbetet på det sociala området skall enligt artikel 118 avse sysselsättning, arbetsrätt och arbetsförhållanden, yrkesutbildning, social trygghet, arbetarskydd, arbetshygien samt förenings- och förhandlingsrätt.

Dessa samarbetsmål kan uppnås på olika sätt, bl.a. genom gemensamma insatser i form av handlingsprogram, utrednings- och mötesverksamhet samt inte minst genom utarbetande av direktiv. Regleringen av arbetsmiljöområdet sker således genom direktiv eller andra former av rättsakter. Fram till år 1987, då enhetsakten tillkom, utfärdade rådet ett begränsat antal direktiv på arbetsmiljöområdet huvudsakligen med stöd av artikel 100 i Romfördraget. Flera av direktiven är fortfarande i kraft. Bland dessa kan nämnas direktiven om asbest, buller, industritruckar, exponering för metalliskt bly, hissar och stora industriolyckor (det s.k. Sevesodirektivet).

Beslut på grundval av artikel 100 förutsätter enhällighet i rådet. Artikel 100 ger rådet befogenhet att, på förslag av kommissionen, besluta om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning för att genomföra den gemensamma marknaden. Annorlunda uttryckt är EG:s medlemsländer (samt genom EES-avtalet berörda EFTA-länder) skyldiga att anpassa sin lagstiftning till de direktiv som antagits med stöd av artikel 100. Några andra alternativ är inte aktuella.

Kravet på enhällighet hade emellertid förlamande effekter på normeringsarbetet. Arbetet med att ta fram direktiv blev segt och tidsödande. Det lär ha dröjt åtta år av besvärliga och omständliga diskussioner innan bullerdirektivet slutligt antogs av rådet.

2.2 Enhetsakten

Genom enhetsakten tillkom år 1987 nya regler i Romfördraget. En viktig konsekvens av de nya reglerna var att kravet på enhällighet vid beslut i bl.a. arbetsmiljöfrågor slopades. I Romfördraget infördes nämligen två artiklar, som kom att ändra förutsättningarna för EG:s arbetsmiljöarbete.

Den nya artikeln 100a föreskriver att rådet kan fatta beslut med kvalificerad

majoritet om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning för att genomföra den inre marknaden. För kvalificerad majoritet krävs 54 av de 76 rösterna i rådet. Kommissionen skall i sina förslag "utgå från en hög skyddsnivå" när det gäller regleringen av konsumentskydd, miljöskydd och arbetsmiljö.

En skyddsklausul (art. 100a.4) reglerar den situation, då ett enskilt land har skäl att tillämpa egna och strängare nationella regler på arbetsmiljö- och miljöskyddsområdet. Kommissionen skall i sådana fall särskilt underrättas. Den skall pröva om åtgärden är ett medel att uppställa godtyckliga eller förtäckta handels hinder. I sista hand avgörs frågan av EG-domstolen.

Den kanske mest betydelsefulla förändringen gäller artikel 118a – den s.k. arbetsmiljöparagrafen. Utan förbehåll slås där fast att medlemsstaterna skall sträva efter att förbättra arbetsmiljön. Strävan att harmonisera förhållanden på arbetsmiljöområdet får inte innebära en försämring av redan uppnådda mål. I detta syfte kan rådet med kvalificerad majoritet anta direktiv, som fastställer minimiföreskrifter på arbetsmiljöområdet. Direktiven skall införas stegvis och hänsyn skall tas till rådande förhållanden och tekniska bestämmelser i medlemsländerna. Direktiven får inte utgöra något hinder för medlemsländerna att upprätthålla eller införa mer långtgående arbetsmiljöregler (art. 118a.3).

3 EG:s operativa arbetsmiljöarbete

3.1 Handlingsprogram och riktlinjer

Vilka instrument har då EG till sitt förfogande på arbetsmiljöområdet? Som tidigare antytts använder sig EG huvudsakligen av lagstiftning, mestadels i form av direktiv.

Alltsedan år 1978 har handlingsprogrammen styrt inriktningen av direktivarbetet. Dessa arbetsmiljöprogram har utarbetats av det ansvariga direktoratet för säkerhet och hälsa inom generaldirektoratet med ansvar för arbetsmarknad, sociala frågor, jämställdhet, partssamarbete och arbetsmiljö (DG V). Hittills har tre sådana program lagts fram och ett fjärde har nyligen antagits.

I de två första handlingsprogrammen låg tyngdpunkten på åtgärder för att förebygga olycksfall och yrkessjukdomar samt åtgärder för att eliminera risker vid användning av farliga ämnen och tekniska anordningar. Fram till år 1987 angreps arbetsmiljöområdet relativt osystematiskt och med punktvisa insatser. Några sporadiska direktiv antogs, t.ex. bly, vinylklorid och buller. I första hand dominerade regler som rör de fysikaliska, kemiska och tekniska aspekterna av arbetsmiljön.

Det tredje arbetsmiljöprogrammet omfattar perioden 1987–1992 och sammanföll delvis i tiden med det sociala handlingsprogrammet. Till skillnad från de två tidigare kännetecknas det tredje programmet av en breddad syn på arbetsmiljön.

Ergonomiska frågor, information och utbildning i arbetsmiljö samt samarbete mellan arbetsmarknadens parter (den s.k. sociala dialogen) pekas ut som centrala samarbetsområden i det tredje programmet.

Ett uttryck för EG:s gradvis mer utvecklade helhetssyn på arbetsmiljön är den resolution, som antogs av rådet år 1987. Den sociala dimensionen ges en framträdande plats i texten. Åtgärder på det sociala området skall tillmätas lika stor vikt som åtgärder på det ekonomiska området.

En klar linje mot ett modernt synsätt på arbetsmiljön kan spåras i kommissionens satsningar.

3.2 Partsinflytande

Handlingsprogrammen utgör ramen och den operativa basen för EG:s arbetsmiljöarbete. I programmen prioriteras särskilda risksektorer. Urvalet av dessa görs med utgångspunkt från vetenskapliga data och aktuell olycksfallsstatistik.

Själva normarbetet bygger på ett väl utvecklat samarbete mellan arbetsmarknadens parter. År 1974 etablerades en rådgivande kommitté för arbetsmiljöfrågor (Advisory Committee on Safety, Hygiene and Health Protection at Work) med uppgift att biträda det ansvariga direktoratet med att utarbeta direktiv och lägga fram förslag på olika arbetsmiljösatsningar. I kommittén ingår två representanter från regerings-, arbetsgivar- och arbetstagersidan från varje medlemsland. Företrädare för kommissionen fungerar som ordförande. Rent organisatoriskt bildar kommittén inom sig tillfälliga grupper, som ansvarar för olika delfrågor, som ergonomi, stress, osv. Kommittén biträds av en fast anställd sekretariatsstab med placering på arbetsmiljödirektoratet. Parterna har haft ett avgörande inflytande på direktivarbetet, kanske framför allt från år 1987 och framåt. En liknande partssammansatt kommitté finns även för arbetsmiljön inom gruv- och utvinningsindustrin.

Den sociala dialogen är således synnerligen levande på arbetsmiljöområdet.

3.3 Produktdirektiv

Handlingsprogrammen omsätts till största delen i gemensamma regler, eller direktiv. EG arbetar huvudsakligen med två typer av direktiv med betydelse ur arbetsmiljösynpunkt, dels produktdirektiv, dels minimidirektiv.

Den första kategorien omfattar regler som rör produkter, varor och tjänster, som är föremål för handel. Regleringen avser produkters egenskaper och beskaffenhet samt provning och kontroll. Produktdirektiven kan gälla skilda områden, där regleringen får konsekvenser för arbetsmiljön.

Hittills har – med stöd av Romfördragets artiklar 100 och 100a – totalt ett 40-tal sådana produktregler utfärdats.

Bland de produktdirektiv, som antagits efter ändringarna i Romfördraget, kan

nämnas maskindirektivet, tryckkärlsdirektivet och direktivet om personlig skyddsutrustning.

Maskindirektivet (89/392/EEG), som antogs 1989, innehåller allmänna säkerhetskrav på maskiner, rörlig utrustning och lyftanordningar samt metoder för att kontrollera hur dessa krav uppfylls. Produktdirektiven arbetas fram av kommissionens generaldirektorat III, som ansvarar för frågor om den inre marknaden och industripolitik.

Som redan angetts, följer med produktdirektiven obligatoriska krav på att medlemsländerna måste samordna sina regelverk. Ett syfte med harmoniseringen är att eliminera tekniska handelshinder. Dessa kan uppstå, då länder ställer olika krav på hur varor skall vara beskaffade och på vilket sätt de skall provas och godkännas. Tekniska handelshinder kan därmed fördyra produktionen och höja priserna. Ofta innebär hindren att länder har olika säkerhets- och skyddsregler. En stor del av dessa skyddsregler gäller produkter, som används på arbetsplatserna och därmed påverkar arbetsmiljön.

Strävan att förhindra uppkomsten av tekniska handelshinder är av central betydelse för den fria rörligheten av varor inom EG. En grundregel i Romfördraget är att en vara, som lagligen får marknadsföras i ett EG-land, skall få säljas fritt inom hela EG. Ett land har dock möjlighet att behålla sina särregler för produkters utformning genom hänvisning till en allmän undantagsklausul i Romfördraget. Ett villkor för ett sådant undantag är att det sker för att skydda människors och djurs liv och hälsa eller växters bevarande (art. 36). Som redan nämnts, kan även ett enskilt land ha kvar sina egna regler, om så är motiverat av hänsyn till arbetsmiljön.

På områden, där harmoniserade EG-regler saknas, kan den s.k. Cassis de Dijon-doktrinen, uppkallad efter en fransk likör tillämpas. Doktrinen bygger på ett prejudicerande fall i EG-domstolen från år 1979. Den innebär att ett land kan ha kvar sina regler på bl.a. miljöskydds- och arbetsmiljöområdet, även om de kan få handelshindrande effekter. En förutsättning är att det råder proportionalitet mellan syfte och åtgärd. Ett exempel på tillämpningen av doktrinen gäller fallet 302/86, som innebar att Danmark av EG-domstolen fick rätt att behålla sitt returflasksystem och därmed avvisa andra typer av emballage, som inte kunde återanvändas.

EG-rätten ger därmed visst utrymme för enskilda stater att få sina särskilda arbetsmiljökrav tillgodosedda.

3.4 Minimidirektiv

De arbetsmiljödirektiv, som inte kan hänföras till produktområdet, utgör en del av EG:s socialpolitik och den sociala dimensionen. Minimidirektiven reglerar förhållanden och verksamheter på arbetsplatsen och baseras på artikel 118a.

Minimidirektiven fungerar som "sociala komplement" till produktdirektiven

och syftar till att fastställa en lägsta skyddsnivå. De bidrar till att motverka snedvridande konkurrens på den gemensamma marknaden. Därmed begränsas företagens möjligheter att negligera vissa grundnormer på arbetsmiljöområdet.

Hittills har EG utfärdat ett 20-tal direktiv med minimiregler för arbetsmiljön på arbetsplatsen. Bland dessa kan framhållas direktiven om förbättring av arbetstagarnas säkerhet och hälsa (det s.k. ramdirektivet), arbetsplatsens utformning, användning av arbetsutrustning, användning av personlig skyddsutrustning, manuell hantering av laster, arbete vid bildskärmar, risker vid exponering av asbest, risker vid exponering av cancerframkallande ämnen, arbetsmiljön för arbetstagare med tidsbegränsade anställningar, arbetsmiljön på byggplatser, varselmärkning och skydd för gravida kvinnor.

