



Arbetskraftens fria rörlighet – trygghet och jämställdhet

BETÄNKANDE AV KOMMITTÉN
OM EU:S UTVIDGNING – KONSEKVENSERNA
AV PERSONERS FRIA RÖRLIGHET M.M.

SOU 1997:153

Ref W'
Occ 50



64
Statens offentliga utredningar
1997:153
Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetskraftens fria rörlighet – trygghet och jämställdhet

Betänkande av Kommittén om EU:s utvidgning:
konsekvenserna av personers fria rörlighet m.m.
Stockholm 1997

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

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:

Regeringskansliet Förvaltningsavdelningen
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 10 10
Telefon: 08-405 10 25

Till statsrådet och chefen för Arbetsmarknadsdepartementet

Genom beslut den 6 februari 1997 bemyndigade regeringen chefen för Arbetsmarknadsdepartementet, Margareta Winberg, att tillkalla en särskild utredare för att göra en översyn av EU:s utvidgning: konsekvenserna av personers fria rörlighet m.m.

Med stöd av regeringens bemyndigande förordnade departementschefen den 1 mars 1997 adjungerade professorn Lena Gonäs till särskild utredare.

Till sekreterare utsågs den 1 april 1997 Anders Bäckström och den 23 april 1997 Sven E O Hort. Till biträdande sekreterare utsågs den 1 augusti 1997 Claes Ramel. Till sakkunnig utsågs den 1 juni 1997 Göran Sandler, Justitiedepartementet. Den 15 augusti 1997 entledigades Anders Bäckström som sekreterare och den 1 september 1997 förordnades Per Lundborg som sekreterare i utredningen. Marita Nyström har varit utredningens assistent.

Som referensgrupp till utredningen (A 1997:03) förordnades den 1 maj 1997 Bjarne Almström, Ilija Batljan, Lars Dirke, Anna Lind, Anna-Lena Hultgård, Lars Magnusson, Erland Olausson, Monika Przedpelska, Lena Sterte Jacobsson, Anders Stålsby, Uno Westerlund, Agneta Åhlin, Kerstin Ödman och Kim Österberg. Den 1 september 1997 entledigades Anna-Lena Hultgård att ingå i referensgruppen. Den 1 september 1997 förordnades kanslirådet Christer Eriksson att ingå i referensgruppen (A 1997:03).

Utredningen är en av de sju utredningar som regeringen tillsatte i början av 1997 för att behandla olika aspekter av den kommande utvidgningen. Utredningen har antagit namnet "EU:s utvidgning – konsekvenserna av personers fria rörlighet m.m."

Härmed överlämnar utredningen betänkande om EU:s utvidgning Arbetskraftens fria rörlighet – trygghet och jämställdhet SOU 1997:153. Till betänkandet har fogats 5 forskningsrapporter samlade i Bilagedel, SOU 1997:153.

Utredningens uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm den 7 november 1997

Lena Gonäs

Sven E O Hort

Per Lundborg

Claes Ramel



Innehåll

Sammanfattning.....	11
Summary	17
1 Uppdrag och avgränsning.....	21
1.1 Direktiven	22
1.2 Avgränsningar och arbetssätt.....	24
1.3 Problem och frågeställningar.....	24
1.4 Tillvägagångssätt	26
1.5 Betänkandets uppläggning.....	27
2 EU:s utvidgningar och Östeuropas omvandling – historik och erfarenheter	29
2.1 Inledning	29
2.2 Historik	30
2.3 Den sociala krisen i f.d. Östeuropa.....	36
2.4 Exkurs: Turkiets och Cyperns medlemskap	37
2.5 Formen för och innehållet i utvidgningen österut.....	38
2.6 Demografiska och institutionella aspekter av östutvidgningen.....	39
2.7 Traditionella institutioner och utvidgningsstrategier.....	40
2.8 EU:s förhållningssätt till kandidatländerna 1990–97.....	42
2.9 Svenskt stöd	43
2.10 Avslutning.....	44
3 Ett medlemskap i EU – dess innebörd och konsekvenser.....	47
3.1 Samarbetet inom Europeiska unionen – grundläggande regelverk	47
3.2 Grundläggande drag i EG-rätten	49
3.3 Ett medlemskap innebär anslutning till det gemensamma regelverket.....	51

3.4	Fri rörlighet för personer och tjänster fundamentalt inom EU.....	52
3.5	Diskrimineringsförbud och krav på likabehandling	52
3.6	Den sociala dialogen.....	53
3.6.1	Avtalet om socialpolitik blir en del av EG-fördraget.....	53
3.6.2	Arbetsrätten inom EU	54
3.6.3	Skyddsaspekter mot social dumpning.....	56
3.6.4	Utstationeringsdirektivet.....	56
3.6.5	Romkonventionen om tillämplig lag vid avtalstvister.....	57
3.7	Internationella instrument och kandidatländerna.....	57
3.7.1	Inledning	57
3.7.2	Instrument för mänskliga fri- och rättigheter.....	58
3.7.3	Europarådets sociala stadga.....	59
3.7.4	ILO-konventioner.....	61
3.8	Slutsatser	62
4 Personers fria rörlighet.....		65
4.1	Den fria rörligheten för personer	65
4.2	Undantag från den fria rörligheten för personer	66
4.3	Fri rörlighet för arbetstagare m.m.....	68
4.4	Inresa och vistelse.....	69
4.5	Inresa och vistelse – icke yrkesverksamma personer	71
4.6	Etableringsrätten och den fria rörligheten för tjänster.....	73
4.7	Pensionerade egenföretagare m.m.	75
4.8	Unionsmedborgarskapet	76
5 Konsekvenser för svensk arbetsmarknad av den fria rörligheten... 77		
5.1	Inledning	77
5.2	Incitamenten att utvandra från kandidatländerna.....	79
5.3	Arbetskraftsefterfrågan, lönebildning och risken för massinvandring.....	80
5.4	Möjlig invandring trots dagens reglerade arbetsmarknad.....	82
5.5	Efterfrågan på invandrad arbetskraft i Sverige.....	85
5.6	Effekter på löner och inkomstfördelning.....	87
5.7	Invandring och stabiliseringspolitiken.....	88
5.8	Effekter på sysselsättning och arbetslöshet.....	89
5.9	Invandring, utbildning och demografiska effekter.....	90
5.10	Invandrarnas anpassning i Sverige och offentliga budgetar	91
5.11	Hur stor blir invandringen?.....	92
5.12	Slutsatser	92

6	Konsekvenser för arbetsmiljön	95
6.1	Säkerhet och hälsa i arbetet – en del av den sociala dimensionen	95
6.2	Kandidatländernas arbetsmiljöförhållanden	100
6.3	Avslutning.....	110
7	Utvidgning och rörlighet i ett jämställdhetsperspektiv.....	113
7.1	Inledning	113
7.2	Uppläggning av kapitlet.....	113
7.3	Några utgångspunkter	114
7.4	EG:s regelverk rörande jämställdhet mellan könen.....	115
7.4.1	EG-fördraget	115
7.4.2	Direktiv	116
7.4.3	Aktiva åtgärder och jämställdhetsprogram.....	117
7.4.4	Jämställdhetspolitiska mål i Sverige.....	118
7.5	Jämställdhet och sysselsättningspolitik.....	119
7.5.1	Essen-punkterna	120
7.5.2	En jämställdhetsmedveten sysselsättningspolitik.....	121
7.6	Den fria rörligheten ur ett könsperspektiv	121
7.6.1	Reproduktion och mobilitet	122
7.7	Könsvisa skillnader i de europeiska migrationsrörelserna.....	123
7.7.1	Migrationsforskning ett brett område	123
7.7.2	Låga migrationstal	124
7.7.3	Migration i ett öst-väst perspektiv.....	125
7.8	Förändringar av arbetsförhållanden och sociala rättigheter för kvinnor och män i kandidatländerna	126
7.8.1	Viktiga utvecklingstendenser i de baltiska staterna och Polen	126
7.9	Vad har hänt efter Beijing-konferensen?	129
7.9.1	FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW)	130
7.10	Slutsatserna från Agenda 2000	131
7.11	Konsekvenser för svenskt arbetsliv och svensk arbetsmarknad	132
7.12	Slutsatser om jämställdhetsarbetet.....	133
7.13	Slutsatser	135

8 Den inre marknaden och den sociala tryggheten 137

8.1	Inledning	137
8.2	Social trygghet för personer som flyttar inom gemenskapen.....	138
8.3	Vårdförmåner enligt förordning (EEG) nr 1408/71.....	147
8.4	Europaavtal	150
8.5	Avslutning.....	151

9 Konsekvenser för det svenska sociala trygghetssystemet vid den tidpunkt då kandidatländerna blir medlemmar i EU..... 153

9.1	Inledning	153
9.2	Huvudkonsekvenser.....	153
9.3	Reglering av vårdkostnader	156
9.4	Reglering av kostnader för arbetslöshetsförmåner	160
9.5	Konsekvenser i fråga om svensk pension för medborgare i ny medlemsstat vid bosättning i Sverige eller inom EU vid bosättning i Sverige.....	161
9.6	Administrativa konsekvenser.....	165
9.7	Ekonomiska konsekvenser.....	167
9.8	Avslutning.....	168

10 Konsekvenser för den sociala tryggheten i kandidatländerna..... 171

10.1	Inledning	171
10.2	Tillvägagångssätt	172
10.3	Den sociala krisen i Central- och Östeuropa och välfärdssystemens förändring	173
10.4	Socialförsäkringssystemets uppbyggnad.....	176
10.5	Socialförsäkringssystemets utformning i Central- och Östeuropa.....	178
10.6	Reformeringen av de sociala trygghetssystemen.....	189
10.6.1	Pensionsreformer	196
10.6.2	Sjukförsäkringen och hälso- och sjukvården.....	197
10.6.3	Arbetslöshetsförsäkringen och aktiv arbetsmarknadspolitik.....	198
10.6.4	Socialtjänst.....	198
10.7	Avslutning.....	198

11 Den framtida socialpolitiken och EU:s femte utvidgning..... 201

11.1	Inledning	201
11.2	Tillvägagångssätt	202
11.3	Utgångspunkter	203

11.4	Sociala rättigheter som del av medborgarskapstanken...	204
11.5	Socialpolitiska modeller.....	206
11.6	Det nuvarande samarbetet på det sociala området i Europa.....	209
11.7	Den svenska välfärdsstaten i ett europeiskt perspektiv...	211
11.8	Den östeuropeiska välfärdsstaten i ett europeiskt perspektiv	212
11.9	Internationella organisationers roll i det socialpolitiska samarbetet.....	214
11.10	Konsekvenser av östutvidgningen på den framtida inriktningen av det sociala samarbetet inom EU	216
11.11	Avslutning.....	218
12 Bedömningar och överväganden.....		221
12.1	Inledning	221
12.2	Den fria rörlighetens innebörd.....	222
12.3	Rörligheten mellan EU och kandidatländerna.....	223
12.4	Effekter på svensk arbetsmarknad av fri invandring.....	225
12.5	Jämställdhet.....	227
12.6	Arbetsmarknadsrelationer och arbetsmiljö.....	230
12.7	Konsekvenser för social trygghet	232
12.8	Slutsatser och förslag till åtgärder.....	237
Bilaga 1 Utredningens direktiv		243
Bilaga 2 Tillämpningsområdet i Sverige för förordning (EEG) nr 1408/71.....		251
Bilaga 3 Europaavtal.....		255
Litteraturförteckning.....		259

Sammanfattning

I denna utredning analyseras tänkbara konsekvenser för svensk arbetsmarknad av den fria rörligheten i ett utvidgat EU. Utredningen behandlar även förändringar i kandidatländerna avseende arbetsmiljö, jämställdhet och social trygghet samt effekter därav för svenskt vidkommande och för EU som helhet.

Kandidatländerna står inför en omfattande anpassningsprocess som i ett par fundamentala avseenden skiljer sig från tidigare utvidgningar. För det första är det ett betydligt större avstånd mellan kandidatländernas ekonomiska utvecklingsnivå och nuvarande medlemsländers än vid någon av EU:s tidigare utvidgningar. För det andra har samarbetet inom unionen ändrat karaktär under de fyrtio år som integrationsprocessen pågått. Kraven på samordning inom flera områden, innebär att kandidatländerna måste forma nya institutioner, regelverk och system. För EU innebär processen att skapa förutsättningar för att kunna införliva nya länder i unionen samtidigt som samarbetet inom t.ex. det ekonomiska och penningpolitiska området fördjupas.

Utredningen har i betänkandet analyserat EU:s grundläggande regelverk rörande den fria rörligheten av arbetskraft, jämställdhet och social trygghet. Kapitel 5 innehåller en analys av konsekvenser för svensk arbetsmarknad av den fria rörligheten. Därefter behandlas arbetsmiljöfrågorna, såväl regelverk som faktiska förhållanden i kandidatländerna. På motsvarande sätt behandlas utvidgning och rörlighet ur ett jämställdhetsperspektiv. EU:s regelverk för den sociala tryggheten och dess konsekvenser för svenskt vidkommande behandlas i kapitel 8 och 9 och därefter följer en analys av förhållandena i kandidatländerna på området (kap. 10). I kapitel 11 följer en diskussion om de långsiktiga konsekvenserna av en utvidgning för det socialpolitiska samarbetet i EU. Tillsammans med resultaten från expertrapporterna (se särskild bilaga till betänkandet) ingår detta material som underlag för de sammanfattande bedömningar och slutsatser som utredningen presenterar.

Invandringens omfattning och reglering

Invandringspotentialen från kandidatländerna är stor. Detta innebär dock inte att den faktiska invandringen kommer att bli omfattande. Invandringen kommer att avgöras av arbetsmarknadsläget i Sverige. Med hänsyn taget till de stora löneskillnaderna mellan Sverige och kandidatländerna är det troligt att arbetslösheten i de senare länderna spelar mindre roll än arbetsmarknadsläget i inflyttningslandet.

Hur den svenska arbetsmarknaden kommer att vara organiserad i framtiden är också av betydelse för den framtida invandringens storlek och sammansättning. På samma sätt som en avreglering skulle innebära att arbetslösa acceptera lägre löner, skulle även invandringen kunna innebära fallande löner för den inhemska arbetskraften. Detta skulle få betydande effekter på inkomstfördelningen. Beroende på politiska värderingar och samhällseliga mål kan det därför föreligga en konflikt mellan en framtida avreglering av arbetsmarknaden och integration av de nya EU-medlemmarna.

Sannolikt kommer oorganiserade inhemska grupper att söka skydda sina intressen genom krav på reglering. Den fria rörligheten över gränserna kan således leda till ökad nationell reglering.

I det fall invandringen handlar om arbetskraft som redan har en anställning är det utredningens uppfattning att den, under rådande institutionella förhållanden, inte behöver orsaka några problem. Tvärtom kan den ses om ett värdefullt tillskott av arbetskraft och ge bidrag till samhällsekonomin.

Sökarbetslöshet

Sökarbetslöshet av större omfattning i Sverige kan leda till betydande sociala problem bland invandrad arbetskraft från kandidatländerna och kan få negativa konsekvenser såväl för inkomster som för sysselsättning bland de svagare grupperna på den svenska arbetsmarknaden. Det finns ett uppenbart behov av att förtydliga vilka regler som ska gälla för de personer som önskar invandra för att söka arbete och vilka regler som skall gälla på arbetslöshetsförsäkringens och socialtjänstens område.

Både kvinnor och män kan i en situation av ökad avreglering i Sverige möta konkurrens från invandrad arbetskraft. Om invandrade kvinnor accepterar löner och anställningsvillkor inom oreglerade nischer av

svenska arbetsmarknad, som inte svenska kvinnor kan tänkas acceptera, finns förutsättningar för ökad invandring. Samma resultat kan uppträda om vård och omsorg i ökad utsträckning läggs över på de enskilda hushållen, dvs. att Sverige närmar sig den kontinentala välfärdsmodellen.

Löneskillnaderna är så stora mellan EU:s medlemsländer och de nuvarande kandidatländerna att de kan stimulera till migration även för dem som redan har ett arbete.

Arbetsmarknadsinstitutioner och arbetsmiljö

Kandidatländerna har i vissa avseenden påbörjat ett ambitiöst arbete för att uppfylla de krav som ett EU-medlemskap ställer. På de områden utredningen behandlat – jämställdhet, arbetsmiljö och social trygghet – återstår emellertid mycket att göra.

Utgångspunkten för en svensk politik bör vara kandidatländernas behov och självbestämmanderätt. Ett medlemskap i EU förutsätter att det existerar nationella sociala skyddsnet, institutioner och en bastrygghet som kan skapa stabilitet i den turbulenta värld som den inre marknaden utgör. Kandidatländerna bör på ett effektivt sätt bibringas kunskap på detta område och utredningen efterlyser en fördjupad kartläggning och prioritering från svensk sida härvidlag.

Ett krav på att kandidatländerna i god tid innan medlemskap blir aktuellt ratificerar den Europeiska sociala stadgan kan bidra till att avlägsna vissa hinder mot en uppbyggnad av fungerande sociala institutioner på arbetsmarknaden.

T.ex. förutsätter utvecklingen av arbetsmarknadsrelationer mångsidiga insatser både från arbetsmarknads- och medborgarorganisationer på nationell och europeisk nivå och från statliga myndigheters sida. Utmaningarna är många vad gäller att sätta in stödåtgärder i form av utbildning och skolning, hjälp med policyöverväganden och utformning av lagstiftning samt direkt materiellt stöd. Problemet är att inom loppet av en kort tid skapa institutionella system som det tagit flera årtionden att bygga upp i de nordiska och västeuropeiska länderna.

Den i flera fall ytterst fragmenterade fack- och arbetsgivarörelsen måste med hjälp av olika typer av förhandlings- och avtalssystem förmas att samarbeta på ett sätt som kan skapa stabilitet på arbetsmarknaden och inom de sociala trygghetssystemen. Samtidigt bör system för arbetstagarrepresentation byggas upp på företagsnivå. Också förlikningsinstitut och en oberoende yrkesinspektion måste utvecklas.

Jämlikhet och social trygghet

Utredningen understryker vikten av att jämställdhetsfrågorna får en central roll i anpassningsprocessen. För både kvinnor och män i Central- och Östeuropa har övergången från planekonomi till marknadsekonomi inneburit stora förändringar. Barnomsorgen har halverats vilket inneburit att kvinnor i större utsträckning än män har lämnat arbetsmarknaden för att ta ett omsorgsansvar för barn och äldre. Också andra välfärdssystem i kandidatländerna har radikalt förändrats. Utredningen redogör särskilt för reformprocessen inom socialförsäkringssektorn och pekar på att situationen på detta området fortfarande präglas av stor osäkerhet om den framtida inriktningen. Både arbetslöshetsförsäkring och socialtjänst är nya beståndsdelar i det reformerade välfärdssystemet och har ännu inte funnit sina former.

Utredningen har också behandlat konsekvenserna av en EU-utvidgning för det sociala trygghetssystemet i Sverige. Vissa regeländringar måste göras i svensk lagstiftning och på europeisk nivå måste en klarare gränsdragning åstadkommas mellan social trygghet och socialt bistånd (socialtjänst).

En ombudsman för utvidgningsprocessen

Det är utredningens uppfattning att Sverige bör driva frågan inom EU om att finna former för att aktivt stödja utveckling på det sociala området, och bidra till jämställdhet och förbättrad arbetsmiljö inom kandidatländerna. Betänkandet avslutas med ett antal förslag på dessa områden.

Om EG:s regelverk rörande jämställdheten och social trygghet skall kunna bidra till att förbättra levnadsförhållandena för kvinnor och män i kandidatländerna måste det finnas ett ordentligt stöd från kommissionens sida *liksom en oberoende uppföljning av utvidgningsprocessen*. Även om Amsterdamfördraget uttryckligen har prioriterat flera av de områden utredningen har behandlat är det inte säkert att de målsättningar som nu finns uppställda kommer att prioriteras i tillräckligt hög grad under utvidgningsprocessen. Utredningen har t.ex. pekat på de svagheter som utmärker kommissionens länderutlåtanden vad gäller jämställdhet och social trygghet.

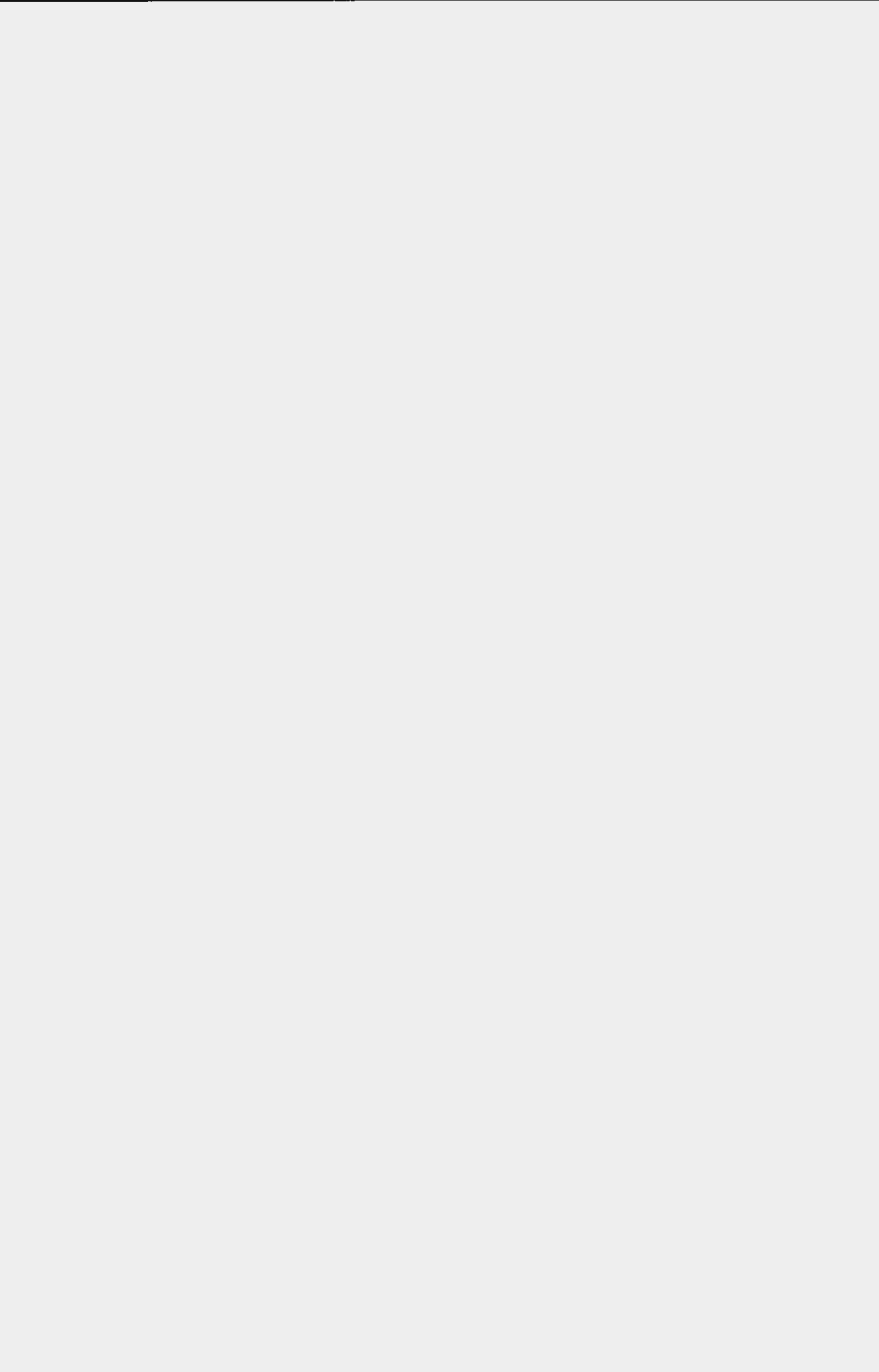
Utredningen menar därför att den svenska regeringen bör ta initiativ till att under tillnärmningsfasen inrätta ett temporärt organ – en från kommissionen fristående ombudsman kombinerad med en delegation av oberoende länderrepresentanter – som ger största möjliga stöd till kandidatländerna och som bidrar till en offentlig insyn i utvidgnings-

processen. Delegationens uppgift är att understödja ombudsmannens verksamhet och stimulera en fri och öppen diskussion om utvidgningen i både kandidatländerna och de nuvarande medlemsländerna.

Ombudsmannens och delegationens uppdrag skall upphöra när det sista kandidatlandet inträtt som fullvärdig medlem i unionen.

Beredskap för övergångsregler

Avslutningsvis är det utredningens uppfattning att det måste finnas en beredskap från EU:s sida att skapa övergångsregler för den fria rörligheten av arbetskraft efter det att tillnämningsfasen nått dithän att medlemskap kan komma ifråga i andra avseenden. Om inte målsättningen för EU-anpassningen för personers fria rörlighet uppnås lika snabbt som vad gäller de övriga tre friheterna – varor, tjänster och kapital – bör en beredskap finnas för övergångsregler under en längre period på detta område. Utredningen har pekat på att sådana övergångsregler tillämpats vid tidigare utvidgningar och kanske blir än mer nödvändiga när och om skillnaderna mellan nuvarande och blivande medlemsländer är så stora som idag. Behovet av dylika övergångsregler är idag svårt att uttala sig om, men en beredskap för sådana lösningar måste finnas, vilka kan komma att variera med avseende på vilket land som berörs.



Summary

Introduction

This is an analysis of the possible consequences for the Swedish labour market of the free movement of labour in an enlarged European Union. Changes in the candidate countries in the fields of work environment, gender equality and social security are also discussed, together with effects of these changes on Sweden and the EU as a whole.

The candidate countries are facing a wide-ranging adjustment process which differs from earlier enlargements in a couple of fundamental respects. Firstly, the spread between the level of economic development of the candidate countries and the present member countries of the Union is much wider than in any of the earlier enlargements. Secondly, the character of the cooperation within the Union has changed during the four decades of the integration process. The demands for coordination require the candidate countries to form new institutions, rules and systems. The EU in turn faces the challenge of having to combine the integration of new countries with a deepening of cooperation inside the union, e.g. in the economic and monetary fields.

In its report the Committee has analysed the basic EU regulations concerning the free movements of labour, gender equality and social security. Chapter 5 of the report contains an analysis of the consequences of the free movement for the Swedish labour market. The work environment issues are then analysed as regards both the regulations and the current situation in the candidate countries. A corresponding analysis of the EU enlargement and labour mobility is also undertaken in the context of gender equality. The EU social security regulations and their consequences for Sweden are discussed in Chapters 8 and 9, followed by an analysis of conditions in this respect in the candidate countries (Chapter 10). Chapter 11 contains a discussion of the enlargement's long-term consequences for EU cooperation in the social policy field. The Committee's conclusions are based on the main report together with the results of the expert reports, presented in an annex.

The scale of immigration

While there is a great potential for immigration from the candidate countries, actual immigration into Sweden may not be particularly extensive. Its scale will depend on the labour market situation in Sweden. Notwithstanding the large wage differentials between Sweden and the candidate countries, unemployment in the latter countries is likely to play a lesser role than the labour market situation in the country of immigration.

The future organisation of the Swedish labour market is also important for the scale and composition of immigration. Just as deregulation could lead to the unemployed accepting lower wages, so can immigration be expected to lead to reduced wages for the domestic labour force. This would affect income distribution. Depending on political values and ambitions, a conflict could arise between a future deregulation of the labour market and the integration of the new EU members.

Organised domestic groups are likely to try to protect their interests through demands for regulation. Thus, free cross-border movements could lead to increased national regulation.

According to the Committee's findings, immigration of labour that is already employed in the candidate country will not cause sizeable problems. On the contrary, such immigration would be a valuable addition to the labour force and contribute to economic growth and productivity.

Job-search unemployment

A massive job-search unemployment in Sweden could lead to considerable social problems among immigrant labour from the candidate countries and negatively affect employment and income for weak groups on the Swedish labour market. It is therefore most important that the rules which apply both to persons coming to Sweden to seek employment and to unemployment insurance and social assistance are made very plain.

In a situation of increased deregulation, both men and women can encounter competition from immigrant workers. If immigrant women accept wages and working conditions in un- or de-regulated niches of the Swedish labour market that are unacceptable to Swedish women,

this could lead to increased immigration. A similar situation could arise in the care sector if responsibilities are transferred to families, i.e. if Sweden adopts the continental welfare model.

Labour market institutions and work environment

Membership of the European Union presupposes the existence of a national social safety-net, institutions and basic security that provide stability in the event of turbulence in the internal market. A true awareness of this must be conveyed to the candidate countries. The Committee would like to see a full survey of the area and the establishment of priorities for future Swedish development cooperation.

A requirement that the candidate countries ratify the European Social Charter well ahead of membership could help to remove certain obstacles to the construction of functioning social institutions on the labour market. For example, the development of labour market (industrial) relations calls for contributions in many respects from labour market and citizens' organisations at a national and European level, as well as from the government side. Support must be provided in the field of education and training, policy issues and legislation, in addition to direct material support. An institutional system that took decades to erect in the Nordic and west European countries will have to be built up in a very short period of time.

Trade unions and employer organisations are very fragmented in some candidate countries but with the aid of new systems for negotiations and collective bargaining they must be brought to cooperate in order to create stability in the labour market and the social security systems. At the same time an industrial relations structure that includes management and workforce representation must be built up at the enterprise level. Conciliation machinery and an independent safety and health inspectorate must be developed.

An ombudsman for the enlargement process

Sweden's policy should start from the needs of the candidate countries, their independence and sovereignty. The Committee is of the opinion that the Swedish government should urge the European Union to find forms for actively supporting the development of a social infrastructure in the candidate countries, including gender equality, social security and work safety and health. The report concludes with a number of proposals in these areas.

The transition from a planned to a market economy has entailed drastic changes for both women and men in Central and Eastern Europe. If the EC regulations concerning gender equality and social security are to contribute to improved living conditions for women and men in the candidate countries, substantial support will be needed from the Commission together with *an independent evaluation of the enlargement process*.

Although the Amsterdam Treaty explicitly gives precedence to several of the areas dealt with in this report, it does not automatically follow that the current objectives will dominate during the enlargement process. This report has, for instance, identified weaknesses in the areas of gender equality and social security in the Commission's country evaluations.

The committee is therefore of the opinion that the Swedish government should take the initiative during the adjustment phase to set up a temporary body – an ombudsman independent of the Commission, supported by a delegation of independent country representatives – which could give maximum support to the candidate countries and contribute to the transparency of the enlargement process. The role of the delegation would be to support the activities of the Ombudsman and to stimulate a free and open discussion of the enlargement both in the candidate countries and in the present member countries. The functions of the Ombudsman and the delegation would cease when the last candidate country has gained full membership of the Union.

Transitional provisions

Finally, the Committee considers that the EU must be prepared to decide about the continuation of transitional rules for the free movement of labour after the adjustment phase has reached the stage where membership is possible in respect of the other three freedoms – goods, services and capital. The report notes that such transitional rules have been applied in connection with earlier enlargements. They might be even more necessary if the differences between the present and future member countries are as large as at present. The advance formulation of such transitional rules is difficult but there must be a readiness to provide such solutions, which will vary depending on the countries that are involved.

1 Uppdrag och avgränsning

Föreliggande utredning har att behandla konsekvenserna av Europeiska unionens utvidgning för i första hand Sverige och i andra hand för EU och kandidatländerna, när det gäller den fria rörligheten för personer. Utredningen har utgått enligt direktiven från att utvidgningen kommer att innefatta alla elva kandidatländerna; Estland, Lettland, Litauen, Polen, Ungern, Tjeckien, Slovakien, Bulgarien, Rumänien, Slovenien och Cypern.

Effekter av utvidgningen kommer inte enbart att uppstå i kandidatländerna utan även i de nuvarande medlemstaterna. Som ett led i att uppskatta effekterna för Sverige tillsatte regeringen i början av 1997 sju utredningar med uppdrag att behandla olika aspekter av den kommande utvidgningen.

Den nu planerade utvidgningsomgången är den femte i ordningen. Flertalet av de länder som har ansökt om medlemskap i denna omgång skiljer sig från nuvarande medlemsländer när det gäller ekonomisk utvecklingsnivå, institutionell uppbyggnad och politiska traditioner. Skillnaderna är större än i samband med tidigare utvidgningar. De stora kraven på kandidatländerna kommer att leda till ett mer omfattande anpassningsarbete än i tidigare utvidgningsomgångar. Förhoppningen är att detta förebereidelsearbete skall leda till att den ekonomiska utvecklingen påskyndas och att utjämningen i levnadsförhållandena mellan kandidatländerna och de nuvarande medlemstaterna sker i en snabbare takt än vad som annars skulle ha varit möjlig. Det är naturligtvis inte självklart att utvecklingen kommer att gå i denna riktning. Den ekonomiska utvecklingen kan vändas i stagnation och massarbetslöshet, inte minst beroende på hur de ekonomiska och politiska relationerna utvecklas mellan EU och kandidatländerna. Variationerna mellan länderna i ekonomiskt och socialt hänseende är stora mellan de olika länderna, vilket framgår tydligt i denna utredning.

1.1 Direktiven

Europeiska rådet fastslog vid sitt möte i Köpenhamn år 1993 förutsättningarna för ett medlemskap i EU. Dessa innebär att tillträdande stater skall ha rättsstatens karakteristiska kännetecken dvs. demokrati, respekt för lagar och mänskliga rättigheter samt skydd och respekt för minoriteters rättigheter och de skall vara fungerande marknadsekonomier. Ett medlemskap förutsätter att kandidatlandet har möjlighet att uppfylla medlemskapets förpliktelser och kunna ansluta sig till målen om en politisk, ekonomisk och monetär union, (Köpenhamnsdeklarationen).

Bestämmelserna om arbetskraftens fria rörlighet innebär att medborgarna i en medlemsstat äger tillträde till arbetsmarknaden i övriga medlemsländer på samma villkor som gäller för dessa länders egna medborgare. De skall behandlas lika ifråga om anställnings- och arbetsvillkor, sociala förmåner och fackliga rättigheter. Den fria rörligheten innebär även rätt att etablera sig som egen företagare och att utföra tjänster i ett annat land. Även icke yrkesverksamma personer, som studerande och pensionärer har rätt att bosätta sig i en annan medlemsstat, liksom även familjemedlemmar.

Direktivet (Dir. 1997:18) uppdrar åt utredaren att under rubriken: *Arbetslivet och arbetsmarknaden.*

- Kartlägga arbetskraftens rörlighet mellan Sverige och kandidatländerna och analysera om den kan tänkas bestå vid en kommande utvidgning eller om det finns anledning anta att den kommer att öka i väsentlig grad. Speciellt viktigt är att kartlägga vilka grupper av arbetskraft som kan tänkas flytta och vilka faktorer som främjar respektive motverkar rörligheten mellan Sverige och kandidatländerna.
- Att utifrån kartläggningen av befolkningsströmmarna analysera vilka positiva och negativa konsekvenser utvidgningen kan få för svenskt arbetsliv och arbetsmarknad.
- Att bedöma på vilket sätt kandidatländernas medlemskap kan komma att få inverkan på de faktiska arbetsmiljöförhållandena i de nuvarande kandidatländerna och på harmoniseringsarbetet inom EU.

När det gäller *social trygghet och socialtjänst* skall utredaren:

- Analysera vilka speciella situationer och eventuella problem som kan uppstå mellan medlemsländer med starkt varierande inkomstnivåer, förmånsnivåer och kostnadslägen och vilka konsekvenser sådana skillnader kan ge upphov till. En specifik fråga rör vilka möjligheter kandidatländerna har att i de situationer EG-rätten det föreskriver ersätta Sveriges kostnader för svensk sjukvård till personer från landet ifråga.
- Utredaren skall även analysera samordningsreglernas effekter, omfattande även arbetslöshetsförsäkringen. Samordningsreglerna är knutna till arbetstagarnas fria rörlighet liksom egenföretagare och vissa andra grupper. Häri ingår att söka bedöma storleken på betalningsströmmarna som uppstår som en följd av samordningsreglerna vid en utvidgning och i framtiden.
- Dessutom söka belysa vissa frågor som rör social trygghet som ligger utanför samordningen för personer som flyttar mellan länderna (social dumping) och i samråd med den samhällsekonomiska utredningen belysa i vad mån de sociala trygghetsystemen i Sverige kan påverkas vid en utvidgning.
- Slutligen skall utredaren även bedöma på vilket sätt de nya medlemsstaterna kan väntas påverka den framtida inriktningen av EU-samarbetet på det sociala området. Går det att urskilja mer grundläggande värderingar och synsätt när det gäller social trygghet som påverkar samarbetet?

Under genomförandet av uppdraget skall utredaren utgå från att utvidgningen skall ske med alla elva kandidatländerna och skall beakta möjligheten av olika övergångslösningar. I detta sammanhang skall de lösningar beaktas som användes vid införlivandet av Spanien, Portugal och Grekland i EU. Utredningen skall speciellt ha kontakt med två av de övriga utredningarna om EU:s-utvidgning, nämligen Finansdepartementets och Justitiedepartementets utvidgningsutredningar. Dessa har uppdrag som ligger mycket nära denna utredning, varför gemensamma diskussioner och samarbete har varit speciellt viktigt.

1.2 Avgränsningar och arbetssätt

EU:s inre marknad skulle ha varit fullbordad år 1993, men arbetet pågår fortfarande. Den fria rörligheten för personer har delvis förverkligats inom Schengensamarbetets ram. Däremot har inte gränskontrollerna för personer som reser mellan medlemsstaterna avskaffats. Avsikten är att alla personer som befinner sig innanför medlemsstaternas yttre gräns skall få röra sig fritt i hela unionen, oberoende av om de utövar någon ekonomisk verksamhet och oberoende av nationalitet. Detta skall även gälla tredje lands medborgare. Frågor som asyl, visum och invandring har hittills behandlats genom de bestämmelser för samarbete som finns i avdelning VI i Fördraget om Europeiska unionen (Unionsfördraget). Genom Amsterdamfördraget förs en ny avdelning in i EG-fördraget som rör fri rörlighet för personer, asyl, invandring och gränskontroll samt bekämpning av brottslighet. Detta område kommer att behandlas av en av Justitiedepartementet tillsatt utredning såvitt gäller personers fria rörlighet med inriktning på inrikes och rättsligt samarbete enligt Dir. 1997:17.

I denna utredning har vi valt att avgränsa oss till att behandla arbetskraftens rörlighet, och de rättigheter som finns för individer att etablera sig som företagare eller att tillhandahålla tjänster i en annan medlemsstat. Vår avgränsning definieras därmed framförallt av artikel 48, 52 och 59 i EG-fördraget.

När det gäller avgränsningen till Finansdepartementets utredning har vi närmast funnit det lämpligt att utarbeta en gemensam expertrapport om den fria arbetskraftsrörligheten mellan Sverige och nya EU-medlemmar.

1.3 Problem och frågeställningar

En av de övergripande problemställningarna rör människors flyttningsbenägenhet och under vilka villkor migration är ett reellt alternativ. Från EU-kommissionens Agenda 2000 framgår att ett av de stora behoven framöver är att bygga upp en fungerande ekonomisk och social infrastruktur där olika institutionella arrangemang kan bedömas fungera. Domstolväsende måste fungera och människors rättssäkerhet måste gå att garantera. Likaså är det nödvändigt för att skapa en fungerande arbetsmarknad med arbetsmarknadspolitiska instrument som kan be-

främja den enskilda individens ekonomiska situation och levnadsförhållanden. I ett läge där dessa institutioner inte existerar eller fungerar dåligt blir migration ett alternativ för många för att de skall klara sin försörjning.

Framtidsscenarioet med en stor massinvasion från Öst- och Central-europa förefaller inte speciellt troligt. I stället handlar det om att söka bedöma potentiella migrationsströmmar som konsekvenserna av skillnaderna i ekonomisk och social utveckling mellan i första hand Sverige och kandidatländerna och i andra hand mellan övriga EU-länder och dessa länder. Dessa migrationsströmmar kommer sannolikt att vara väldigt specifik sammansatta av människor tillhörande en viss befolkningsgrupp, yrkesgrupp eller från en specifik region.

Till de ekonomiska och sociala förhållandena skall vi också lägga en ökande nationalism och regional identitet som sannolikt medför att människor i det längsta avstår från att emigrera. Takten i utbyggnaden av de institutionella förhållandena, dvs. hur snabbt sociala, ekonomiska och legala system utformas kommer sannolikt att spela en avgörande roll för om människor väljer att stanna i sina hemländer eller ej.

Våra frågeställningar är: Vad innebär en fri rörlighet för de grupper i kandidatländerna som kan tänkas ha en hög potentiell rörlighet? Hur många kommer att flytta och vilka grupper kan det tänkas vara?

Den underliggande frågeställning är: under vilka förutsättningar kan människor tänkas flytta? Därtill har vi fogat ytterligare en frågeställning, nämligen: Utvecklas nya rörlighetmönster i och med framväxten av nya regleringar länderna emellan?

Under transformationsprocesserna i de olika kandidatländerna har nya arbetsmarknadsrelaterade rörlighetmönster vuxit fram. Frågan är i vilken utsträckning som dessa mönster är temporära övergångsformer under en period? Eller kommer de att manifesteras sig som nya migrationsformer etablerade för att förse en allt mer avreglerad arbetsmarknad med arbetskraft med eller utan anställningskontrakt.

En fri arbetskraftsrörlighet innebär att gränserna mellan svart och vit arbetsmigration upphör. Det som tidigare skett i det fördolda behöver inte döjas längre. Samtidigt betyder detta för vår utredning att vi måste kunna peka på den dolda migrationens existens även om vi inte kan göra några tillförlitliga uppskattningar av dess omfattning. Vissa företeelser kan annars komma att framträda som rena överraskningar när det fria rörligheten blir aktuell.

1.4 Tillvägagångssätt

För att få ett så fylligt underlag som möjligt för utredningens bedömningar har vi haft ett antal experter till vårt förfogande. Dessa experter har valts därför att de besitter viss expertis rörande migration mellan Sverige och Baltikum och mellan EU:s medlemsländer och Central- och Östeuropa. Deras specifika kunskap har tjänat som underlag för vår problemanalys.

Experter och sakkunnig i utredningen om EU:s utvidgning: konsekvenser av personers fria rörlighet m.m. A97:03

Dr. Erika Kvapilova, Institute for Forecasting, the Slovak Academy of Science, Bratislava.

Country reports on social policy, labour market policy and labour market mobility in Slovakia and the Czech Republic.

Fillic Wuokko Knocke, Arbetslivsinstitutet, Stockholm.

Migrations- och mobilitetsmönster från Öst till Väst: Har kvinnorna en roll i den nya rörligheten?

Professor Göran Hoppe, Kulturgeografiska institutionen, Uppsala universitet.

Baltikum i EU? Migrationsrörelser mellan de Baltiska staterna och Norden.

Docent Per Lundborg, FIEF, Stockholm.

Fri arbetskraftsrörlighet mellan Sverige och nya EU-medlemmar.

Marianne Olsson, EuroResource, Göteborg.

EU:s inre marknad och den fria rörligheten.

Avdelningsdirektör Göran Sandler, sakkunnig; RFV.

Den inre marknaden och socialpolitiken.

Överdirektör Anders Englund, ASS, Solna.

Arbetsmiljöförhållanden i kandidatländerna och konsekvenser av EU:s utvidgning.

Fil lic Gabór Faragó, Solna.

Industrial Relations och migration i Central- och Östeuropa.

Ekonom Lena Järpsten, Arbetslivsinstitutet Solna.

Opinionsbildning och EU-medlemskap.

Professor Niklas Bruun, Handelshögskolan, Helsingfors.

Kommentarer rörande framtida arbetsrättsliga problem ur ett utvidgningsperspektiv.

1.5 Betänkandets uppläggning

Betänkandet inleds med en historik över EU:s utveckling under efterkrigstiden. Utvecklingen ses i perspektivet av den nu aktuella utvidgningen till Central- och Östeuropa och med hänsyn till vilka konsekvenser denna kan få på social- och arbetsmarknadspolitiken, arbetsmiljö, jämställdhet i Sverige och i kandidatländerna. Betänkandet är därefter uppdelat i tre delar. Den första delen omfattar kapitel 3, 4 och 5 och behandlar i de två första kapitlen de grundläggande regelverken i EU, den sociala dialogen, arbetsrätten och internationella konventioner som reglerar det internationella arbetsrättsliga och socialpolitiska samarbetet. Regelverket kring personers fria rörlighet och arbetskraftens rörlighet behandlas närmare i kapitel 4 och i kapitel 5 analyseras konsekvenserna för svenska arbetsmarknad av den fria rörligheten.

I det följande kapitlet behandlas arbetsmiljökonsekvenser av en utvidgning i Sverige och inte minst i kandidatländerna. Kapitel 7 behandla utvidgningen och den fria rörligheten ur ett jämställdhetsperspektiv. Här diskuteras även EU:s regelverk rörande jämställdhet mellan kvinnor och män samt övrig jämställdhetspolitik i relation till andra områden så som den kommer till uttryck nu senast i Amsterdamtraktaten.

Därefter följer betänkandets tredje huvuddel, som handlar om den sociala tryggheten, såväl vad avser dagens regelsystem och överenskommelser inom EU som konsekvenser av en framtida utvidgning (kapitel 8 och 9). Därefter följer i kapitel 10 konsekvenser för den sociala tryggheten i kandidatländerna av en utvidgning och i kapitel 11 en diskussion kring den framtida socialpolitiken och EU:s femte utvidgning.

I betänkandets sista kapitel gör utredningen en sammanfattande bedömning av vad den nu aktuella utvidgningen kan komma att innebära på ovan angivna områden och lämnar samtidigt vissa vissa förslag på åtgärder att genomföras på såväl kortare som längre sikt.

2 EU:s utvidgningar och Östeuropas omvandling – historik och erfarenheter

2.1 Inledning

I detta kapitel ges en kortfattad översikt över den europeiska integrationen under efterkrigstiden sedd i ljuset av den nu aktuella östutvidgningen och de konsekvenser denna kan få på social- och arbetsmarknadspolitiken – inklusive jämställdhet mellan kvinnor och män, barn och vuxna – i såväl kandidatländerna som i Sverige och andra EU-medlemsländer. Kapitlet utgör en bakgrund till de teman och resonemang som följer längre fram i utredningen om östutvidgningens konsekvenser för rörlighet, arbetsliv, jämställdhet och social trygghet.

Redan från början måste betonas att denna historik inte skall uppfattas som en serie milstolpar i en kontinuerlig integrationsprocess. Därför är det väsentligt att betona att den europeiska integrationen från 1950– till 1990–talet på intet sätt varit en rätlinjig process från ”de inre sex” till dagens femton medlemsländer med fördjupat samarbete på allt fler områden jämfört med tillståndet i början av efterkrigsperioden. EUs utvidgning är en process präglad av både framsteg och bakslag, och kanske än mer perioder av stiltje och närmast uppgivenhet inför uppgiftens omfattning. Osäkerheten kring dagens centrala integrationsfrågor är också stor: det gäller inte endast östutvidgningen utan också omfattningen och tidsplanen för det förmodligen snart sjösatta valuta-samarbetet – EMU – liksom de mer undanskymda institutionella frågorna och kanske särskilt då de olösta frågorna kring det nya Tysklands – dvs. det tidigt fullbordade första steget i östutvidgningen – position i det framtida europeiska samarbetet. Hade inte f.d. Östtyskland inlemmats i Förbundsrepubliken redan 1990 hade östutvidgningens förutsättningar sett betydligt annorlunda ut.

2.2 Historik

I Västeuropa skapades omedelbart efter andra världskriget ett antal internationella organisationer av mellanstatlig karaktär med uppgift att stödja samarbete på de ekonomiska, sociala, politiska och militära områdena. Med bistånd från USA och i enlighet med den s.k. Marshallplanen eller European Recovery Program från år 1947 kom återuppbyggnaden snabbt igång med OEEC (Organization for European Economic Cooperation; senare OECD) som samordnande organ. Också länderna i Östeuropa inbjöds att delta under förutsättning att de accepterade programmets målsättning – en uppföljning av den s.k. Trumandoktrинens betoning av att hindra kommunismens spridning – men de var redan vid denna tidpunkt nära knutna till Sovjetunionen och de ställde sig därmed direkt avvisande till förslaget. Det kalla kriget var redan igång och skulle med vissa "töväder" fortsätta till augusti 1991.

1957–1972

Snart nog började också en intern ekonomisk fördelningsprocess att utveckla sig i Västeuropa som följd av att integrationsprocessen kommit igång. Särskilt efter upprättandet av Förbundsrepubliken Tyskland – Västtyskland i dagligt tal fram till 1989/90 – påbörjades det nations-samarbete mellan Belgien, Frankrike, Italien, Luxemburg, Nederländerna och Västtyskland vilket snart resulterade i bildandet av den europeiska kol- och stålunionen (1951), Euratom (1957) samt viktigast av allt år 1957 undertecknandet av Romfördraget och tillkomsten av den Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEC – "de inre sex"). Strax efteråt bildades den europeiska frihandelsassociationen EFTA med Danmark, Norge, Portugal, Schweiz, Storbritannien, Sverige och Österrike som medlemmar ("de yttre sju"). Finland var associerad medlem från år 1961 och fullvärdig medlem från år 1986 medan Island inträdde i EFTA år 1970.

De tidiga europeiska samarbetssträvandena skall naturligtvis ses mot bakgrund av krigen i Europa från 1860-talet och nästan ett århundrade framöver, särskilt den mer än halvsekelånga konflikten mellan Frankrike och Tyskland: tysk-österrikiska kriget, fransk-tyska kriget, första och andra världskriget. På liknande sätt bör den nu aktuella östutvidgning betraktas: som ett sätt att komma till rätta med en mer än halvsekelång öst-väst-konflikt inklusive västs ekonomiska krigföring mot öst. Till bakgrundsteckningen hör också en flerhundraårig konflikt mellan främst ottomanskt och habsburgskt inflytande och dess effekter på stats- och nationsbyggandet på Balkan in i våra dagar.

Romfördragets syfte var att säkerställa fred och framsteg i form av ekonomisk och social utveckling genom att stärka samarbetet mellan de sex medlemsländerna. I Romfördraget heter det också att medlemsländerna skall "främja en förbättring av arbetstagarnas arbetsvillkor och levnadsstandard och därigenom göra det möjligt att dessa villkor harmoniseras på en allt högre nivå". Här bör understrykas att fördragstexten talar om arbetstagare och inte medborgare, vilket är ett uttryck för ett kontinentalt socialpolitiskt tänkande från tiden för EEC:s tillkomst som kommit att fortleva inom gemenskapen och ännu sätter sin prägel på skrivningarna om social trygghet även om familjemedlemmar blivit alltmera indragna under detta rättsskydd. Trots vissa inslag av överstatlighet och federalism blev EEC i form av "de sex" närmast till en mellanstatlig tullunion och frihandelsorganisation med en gemensam handels-, jordbruks- och transportpolitik. Beslutsprocessen präglades av att varje land hade vetorätt och grunden för gemenskapens utveckling var enighet mellan medlemsländerna.

Särskilt jordbrukspolitiken kom att dominera EEC:s interna verksamhet och gemenskapens budget kom från början att domineras av jordbrukssubventionerna. Jordbrukspolitiken kan historiskt sett också betraktas som socialpolitik i kontinental bemärkelse, dvs. som ett socialt skyddsnät för en bestämd grupp i samhället, i detta fall bönder. Sett i detta perspektiv har gemenskapen sedan sin tillkomst bedrivit en omfattande överstatlig socialpolitik och detta politikområde blev allt viktigare för varje utvidgning fram t.o.m. den tredje och ju mer den europeiska integrationsprocessen fördjupades. Med den fjärde utvidgningen (se nedan) kan dock ett trendbrott noteras då kostnaderna för den gemensamma jordbrukspolitiken har börjat pressas tillbaka och förväntas göra så ännu mer i framtiden enligt EU-kommissionens Agenda 2000.

Medan öst-väst-konflikten ännu pågick för fullt fördes under 1960-talet omfattande diskussioner kring en utvidgning av EEC till att också inkludera EFTA eller delar av EFTA-området. I centrum stod främst Storbritanniens inträdesansökan som emellertid stoppades av Frankrikes drastiska nej år 1962 till brittiskt medlemskap. Också i de nordiska länderna inklusive Sverige fördes en diskussion om inträde i EEC vid ett eventuellt brittiskt inträde, men redan år 1961 mer eller mindre avfördes frågan från den politiska dagordningen i Sverige. Det var först i början av 1970-talet som en utvidgning av EEC på nytt aktualiserades på allvar och förhandlingar inleddes mellan EEC och flera EFTA-medlemsländer. Fr.o.m. 1973 inträdde Danmark, Irland och Storbritannien i EEC. I Danmark liksom i Norge avgjordes frågan om medlemskap genom folkomröstning, men det senare landet avstod från medlemskap efter en dramatisk folkomröstning. Också i Sverige var frågan kontroversiell och efter omfattande konsultationer och diskussioner –

främst av säkerhetspolitisk natur – valde den svenska regeringen att inte inge en ansökan om medlemskap utan istället att inom ramen för EFTA sluta ett långtgående och omfattande frihandelsavtal med EEC.

1973–1984

Utvidgningen av EG, den officiella beteckningen från år 1967, inträffade samtidigt som gemenskapen påbörjade en fördjupning av det ekonomiska och politiska samarbetet, vilket bl.a. resulterade i rättslig reglering på det social- och arbetsmarknadspolitiska området. Från 1970-talets mitt och ett decennium framåt saktade takten påtagligt av i integrationsprocessen. Bland annat skrinlades planer på en monetär union, den s.k. Wernerplanen. Frågorna om gemenskapens finansiering, medlemsavgiftens storlek och grunderna för de olika ländernas bidrag till och från den gemensamma kassan har tillhört några av de mest besvärliga i gemenskapens historia. De har tenderat att bli allt mer kontroversiella ju fler nationer som har anslutit sig till gemenskapen och ju mer spännvidden i socio-ekonomiskt avseende mellan medlemsstaterna har ökat.

Till de ständigt kontroversiella frågorna hör också jordbrukssubventionerna, som länge utgjorde merparten av gemenskapens budget. Även frågorna kring arbetskraftens rörlighet har alltmer kommit i förgrunden och tryggheten för migrerande arbetare har blivit en allt viktigare intern angelägenhet för gemenskapen. När de tre första nya medlemsländerna anslöts år 1973 hade Storbritannien och Irland en lång historia av arbetskraftsmigration men vid inträdet kom den inte i någon större utsträckning att bli föremål för närmare reglering från gemenskapen som helhet. Likaså skulle det dröja innan jämställdheten kom i förgrunden för utvidgningsdiskussionen. Ännu har inte frågorna kring barnens rättigheter nått fram till denna position.

Av de länder som erhöll medlemskap i den första utvidgningen var emellertid Irland på många sätt annorlunda främst i social och ekonomisk utvecklingsnivå. Arbetsvillkor och levnadsförhållanden i Irland var vid denna tidpunkt långt under genomsnittet i gemenskapen även om de institutionella förhållandena i förväg delvis hade anpassats till medlemskapet. Irland blev ett land som kom att erhålla ett omfattande ekonomiskt stöd från gemenskapen men det har trots en dramatisk framryckning i socio-ekonomiskt hänseende förblivit en nettobidragsmottagare. År 1996 är Irland fortfarande EU:s främsta nettobidragsmottagare per capita (över 600 ecu/innevånare) vilket är en del av ett större mönster. Sambandet mellan dagens bidragsutbetalningar och när

ett land blev medlem och nettobidragstagare håller också för länder som senare inträdde i gemenskapen.

1981 ägde den andra utvidgningen rum i och med att Grekland anslöts som EEC:s tionde medlemsland. Liksom Irland tillhörde Grekland kategorin "länder under genomsnittet i socio-ekonomiskt avseende" jämfört med gemenskapen som helhet och har så förblivit under sitt 17-åriga medlemskap. I fallet Grekland fanns också en politisk "efterblivenhet" att ta hänsyn till då landet under perioden 1967-74 var en militärdiktatur och demokratin även dessförinnan varit instabil i flera avseenden. Ett EU-medlemskap med de institutionella förpliktelser som detta innebar betraktades som stabiliserande för den nyvunna grekiska demokratin. Till saken hör att kommissionen avrådde från medlemskap på ekonomiska grunder. Folkväldet i Grekland har efter EEC-inträdet inte hotats men i socio-ekonomiskt avseende har relationen mellan landet och gemenskapen inte nämnvärt förändrats. Grekland är idag näst efter Irland EUs största nettobidragstagare. Skillnaden i BNP/capita mellan Irland och Grekland är mycket påtaglig och enligt Världsbankens senaste årsrapport (1997) ligger både Portugal och Spanien däremellan av de nuvarande EU-medlemsländerna.

Den europeiska gemenskapens tredje utvidgning ägde också den rum på 1980-talet i och med att Portugal och Spanien beviljades inträde år 1986. Därmed gavs ökad tyngd åt det sydeuropeiska inslaget i gemenskapens institutioner. Liksom Grekland präglades Portugal och Spanien påtagligt av sitt politiska förflutna. Båda länderna hade genomlidit en lång period av fascistisk diktatur och vid tiden för inträdet låg de i socialt och ekonomiskt avseende under genomsnittet för EG som helhet. Också i dessa länder har demokratin stabiliserats och markanta socio-ekonomiska framsteg gjorts. Medlemskapet för dessa relativt sett mindre ekonomiskt utvecklade länder framtvängde en solidarisk regionalpolitik inom EU genom upprättandet av strukturfonden vid sidan av jordbruksfonden.

I likhet med Irland och Grekland har således också Portugal och Spanien erhållit ett omfattande ekonomiskt stöd från gemenskapen. Både Spanien och Portugal tillhör emellertid fortfarande kategorin "länder under genomsnittet i socio-ekonomiskt avseende" och är också fortsatt nettobidragstagare från unionen, men på en något lägre nivå än både Irland och Grekland. Turordningen mellan länderna har således bibehållits och följt tidpunkten för inträde i gemenskapen. Ordningen speglar inte den socio-ekonomiska utvecklingsnivån för respektive land och sett i stort har heller inte stödet påverkats av den utvecklingsprocess stöden en gång skulle bidra till att initiera och i vissa fall också bidra till att igångsätta.

Vidare bör nämnas att som ett resultat av dels den markanta ökningen i arbetslöshet i så gott som samtliga EU-länder från 1970-talets mitt och framöver, dels utvidgningen sydöver, initierades inom EU ett gemensamt program för att bekämpa fattigdom och social utslagning, vilket efterhand har förstärkts. Hittills har tre fattigdomsprogram startats varav två är avslutade. Ett fjärde är under planering. Fattigdomsprogrammen riktar sig främst till regioner och områden som är hårt drabbade av arbetslöshet, social utslagning och likartade problem.

1985–1997

Vid tiden för den tredje utvidgningen tog integrationsprocessen på nytt fart med planen på att fullborda "den inre marknaden" – fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och personer – före år 1993. Från mitten av 1980-talet kom arbetsmarknadens parter – både de fackliga organisationerna och arbetsgivarsammanslutningarna – på ett helt annat sätt än tidigare att delta i det europeiska samarbetet och knyts till kommissionens dagliga verksamhet på de områden som berörs av denna utredning. Inte bara partssamarbetet utan också överstatligheten förstärktes på vissa områden genom antagandet av den s.k. Enhetsakten år 1986 som ett komplement till Romfördraget. Härvid infördes en beslutsordning som medgav majoritetsbeslut i stället för "enhällighet" i många frågor av betydelse också för de enskilda nationerna, dvs. den nationalstatliga suveräniteten inskränktes till förmån för gemensamma beslut i Bryssel. Arbetsmiljöfrågorna kom vid denna tid alltmer att hänskjutas från de enskilda länderna till gemenskapen och här kom arbetsmarknadens parter naturligt in i det institutionaliserade europasamarbetet. Också samarbetet på det vetenskapliga och tekniska området tog fart. Vid Maastricht-mötet år 1991 konkretiserades planerna på en politisk union med ökad utrikes- och säkerhetspolitisk samordning och med garantier för vissa grundläggande politiska och sociala rättigheter för EG-medborgare, liksom tanken på en ekonomisk och monetär union – EMU – med åtföljande övergång till en gemensam valuta och upprättandet av en gemensam centralbank. Storbritannien motsatte sig emellertid skrivningen om de gemensamma sociala förpliktelserna/rättigheterna varvid övriga elva medlemsländer upprättade ett fristående socialt protokoll för resten av gemenskapen. Ett annat resultat av Maastricht-mötet var att Danmark efter en folkomröstning först sade nej till unionen. Det danska folket sade "ja" till unionen i en andra omröstning efter det att Danmark fått sina formella undantag bekräftade vid toppmötet i Edinburgh 1992. Också Amsterdamfördraget kommer att bli föremål för en folkomröstning i Danmark.

Med åtgärderna för att förverkliga den "inre marknaden" tog också frågan om ytterligare utvidgning och fördjupning av nationssamarbetet i Europa ny fart vid slutet av 1980-talet och början av 1990-talet med ansökningar om medlemskap eller associering från en rad olika stater. Från 1984, då frihandeln med EFTA var genomförd vad gäller industriprodukter, förde EG samtal med denna organisation om olika former för fördjupat samarbete. Detta ledde fram till ett avtal år 1992 (det s.k. EES-avtalet) varigenom den inre marknaden gjordes tillgänglig även för dessa länder. Förhandlingarna om EES-avtalet blev till en förberedelse för den fjärde utvidgningen då Sverige den 1 januari 1995 tillsammans med Finland och Österrike inträdde i EU (den officiella beteckningen fr.o.m. 1993). Också Schweiz och Norge ansökte om medlemskap. Bara Norge fullföljde förhandlingarna men i en folkomröstning i landet underkändes avtalet. 1995 års nya medlemsländer – Finland, Sverige och Österrike – skiljer sig påtagligt från flera av de tidigare utvidgningarnas nya medlemsländer så till vida att den politiska demokratin har en lång historia och att de i socio-ekonomiskt avseende låg över genomsnittet i gemenskapen. Samtliga nya medlemsländer i den fjärde utvidgningen blev nettobidragsgivare inom EU.

EU:s utvidgning har som redan framgått inte enbart en historia om nationssamarbete. Till erfarenheterna av EU:s utvidgning hör t.ex. också relationen mellan könen och mellan generationerna. Redan i Romfördraget fastställdes principen om lika lön för män och kvinnor för lika arbete även om den vid denna tid i praktiken var starkt ifrågasatt i de dåvarande medlemsländerna. Från 1970-talets mitt och framåt har emellertid jämställdheten mellan kvinnor och män alltmer uppmärksamats inom gemenskapen. Här har en annan viktig EU-institution, EG-domstolen, varit av central betydelse för regelverkets utveckling. EU och kanske än mer majoriteten av dess medlemsländer har med ett fåtal undantag däremot inte gått i bräschen för det arbete som resulterat i t.ex. FN-deklarationen om barnens rättigheter. Tilläggas kan att Sverige efter anslutningsfördragets tillkomst år 1993 tillsatte en statlig utredning som behandlade konsekvenserna av ett medlemskap i EG med avseende på social välfärd och jämställdhet. Åtminstone från denna tidpunkt kan således jämställdhetsfrågan sägas ha intagit en central plats även i utvidgningsdiskussionen och kommer förmodligen än mer att så göra inför den femte utvidgningen.

Vid tidpunkten för den fjärde utvidgningens genomförande hade emellertid förberedelserna för EU:s femte utvidgning redan påbörjats i andra avseenden. Detta sker samtidigt med att sista handen läggs vid förberedelserna för den monetära unionens ikraftträdande med alla de osäkerheter den kan medföra inte minst på de områden som berörs av denna utredning.

2.3 Den sociala krisen i f.d. Östeuropa

Omfattningen av den nu påbörjade femte utvidgningsomgången har sitt upphov i sammanbrottet för Sovjetväldet i Östeuropa och Sovjetunionens interna sammanbrott kring sistlidna decennieskifte. Långt innan politiker och EU-tjänstemän hunnit förbereda några som helst genomtänkta anslutningsplaner för länderna i Central- och Östeuropa hade den allmänna opinionen i åtminstone Nordvästeuropa i praktiken vunnits för anslutningstanken och särskilt Östtysklands snabba inlemmande i gemenskapen via Förbundsrepubliken hade karaktären av exemplets makt. Att länderna i Östeuropa skulle gottgöras för 50 års ockupation är en konklusion som är nära till hands att dra av synsättet i en tämligen enstämmig press i Västeuropa vid tiden för den första Solidaritetregeringen i Polen, Berlinmurens fall och "sammetsrevolutionen" i Prag.

Omvandlingsprocessen i öst innebar inte bara en ekonomisk förändring med utslagning av olönsamma företag och åtföljande inflation, hög arbetslöshet och otrygghet särskilt för de äldre och andra icke arbetsföra i samhällen som präglats av stabilitet och social trygghet om än på en betydligt lägre nivå än som var fallet i Västeuropa. Minst lika mycket uppmärksamhet väckte de tydliga spåren av stagnation och förfall i Östeuropa: förslumning av fysisk miljö inklusive stora bostadsområden, miljökatastrofer med tydlig inverkan på befolkningens hälsotillstånd, bristfällig sjukvård och annan omsorg. De på ett sätt kanske allra största problemen uppenbarades i barnomsorgen. Här förevisades plötsligt en ren misär som ställde frågorna om barnens rättigheter på sin spets vid en tidpunkt då FN-deklarationen om barnens rättigheter från 1989 höll på att ratificeras i många länder.

Instabiliteten i Östeuropa fick vidare sitt mest långtgående uttryck i Jugoslaviens sammanbrott med krig och djupgående etniska motsättningar som följd. EUs och enskilda EU-medlemsländers ansvar eller snarare brist på ansvar i detta sammanhang är värt att hålla i minnet inför en diskussion av konsekvenserna av den nu aktuella östutvidgningen. Av länderna i forna Jugoslavien är idag endast Slovenien med i skaran av kandidatländer även om också Makedonien tillhör de länder som erhåller stöd från EU:s rekonstruktionsprogram (se avsnitt 2.8 nedan). På längre sikt finns här förstås en möjlighet till ytterligare ansökningar om EU-medlemskap och redan pågår ett stöd från EU:s sida till återbyggnaden i området som rimligtvis måste förstärkas så snart de rent militära insatserna har tonats ner. Särskilt EU-länder och kandidatländer i närområdet – Bulgarien, Rumänien, Slovenien och Ungern i först hand – kommer förmodligen att resa krav på ytterligare insatser också på det social- och arbetsmarknadspolitiska området för att stärka fredsprocessen och stabiliteten på Balkan.

Den sociala ordningens problem kan tacklas på olika sätt. Medan förbundsrepublikens institutioner och organisationer systematiskt arbetade sig in i Östtyskland steg för steg har de existerande nationella institutionerna i länderna i Central- och Östeuropa själva fått ta sig an de svåra problem som omvandlingsprocessen uppenbarade eller var upphovet till. Ett visst stöd utifrån av både multi- och bilateralt slag kom snabbt igång (se avsnitt 2.8 och 2.9 nedan). Även om flera av problemen angreps av de nationella instanser som hade till uppgift att hantera dem och inte är lika akuta som i början av 1990-talet kvarstår flera av dem och påverkar de existerande institutionernas kapacitet och möjligheter att uppfylla kraven från ett medlemskap i EU. Det förtjänar att tilläggas att också frivilliga organisationer av olika slag har givit viktiga bidrag till den sociala reformveksamheten i Central- och Östeuropa.