Ramdirektivet (89/391/EEG), som antogs år 1989, tjänar som bas för olika särddirektiv, som reglerar skilda risker på arbetsplatsen. Ett uttalat syfte med ramdirektivet är att skapa minimiregler inom gemenskapen för att undvika osund konkurrens och möjliggöra för företag att hålla lägre kostnader genom en sämre arbetsmiljö. Ramdirektivet är tillämpligt på alla arbetsplatser och verksamheter. Egenföretagare är dock undantagna. I direktivet slås fast att en god arbetsmiljö är ett mål i sig, som inte skall underordnas rent ekonomiska hänsyn.

Direktivet innehåller regler om arbetsgivarens och arbetstagarens skyldigheter, regler om samverkan, förebyggande åtgärder, första hjälpen, utbildning och information. Arbetsgivaren har ett ansvar att utvärdera och bedöma risker, att åtgärda arbetsmiljöriskerna vid källan, att anpassa arbetsmiljön till den enskilde arbetstagaren bl.a. i syfte att minska förekomsten av monotona arbeten, att ersätta farliga ämnen med mindre farliga ämnen (den s.k. substitutionsprincipen), att utveckla en övergripande arbetsmiljöpolicy i företaget, innefattande teknik, arbetsorganisation, arbetsbetingelser och sociala relationer och att se till att arbetstagarna involveras i arbetsmiljöarbetet.

Direktivet ålägger arbetsgivaren att utföra riskvärdering vid val av nya produkter och kemiska ämnen. Av arbetsgivarna krävs även åtgärder för att en organiserad skyddsverksamhet kommer i gång. Arbetstagare med särskilt skyddsansvar skall utses av arbetsgivare. Den skyddsansvarige skall ha rätt till ledighet för uppdraget och rätt till bibehållen lön för att fullgöra uppgiften. I arbetsgivaransvaret ingår att se till att arbetstagare ges erforderlig utbildning och information i arbetsmiljöfrågor. Utbildningen skall ske på arbetstid och vara kostnadsfri.

Den skyddsansvarige skall kunna ta del av handlingar som rör arbetsplatsens arbetsmiljöförhållanden. Om arbetsgivaren inte vidtagit erforderliga åtgärder, skall den skyddsansvarige kunna vända sig till berörd myndighet med klagomål.

Arbetstagare skall medverka till att åstadkomma en bra arbetsmiljö. Det innebär att han/hon skall följa föreskrifter och instruktioner. Arbetstagarna har ett ansvar att på ett korrekt sätt använda tekniska anordningar och personlig skyddsutrustning. I farosituationer skall arbetstagaren ha möjlighet att lämna sitt

arbete för att konsultera skyddsansvarig eller arbetsledare. Arbetstagare skall ha rätt till regelbundna hälsokontroller.

Ramdirektivet får inte medföra en försämring av redan uppnådda skyddsnivåer i enskilda medlemsstater. Det skall heller inte hindra medlemsstater från att bibehålla eller i framtiden införa strängare regler.

Denna typ av generell reglering på europainivå kom att få stor betydelse av flera skäl. För många europeiska länder innebar det i praktiken att ambitionsnivån i arbetsmiljöarbetet kunde höjas. Positionerna flyttades fram. En möjlighet öppnades för enskilda medlemsländer att själva introducera ramlagstiftning. Det var också ett framsteg att medlemsstaterna genom ramdirektivet accepterade ett vidgat arbetsmiljöbegrepp. Utifrån ett svenskt perspektiv måste det ses som mycket betydelsefullt att direktivet ställer krav på att arbetsgivaren skall bedriva ett systematiskt förebyggande arbetsmiljöarbete. Därmed har kommissionen fått igenom ett modernt synsätt i direktivet: arbetsmiljöfrågorna skall ses som en integrerad del av den totala verksamheten i en organisation.

3.5 Särddirektiv – några exempel

Tolv s.k. särddirektiv har hittills antagits som en uppföljning till ramdirektivet. Det kan ses som gemenskapens övergripande arbetsmiljölag, medan de efterföljande direktiven bygger vidare och utvecklar mer preciserade bestämmelser på skilda områden.

Direktivet om arbetsplatsens utformning (89/654/EEG) innehåller grundläggande krav ur hälso- och säkerhetssynpunkt på byggnaders stabilitet, elinstallationer, nödutgångar, bekämpning av brand, ventilation, rumstemperatur, belysning, transportanordningar, lastutrymmen, personalutrymmen och förstahjälpen. Vissa krav på handikappanpassning ställs. Direktivet föreskriver att arbetsplatserna skall planeras så att de vid behov kan ta emot handikappade arbetstagare. Bestämmelsen avser trappor, gångar, dörrar, duschar, tvättställ och toaletter, som används av handikappade personer.

Direktivet om användning av personlig skyddsutrustning (89/656/EEG) utgör ett direkt komplement till produktdirektivet om säkerhetskrav på personlig skyddsutrustning. Huvudregeln är att personlig skyddsutrustning skall användas när risker inte kan undvikas på annat sätt. Genom tekniska och arbetsorganisatoriska åtgärder skall arbetsplatserna utformas så att personlig skyddsutrustning i första hand inte behöver tas i bruk. Om sådana åtgärder inte går att genomföra, är det arbetsgivarens ansvar att kostnadsfritt tillhandahålla sådan utrustning, som skyddshjälm, hörselskydd och säkerhetslinor.

I direktivet om arbete vid bildskärm (90/270/EEG) slås fast att arbetsgivaren har ett ansvar att göra en riskbedömning av arbetsplatser med bildskärmsutrustning. I synnerhet skall då eventuella risker för synbesvär samt fysisk och psykisk belastning beaktas. Arbetstagare skall ges rätt till kostnadsfri synunder-

sökning. Terminalarbetsplatsen skall uppfylla vissa arbetsmiljömässiga minimikrav. Kraven gäller dels bildskärmens egenskaper (bildkvalitet, kontrast, reflexer, m.m.), dels tangentbordets egenskaper (rörlighet, symboler, m.m.), men även arbetsbord, arbetsstol, manushållare samt arbetsplatsens klimatförhållanden. Krav ställs även på programvaran i datorer.

Direktivet om manuell hantering av laster (90/269/EEG) syftar till att reglera personlyft som medför risk för ryggskador. Grundregeln är att arbetsgivaren har en skyldighet att organisera arbetet på sådant sätt att tunga lyft undviks. I en bilaga till direktivet anges vissa riskfaktorer, som skall beaktas vid påfrestande lyft- och bärarbete, som t.ex. lastens egenskaper och den enskilde arbetstagarens förutsättningar.

Ett direktiv av praktisk betydelse avser säkerhets- och varningsskyltning på arbetsplatser (92/58/EEG). Själva direktivtexten upptas av allmänna bestämmelser om arbetsgivarens skyldighet att markera riskzoner med varningsskyltar. Bilagan innehåller specificerade krav på hur olika förbuds-, varnings- och nöds Skyltar skall utformas och färgsättas. Direktivet ställer även minimikrav för vissa ljud- och ljus signaler och för muntlig kommunikation.

Ett minimidirektiv (92/85/EEG) som gäller för gravida kvinnor och kvinnor, som nyligen fött barn eller som ammar har nyligen antagits. Det reglerar bl.a. arbetsgivarens ansvar för att utvärdera i vad mån speciella risker på en arbetsplats kan föreligga för berörda kvinnor. De skall informeras om resultatet av undersökningen. Arbetsgivaren är även skyldig att vidta åtgärder för att eliminera expositionsrisker för aktuella grupper. Är detta inte möjligt skall omplacering ske. Om inte heller det kan ordnas, skall kvinnan garanteras betald ledighet för den tid som erfordras för att skydda hennes hälsa. Visst slag av arbete får enligt direktivet inte utföras av gravida eller ammande kvinnor. Förbudet gäller blyarbete, arbete med vissa biologiska ämnen, arbete vid överatmosfäriskt tryck och underjordsarbete. Förbudet gäller i princip även nattarbete under förutsättning att läkare kan intyga att detta inverkar skadligt på kvinnans hälsa.

I november 1993 antog rådet ett direktiv om arbetstid med stöd av artikel 118a. Storbritannien lade ned sin röst och har ifrågasatt den rättsliga grunden för beslutet. Den brittiska regeringen avser att gå till EG-domstolen för att få direktivets legala status prövat. Direktivet innehåller regler om veckoarbetstid, veckovila, dygnsvila, raster, normalarbetstid för nattarbete och skyddsregler för nattarbete samt regler om semesterledighet.

Direktivet gäller för både privat och offentlig sektor med undantag för flyg, järnväg, vägtrafik, sjöfart, insjöfart, fiske, annat arbete på sjön och läkare under utbildning. Den genomsnittliga arbetstiden per vecka, inkl. övertid, för berörd arbetstagare får uppgå till högst 48 timmar. Denne skall därvid ha rätt till minst elva timmars sammanhängande vila per dygn och 35 timmars oavbruten vila för varje period om sju dagar. Veckovilan skall inkludera söndagen. Normalarbetstiden för nattarbete är begränsad till åtta timmar per dygn. Direktivet föreskriver

även att en arbetstagare skall ha rätt till betald semester om fyra veckor. Medlemsstaterna har full frihet att låta veckoarbetstiden variera under en period om fyra månader, under förutsättning att den genomsnittliga arbetstiden per vecka inte överstiger 48 timmar. Avvikelser från huvudreglerna om veckoarbetstid, dygnsvila, etc. kan göras på vissa villkor genom lagar och kollektivavtal. I likhet med direktivet om gravida kvinnor slås fast att bestämmelserna i arbetstidsdirektivet inte får leda till en försämring av de skyddsregler som redan uppnåtts i ett enskilt land.

3.6 Kommittéer, expertgrupper och forskning

Förarbetet till nya och ändringar av gamla direktiv utförs i hög grad av olika kommittéer eller expertgrupper under kommissionen. Vanligtvis inbjuds en expert från varje medlemsland att delta i förberedelsearbetet. Kommittéerna och expertgrupperna har stor betydelse för EG:s rättsutveckling.

På arbetsmiljöområdet finns för närvarande ett 20-tal sådana kommittéer och arbetsgrupper. En del av dessa är knutna till olika produktområden, som maskiner och tryckkärl, medan andra kommittéer följer utvecklingen av minimidirektiv, som exempelvis varningsskyltning och exponering för kemiska ämnen.

Ett intressant samarbete av mer informell karaktär gäller kontakterna mellan medlemslänternas tillsynsansvariga. Två gånger per år träffas tillsynschefer i den s.k. Committee of Senior Labour Inspectors i syfte att utbyta erfarenheter och information om det praktiska arbetet med regeltillämpningen.