2.4 Exkurs: Turkiets och Cyperns medlemskap

Sedan lång tid tillbaka finns två vilande ansökningar om medlemskap i EG/EU: Turkiets och Cyperns. Vidare ansökte Malta om medlemskap (1990) men drog senare tillbaka sin ansökan. Likaså har Marocko ansökt om medlemskap (1987).

Dåvarande EEC tecknade associationsavtal med Turkiet redan år 1963, vari fastlades hur parterna skulle fördjupa sitt samarbete i tre etapper. Den tredje etappen skulle fullbordas med en tullunion vilken trädde i kraft så sent som den 1 januari 1996. Då hade Turkiet sedan länge ansökt om fullt medlemskap (1987) över vilket kommissionen yttrade sig i december 1989. I detta yttrande framhöll kommissionen dels att unionen då inte var redo för någon ny utvidgning, dels att den politiska och ekonomiska situationen i Turkiet var av den karaktären att det vore fruktlöst att påbörja medlemskapsförhandlingar genast. Kommissionen ifrågasatte dock inte landets valbarhet till medlemskap. Ministerrådet fattade beslut i enlighet med kommissionens yttrande i februari 1990. Vid ett associationsrådsmöte i april 1997 bekräftades Turkiets medlemskapsansökan och det faktum att landet skall bedömas enligt de s.k. Köpenhamnskriterierna (se nedan). Turkiet ingår dock inte i kretsen av de s.k. kandidatländerna för EU-medlemskap, eftersom dessa, till skillnad från Turkiet, har s.k. Europaavtal, aktuella länderyttranden samt deltar kontinuerligt i den s.k. harmoniseringsprocessen.

I sistnämnda avseende skiljer sig Turkiet från Cypern. Redan 1990 ansökte Cypern om medlemskap i EG och kommissionen lämnade ett positivt yttrande i juli 1993. Därefter har de europeiska stats- och rege-

ringschefernas råd vid sitt möte på Korfu 1994 beslutat att medlemsförhandlingar skall inledas med Cypern sex månader efter avslutad regeringskonferens, dvs. sex månader efter mötet i Amsterdam i juni 1997. Vid flera tillfällen har detta beslut senare bekräftats av Europeiska rådet. Förhandlingar kan inledas även om någon lösning på den långvariga konflikten på ön inte har nåtts, men bedömningen är att en politisk lösning av konflikten sannolikt medför att förhandlingarna kan avslutas tidigare.

2.5 Formen för och innehållet i utvidgningen österut

Redan innan EUs fjärde utvidgning formellt var avslutad gav Europeiska rådet vid sitt möte i Köpenhamn i juni 1993 startsignalen till den femte utvidgningen, genom att uttala att de genom s.k. Europaavtal av unionens associerade länder i Central- och Östeuropa som så önskade skulle kunna få bli medlemmar av unionen. Som redan nämnts i kapitel 1 rör det sig om följande länder: Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slovenien, Slovakien, Tjeckien och Ungern (Cypern ingår därtill som elfte land i denna förhandlingsrunda). Följande kriterier för medlemskap fastlades vid mötet.

1. Krav på en fungerande marknadsekonomi; kapacitet att hantera konkurrens- och marknadskrafter inom unionen.
2. Förmåga att uppfylla medlemskapets förpliktelser inklusive målen för en politisk, ekonomisk och monetär union.
3. Krav på ett demokratiskt rättssamhälle.
4. Krav på respekt för mänskliga rättigheter och skydd av minoriteter.

Vid rådets möte i Madrid två år senare (1995) uttalades vidare att den inledande fasen i förhandlingarna med kandidatländerna i Central- och Östeuropa skulle inledas samtidigt med förhandlingen med Cypern, dvs. sex månader efter det regeringskonferensen avslutats (juni 1997). Vidare fick kommissionen i uppdrag att ta fram yttranden över kandidatländerna, vilka presenterades en knapp månad efter Amsterdamkonferens avslutande (Agenda 2000, juli 1997). Då meddelades också vilka länder kommissionen ansåg att EU först skulle inleda förhandlingar med, en delning av kandidatländerna som den svenska regeringen avvisat, och kriterierna för denna rekommendation. Föreslagna som utvalda för en första omgång är Estland, Polen, Slovenien, Tjeckien och Ung-

ern. Rekommendationen kommer att behandlas vid ett möte med Europeiska rådet i Luxemburg i december 1997.

2.6 Demografiska och institutionella aspekter av östutvidgningen

Sammantaget har de fyra tidigare utvidgningarna medfört att gemenskapen gått från sex medlemsländer till femton – från länder med en befolkning på i runda tal 200 till närmare 370 miljoner invånare inklusive gamla Östtysklands 17 miljoner innevånare (denna oftast förbisedda utvidgning motsvarade i demografiska termer i det närmaste tillskottet från Grekland och Portugal). Den femte utvidgningen som nu står för dörren skulle, om den genomfördes i ett enda steg och alla kandidatländer inträdde, medföra att antalet medlemsstater ökar från 15 till 26. Några av dessa länder, bl.a. de baltiska, kommer att tillhöra unionens minsta – men inget land har så få invånare som Storhertigdömet Luxemburg – medan andra tillhör kategorin medelstora. Polen är störst bland kandidatländerna med sina 39 miljoner invånare vilket ungefär motsvarar Spaniens befolkningsstorlek. En eventuell femte utvidgning skulle om den genomfördes med omedelbar verkan innebära att EU tillfördes 110 miljoner invånare och således komma att omfatta 480 miljoner, vilket är nästan dubbelt så mycket som invånarantalet i USA. Både i termer av ökad befolkning och arbetskraftens förändring är detta den största utvidgningen i gemenskapens och unionens historia. Detta ställer stora krav på de gemensamma institutionerna och på både medlems- och kandidatländernas anpassningsförmåga.

Dels måste de nya medlemsländernas institutioner ha en kapacitet att klara av de krav som ett EU-medlemskap förutsätter i form av anpassning av gällande lagar och förordningar samt implementering av beslut som fattas på EU-nivå. Till detta institutionsbygge hör också att organisera arbetsmarknaden vilket också framgår av de europaavtal som nu existerar. Detta innebär också att allsidigt främja fungerande arbetsmarknadsrelationer och tillse att existerande fackliga rättigheter inklusive strejk- och lockouträten efterlevs i de nya medlemsländerna. Ett ur utvidgningssynpunkt helt nytt problem är att i dessa länder överhuvudtaget inga privata arbetsgivarorganisationer har existerat och att de som hittills etablerats uppvisar betydande svagheter bl.a. bristande legitimitet.

Institutionerna i kandidatländerna måste för att kunna klara EU-anpassningen få vissa ekonomiska resurser från gemenskapen bl.a. för att utbilda och höja kompetensen inom nu existerande myndigheter och

organisationer i kandidatländerna. Erfarenheten av tidigare stödsystem pekar på att särskild uppmärksamhet måste riktas mot de långsiktiga effekterna, dvs. att inte systemen på ett felaktigt sätt permanentas.

Dels måste EU:s egna institutioner förändras jämfört med vid tidigare utvidgningar. EU:s institutionella struktur har också på ett helt annat sätt kommit i förgrunden inför östutvidgningen. Den initiala målsättningen inför regeringskonferensen i Amsterdam i juni 1997 var att åstadkomma en djupgående reformering av de gemensamma institutionerna för att möjliggöra en smidig övergång till en union med 26 i stället för 15 medlemsländer men av detta blev intet.

Mycket tyder på att östutvidgningen i nuvarande skede inte leder fram till en grundläggande revidering av EU:s interna beslutsfattande och implementeringsstruktur. Alternativet är delvisa reformer som anpassar sig till en utvidgning i flera etapper. I detta ljus kan också kommissionens splittring av ansökarländerna ses. Olika former av övergångslösningar kan således stå för dörren – både inom EU och i förhållande till ansökarländerna.

I full skala och med det existerande institutionella ramverket i funktion kommer gemenskapen att få en tydlig central- och östeuropeisk slagsida på samma sätt som tidigare utvidgningsprocesser kantrat åt andra håll. Skillnaden mot tidigare utvidgningar är dock att långt fler länder än tidigare är aktuella och detta inom ramen för ett system som även fortsättningsvis bygger på nationerna som grundläggande beståndsdelar. Förhandlingsstarten sker vid en tidpunkt då de tidigare medlemmarna har bakom sig en period av intensifierat samarbete på vissa områden samtidigt som de står i färd med att på ett annat område ge sig i kast med en ännu mer djupgående integration – den monetära.

2.7 Traditionella institutioner och utvidgningsstrategier

Vid tidigare utvidgningar har anslutningsavtal träffats mellan gemenskapen/unionen och ansökarlandet/länderna. Utgångspunkten är att de senare ansluter sig till EU:s fördrag och övriga regelverk. Anslutningsfördragen har också kombinerats med särskilda anslutningsvillkor vilka kan innehålla övergångslösningar som bl.a. tar hänsyn till den ekonomiska och sociala nivån i landet/länderna. Syftet har bl.a. varit att ge de nya medlemsländerna mer tid att anpassa den inhemska lagstiftningen och de inhemska organisationsförhållandena till EU:s. Också personers fria rörlighet mellan länderna har berörts av övergångslösningar av

denna typ. Hittills har i princip sådana övergångslösningar medgetts för en period av fem år och i något fall upp till tio år.

T.ex. när Portugal och Spanien anslöts till gemenskapen år 1986 var de i vissa avseenden endast partiellt anslutna före år 1993. Bl.a. den fria rörligheten för personer var delvis undantagen vilket innebar att det beträffande medborgare i de övriga medlemsstaterna respektive portugiska och spanska medborgare kunde upprätthållas nationella bestämmelser eller bestämmelser som var en följd av bilaterala överenskommelser i vilka det krävdes förhandsgodkännande för s.k. arbetskraftsinvandring. Mellan Portugal och Spanien å ena sidan och Storhertigdömet Luxemburg å den andra, var tiden för bibehållande av de nationella bestämmelser som reglerade invandringen för medborgare i Luxemburg respektive Portugal och Spanien förlängd till och med utgången av år 1995. Inskränkningen i den fria rörligheten gällde dock inte portugiska eller spanska medborgare som redan var bosatta i de andra medlemsländerna och ej heller deras familjemedlemmar. Etableringsfriheten för egenföretagare och reglerna för den fria rörligheten för tjänster var inte berörda. Enligt detta anslutningsfördrag ankom det på Europeiska rådet, med en av kommissionen framtagen rapport som grund, att undersöka hur resultatet från tillämpningen av undantagen från den fria rörligheten för personer hade fallit ut, och i anslutningsfördraget öppnades en möjlighet för rådet att genom enhälligt beslut anta nya bestämmelser för en anpassning av övergångsreglerna till EG-fördraget.

Möjligheten av övergångslösningar som på kortare eller längre tid uppskjuter ett fullt ikraftträdande av medlemskapet på vissa områden kan naturligtvis också visa sig lämplig som modell för en kommande östutvidgning. Till skillnad från tidigare utvidgningar handlar det denna gång om länder som tills helt nyligen präglats av ett annat ekonomiskt system även om det finns vissa likheter med några av de tidigare nytillkomna medlemsländerna vad gäller den auktoritära styresformen. Den socio-ekonomiska utvecklingsnivån är emellertid betydligt lägre jämfört också med några av ovannämnda nya medlemsländer som även de befann sig under det socio-ekonomiska genomsnittet för gemenskapen. Kommissionen har redan antytt att de övergångslösningar som nu kan komma ifråga för de nya medlemsländerna kommer att bli annorlunda än de som hittills förhandlats fram och de senare kan också av detta skäl inte användas som något egentligt föredöme för kommande anslutningsfördrag.

2.8 EU:s förhållningssätt till kandidatländerna 1990–97

Redan i slutet av 1980-talet började förhoppningar om EU-medlemskap spira i vissa länder i Central- och Östeuropa. Utvecklingen av det folkliga stödet för EU-medlemskap i kandidatländerna belyses i en uppsats som ingår i Bilagedelen till betänkandet.

År 1990 då Sovjetunionen fortfarande existerade som stat erbjöd EG flera av de nuvarande kandidatländerna att ingå handels- och samarbetsavtal med gemenskapen som ett första steg på vägen mot medlemskap. EU-utvidgningen har ur säkerhetspolitisk synvinkel förvisso varit mindre kontroversiell än NATO:s utvidgning men komplikationerna vid integrationsprocessens start var stora då betydande hinder för östhandeln främst motiverade av att militära skäl förelåg alltsedan Marshallhjälpens tillkomst.

Samma år erhöll kommissionen mandat att inleda förhandlingar med Polen, Ungern och Tjeckoslovakien om associationsavtal, s.k. Europavtal och något år senare fick den också liknande mandat att inleda förhandlingar med övriga central- och östeuropeiska länder om sådana avtal. Det snabba agerandet när det gäller att inlemma de forna COMECON-länderna i den europeiska integrationsprocessen var mycket medvetet från EU:s sida. Från början markerades kraven på en omedelbar övergång till marknadsekonomi. Avtalen innebar att ansökarländerna omfattades av särskilda strategier för förberedelser för medlemskapet i unionen. Denna strategi omfattar bl.a. deltagande i möten med EU-länderna i anslutning till ministerrådsmöten samt bistånd till medlemskapsförberedelser och EU-anpassning i form av förberedelser för deltagande i den inre marknaden med fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital.

Redan 1989 startade EU det s.k. PHARE-programmet. Vid startpunkten innefattades emellertid endast Polen och Ungern (därav namnet: P som i Polen och H som i engelska Hungary – ARE Aid for Restructuring of the Economies) men i takt med att förändringarna spred sig i Östeuropa kom fler länder att omfattas av programmet. Sedan 1993 riktar det sig till samtliga central- och östeuropeiska kandidatländer jämte Albanien och Makedonien. Målet är att bidra till marknadsekonomins etablering och stabila villkor för det politiska styret. I stödet ingår bistånd till utveckling av en privat varu- och tjänsteföretagssektor, jordbruksreformer, olika typer av infrastrukturinvesteringar inklusive miljö och kärnkraftssäkerhet samt förändringar av den offentliga sektorn inklusive sysselsättningspolitiken och välfärdssystemet i bred bemärkelse. Kunskapsöverföring har präglat PHARE-programmets

första verksamhetsår. T.ex. kan nämnas att för att hantera den arbetslöshet som blev en följd av övergången till marknadsekonomi har PHARE deltagit i uppbyggnaden av arbetslöshetsförsäkringar i flera Central- och östeuropeiska länder.

Som ett komplement till det övergripande PHARE-programmet har EU antagit ett mindre program för insatser inriktade enbart mot det sociala trygghetssystemet: Consensus. Liksom PHARE bygger Consensus på idén om samverkan mellan ett eller flera medlemsländer och ett eller flera kandidatländer. Representanter för kandidatländerna har aktivt dragits in i beslutsprocessen. Consensus har varit inriktad på mindre och medelstora projekt och haft en mer decentraliserad beslutsstruktur än PHARE. Både PHARE och Consensus har satt upp lokala kontor, oftast i anslutning till EU-representationen, i Central- och Östeuropa, vanligtvis i huvudstäderna. Också Consensus handlar främst om kunskapsöverföring och expertmedverkan vid moderniseringen av existerande sociala trygghetssystem och uppbyggnaden av t.ex. en aktiv arbetsmarknadspolitik.

EU har också startat det s.k. TACIS-programmet för utvecklings-samarbete med de forna regionerna bakom järnridån. TACIS omfattar också de baltiska staterna och stöder bl.a. ett utbyte på kommunal nivå.

Andra närbesläktade insatser från främst EU:s sida är tillkomsten av Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling (EBRD) med säte i London.

EU hittills haft initiativet i den integrationsprocess österut som startade åren 1989-91. Även om kandidatländerna aktivt dragits in i beslutssprocessen om stödet till moderniseringen av Central- och Östeuropa råder det knappast någon tvekan om att det i slutändan är EU som finansiär som haft ett avgörande inflytande över besluten om vilka projekt som skall genomföras eller ej. Samtidigt har resurserna varit relativt begränsade jämfört t.ex. med det tyska biståndet till Ryssland som kompensation för utrymningen av f.d. Östtyskland.

2.9 Svenskt stöd

Också från svensk sida har deltagandet i den central- och östeuropeiska omvandlingsprocessen prioriterats med målsättningen att stödja etablerandet av fungerande marknadsekonomier och utvecklingen av demokratiska samhällsystem. Medan Sverige ännu stod utanför den europeiska gemenskapen påbörjades ett bilateralt biståndsarbete med särskild inriktning på länderna runt Östersjön och detta arbete har fortsatt efter inträdet i EU. I regeringens propositioner 1994/95:160 och 1995/96:153 uttrycktes målsättningarna med biståndet vara att:

1. främja en säkerhetsgemenskap
2. fördjupa demokratins kultur
3. stödja en hållbar ekonomisk utveckling
4. samt stödja en miljömässigt hållbar utveckling.

Till dessa målsättningar skall också fogas idén att låta närområdet, dvs. de tre baltiska staterna, Polen och Ryssland ta största delen av insatserna, vilket också har skett. Tonvikten i detta samarbete har legat på miljö- och energisatsningar, men också utbildningssektorn har erhållit medel bland annat i form av stipendier både till svenska och utländska studenter och forskare, stöd till uppbyggnaden av en juridisk högskola i Riga och stipendier till både svenska och utländska studenter och forskare (t.ex. de s.k. "Visbystipendierna"). Många svenska organisationer, institutioner och myndigheter är indragna i detta arbete och ett flertal finansieringskällor bedriver stor aktivitet på området, inte minst SIDA.

Parallellt med Sveriges bilaterala stöd till länderna i Central- och Östeuropa har också det multilaterala sambetet utvecklats både inom ramen för EU – PHARE, Consensus m.fl. – och inom andra former för internationellt samarbete bland annat genom stöd till UNDPs verksamhet i region.

Efter det s.k. Visbymötet år 1996 har den svenska regeringen ytterligare förstärkt ansträngningarna att stödja utvecklingen i Östersjöområdet och ytterligare medel till svenskt bistånd i närregionen har därefter beslutats av riksdagen. Ett nytt toppmöte i Östersjöområdet kommer att äga rum i januari 1998 varvid en rapport om den organiserade brottsligheten i området kommer högst upp på dagordningen. Utredningen har inhämtat att det från svensk sida finns planer att föreslå en fortsättning på detta samarbetet i form av en rapport om möjligheterna att förbättra handel, investeringar och ekonomisk utveckling i regionen.

2.10 Avslutning

I detta kapitel har ett försök gjorts att relatera frågorna kring rörlighet, arbetsliv, jämställdhet och social trygghet till den kombinerade integrations- och utvidgningsprocessen både historiskt och i nuet. Dessa frågor ingår i en större helhet av framtida utmaningar. Integrations- och utvidgningsprocessen går både på bredden – fler länder – och på djupet – mer omfattande samverkan på fler områden.

Östutvidgningen är bara en svårgripbar aspekt av en pågående förändringsprocess inom den europeiska unionen. Minst lika oviss är frå-

gan om effekterna av den eventuella europeiska monetära unionen. Inte heller kommer den på många sätt nya frågan kring effekterna av Tysklands förändrade position i gemenskapen efter återföreningen av Väst- och Östtyskland att närmare granskas i detta betänkande. Formellt har Tysklands position inom gemenskapen inte förändrats efter 1989/90 trots att landet idag är det befolkningsmässigt största och klart skiljer sig från de länder som tidigare var jämbördiga med gamla Västtyskland. Men "svaren" på samtliga tre ovannämnda "storfrågor" – östutvidgningen, valutaunionen, och det nya Tyskland – hänger naturligtvis intimt samman och "svaret" på en av dem kan inte tänkas fullt ut utan att de andra "svaren" tas i beaktande.

Amsterdammötet gav bara ett tämligen begränsat svar på frågan om EU:s framtida institutionella och finansiella struktur efter en omfattande utvidgning med nya medlemsstater i Central- och Östeuropa. Vad gäller de finansiella aspekterna av en östutvidgning har utredningen ovan pekat på att förändringsbenägenheten inom den hittillsvarande unionen varit låg. De länder som en gång blev nettobidragsmottagare är fortfarande detta. Jordbrukssubventionerna – dvs. den socialpolitik som innebär ett överstatligt socialt skyddsnät för bönderna – dominerar fortfarande EU:s budget och skulle i än högre grad göra så om samma regler tillämpas efter en ny utvidgningsomgång. Det är anmärkningsvärt att EU inte förmått justera de ekonomiska stödrelationerna mellan EU och medlemsländerna trots att de socio-ekonomiska förhållandena och relationerna mellan länderna påtagligt förändrats under den tjugofemårsperiod som gått sedan nya medlemmar för första gången tillfördes "de inre sex".

Däremot bekräftade Amsterdammötet tidigare beslut om att starta förhandlingar med kandidatländerna. I juli 1997 kom så kommissionens rekommendation att inleda förhandlingar med fem av de elva kandidatländerna: Estland, Polen, Slovenien, Tjeckien och Ungern. Den svenska regeringen har vidhållit sin uppfattning att förhandlingsstarten bör vara gemensam för samtliga elva ansökarländer. Också andra medlemsstater stöder denna uppfattning (oktober 1997).

Under östutvidgningens första skede – vid själva omställningsprocessens början då ännu inga formella Europaavtal slutits – betonades starkt införandet av marknadsekonomi från västs sida. I mångt och mycket var omvandlingsprocessen i öst en revolution underifrån med tydliga demokratiska inslag – en person, en röst – även om formerna ännu inte alltid var funna. Också när Europaavtal skrevs var betoningen på marknadsekonomins etablering mycket påtaglig även om de demokratiska formernas stabilitet började uppmärksammas. Senare började de sociala rättigheterna så smått åter komma i blickpunkten – särskilt

de icke arbetsföras – främst barns, handikappades och de äldres – svåra situation.

Från Amsterdammötet kan också noteras att det sociala protokollet blev en del av unionsfördraget – dvs. Storbritannien accepterade de ”sociala delarna” av Maastrichtöverenskommelsen – samt att också sysselsättningsfrågorna intog sin plats i fördragstexten. Detta innebär att frågorna kring personers fria rörlighet, arbetsmiljö, jämställdhet och social trygghet inför östutgivningen måste ges en mer grundlig behandling med åtföljande institutionella och finansiella konsekvenser än vad som skett vid tidigare utvidgningar av gemenskapen. Detta gäller inom gemenskapen men också i kandidatländerna.

Varje utvidgning som omfattat länder under unionens socioekonomiska genomsnitt har medfört att omfördelningsåtgärder vidtagits inom ramen för det europeiska samarbetet. Också inför östutvidgningen måste dessa frågor upp på bordet särskilt med tanke på att i Amsterdammfördraget slås fast att EU skall ha som mål att ”främja väl avvägda och varaktiga ekonomiska och sociala framsteg och en hög nivå i fråga om sysselsättning”.

3 Ett medlemskap i EU – dess innebörd och konsekvenser

3.1 Samarbetet inom Europeiska unionen – grundläggande regelverk

Samarbetet inom den Europeiska unionen bygger på ett antal fördrag som slutits mellan medlemsländerna (faktaruta 3.1). De för den inre marknaden grundläggande rättsreglerna med fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital. finns i EG-fördraget. Nya grundregler för samarbetet på en lång rad områden har tillkommit genom Amsterdamfördraget från juni 1997. Det gäller bl.a. sysselsättningen, öppenheten inom unionen, jämställdheten och det socialpolitiska området. Det gäller också hur man skall skapa en fullständig fri rörlighet för personer inom EU och en effektivare brottsbekämpning. Med hänsyn till att medlemsländer måste godkänna Amsterdamfördraget och till beredningstiderna i olika länder beräknas det inte att kunna börja gälla förrän tidigast under 1998.

Faktaruta 3.1

EU:s fördrag
– Fördraget om upprättandet av Europeiska kol- och stål gemenskapen (Parisfördraget 1951)
– Fördraget om upprättandet av Europeiska Gemenskapen (Romfördraget 1957, numera EGfördraget)
– Fördragen om upprättandet av Europeiska Atomenergigemenskapen (Euratomfördraget 1957)
– Fördraget om Europeiska unionen (Unions- eller Maastrichtfördraget 1992)
– ”Amsterdamfördraget (1997)”.

Övriga grundläggande fördrag såsom enhetsakten (1987) innehåller tillägg eller ändringar i de tre förstnämnda fördragen.

EG-rätten utgörs förutom av fördragen och med stöd av fördragen meddelade förordningar och direktiv etc. även av EG-domstolens praxis. Fördragen utgör s.k. primärrätt och den lagstiftning som beslutas av institutionerna, som förordningar och direktiv, sekundärrätt (Faktaruta 3.2). EG-förordningar är direkt gällande och skall inte införlivas i nationell rätt. Med direkt effekt avses att bestämmelserna grundar rättigheter eller skyldigheter för enskilda som kan åberopas inför domstolar och andra myndigheter i medlemsstaterna. Enligt artikel 189 tredje stycket i EG-fördraget skall ett direktiv med avseende på det resultat som skall uppnås vara bindande för varje medlemsstat till vilket det är riktat, men överlåta åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för hur detta skall uppnås. Beslut avser mer begränsade frågor än direktiv och kan – i likhet med förordningar, men i motsats till direktiv – rikta sig mot enskilda rättssubjekt. Besluten förutsätter i allmänhet någon nationell genomförandeåtgärd.

Faktaruta 3.2

EG:s sekundärrätt		
Rättsakt	Tillämpning	Beslutsfattare
Förordning	Generell tillämpning och bindande i sin helhet och direkt tillämplig i alla medlemsstater.	Europaparlamentet och rådet gemensamt, rådet, kommissionen.
Direktiv	Bindande rättsakt i fråga om det resultat som skall uppnås – medlemsländer kan välja form och metod för detta.	Europaparlamentet och rådet gemensamt, rådet, kommissionen.
Beslut	Bindande för den eller dem som det riktar sig till.	Europaparlamentet och rådet gemensamt, rådet, kommissionen, EG-domstolen.
Rekommendationer	Icke-bindande rättsakt.	Europaparlamentet och rådet gemensamt, rådet, kommissionen.
Resolutioner	Icke-bindande rättsakt.	Europaparlamentet och rådet gemensamt, rådet, kommissionen.

3.2 Grundläggande drag i EG-rätten

För analysen av konsekvenserna av utvidgningen av unionen kan det vara lämpligt att först kort erinra om några grundläggande drag och principer i EG-rätten.

Harmoniserade regler

Artiklarna 100 och artikel 100a i EG-fördraget är grunden för en harmonisering av medlemsländernas lagstiftning i syfte att uppnå gemensamma regler för sådana områden som direkt inverkar på upprättandet eller funktionen av den inre marknaden. Förslagen till lagharmonisering skall utgå från en hög skyddsnivå i fråga om hälsa och säkerhet, samt miljö- och konsumentskydd (artikel 100a.3). Ett medlemsland kan i princip inte avvika från de regler som beslutas med stöd av de nämnda artiklarna (s.k. totalharmoniserade regler) och tillämpa strängare krav. Krav på hälsa och säkerhet i arbetet får också betydelse för harmoniseringen av lagstiftningen på produktområdet, dvs. när det gäller den fria rörligheten för varor. Den får därmed konsekvenser även för arbetsmiljön.

Artikel 100 är grunden för flera EG-rättsakter inom det socialpolitiska området och ger rådet befogenhet att enhälligt besluta om regler som närmar medlemsländernas nationella regler till varandra på detta område. När det gäller personers fria rörlighet är det inte enbart en fråga om att avskaffa direkta hinder mot rörligheten, utan även att påverka sådana omständigheter som kan avhålla människor från att flytta mellan länderna. Härigenom kan också negativa sociala effekter av den ökande konkurrensen på den inre marknaden till följd av skillnader i nationell lagstiftning undanröjas.

Solidaritetsprincipen m.m.

Enligt artikel 5 EG-fördraget skall medlemsstaterna vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av fördraget eller av åtgärder som vidtagits av gemenskapens institutioner (den s.k. solidaritets- eller samarbetsförpliktelsen). Att inte i tid på ett riktigt sätt införliva ett direktiv med nationell rätt utgör ett brott mot båda dessa bestämmelser. Samarbetsförpliktelsen innebär att EG-rätten och dess uttolkning av domstolen skall vara vägledande vid tolkning och tillämpning av nationell rätt.

Proportionalitetsprincipen

Proportionalitetsprincipen innebär att de nationella villkor som kan hindra eller göra det mindre attraktivt att utöva de fyra grundläggande

friheterna som garanteras i EG-fördraget skall uppfylla fyra förutsättningar för att vara tillåtna enligt den praxis EG-domstolen utvecklat. De skall vara tillämpliga på ett icke-diskriminerande sätt, de skall framstå som motiverade med hänsyn till ett trängande allmänintresse, de skall vara ägnade att säkerställa förverkligandet av den målsättning som eftersträvas genom den vidtagna åtgärden och de skall inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå denna målsättning (jfr även artikel 3b EG-fördraget). I sista hand är det EG-domstolen som avgör om en vidtagen åtgärd står i strid med EG-fördraget.

Mänskliga rättigheter

EG-rätten vilar på erkännandet av grundläggande mänskliga rättigheter. En hänvisning till Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna görs i artikel F i Unionsfördraget. Genom Amsterdamfördraget införs en hänvisning även till Europarådets sociala stadga i ett nytt fjärde stycke i Unionsfördragets ingress.

3.3 Ett medlemskap innebär anslutning till det gemensamma regelverket

Utgångspunkten för medlemskap i den Europeiska unionen är att ansökarlandet/länderna ansluter sig till fördragen och den gemensamma sekundärlagstiftningen genom att genomföra dessa bestämmelser i den nationella lagstiftningen. Såväl ett medlemskap i EU som avtalet om det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) innefattar att man ansluter sig till de grundläggande principerna i EG-fördraget när det gäller fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital. Den inre marknaden innebär att de nationella hindren för de fria rörligheterna över gränserna skall undanröjas. Konkurrensen får inte snedvridas. Strama konkurrensregler är därför en annan väsentlig förutsättning för den inre marknaden. Reglerna om den fria rörligheten gäller däremot inte rent interna förhållanden och de måste avse någon form av ekonomisk verksamhet. Som en central princip för den inre marknaden gäller dessutom att varje diskriminering på grund av nationalitet är förbjuden inom EG-fördragets tillämpningsområde.

3.4 Fri rörlighet för personer och tjänster fundamentalt inom EU

Arbetskraftens fria rörlighet är en av hörnstenarna i den inre marknaden. De regelverk som utvecklats i detta syfte gäller främst tre områden: den gemensamma arbetsmarknaden, social trygghet för dem som flyttar mellan länderna samt ömsesidigt erkännande av examina och behörighetsbevis. Artikel 3c), artikel 6, artikel 7a) och artiklarna 48–66 i EG-fördraget anger fri rörlighet för personer som en grundläggande princip i gemenskapslagstiftningen. Genom Maastrichtfördraget infördes en ny, andra del av EG-fördraget om ett unionsmedborgarskap. I artikel 8a föreskrivs att varje unionsmedborgare skall ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i EG-fördraget och i bestämmelserna om genomförandet av fördraget. Det grundläggande syftet med den fria rörligheten är ekonomiskt.

Bestämmelserna om arbetstagarnas fria rörlighet och sociala trygghet i artikel 48–51 i EG-fördraget hör nära samman med de socialpolitiska reglerna. Socialpolitiken innefattar arbetsmarknadspolitik, arbetsrätt i vidsträckt betydelse, dvs. den inkluderar arbetsmiljö och jämställdhet mellan kvinnor och män, socialförsäkringar och social trygghet, åtgärder för att förhindra utslagning och för att integrera svagare grupper i samhället, såsom äldre och handikappade. Artikel 117–122 i EG-fördraget reglerar frågor som hänger samman med bl.a. arbetsmiljö och social trygghet för migrerande arbetstagare, jämställdhet m.m.

För att kunna analysera konsekvenserna av en utvidgning är det angeläget att kortfattat erinra om det gemensamma regelverk som gäller den fria rörligheten för personer och om den sociala dimensionen av den inre marknaden. Redovisningen gör inte anspråk på att vara uttömmande för vart och ett av de aktuella områdena, utan visar huvud dragen i EG-rätten och den praxis som utvecklats. I de fall tillägg eller ändringar till EG-fördraget skett genom Amsterdamfördraget redovisas dessa under respektive avsnitt, men redogörelsen i övrigt bygger på den aktuella lydelsen av EG-fördraget.

3.5 Diskrimineringsförbud och krav på likabehandling

Artikel 6 i EG-fördraget innehåller ett generellt förbud mot diskriminering på grund av nationalitet inom EG-fördragets tillämpningsområde. Förbudet avser såväl direkt som indirekt diskriminering. Diskrimine-

ringsförbudet återfinns även i de mer preciserade reglerna om fri rörlighet för personer i artiklarna 48, 52, 59 och 60 EG-fördraget. Det finns dessutom bestämmelser om icke-diskriminering i den sekundär-rätt som reglerar den fria rörligheten för skilda kategorier personer och den sociala tryggheten för arbetstagare. Att artikeln bara gäller inom EG-fördragets tillämpningsområde har tolkats så att regeln endast kan åberopas av ekonomiskt aktiva personer. Proportionalitetsprincipen används när det gäller att pröva om undantag från likabehandlingsprincipen kan medges. EG-domstolen har uttalat att proportionalitetsprincipen måste iaktas när man bestämmer undantag från en individuell rättighet som den om likabehandling av personer. Undantag från likabehandlingsprincipen får inte gå längre än vad som är objektivt nödvändigt för att uppnå kravet på t.ex. allmän säkerhet.

Genom Amsterdamfördraget har en utvidgning av begreppet icke-diskriminering gjorts i och med införandet av artikel 6a. Rådet kan på förslag från kommissionen vidta lämpliga åtgärder för att bekämpa diskriminering på grund av kön, ras, etniskt eller socialt ursprung, religion, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.

3.6 Den sociala dialogen

3.6.1 Avtalet om socialpolitik blir en del av EG-fördraget

Den sociala dimensionen blev ett begrepp i samband med genomförandet av den inre marknaden för åtgärder som syftar till att motverka negativa sociala effekter av den ökade konkurrensen på denna inre marknad och till att främja en positiv utveckling på det sociala området. Social trygghet för de medborgare som flyttar, liksom ömsesidigt erkännande av examina är viktiga ingredienser i den sociala dimensionen. I december 1989 antog 11 (undantaget Storbritannien) av EU:s medlemsstater, Gemenskapens stadga om arbetstagarnas grundläggande sociala rättigheter (den sociala stadgan) som är ett icke-bindande dokument. Genom stadgan har grunden lagts för att förverkliga den sociala dimensionen. Centralt är också samarbetet på jämställdhetsområdet, arbetsrätts- och arbetsmiljöområdet samt utvecklingen av dialogen mellan med arbetsmarknadens parter. Gemensamma åtgärder skall förhindra en snedvridning av konkurrensen på arbetsmarknaden och mellan företagen. Därutöver inrymmer den sociala dimensionen åtgärder

kopplade till en strävan att minska de sociala obalanserna inom unionen, liksom åtgärder till stöd för ungdomar, äldre och funktionshindrade på arbetsmarknaden.

Det utvidgade samarbetet på arbetsmarknads- och det sociala området sker ännu så länge inom ramen för Avtalet om socialpolitik – fogat till Unionsfördraget – och det sker mellan 14 av de femton medlemsstaterna (Storbritannien undantaget). Kommissionen har genom Avtalet om socialpolitik en skyldighet att samråda med arbetsmarknadens parter innan förslag läggs till ny lagstiftning på det arbetsrättsliga området. Arbetsmarknadens parter ges också möjlighet att träffa avtal på unionsnivå. I avtalet slås vidare fast att en medlemsstat kan överlåta åt arbetsmarknadens parter att införliva direktiv i den nationella rättsordningen genom kollektivavtal.

Rådet kan med kvalificerad majoritet besluta om minimikrav på områden som rör arbetsmiljö, hälsa och säkerhet, arbetsvillkor, information till och samråd med arbetstagarna, lika möjligheter för och behandling av kvinnor och män, inträde på arbetsmarknaden av personer som står utanför denna (artiklarna 2.1 och 2.2).

Genom enhälliga beslut kan rådet dessutom besluta om social trygghet och socialt skydd för arbetstagarna, skydd för arbetstagarna när deras anställning hävs, företrädanden och kollektivt tillvaratagande av arbetstagarnas och arbetsgivarnas intressen inbegripet medbestämmande. Bestämmelserna i artikel 2 i avtalet är inte tillämpliga på löneförhållanden, föreningsrätt, strejkrätt och lockout. Dessa frågor är uttryckligen undantagna från det område där avtalet ger institutionerna befogenheter att besluta om åtgärder. I artikel 4 utvecklas tanken på europeiska kollektivavtal. Om arbetsmarknadsparterna önskar det kan dialogen mellan dem på gemenskapsnivå leda till avtalsförhållanden, inklusive ingående av avtal (artikel 4.1).

Avtalet om socialpolitik har genom Amsterdampfördraget arbetats in i EG-fördragets artiklar 117–120, samtidigt som kampen mot arbetslösheten samordnas mellan EU:s medlemsländer och en ny avdelning om sysselsättning förs in i EG-fördraget (efter avdelning VI). Storbritannien har dessutom förklarat att man är beredd att ansluta sig till det nya fördraget och också att anta de direktiv som utarbetats med stöd av artiklarna.

3.6.2 Arbetsrätten inom EU

Arbetsrätten faller i huvudsak under den nationella kompetensen. Det finns dock redan inom det nuvarande EU viktiga skiljelinjer mellan de olika medlemsländernas arbetsrättsliga system, liksom i synen på ar-

betsrätten och därmed sammanhängande frågor. En mycket grov indelning ger tre olika arbetsrättsliga modeller; den kontinentala, den anglosachsiska och den nordiska. Skillnaderna mellan länderna inom varje grupp kan dock vara avsevärda och indelningen i grupper syftar endast till att tydliggöra vissa utmärkande drag. Vid en utvidgning kommer de arbetsrättsliga modellerna att öka genom kandidatländernas olika system. Dessa olikheter mellan medlemsstaternas nationella arbetsrättsliga regler utgör potentiella hinder för att realisera de fyra friheterna, eftersom arbetsrättsliga regler vanligen på något sätt medför kostnader, och därmed snedvrider konkurrensen. För att undvika detta har gemensamma regler om arbetsrätten utfärdats på vissa begränsade ämnesområden. Ännu så länge har emellertid närhetsprincipen som innebär att gemensamma lösningar på gemenskapsnivå endast skall tillgripas då frågan inte går att lösa på nationell nivå haft företräde på arbetsrättens område.

I syfte att skydda de anställda och avlägsna skillnader mellan ländernas arbetsrättslagstiftning för att främja konkurrensen har antagits direktiv 75/129/EEG om kollektiva uppsägningar, direktiv 77/187/EEG om skydd av arbetstagares rättigheter vid överlåtelse av företag och direktiv 91/533/EEG om arbetsgivares skyldighet att informera arbetstagare om innehållet i anställningsavtalet. Dessutom har anställningsvillkor för t.ex. deltidsanställda och tidsbegränsat anställda också varit föremål för lagstiftningsförsök för att tillerkänna dem i princip samma rättigheter, samma sociala och andra förmåner som heltidsanställda. Dessa anställningsformer har genom direktiv 91/383/EEG garanterats lika rättigheter beträffande hälsa och säkerhet som tillsvidareanställda. Direktiv 92/85/EEG om skydd för gravida och ammande arbetstagare förbjuder bl.a. uppsägning på grund av graviditet och mödraledighet samt skyddar arbetstagarens lön vid omplacering på grund av graviditet.

När det gäller den kollektiva arbetsrätten har EU i huvudsak överlåtit åt de enskilda staterna att själva reglera dessa frågor. Beträffande förenings- och förhandlingsrätt och rätt att vidta stridsåtgärder avser inte kommissionen att föreslå några gemensamma regler, trots att dessa friheter nämns som vitala i den sociala stadgan. I avsnittet om socialpolitik anges uttryckligen att detta inte är tillämpligt på löner, föreningsrätt, strejkrätt och rätt till lockout. Direktivet 94/95/EG om europeiska företagsråd som tillkom 1994 är hittills det enda direktivet inom den kollektiva arbetsrätten.

3.6.3 Skyddsaspekter mot social dumpning

En särskild sida av den fria rörligheten är att det kan uppstå konkurrens mellan arbetstagarna genom att dessa bjuder under varandra när det gäller arbetsgivarens kostnader för arbetskraft, s.k. social dumpning. Frågan om konkurrens på arbetsmarknaden är komplicerad ur EU-perspektivet där konkurrensens fördelar så tydligt betonas, men man ser också problemet med otillbörligt utnyttjande av billig arbetskraft så att det sker en snedvridning av konkurrensen.

En fråga som skapat stor osäkerhet inom unionen är vilka bestämmelser som skall reglera arbetstagarnas förhållanden vid tillfälligt arbete i ett annat medlemsland. Oklarheten och medlemsländernas skilda regleringar på detta område har uppfattats som ett hinder bl.a. för de fria tjänsterörelserna (jfr bl.a. Rush/Portuguesa-målet C-113/89 [1990] REG I s. 1417).

3.6.4 Utstationeringsdirektivet

I Europaparlamentets och rådets direktiv nr 96/71/EG av den 16 december 1996 om utstationering av arbetstagare med tillhandahållande av tjänster har man tagit ett första steg mot harmoniserade minimirättigheter för arbetstagare. Direktivet är tillämpligt vid utstationering mellan medlemsländerna som sker inom ramen för ett övernationellt tjänsteutbud. De skall gälla vid bygnads- och anläggningsarbeten som anges i bilaga till direktivet. Bestämmelserna skall förhindra förfaranden på arbetsmarknaden som leder till en osund konkurrens mellan inhemska och utländska företag och som på längre sikt kan ha en skadlig inverkan på de ekonomiska friheterna inom EU. Att arbetstagarnas rättigheter respekteras uppges vara en förutsättning för ett sunt konkurrens klimat. Arbetstagaren kommer genom de nya reglerna i åtnjutande av den arbetsrätt och det skydd som gäller i värdstaten i fråga om bl.a. arbetstid, semester, minimilön, arbetarskydd, havandeskap, barnarbete och diskriminering inom de nyss nämnda områdena. Direktivet är tillämpligt i situationer där arbetstagaren är anställd i sitt hemland och det inte uppkommer ett nytt anställningsavtal med ett företag som är etablerat i värdlandet. I detta fall blir ju vanligtvis arbetsrättslagstiftningen i värdlandet ändå fullt ut tillämplig på anställningsförhållandet.

Det beslutade direktivet har också ansetts vara ett medel för att åstadkomma balans mellan två kolliderande principer. Å ena sidan den

fria konkurrensen mellan företag på den gemensamma marknaden inbefattande de företag som är etablerade i medlemsstater vars största konkurrensfördel är lägre lönekostnader, och å andra sidan de enskilda medlemsstaternas intresse av att upprätthålla efterlevnaden av bestämmelser om minimilön m.m. för arbete som utförs inom statens territorium.

3.6.5 Romkonventionen om tillämplig lag vid avtalstvister

I utstationeringsdirektivet görs en hänvisning i ingressen till Romkonventionen om tillämplig lag för avtalstvister. Artikel 6 i Romkonventionen gäller individuella anställningsavtal, men däremot inte kollektivavtal. Reglerna syftar till att skydda arbetstagarna och innebär i huvudsak att parternas lagval inte tillåts medföra att arbetstagaren berövas det skydd som ges honom enligt de tvingande regler som gäller i den lag som annars skulle ha tillämpats. Artikel 6.2 innehåller en presumptionsregel beträffande anställningsavtal som innebär att domstolen, om parterna inte gjort något eget lagval, skall tillämpa lagen i det land där arbetstagaren vanligtvis utför sitt arbete i enlighet med sitt anställningsavtal, även om han tillfälligt arbetar i ett annat land. EG-domstolen har tillerkänts tolkningsrätt enligt första tilläggsprotokollet till konventionen.

3.7 Internationella instrument och kandidatländerna

3.7.1 Inledning

I de återuppståndna staterna i Baltikum respektive i de Öst- och Centraleuropeiska staterna framfördes tidigt önskemål om fördjupade ekonomiska och politiska relationer till Västeuropa, i första hand till organisationer som EU, NATO och Europarådet. Med undantag för de av Sovjetunionen annekterade staterna Estland, Lettland och Litauen var de övriga staterna medlemmar i FN och dess fackorgan. De nya stater som bildats efter sammanbrottet i öst är också medlemmar i FN. Det kan därför vara lämpligt att kortfattat redogöra för det internationella

samarbetet på det socialpolitiska området i den vida bemärkelse som redovisats i avsnitt 3.1.4.

Det internationella arbetsrättsliga och socialpolitiska samarbetet har en lång tradition på såväl global som regional europeisk nivå. Samarbetet har bestått av erfarenhetsutbyte, men har också avsatt normer, antingen i form av politiska deklARATIONER eller rekommendationer, avsedda att beaktas av berörda stater i deras interna samarbete eller i form av internationella konventioner, vilka blir juridiskt bindande åtagande i den mån den ratificeras av staterna ifråga. Mål och principer som finns i officiella internationella överenskommelser och deklARATIONER måste också vägas och jämföras med den faktiska efterlevnaden av dessa åtaganden.

I det normskapande arbetet på global nivå (FN och dess fackorgan) och på regional europeisk nivå (framför allt inom Europarådet) deltar både EU:s medlemsländer och de stater som nu ansökt om medlemskap. Integrationen i Europarådets strukturer har ansetts utgöra ett nödvändigt steg i ansökarländernas reintegration med Västeuropa.

Redovisningen i det följande kommer att koncentreras på sådana instrument eller sådana delar av generella instrument som handlar om socialpolitiken i den internationella betydelsen, bl.a. arbetsmarknadspolitik, arbetsmiljö- och arbetsrätt, social trygghet och jämställdhet.

3.7.2 Instrument för mänskliga fri- och rättigheter

Med tiden har mänskliga fri- och rättigheter (MR) kommit att ägnas allt mer intresse inom EU. De ursprungliga fördragen innehöll ej några bestämmelser om dessa. Som framgått i avsnitt 3.2 vilar EG-rätten numera på erkännandet av grundläggande mänskliga rättigheter. En hänvisning till Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna görs i Unionsfördraget (artikel F).

FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (1948) anger i artiklarna 22–25 som mänskliga rättigheter bl.a. rätten till social trygghet, rätten arbete, till fritt val av sysselsättning, till rättvisa och tillfredsställande arbetsvillkor och skydd mot arbetslöshet, rätten till lika lön för lika arbete, rätten till en 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.

Även här framgår att i den internationella terminologin omfattar ”social policy” och social välfärd till stor del av politik och rättigheter knutna till arbetsmarknaden/arbetstagaren, arbetsvillkor och arbetsmiljö. Detta synsätt präglar också FN-konventionen om ekonomiska, soci-

ala och kulturella rättigheter (1966) och Europarådets sociala stadga (1961).

Än starkare arbetslivsanknytning har det regelverk som utarbetats av den trepartiska (regeringar, arbetsgivare, arbetstagare) Internationella Arbetsorganisationen (ILO) som brukar kallas för FN:s fackorgan för "social policy".

I den ingress som inleder ILO:s stadga anförs att social rättvisa utgör grunden för en bestående världsfred. Enligt ingressen är dock förhållandena inom arbetslivet alltför orättvisa på många håll, och de kan ge upphov till ett så starkt folkligt missnöje att den sociala ordningen hotas. Mot den bakgrunden bedöms det som angeläget att villkoren inom arbetslivet kan förbättras. Särskilt omnämnda är sådana villkor som gäller arbetstid, tillgång till arbete, lön, arbetsmiljö, skydd av barn och kvinnor, omsorg om gamla och skadade, skydd för dem som arbetar utomlands, föreningsfrihet, utbildning och förbud mot lönediskriminering.

Några av de rättigheter som slagits fast i de nu nämnda konventionerna tar särskilt sikte på barn. Dessutom har FN:s konvention för barnets rättigheter (1989) till syfte att skydda barns och ungdomars rättigheter. Om vissa av de i konventionen angivna rättigheterna i första hand siktar in sig på yngre barn (överlevnad, hälsovård) är andra mer aktuella för ungdomar (föreningsfrihet, religionsfrihet). Barnens rättigheter i ekonomiskt/socialt hänseende återfinns i artiklarna 24–29 och omfattar bl.a. rätten till hälsovård, social trygghet, skälig levnadsstandard och utbildning. Barnets rätt till skydd mot övergrepp och utnyttjande slås fast i en rad artiklar, t.ex. så behandlas barnarbete i artikel 32, varigenom barnet skall ha rätt till skydd mot ekonomiskt utnyttjande och mot att utföra arbete som hindrar skolgång eller är skadligt.

3.7.3 Europarådets sociala stadga

Europarådets sociala stadga (Social Charter – 1961) jämte 1988 års tilläggsprotokoll är – till skillnad från den inom EU år 1989 antagna stadgan om arbetstagares grundläggande rättigheter – ett juridiskt bindande dokument i de delar den ratificeras av stater. Den nuvarande stadgan har – med undantag för vissa bestämmelser som varierar från land till land – ratificerats av 20 stater däribland samtliga EU-stater, och tilläggsprotokollet (trädde i kraft år 1992) förutom av Sverige, av Danmark, Finland, Italien, Nederländerna och Norge. Det har undertecknats av ytterligare tolv stater (maj 1997). Av kandidatländerna har Polen, Rumänien, Slovakien, Tjeckien och Ungern undertecknat stadgan.

I likhet med andra MR-instrument på det sociala området är Europarådets sociala stadga starkt inriktad på arbetsmarknad/arbetsliv och arbetstagarnas villkor, dock inte i samma utsträckning som i "EG-stadgan". Av stadgans 19 substansartiklar är de tio första arbetslivsriktade medan de två sista är relaterade till arbetskraftsmigration och migrerande arbetstagares rättigheter. De övriga artiklarna 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 sociala återanpassningar, 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 och, i sista hand Europarådets ministerkommitté. Ett nytt rapporteringssystem har trätt i kraft i juni 1997. Vidare har ytterligare ett tilläggsprotokoll om ett kollektivt klagomålsförfarande antagits (1995), vilket innebär rätt för arbetsmarknadsorganisationerna m.fl. att anföra klagomål mot regeringar för bristande tillämpning av stadgans bestämmelser. Tillräckligt antal stater har ännu inte ratificerat protokollet (oktober 1997).

Värt att notera är det samband som finns mellan Europarådets sociala stadga och ratificeringen av motsvarande ILO-konventioner. Den sociala stadgan utformades med vid tiden antagna ILO-konventioner som grund. ILO deltar också i övervakningskommittén i en rådgivande kapacitet.

En översyn av stadgans materiella regler har fått som resultat att den kompletterats och uppdaterats med ett antal helt nya rättigheter. Den reviderade stadgan har utformats som ett från 1961 års stadga fristående instrument och avsikten är att den helt skall komma att ersätta denna. Listan i 1961 års stadga på 19 artiklar har i den reviderade stadgan utökats till 31. Fyra av dessa är identiska med 1988 års tilläggsprotokoll (artiklarna 20–23). Övriga åtta är helt nya artiklar (artiklarna 24–31). De har en lika stark arbetslivsanknytning som den gamla stadgan och omfattar i hög grad samma områden som den sekundärrätt på arbetsrättens område och på jämställdhetsområdet som redovisas i avsnitt 2.4. Den reviderade stadgan öppnades den 3 maj 1996 för undertecknande och undertecknades samma dag av följande nio stater: Belgien, Cypern, Danmark, Finland, Frankrike, Grekland, Italien, Portugal och Sverige. Dessutom har flera av ansökarländerna i maj 1997 aviserat att de avser att ratificera den reviderade stadgan.

Som framgått tidigare hänvisar numera EG-fördraget till Europakonventionen om mänskliga fri- och rättigheter. Till detta kommer att genom Amsterdamfördraget införs ett nytt fjärde stycke i Unionsfördragets ingress som innebär en hänvisning till Europarådets sociala stadga. Medlemskap i Europarådet och tillträde till Europarådets konvention om de mänskliga rättigheter, liksom till Europarådets sociala stadga torde därför vara en förutsättning för ett medlemskap i EU.

3.7.4 ILO-konventioner

Ett internationellt regelverk av stor betydelse inom området social policy i den internationella bemärkelsen är de för närvarande ca 170 konventioner och ca 180 rekommendationer som antagits av ILO. Ett särskilt kännetecken för arbetet inom ILO är den s.k. tripartismen. Den innebär att de nationella delegationerna vid arbetskonferensen består av företrädare för regeringen, för arbetsgivarna och arbetstagarna. ILO:s verksamhet är uppbyggd kring tre administrativa huvudorgan, nämligen den internationella arbetskonferensen, styrelsen och den internationella arbetsbyrån. ILO har för närvarande 174 medlemmar (juni 1997). Samtliga kandidatländer är medlemmar av ILO.

ILO-konventionerna är avsedda att binda ILO:s medlemsstater genom ratificering. Rekommendationerna är inte av bindande karaktär, men tanken är att de skall beaktas vid utformningen av de nationella reglerna. I båda fallen måste rättsakterna inom ett år underställas de inhemska myndigheterna för lagstiftning eller andra åtgärder; tiden kan dock utsträckas till 18 månader om det råder exceptionella förhållanden.

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. Detsamma kan sägas gälla konventionen (nr 87) om föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten, konventionerna (nr 98) om organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten och (nr 122) om sysselsättningspolitik. De nu angivna konventionerna har ratificerats av samtliga ansökarländer, liksom av Sverige. Däremot har endast Slovakien, Slovenien och Tjeckien ratificerat konventionen (nr 102) om minimistandard för social trygghet.

Som exempel på i snävare mening socialpolitiska instrument kan – utom socialförsäkringskonventionerna – nämnas ett antal minimiålderskonventioner till skydd för barn i arbetslivet. Den modernaste konventionen (nr 138) om förbud mot barnarbete har tillträtts av tre av an-

sökarländerna, nämligen Polen, Rumänien och Slovenien. Ett viktigt jämställdhets- och familjepolitiskt instrument är konventionen (nr 156) om arbetstagare med familjeansvar. Denna har ratificerats av endast Slovenien. Ett sista exempel utgörs av konventionen (nr 159) om yrkesinriktad rehabilitering och arbete (personer med handikapp) vilken tillträtts av knappt sextio stater, däribland Slovenien, Slovakien, Tjeckien och Ungern.

En av ILO:s viktigaste uppgifter är att pröva om medlemsstaterna uppfyller sina folkrättsliga förpliktelser enligt ILO:s stadga och ratificerade konventioner. Medlemsstaterna skall utarbeta och till arbetsbyråns generalsekreterare sända rapporter om hur de uppfyllt sina åtaganden. Av rapporten skall framgå vilka åtgärder medlemmen vidtagit för att tillämpa reglerna i ratificerade konventioner. Rapporteringsskyldigheten kan även avse konventioner som staten inte har antagit. I sådana fall skall generalsekreteraren underrättas om de förhållanden som hindrar eller fördröjer en ratificering. På motsvarande sätt kan medlemsstaterna uppmanas att rapportera om tillämpningen av bestämmelserna i enskilda rekommendationer. Rapporterna behandlas av en särskild expertkommitté som sammanträder några månader före den årliga arbetskonferensen. På grund av de upplysningar som medlemsstaterna rapporterar innehåller, belyser den problemen som genomförandet av ILO:s normer kan ha medfört i de olika medlemsstaterna, ställer frågor till staterna och lägger fram sina slutsatser.

Slutligen är det viktigt att erinra om den skillnad som finns mellan ett medlemskap i EU och andra folkrättsliga åtaganden som länder gör i internationella fördrag. Ett lands ratificering av en konvention är frivillig, medan ett medlemskap i EU innebär en anslutning till det gemensamma regelverket som därigenom blir tvingande lag.

De övervaknings- och klagomålsprocedurer för efterlevnaden av konventionerna i det enskilda landet som finns för tillämpningen av de konventioner som redovisats i det föregående är inte att jämföra med exempelvis förfaranden inför EG-domstolen. 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.

3.8 Slutsatser

Unionens associerade länder i central- och östeuropa har ansökt om att bli medlemmar av EU. Det innebär att unionen inleder den femte utvidgningen sedan den Europeiska ekonomiska gemenskapen bildades

år 1957. De elva stater (Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slovenien, Slovakien, Tjeckien och Ungern) utöver Cypern som nu sökt medlemskap skiljer sig radikalt från de nuvarande medlemmarna vad gäller ekonomisk utvecklingsnivå och institutionell uppbyggnad och traditioner. I juli 1997 meddelade kommissionen att medlemskapsförhandlingar skall inledas med Cypern, Estland, Polen, Slovenien, Tjeckien och Ungern.

Som framgått i avsnitt 2.1.3 är utgångspunkten för medlemskap i den Europeiska unionen att ansökarlandet/länderna ansluter sig till fördragen och den gemensamma sekundärlagstiftningen genom att genomföra dessa bestämmelser i den nationella lagstiftningen. Anslutningsfördragen kommer också att kunna kombineras med särskilda anslutningsvillkor. Dessa kan innebära övergångslösningar med hänsyn till den ekonomiska och sociala utveckling som landet nått när det gäller möjligheten att anpassa den inhemska lagstiftningen till EG:s regelverk. Hittills har sådan övergångslösningar i princip medgetts för en period av fem år (i något fall upp till tio år). Europeiska rådet har avvisat s.k. à la carte-lösningar, dvs. en stegvis anslutning till EG:s regelverk. Kommissionen anger därför, i likhet med vad som gäller enligt direktiven för utredningen, att de övergångslösningar som kom att gälla vid anslutningen av Spanien och Portugal har betydelse i den kommande utvidgningen.

När det gäller förutsättningarna att åta sig förpliktelser som följer av ett medlemskap krävs en organisatorisk infrastruktur och institutionell stabilitet som i sin tur vilar på en konstitutionell grund. Frågan om de statsrättsliga förutsättningarna i kandidatländerna att genomföra de rättsliga särdrag som utmärker EU och dess institutioner har varit föremål för en ingående analys av kommissionen. Den har i Agenda 2000 (KOM 97, 2000) identifierat bl.a. de områden inom det socialpolitiska området som kan komma att innebära svårigheter. Kommissionen konstaterar att den historiska utvecklingen har varit helt annorlunda i kandidatländerna. Den omvandlingsprocess mot marknadsekonomier som för närvarande pågår har kommit olika långt. På socialpolitikens område finns avsevärda skillnader, dels mellan kandidatländerna, dels mellan dem och övriga Västeuropa. Likaså kommer en anpassning i dessa länder till gemenskapens regelverk inom socialpolitiken eller än mera allmänt den europeiska sociala modellen att försvåras av att ett stort antal medborgare i ansökarländerna har en levnadsnivå som ligger långt under genomsnittet i unionen. De har dessutom akuta sociala problem och den offentliga förvaltningen har stora brister. Systemen för samarbetet med arbetsmarknadens parter är också tämligen outvecklade. Mot denna bakgrund står det klart att antagande av det gemensam-

ma regelverket kommer att kräva avsevärda ekonomiska och administrativa ansträngningar från kandidatländerna.

Minst lika viktigt är förutsättningarna för samarbete på arbetsrättens område och den sociala dialogen med arbetsmarknadens parter. Systemen för dialogen med arbetsmarknadens parter är outvecklade. De nuvarande arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna i de länder där de finns har inte heller samma självklara ställning när det gäller att sluta avtal m.m. Detta beror enligt kommissionen på en ovilja från vissa regeringar att acceptera en självständig roll för arbetsmarknadens parter, särskilt när gäller det fackföreningarna.

Den institutionella omvandlingen vid ett medlemskap innefattar därför ofta, men inte alltid, grundandet av helt nya eller förändrade organisationer bl.a. sådana som skall genomföra och verkställa det gemensamma regelverket, inkl. utbildning av den personal som skall ha det dagliga ansvaret. På många förvaltningsområden har EU, Europarådet och ILO jämte flera andra internationella organisationer försökt hjälpa till med personalutbildning, organisering av parterna på arbetsmarknaden m.m.

4 Personers fria rörlighet

4.1 Den fria rörligheten för personer

Den fria rörligheten för personer innebär en rätt för personer att fritt få resa in och uppehålla sig i en annan medlemsstat och där behandlas på samma sätt som landets egna medborgare när det gäller möjligheten att söka arbete eller bedriva näringsverksamhet. Bolag och andra associationer som är bildade enligt ett EU-lands lag har samma rätt till etablering genom att starta en ny verksamhet i ett annat medlemsland genom bolagsbildning (primäretablering) eller genom upprättande av dotterbolag, filialer eller agenturer (sekundäretablering).

Arbetstagare

Regleringen för personers fria rörlighet har utformats kategorivis. Artikel 48 i EG-fördraget behandlar rätten till fri rörlighet för arbetstagare. Reglerna om personers fria rörlighet gäller medborgare i medlemsländerna, oberoende av var denne har sitt hemvist. Vem som är medborgare avgör varje medlemsstat i enlighet med sin nationella lagstiftning. Dessutom har vissa nära familjemedlemmar till arbetstagaren – oavsett medborgarskap – rättigheter som är avhängiga arbetstagaren.

EES-avtalet

Genom EES-avtalet har reglerna om personers fria rörlighet kommit att omfatta också Island, Lichtenstein och Norge. Några av EU:s medlemsländer har territorier utanför Europa, vilket innebär särskilda förhållanden, men som inte närmare kommer att beröras här. Allmänt kan sägas att de europeiska områdena som regel omfattas av bestämmelserna om personers fria rörlighet, medan de utomeuropeiska territorierna inte gör det. Enligt associationsavtalen med de nuvarande kandidatländerna gäller för arbetstagare från dessa länder som är lagligen (uppehålls- och arbetstillstånd)

anställda i ett EU-land att de skall behandlas på samma sätt som de egna medborgarna när det gäller arbetsförhållanden, lön eller avskedande. Arbetstagarens lagligen bosatta make och barn har med vissa undantag tillträde också till medlemslandets arbetsmarknad. Samma förhållande gäller en medborgare från ett medlemsland som är lagligen anställd i något av kandidatländerna.

Etablering och tjänster

Rätten för personer att fritt flytta till ett annat medlemsland för att där etablera sig som företagare behandlas i artikel 52 och motsvarande rättigheter vid tillhandahållande av tjänster återfinns i artikel 59. Gemensamt för den fria rörligheten för arbetstagare, den fria etableringsrätten och fria rörligheten är att alla tre avser utövande av ekonomisk verksamhet. Det som skiljer dem åt är om verksamheten utövas inom eller utom ett anställningsförhållande.

4.2 Undantag från den fria rörligheten för personer

Undantag med hänsyn till allmän, ordning, säkerhet och hälsa

Artikel 48.3 EG-fördraget anger ett generellt undantag för den fria rörligheten för arbetstagare, nämligen hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa. Rätten till uppehållstillstånd kan inskränkas av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa enligt direktiv 64/221/EEG. Direktivet anger inte vad som avses med allmän ordning och säkerhet. Detta avgörs i princip av medlemsstaterna. Att närmare reglera detta torde vara mycket svårt, inte minst med tanke på de skillnader i synsätt som finns i olika länder på företeelser som t.ex. narkotika, prostitution eller pornografi. Direktivet tar i stället sikte på de åtgärder som beslutas av medlemsstaterna då avsteg från rätten till fri rörlighet aktualiseras med hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Direktivet gäller därför alla de åtgärder som beslutats av medlemsstaterna med hänsyn till dessa intressen eller rörande inresa, utfärdande av uppehållstillstånd eller utvisning ur staten. Sådana hänsyn får emellertid inte åberopas av ekonomiska skäl.

Domstolen har uttalat att innebörden i begreppet allmän ordning måste i gemenskaps sammanhang få en strikt tolkning så att omfattningen inte bestäms ensidigt av varje medlemsstat utan kontroll av gemenskapens institutioner. Det gäller i all synnerhet då detta åberopas till stöd för en inskränkning i de grundläggande principerna om likabehandling och fri rörlighet. I vart fall måste begreppet allmän ordning få den betydelsen att ett åberopande av detta undantag måste innebära ett genuint och tillräckligt allvarligt hot mot grundläggande samhällsintresse (mål 41/74 Van Duyn mot Home Office [1974] REG s. 1337 och mål 30/77 Regina mot Pierre Bouchereau [1977] REG s. 1999; målen 115–166 (1, Rezguia Adoui och Dominique Cornuaille mot Belgein, [1982] REG s. 1665).

Direktiv 64/221/EEG ger också en möjlighet att vägra inresa eller utfärda ett första uppehållstillstånd på grund av vissa sjukdomar eller handikapp. Har sjukdom eller handikapp uppstått sedan ett första uppehållstillstånd utfärdats, får detta inte utgöra skäl att vägra förnyat uppehållstillstånd eller vara skäl för utvisning (artikel 4). I en bilaga till direktivet anges dels vilka sjukdomar som skulle kunna äventyra allmän hälsa, dels vilka sjukdomar och handikapp som skulle kunna hota den allmänna ordningen eller säkerheten. Bland de förra återfinns sjukdomar för vilka karantän föreskrivs av Världshälsoorganisationen (WHO): TBC, syfilis samt infektionssjukdomar eller smittsamma parasitsjukdomar som omfattas av skyddsbestämmelser för medborgarna i värdlandet. Bland sjukdomar och handikapp som skulle kunna hota den allmänna ordningen eller säkerheten nämns narkotikamissbruk, uppenbara tillstånd av psykos med upphetsning, dilerium, hallucinationer eller förvirring.

Rätten till fri rörlighet gäller inte offentlig tjänst

En inskränkning i den fria rörligheten utgör också undantaget för offentlig tjänst enligt artikel 48.4 i EG-fördraget. Undantagen finns närmare preciserade i direktiv 64/221/EEG och skall tolkas snävt. En enhetlig tolkning av begreppet offentlig tjänst har lagts fast inom gemenskapen. EG-domstolens praxis visar att undantaget endast får göras då det rör tjänster med direkt eller indirekt maktutövning eller myndighetsutövning som är avsedd att säkra statens eller offentliga myndigheters allmänna intressen. Innehavaren av en sådan tjänst förväntas stå i ett särskilt förtroendefullt förhållande till staten, och mellan staten och den enskilde finns ömsesidiga rättigheter och skyldigheter som utgör grunden för nationella band.

De undantag som finns för arbetstagare i EG-fördragets artikel 48.4 beträffande tillträde till vissa offentliga tjänster har sin motsvarighet i artiklarna 55 (etablering) och 66 (tjänster). Rätten till etablering och utövande av tjänst skall för den medlemsstat som är berörd inte omfatta verksamhet som hos medlemsstaten, om än endast tillfälligt, är förenad med utövande av offentlig makt.

4.3 Fri rörlighet för arbetstagare m.m.

De närmare bestämmelserna om arbetskraftens fria rörlighet finns i förordningen 1612/68/EEG och i direktiv 68/360/EEG.

Begreppet arbetstagare

Avgörande betydelse för tillämpningen av artikel 48 och sekundärrätten som reglerar den fria rörligheten för arbetskraften, är innebörden av begreppet arbetstagare. En grundläggande princip som EG-domstolen slagit fast är att begreppen "arbetstagare" och "aktivitet som anställd" är rent EG-rättsliga begrepp. De enskilda medlemsstaterna kan inte ensidigt ge begreppen en tolkning, eftersom detta skulle leda till osäkerhet och möjlighet för enskilda medlemsstater att utesluta vissa kategorier från möjligheten att utöva rätten till fri rörlighet. Eftersom begreppet rör en av de grundläggande friheterna skall det tolkas brett. Tre moment skall ingå: arbete skall utföras åt någon, arbetet skall utföras under ledning och lön skall betalas. En arbetstagare som för en tid ägnar sig åt studier är därefter fortfarande att betrakta som arbetstagare i den mening som avses i artikel 48 i EG-fördraget (mål 39/86 Sylvie Lair mot Universitet Hannover [1988] REG s. 3161).