EG:s arbetsmiljösamarbete handlar emellertid inte enbart om regler. Dublininstitutet (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions), som inrättades av rådet år 1975, har ansvar för forsknings- och utvecklingsarbete på arbetsmiljö- och arbetslivsområdet. Verksamheten omfattar arbetsorganisation, ny teknologi, medbestämmande och jämställdhetsfrågor. Institutet bedriver i egentlig mening ingen egen forskning utan lägger ut uppdrag till forskningsinstitut i såväl EG- som EFTA-stater. I Dublininstitutets styrelse ingår företrädare för EU-ländernas regeringar, arbetsgivare, arbetstagare samt kommissionen.

Rådet beslutade den 29 oktober 1993 att inrätta en arbetsmiljöbyrå med placering i Spanien. Byrån är tänkt att utgöra ett expertcentrum för arbetsmiljöfrågor, bidra med kvalificerad information och dokumentation samt bistå kommissionen med att följa upp direktivarbetet. Avsikten är att arbetsmiljöbyrån skall arbeta i nära kontakt med såväl nationella arbetsmiljöinstitutioner som Dublininstitutet.

Merparten av EG:s arbetsmiljöforskning genomförs inom ramen för kol- och stålgemenskapens verksamhet och är därmed främst knuten till arbetsmiljöförhållanden inom kol- och stålindustrin. Den forskning som där bedrivs och understöds avser yrkeshygien, arbetsmedicin, ergonomi och ett antal fysiska arbetsmiljöfaktorer.

I övrigt behandlas arbetsmiljöfrågorna inom ramen för de tredje och fjärde forskningsprogrammen. På flera delområden i det tredje ramprogrammet berörs arbetsmiljön direkt eller indirekt, t.ex. i BRITE/EURAM, som rör avancerad materialteknologi; i ESPRIT som gäller informationsteknologi; i BIOMED som är EG:s program för medicin- och hälsoforskning.

3.7 Det europeiska arbetsmiljöåret

Kommissionen proklamerade år 1992 som det europeiska arbetsmiljöåret. Syftet med arbetsmiljöåret var att uppmärksamma arbetsmiljöfrågornas betydelse för hälsa och produktivitet och göra ungdomar medvetna om arbetsmiljöfrågor inför deras inträde på arbetsmarknaden. Drygt 90 miljoner SEK avsattes för ändamålet. EG-staterna hade möjlighet att hos kommissionen söka medel för olika arbetsmiljöprojekt.

Aktiviteterna koncentrerades kring vissa teman – ren luft, säkerhet och välfärd på arbetsplatsen och buller och vibrationsbekämpning.

Kommissionen svarade själv för en rad skilda insatser under arbetsmiljöåret. Bl.a. anordnades konferenser och seminarier i flera EG-länder i kommissionens regi. En arbetsmiljöfilmfestival arrangerades, reklamslag i TV och en speciell logo för arbetsmiljöåret producerades.

Varje medlemsland inrättade en nationalkommitté med syfte att ansvara för den nationella samordningen av projekten. 1 500 projektansökningar inlämnades. Totalt 575 projekt fick finansiellt stöd. Det kunde röra sig om olika informationsinsatser, konferenser och temadagar; framställning av publikationer, affischer, dekaler och videofilmer om arbetsmiljö. Målgrupperna var bl.a. skolor, ungdomar och arbetstagare i högriskbranscher.

Resultatet av arbetsmiljöåret var positivt. Genom de olika arrangemangen fick kommissionen möjlighet dels att informera om riskerna i arbetet, dels sprida kunskap till en bredare allmänhet om sin egen verksamhet och skilda insatser på arbetsmiljöområdet. Det har bl.a. inneburit att kommissionen i sitt framtida program skall avsätta ytterligare resurser på informationsinsatser.

3.8 ILO och EG

Internationella arbetsorganisationen, ILO, har antagit ett trettiotal internationella konventioner och rekommendationer på arbetsmiljöområdet (av totalt 174 konventioner och 181 rekommendationer). De kan närmast jämföras med EG:s minimidirektiv. ILO:s arbetsmiljökonventioner innehåller huvudsakligen regler och riktlinjer för skydd av arbetstagarna vid hantering av olika produkter och ämnen i arbetslivet. Rent generellt är EG-direktiven på arbetsmiljöområdet ofta mer detaljerade och precisa än motsvarande ILO-konventioner.

I likhet med EG har även ILO i en särskild arbetsmiljökonvention antagit

allmänna och övergripande regler för arbetsmiljöområdet. Övriga instrument är mer ämnesspecifika och avgränsade, som exempelvis konventioner om maskinsäkerhet, yrkescancer, luftföroreningar, asbest, arbetsmiljön på byggsplatser, säkerhet och hälsa vid hantering av kemiska produkter och storolyckor.

Ett konstruktivt samarbete pågår mellan ILO och EG i arbetslivsfrågor, något som också underströks i kommissionsledamoten Padraig Flynns tal inför ILO:s arbetskonferens i juni 1993.

I viss utsträckning avspeglas detta i de olika regelverken. I några EG-direktiv med arbetsmiljöanknytning hänvisas direkt till gällande ILO-konventioner. I direktivet 86/677/EEG om förpackning och användning av vissa farliga ämnen åberopas ILO-konvention nr 13 om blyvitt vid målning. I det nyligen antagna arbetstidsdirektivet hänvisas till motsvarande ILO-reglering.

Konvention nr 174 om förebyggande av storolyckor, som antogs i juni 1993, följer i huvudsak bestämmelserna i EG:s s.k. Sevesodirektiv från år 1982. Jämförelser mellan utkast till EG-direktiv och ILO-konventioner förekommer ofta i debatter i olika EG-organ (som exempelvis parlamentet och den ekonomiska och sociala kommittén).

Kommissionen har också varit mycket pådrivande när det gäller att lägga synpunkter på vissa arbetsmiljökonventioner, som konventionerna om asbest och säkerhet och hälsa vid hantering av kemiska produkter.

3.9 EG:s framtida verksamhet på arbetsmiljöområdet

Ett nytt arbetsmiljöprogram antogs i november 1993 av kommissionen. Den partssammansatta rådgivande kommittén för arbetsmiljöfrågor har haft en viktig roll vid utarbetandet av programinnehållet. Programmet är avsett att gälla fram t.o.m. år 2000.

Programmet innehåller få konkreta förslag till nya direktiv. Enligt uppgift avser kommissionen att i framtiden minska direktivproduktionen kraftigt. Endast något enstaka direktiv kommer att antas per år. Tonvikten ligger i stället på information, utbildning och forskning. Ett skäl till detta är att medlemsstaterna måste ges tid att hinna bearbeta det stora antal direktiv, som antagits på relativt kort tid. Direktiven måste införlivas i medlemsstaternas lagstiftning. Enbart detta räcker dock inte. Reglerna måste också tillämpas för att inte bli verkninglös.

En viktig målsättning för kommissionen för den kommande perioden är att se till att medlemsstaterna verkligen lever upp till sitt ansvar att omsätta EG-reglerna i praktiken. Kommissionens arbetsmiljöarbete kan därmed komma att få en annorlunda inriktning. En effektiv tillämpning kräver ökade tillsyns- och informationsinsatser. Denna inriktning understryks även av ett rådsbeslut (93/C 49/03) från december 1992 som handlar om vikten av att medlemsstaterna införlivar EG-rätten inom det sociala området i sin lagstiftning och också ser

till att den efterlevs.

I det sammanhanget kommer sannolikt samarbetet inom Committee of Senior Labour Inspectors att bli allt viktigare. Det är trots allt yrkesinspektörerna som skall övervaka att direktiven följs. För närvarande är dock tillsynen primärt en fråga för medlemsstaterna. Inom kommissionen pågår diskussioner om att bilda en överstatlig inspektionsverksamhet.

Inom ramen för det tredje handlingsprogrammet ligger även ett antal direktivförslag i mer eller mindre färdigt skick på kommissionens bord. Till dessa kan räknas arbete med kemiska ämnen, arbetsmiljön i transportverksamhet, arbete med fysikaliska ämnen, arbetsmiljön inom jordbruk, arbetsmiljön i potentiellt explosiva miljöer, skydd för ungdomar i arbete. Ett förslag från kommissionen om transporter till och från arbetet för funktionshindrade arbetstagare presenterades och behandlades i parlamentet år 1991, varefter något ytterligare inte skett.

4 Den nya metoden

4.1 Standardisering

Bilden av EG:s arbetsmiljöarbete blir inte fullständig utan en redogörelse för standardiseringsverksamhetens betydelse och EG:s system för provning och kontroll.

För att effektivisera arbetet med harmoniseringen av produktregler inom EG beslutade rådet år 1985 att införa en ny metod för att författa direktiv. Tidigare skrevs alla tekniska detaljer in i direktivet, något som bidrog till den utdragna proceduren. Den nya metoden innebär att direktivet ställer allmänt hållna produktsäkerhetskrav, som gäller som tvingande regler.

Produktdirektiven kan därmed ses som en form av rambestämmelser, som innehåller funktionskrav. Dessa måste sedan kompletteras med mer detaljerade regler. De tekniska normerna för hur en produkt kan utformas och kvalitets-säkras kallas standarder. Standarder handlar i viss mening också om att kundanpassa och skräddarsy produkter.

Uppdraget att utarbeta de tekniska specifikationer, som behövs för att uppfylla direktivets säkerhetskrav, har överlämnats till de europeiska standardiseringsorganen, huvudsakligen Europeiska unionen för standardisering, CEN, Europeiska organisationen för standardisering inom elområdet, CENELEC samt Europeiska institutet för telekommunikationsstandarder, ETSI. CEN sysslar med standardisering i allmänhet, medan de senare är specialiserade på elektronik och telekommunikation.

I standarderna kan fastställas allmänna data, regler om material eller metoder för provning och kontroll. Sverige och övriga EFTA-länder deltar sedan länge

i det europeiska standardiseringsarbetet.

Produkter som är tillverkade enligt dessa EG-standarder skall anses uppfylla direktivets grundläggande säkerhetskrav (den s.k. presumtionsprincipen). Utgångspunkten är att alla produkter som anses motsvara dessa säkerhetskrav har rätt till fri cirkulation inom hela samarbetsområdet. Dessutom innehåller varje direktiv bestämmelser för hur en tillverkare eller importör inom EG (eller berörda EFTA-stater) skall intyga produktsäkerheten. Detta skall ske genom en s.k. försäkran om överensstämmelse. Ett exempel på hur tekniken med hänvisning till standarder kan användas återfinns i Arbetarskyddsstyrelsens kunngörelse om maskiner (AFS 1993:10).

Standardiseringsarbetet tar en stor del av Arbetarskyddsstyrelsens resurser i anspråk. Standarder blir viktiga instrument för arbetsmiljöregleringen, eftersom de mer allmänt hållna kraven i direktiven skall preciseras och tydliggöras genom standarder. I praktiken kommer de europeiska standardiseringsorganen att bli normgivande, även om standarderna i princip är frivilliga. Inte minst av handelspolitiska skäl kan ett enskilt land inte avvika från Europastandard. Grundregeln för medlemmar i CEN och CENELEC är att man förbinder sig att ersätta nationell standard med Europastandard.

4.2 Provning och kontroll

Den ovan refererade nya metoden för harmonisering av hur produkter och produktsäkerheten skall utformas har kompletterats med regler om provning och kontroll. Syftet är att en vara som har provats och godkänts i ett land inte skall behöva gå igenom samma procedur i ett annat land. Normalt är det tillräckligt med tillverkarens egenkontroll tillsammans med en försäkran från denne att kraven uppfyllts för att produkten skall kunna släppas ut på hela den inre marknaden. En godkänd produkt skall vara försedd med ett EG-märke om den anses uppfylla ställda krav.