Förordning 1612/68

Artikel 48 preciseras i många avseenden av förordning 1612/68/EEG. Där beskrivs ingående de rättigheter som den migrerande arbetstagaren har inom gemenskapen enligt artikel 48. Framför allt utvecklas diskrimineringsförbudet i fråga om rätt till anställning och anställningsvillkor, men även i fråga om vissa sociala frågor som hör till arbetslivet. Förbudet riktas även mot diskriminerande regler som kan återfinnas i kollektivavtal eller individuella arbetsavtal. Förordningen beskriver såväl situationen då en person söker arbete i ett annat medlemsland som vilka villkor som gäller sedan arbetstagaren väl är anställd. Förordning-

en upphäver i realiteten diskriminerande regler som återfinns i medlemsstaternas lagar och förordningar. Vidare finns bestämmelser om de närmaste familjemedlemmarna som följer med arbetstagaren och de rättigheter de har i värdlandet. Dessutom finns bestämmelser om arbetsplatsförmedling och därtill hörande frågor. Artikel 48 har av domstolen tillerkänts direkt effekt och kan åberopas av enskilda inför nationella domstolar och myndigheter.

Sociala och skattemässiga förmåner skall vara desamma som för värdlandets medborgare (artikel 7). Här rör det sig om andra förmåner än de socialförsäkringsförmåner i anställningsförhållanden som migrerande arbetstagare har rätt till (jfr avsnitt 2.3). Någon närmare precisering av vad dessa sociala förmåner omfattar finns inte. Domstolen har under årens lopp utvecklat en ganska vid tolkning av artikeln. Domstolen har bl.a. lagt fast att det följer av förordning 1612/68 att migrerande arbetstagare skall ha samma förmåner som värdlandets arbetstagare har rätt till redan på grund av att de är arbetstagare eller är bosatta i värdlandet, oavsett om förmånerna är knutna till ett anställningsavtal eller inte (mål 32/75, *Cristini mot Société Nationale des Chemins de Fers Français* [1975] REG s. 1085, mål 207/78 *Ministère Public mot Evan* [1979] REG s. 2019). Domstolen har dessutom förklarat att sociala förmåner enligt artikel 7.2 också kan vara sådana som samtidigt omfattas av begreppet social trygghet i förordning 1408/71 (mål C-111/91 *Kommissionen mot Luxemburg*). Detta skulle kunna göra det möjligt att fylla ut vissa luckor i det sociala trygghetssystemet som t.ex. finns beträffande vissa familjemedlemmar till migrerande arbetstagare.

4.4 Inresa och vistelse

Förutom bestämmelserna i förordning 1612/68/EEG om de grundläggande materiella rättigheter för de migrerande arbetstagarna finns kompletterande regler om inresa, uppehållstillstånd och liknande frågor i direktiv 68/360/EEG. Enligt detta skall medlemsstaterna avskaffa restriktioner för flyttning och bosättning för de personer som omfattas av förordning 1612/68 (artikel 1).

Den fria rörligheten för personer enligt EES-avtalet ger en principiell rätt för medborgare i EES-staterna att ta anställning, starta egen verksamhet, tillhandahålla eller ta emot tjänster eller leva av egna medel i ett annat EES-land. Make/maka till en medborgare i en EES-stat som fått uppehållstillstånd enligt EES-avtalet har samma principiella rätt till uppehållstillstånd oavsett medborgarskap. Detsamma gäller barn som är under 21 år eller beroende av föräldrarna för sin försörjning samt släktingar i närmast föregående led till medborgare i EES-staten

eller dennes make eller maka och som är beroende av dem för sin försörjning. Rätten till uppehållstillstånd för släktingar i närmast föregående led gäller dock inte släktingar till studerande. För släktingar i föregående led till vissa kategorier medborgare i EES-stater är en förutsättning för uppehållstillstånd att de har tillräckliga medel för sin försörjning. EES-reglerna är på flera punkter mer långtgående än de regler som gäller för anhöriga enligt den svenska utlänningslagstiftningen i övrigt. Make och barn, som inte är medborgare i någon medlemsstat, har rätt att påbörja yrkesverksamhet i värdlandet, som anställda eller egenföretagare.

EES-reglerna gäller vidare endast make/maka, inte sambo. EG-domstolen har emellertid uttalat att om en medborgare i en medlemsstat enligt nationella regler har rätt att ha sin sambo boende hos sig så skall denna rättighet även tillkomma medborgare i andra medlemsstater (EG-domstolens mål 59/8 (1986) REG s. 1283, Florence Reed). En sambo till en medborgare i en EES-stat som fått uppehållstillstånd är i Sverige undantagen från kravet på arbetstillstånd (4 kap. 1 § andra stycket Utf).

Upphållstillståndet skall vara giltigt inom värdlandets territorium och gälla i fem år. Det skall också kunna förnyas automatiskt och skall vara gratis eller i vart fall inte kosta mer än vad ett identitetskort kostar för värdlandets egna medborgare.

Förordning 1612/68 och direktiv 68/360 behandlar rätt till uppehållstillstånd för arbetstagare, inte för arbetssökande. EG-domstolen har utsträckt rätten till uppehållstillstånd till att omfatta även en arbetssökande, om denne vill bedriva en faktisk och reell verksamhet. En medborgare i en medlemsstat har dessutom rätt att vistas i en annan medlemsstat i sex månader för att söka arbete och kan först därefter utvisas om han inte kan visa att han fortfarande är aktivt arbetssökande och har goda möjligheter att få en anställning (jfr mål C-292/89 Antonissen [1991] REG I s. 745).

Fri rörlighet för personer inom unionen gäller också i samband med utövande av tjänster. I det uppmärksammade Rush-Portuguesa målet (mål-113/89 REG s. 1471) förklarade domstolen att ett företag som bedriver verksamhet i en annan medlemsstat och därmed utövar sin rätt till fri rörlighet för tjänster, har rätt att medföra egna arbetstagare, även om dessa inte är medborgare i någon medlemsstat.

Fri rörlighet för tredje lands medborgare genom Amsterdamfördraget

Villkoren för rörelsefriheten för medborgare från tredje land regleras i Schengenavtalets tillämpningskonvention (artikel 19–24 i kapitel 49). Av bestämmelserna framgår att tredje lands medborgare som innehar uppehållstillstånd i någon Schengenstat kan röra sig fritt inom Schengenområdet under en period av tre månader. Som framgått i avsnitt 2.1.6 är avsikten att alla personer som befinner sig innanför medlemsstaternas yttre gräns skall få röra sig fritt i hela unionen, oberoende av om de utövar någon ekonomisk verksamhet och oberoende av nationalitet. Som ett led i den fullständiga fria rörligheten för personer förs genom Amsterdamfördraget samarbetet i asyl-, invandrings- och gränskontrollfrågor över till det traditionella gemenskapsarbetet genom en ny avdelning i EG-fördraget som rör de nu nämnda områdena. Den fria rörligheten skall vara helt genomförd senast fem år efter det att fördraget börjar gälla. Enligt artikel C punkt 4 skall rådet inom denna tid ha beslutat om åtgärder som fastställer de rättigheter och villkor enligt vilka medborgare i tredje land som är lagligen bosatta i en medlemsstat kan bosätta sig och söka arbete i andra medlemsstater.

4.5 Inresa och vistelse – icke yrkesverksamma personer

Rätten till uppehållstillstånd i ett annat medlemsland gäller även vissa grupper av icke längre verksamma personer, som är medborgare i något medlemsland, och deras familjemedlemmar. Dessa kan delas in i två kategorier; dels de som utövar sin rätt att stanna kvar i ett annat medlemsland efter att ha varit yrkesverksamma där, dels de som flyttar till ett annat medlemsland sedan de upphört att vara yrkesverksamma.

Pensionerade arbetstagare

Rätten för arbetstagare att efter avslutad yrkesverksamhet stanna kvar i värdlandet följer redan av artikel 48.3d i EG-fördraget. Villkoren har lagts fast i förordning 1251/70/EEG. Samma kategorier familjemedlemmar som har rätt till uppehållstillstånd, oavsett medborgarskap, har också rätt att

stanna kvar i värdlandet tillsammans med arbetstagaren. De har även rätt till detta efter arbetstagarens död, om arbetstagaren själv förvärvat rätten att stanna varaktigt och avlider under sitt yrkesverksamma liv. Detta gäller också familjemedlemmarna om arbetstagaren bott i värdlandet minst två år eller dog på grund av olycksfall i arbetet eller av yrkessjukdom. Detsamma gäller om den efterlevande maken är medborgare i värdlandet eller har förlorat sitt medborgarskap på grund av äktenskap med arbetstagaren.

Studenter och övriga personer

Direktiv 93/93/EEG om rätt till bosättning för studerande innebär att varje medborgare i en medlemsstat skall ha rätt att bosätta sig i en annan medlemsstat för att studera. Direktivet tar i första hand sikte på yrkesutbildning. Förutsättningarna är att han eller hon är inskriven i en erkänd utbildningsanstalt och har tillräckligt stora ekonomiska tillgångar för att inte belasta det sociala välfärdssystemet i värdlandet. Likaså skall den studerande omfattas av en heltäckande sjukförsäkring som gäller i värdlandet. Uppehållstillståndet skall gälla så länge som studierna varar. Pågår utbildningen längre än ett år får uppehållstillstånd utfärdas för ett år med möjlighet till årlig förnyelse. Den studerande har även rätt att medföra make och försörjningsberättigade barn, men inte försörjningsberoende släktingar i föregående led, vilket annars är regel vid utövandet av rätten till fri rörlighet. Är make och barn tredjelandsmedborgare skall deras uppehållstillstånd ha samma giltighet som det som utfärdats för den studerande. Familjemedlemmarna har rätt att uppta verksamhet som anställda eller egenföretagare i värdlandet.

Alla medborgare i medlemsländerna, oavsett om de är pensionerade eller inte, har också rätt att under vissa förutsättningar bosätta sig i ett annat medlemsland enligt direktiven 90/364/EEG respektive 90/365/EEG om rätt till bosättning. En grundläggande förutsättning är dock att de inte ligger värdlandets sociala välfärdssystem till last. Den som har tillräckliga tillgångar eller uppbär tillräcklig sjukpension, förtidspension, ålderspension eller pension på grund av arbetsolycka eller sjukdom och som dessutom omfattas av en heltäckande sjukförsäkring, som gäller i värdstaten, skall beviljas uppehållstillstånd. Som tillräckliga tillgångar anses sådana som överstiger den nivå som berättigar till socialbidrag i värdstaten eller om den överstiger den lägsta statliga pensionen i värdlandet. Närmaste familjemedlemmar har, oavsett medborgarskap, rätt till bosättning på samma sätt som gäller för dessa kategorier migrerande medborgare.

4.6 Etableringsrätten och den fria rörligheten för tjänster

De grundläggande bestämmelserna om den fria etableringsrätten och den fria rörligheten för tjänster finns i artiklarna 52, 59 och 60 i EG-fördraget. Varje medborgare i ett EU-land skall kunna bosätta sig och bedriva ekonomisk verksamhet i ett annat medlemsland på samma villkor som landets egna medborgare. Varje medborgare skall också kunna få tillträde till tjänstemarknaden utan att etablera sig där.

Bestämmelserna om den fria etableringsrätten finns i artikel 52 och den rättsliga definitionen av ordet tjänst i artikel 60 EG-fördraget. Skillnaden mellan de båda verksamhetsformerna ligger i att en tjänst är av tillfällig natur, medan etablering är av varaktig natur. Vidare omfattar etablering såväl företag som fysiska personer. Båda har direkt effekt och bygger på principen om förbud mot direkt eller indirekt diskriminering på grund av nationalitet och eventuella undantag från den fria rörligheten av hänsyn till det allmännas bästa måste uppfylla kravet på proportionalitet.

Rätt till inresa och bosättning/vistelse i ett annat medlemsland samt rätt att stanna kvar efter verksamhetens upphörande regleras i sekundärlagstiftningen med i det närmaste identisk – och i vissa fall – gemensam utformning i direktiven 68/360/EEG och 1251/70/EEG för arbetstagare respektive 75/35/EEG för egenanställda samt direktiv 64/221/EEG som reglerar undantagen för den fria rörligheten. Den gemenskapsrättsliga regleringen av denna aspekt av personers fria rörlighet redovisas i samlad form under avsnittet för personers fria rörlighet. Där redovisas även de möjligheter till undantag från fördragets bestämmelser som medges i artikel 55 för verksamhet som är förenad med utövandet av offentlig makt och i artikel 56 av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa. Artiklarna 55 och 56 har genom en hänvisning i artikel 66 gjorts tillämpliga även på tjänsters fria rörlighet.

Etablering

Enligt artikel 52 i EG-fördraget innebär den fria etableringsrätten rätt att starta och utöva verksamhet som egenföretagare samt rätt att bilda och driva företag och att upprätta kontor, filialer och dotterbolag. EG-fördraget ställer inte upp något krav på allmän etableringsfrihet i ett annat medlemsland för företag och enskilda. Huvudregeln är att det skall råda likhet i etableringsförutsättningarna mellan det egna landets både fysiska och juridiska personer och sådana från ett annat medlemsland. I de fall medlemsstaterna reglerar och kontrollerar vissa verk-

samheter skall sådana åtgärder riktas i första hand mot i landet etablerade personer och företag. Så länge medborgare från övriga medlemsländer behandlas på samma sätt som egna medborgare är principen om icke-diskriminering uppfylld. Sådana regler kan likafullt utgöra ett hinder för såväl etablering som tjänsteutövning. För att komma till rätta med icke-diskriminerande hinder tillgrips lagharmonisering på unionsnivå. Bolagslagstiftningen och indirekt beskattning som har indirekt effekt på dessa områden har också varit föremål för en gemensam lagstiftning.

Fri rörlighet för tjänster

Fri rörlighet för tjänster innebär enligt artikel 59 i EG-fördraget frihet för medborgare i en medlemsstat att tillhandahålla tjänster till en medborgare i en annan medlemsstat. Men den fria rörligheten innebär också en rätt för tjänstemottagaren att motta tjänsten i ett annat land än det egna. En tjänst kan också utföras utan att personer flyttar över gränserna. Många tjänster kan utföras i ett land och därifrån omsättas i andra länder. Det gränsöverskridande momentet är själva tjänsten. Situationen påminner då om den när varor omsätts över gränserna. Att underkasta tjänsteutövaren, som endast under viss tid vistats i värdlandet, samma reglering och kontroll som gäller vid etablering, anses vara ett alltför stort hinder för den fria rörligheten.

EG-domstolen har dessutom gjort en vidare tolkning av diskrimineringsförbudet för tjänster än av det som gäller för arbetstagare och etableringsfriheten. I vissa fall har den närmat sig den praxis som utvecklats för varors fria rörlighet, där alla handelshinder oavsett diskriminerande effekt anses strida mot den fria rörligheten.

Transporter

Artikel 61 i EG-fördraget anger att fri rörlighet för transporter regleras av bestämmelserna i transportavsnittet (artiklarna 74–84). Transportreglerna kan betraktas som särregler inom ramen för det fria tjänsteutbytet. Inom transportområdet finns en rad EG-bestämmelser inom yrkestrafikområdet, t.ex. om fordonsutrustning och beskaffenhet, trafiksäkerhet, förarutbildning och behörighet, förares arbetstider m.m. Vidare regleras frågor om tillträde till marknaden för gods- respektive persontransporter. Från den 1 juli 1998 skall kvotordningen för cabotage (trafik där personer eller gods transporteras inom ett annat land än där fordonet är registrerat) upphöra att gälla. Det innebär att ett väg-

transportföretag som innehar ett gemenskapstillstånd har rätt att utföra tillfälliga inrikes transporter i en annan medlemsstat utan att ha säte där eller på annat sätt vara etablerat i den staten. Flyget är sedan den 1 april 1997 helt avreglerat inom unionen. Även inom sjöfartsnäringen har ett EU-lands fartyg rätt att bedriva inrikes trafik i ett annat medlemsland.

4.7 Pensionerade egenföretagare m.m.

Social trygghet och andra förmåner för egenföretagare

Rätten till likabehandling i verksamhetslandet när det gäller social trygghet och andra förmåner är inte gemensam för företagare och arbetstagare. De senare åtnjuter genom förordning 1612/68 en rätt till likabehandling som sträcker sig utöver vad som kan uppfattas stå i direkt samband med själva anställningen och anställningsförhållandena. Någon motsvarande sekundärlagstiftning finns inte för egenföretagare. EG-domstolen har i sin praxis försiktigt närmat sig en vidare tolkning även av egenföretagares rätt till likabehandling. Till exempel har rätt till bostad och skydd för liv och hälsa inrymts. Det råder emellertid stor skillnad mellan den generösa tolkning som gjorts av förordning 1612/68, där även sociala förmåner till samtliga personer som ingår i arbetstagarnas familj omfattas av rätten till likabehandling och den som gäller för egenföretagare.

Fram till år 1981 rörde sekundärlagstiftningen enligt EG-fördragets artikel 51 på området social trygghet endast arbetstagare och deras familjemedlemmar. Genom rådets förordning (EEG) nr 2001/83 utvidgades lagstiftningen till att även omfatta självständigt förvärvsverksamma personer och deras familjemedlemmar.

Pensionerade egenföretagare

Rätten att stanna kvar i värdlandet efter avslutad yrkesverksamhet för personer som bedrivit egen rörelse i ett annat medlemsland regleras i rådets direktiv 75/34/EEG. I ingressen till direktivet erinras om att artikel 54 i EG-fördraget inte uttryckligen reglerar rätten att stanna kvar efter avslutad yrkesverksamhet på samma sätt som görs i artikel 48-3d beträffande arbetstagare. Frånvaron av motsvarande rättigheter för egna företagare och deras familjemedlemmar anses emellertid utgöra ett hin-

der för att etableringsfriheten skall kunna uppnås då det är normalt att vilja förlänga sin vistelse i värdlandet efter avslutad verksamhet.

De personer som omfattas av direktivet är desamma som avses i direktiv 73/148/EEG, dvs. medborgare i någon annan medlemsstat som etablerat sig för att bedriva egen rörelse eller som tillhandahållit tjänster eller mottagit tjänster. Beträffande åtminstone den sistnämnda kategorin torde emellertid direktivet sällan vara relevant, då de uppställda kraven beträffande kvalifikationstider sällan lär uppnås. Vidare gäller direktivet de närmaste familjemedlemmarna oavsett medborgarskap, dvs. make/maka, barn under 21 år samt beroende släktingar i föregående eller efterföljande generation som bor med egenföretagaren.

De rättigheter, kvalifikationstider m.m. som ställs upp i direktiv 75/34 är desamma som återfinns i förordning 1251/70 beträffande arbetstagare. Den fria rörligheten för denna personkategori utvecklas närmare i direktiv 73/148/EEG. Genom förordning 1251/70/EEG och direktiv 75/34/EEG har arbetstagare och egna företagare vidare tillförsäkrats rätten att stanna kvar i värdlandet sedan de upphört med sin verksamhet.

4.8 Unionsmedborgarskapet

Varje person som är medborgare i en medlemsstat är också unionsmedborgare. Till unionsmedborgarskapet är kopplat vissa rättigheter och skyldigheter (artikel 8). Dessa är i några väsentliga punkter angivna i artikel 8a–8d i EG-fördraget. Den fria rörligheten för personer anges som den första rättigheten. Varje unionsmedborgare skall således ha rätt att röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördraget och i de bestämmelser om genomförande av fördraget (artikel 8a). Detta är närmast en sammanfattning av de redan gällande reglerna om personers fri rörlighet som återfinns i de ovan redovisade artiklarna i EG-fördraget och i sekundärrätten beträffande olika personkategorier. Unionsmedborgare skall ha rösträtt och vara valbar i kommunala val i den medlemsstat där han eller hon är bosatt, oavsett om han eller hon är medborgare i just den medlemsstaten, och på samma villkor som medborgarna i värdlandet. Likaså skall varje unionsmedborgare, som är bosatt i en annan medlemsstat, kunna rösta och vara valbar till Europaparlamentet på samma villkor som medborgarna i värdstaten (artikel 8b).

5 Konsekvenser för svensk arbetsmarknad av den fria rörligheten

5.1 Inledning

Utvidgningen av den europeiska unionen innebär att de elva kandidatländerna kommer att omfattas av de fyra friheterna, dvs. frihandel, fria kapitalrörelser, fri tjänstehandel och fri rörlighet för arbetskraft. Här intar den fria arbetskraftsrörligheten en särställning. Fri varuhandel, fria kapitalrörelser och fri handel med tjänster kan sägas vara mindre kontroversiellt än att låta arbetskraften röra sig fritt över gränserna. Många studier har visat att välfärdseffekterna av dessa tre friheter i allmänhet är positiva för involverade parter. I den nationalekonomiska litteraturen är däremot välfärdseffekterna av fri arbetskraftsrörlighet över nationsgränserna inte entydiga utan i hög grad avhängiga de antaganden som görs om ekonomin. Vidare är flera av effekterna vad gäller invandring av sociologisk, psykologisk eller teknologisk karaktär och dessa låter sig inte på något självklart sätt analyseras i ekonomiska modeller.

I detta kapitel diskuteras vilka effekterna av fri rörlighet för arbetskraft mellan EU och kandidatländerna blir för Sveriges välfärd i olika avseenden. Hur omfattande kommer invandringen att bli? Kommer löner att falla i Sverige till följd av ett kraftigt ökat arbetskraftsutbud? Hur kommer inkomstfördelningen att påverkas? Kommer den inhemska arbetskraften att få svårare att hävda sig i den ökade konkurrensen på arbetsmarknaden? Resonemangen bygger i hög grad på bilaga 1. Är det möjligt att reformera lönebildningen i ljuset av fri arbetskraftsrörlighet med betydligt fattigare länder? Dessa frågor belyses utifrån ekonomisk teori och empiriska erfarenheter för att dra slutsatser om lämpligheten av att kandidatländerna ges tillträde till EU-ländernas arbetsmarknader.

För att belysa dessa frågor ligger det nära till hands att betrakta tidigare utvidgningar, t.ex. då Spanien, Portugal och Grekland tog steget in

i dåvarande EG. Utvidgningen till de elva kandidatländerna är dock inte jämförbar med någon av de tidigare utvidgningarna. Vid dessa har reallöneskillnaderna mellan existerande medlemsländer och kandidatländer inte alls varit lika stora som nu och dessa länders arbetskraft var inte heller lika stor som de nuvarande kandidatländernas. Man är således inte mycket hjälpt av att studera tidigare utvidgningar.

Man kan knappast heller dra några slutsatser utifrån de hittillsvarande migrationsflödena mellan kandidatländerna och Sverige. Dagens reglerade invandring från dessa länder omfattar i mycket liten utsträckning arbetskraft utan rör sig mer om familjeförening, giftermål etc. Den fria arbetskraftsrörligheten implicerar övergång till ett helt annat system där andra principer än de som gäller idag styr den faktiska invandringen.

Reglerna för den fria rörligheten omfattar inte bara den gemensamma arbetsmarknaden utan också social trygghet för migranterna samt ett ömsesidigt erkännande av examina och behörighetsbevis. Varje unionsmedborgare har, med vissa nationella undantag som står angivna i EG-fördraget, rätt att röra sig fritt och uppehålla sig inom alla medlemsstaternas territorier. Vidare har en inflyttad individ rätt att bli behandlad på samma sätt som landets egna medborgare vad gäller möjligheten att söka arbete samt att bedriva näringsverksamhet. Möjligheten att söka arbete är i princip begränsad till tre månader varefter värdlandet kan avvisa personen om denne inte visar sig vara aktivt sökande och ha goda möjligheter att erhålla anställning.¹

Det är viktigt att skilja mellan *potentiell* och *faktisk* invandring. Den potentiella invandringen, eller det antal som kan tänka sig att flytta, bestäms av reallöneskillnader, geografiskt avstånd, arbetskraftens storlek m.m. Den faktiska bestäms i hög grad av efterfrågan på arbetskraft i invandringslandet. Den potentiella invandringen påverkar den reella på det viset att sannolikheten för att invandring ska komma till stånd ökar med den potentiella invandringen. Nedan diskuteras först de incitament som arbetskraften i kandidatländerna har för att utvandra och sedan diskuteras efterfrågan på invandrad arbetskraft i Sverige. I huvudsak begränsas diskussionen till rent kvalitativa resonemang.

¹ För en utförlig redogörelse av reglerna för den fria rörligheten, se kapitel 3 och 4.

5.2 Incitamenten att utvandra från kandidatländerna

BNP per capita är i samtliga kandidatländer mycket låg i jämförelse med den i Sverige. För de baltiska staterna, Bulgarien och Rumänien var andelen av den svenska 1995 enbart mellan 5 och 7 % medan den för Polen är ca 11 %. Det är uppenbart att sådana skillnader kan ge upphov till en stor benägenhet att migrera. Under de perioder då utvandringen från Finland till Sverige var mycket stor var Finlands BNP per capita ca 75 % av den svenska. Först när andelen var ca 90 % och högre blev det svårt att attrahera finländsk arbetskraft till de vakanser som uppkom i Sverige. De stora inkomstskillnaderna antyder att avkastningen av att flytta från kandidatländerna till ett erbjudet ledigt jobb i EU-länderna är mycket stor.

Den arbetskraft som omfattas om samtliga kandidatländerna skulle integreras är också mycket stor, ca 50 miljoner personer. Som jämförelse kan nämnas att då Spanien, Portugal och Grekland integrerades var dessa länders arbetskraft drygt hälften så stor. Ju fler personer som omfattas av de mycket låga reallönerna desto större är sannolikheten för migration då ekonomierna integreras.

Normalt finner man i empiriska studier att utvandringen är större från regioner som är hårt drabbade av arbetslöshet än från andra regioner. Arbetslöshetens betydelse för migrationen kan dock lätt överdrivas. För kandidatländerna är det sannolikt att arbetslösheten spelar en underordnad roll för den reella utvandringen; även många som redan har anställning kommer att ha incitament att flytta. Det avgörande är snarare existensen av betydande reallöneskillnader mellan Sverige och kandidatländerna oavsett om individen i utvandringslandet har anställning eller ej. Det torde knappast vara några svårigheter för svenska arbetsgivare att från kandidatländerna rekrytera arbetskraft bland dem som redan har anställning under förutsättning att dessa har lämplig utbildning eller yrkeserfarenhet.

Även utbildningsstrukturen är av betydelse för utvandringsbenägenheten. I allmänhet har grupper med hög respektive låg utbildning tendenser att migrera mer än övriga grupper. Denna tendens förstärks av att hög utbildning är vanligare bland de yngre i arbetskraften.

De baltiska staterna är de kandidatländer som har den största andelen högutbildade. I kombination med låga reallönenivåer för dessa, antyder detta att det finns en stor potentiell utvandring av högutbildade

från Baltikum. Man ska dock minnas att en stor del av de högtbildade fick sin skolning i det sovjetiska systemet. Även om utbildningssystemen i Baltikum var bland de mest avancerade i Sovjetunionen präglas ändå denna utbildning av det då rådande politiska systemet på ett negativt sätt. Många högtbildade kan därför ha stora svårigheter att anpassa sig till marknadens krav i synnerhet vid utvandring till väst.

Bulgarien och Rumänien har de största andelarna lågutbildade vilket talar för stor potentiell utvandring från dessa länder. Tjeckien har den lägsta andelen bland män och Estland lägsta andelen bland kvinnor.

5.3 Arbetskraftsefterfrågan, lönebildning och risken för massinvandring

Med en arbetskraft om ca 50 miljoner personer i kandidatländerna och mycket stora reallöneskillnader gentemot EU-länderna samt en tidigare icke tillåten rörlighet mellan kandidatländerna och EU kan man alltså konstatera att den *potentiella* utvandringen från kandidatländerna är betydande. Detta innebär dock inte att också den faktiska invandringen med nödvändighet behöver bli stor. Såsom diskuteras i bilaga 1 är omfattningen av invandringen, effekterna på löner och inkomstfördelning m.m. beroende av de institutionella förhållanden som råder på arbetsmarknaden i invandringslandet. Detta gäller framför allt de institutioner som avgör lönebildningen i invandringslandet. Om invandrad arbetskraft har möjlighet att få anställning genom att erbjuda sina tjänster till lägre ersättning än den inhemska arbetskraften kommer effekterna att bli helt andra än om detta inte är fallet.

Under vilka förhållanden finns det risk för massinvandring till Sverige? En förutsättning för att en kraftig ökning av sysselsättningen av invandrad arbetskraft från kandidatländerna ska komma till stånd är att lönerna i Sverige tillåts falla. De institutioner genom vilka lönerna bestäms i Sverige är därmed av avgörande betydelse för i vilken omfattning invandrad arbetskraft kan anställas här. För att belysa detta är det klagörande att skilja effekterna på den reglerade arbetsmarknaden från dem på den oreglerade arbetsmarknaden.

På en reglerad arbetsmarknad, med kollektivavtal och där lönerna bestäms genom förhandlingar mellan fackförening och arbetsgivare, leder knappast ett stort invandringstryck till en sådan lönesänkning att sysselsättningen av invandrad arbetskraft kan öka kraftigt. Om fackföreningarna värnar om medlemmarnas intressen kommer en potentiellt stor arbetskraftsinvandring knappast att påverka lönen.

Till de lönenivåer som etablerats på den svenska arbetsmarknaden är det sannolikt svårt för invandrades att konkurrera med den inhemska arbetskraften. Denna besitter t.ex. betydande språkfördelar vilket numera är av betydelse i de flesta jobb. Vidare känner ofta arbetsgivaren värdet av den inhemska arbetskraftens utbildning vilket inte normalt är fallet med den invandrades. Det är inte heller möjligt för arbetsgivaren att ersätta redan anställda med billigare invandrad arbetskraft. Den reglerade lönen gör därmed att invandrad arbetskraft i hög grad stängs ute från arbetsmarknaden.

På en icke reglerad arbetsmarknad, där lönerna sätts individuellt och kollektivavtal inte existerar, är däremot situationen annorlunda. Då uppstår en konkurrenssituation där invandrad arbetskraft i hög grad kan bjuda under, dvs. erbjuda sig att arbeta till en ersättning lägre än den som gäller för den inhemska arbetskraften. En sådan situation möjliggör därför direktanställning av invandrad arbetskraft. Inflödet av arbetskraft skulle då driva ner lönen för den arbetskraft som konkurrerar med den invandrade. I princip skulle invandringen fortsätta tills dess att reallöneskillnaderna, korrigerat för flyttkostnaderna, har eliminerats mellan länderna.

Den rådande situationen kan grovt sägas vara den att för arbetare, lägre tjänstemän och tjänstemän på mellannivå bestäms lönerna i förhandlingar mellan fackföreningar och arbetsgivare. Lönesättningen är dock mer individuell för vissa högre tjänstemän och personer som besitter någon speciellt efterfrågad egenskap eller utbildning. Detta antyder att det kan vara lättare för högre utbildade personer i kandidatländerna att komma in på den svenska arbetsmarknaden genom att erbjuda sina tjänster till lägre ersättning än den inhemska arbetskraftens.

Eftersom lönebildningen i hög grad är reglerad för den stora huvuddelen av de anställda föreligger knappast heller någon risk för "massinvandring" vid fri arbetskraftsrörlighet. Det är inte bara det faktum att det saknas en direkt koppling mellan den potentiella invandringen och lönen. Kollektivavtalet gör också att de förhandlingsbestämde lönerna får en stor spridning i ekonomin. Företag får det då svårt att ersätta inhemska arbetskraft med invandrad även om man så skulle önska. Det är också lätt för enskilda anställda att kräva kollektivavtal. I första hand torde det bara vara mycket små företag som kan utnyttja invandrad arbetskraft utan kollektivavtal. Ju större företaget är desto större är sannolikheten att någon kräver kollektivavtal.

Även om dagens arbetsmarknad karakteriseras av omfattande regleringar behöver inte detta vara fallet i framtiden. Krav på avreglering har framförts för att komma till rätta med den höga arbetslösheten och det har också hävdats vara en förutsättning för att ett EMU-medlemskap ska bli gynnsamt för Sverige. Men på samma sätt som en avreglering

skulle innebära att de arbetslösa genom underbjudande kan komma in på arbetsmarknaden, skulle den också leda till att fri arbetskraftsinvandring medför fallande löner för den inhemska konkurrerande arbetskraften.

Med en avreglerad arbetsmarknad skulle invandring av lågutbildade arbetssökande från kandidatländerna kunna få betydande effekter på lönerna för lågutbildade och därmed också på inkomstfördelningen i landet. Beroende på politiska värderingar och samhällseliga mål kan det därför föreligga en konflikt mellan en framtida avreglering av arbetsmarknaden och integration av de nya EU-medlemmarna. En integration kommer åtminstone att sätta betydande restriktioner för hur långt en avreglering av arbetsmarknaden kan drivas.

En avreglering som leder till ökad löneflexibilitet låter sig inte heller göras på ett enkelt sätt. Orsakerna till att anställningar till följd av underbjudande inte förekommer i någon större utsträckning förefaller i hög grad vara relaterade till företagets beteende eftersom dessa vill vidmakthålla en lönestruktur som inte strider mot de anställdas önskemål. Det är således inte självklart att ens betydande lagändringar eller minskat fackligt inflytande över lönebildningen skulle leda till ökad löneflexibilitet.

5.4 Möjlig invandring trots dagens reglerade arbetsmarknad

Regleringar i de rika länderna kan således bidra till att dramatiska effekter av fri rörlighet mellan fattiga och rika länder uteblir. Även om regleringarna består finns emellertid under den fria rörligheten andra kanaler genom vilka Sverige och andra EU-länder kan få uppleva en mer eller mindre omfattande invandring som i sin tur kan medföra viktiga välfärdseffekter. I bilaga 1 identifieras fem sådana kanaler.

Det kanske viktigaste förhållandet som gör att man ändå kan få en förhållandevis stor invandring är att invandrare från kandidatländerna får *frihet att aktivt söka arbete* i de rikare länderna. Ett viss utrymme för underbjudande finns även i nuvarande system och möjligheter för kandidatländernas arbetskraft att resa in och aktivt söka arbete kan leda till en omfattande sökarbetslöshet i Sverige och i andra EU-länder. Denna sökarbetslöshet har samma grundorsak som inflyttning till städerna från landsbygden i u-länder, nämligen stora reallöneskillnader och en viss sannolikhet att man kan få ett mycket välbetalt arbete i den rika regionen. Detta kan ge upphov till stor sökarbetslöshet och sociala problem bland invandrare i Sverige. Det finns skäl att undvika en situ-

ation med risk för hög sökarbetslöshet bland invandrare där sociala problem och belastning på socialförsäkringssystemet kan bli följderna. Det bör därför nog klargöras vilka regler som ska gälla för de EU-medborgare som söker arbete i andra EU-länder. Dessa regler bör utformas så att det inte uppkommer sociala problem i de rikare länderna till följd av möjligheten att söka arbete inom ramen för den fria rörligheten.

Ett annat förhållande som möjliggör för företag att använda sig av billig arbetskraft från andra länder är om företag *inte omfattas av kollektivavtal*. I synnerhet i små nystartade företag som vill dra nytta av invandrad arbetskraft kan den enskilde invandraren ingå en överenskommelse med företagaren om att inte kräva kollektivavtal. Om individen kräver kollektivavtal med samma lön som gäller i företag med svenska anställda skulle företagets överlevnadsförmåga kunna riskeras. "Reservationslönen", dvs. den lägsta lön som individen är villig att arbeta för, är för en enskild invandrad arbetstagare sannolikt mycket låg eftersom reallönen i hemlandet är låg.

Att stå utanför kollektivavtal kräver dock i realiteten att företaget är litet då ju det räcker med att *en* anställd begär avtal för att företaget måste gå med på detta. Risken att företaget tvingas skriva på ett kollektivavtal ökar därför snabbt med antalet anställda.

Man kan tänka sig att antalet småföretag med invandrad arbetskraft blir ganska stort i vissa branscher. Inom tjänstesektorer som kräver kunskaper i svenska torde detta knappast bli vanligt medan sannolikheten är större i t.ex. delar av bygg-, städ- eller restaurangbranschen. Såväl svenska företag som företag från kandidatländerna kan etablera sig för att dra nytta av den fria rörligheten genom att anställa billig invandrad arbetskraft.

I detta sammanhang kan det faktum att invandrare från kandidatländerna har tillträde till den svenska arbetsmarknaden för att söka arbete spela en viktig roll. Arbetare som kommer hit skulle i vissa branscher sugas upp av etablerade eller nystartade småföretag som står utan kollektivavtal. I de branscher där nya företag uppstår med arbetskraft som betalas en lön kraftigt understigande den rådande har detta betydande effekter på redan etablerade företag. Konkurrensen gentemot inhemska småföretag för vilka kollektivavtal gäller blir skev varvid många kan slås ut.

Ett tredje viktigt förhållande är att även *invandringen av egenföretagare* vid en integration av kandidatländerna kommer att vara fri. Den som inte kan få anställning i Sverige som t.ex. snickare kan etablera sig här som egenföretagare och även för en sådan är sannolikt "reservationsersättningen" för det egna arbetet mycket låg. Denne skulle då acceptera en ersättning för det egna arbetet som vida understiger den som

andra inhemska företagare i samma bransch får men som ändå innebär en realinkomst som är betydligt högre än den han eller hon får om han är kvar i hemlandet. Redan idag existerar en svart marknad för invandrad yrkesarbetskraft, t.ex. snickare från Polen. Fri rörlighet innebär att denna verksamhet legaliseras och det är då också uppenbart att omfattningen av verksamheten kommer att öka. Samtidigt som existerande småföretag i vissa branscher kan komma att emotse en svår anpassningsperiod och skev konkurrens, gynnas naturligtvis konsumenterna av de lägre priserna på varor och tjänster som produceras i dessa branscher. Eftersom varor i hög grad handlas internationellt är de internationella prisskillnaderna ganska små medan de internationella prisskillnaderna för tjänster, som i större utsträckning förmedlas inom landet, i allmänhet är större. Därför kan i synnerhet priserna på många tjänster komma att pressas när EU:s fria arbetskraftsrörlighet utvidgas till att omfatta länder med lägre realinkomstnivå.

För det fjärde skulle en betydande invandring bli fallet om, som diskuterades ovan, den svenska arbetsmarknaden *avreglerades* och lönebildningen radikalt reformerades. För den inhemska arbetskraft som är substitut till den invandrade skulle då lönerna falla.

I motsats till andra EU-länder täcker reglerna en mycket stor del av den svenska arbetsmarknaden. Om man då tillåter fri arbetskraftsrörlighet mellan kandidatländerna och hela nuvarande EU, är det sannolikt att fler nationella arbetsmarknadsregleringar framtvings i andra EU-länder än i Sverige då utrymmet för dessa är större där.

Slutligen är möjligheterna för stor invandring större för de segment av arbetsmarknaden där *lönebildningen är friare*. Det är också sannolikt att grupper som idag har en friare lönebildning och som får uppleva konkurrens från invandrare med fallande relativlöner som konsekvens, kommer att kräva ökade regleringar. En konsekvens av den fria rörligheten är därför sannolikt att regleringarna på arbetsmarknaden ökar. De direktiv för utstationering av arbetskraft från hemländerna som EU har utfärdat kan ses som ett exempel på att en ökad internationalisering av arbetsmarknaden framtvings regleringar.

Få områden i nationalekonomin har genererat så många tvetydiga resultat som de teoretiska studierna av effekterna av invandring på relativlöner mellan olika typer av arbetskraft. Det är således svårt att uttala sig om såväl kortsiktiga som långsiktiga effekter av invandringen. Vad gäller empiriska studier av löneeffekter av invandring har man för USA, med betydligt mer decentraliserad lönebildning än vad som gäller för Europa, funnit att invandringen minskar lönerna för den inhemska arbetskraft som är substitut till den invandrade. Några kvantitativt starka effekter av invandring på den inhemska lönen har man dock inte funnit för den relativt oreglerade amerikanska arbetsmarknaden. För

Europa har man i allmänhet inte funnit några lönedämpande effekter av invandring. Det ska samtidigt sägas att de statistiska problemen ofta är stora i dessa studier.

5.5 Efterfrågan på invandrad arbetskraft i Sverige

Om arbetsmarknaden är fortsatt reglerad och om fri arbetskraftsrörlighet etableras mellan EU, inklusive Sverige, och kandidatländerna, kan detta innebära en återgång till en situation som i stora delar liknar den som gällde i Sverige på 1960- och 1970-talen.

Denna situation karaktäriseras av en betydande arbetskraftspotential som är villig att ta anställning i landet om man erbjuds detta. En kraftig nettoinvandring uppkommer enbart i tider då efterfrågan på arbetskraft överskrider det inhemska utbudet. Fram till i början av 1980-talet lönade det sig för finländsk arbetskraft att acceptera erbjudna lediga jobb i Sverige. Nettoinvandringen bestämdes då i hög grad av vakanstalen på den svenska arbetsmarknaden. Sedan början av 1980-talet är dock reallöneskillnaderna mellan Sverige och Finland så små att det inte lönar sig, annat än i undantagsfall, för den finska arbetskraften att flytta till Sverige om jobb här skulle erbjudas.²

Även om man återgår till en situation likartad den som gällde på 1960- och 70-talen, har betydande förändringar i näringslivet skett sedan dess. Dessa förändringar har betydelse för antalet lediga platser som kan erbjudas invandrare. Sedan 1960-talets mitt har den relativa betydelsen av industrisektorn minskat i Sverige, från ca 45 % till under 30 %. Inom tillverkningsindustrin har också andelen produktionsarbetare av den totala arbetskraften minskat. Vidare har kompetenskraven höjts i takt med datorisering, mer projektarbeten, ökad internationalisering som kräver mer språkkunskaper etc. Detta är en utveckling som Sverige delar med många andra länder.

Att tillverkningsindustrins andel av den totala ekonomin har minskat innebär att den relativa efterfrågan på produktionsarbetare i Sverige idag är lägre än under 1960- och 70-talen då arbetskraftsinvandringen till Sverige var stor. Detta sammanfaller med den generella tillbakagången av det traditionella industriarbetet. Trots kraftigt ökande produktion arbetade i början av 1990-talet 300 000 färre personer i in-

² Denna situation har i viss mån ändrats då en stor del av den finska arbetskraften fått kraftigt sänkta realinkomster till följd av att de tvingas gå på arbetslöshetsersättning eller socialbidrag.

dustrisektorn jämfört med 30 år tidigare. Den totala arbetskraften ökade under samma period med ca 800 000 personer.

Man kan även betrakta förändringarna i den svenska utbildningsstrukturen som en anpassning till ekonomins förändrade efterfrågan på arbetskraft. Att andelen lågutbildade har fallit kraftigt kan tas som ett uttryck för att efterfrågan på grupper av arbetskraft har minskat.

Samtidigt som näringslivsstrukturen i Sverige har ändrats har dock även utbildningen i kandidatländerna ändrats. Framför allt de yngre kan förväntas ha en utbildning som kan tänkas passa den svenska arbetsmarknaden.

Det är uppenbart att även renodlat produktionsarbete i högre grad än tidigare kräver t.ex. språkkunskaper. Det är därför idag inte lika lätt som under 1950- och 60-talen att sätta in invandrad arbetskraft i produktionsarbete efter en förhållandevis kort språkutbildning. Medan våra kunskaper om språkskillnaders betydelse för invandring är begränsade är det ändå inte ett alltför vågat påstående att industrins efterfrågan på invandrad arbetskraft idag är betydligt lägre än under 1960-talet.

En expansion av vissa delar av tjänstesektorn skulle dock kunna stimulera invandring. Om planer på någon form av subventionering av hemtjänster förverkligas, kan detta gynna många invandrare då t.ex. språkraven är mindre.

Den förändring i näringslivet som beskrevs ovan innebär inte att den totala efterfrågan på arbetskraft minskar utan snarare att arbetskrafts-efterfrågan skiftar mot mer utbildad arbetskraft. Den högutbildade arbetskraften i kandidatländerna skulle då gynnas.

Även här spelar rimligen språkfaktorn en viktig roll. De högutbildade, t.ex. civilingenjörer, från kandidatländerna har sannolikt större möjligheter att få anställning i multinationella koncerner där engelska är ett gemensamt språk medan möjligheterna att utnyttja högutbildade i små eller medelstora företag i Sverige kan vara mer begränsad. Åtminstone måste man räkna med att många företag under en ganska lång tid kommer att vara skeptiska till att anställa högutbildad personal från kandidatländerna i någon större utsträckning. På längre sikt kan man räkna med en viss anpassning i utbildningen varvid de utexaminerade bättre kan passa in även på den svenska arbetsmarknaden.

Andra grupper av högutbildade kan dock finna det enklare att assimileras i Sverige. Läkare, forskare och andra har ofta ett gemensamt "vetenskapligt språk" som inte känner några nationsgränser. Detta gör att dessa grupper ofta kan vara mycket rörliga över gränserna och åtminstone temporärt bosätta sig i andra länder. Många vetenskapliga institutioner är i realiteten tvåspråkiga, dvs. verksamheten baseras både på det egna språket och på engelska.

Det är naturligtvis inte bara efterfrågan på arbetskraft i Sverige som bestämmer den faktiska invandringen. Invandringen från kandidatländerna till Sverige kommer också att bero på hur många vakanser som uppkommer i övriga EU-länder och i kandidatländerna själva. Vidare bestäms också den faktiska invandringen av den potentiella; ju fler personer i kandidatländerna som är villiga att flytta till Sverige för att arbeta desto större blir då också den faktiska invandringen.

Även arbetssökande från EU spelar i en sådan modell en viktig roll. Ju fler personer som är arbetssökande från EU-länderna desto mindre blir sannolikheten att en vakans besätts av en invandrare från kandidatländerna. Självfallet kommer svenska arbetssökande i hög grad före kandidatländernas arbetssökande i kön. Allmänt gäller därför att ju högre ambitioner Sverige har vad gäller sysselsättning och låg arbetslöshet, desto större är sannolikheten att vi får invandring från kandidatländerna (och från andra EU-länder).

På en fri arbetsmarknad är invandringen i hög grad konjunkturberoende. Om de nuvarande institutionella förhållandena består, kommer arbetskraftsinvandringen till Sverige att bestämmas av antalet vakanser som erbjuds invandrare snarare än av ökad konkurrens och underbjudande. Man kan då med viss säkerhet hävda att invandringen inte har någon starkt nedpressande effekt på lönerna i Sverige. Arbetskraftsinvandringen avklingar då automatiskt i konjunkturedgångar när antalet vakanser minskar, antalet arbetslösa stiger och konkurrensen om jobben hårdnar. Endast kategorier som även i dåliga tider efterfrågas på den svenska arbetsmarknaden kommer då att invandra.

5.6 Effekter på löner och inkomstfördelning

Som konstaterats bestäms invandringen på en reglerad arbetsmarknad i hög grad av konjunkturläget. Invandringens konjunkturberoende har effekter på inkomstfördelningen. I en konjunkturuppgång bidrar invandringen till att dämpa löneökningarna framför allt genom att det effektiva arbetskraftsutbudet ökar vilket bidrar till lägre löneglidning. Därmed kan man också undvika de inflationstendenser som annars skulle uppkomma.

Samtidigt kan detta innebära att inkomstfördelningen mellan olika yrkeskategorier påverkas. Vissa inhemska yrkeskategorier, med för svenska förhållanden specifika kunskaper, kommer över huvud taget aldrig att uppleva ökad konkurrens från arbetskraft i kandidatländerna. I tider av ökad efterfrågan på dessa yrkeskategorier kommer deras löner att öka genom högre löneglidning.

Andra yrkeskategorier upplever dock en ökad konkurrens i högkonjunkturen från inströmmande invandrare varvid deras löner inte stiger lika mycket som eljest. Dessa inkomstförändringar kommer att missgynna de senare kategorierna även om lönerna inte faller i nominella termer.

De yrkeskategorier som är direkta substitut till invandrararbetskraften missgynnas genom att de relativa reallönerna faller. I första hand torde detta röra de lågutbildade i Sverige med enklare uppgifter. Dessa skulle få uppleva ökad konkurrens om jobb från lågutbildade eller högutbildade invandrare som är villiga att ta lågutbildades arbeten i värdlandet. I allmänhet kan man dock förvänta sig att en kraftig invandring av lågutbildade, även om denna inte dumpar de lågutbildades löner, kommer att bidra till en relativt sett sämre löneutveckling för de lågutbildade och en relativt sett bättre utveckling för de högutbildade.

Mot detta kan invändas att de invandrare som anländer i konjunkturuppgångar kan komma att gå med i fackföreningar och därigenom bidra till en positiv relativlöneutveckling för den egna yrkeskategorin. I en traditionell förhandlingsmodell leder en ökning av medlemsantalet i en enskild fackförening till ökade relativlöner för medlemmarna. Den förlust i relativlön som de inhemska grupperna, som är substitut till de invandrade, skulle uppleva i en konjunkturuppgång skulle då i viss mån kunna kompenseras genom högre framförhandlade löner.

5.7 Invandring och stabiliseringspolitiken

Fri arbetskraftsrörlighet mellan EU och kandidatländerna kan innebära att risken för överhettning av ekonomin minskar. I den utsträckning som invandrare kan fylla de uppkomna vakanserna i konjunkturuppgångar genom att de utbildningsmässigt m.m. passar in på den svenska arbetsmarknaden, kommer risken för inflation genom alltför stora löneökningar att dämpas.

Inflationsförväntningar som uppkommer då man försöker stimulera ekonomin mot full sysselsättning är idag ett centralt problem för den ekonomiska politiken. Risken för ökad inflation och ökad förväntad inflation försvårar idag en aktiv politik för full sysselsättning. Med fri arbetskraftsrörlighet mellan Sverige och kandidatländerna skulle det vara möjligt att stimulera ekonomin vid konjunkturedgångar med mindre risk för att inflationstendenser uppträder. Om aktörerna på de finansiella marknaderna inser att en överhettning snarare medför ökad invandring än ökade löner, blir deras inflationsförväntningar lägre än annars.

Detta resonemang förutsätter dock en god anpassning mellan nya arbeten och kvalifikationerna hos den arbetskraft som kan tänka sig att invandra till Sverige. För högutbildad personal kan detta underlättas av nära kontakter mellan universiteten och högskolorna i EU-länderna och i kandidatländerna.

Samtidigt kan fri rörlighet för kandidatländerna medföra ökade regleringar och en stelare lönebildning, vilket skulle försvåra möjligheterna att bedriva en effektiv ekonomisk politik för att komma till rätta med inhemsk arbetslöshet.

5.8 Effekter på sysselsättning och arbetslöshet

I den mån som invandringen bestäms av arbetsmarknadsläget, dvs att den i huvudsak ökar till följd av stigande vakanstal, är det knappast troligt att invandringen ökar arbetslösheten i landet. Däremot ökar i stället sysselsättningen. I de fall då invandrare kan göra troligt att deras produktivitet är högre än vad inhemska arbetssökandes produktivitet är finns dock risker att en viss undanträngning kan uppkomma. Då den invandrade arbetskraften i allmänhet saknar nödvändiga språkkunskaper och arbetsgivarna ofta är osäkra på deras produktivitet kan man utgå från att i första hand inhemska arbetssökande kommer i fråga för lediga platser. De invandrare som kan konkurrera är i normalfallet högt meriterade i förhållande till inhemska arbetssökande.

Viktigare i detta sammanhang är den invandring som är resultatet av ett aktivt sökande på den svenska arbetsmarknaden. Denna ökar direkt antalet arbetssökande i landet. I den utsträckning som dessa lyckas att bjuda under, dvs. de får arbete till lägre lön än den gängse, kan detta innebära att svenskar trängs ut i arbetslöshet eller att arbetslösa svenskar får det svårare att komma tillbaka till arbetsmarknaden. Även om vi tidigare konstaterat att underbjudande på den svenska starkt reglerade arbetsmarknaden inte är alltför vanligt kan det innebära att många av de invandrade arbetssökande frestas ta tillfälliga arbeten i den svarta sektorn. Med stor sökarbetslöshet bland den invandrade arbetskraften, som utnyttjat möjligheten att söka arbete i Sverige under begränsad tid, finns en betydande risk att den svarta sektorn expanderar på bekostnad av den vita sektorn. Detta kan i sin tur försvåra för svenskar att finna reguljärt arbete.

Detta innebär således att det finns en risk för att den sökarbetslöshet som kan bli fallet vid fri rörlighet med fattiga kandidatländer mycket väl kan innehålla en icke försumbar del av den inhemska arbetskraften.

Detta behöver inte gälla enbart i en övergångsfas utan även i en långsiktig jämviktssituation. Det är då osäkert om en avreglering av arbetsmarknaden med åtföljande lönesänkningar för att underlätta för den inhemska arbetskraften att återinträda på arbetsmarknaden skulle vara realistisk. För att eliminera sökarbetslösheten bland invandrarna från kandidatländerna skulle lönesänkningarna behöva vara mycket drastiska och reallönerna för dessa ligga nära de i hemländerna. Samtidigt skulle, som tidigare nämnts, en avreglering sannolikt leda till en mycket kraftig reguljär invandring.

5.9 Invandring, utbildning och demografiska effekter

Utvecklingen av de framtida arbetsutbudet bestäms i hög grad av befolkningens åldersstruktur. Ju fler personer i yngre åldrar desto större är de förväntade ökningarna av arbetskraftsutbudet och ju fler i de högre arbetsföra åldrarna desto större kommer de förväntade minskningarna av arbetsutbudet att bli.

Sverige skiljer sig från kandidatländerna bl.a. genom att andelen i befolkningen i pensionsåldern över 65 år är högre. Sverige har också lägre andelar av befolkningen i de lägsta ålderskategorierna. I förhållande till kandidatländerna finns det således anledning att tro att på kort (och medellång) sikt arbetskraftsutbudet kommer att öka betydligt mer i kandidatländerna än i Sverige. Ur demografisk synvinkel, och beroende på pensionssystem, synes det därför vara troligt att invandring skulle kunna gynna Sverige om detta innebär att andelen i produktiv ålder därigenom skulle stiga. Detta skulle också vara fallet om, som är vanligt förekommande vid invandring, yngre och ogifta är överrepresenterade. Med tanke på att flera av kandidatländerna i Sveriges geografiska närhet har förhållandevis stora andelar av befolkningen i de lägre åldersskikten kan detta mycket väl bli fallet. Sverige kan då få tillgång till arbetskraft som bidrar mycket till finansieringen av den offentliga verksamheten och utnyttjar det offentliga förhållandevis lite.

Skilda demografiska strukturer bidrar inte i sig till rörlighet. Där emot är det ju fallet att då Sverige har en förhållandevis ålderstigen och därmed i allmänhet sämre utbildad arbetskraft kan efterfrågan i högre grad riktas mot yngre och bättre utbildad arbetskraft. Därvid kan de demografiska förhållandena påverka invandringen.

Den litteratur som behandlar de samhällsekonomiska effekterna av invandringen har i hög grad betraktat effekterna på offentliga budgetar. Då "medianinvandraren" i fallet med arbetskraftsinvandring karaktäri-

seras av en förhållandevis hög utbildning, låg ålder och få beroende familjemedlemmar har man funnit att arbetskraftsinvandring innebär ett nettobidrag till den offentliga sektorn. Emellertid är det ytterligt vanligt att andra familjemedlemmar också invandrar efter hand varvid kalkylen för invandringen kan förändras negativt.

För svenska högutbildade har det offentliga i hög grad bidragit till individens utbildning, dvs. svarat för en stor del av utbildningsinvesteringen. Invandring av högutbildade kan i detta avseende betraktas som manna från himlen; utvandringslandet har svarat för investeringskostnaderna medan invandringslandet åtnjuter avkastningen på investeringen. Detta representerar intäkter vid sidan av de relativt sett höga skatter som den högutbildade bidrar med. Sverige skulle därför föredra invandring av de bättre utbildade från kandidatländerna medan kandidatländerna själva sannolikt föredrar att de lågutbildade, om några, emigrerar. Under den fria rörligheten existerar emellertid inget samhällligt val utan tillgång och efterfrågan på invandrad arbetskraft av olika utbildningskategorier kommer att bestämma den reella invandringen av olika utbildningskategorier.

Rekrytering av högutbildade invandrare för högkvalificerade arbetsuppgifter såsom forskning m.m. är sannolikt mindre konjunkturkänslig.

5.10 Invandrarnas anpassning i Sverige och offentliga budgetar

Av stor betydelse för de samhällsekonomiska effekterna av arbetskraftsinvandring är invandrarnas anpassning i det svenska samhället. I hög grad är det naturligtvis fallet att om invandrarna har anställning och en lön jämförbar med den som den inhemska arbetskraften har kommer denna anpassning att gå smidigt. Detta var tydligt under 1950- och 60-talens invandring då arbetskraften fann sig väl tillrätta och den svenska arbetskraften accepterade invandrarna. Även flyktinginvandrare från Estland under 1940-talet senare från Ungern, Tjeckoslovakien och Polen anpassades lätt i det svenska samhället. Detta kan i stor utsträckning bero på den höga utbildningsnivån bland många av dessa flyktingar samt att åtminstone de som kom under 50- och 60-talen anlände till Sverige under goda konjunkturer. Anpassningsproblemen har dock varit betydligt större för de flyktingar som anlände under 1980- och 1990-talen, då dessa anlände som flyktingar och hade svag anknytning till arbetsmarknaden.

Anpassningsproblemen är således intimt förknippade med typen av invandring. Det finns ingen anledning att tro att arbetskraftsinvandring under goda ekonomiska tider med hög efterfrågan på arbetskraft skulle leda till några stora anpassningsproblem. Förmågan att anpassa sig till det nya samhället kan också i hög grad antas vara självreglerande under en fri arbetsmarknad. De som inte tror sig om att kunna anpassa sig i Sverige kommer inte heller hit och de som upptäcker att de inte passar in socialt sett kommer att återvända till hemlandet.

Vid flyktinginvandring belastas det offentliga medan arbetskraftsinvandring i allmänhet bidrar till finansieringen av den offentliga verksamheten.

5.11 Hur stor blir invandringen?

I och med att invandringen i hög grad beror på arbetsmarknadsläget kommer den, liksom under 1950-, 60- och 70-talen, att vara konjunkturberoende. Det är därför knappast meningsfullt att försöka prognosticera invandringen. Vi nöjer oss här med att konstatera att under 1960-, 70- och 80-talen låg bruttoinvandringen runt 40 000 per år i Sverige medan nettoinvandringen var ungefär hälften så stor. Åtminstone för perioden fram till mitten av 1970-talet måste man betrakta arbetskraftsefterfrågan som mycket hög. En nettoinvandring på 20 000 invandrare innebär en befolkningsökning runt ca 0.25 % per år i Sverige.

Till detta ska fogas den risk som existerar för att Sverige och andra EU-länder kan komma att få uppleva en betydande sökarbetslöshet bland arbetssökande från kandidatländerna om inte reglerna för möjligheterna att söka arbete i andra EU-länder förtydligas.

5.12 Slutsatser

Den utvidgning som nu står på EU:s agenda är i omfattning inte jämförbar med någon tidigare utvidgning. Om fri arbetskraftsrörlighet ska gälla för de nya medlemmarna kommer Sverige att ha ett antal länder med stor arbetskraft och mycket låga reallöner i sin geografiska närhet. Det är av yttersta vikt att ha klart för sig om detta innebär ett hot mot möjligheterna att upprätthålla höga löner och sysselsättning för den inhemska arbetskraften. Det är uppenbart att många arbetare i de nya medlemsstaterna är villiga att ta över många arbetsuppgifter i Sverige också till en mycket lägre ersättning än vad som idag erbjuds den svenska arbetskraften.

Arbetsmarknadsintegration förutsätter, om man vill undvika alltför drastiska negativa effekter på löner, att många regleringar på arbetsmarknaden bibehålls. Det föreligger i viss mån en konflikt mellan den avreglering av arbetsmarknaden som EMU-medlemskap och den höga arbetslösheten enligt vissa bedömare kräver och integrationen av kandidatländerna. Skulle möjligheterna för arbetslösa att finna arbete genom att t.ex. underbjudande förenklas skulle detta också innebära att arbetskraft från kandidatländerna kan bjuda under och därmed kraftigt pressa ned lönerna för konkurrerande arbetskraft i Sverige.

Samtidigt är det inte uppenbart att det går att genomföra åtgärder som direkt ökar löneflexibiliteten. Lönestelhet som förhindrar en alltför stor invandring och lönepress för inhemska arbetare går knappast att reformera bort och minskar knappast heller om fackföreningarnas makt minskar. Om kandidatländerna har tillträde till den svenska arbetsmarknaden bör man dock noga överväga vilka reformer av arbetsmarknaden som är möjliga att genomföra.

I den mån som den fria arbetskraftsrörligheten stimulerar invandring som tenderar att pressa lönerna, kan detta medföra krav på ytterligare regleringar av arbetsmarknaden. Detta skulle innebära att fler grupper än idag vill reglera lönen i kollektivavtal vilket skulle kunna vara ett sätt för dessa grupper att hålla konkurrensen från invandrare borta. Fri arbetskraftsrörlighet kan därför leda till ökad omfattning av regleringar på arbetsmarknaden.

Det är inte bara regleringar som håller tillbaka den faktiska invandringen. De förändringar som det svenska näringslivet har genomgått under efterkrigstiden har inneburit minskad efterfrågan på traditionella industriarbetare. Kompetenskraven har ökat och det är idag inte lika lätt som tidigare att sätta in invandrad arbetskraft i produktionen.

I ett avseende ger den fria rörligheten under de EU-regler som gäller idag anledning till oro. Detta är risken för att betydande mängder invandrare kommer för att här söka arbete vilket kan ge upphov till stor sökarbetslöshet. Vilka rättigheter som här gäller är oklart. Även om det land som invandrare från kandidatländerna söker sig till har rätt att avvisa personer efter en viss tid finns ingen specificerad tid för hur länge avvisningen gäller. Vidare kan en avvisad person direkt söka sig till ett annat rikt land och där ta tillfälliga jobb i den svarta sektorn för att efter en avvisning återigen dyka upp i det första landet. Utan klara regler för hur man ska hantera risken för omfattande sökarbetslöshet och betydande sociala problem bland invandrad arbetskraft från kandidatländerna kan detta få negativa konsekvenser såväl för inkomster som sysselsättning bland de svagare grupperna på den svenska arbetsmarknaden.

6 Konsekvenser för arbetsmiljön

6.1 Säkerhet och hälsa i arbetet – en del av den sociala dimensionen

Arbetsmiljoregleringen

Arbetsmiljö ingår som en del i EG:s socialpolitik och bestämmelserna om hälsa och säkerhet i arbetet finns i EG-fördragets avdelning VIII om Social politik, utbildning, yrkesutbildning och ungdomsfrågor. Även om EG-fördraget redan från början angav arbetarskydd och arbetshygien som samarbetsområden inom det sociala området var det först genom enhetsakten år 1987 som rådet erhöll en särskild lagstiftningskompetens på området. Bestämmelser om skydd av arbetstagarnas hälsa och säkerhet finns också i fördraget om upprättande av Europeiska atomenergigemenskapen (Euratom). Det fördraget har redan från början innehållit bestämmelser om hälsa och säkerhet, men begränsade till skydd mot vissa strålningsskador.

Liksom annan EG-lagstiftning på socialpolitikens område syftar harmoniseringen av arbetsmiljökraven till att skapa konkurrens på så lika villkor som möjligt och därmed förhindra otillbörlig konkurrens mellan företag i olika medlemsstater (social dumpning) och till att skapa förutsättningar för en fungerande inre marknad. Ett (annat) och lika viktigt syfte är att förbättra arbetstagarnas hälsa och säkerhet inom gemenskapen. Kravet på hälsa och säkerhet i arbetet får också betydelse för harmoniseringen av lagstiftningen på produktområdet, dvs. när det gäller fri rörlighet för varor. Enligt EG-fördraget skall kommissionen i sina förslag om tillnärmning av bestämmelser, som syftar till att upprätta den inre marknaden, och få den att fungera utgå från en hög skyddsnivå när det gäller hälsa och säkerhet. En ändrad lydelse av Amsterdamfördraget ger möjlighet att behålla strängare eller att införa

nya regler om dessa kan grundas på vetenskapliga fakta med anknytning till bl.a. arbetarskydd.

Arbetsmiljöhänsyn kan även få betydelse på de produktområden där det saknas gemensamma regler. Genom bestämmelserna i EG-fördraget kan förbud eller restriktioner för bl.a. import grundas på hänsyn till intresset av att skydda människors hälsa och liv. Också avtalet om socialpolitik tar sikte på förbättringar av arbetsmiljön för att skydda arbetstagarnas hälsa och säkerhet. Genom Amsterdamfördraget har avtalet arbetats in i EG-fördraget.

Minimikrav på arbetsmiljöområdet

Formen minimidirektiv har valts på arbetsmiljöområdet mot bakgrund av skillnaderna i såväl arbetsmiljöförhållanden som lagstiftningen mellan de olika medlemsländerna. En förutsättning för att länderna skall kunna komma överens om kraven på arbetstagares hälsa och säkerhet, utan att länder med högre arbetsmiljöstandard skall behöva sänka sina krav, är att kraven harmoniseras på en lägsta godtagbar nivå. Krav på arbetsmiljöförhållanden bedöms i regel inte heller ha en sådan omedelbar effekt på den fria rörligheten för personer och varor att en totalharmonisering ansetts nödvändig av det skälet. Minimiregler stämmer vidare väl överens med de grundtankar som ligger bakom den inom EG-rätten allmänt gällande närhetsprincipen. EG-fördraget öppnar en möjlighet att genomföra direktiven gradvis, varvid hänsyn skall tas till rådande förhållanden och tekniska bestämmelser i var och en av medlemsstaterna. Med stöd av den här bestämmelsen kan olika genomförandetid för ett direktiv ges för olika medlemsstater.

Ramdirektiv och särdirektiv m.m.

Rådet har hittills fattat beslut om ett tjugotal minimidirektiv som rör arbetsmiljöområdet.

Sekundärrätten på arbetsmiljöområdet har byggts upp med ramdirektiv och till dessa anslutande särdirektiv. Det äldre ramdirektivet 80/1107/EEG syftar till att få till stånd åtgärder som förhindrar exponering för kemiska, fysikaliska och biologiska agenser eller håller exponeringen på en så låg nivå som möjligt. Tre särdirektiv till detta rör skydd mot risker vid exponering i arbetet för bly, asbets och buller (86/188/EEG). De innehåller bestämmelser om gränsvärden, exponeringsmätningar, medicinska kontroller och andra specifika skyddsåtgärder. Särdirektivet om buller innehåller bestämmelser om gränsvär-

den för bullerexponering, hörselkontroller och krav på olika skyddsåtgärder. Information om det avgivna bullret från nya anordningar (verktyg, maskiner, apparater etc.) skall lämnas i vissa fall.

Ramdirektivet 89/391/EEG innehåller allmänna krav när det gäller arbetsförhållanden och arbetsmiljöarbetet på arbetsplatserna. Det har kompletterats med ett antal särdirektiv för olika delområden. Direktivet är tillämpligt på såväl privat som offentlig verksamhet. Det är dock inte tillämpligt på sådan offentlig verksamhet där det är oundvikligt att de speciella förhållandena i verksamheten står i konflikt med direktivet, exempelvis försvarsmakten, polisen och viss verksamhet inom det civila försvaret.