Saknas standarder skall produkten i fråga bedömas av ett utomstående organ. Sådana kontrollorgan skall anmälas till EG-kommissionen. Dessa s.k. anmälda organ, som kan vara privata eller statliga, måste följa vissa uppställda krav på kompetens och provningsmetoder. Staten skall garantera kvaliteten. I Sverige har SWEDAC, Styrelsen för teknisk ackreditering, tilldelats den uppgiften.

En konsekvens av den nya metoden och nyordningen för provningsverksamhet är att ett ökat ansvar läggs på de enskilda tillverkarna och importörerna. Dessutom skall medlemsländerna (och berörda EFTA-stater) övervaka att de produkter, som cirkulerar på marknaden uppfyller ställda krav. Detta kan ske genom att en yrkesinspektör gör stickprovskontroller eller besök på arbetsplatsen. Påträffas en otillåten produkt eller en vara, som felaktigt försetts med EG-märke skall den förbjudas av nationella myndigheter.

Den nya metoden och EG:s regler för provningsverksamhet får stora kon-

sekvenser för svenskt arbetarskydd. I viss mening innebär det ett systemskifte. En stor del av den faktiska arbetsmiljöregleringen äger i ökande grad rum i de europeiska standardiseringsorganen. Allt större krav på svensk medverkan i det normarbetet krävs, om svenska arbetsmiljöintressen skall tillgodoses.

De svenska kraven på obligatorisk förhandskontroll måste slopas. Vårt nuvarande system med riksprovplatser upphör den 1 januari 1994. I stället ökar kraven på marknadskontroll av maskiner och andra produkter av Yrkesinspektionen. Tillsynsinsatserna måste i större utsträckning sättas in så tidigt som möjligt då produkten redan är ute på arbetsplatserna eller riktas mot leverantörerna.

Denna nyordning kan i ett inledningsskede för myndighetens del bli problematisk, inte minst resursmässigt. Efterkontroller på marknaden kan rent tekniskt också vara svåra att göra på maskiner i bruk. I de fall en tillverkare anlitar s.k. anmälda organ, förutsätter EG-systemet att dessa kontrollmyndigheter skall göra likvärdiga bedömningar av produktens säkerhet, oavsett i vilket dessa bedömningar görs.

Å andra sidan kan risken för att defekta och farliga maskiner används på arbetsplatsen motverkas genom att såväl den enskilde företagaren som de fackliga organisationerna ställer krav på säkerheten hos de maskiner och produkter som skall köpas.

5 Konsekvenser för svenskt arbetsmiljöarbete

5.1 Svenska arbetsmiljöregler består

Sverige väntas kunna behålla sina arbetsmiljöregler såväl vid EES som vid medlemskap. Det är en otvetydig slutsats av de jämförelser, som hittills gjorts mellan EG:s arbetsmiljöregler och motsvarande svenska bestämmelser. Denna uppfattning delas av såväl den ansvariga myndigheten som arbetsmarknadens parter.

Kommissionens strategi för att successivt förbättra arbetsmiljön och driva fram en helhetssyn på arbetsmiljöfrågor ger stöd för den uppfattningen att Sverige kan behålla sin ambitionsnivå inom arbetsmiljösektorn.

Den vägledande principen för kommissionens arbetsmiljöarbete är att uppnådda skyddsnivåer i enskilda medlemsländer inte skall försämrast.

Här kan givetvis finnas en risk att utvecklingen i Sverige skulle stoppas i avvaktan på att EG-staterna skall komma upp till vår nivå. Huruvida detta inträffar är helt beroende av politiska beslut och den nationella viljan. Ingenting i EG:s regelverk eller de signaler, som ges i Maastrichtfördraget, hindrar

Sverige från att fortsätta ett offensivt arbetsmiljöarbete.

Det analysarbete som bedrivits av bl.a. Arbetarskyddsstyrelsen visar att arbetsmiljökraven i EG-direktiven i stort sett ligger på samma nivå som nuvarande svenska regler. Vad gäller de svenska kraven på förbud och begränsning av farliga kemikalier, bland annat asbest, kan vi även under EES-avtalet tillämpa nationella regler. EG och EFTA-länderna har kommit överens om att, under de närmaste åren fram till år 1995, samarbeta för att minska skillnaderna mellan olika kemikalieregleringar inom EES.

Kommissionen har nyligen skärpt sina asbestregler i en utifrån svensk synpunkt gynnsam riktning. I de pågående medlemskapsförhandlingarna har kommissionen gått med på att Sverige – även som eventuell medlem – får behålla sina nationella regler vad gäller vissa farliga ämnen, däribland asbest. På området hälsa och säkerhet har därmed EG gjort en stor eftergift för de svenska kraven.

EG:s arbetsplatsdirektiv har i allt väsentligt stora likheter med svensk arbetsmiljölagstiftning och de kompletterande föreskrifter som utfärdas av Arbetarskyddsstyrelsen. På de allra flesta områden har Sverige dock hårdare regler. Vissa ändringar i svenska regler krävs för att vi skall leva upp till det lägsta skydd, om anges i minimidirektiven. Sverige kan således ha strängare regler, men får inte tillåta lägre krav än vad direktiven föreskriver. EG lägger sig heller inte i huruvida ett enskilt medlemsland (eller berört EFTA-land) har nationell arbetsmiljöreglering, som är mer avancerad än dess egen minimilagstiftning.

5.2 Regelanpassning

Med anledning av EES-avtalet har några smärre ändringar införts i arbetsmiljölagen. Den egentliga regelanpassningen sker genom Arbetarskyddsstyrelsens föreskriftsverksamhet.

Regeringen uppdrog i april 1991 åt Arbetarskyddsstyrelsen att förbereda en harmonisering av svenska arbetsmiljöregler till EG:s direktiv. Styrelsen har gjort en omfattande genomgång av direktiven och mycket metodiskt jämfört dem med motsvarande svenska regler. Uppdraget har genomförts i synnerligen högt tempo och har slutförts under hösten 1993. Av styrelsens drygt 200 författningar har att ett 60-tal ändrats, ett 50-tal upphävts och ett 80-tal kvarstår oförändrade. Cirka 10 nya författningar tillkommer. De nya reglerna skall gälla vid EES-avtalets ikraftträdande.

De ändringar som gjorts är av relativt marginell karaktär. På produktområdet innebär det att de paragrafer, som ställer krav på produkter tas bort, eftersom dessa krav täcks av EG:s produktregler. I vissa fall måste nya regler ges ut, som i princip helt grundar sig på gällande EG-direktiv. Det gäller exempelvis maskiner och tryckkärl.

På några områden har Arbetarskyddsstyrelsen tvingats ställa striktare krav i

svenska regler. Det gäller bl.a. åtgärder i samband med buller samt krav på städning och viss släckutrustning vid viss typ av svetsningsarbete. I några fall har regler saknats i svensk lagstiftning. Anpassningen till EG-direktiven om biologiska ämnen (90/767/EEG) och cancerframkallande ämnen (90/394/EEG) gjorde det nödvändigt att införa nya svenska regler, som ställde krav på att arbetsgivaren skall föra register över arbetstagare, som exponerats för sådana ämnen.

Några av kraven i direktivet om bildskärmsarbete saknar motvarighet i svenska föreskrifter. Det gäller bl.a. kraven på bildskärm, tangentbord och programvara. Direktivet om varningsskyltning avviker även från vad som föreskrivs i svenska bestämmelser. Åtskilliga varningsskyltar med text måste bytas ut mot EG:s föreskrivna skyltning med symboler. Svensktextade skyltar kan således inte användas på den europeiska marknaden. Direktivet om gravida kvinnor föranleder dock inga ändringar i arbetsmiljölagstiftningen.

Materiellt sett medför EES-avtalet inga omvälvande förändringar av svenska arbetsmiljøreger. I förhållande till kommissionen har Sverige ett kraftigt förspång när det gäller att regelvägen skapa goda arbetsförhållanden. Det har dock inte uteslutit att EG:s regelverk kan ha positiv inverkan på svensk arbetsmiljö. Det gäller införandet av EG-märket, som tvingar tillverkarna att intyga att produkten uppfyller ställda säkerhetskrav. Den typen av intyg har tidigare inte funnits på den svenska marknaden.

I något fall har EG-regleringen kommit längre än den svenska. Arbetarskyddsstyrelsens kungörelse om storskalig kemikaliehantering bygger i stort sett på EG-direktivet (82/501) om risker för storolyckor (det s.k. Seveso-direktivet).

EES-avtalet är dynamiskt. Nya arbetsmiljøreger utarbetas fortlöpande. Inom EES har såväl kommissionen som EFTA-länderna initiativrätt. EFTA-länderna skall enligt EES-avtalet ha möjlighet att involveras på ett tidigt stadium i EG:s beslutsprocess. Då nya direktiv skall tas fram skall experter från EFTA-länderna konsulteras på samma sätt som kommissionen anlitar experter från EU-länderna. EFTA-länderna tillförsäkras därmed ett inflytande i den förberedande fasen av EG:s regelverk, medan EFTA-sidan däremot inte kan medverka i de formella besluten.

Nya regler måste, om de anses relevanta för EES-samarbetet, tillföras EES-avtalet. Detta sker efter beslut i Gemensamma EES-kommittén. Är parterna eniga innebär ett sådant beslut en skyldighet för EFTA-länderna att införliva de nya EG-rättsakterna i sina resp. länders lagstiftning. EES-avtalet ger dock möjlighet för EFTA-länderna att anmäla avvikande mening eller lägga in ett veto mot förslag till ny lagstiftning, som redan beslutats av EG:s ministerråd. Om Gemensamma EES-kommittén efter en viss övergångsperiod ändå inte kan enas om ett förslag till nytt direktiv, kan en del av avtalet under vissa omständigheter tillfälligt upphävas. En sådan åtgärd drabbar alla EFTA-länder.

5.3 Svenskt inflytande vid ett EES-avtal alt. ett EU-medlemskap

En påtaglig förändring har således skett av den svenska regleringen av arbetsmiljön. Kraven på anpassning till det europeiska regelsystemet, de ökande inslagen av standardisering och privaträttsliga arrangemang vad avser provning och kontroll bidrar redan idag till detta. Vare sig vi vill det eller inte, kan vi inte stå opåverkade av EG:s sätt att hantera arbetsmiljöfrågorna.

Vår handlingsfrihet har således i viss mening begränsats.

En anpassning till ett internationellt regelsystem måste ske, oavsett om vi står utanför EU eller inte. Arbetarskyddsstyrelsens medverkan i det europeiska standardiseringsarbetet illustrerar detta. För fem år sedan deltog styrelsen ytterst sporadiskt i Europastandardiseringen. Sedan dess har deltagandet ökat dramatiskt.

Av allt att döma kommer takten i standardiseringsarbetet inte att mattas av. Maskindirektivet förväntas ge upphov till 500 standarder. Hittills är endast ett tiotal färdiga. Standarder måste dessutom omarbetas kontinuerligt. Livslängden för en standard ligger på sju–åtta år, varefter revidering krävs. Standardiseringsarbetet kommer således i framtiden att kräva stora insatser från Arbetarskyddsstyrelsens sida.

Har vi egentligen några möjligheter att påverka utvecklingen av det europeiska arbetsmiljöarbetet utan vare sig EES-avtal eller EU-medlemskap?

Vi kan fortfarande utöva ett visst inflytande i det europeiska standardiseringsarbetet. Arbetarskyddsstyrelsen och de fackliga organisationerna har hittills framgångsrikt fört fram svenska arbetsmiljöintressen. Efter svenskt förslag har man exempelvis beaktat arbetstagares kroppsstorlek vid konstruktion av maskiner och vid den ergonomiska utformningen av verktyg.

Men räcker detta? Skall vi bara förlita oss på medverkan i standardiseringsarbetet kommer det att bli mycket resurskrävande. Frågan är om vi via standarder enbart får nöja oss med att reglera de områden som EG redan bestämt. Sveriges inflytande blir begränsat till själva regleringsfasen i det framtida europeiska arbetsmiljöarbetet.

Det är dessutom viktigt att komma ihåg att standarder utgör komplement, om än mycket viktiga sådana, till arbetsmiljödirektiven. Direktiven innehåller den grundläggande regleringen och det är där kravnivån fastställs. Ett större eller mindre inflytande i de europeiska standardiseringsorganen är således ingen garanti för att centrala svenska arbetsmiljöintressen blir tillgodosedda.

Dessutom kan olika intressen komma att kollidera i framtiden. Näringslivet deltar i standardiseringsverksamheten, eftersom ett av dess syften – vid sidan av att förbättra arbetsmiljön – är att få fram så konkurrenskraftig standard som möjligt. Målet för myndigheten och de fackliga organisationerna är huvudsakligen att tillgodose arbetsmiljöintresset. Kravet på ett framtida enhetligt svenskt

agerande inom EG förutsätter en enad front i standardiseringsverksamheten. Risken är annars att arbetsmiljöaspekterna kan trängas tillbaka på bekostnad av näringslivets intressen. En effektiv utdelning på arbetsmiljöområdet i standardiseringsorganen förutsätter medverkan på lika villkor för alla berörda parter.

Utan EES-avtal och EU-medlemskap saknar Sverige i egentlig mening möjlighet att påverka och utveckla det europeiska arbetsmiljöarbetet. Det skulle medföra vi inte skulle få möjlighet att redan i initialskedet vara med och föreslå nya arbetsmiljösatsningar eller ge förslag till inriktningen av nya forskningsprojekt eller delta i beslut om vilka områden som skall regleras. Utan denna möjlighet kan vi ändå tvingas acceptera EG:s regler och arbeta på de villkor EG ställer.

Den stora skillnaden mellan ett EES-avtal och ett EU-medlemskap är att vid ett EES-avtal ges endast mycket begränsade möjligheter till påverkan. Vid ett EES-avtal får Sverige ingen rätt att delta vid beslut om exempelvis en framtida arbetsmiljöpolicy, inriktningen av nya direktiv och projekt. EES-avtalet medger visserligen att EFTA-ländernas experter kan delta på samma villkor som EG-experterna i de informella diskussioner som föregår de formella överläggningarna i en expertkommitté (art.99). Däremot kan EFTA-länderna – enligt kommissionens tolkning – inte medverka, då det är dags att fatta beslut (art. 100).

För närvarande pågår dock diskussioner med kommissionen om att från EFTA-sidan medverka på lika villkor i den rådgivande kommittén för arbetsmiljöfrågor. Det är dock för närvarande oklart om denna möjlighet gäller inom EES-avtalets ram.

I klartext innebär detta att EFTA-länderna kommer att vara helt beroende av EG-kommissionens välvilja och godtycke, så länge parterna inte har samma förhandlingsposition och beslutanderätt. Sverige kan i ett sådant läge på sikt tvingas till anpassning utan möjlighet till reellt inflytande.

5.4 Framtida former för svenskt inflytande

Kommissionen har vid olika tillfällen visat ett stort intresse för svenskt arbetsmiljöskunnande och inte minst för den svenska samverkansmodellen på arbetsmiljöområdet.

Sedan år 1984 har EG och Sverige ett samarbetsavtal inom arbetsmiljösektorn. Företrädare för DG V och svenska arbetsmiljömyndigheter träffas regelbundet för att utväxla information om pågående föreskriftsarbete, forskning och utveckling, etc.

Utgångsläget är således gott. EG:s intresse växer för frågor, där vi i Sverige byggt upp unika kunskaper, som exempelvis stress, arbetsorganisation, ergonomi, allergiska sjukdomar och, inte minst, kvinnors arbetsmiljö. Detta hänger bl. a. samman med tjänstesektorns expansion och den ökande kvinnliga förvärvsfrekvensen i EU-länderna.

Efterfrågan på de svenska erfarenheterna kan i de sammanhangen innebära en stor komparativ fördel. Detsamma gäller även svensk arbetsmiljö- och arbetslivsforskning, som redan har gott rykte utomlands. Vårt sätt att skriva regler och våra erfarenheter från yrkesinspektionen kan sannolikt bidra till kommissionens arbete med att övervaka att medlemsländerna lever upp till direktiven.

Kommissionens framtida planer och den uttalade viljan i Maastrichtfördragets sociala protokoll att utveckla det sociala samarbetet ytterligare ger därför anledning att utgå ifrån att Sverige inom ramen för EES och medlemskap kommer att kunna fullfölja sina ambitioner i fråga om arbetsmiljön. I EG-sammanhang har vi således goda förutsättningar att agera pådrivande. Lärdomar kan dras av den offensiva danska strategin, dvs. att aktivt och konstruktivt påverka direktivarbetet på ett så tidigt stadium som möjligt. Den danska arbetarskyddsstyrelsen har exempelvis en heltidsanställd lobbyist i Bryssel med uppgift att informera om och föra in danska synpunkter i EG-maskineriet.

Behovet av såväl Europakompetens som otraditionella arbetsmetoder kan således komma att öka. Betänkandet "Statsförvaltningen och EG" (SOU 1993:80) innehåller en rad förslag på hur staten mer samlat bör driva EG-frågorna. Den svenska möjligheten att påverka är också beroende av att myndigheten och arbetsmarknadens parter anpassar sig till EG:s sätt att reglera arbetsmiljöfrågorna. En effektivare samordning mellan berörda myndigheter, t.ex. Arbetarskyddsstyrelsen och Kemikalieinspektionen, kan vara ett exempel. En ökad facklig närvaro i de europeiska standardiseringsorganen är ett annat.

Nya svårigheter kommer säkerligen att uppstå. Kunskap om vad EG:s arbetsmiljöregler egentligen innebär fordras på företag och andra arbetsplatser. Alla nya EG-regler och standarder måste också göras begripliga för en större allmänhet. Hur skall skyddsombudet, det enskilde arbetstagaren och småföretagaren kunna sätta sig in i alla smårt skrivna bestämmelser? Kommer alla standarder att finnas tillgängliga på svenska? Detta är nationella problem och går sannolikt att lösa. Kanske ligger också den största utmaningen på det lokala planet. Under alla omständigheter kan utvecklingen på arbetsmiljöområdet bli beroende av, dels hur vi driver arbetsmiljöfrågorna nationellt, dels hur vi deltar i och påverkar EG:s framtida arbetsmiljöarbete.



Bilaga 8

EG-konsekvenser inom arbetsrätten

Cathrine Lilja Hansson

"Den svenska modellen"

Den svenska arbetsmarknaden kännetecknas av starka organisationer som organiserar en mycket stor del av arbetsmarknaden på såväl arbetsgivar- som arbetstagsidan. Den svenska arbetsrättslagstiftningen bygger därför sedan lång tid tillbaka på tanken att det är de fackliga organisationerna som i första hand har att tillvarata arbetstagarnas intressen. Lagstiftningen syftar till att skapa goda förutsättningar för detta. Det som brukar kallas den svenska modellen kännetecknas framför allt av den starka ställning som parterna på arbetsmarknaden har och deras principiella frihet att träffa avtal om löner och allmänna anställningsvillkor.

Ett grunddrag för den arbetsrättsliga lagstiftningen är att den för det mesta förutsätter någon form av samverkan och avtalsreglering mellan organisationerna på arbetsmarknaden. Det är därför mycket vanligt att arbetsrättsliga lagar görs dispositiva för arbetsmarknadens parter. I lagen tas då in särskilda bestämmelser om rätt att helt eller delvis frångå lagreglerna och ersätta dem med kollektivavtal. Härigenom kan reglerna anpassas till de skilda förhållanden som råder på arbetsmarknaden.

Minimibestämmelser avseende lön och andra anställningsvillkor återfinns i princip endast i kollektivavtal. Olika regleringar förekommer i olika branscher beroende på skilda traditioner och förutsättningar.

Kollektivavtalen täcker en helt dominerande del av arbetsmarknaden. Gentemot den fackliga organisationen anses arbetsgivaren skyldig att tillämpa kollektivavtalets bestämmelser även på oorganiserade arbetstagare. Även på den del av arbetsmarknaden där kollektivavtal saknas utgör kollektivavtalen en norm för

vad som skall gälla mellan arbetsgivaren och den anställde. På så sätt täcker de svenska kollektivavtalen i praktiken så gott som hela arbetsmarknaden.

EG och arbetsrätten

I många länder inom EG har man haft en annan utveckling än i Sverige när det gäller regleringen av arbetslivet. I dessa länder är den fackliga organisationsgraden normalt avsevärt lägre än i Sverige och kollektivavtalen är långt ifrån heltäckande. Där använder man sig istället av minimilagstiftning om lön och andra anställningsvillkor som ett sätt att säkra att reglerna blir tillämpliga över hela arbetsmarknaden.

Den arbetsrättsliga reglering som antagits på EG-nivå är inte särskilt omfattande. Till en början inriktades den på att uppnå fri rörlighet för arbetskraften. Det var främst en fråga om att uppnå likabehandling med den inhemska arbetskraften vid arbete i andra EG-länder. Detta gällde både löner, ledigheter och andra anställningsvillkor liksom socialförsäkring, arbetslöshetsskydd, pensionsrättigheter och andra intjänade förmåner.

Sociala stadgan

I samband med att projektet att fullborda den inre marknaden startade uppmärksammades behovet av att utveckla den sociala dimensionen till den ekonomiska integrationen. Med Stadgan för Arbetstagarnas Grundläggande Sociala Rättigheter ("the Social Charter") från år 1989 uppmärksammades arbetstagarnas rättigheter som sådana. I samband därmed presenterade kommissionen ett socialt handlingsprogram för genomförandet av den sociala stadgan. Handlingsprogrammet upptar ett femtiotal punkter för åtgärder inom flera olika avsnitt. Kommissionen har lagt förslag på de flesta punkterna och beslut har fattats om majoriteten av förslagen. Inom arbetsrättens område har det dock varit svårt att nå resultat. T.ex. har det varit svårt att nå beslut om förslagen till direktiv om koncernfackligt arbete, deltids-och/eller tillfälliga arbeten och det så kallade entreprenaddirektivet.