I enlighet med ramdirektivet 89/391/EEG har följande särdirektiv antagits (Faktaruta 6.1). Övriga arbetsmiljödirektiv och produktdirektiv med arbetsmiljöbestämmelser redovisas också (Faktaruta 6.2). I särdirektiven finns bl.a. bestämmelser om information, utbildning, samråd och arbetstagarnas medverkan och arbetsgivarens skyldigheter att bedöma hälso- och säkerhetsförhållanden (riskvärdering), varvid det hänvisas till relevanta bestämmelser i ramdirektivet.

Faktaruta 6.1

Särdirektiv på arbetsmiljöområdet

Första särdirektivet 89/654/EEG rör minimikrav för hälsa och säkerhet på arbetsplatsen och arbetsplatsens utformning. I bilagor anges krav på byggnader och arbetslokaler, ventilation, belysning, elektriska installationer, personalutrymmen m.m.

Andra särdirektivet 89/655/EEG gäller minimikrav för säkerhet och hälsa vid arbetstagares användning av arbetsutrustning i arbetet (ändrat genom direktiv nr 95/63/EG). Med arbetsutrustning avses maskin, apparat, verktyg eller installation som används i arbetet.

Tredje särdirektivet 89/656/EEG ställer minimikrav för säkerhet och hälsa vid arbetstagares användning av personlig skyddsutrustning på arbetsplatsen. Regler om hur utrustningen skall vara utformad finns i produktdirektivet 89/686/EEG om personlig skyddsutrustning.

Fjärde särdirektivet 90/269/EEG innehåller minimikrav för hälsa och säkerhet vid manuell hantering av laster då det finns risk för att arbetstagare drabbas av skador, särskilt i ryggen.

Femte särdirektivet 90/270/EEG om minimikrav för hälsa och säkerhet i arbete vid bildskärm. De gäller bildskärm, tan-

gentbord, arbetsstol, utrymme, belysning, buller, värme och strålning m.m.

Sjätte särdirektivet 90/394/EEG om skydd för arbetstagare mot risker vid exponering för carcinogener i arbetet hänvisar till de cancerframkallande ämnen som anges i direktiven om klassificering, förpackning och märkning av farliga ämnen (67/548/EEG) och om klassificering, förpackning och märkning av farliga ämnen (beredningar) och preparat (88/379/EEG). Direktivet omfattar inte arbetstagare som utsätts för sådan strålning som täcks av Euratomfördraget.

Sjunde särdirektivet 90/679/EEG gäller skydd mot risker vid exponering för biologiska agenser i arbetet. Med biologiska agenser avses därvid mikroorganismer, inklusive sådana som har blivit genetiskt modifierade, cellodlingar och humana invärtesparasiter, som kan framkalla infektioner, allergier eller toxiska effekter.

Åttonde särdirektivet 92/57/EEG inför minimikrav för säkerhet och hälsa på tillfälliga eller rörliga byggarbetsplatser.

Nionde särdirektivet 92/58/EEG anger minimikrav för varselmärkning och signaler för hälsa och säkerhet i arbetet. Direktivet anger minimikraven för varselmärkning och signalering i nio olika bilagor.

Tionde särdirektivet 92/85/EEG avser säkerhet och hälsa för arbetstagare som är gravida, nyligen fött barn eller ammar.

Elfte särdirektivet 92/91/EEG gäller minimikrav för förbättringar av skydd för arbetstagares säkerhet och hälsa i industrier som arbetar med mineralutvinning genom borrhning.

Tolfte särdirektivet (92/104/EEG) gäller samma industri ovan och under jord.

Trettonde särdirektivet 93/103/EG gäller minimikrav på säkerhet och hälsa vid arbete ombord på fiskefartyg.

Faktaruta 6.2**Arbetsmiljödirektiv****Produktdirektiv**

Direktiven om maskiner (89/392/EEG), personlig skyddsutrustning (89/686/EEG) och enkla tryckkärl (87/404/EEG). De innehåller bl.a. följande huvudsakliga bestämmelser: grundläggande säkerhetskrav, skyddsklausuler samt bestämmelser om provning, certifiering, försäkran om överensstämmelse och CE-märkning.

Övriga direktiv på arbetsmiljöområdet

Direktiv 92/29/EEG om minimikrav på tillgång till läkemedel och behandlingsutrustning om bord på fartyg.

Direktiv 91/383/EEG rör säkerhet och hälsa för arbetstagare med tidsbegränsat eller tillfälligt anställningsförhållande.

Direktiv 94/33/EG innehåller regler om skydd av minderåriga i arbetslivet. FN-organet Internationella Arbetsorganisationens (ILO) principer om skydd av minderåriga i arbetslivet har beaktats. Direktivet avser personer som är under 18 år och som har ett anställningskontrakt eller ett anställningsförhållande som definieras i eller omfattas av nationell lagstiftning.

Arbetstidsdirektivet 93/194/EEG reglerar minimikrav om arbetstidens förläggning, dygnsvila, veckovila, semester, raster, samt begränsning av veckoarbetstiden för arbetstagarnas säkerhet och hälsa. Från direktivets tillämpningsområde undantas luft-, järnvägs-, väg- och sjötransporter arbete till sjöss samt arbete som utförs av läkare under utbildning. Avvikelse kan göras genom kollektivavtal på nationell och regional nivå eller om det tillåts genom sådana avtal, på lägre nivå.

Transportområdet

Även rättsakter inom transportområdet, meddelade med stöd av artikel 75 i EG-fördraget, kan innehålla arbetsmiljöregler. Det gäller bl.a. den harmonisering som skett av viss social lagstiftning om vägtransporter.

6.2 Kandidatländernas arbetsmiljöförhållanden

Utredningen har inhämtat underlag från Arbetarskyddsstyrelsen vilket ligger till grund för de resonemang och bedömningar som följer i resten av detta kapitel. Utgångsförhållandena i kandidatländerna kan beskrivas med hjälp av den internationella av ILO redovisade statistiken över arbetsskador i olika länder. Dessvärre är skillnader och likheter mellan utfallet av sådan statistik i de olika länderna svårtolkade, då definitioner samt insamlings- och redovisningssätt kan skilja avsevärt mellan länderna. Ett annat sätt att beskriva ländernas arbetsmiljösituation vore en genomgång av ett stort antal arbetsplatser i de olika länderna, vilket emellertid ej har varit praktiskt genomförbart av vare sig tids- eller kostnadskäl. I följande avsnitt har båda angreppssätten använts – i vad avser den senare dock enbart för de baltiska länderna och baserat på erfarenheter hos AV-tjänstemän som deltagit i verkets biståndsprogram i dessa länder.

Kandidatländernas arbetsskadestatistikuppgifter enligt ILO's statistiska årsbok avseende all förvärvsverksamhet samt för de två branscherna tillverknings- och byggnadsindustri, vilka kan antas ha större betydelse ur export- och konkurrenssynpunkt, redovisas. Antalet rapporterade arbetsolyckor respektive sådana med dödlig utgång har jämförts mellan kandidatländerna inbördes samt med Sverige. Därutöver redovisas frekvensen av dödsolyckor i flertalet nuvarande medlemsländer och kandidatländer (utom Cypern). I regel har år 1994 valts, men för vissa länder har uppgifterna för 1992 och 1993 använts. Diskrepanser förekommer inte sällan mellan de sistnämnda frekvensuppgifterna och uppgifterna om antalet sysselsatta respektive antalet olyckor med dödlig utgång i den förra.

Statistik över antalet arbetsskador

I tabell 1 har sammanställts uppgifter om antalet sysselsatta samt antalet rapporterade arbetsolyckor totalt och de med dödlig utgång.

Ungern hade 1994 i stort sett lika stor arbetande befolkning som Sverige (3.8 resp. 3.9 miljoner) och jämförbar könsfördelning men något större andel i tillverkningsindustri. Det totala antalet arbetsolyckor 1994 var i Ungern närmare 40 000 och i Sverige drygt 43 000, vilket med hänsyn till tidigare nämnda osäkerheter måste betraktas som sam-

Tabell 6.1. Arbetsskador och dödsolyckor i kandidatländerna och Sverige 1994 (ILO, 1994 Tab. 2B och 8A).

Länder	Antal sysselsatta ³ (Män/Kvinnor)	Antal arbetsolyckor	Antal dödsolyckor
Bulgarien	2.032		
Total		860	3
Tillverkning		430	2
Byggnads		56	0
Estland			
Totalt	642 (0.3/0.3)	1.521	56
Tillverkning		493	7
Byggnads		115	7
Lettland			
Total	1.205 (6/0.6)	4.076	104
Tillverkning		1.140	23
Byggnads		324	9
Litauen			
Totalt	1.7 (0.9/0.9)	5.002	124
Tillverkning			
Byggnads			
Polen			
Totalt	14.747 (8.8/6.7)	101.070	645
Tillverkning	3116	40.930	162
Byggnads	878	11.032	123

Forts. på tabellen följer på nästa sida.

ma storleksordning. Beträffande fördelningen av olyckorna mellan branscherna hade Ungern ca. 14 500 olyckor i tillverkningsindustrin och Sverige ca. 1 000 färre, men när det gäller byggnadsindustri hade Sverige mer än dubbelt så många (ca. 5 000) jämfört med Ungerns 2 275. Ungern hade emellertid ungefär dubbelt så många dödsolyckor som Sverige såväl totalt (151 jämfört med 81) som inom de två branscherna (37 mot 17 resp. 31 mot 12). Dessa siffror indikerar antingen att skaderapporteringen varit låg eller att en extremt hög andel haft dödlig utgång.

³ I tusental resp. (miljon).

Forts. av tabell 6.1.

Länder	Antal sysselsatta 4 (Män/Kvinnor)	Antal arbetsolyckor	Antal dödsolyckor
Rumänien			
Totalt	10.914 (5/9/5.1)	8.308	482
Tillverkning	2.687	3.126	115
Byggnads	452	291	35
Slovakien			
Totalt	2.103 (1.2/0.9)	28.386	117
Tillverkning	564	9.315	30
Byggnads	187	2.127	21
Slovenien			
Total	900	36.122	25
Tillverkning	311	13.912	13
Byggnads	51	2.324	1
Sverige			
Total (-92)	3.928	43.459	81
Tillverkning	762	13.400	17
Byggnads	230	4.992	12
Tjeckien			
Total	5.045 (2.7/2.3)	103.948	248
Tillverkning	1.476	42.917	52
Byggnads	456	9.215	40
Ungern			
Total	3.751 (2.2/1.7)	35.919	151
Tillverkning	889	14.574	37
Byggnads	201	2.275	31

Källa: ILO 1994

Tjeckien, som 1994 hade någon miljon fler sysselsatta än Sverige och en jämförbar könsfördelning hade mer än dubbelt så många anmälda arbetsskadefall (ca. 104 000 mot drygt 43 000). Antalet fall i tillverkningsindustri var ca. 3 gånger så stort (ca. 43 000 mot 13 400) och i byggnadsindustri närmare dubbelt så stort (ca. mot 5 000) som i Sverige. Tjeckien hade vidare tre gånger så många arbetsolyckor med dödlig utgång (248 mot 81) och i de båda branscherna (52 mot 17 resp. 40 mot 12) som Sverige.

Polen hade närmare 15 miljoner förvärvsarbetande, vilket var ca 3 gånger så många förvärvsarbetande som Tjeckien. Man hade emellertid

⁴ I tusental resp. (miljon).

i stort sett lika många arbetsskadade (ca. 101 000 totalt och 41 000 resp. 11 000 i de två branscherna). Antalet olyckor med dödlig utgång var däremot i förhållande till antalet sysselsatta av samma storleksordning – dvs. ca. tre gånger högre i Polen såväl totalt som för de båda branscherna (645 mot 248 och 162 mot 52 resp. 123 mot 40). Det är okänt huruvida de olyckor som inte leder till död verkligen är så mycket färre i Polen eller om talen baseras på olika definitioner eller anmälningsrutiner i de båda länderna.

Slovakien hade drygt 2 miljoner förvärvsarbetande med en viss manlig övervikt liksom i Polen. Det totala antalet anmälda arbetsolyckor var ungefär en tredjedel av Tjeckiens och för de två speciella branscherna ungefär en fjärdedel. När det gäller dödliga arbetsolyckor hade Slovakien ungefär hälften så många som Tjeckien totalt och i tillverkningsindustrin, men knappt en tredjedel så många i byggnadsindustri, vilket skall ställas mot en knappt hälften så stor sysselsatt befolkning – samtidigt bör här påpekas att antalet olyckor i Slovakien i ILO-statistiken minskat så kraftigt under 90-talet – en halvering mellan 1990 och 1994 och en minskning med en tredjedel mellan 1992 och 1994 – att det ger anledning till frågor om statistikbasens säkerhet. I Tjeckien har olyckorna minskat med ca. en femtedel mellan 1992 och 1994. Även antalet dödsolyckor har i det närmaste halverats från 1990 i Slovakien men från 1992 har den varit mindre dramatisk. För Tjeckien är antalet dödsfall i arbete i princip oförändrat från 1991. Det är omöjligt att avgöra om siffrorna återspeglar reella förbättringar i arbetsmiljön eller förändringar och ofullständigheter i statistiken.

I de tre **Baltiska** länderna är storleksförhållandena mellan antalet förvärvsarbetande i Estland, Lettland och Litauen 1:2:3 (ca. 640.000, 1,2 miljoner resp. närmare 1.7 miljoner) och könsfördelningen i stort sett jämn. När det gäller fördelning mellan branscher saknas detta för Litauen och mellan Estland och Lettland skiljer den sig något – knappt det dubbla antalet i tillverkningsindustrin i Lettland men endast 25 % fler i byggnadsindustrin. Det totala antalet arbetsolyckor var i förhållande till antalet sysselsatta högre i Lettland än i Estland (ca. 4 000 mot 1 500). I förhållande till antalet sysselsatta i branscherna var relationen densamma i tillverkningsindustrin, men antalet olyckor var närmare tre gånger större i byggnadsindustrin. Antalet olyckor med dödlig utgång var totalt proportionellt detsamma i Lettland som i Estland (104 mot 56), men i tillverkningsindustrin var det mer än tre gånger så stort.. Uppgifterna om Lettland avser emellertid 1992 och Estland hade då i stort sett dubbelt så höga tal som 1994. Estland och Lettland hade i förhållande till antalet sysselsatta 4–5 gånger fler arbetsolyckor med dödlig utgång än Sverige men bara 1/5 respektive 1/3 så många arbetso-

lyckor. Detta kan bero på skillnader i rapporteringsrutiner eller definitioner länderna emellan.

Slovenien ligger med sina ca. 900 000 yrkesverksamma mellan Estland (ca. 640 000) och Lettland (ca. 1 200 000). Antalet arbetsolyckor såväl totalt som i tillverkningsindustri var emellertid 10–15 gånger så många. Det totala antalet dödsolyckor var å andra sidan bara hälften av Estlands (25 mot 56). I tillverkningsindustrin, där antalet sysselsatta var dubbelt så stort, var dödsolyckorna dubbelt så många (13 mot 7) medan antalet i byggnadsindustrin var bara 1 jämfört med 7 i Estland. Det totala antalet arbetsolyckor i denna bransch var dock ca. 20 gånger högre i Slovenien.

I flera av de ovanstående länderredovisningarna har påpekats svår-förklarliga skillnader mellan länderna, där skillnader i statistikrutiner har förmodats vara orsaken. Dessa problem accentueras än mer för de tre återstående länderna, där bilden är mycket oklar. **Rumänien** låg med sina ca. 11 miljoner sysselsatta mellan Tjeckiens 5 miljoner och Polens 15 miljoner, men hade bara drygt 8 000 arbetsolyckor att jämföra med de två andra ländernas drygt 100 000. Antalet sysselsatta i tillverkningsindustrin skiljde sig ej så mycket mellan Polen och Rumänien (ca 3,1 miljoner mot ca. 2,7 miljoner) men antalet olyckor i denna bransch var mer än 10 gånger så stort i Polen och även 10 gånger så stort i Tjeckien med bara 1,5 miljoner sysselsatta i denna bransch. Antalet dödsolyckor skiljde sig proportionellt sett mindre mellan länderna – det totala antalet var 482 i Rumänien jämfört med 645 i Polen och i tillverkningsindustrin 115 jämfört med 162. Inom byggnadsindustrin uppgavs antalet sysselsatta vara ungefär detsamma i Rumänien som i Tjeckien (ca. 450 000) men antalet arbetsolyckor bara 300 jämfört med drygt 9 000. Däremot var sådana med dödlig utgång ungefär desamma (35 jämfört med 40). I Sverige, som hade halva antalet sysselsatta i denna bransch, var antalet arbetsolyckor närmare 5 000, medan antalet med dödlig utgång var 12. Det låga antalet rapporterade arbetsolyckor torde indikera att avsevärda brister föreligger i denna statistik. Även om antalet dödsfall var mer överensstämmande är det trots allt tveksamt om de avspeglar samma verklighet. När det gäller **Bulgarien**, som hade ca. 2 miljoner sysselsatta men endast 860 arbetsolyckor varav 3 med dödlig utgång, kan jämförelse göras med Slovakien som hade ca. 28 000 resp. 117 på samma antal sysselsatta. Bulgariens statistik avviker så mycket från andra länders att den lämnas utan vidare kommentar. Inte heller **Cyperns** arbetsskadestatistik kommenteras i denna rapport.

Frekvensen arbetsolyckor med dödlig utgång har jämförts för medlemsländerna exklusive Grekland, Luxemburg, Nederländerna och Portugal, för vilka ofullständiga uppgifter föreligger. Frekvensen anges av ILO per 1 000 anställda för de flesta länderna, men för Belgien, Ita-

lien, Spanien och Tjeckien per 1 000 försäkrade samt för Bulgarien per 1 000 exponerade (tabell 2). Länderna har i nedanstående kommentar ordnats i 5 grupper efter frekvens.

I den grupp som har lägst frekvens dödliga arbetsolyckor ingår Danmark, Finland och Sverige. Frekvensen för alla sysselsatta är i denna grupp 0.03 per 1 000 anställda för tillverkningsindustri 0.03–0.04 och för byggnadsindustri 0.06–0.11. I den statistik som rapporterades från Nederländerna till 80-talets slut var frekvensen som den svenska eller lägre. Länderna torde inte ha utvecklats olika sedan dess. Samtidigt bör påpekas att den nederländska statistiken har blivit mycket bristfällig sedan den särskilda arbetsskadeförsäkringen avskaffades för ett per decennier sedan. De två icke-medlemsländerna Norge och Schweiz skulle också ingå i denna grupp.

I en andra grupp ingår Belgien, Frankrike, Italien, Tyskland och Österrike med en frekvens för alla sysselsatta mellan 0.06–0.08. För tillverkningsindustri är frekvensen 0.05–0.07, för byggnadsindustri 0.13–0.24. Separata uppgifter indikerar att Portugal skulle ingå här.

I en tredje grupp ingår enligt de använda statistiska uppgifterna Spanien och Ungern med frekvensen 0.11 för alla sysselsatta, 0.12 resp. 0.08 för tillverkningsindustri och 0.31 för byggnadsindustri.

I en fjärde grupp bestående av de flesta kandidatländerna (Estland, Litauen, Polen, Slovakien, Slovenien och Rumänien) är frekvensen för alla sysselsatta 0.06–0.08 för samtliga länder utom Estland som har 0.12. Tillgängliga uppgifter talar för att Lettland i stort sett hade proportionellt lika högt antal döda i arbetsolyckor som Litauen 1992, varför även detta land frekvensmässigt bör tillhöra denna grupp. För tillverkningsindustrin är frekvensen 0.05–0.07, för byggnadsindustri mellan 0.14–0.31 i samtliga länder utom Slovenien som anges ha 0.08.

I den femte gruppen ingår två länder med mycket avvikande frekvenstal i denna ILO-statistik. Bulgariens frekvenser ligger på nivåer mindre än 1/10 av den första gruppen (0.000–0.002) och Tjeckien på nivåer 10 gånger högre än de högsta bland de andra länderna för såväl alla sysselsatta som för tillverknings- och byggnadsindustri.

Andra tillgängliga uppgifter i ILO-statistiken indikerar emellertid att Tjeckien har en frekvens som är tre gånger Sveriges, vilket motsvarar den tredje gruppen med Spanien och Ungern. Denna uppgiftskälla indikerar vidare att Ungern har en frekvens som är två gånger den svenska, vilket snarare motsvarar grupp 2. Men för Spanien ligger talen där ca. 5 gånger högre än Sveriges för såväl hela arbetsmarknaden som de två särskilt beskrivna branscherna.

Tabell 6.2. *Frekvensen dödsolyckor i ett antal europeiska länder totalt samt för tillverkning resp. byggnadsindustrin 1994.*

Land	x) se förklaring nedan	Total	Tillverk.	Bygg.Ind.
Belgien a)	xx	0.07	0.05	0.13
Bulgarien	xxx	0.0010	0.0021	0.000
Danmark	x	0.029	0.039	0.017
Estland	x	0.121	0.072	0.230
Finland b)	x	0.032	0.030	0.110
Frankrike a)	x	0.074	0.053	0.242
Grekland	xx	0.04		
Italien	xx	0.066	0.037	0.202
Litauen	x	0.076	0.071	0.307
Norge	x	0.02	0.03	0.08
Polen	x	0.057	0.053	0.0142
Portugal		0.258	0.068	0.066
Rumänien	x	0.07	0.05	0.19
Schweiz	xx	0.033	0.03-0.04	0.112
Slovakien	x	0.06	0.05	0.24
Slovenien B)	x	0.055	0.055	0.083
Spanien	xx	0.106	0.116	0.308
Sverige b)	x	0.026	0.030	0.060
Tjeckien	xx	0.861	0.312	3.864
Tyskland b)	x	0.080	0.070	0.170
Ungern c)	x	0.114	0.082	0.35
Österrike	x	0.061	0.048	0.186
Letlands tal som Litauens				

Källa: ILO 1994

Förklaringar:

- a) -91 x=per 1 000 anställda
- b) -93 xx=per 1 000 försäkrade
- c) -95 xxx=per 1 000 exponerade

Sammanfattningsvis kan på basis av ILO's statistiska uppgifter konstateras att kandidatländerna när det gäller antalet arbetsolyckor i förhållande till antalet sysselsatta ligger inom de ramar som gäller för dagens medlemsländer, även om de ligger avsevärt högre än Sverige. Det totala antalet arbetsolyckor varierar så starkt mellan länderna att dessa uppgifter har lägre bedömningsvärde än dödsolyckorna. Dödsolyckorna ligger för de centraleuropeiska kandidatländerna 2-3 gånger högre än för Sverige och i och med detta på samma nivå som för flera medlemsländer i framför allt södra Europa. För de baltiska länderna verkar dödsfall i arbetsolyckor vara 4-5 gånger högre än i Sverige, vilket inte utan vidare är en orimlig relation mellan dessa länder som ingått som delrepubliker i Sovjetunionen och de kandidatländer som haft en fri ställning.

Under sovjetepoken ägnades ett proportionellt större intresse för arbetslivets och arbetsmiljöns frågor och det är därför troligt att de mera påtagliga olycksfallen i arbetet åtgärdades. Sannolikt har förhållandena varit sämre för exponeringar som mera smygande lett till kroniska sjukdomar - t.ex. yrkescancer p.g.a. asbest, där importkrav ställts på dessa länder från Sovjetunionen som exportör. Tyvärr kan det här använda statistiken ej användas för att belysa detta problem. Å andra sidan skall påpekas att traditionen bjudit att denna typ av statistikuppgifter tidigare ej presenterats korrekt med motiveringen att antalet sysselsatta varit uppgifter av strategiskt intresse eller att "negativa" data kunde "användas mot systemet". Det är oklart om sådana motiv fortfarande lever kvar och därigenom "förskönar" bilden.

Erfarenheter hos tjänstemän vid Arbetarskyddsverket

Anställda vid myndigheten som medverkat i våra projekt i Baltikum har redogjort för sina intryck och erfarenheter från Baltiska arbetsplatser. Genomgående gäller att de miljöer man besökt - såväl gruvor som arbetsplatser över jord - har en standard som ligger decennier efter våra. Mest anmärkningsvärd förefaller bristen på underhåll, ordning och renhet vara. Alla påpekar samtidigt att standarden på den vardagliga levnadsnivån ju är avsevärt lägre än vår och att de båda står i relation till varandra. Ett starkt inslag i gatubilden är vidare alla gatuförsäljare, som säljer alla slags produkter och inte bara torghandel som hos oss.

Här ges två citat av yrkesinspektörer som i detalj studerat de baltiska arbetsplatserna. Först några fabrikksspecifika interiörer från Baltikum:

”Arbetsmiljön i *gjuteriet* samt i järnvägsvagnsfabriken verkade på mig likna den som vi i Sverige bör ha haft under tiden närmast efter krigsslutet 1945: Dammhalter kring 3–5mg/m, kvartshalter klart över vårt gränsvärde (två anställda vid uppslagningen skulle enligt deras uppgift avskedas eftersom de ådragit sig silikos i stadium två); tunga, kraftigt vibrerande handverktyg, varav vissa gav bullervärden upp till 110 db (A) vid arbetstagares oskyddade öra. Mycket kraftiga impulsljud (från detaljer som tippades i golvet från traversen, liksom från en elektrisk hammare som slog loss gjutsand). Endast den som jobbade i blästerrummet bar skyddsutrustning (en huva av säckväv med ett fönster i, samt luftslang). Inga inkapslingar var täta, ventilationssystemet sönderplockat, punktutsugen blockerade. En stor lokal värmdes genom öppen eld i fyrfat på golvet.

Arbetsmiljön i *textilfabriken* var bullrig, med rullade tygbitar som enda hörselskydd. Oskyddade remdrifter och utslitna kvinnor. Pensionsålder 55, med så låga pensioner att kvinnorna bad att få arbeta vidare till åtminstone 60, varefter man sade att de blev döva. Eget kraftverk och god lokalstandard.

I *möbelfabriken* var man mest orolig för buller (höga värden) och möjligen damm men helt obekymrad för kvinnornas lösningsmedelsexponering. Enbart kvinnor var sprutmålare eller skötte ridålackmaskinen liksom våttorkning med förtunning. Enda skyddsutrustning hårt rullad gasbinda för munnen, vilade mot näsan – samt en liter mjölk per anställd och dag. Några ganska nya maskiner från Italien – som gav underhållsproblem, resten äldre ryska och östtyska maskiner. Punktutsug fungerade ej samt dålig ventilation. Orationella lokaler.

Massafabriken hade bra konjunktur, och satsade på export av träfiberskivor och äggkartonger. Arbetsmiljön i dessa delar acceptabel ur svensk synpunkt. Tillverkningen av plastlaminat skedde i en annan lokal, med mycket kraftig exponering för formaldehyd.

Även när det gäller mätningar har vi olika kulturer. Av de frågor som ställdes till oss, och av de demonstrationer som skyddsfolket genomförde, fick vi klart för oss att man i Litauen normalt mäter buller, damm, lösningsmedel etc. i en punkt i lokalerna, och jämför dessa resultat med sina hygienska gränsvärden. Dessa i sin tur är inte tvingande, utan överskridande leder till en administrativ bot – samt bonus för de anställda. Kunskap och resurser för att mäta och kontrollera arbetsmiljöförhållanden gentemot standards är bristfälliga”.

Därefter några mer generella reflektioner efter ett besök i Baltikum av en annan yrkesinspektör:

”Det yrkeshygieniska område som man anser sig ha de största problemen inom och som man främst vill ha hjälp med är vibrationer och vibrations-skador: De vidare resonemangen utifrån dessa synpunkter visar att man inte känner till flera väsentliga riskområden eller saknar regler för att begränsa exponering. Där det finns regler är kulturen sådan att man inte alltid efterlever dessa. Detta beror säkert på flera olika omständigheter varav några kan vara orealistiska krav, som gör att man ändå inte kan komma under gränsvärden (många exempel finns på den gamla sovjetiska gränsvärdeslistan), bristande ekonomiska resurser och styrmedel, brister i regelverket och struktur för tillsynen men också rena kunskapsbrister.

Man har fokuserat arbetet mot sådan ohälsa som direkt leder till arbetsoförmåga, t.ex. bedöms vibrationsskador allvarligt medan bullerskador inte alls uppmärksammas på samma sätt.

Arbetsmiljöerna är ålderdomliga och kräver stora investeringar för att bli bättre. För att förebygga vibrationsskador ansåg man att en stor del av den tunga fordonsparken, entreprenadmaskiner etc. helt enkelt måste bytas ut. Vid kartongpappersbruket styrde man till stor del produktionen utifrån avläsningsinstrument med rattar och reglage direkt på maskinen och från en pulpet direkt intill densamma. I ett motsvarande västeuropeiskt bruk sköts övervakning av olika givare i maskinen, och styrning sker med datorers hjälp från ett kontrollrum där värme och buller och damm kan hållas inom acceptabla värden.

Kompensationstänkande när det gäller ohälsa och dålig arbetsmiljö finns kvar, dvs. brister i miljön kompenseras med förmåner för dem som exponeras. Vi såg exempel på att personer som exponeras för lösningsmedel tilldelas mjölk i tron om att detta skulle motverka lösningsmedelskador.

Mina sammanfattande synpunkter på litauiskt medlemskap i EG och konsekvenser relaterade till de arbetsmiljöförhållanden under vilka man bedriver produktion blir dessa;

- det kommer att ta tid innan produktionen bedrivs under villkor som inte innebär social dumpning i relation till Sverige och många andra medlemsländer,
- mer kunskap och stöd behövs för att skynda på processen för att inne hålla EG:s arbetsmiljökrav,

- regelverk och myndighetsstruktur behöver utvecklas för att en verklig kontroll av arbetsmiljöförhållandena skall kunna åstadkommas,
- krav på åtgärder inom arbetsmiljöområdet måste ställas i samband med medlemsskap om svensk industri i längden skall kunna producera på lika villkor. Initialt måste nog ändå en skillnad accepteras som en form av stöd för att ge möjlighet att skapa de resurser som behövs för verklig förändring”.

6.3 Avslutning

Man torde kunna räkna med att arbetsmiljön utvecklats olika under de senaste 50 åren för olika typer av arbetsställen. I ett historiskt perspektiv kan tillståndet före andra världskriget ha varit på samma nivå som i omkringliggande länder. Under och efter kriget har sannolikt utvecklingen varit ganska stillastående, varför den inledningsvis beskrivna eftersläpningen uppkommit. Inom strategiskt viktiga områden har förmodligen nyinvesteringar skett och maskiner etc. moderniserats. Vilka hänsyn som därvid tagits till säkerhetsfrågor i arbetsmiljön är okänt, men den allmänna tendensen på de sovjetiska arbetsplatserna har varit att kompensera riskabla exponeringar med högre ersättning och mjölk som ”motgift”.

Under den senaste tioårsperioden har företag från medlemsländerna etablerat ny industri i de baltiska länderna. För många industrigrenar och företag har därvid gammal maskinpark överflyttats från ursprungsländerna, då en lägre produktivitet ändå kompenseras av lägre löner t.ex. i textilindustrin. Farliga exponeringar och större risker har på detta sätt flyttats från våra arbetsmiljöer i medlemsländerna till dessa kandidatländer och torde alltså bestå.

Även produktioner som ej kräver så stor maskininvestering men som hanterar farliga ämnen har exporterats. Exempel på sådana är den armerade plastindustrin. Både utländska ägare och inhemska ”entreprenörer” har maximerat vinst på bekostnad av miljö och säkerhet. Denna period har alltså karaktäriserats av begreppet ”dumping” av farliga arbeten. Det utländska kapital som nu investeras i de baltiska länderna för framtida goda ekonomiska resultat torde generera högproduktiva industrier och då också sannolikt sådana med en modern maskinpark. Synen på miljö och säkerhet i ägarlandet borde då överföras till de nya etableringarna. Denna utvecklingsoptimistiska syn kan möjligen ifrågasättas. Även företrädare för svenskt näringsliv har uttryckt att en fördel med lokalisering dit, är att kostnaderna för arbetsmiljö och personal förväntas vara lägre.

Resultatet av den beskrivna utvecklingen är att riskbilden är mycket heterogen. Gamla, uttjänta industrier finns kvar parallellt med moderna. När dessa länder omfattas av den europeiska gemenskapen kommer de att tvingas anpassa sitt regelsystem efter medlemsländernas gemensamma. Nyetableringar av farliga industrier kommer att försvåras. Anslutningen av kandidatländerna till den europeiska gemenskapen borde därför befrämja en positiv utveckling av arbetsmiljön i dessa länder. (Sannolikt kommer den sociala dumpningen av farliga arbeten till låg kostnad att försvinna). Under en övergångsperiod kan bilden dock komma att vara ogynnsam ur konkurrenssynpunkt. Den utveckling av arbetsmiljön som sker i dagsläget kommer att ge den arbetsmiljömässiga positionen som länderna får inför övergångsperioden. I stor utsträckning blir denna position ett resultat av den arbetsmiljösatsning som multinationella företag bedriver i kandidatländerna.

En genomgång av Kommissionens bedömning av kandidatländerna ger vid handen att de allra flesta under ansökningstiden har etablerat ny lagstiftning eller andra regelverk inom arbetsmiljöområdet. Man hyser dock tveksamhet inför tillsynsmyndigheternas slagkraft och menar att avsevärda insatser för att höja denna är nödvändiga. För flera av länderna anges att de ännu ej uppfyller ILO's kriterier för tillsyn på arbetskyddsområdet. Företrädare för dessa länder säger själva att deras tillsynsmyndighet har brister såväl i kompetenshänseende som numerärt. Miljöfaktorer som idag väger tungt negligerades eller nedtonades tidigare. Den snabba privatiseringen och splittringen i små företagsenheter har gjort tillsynsarbetet mycket tungt medan personal och andra resurser fått föga tillskott. Som framgår av yrkesinspektörernas bedömning efter flera besök på arbetsplatser och samarbete med tillsynsmyndigheter i de baltiska länderna, delar man åsikten att regelverk och myndighetsstruktur behöver utvecklas.