Sociala protokollet

Frågan om en utvidgning av gemenskapskompetensen på det sociala området blev en av de svåraste stötestenarna inför Maastrichtavtalet. På grund av Storbritanniens motstånd undergick de sociala bestämmelserna i Romfördraget inga sakförändringar. De övriga elva medlemsländerna ingick dock en mellanstatlig överenskommelse vari de förbinder sig att vidta ytterligare insatser inom arbetsmarknads- och det sociala området. I ett särskilt protokoll medger Storbritannien

att de övriga elva medlemsländerna får gå vidare i det gemensamma arbetet rörande arbetsmarknads- och sociala frågor.

Överenskommelsen mellan de elva fogades till det sociala protokollet som en bilaga. Överenskommelsen och det särskilda protokollet brukar betecknas som "det sociala protokollet".

Sociala protokollet innebär en förstärkt roll för arbetsmarknadens parter i utarbetandet och genomförandet av åtgärder inom EG på arbetsmarknads- och det sociala området enligt de riktlinjer som fastslagits i den sociala stadgan som antogs av samma elva medlemsländer.

EG-direktiv och svensk arbetsrätt

Antagna EG-direktiv

EG har hittills antagit fem direktiv som brukar rubriceras som direkt arbetsrättsliga.

För Sveriges del innebär redan EES-avtalet att de tre första av de fem EG-direktiven skall införlivas i den svenska rättsordningen. Enligt beslut i riksdagen, i anledning av den så kallade EES-propositionen, uppfyller gällande svensk lagstiftning dessa direktiv utan några särskilda lagstiftningsåtgärder (Prop. 1991/92:170, bet. 1992/93:EU1, rskr. 1992/93:18). De direktiv som antagits av EG efter den 31 juli 1991 kommer att behandlas i uppföljningen av EES-avtalet.

Det första direktivet, (75/129/EEG), är från 1975 och innehåller regler om de anställdas rätt till information och överläggning med arbetsgivaren vid uppsägning på grund av arbetsbrist – kollektiva uppsägningar – samt regler om arbetsgivarens skyldigheter i förhållande till arbetsmarknadsmyndigheter i en arbetsbristsituation.

De svenska lagar som reglerar innehållet i direktivet är dels lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL), dels lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder (främjandelagen). En arbetsgivares skyldighet att förhandla före beslut om uppsägning på grund av arbetsbrist regleras i 11–14 §§ MBL. Enligt främjandelagen framgår att en arbetsgivare skall varsla eller underätta länsarbetsnämnden i det län där driftsinskränkningen genomförs. Vissa bestämmelser om turordning vid uppsägning på grund av arbetsbrist finns i lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS).

Det andra direktivet, (77/187/EEG), innehåller regler om en överlåtares och en förvärvares skyldigheter i förhållande till de anställda när det gäller rättigheter, information och förhandlingar vid en företagsöverlåtelse. Direktivet föreskriver bl.a. att överlåtarens rättigheter och skyldigheter på grund av ett anställningsavtal skall övergå till förvärvaren och att förvärvaren efter överlåtelserna skall vara bunden av villkoren i löpande kollektivavtal på samma sätt som

överlåtaren. Direktivet föreskriver vidare att en överlåtelse inte i sig utgör skäl för uppsägning. Direktivets bestämmelser hindrar dock inte att uppsägning sker av ekonomiska, tekniska eller organisatoriska skäl.

Innehållet i direktivet regleras i Sverige dels i MBL, dels i LAS och dels i semesterlagen (1977:480). Reglerna om den primära förhandlingsskyldigheten och den därtill knutna informationsskyldigheten enligt MBL gör det möjligt för de fackliga organisationerna att hålla bevakning över anställningsförhållandena och träffade kollektivavtal i samband med tilltänkta företagsöverlåtelser. I MBL finns dessutom en regel med direkt inriktning på en företagsöverlåtelser inverkan på ett kollektivavtal.

I LAS regleras bl.a. att en arbetstagares företrädesrätt till återanställning gäller efter en företagsöverlåtelse mot den nye arbetsgivaren.

Efter riksdagens beslut har det uppstått en debatt huruvida svensk lagstiftning uppfyller direktivet i fråga. Frågan har behandlats av 1992 års arbetsrättskommitté i delbetänkandet *Ny anställningsskyddslag* (SOU 1993:32 s. 317–327 och 943–948). Majoriteten i kommittén fann att gällande svensk rätt är tillfredsställande. De föreslog därför att någon särskild lagstiftning inte skulle införas. Majoriteten hänvisade även till att den i ett senare betänkande kommer att ta upp frågor som har att göra med anställningsskyddet och medinflytande inom koncerner och vid bolagisering. Majoriteten anförde att deras ställningstagande skall ses mot bakgrund av dels de uttalanden som bl.a. EES-utskottet samt Europa- och utrikeshandelsministern gjort om möjligheten att använda kollektivavtal av svensk modell för att införliva EG-regler samt de stundande EG-medlemskapsförhandlingarna, dels det förhållandet att svensk lagstiftning och praxis sedd som en helhet, allmänt sett torde vara förmånligare än vad som tillämpas i många EG-länder och dels möjligheten för svenska domstolar att göra en s.k. EG-konform tolkning. Kommitténs ordförande regeringsrådet Åke Bouvin och experten i kommittén professorn Tore Sigeman delade dock inte majoritetens uppfattning utan ansåg att det bör införas en regel i LAS om att rättigheter och skyldigheter enligt de anställningsavtal som gäller vid tidpunkten för en överlåtelse skall gå över på den nye arbetsgivaren.

Det tredje direktivet, (80/987/EEG), innehåller regler till skydd för arbetstagares lönekrav när arbetsgivaren är på obestånd.

I Sverige regleras innehållet i direktivet av lönegarantilagen (1992:497). Lönegarantireglerna innebär en statlig garanti för att en arbetstagare som har löne- eller pensionsfordran mot en insolvent arbetsgivare, under vissa förutsättningar, får betalt för sin fordran vid arbetsgivarens konkurs.

Det fjärde direktivet, (91/533/EEG), är antaget i oktober 1991 och rör arbetsgivarens skyldighet att skriftligen informera arbetstagarna om anställningsvillkoren i deras anställningsavtal eller anställningsförhållande.

Regeringen har i proposition 1993/94:67 om ändringar i lagen om anställningsskydd och i lagen om medbestämmande i arbetslivet föreslagit att anställnings-

skyddslagen skall tillföras en ny bestämmelse med anledning av direktivet. I bestämmelsen regleras att arbetsgivaren, senast en månad efter det att en arbetstagare har börjat arbeta, skall ge arbetstagaren viss specificerad information. Bestämmelsen föreslås kunna frångås genom kollektivavtal under förutsättning att avtalet inte innebär att mindre förmånliga regler skall tillämpas för arbetstagarna än som följer av direktivet. Bestämmelsen föreslås träda i kraft den 1 januari 1994.

Det femte direktivet, (92/56/EEG), är ett tilläggsdirektiv till det tidigare nämnda direktivet om kollektiva uppsägningar. Direktivet har tillförts en del detaljföreskrifter rörande i huvudsak informations- och överläggningsskyldigheten. Därutöver har direktivet tillagts en bestämmelse som anger att reglerna om arbetsgivarens skyldigheter enligt direktivet är tillämpliga oavsett om beslut som rör uppsägningarna fattas av arbetsgivaren eller av något företag som har ett bestämmande inflytande över arbetsgivaren (t.ex. moderbolaget i en koncern). Direktivet säger uttryckligen att arbetsgivaren inte kan försvara sin underlåtenhet att följa direktivets skyldigheter genom att hänvisa till att företaget med det bestämmande inflytandet inte givit arbetsgivaren den nödvändiga informationen.

Såvitt avser en arbetsgivare som omfattas av svensk rätt och som ingår i en koncern kan denne inte, inför förestående uppsägningar på grund av arbetsbrist, undandra sig sina skyldigheter att förhandla enligt MBL. Sålunda uttalades vid lagens införande att t.ex. ledningen för ett dotterföretag inte kan åsidosätta sin förhandlingsskyldighet under hänvisning till att den visserligen fattar de formella besluten men att den verkliga makten ligger hos koncernledningen (prop. 1975/76: 105 s. 353).

Därutöver rör två av direktiven på jämställdhetsområdet arbetsrättsliga frågor. Det gäller det så kallade likalönedirektivet, (75/117/EEG), och direktivet, (76/207/EEG), om likabehandling när det gäller anställning och yrkesutbildning m.m.

Ministerrådet har dessutom i oktober 1992 antagit ett direktiv, (92/85/EEG), angående gravida, nyförlösta och ammande kvinnor i arbetslivet. Förutom arbetsmiljöregler innehåller direktivet anställningsskyddsregler och regler om rätt till ledighet.

Förslag till direktiv

Under perioden 1990–1992 har därutöver ett antal förslag till direktiv på arbetsrättens område presenterats av kommissionen.

Ett förslag avser regler om vilka arbetsvillkor som skall gälla för de arbetstagare som tillfälligt utför arbete i annat land än där arbetsgivaren finns, det så kallade entreprenaddirektivet. Förslaget innebär att en arbetstagare som för sin arbetsgivares räkning utför arbete i ett annat land inte skall ha sämre arbetsvill-

kor än de arbetstagare som utför liknande uppgifter i det landet. Vårdlandets arbetsvillkor föreslås gälla såvitt avser bl.a. arbetstid, minsta betalda semester, minimilön, arbetsmiljö och jämställdhet. Är arbetstagarens stationeringsperiod kortare än en månad föreslås att bestämmelserna om vårdlandets lön och betald semester inte skall gälla. Vårdlandets arbetsvillkor kan vara fastställda i lag eller i kollektivavtal.

Det föreligger även ett förslag till direktiv angående inrättande av europeiska koncernnämnder – "Works Councils" – i företag av viss storlek och som har verksamhet i minst två EG-länder. Syftet med förslaget är att koncernnämnderna skall öka möjligheterna för arbetstagarinflytande i multinationella företag. Förslaget innehåller dock inga bestämmelser om medinflytande utan enbart regler om överläggningar/samråd och information.

Därutöver föreligger två förslag till direktiv som avser deltidsanställda och visstidsanställda samt uthyrd arbetskraft – s.k. atypiska anställningar. Förslagen innebär att dessa skall ha samma sociala förmåner och sociala skydd som fast anställda. I flera EG-länder har deltidsanställda och tillfälligt anställda – till skillnad från i Sverige – sämre anställningsvillkor än heltids- och tillsvidareanställda.

Utvecklingen inom EG

För närvarande pågår en intressant diskussion inom EG om kollektivavtalens ställning. Utvecklingen tyder på att man går i riktning mot en ökad flexibilitet när det t.ex. gäller möjligheten att införliva EG-direktiv genom kollektivavtal.

Nuvarande EG-rätt

I några få EG-direktiv och direktivförslag antagna eller framlagda på senare tid finns uttryckliga klausuler om att direktiven får införlivas i nationell rätt genom kollektivavtal. Att kollektivavtal kan utgöra ett medel att genomföra EG-direktiv framgår dock redan av tidigare utslag i EG-domstolen.

Ytterst är det medlemsstaterna som ansvarar för genomförandet av ett direktiv. Om ett direktiv skall införlivas i den nationella rätten genom ett kollektivavtal skall avtalet vara heltäckande, "erga omnes". Det har varit EG-domstolens praxis hittills. Domstolen ställer samma krav på kollektivavtal som på nationell lagstiftning när det gäller att tillämpa EG-direktiven i medlemsländerna. Enligt denna hittillsvarande praxis har därför direktiv sannolikt inte kunnat överföras till nationell rätt enbart med kollektivavtal av svensk typ utan kompletterande lagstiftning.

Framtidsperspektiv

Genom Maastrichtfördraget och det sociala protokollet ges arbetsmarknadens parter en förstärkt roll och kollektivavtalen en starkare ställning inom EG.

Sociala protokollet innebär ökad kompetens för EG och utvidgat område för majoritetsbeslut.

Enligt det sociala protokollet skall gemenskapen och medlemsstaterna ha som målsättning att främja sysselsättning, förbättrade levnads- och arbetsförhållanden, ett fullgott socialt skydd, dialogen mellan arbetsmarknadens parter samt utvecklingen av mänskliga resurser som ett medel att uppnå varaktigt hög sysselsättning och bekämpa utslagning.

För att uppnå syftena skall minimidirektiv antas.

Därutöver etableras ett utbyggt system för engagemang och dialog med arbetsmarknadens parter. Protokollet anger uttryckligen att en medlemsstat skall kunna överlåta åt arbetsmarknadens parter, på deras gemensamma begäran, att genom avtal införliva direktiv. Vidare anges även att kommissionen skall ha till uppgift att främja samråd mellan arbetsmarknadens parter på gemenskapsnivå samt att avtal mellan parterna skall kunna fattas på Europeanivå.

Av protokollet framgår också uttryckligen att gemenskapen inte skall reglera frågor om löner, föreningsrätt, strejkrätt och rätt till lockout.

Den ansvarige kommissionsledamoten Padraig Flynn har dessutom uttalat sig om det sociala protokollet och den svenska modellen. Padraig Flynn har i ett brev som ett svar på ett brev från arbetsmarknadsminister Börje Hörnlund framhållit tre punkter. För det första understryker han att det sociala protokollet uttryckligen inte är tillämpligt på frågor om lön, föreningsrätt och rätten att vidta stridsåtgärder. För det andra pekar han på att det sociala protokollet liknar det svenska systemet såtillvida att det öppnar för möjligheten att kollektivavtal på Europeanivå kan träda in i stället för lagstiftning. För det tredje anför han att det sociala protokollet just anvisar kollektivavtal som en införlivandemöjlighet av direktiv. I de fall företag eller individer inte följer förpliktelserna hänvisar han till de metoder som Sverige har för att lösa sådana tvister samt tillägger att bara som en sista utväg behöver nationell lagstiftning övervägas. Sammanfattningsvis uttalar han att det sociala protokollet inte på något sätt kräver ändrad praxis i Sverige såvitt avser arbetsmarknadsfrågor.

Padraig Flynn's uttalanden borde kunna förstås så att när kollektivavtalen har en hög, om än inte hundra procentig, täckningsgrad – alltså såsom t.ex. i Sverige och Danmark – kommer EG inte att upprätthålla ett ovillkorligt krav på kompletterande lagstiftning.

Entreprenaddirektivet

Det tidigare nämnda entreprenaddirektivet är också av betydelse i sammanhanget. Syftet med direktivförslaget är att motverka s.k. social dumpning. I

förordet till förslaget sägs att rättvisa konkurrensvillkor inte kan uppnås utan åtgärder som garanterar att respekt för arbetstagarnas rättigheter iakttas.

Framför allt två frågor har varit aktuella i den svenska debatten i anledning av förslaget. Dels frågan huruvida kollektivavtal av svensk typ omfattas av direktivförslaget och dels frågan om rätten att vidta stridsåtgärder påverkas av förslaget.

Direktivet har omarbetats och kommissionen har i juni 1993 presenterat ett reviderat förslag. I det första förslaget från kommissionen angavs som förutsättning för att värdlandets villkor skulle gälla att för det fall villkoren var fastställda i kollektivavtal skulle kollektivavtalen var heltäckande, "erga omnes". Detta krav har nu tagits bort i det ändrade förslaget och i stället hänvisas till riksavtal eller branschavtal. En utländsk entreprenör i Sverige borde med denna lösning vara tvungen att tillämpa svenska kollektivavtal i enlighet med direktivförslaget.

Direktivförslaget innehåller ingenting som direkt eller indirekt berör medlemsländernas regler eller praxis i fråga om fackliga stridsåtgärder. Detta har kommissionen vid flera tillfällen framhållit när den besvarat frågor i Europaparlamentet. Enligt uttalanden av Pdraig Flynn påverkar förslaget inte de nationella lag- eller kollektivavtalsreglerna om stridsåtgärder. Direktivförslaget siktar inte mot att fastställa om, när eller hur stridsåtgärder får vidtas. Bestämmelsen om att reglerna om minimilön och betald semester inte gäller om stationeringen är kortare än en månad påverkar därför inte rätten att vidta stridsåtgärder. Det skulle således inte vara olovligt att vidta stridsåtgärder mot en utländsk entreprenör redan från första dagen som arbete skall börja utföras om det också är lagligt gentemot en inhemsk sådan enligt nationell rätt. Som villkor gäller dock att entreprenören och den inhemske arbetsgivaren befinner sig i en likartad situation och att varken reglerna om fri rörlighet för tjänster eller icke-diskrimineringsprincipen i Romfördraget överträds.

Sammanfattning

I många länder inom EG har man haft en annan utveckling än i Sverige när det gäller regleringen av arbetslivet. Den svenska modellen kännetecknas av den starka ställning som parterna på arbetsmarknaden har och deras principiella frihet att träffa avtal om löner och allmänna anställningsvillkor. Inom många EG-länder använder man sig i stället av minimilagstiftning som ett sätt att säkra att alla arbetstagare skyddas.

EG har hittills antagit fem arbetsrättsliga direktiv. Enligt riksdagens beslut i samband med EES-propositionen uppfyller gällande svensk rätt tre av dessa direktiv utan särskilda lagstiftningsåtgärder. Beträffande ett av direktiven har regeringen föreslagit att anställningsskyddslagen skall tillföras en regel om skyldighet för arbetsgivaren att skriftligen informera arbetstagarna om villkoren

i anställningsförhållandet.

Genom EG:s sociala stadga har arbetstagarnas rättigheter uppmärksammats. Genom det s.k. sociala protokollet till Maastrichtfördraget har elva av medlemsländerna överenskommit om att vidta ytterligare insatser inom det sociala området, vilket omfattar även arbetsrätten.

Utvecklingen inom EG går i riktning mot en förstärkt roll för arbetsmarknadens parter och en starkare ställning för kollektivavtalen. Av det sociala protokollet framgår uttryckligen att gemenskapen inte skall reglera frågor om lön, föreningsrätt och rätten att vidta stridsåtgärder. Genom protokollet etableras ett system för engagemang och dialog med arbetsmarknadens parter och anges att direktiv skall kunnas införlivas i nationell rätt genom kollektivavtal.

De uttalanden som kommissionsledamoten Padraig Flynn gjort i ett brev till arbetsmarknadsminister Börje Hörnlund stärker uppfattningen att det sätt på vilket Sverige reglerar förhållandena på arbetsmarknaden – genom bl.a. kollektivavtal – är väl förenligt med vad som förutses i Maastrichtfördragets sociala protokoll.



Bilaga 9

VÄLFÄRD och levnadsvillkor I VÄSTEUROPA

Mats Hallvarsson
Redaktör

ISBN 91-38-13502-7
(ISSN 0375-250X)

Statens offentliga utredningar 1993

Kronologisk förteckning

1. Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. UD
 2. Kursplaner för grundskolan. U.
 3. Ersättning för kvalitet och effektivitet.
– Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. U.
 4. Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. S.
 5. Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. S.
 6. Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. Jo.
 7. Löneskillnader och lönediskriminering.
Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Ku.
 8. Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. Ku.
 9. Postlag. K.
 10. En ny datalag. Ju.
 11. Socialförsäkringsregister. S.
 12. Vårdhögskolor
– kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. U.
 13. Ökad konkurrens på järnvägen. K.
 14. EG och våra grundlagar. Ju.
 15. Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. N.
 16. Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommissionens förslag. Fi.
 16. Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommissionens förslag. Bilagor. Fi.
 17. Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. Ku.
 18. Acceptans Tolerans Delaktighet. M.
 19. Kommunerna och miljöarbetet. M.
 20. Riksbanken och prisstabiliteten. Fi.
 21. Ökat personval. Ju.
 22. Vad är ett statsråds arbete värt? Fi.
 23. Kunskapens krona. U.
 24. Utlänningslagen – en partiell översyn. Ku.
 25. Sociala åtgärder för jordbrukare. Jo.
 26. Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. Ju.
 27. Miljöbalk. Del 1 och 2. M.
 28. Bankstödsnämnden. Fi.
 29. Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 2. Fi.
 30. Rätten till bistånd inom socialtjänsten. S.
 31. Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården. S.
 32. Ny anställningsskyddslag. A.
 33. Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. Jo.
 34. Förräpövare. K.
 35. Reaktion mot ungdomsbrott. Del A och B. Ju.
 36. Lag om totalförsvarsplikt. Fö.
 37. Justitiekanslern. En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m. Ju.
 38. Hälso- och sjukvården i framtiden – tre modeller. S.
 39. En gräns för filmcensuren. Ku.
 40. Fri- och rättighetsfrågor. Del A och B. Ju.
 41. Folk- och bostadsräkning år 1990 och i framtiden. Fi.
 42. Försvarets högskolor. Fö.
 43. Politik mot arbetslöshet. A.
 44. Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen. Fi.
 45. Trosa bryter sig loss. Bytänkande eller demokratins räddning. C.
 46. Vissa kyrkofrågor. C.
 47. Konsekvenser av valmöjligheter inom skola, barnomsorg, äldreomsorg och primärvård. C.
 48. Kommunal verksamheter i egen förvaltning och i kommunala aktiebolag. En jämförande studie. C.
 49. Ett år med betalningsansvar. S.
 50. Serveringsbestämmelser. S.
 51. Naturupplevelser utan buller – en kvalitet att värna. M.
 52. Ersättning vid arbetslöshet. A.
 53. Kostnadsutjämning mellan kommuner. Fi.
 54. Utvisning på grund av brott. Ku.
 55. Det allmännas skadeståndsansvar. Ju.
 56. Kontrollen över export av strategiskt känsliga varor. UD.
 57. Beskattning av fastigheter, del 1
– Schablonintäkt eller fastighetsskatt? Fi.
 58. Effektivare ledning i statliga myndigheter. Fi.
 59. Ny marknadsföringslag. C.
 60. Polisens rättsliga befogenheter. Ju.
 61. Överföring av HIV-smitta genom läkemedlet Preconativ. S.
 62. Rättssäkerheten vid beskattningen. Fi.
 63. Person och parti – Studier i anslutning till Personvalskommitténs betänkande Ökat personval (SOU 1993:21). Ju.
 64. Frågor för folkbildningen. U.
 65. Handlingsplan mot buller.
Handlingsplan mot buller. Bilagedel. M.
 66. Lag om införande av miljöbalken. M.
 67. Slutförvaring av använt kärnbränsle – KASAMs yttrande över SKBs FUD-program 92. M.
 68. Elkonkurrens med nätmonopol. N.
 69. Revisorerna och EG. N.
 70. Strategi för småföretagsutveckling. N.
 71. Organisationernas bidrag. C.
-

Statens offentliga utredningar 1993

Kronologisk förteckning

72. Att inhämta synpunkter från medborgarna – Det kommunala omröstningsinstitutet i tillämpning. C.
 73. Radikala organisationsförändringar i kommuner och landsting. C.
 74. Kvalitetsmätning i kommunal verksamhet. C.
 75. Vissa mervärdesskattefrågor II, – offentlig verksamhet m.m. Fi.
 76. Verkställighet av fängelsestraff. Ju.
 77. Kommunal tjänsteexport och internationellt bistånd. C.
 78. Miljöskadeförsäkringen i framtiden. M.
 79. Handel och miljö – mot en hållbar spelplan. M.
 80. Statsförvaltningen och EG. Ju.
 81. Översyn av arbetsmiljölagen. A.
 82. Frivilligt socialt arbete. Kartläggning och kunskapsöversikt. S.
 83. Statistik och integritet, del 1 – Skydd för uppgifter till den statliga statistiken m.m. Fi.
 84. Innovationer för Sverige. N.
 85. Ursprung och utbildning – social snedrekrytering till högre studier. U.
 86. Amningsvänliga sjukhus – för att skydda, stödja och främja amning. S.
 87. Beredskapslagring av olja. N.
 88. Produktsäkerhetslagen och EG. C.
 89. Massflykt till Sverige av asyl- och hjälpsökande. Fö.
 90. Lokal demokrati i utveckling. C.
 91. Socialtjänstens roll i samhällsplanering och samhällsarbete. – En kunskapsöversikt och ett diskussionsunderlag. S.
 92. Den centrala polisorganisationen. Ju.
 93. Vårdens svåra val. S.
 94. Anpassad kontroll av byggandet. M.
 95. Ansvars- och uppgiftsfördelning inom det civila försvaret. Fö.
 96. Förändringar i lönegarantisystemet. A.
 97. Västsverige och Skåne – regioner i förändring. C.
 98. Partnerskap. Ju.
 99. Kart- och fastighetsverksamhet i myndighet och bolag. M.
 100. Free and Fair elections – and beyond. UD.
 101. Lag om totalförsvarsplikt. Följdändringarna. Fö.
 102. Kvalitet och dynamik. Förslag från Resursberedningen rörande statsmakternas resurstilldelning till grundläggande högskoleutbildning samt forskning och forskarutbildning. U.
 103. Svenskt fiske. Jo.
 104. Stabilisering av bostadskreditmarknaden. Fi.
 105. Monopolkontroll på en avreglerad elmarknad. N.
 106. Läkemedel och kompetens. S.
 107. Statistik över finansiella marknader. Fi.
 108. Försäkringsrörelse i förändring 2. Fi.
 109. Förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots och lagtrots. C.
 110. Integritet och effektivitet på kreditupplysningsområdet. Ju.
 111. Borta bra men hemma bäst? Fakta om äldre i Europa. S.
 112. Kommunal näringspolitik i Danmark. C.
 113. Invandring och asyl i teori och praktik. En jämförelse mellan tolv länders politik. Ku.
 114. Konto, clearing och avveckling. Fi.
 115. Social trygghet och EES. S.
 116. Riksbankens och Finansinspektionens beredskapsansvar. Fi.
 117. EG, kvinnorna och välfärden. Social välfärd och jämställdhet mellan kvinnor och män i ett europeiskt perspektiv. S.
-

Statens offentliga utredningar 1993

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

En ny datalag. [10]
EG och våra grundlagar. [14]
Ökat personval. [21]
Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. [26]
Reaktion mot ungdomsbrott. Del A och B. [35]
Justitiekanslern. En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m. [37]
Fri- och rättighetsfrågor. Del A och B. [40]
Det allmänna skadeståndsansvar. [55]
Polisens rättsliga befogenheter. [60]
Person och parti – Studier i anslutning till Personvalskommitténs betänkande
Ökat personval (SOU 1993:21). [63]
Verkställighet av fängelsestraff. [76]
Statsförvaltningen och EG. [80]
Den centrala polisorganisationen. [92]
Partnerskap. [98]
Integritet och effektivitet på kreditupplysningsområdet. [110]

Utrikesdepartementet

Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. [1]
Kontrollen över export av strategiskt känsliga varor. [56]
Free and Fair elections – and beyond. [100]

Försvarsdepartementet

Lag om totalförsvarsplikt. [36]
Försvarets högskolor. [42]
Massflykt till Sverige av asyl- och hjälpsökande. [89]
Ansvars- och uppgiftsfördelning inom det civila försvaret. [95]
Lag om totalförsvarsplikt. Följdändringarna. [101]
JAS 39 Gripen
– en granskning av JAS-projektet. [119]

Socialdepartementet

Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. [4]
Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. [5]
Socialförsäkringsregister. [11]
Rätten till bistånd inom socialtjänsten. [30]
Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården. [31]
Hälsö- och sjukvården i framtiden – tre modeller. [38]
Ett år med betalningsansvar. [49]
Serveringsbestämmelser. [50]
Överföring av HIV-smitta genom läkemedlet Preconativ. [61]

Frivilligt socialt arbete. Kartläggning och kunskapsöversikt. [82]
Amningsvänliga sjukhus – för att skydda, stödja och främja amning. [86]
Socialtjänstens roll i samhällsplanering och samhällsarbete. – En kunskapsöversikt och ett diskussionsunderlag. [91]
Vårdens svåra val. [93]
Läkemedel och kompetens. [106]
Borta bra men hemma bäst? Fakta om äldre i Europa. [111]
Social trygghet och EES. [115]
EG, kvinnorna och välfärden. Social välfärd och jämställdhet mellan kvinnor och män i ett europeiskt perspektiv. [117]

Kommunikationsdepartementet

Postlag. [9]
Ökad konkurrens på järnvägen. [13]
Förrarprovare. [34]

Finansdepartementet

Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomiskommisionens förslag. [16]
Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomiskommisionens förslag. Bilagor. [16]
Riksbanken och prisstabiliteten. [20]
Vad är ett statsråds arbete värt? [22]
Bankstödsnämnden. [28]
Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 2. [29]
Folk- och bostadsräkning år 1990 och i framtiden. [41]
Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen. [44]
Kostnadsutjämning mellan kommuner. [53]
Beskattning av fastigheter, del I
– Schablonintäkt eller fastighetsskatt? [57]
Effektivare ledning i statliga myndigheter. [58]
Rättssäkerheten vid beskattningen. [62]
Vissa mervärdeskattefrågor II, – offentlig verksamhet m.m. [75]
Statistik och integritet, del 1 – Skydd för uppgifter till den statliga statistiken m.m. [83]
Stabilisering av bostadskreditmarknaden. [104]
Statistik över finansiella marknader. [107]
Försäkringsrörelse i förändring 2. [108]
Konto, clearing och avveckling. [114]
Riksbankens och Finansinspektionens beredskapsansvar. [116]

Statens offentliga utredningar 1993

Systematisk förteckning

Utbildningsdepartementet

Kursplaner för grundskolan. [2]
Ersättning för kvalitet och effektivitet.
– Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. [3]
Vårdhögskolor
– kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. [12]
Kunskapens krona. [23]
Frågor för folkbildningen. [64]
Ursprung och utbildning – social snedrekrytering till högre studier. [85]
Kvalitet och dynamik. Förslag från Resursberedningen rörande statsmaktens resurstilldelning till grundläggande högskoleutbildning samt forskning och forskarutbildning. [102]

Jordbruksdepartementet

Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. [6]
Sociala åtgärder för jordbrukare. [25]
Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG. [33]
Svenskt fiske. [103]

Arbetsmarknadsdepartementet

Ny anställningsskyddslag. [32]
Politik mot arbetslöshet. [43]
Ersättning vid arbetslöshet. [53]
Översyn av arbetsmiljölagen. [81]
Förändringar i lönegarantisystemet. [96]

Kulturdepartementet

Löneskillnader och lönediskriminering.
Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. [7]
Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. [8]
Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. [17]
Utlämningslagen – en partiell översyn. [24]
En gräns för filmcensuren. [39]
Utvisning på grund av brott. [54]
Invandring och asyl i teori och praktik. En jämförelse mellan tolv länders politik. [113]
Upphållstillstånd och avvisning. [120]

Näringsdepartementet

Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. [15]
Elkonkurrens med nätmonopol. [68]
Revisorerna och EG. [69]

Strategi för småföretagsutveckling. [70]
Innovationer för Sverige. [84]
Beredskapslagring av olja. [87]
Monopolkontroll på en avreglerad elmarknad. [105]

Civildepartementet

Trosa bryter sig loss. Bytänkande eller demokratis rädning. [45]
Vissa kyrkofrågor. [46]
Konsekvenser av valmöjligheter inom skola, barnomsorg, äldreomsorg och primärvård. [47]
Kommunala verksamheter i egen förvaltning och i kommunala aktiebolag. En jämförande studie. [48]
Ny marknadsföringslag. [59]
Organisationernas bidrag. [71]
Att inhämta synpunkter från medborgarna – Det kommunala omröstningsinstitutet i tillämpning. [72]
Radikala organisationsförändringar i kommuner och landsting. [73]
Kvalitetsmätning i kommunal verksamhet. [74]
Kommunal tjänsteexport och internationellt bistånd. [77]
Produktsäkerhetslagen och EG. [88]
Lokal demokrati i utveckling. [90]
Västssverige och Skåne – regioner i förändring. [97]
Förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots och lagtrots. [109]
Kommunal näringspolitik i Danmark. [112]

Miljö- och naturresursdepartementet

Acceptans Tolerans Delaktighet. [18]
Kommunerna och miljöarbetet. [19]
Miljöbalk. Del 1 och 2. [27]
Naturupplevelser utan buller – en kvalitet att värna. [51]
Handlingsplan mot buller.
Handlingsplan mot buller. Bilagedel. [65]
Lag om införande av miljöbalken. [66]
Slutförvaring av använt kärnbränsle – KASAMs yttrande över SKBs FUD-program 92. [67]
Miljöskadeförsäkringen i framtiden. [78]
Handel och miljö – mot en hållbar spelplan. [79]
Anpassad kontroll av byggandet. [94]
Kart- och fastighetsverksamhet i myndighet och bolag. [99]
Morot och piska för bättre miljö.
Förslag om utvidgad användning av ekonomiska styrmedel mot kväveoxidutsläpp. [118]

KUNGL. BIBL.
1994-03- 21
STOCKHOLM



Hur påverkar EES-avtalet och ett EU-medlemskap svensk social välfärd och jämställdhet mellan kvinnor och män? Hur blir villkoren för människor med funktionshinder? Vad händer om Sverige står utanför? Hur ser de ekonomiska förutsättningarna ut? Påverkas "svenska" värderingar av ett medlemskap i EU? Kommer pensionärer från södra Europa att flytta till Sverige?

Inför folkomröstningen är frågorna många. Här presenteras fakta och bedömningar.

FRITZES

POSTADRESS: 10647 STOCKHOLM
FAX 08-20 50 21, TELEFON 690 90 90

ISBN 91-3813524-8
ISSN 0375-250 X