Kommissionen har övervägt en långsammare anpassning av reglerna, än ett omedelbart genomförande av det gemensamma regelverket. Mot detta står att en alltför långsam anpassning kan underminera den enhetliga karaktären av gemenskapsregelverket och snedvrider funktionen av den inre marknaden. Härigenom kan det till följd av den fria rörligheten uppstå konkurrens mellan arbetstagarna i kandidatländerna och i de nuvarande medlemsländerna genom att lägre krav på arbetsmiljö, lön och andra kostnader som utgör arbetsgivarens kostnader för arbetskraft m.m. kan bidra till s.k. social dumpning. Som framgår i avsnitt 3.6.3 har frågan om social dumpning varit behäftad med mycket problem inom EU och man har helt nyligen lyckats enas om vissa gemensamma regler på detta område.

Tillströmningen av nytt kapital för investeringar har i flertalet länder varit låg. Det är därför föga troligt att satsning på "inproduktiva" in-

vesteringar i miljö ingått bland prioriterade områden. Mera direkt kommer detta till uttryck i avsnitten om miljöskydd, där kommissionens bedömningar är klart pessimistiska.

Kommissionens mest pessimistiska formuleringar återfinns inom hälsoområdet. Man menar här att det kraftigt försämrade hälsotillståndet uttryckt såväl i medellivslängd som spädbarnsdödlighet utgör ett av de största problemen i huvuddelen av kandidatländerna.

Utredningen har i detta kapitel försökt bedöma på vilket sätt kandidatländers medlemskap kan komma att inverka på de faktiska arbetsmiljöförhållandena i de nuvarande kandidatländerna och på harmoniseringsarbetet inom EU. Som framgått av redogörelsen för det underlag utredningen haft till sitt förfogande skulle det krävas ytterligare, mer tidsödande undersökningar av mer djupgående slag för att fullgoda svar på dessa frågor skulle kunna avges. Utredningen vill därför som sin mening framhålla att arbetsmiljöfrågorna särskilt beaktas i den svenska regeringens förberedelser inför kommande avtalsförhandlingar med kandidatländerna. Om arbetsmiljöfrågorna i kandidatländerna prioriteras redan under förberedelserna inför ett EU-medlemskap borde detta betydligt underlätta det fortsatta harmoniseringsarbetet inom EU.

7 Utvidgning och rörlighet i ett jämställdhetsperspektiv

7.1 Inledning

En grundläggande fråga är om och i vilka avseenden utvidgningen kan få olika konsekvenser för kvinnor och män i Sverige och i kandidatländerna. Har kvinnor och män olika förutsättningar att utnyttja den fria rörligheten och vilka förutsättningar är i så fall nödvändiga för att kvinnor och män skall erhålla samma reella möjligheter att använda den lagfästa rättigheten? En ytterligare fråga rör vilka krav EG:s direktiv på jämställdhetsområdet ställer på kandidatländerna.

Genom att söka besvara ovanstående frågeställningar kan betänkan- det belysa två ytterligare problemställningar. Den första rör det demo- kratiska problemet, och vilka som kan använda sig av den fria rörlighet. Den andra problemställningen gäller uppbyggnaden av de politiska strukturerna och de institutionella ramarna. Hur ser möjligheterna ut att forma regelverk som svarar mot det som EU byggt upp? Vilka är de nödvändiga förutsättningarna, reformerna, och finns det aktörer, vilja och möjligheter till utveckling och förbättring av existerande förhållan- den? Den sista frågeställningen har visat sig vara speciellt relevant när det gäller jämställdhetsfrågor och uppföljningen av regelverket inom EU.

7.2 Uppläggning av kapitlet

Kapitlet inleds med en översikt rörande EG:s regelverk när det gäller jämställdhet mellan könen. Därefter behandlas den fria rörligheten ur ett könsperspektiv och förändringar i arbetsmarknadsförhållanden och sociala rättigheter för kvinnor och män i kandidatländerna. Avslut- ningsvis presenteras en redovisning av slutsatserna från Agenda 2000 och de förslag till jämställdhetspolitiska insatser som olika kvinnogrup- per i kandidatländerna föreslagit.

Underlaget till detta kapitel är bl.a. kandidatländernas nationella rapporter till FN:s Kvinnokonferens i Beijing 1995. Dessa rapporter ger en översikt över utvecklingen för kvinnor och män avseende sysselsättning, ekonomiska och sociala förhållanden fram till 1994. Dessutom har utredningen använt EG-kommissionens yttranden som presenterades i juli 1997 i samband med Agenda 2000 och genom personliga kontakter, resor och konferenser insamlat material som mer specifikt speglar förhållandena i Baltikum och Polen. Utredningen har mött stor beredvillighet när det gäller att få fram bästa möjliga underlagsmaterial.

7.3 Några utgångspunkter

Prop. 1994/95:160, Sveriges samarbete med Central- och Östeuropa, påpekar att omvandlingsprocesserna i Central- och Östeuropa påverkat kvinnor och män på olika sätt. I propositionen framhålls att ett könsrelaterat perspektiv bör anläggas på hela östsamarbetet, från demokratistöd till näringslivssamarbete och stöd till den finansiella sektorn i syfte att nå bättre och effektivare resultat. Könsuppdelad statistik är ett område som behöver utvecklas, där Nordiska ministerrådet redan påbörjat insatser. Propositionen framför vidare att det svenska östsamarbetet bör stödja insatser som förbättrar de Central- och Östeuropeiska kvinnornas möjligheter att själva formulera sina krav på samhällsutvecklingen. Forskning och studier om de sätt som omvandlingsprocessen påverkar kvinnor och män är angelägna områden att stödja.

Världsbankens utvecklingsrapport från 1996 om övergången från planekonomi till marknadsekonomi i Central- och Östeuropa pekar i likhet med den svenska regeringen på att transformationsprocessen påverkat kvinnor och män på olika sätt (World Development Report 1996). Världsbanken anger att kvinnorna mött större ekonomiska, sociala och politiska påfrestningar än män, vilket försvårat kvinnors möjligheter att göra reella val mellan arbete och familjeliv. De sjunkande födelsetalen i dessa länder skall enligt Världsbanken ses som ett resultat av dessa svårigheter.

Den följande redogörelsen rörande EG:s regelverk skall ses i skenet av dessa förändringar. Kapitlet behandlar både utvecklingen för kvinnor och män i kandidatländerna och de politiskt formulerade kraven i de nuvarande medlemsländerna på jämställdhet mellan kvinnor och män som det kommer till uttryck i EG:s regelverk. Övergången från sovjetväldets diktatur till demokrati av västerländskt snitt innebär naturligtvis i sig en grundläggande rättighetsförändring för medborgarna i Central- och Östeuropa. Det ekonomiska systemskiftet medförde samtidigt stora påfrestningar för hela befolkningen. Det förefaller vara spe-

ciellt viktigt att granska kvinnors möjligheter att delta i och påverka både de politiska och ekonomiska integrationsprocesserna som nu påbörjats.

Uppföljningen av kandidatländernas ansträngningar att uppfylla EG:s grundläggande regelverk måste således innefatta en granskning av de ekonomiska och sociala förändringarna ur ett jämställdhetsperspektiv. Påpekas bör att tillgången på konsuppladad statistik och utredningar, som gör det möjligt att analysera förändringarna för både kvinnor och män, fortfarande saknas på flera områden.

7.4 EG:s regelverk rörande jämställdhet mellan könen

7.4.1 EG-fördraget

Artikel 119 i Romfördraget från 1957 har blivit grundvalen för jämställdhetsarbetet inom EU. EG-domstolen har dessutom slagit fast att artikel 119 har direkt effekt och kan åberopas vid nationella domstolar mot såväl privata som offentliga arbetsgivare när det är fråga om direkt eller indirekt lönediskriminering genom lag, kollektivavtal eller individuella avtal. Enligt artikel 119 i fördraget skall principen om lika lön för lika eller likvärdigt arbete tillämpas i varje medlemsland.

Med lön avses den ordinarie grundlönen eller minimilönen och alla andra ersättningar antingen i kontanter eller i andra former som kan tänkas utbetalas. Begreppet lön har genom domstolspraxis fått en förhållandevis vid definition som innefattar bl.a. ålderspension som betalas av arbetsgivaren, arbetsgivarens avgift till pensionsfonder, avgångsvederlag, sjuklön, reseförmåner efter pensionering m.m.

Rådet skall besluta om åtgärder som säkerställer tillämpning av principen om lika möjligheter och lika behandling av kvinnor och män när det gäller sysselsättning och yrkesutövning inklusive principen om lika lön för lika eller likvärdigt arbete.

Likabehandling av och lika möjligheter för kvinnor och män tas upp som grundläggande rättigheter i den Sociala stadgan och i Avtalet om socialpolitik.

Genom Amsterdamfördraget blir jämställdheten ett grundläggande mål för hela unionen och skall beaktas och främjas på alla gemenskapssområden. Artiklarna 2 och 3 i EG-fördraget får ändrad lydelse i och med Amsterdamfördraget. I artikel 2 förs jämställdhet mellan kvinnor

och män in som en av de övergripande målsättningarna för unionens verksamhet. Artikel 3 får en ny punkt 2 som innebär att alla åtgärder skall ha ett jämställdhetsperspektiv. Ordet "mainstreaming" användes i detta sammanhang. *Mainstream* betyder huvudfära och dess innebörd i jämställdhetssammanhang är att både manliga och kvinnliga erfarenheter och synsätt skall finnas med i planering, genomförande och bedömning av alla förändringar i samhället.

Det nuvarande lönediskrimineringsförbudet skärps och omfattar nu även lönediskriminering vid likvärdigt arbete. Därutöver anges uttryckligen att EU ska fatta beslut för att öka jämställdheten på arbetsmarknaden och för att säkra att likalöneprincipen iakttas. Sådana beslut skall fattas med kvalificerad majoritet. Det blir också tillåtet att använda s.k. positiv särbehandling av underrepresenterat kön i syfte att åstadkomma jämställdhet i praktiken på arbetsmarknaden, en ny punkt i artikel 119 i EG-fördraget.

Att jämställdhetsmålet är infört i fördragstexten ställer ökade krav på medlemsstaterna att utforma en konkret jämställdhetspolitik.

7.4.2 Direktiv

Utvecklingen av EG:s regler om likabehandling har också bildat utgångspunkt för många av de allmänna principer som gäller genomförande av EG-rätten i den nationella rätten. Likabehandling av kvinnor och män behandlas inte bara i artikel 119 utan också av sex direktiv som antagits med stöd av artiklarna 119, 100 och 118a och/eller 235 i EG-fördraget. Dessa är:

1. direktivet om lika lön 75/117/EEG,
2. direktivet 76/207/EEG om likabehandling vid anställning befordran och yrkesmöjligheter m.m.,
3. direktivet 79/7 om likabehandling i frågor om social trygghet,
4. direktiv 86/378/EEG om företags- eller yrkesbaserade system för social trygghet,
5. direktivet 86/613/EEG om likabehandling av kvinnor och män som driver egen rörelse och som inte omfattas av de tidigare nämnda direktiven och,
6. direktivet 92/85/EEG om skydd för gravida arbetstagare m.m.

Direktivet 96/34/EG om föräldraledighet innehåller bestämmelser om ett ramavtal med minimiföreskrifter och hänförs till arbetsmiljöbestämmelserna. Ytterligare förslag till direktiv som berör kvinnors förvärvsliv, bl.a. kompletterande bestämmelser på socialförsäkringsområ-

det samt förslag till regler avseende bl.a. deltidsarbete och tillfälliga anställningar, har lagts fram av kommissionen.

Utvecklingen av EG:s regler om likabehandling har också bildat utgångspunkt för många av de allmänna principer som gäller genomförande av EG-rätten i den nationella rätten (jfr avsnitt 3.1).

Frågor som förknippas med jämställdheten, såsom barnomsorg, föräldraledighet och eventuell ersättning från socialförsäkringar i samband härmed, är i princip angelägenheter för de enskilda medlemsstaterna. Arbetet med att avskaffa könsdiskrimineringen är ett område där EG-rätten betytt mycket när det gäller effekten på nationell arbetsrätt.

7.4.3 Aktiva åtgärder och jämställdhetsprogram

Utöver direktiven har EG utfärdat en rad rekommendationer och resolutioner 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. Det skulle föra för långt att här i detalj redogöra för den omfattande praxis som EG-domstolen utvecklat när det gäller likabehandling av kvinnor och män.

Jämställdhet mellan kvinnor och män ingår som en del av den sociala dimensionen. Tillkomsten av den inre marknaden, och dess ökade konkurrens gjorde det nödvändigt att formulera gemensamma regler för att minska de negativa effekterna av den fria konkurrensen bl.a. genom minimiregler på olika områden (se SOU 1993:117). I den sociala stadgan anges att man måste utveckla arbetet när det gäller kvinnors och mäns lika behandling och lika möjligheter. Genom de ovan angivna direktiven har en rättslig grund skapats som varje medlemsland måste följa upp i ett nationellt regelverk vilket skall garantera kvinnor samma rättigheter som män när det gäller lön, anställningsvillkor och social trygghet.

Strategier för att utveckla möjligheterna för kvinnor och män att förena förvärvsarbete med familjeansvar diskuteras i de olika jämställdhetsprogrammen som EU-kommissionen formulerat.

Det nuvarande fjärde jämställdhetsprogrammet spänner över perioden 1996–2000. Programmets syfte är att integrera jämställdhetsdimensionen i utarbetandet, genomförandet och uppföljningen av all politik som förs och alla de åtgärder som vidtas av Europeiska unionen och av medlemsstaterna. Rådet beslutade att anta programmet i december 1995. Programmets avser att mobilisera näringslivets och samhällets aktörer för att genomföra lika möjligheter för kvinnor och män. Dessutom skall programmet främja lika möjligheter för kvinnor och män inom utbildning, yrkesutbildning och arbetsmarknad, bidra till att för-

ena kvinnors och mäns yrkes- och familjeliv, samt verka för en jämn könsfördelning i beslutande församlingar.

Att jämställdhetsdimensionen skall integreras i all politik och alla program är förpliktande. Det ställer stora krav på aktörer på olika nivåer, inte minst viktigt är att införliva jämställdhetsfrågan i den sociala dialogen och i samarbetet mellan parterna på arbetsmarknaden.

7.4.4 Jämställhetspolitiska mål i Sverige

Målsättningarna för den svenska politiken på området anges i regeringens skrivelse 1996/97:41. Kvinnor och män skall ha samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter inom alla väsentliga områden i livet. Vidare innebär det en jämn fördelning av makt och inflytande mellan kvinnor och män, samma möjligheter till ekonomiskt oberoende, lika villkor och förutsättningar ifråga om företagande, arbete, arbetsvillkor samt utvecklingsmöjligheter i arbetslivet. Det innebär också lika tillgång till utbildning och möjligheter till utveckling av personliga ambitioner, intressen och talanger, delat ansvar för hem och barn samt frihet från sexualiserat (könsrelaterat) våld. Dessa mål redovisades för riksdagen i propositionen *Delad makt, delat ansvar* (prop. 1993/94:147, bet. 1993/94:AU17, rskr. 1993/94:290).

Mer specifikt gällande arbetsmarknadsförhållanden och sysselsättningspolitik är kvinnors och mäns lika rätt till ekonomiskt oberoende, kraven på att bryta upp den könsuppdelade arbetsmarknaden, lika lön för likvärdigt arbete, och åtgärder för att uppvärdera kvinnors arbete viktiga målsättningar.

Arbetsmarknadsstyrelsen bedriver projekt för att bryta upp könsuppdelningen på arbetsmarknaden. Statistiken över de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna i Sverige är numera uppdelad efter kön. En ny bestämmelse infördes den 1 juli 1994 i jämställdhetslagen (1991:433) föreskriver att arbetsgivare med tio anställda eller fler årligen skall kartlägga förekomsten av löneskillnader mellan kvinnor och män i skilda typer av arbeten och för olika kategorier av arbetstagare. Samtidigt har Jämställdhetsombudsmannen (JämO) fått ökade resurser för att följa upp utvecklingen på löneskillnadsområdet. JämO bedriver ett aktivt arbete i frågor om arbetsvärdering.

Regelverket och de politiska ambitionerna rörande jämställdhet är omfattande såväl på EU-nivå som nationellt.

7.5 Jämställdhet och sysselsättningspolitik

Det grundläggande regelverket för EG:s jämställdhetspolitik tillkom under en period då den manliga försörjarnormen var fast etablerad i de flesta länder. Fortfarande kan vi se vissa grundläggande skillnader i hur arbetsfördelningen inom familjen är organiserad och i ansvarsfördelningen mellan familj, stat och marknad i de flesta EU-länder.

Aktuell forskning om välfärdsmodeller och kvinnors positioner i arbetslivet pekar på att dessa skillnader fortfarande är markanta. I en nyligen genomförd studie åt kommissionen och dess enhet för jämställdhetsfrågor kategoriseras EU-länderna på grundval av de skillnader som föreligger i välfärdssystemens utformning och i relationerna mellan individ, familj, stat och marknad.

Den nordiska modellen är baserad på att alla är försörjare, både kvinnor och män. Den kontinentala, med Tyskland som typfall, karaktäriseras av den manliga försörjarnormen, medan den liberala exemplifierad med Storbritannien har mer än en försörjare i familjen, och slutligen den sydeuropeiska modellen där familjen kan sägas vara försörjaren. I kapitel 11 behandlas de olika europeiska välfärdsmodellerna mer utförligt. Tilläggas bör i detta sammanhang att den nordiska modellen baseras på individuella rättigheter, särbeskattning och offentligt orienterade system, som är generella och därmed omfattar alla. Vård och omsorg sker i stor utsträckning i offentlig regi och finansieras genom skatter, vilket möjliggjort för stora kvinnogrupper att förvärsarbeta. I den kontinentala modellen ligger fortfarande en stor del av omsorgsarbetet inom familjen, liksom i den sydeuropeiska. I den liberala modellen däremot sker i större utsträckning vård och omsorg i marknadsekonomiska former.

Kvinnors arbetskraftsdeltagande varierar mellan länderna i de olika typgrupperna. Högst är deltagandet i de nordiska länderna, även om det skett betydande minskningar under 1990-talet i Sverige och Finland. I länder tillhörande de övriga typgrupperna har kvinnors förvärsarbete successivt ökat, alternativt stabiliserats. Fortfarande är dock karaktären på kvinnors och mäns arbetsmarknadsdeltagande olika. Kvinnorna har en högre andel deltidsarbetande och tillfälliga kontrakt. I de kontinentala och sydeuropeiska länderna är fortfarande förvärsavbrott under de barnafödande perioderna gängse.

7.5.1 Essen-punkterna

Kommissionen presenterade i vitboken 1993 om tillväxt, konkurrenskraft och sysselsättning olika analyser och förslag om sysselsättningspolitiska frågor. De låg sedan till grund för ministerrådets möte i Essen i december 1994 som beslutade att rekommendera medlemsländerna att prioritera vissa områden för en framtida sysselsättningspolitik. Områdena rörde förbättring av vidareutbildning och kompetensutveckling samt åtgärder för att öka sysselsättningen och skapa nya jobb. Likaså ingick önskemål om att begränsa löneökningar så att de inte överstiger produktivitetstillväxten, skapa jobb på regional och lokal nivå, sänka icke lönerelaterade arbetskraftskostnader samt förbättra effektiviteten i arbetsmarknadspolitiken. Speciella insatser rekommenderades för grupper vilka är hårt drabbade av arbetslöshet som unga, långtidsarbetslösa, arbetslösa kvinnor och äldre anställda.

Vid nämnda möte i Essen beslutade rådet rekommendera medlemsländerna att utforma dels flerårsplaner för att genomföra Essen-punkterna, dels konvergensprogram för att klara anpassningen till konvergenskraven för medlemskap i den Europeiska Monetära Unionen (EMU). Rådets möte i Madrid 1996 pekade på behovet av ytterligare åtgärder för att stödja ungdomars integration i arbetslivet, förhindra långtidsarbetslöshet och skapa jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet.

Jämställdhetsavdelningen vid kommissionen lät under 1996 göra en uppföljning av vilka åtgärder medlemsstaterna genomfört för att förbättra jämställdheten på arbetsmarknaden. Rapporten "Kvinnorna och de fem Essen-punkterna" av år 1996, visar att av samtliga medlemsstater var det endast tre som rapporterat att de genomfört åtgärder för att öka jämställdheten på arbetsmarknaden, Sverige, Österrike och Portugal. Vid analysen av hur Essen-punkterna genomförts är det enligt rapporten viktigt att utgå från vissa enkla fakta om kvinnors positioner på arbetsmarknaden: de högre arbetslöshetsnivåerna för kvinnor än för män, kvinnors större risk för arbetslöshet även bland de högre utbildade, överrepresentationen av kvinnor i alla former av tillfälliga och, osäkra arbeten, de kvardröjande löneskillnaderna, samt den yrkesvisa segregeringen. Rapporten föreslår under alla fem Essen-punkterna åtgärder som på olika sätt skall stödja och förbättra kvinnors positioner på arbetsmarknaden. Rådets och kommissionens ambitioner om att åstadkomma jämställdhet på arbetsmarknaden genom olika ekonomiska och arbetsmarknadspolitiska åtgärder hade vid denna kartläggning 1996 endast funnit gehör hos ett fåtal medlemsländer.

7.5.2 En jämställdhetsmedveten sysselsättningspolitik

Kommissionen anför vidare i sitt förslag angående riktlinjer för medlemsstaternas arbetsmarknadspolitik 1998, att det finns goda ekonomiska och sociala skäl att främja jämställdhet på arbetsmarknaden. För att öka Europas kapacitet för tillväxt krävs att arbetsmarknadens "rigiditeter" undanröjs som t.ex. könssegregering, kvinnors höga arbetslöshet och låga förvärvsfrekvens. Kommissionen pekar också på att den demografiska situationen kräver att kvinnors arbetskraftspotential tas till vara på ett bättre sätt. Medlemsstaterna uppmanas att agera på tre områden:

1. minska skillnaderna mellan kvinnor och män på arbetsmarknaden,
2. förbättra möjligheterna att kunna förena förvärvsarbete och familj,
3. underlätta återinträdet på arbetsmarknaden efter förvärvsavbrott.

Både genom det som följt på rådsmötet i Essen och kommit till uttryck i kommissionens program, visar på en medvetenhet om att de skilda villkor som gäller för kvinnor och män på arbetsmarknaden även måste bearbetas genom den generella sysselsättningspolitiken. Vad som i realiteten uppnås beror på den enskilda medlemsstaten intresse och förutsättningar att kunna följa rekommendationerna.

7.6 Den fria rörligheten ur ett könsperspektiv

I bilaga 16 till Långtidsutredningen 1992 (SOU 1992:19) analyseras effekter av ekonomisk integration och den sociala dimensionen ur ett kvinnoperspektiv. Analysen skedde inför Sveriges eventuella medlemskap i EU och sökte svara på frågor om integrationens effekter vad gäller den fria rörligheten. Förändringar av relativlönerna i Sverige kunde enligt rapporten komma att innebära ökade skillnader mellan olika grupper av kvinnor. För lågutbildade kvinnor förväntades en ökad konkurrens från invandrad arbetskraft, och en tendens till lägre relativlöner. För de högutbildade kvinnorna förväntades en ökad rörlighet ge tillgång till en större arbetsmarknad, högre relativlöner och förbättrad avkastning på deras utbildning.

Utvidgningen framställer nya alternativ. Här är ett ökat utbud på den svenska arbetsmarknaden av både kvalificerade män och kvinnor med betydligt lägre löneanspråk än de svenska sannolikt. Det är inte längre fråga om att kvalificerad svensk arbetskraft skall lämna landet utan om att de får konkurrens från andra länder i Sverige, där konkurrenterna kan ha likvärdig utbildning och betydligt lägre lönekrav än den svenska. Språkfrågan är sannolikt den största komplikationen.

Som framgår av kapitel 5 kan under vissa förutsättningar anställda inom flera olika sektorer på arbetsmarknaden förvänta sig ökad konkurrens av invandrad arbetskraft. Den fria rörligheten berör dessutom både egenföretagare, anställda samt tjänster och innebär att effekterna av en fri rörlighet för dessa kategorier kan uppträda i olika former och inom olika delar av arbetsmarknaden samtidigt. Egenföretagare och entreprenörer kan förväntas konkurrera inom såväl bygg- som städbranschen. Anställda inom detaljhandel, vård och omsorg kan få konkurrens av tillfälligt anställd invandrad arbetskraft. Såväl kvinnodominerade som mansdominerade sektorer av arbetsmarknaden kommer att utsättas för konkurrens från personer som har lönekrav långt under den svenska arbetskraftens (se vidare avsnitt 7.11).

7.6.1 Reproduktion och mobilitet

En av orsakerna till skillnader mellan kvinnor och män i rörlighetsmönster är kvinnornas huvudansvar för det reproduktiva arbetet. Med reproduktivt arbete avses hälso- och sjukvård, omsorg, undervisning, dvs. verksamheter som avser att upprätthålla och återskapa de mänskliga resurserna. Hur detta arbete är organiserat varierar mellan olika länder. Både organiseringen och i vilka former det utförs påverkar kvinnors möjlighet att utnyttja den fria rörligheten.

I Sverige utförs omsorg om barn och gamla till stor del i offentlig regi, och utanför hemmet, medan dessa uppgifter i andra länder ofta utförs av familjen och inom hemmets ram. Vanligen är det kvinnorna som utför detta arbete, antingen som avlönat eller som oavlönat arbete. Men även i länder där omsorgen organiseras utanför hemmet har kvinnorna i allmänhet det största ansvaret för det oavlönade reproduktiva arbetet i hemmet. Möjligheterna att kombinera familj och förvärvsarbete varierar starkt. I vissa länder finns en inbyggd flexibilitet inom anställningskontraktets ram som tillåter t.ex. betald frånvaro på grund av barnafödande, eller vård av sjukt barn. I Sverige utgör föräldraförsäkring, rätt till ledighet för vård av barn exempel på denna typ av flexibilitet. I andra länder ges inte denna möjlighet och kvinnors anknytning till arbetsmarknaden är mer fragmentarisk och osäker.

För att undvika att kvinnor marginaliseras i tillfälliga och osäkra arbeten är det viktigt att kraven på en ökad flexibilitet inom den inre marknaden inte baseras på avreglering utan på en flexibilitet inom anställningskontraktens ram.

Den sociala dimensionen och den dialog som förts mellan parterna har handlat om individen som arbetstagare. De regleringar som beskrivs i kapitel 3 och 4 i vårt betänkande rör främst individens rättigheter som arbetstagare. Samma förhållande gäller regleringarna rörande sociala rättigheter i samband med arbetskraftens rörlighet.

I början av 1990-talet presenterade EU-parlamentets Kvinnokommitté en beskrivning av kvinnornas situation på arbetsmarknaden och en diskussion om kvinnors förutsättningar att använda sig av den fria rörligheten (European Parliament A3-0112/92). Bristen på organiserad barnomsorg, reglerade arbetstider m.m. i inflyttningssländerna gjorde den fria rörligheten till en frihet för män i princip oavsett familjesituation. För kvinnor med hemmavarande barn gick den knappast att utnyttja, enligt rapporten, förutom i rollen som medföljande. En ytterligare slutsats var att kvinnors lägre rörlighet fungerade som en broms för deras möjligheter till utveckling på arbetsplatserna och att få full tillgång till arbete på den inre marknaden. För att den fria rörligheten skulle kunna bli en reell möjlighet för kvinnorna krävdes att det även finns en jämn fördelning av vård och omsorg inom den inre marknaden.

7.7 Könsvisa skillnader i de europeiska migrationsrörelserna

7.7.1 Migrationsforskning ett brett område

Forskning om migration finns inom många olika vetenskapliga ämnesområden. Det innebär att inriktningen på studierna varierar. Under de senaste 100 åren har olika akademiska ämnen byggt upp traditioner för studier av människors flyttningsrörelser. Antropologi, demografi, nationalekonomi, geografi, juridik, statsvetenskap och sociologi är några av de viktigaste ämnena. Analyser och frågeställningar skiljer sig åt mellan de olika ansatser som utvecklats. Om huvudfrågeställningen är att förklara storlek och riktning på migrationsflöden från ett land till ett annat blir enheterna man studerar de olika länderna och befolkningsrörelserna över tid. Är det däremot så att det gäller att förklara vilka som flyttar och vilka som stannar kvar (trots att deras levnadsbetingelser är

likartade), blir analysenheten den enskilda individen och hushållet, (European Migration Observatory 1994). Vi kan säga att det utvecklats två analytiskt rätt åtskilda ansatser inom migrationsforskningen. Å ena sidan med studier som koncentrerar sig på att behandla rörligheten och dess orsaker på makronivå, dvs. på en övergripande samhällelig nivå där frågorna behandlar storlek och inriktning på flyttningsrörelserna. Å andra sidan finns det studier som behandlar mikronivån och den enskilda individens överväganden och beslut och där frågorna mer går in på nödvändiga förutsättningar för att individen skall flytta.

Successivt har det blivit nödvändigt att kombinera de båda ansatserna. Hushållen och de sociala nätverken har därvid blivit betydelsefulla enheter i analyserna. De sociala nätverken bidrar till att förklara både varför flyttningar uppstår och varför de fortsätter.

7.7.2 Låga migrationstal

Migrationen har varit förhållandevis låg mellan EU-länderna sedan slutet av 1980-talet. För perioden 1987 till 1991 utgjorde männen ungefär 60 procent av dem som flyttade till ett annat EU-land för att ta ett arbete och kvinnorna 40 procent (Employment in Europe 1993). OECD-statistiken ger inte uppgifter om flyttningar uppdelat på kvinnor och män.

För tre av de elva kandidatländerna, Polen, Ungern och Rumänien, har utredningen erhållit immigrations- och emigrationsuppgifter uppdelade på kön. Dessa visade att det var fler kvinnor än män som invandrade till Sverige 1995, medan fler män än kvinnor flyttade ut ur landet. Sammanlagt invandrade 2 300 personer till Sverige från kandidatländerna detta år. Antalet som utvandrade från Sverige till dessa länder var 823. Störst var invandringen till Sverige från Polen, Rumänien och Estland. Dessa migrationstal säger ingenting om hur stor migrationen kan tänkas bli vid en fri arbetskraftsinvandring. De antyder möjligen att det existerar förhållandevis starka kontakter mellan dessa länder och Sverige.

Erfarenheter från tidigare utvidgningar visar att migrationsrörelserna inte varit stora. Av EU-kommissionens utvärdering av den inre marknadens följd och effektivitet framgår att det inte skett någon större omflyttning av arbetskraft (1996). I stället har enligt rapporten handeln mellan medlemsstaterna och penningströmmarna ökat till följd av den inre marknaden.

Migrationen inskränker sig till vissa yrkesgrupper såsom personer i chefsposition, specialiserade tekniker och kontraktsanställda byggnadsarbetare. Samtidigt påpekas att migrationen märkts mest i gränsområ-

dena. Denna typ av rörlighet torde dock omfatta andra yrkesgrupper än dem som kommissionens rapport pekar på som mest framträdande. Den kortfattade redogörelsen i kommissionens rapport om konsekvenserna av den fria rörligheten vid etablerandet av den inre marknaden återspeglar sannolikt svårigheterna att finna tillförlitlig statistik som anger de reella migrationsrörelserna.

7.7.3 Migration i ett öst–väst perspektiv

I en av expertrapporterna till utredningen behandlar Wuokko Knocke migrationsrörelser från öst till väst och frågar sig vilken roll som kvinnorna har i detta sammanhang. Som framgått av tidigare redogörelser såväl i detta kapitel som i föregående är data om antal, ursprung och sammansättning av migrationsflödena mycket osäkra i den internationella statistiken. Därtill kommer att människors rörlighetsmönster ändrats. I stället för traditionell migration framträder nya rörlighetsmönster. Exempel på olika migrationsformer som blivit framträdande är; cirkulations- eller rotationsmigration, gräns- eller vandringshandel, arbetsturism, arbetspendling, sexhandel och äktenskapsförmedling.

Den hotande massinvandringen från öst har inte inträffat. Istället är människor i Centraleuropa beredda att temporärt bryta upp för att förbättra sin försörjning för att kunna bo kvar i sina hemländer. De temporära migrationsmönstren har utvecklats mellan Polen, Tjeckien, Slovakien, Ungern och Västeuropa. Ofta bygger det tillfälliga uppbrottet på att det finns ett nätverk eller en familj som kommer överens om vem som lämpligast kan flytta för en tid. Därtill kommer att möjligheterna idag för invandring och reguljärt arbete i Tyskland och andra EU-länder är starkt begränsade. Det finns tecken som tyder på att arbetsturism eller pendling är en speciell form av rörlighet som passar för kvinnor. Det beror till stor utsträckning på deras ansvar för barn och familj. De nya migrationsrörelserna bestäms i hög grad av både rådande sociala könsmonster i hemlandet och den typ av arbete som finns i de länder dit de temporärt flyttar. Arbetstillfällena finns framför allt inom den privata tjänstesektorn, t.ex. restaurangnäringen, den privata hushållssektorn och vården. Här finns exempel på hur arbetsdelning i kombination med rotationsmigration utvecklas bland kvinnor från Öst sysselsatta inom privata hushållssektorn och vården i Väst.

I OECD:s rapport om aktuella trender i migrationen i Central- och Östeuropa betraktas dessa nya migrationsmönster som viktiga. Även här påtalas att det förväntade stora migrationsflödet från öst mot väst inte har inträffat. Migrationsflödena har minskat sedan 1993, i stället har de temporära flyttningarna ökat i omfattning. Två ytterligare ten-

denser är viktiga, dels att olika etniska grupper återvänder till sina ursprungsländer, dels att Central- och Östeuropa har blivit knutpunkt i transitmigrationen från regioner liggande längre österut i t.ex. Asien till länder i antingen västra Europa eller i Nordamerika.

7.8 Förändringar av arbetsförhållanden och sociala rättigheter för kvinnor och män i kandidatländerna

I en nyligen publicerad antologi om kvinnor i Estland under transformationen beskrivs hur den förändrade ekonomiska ordningen ställer nya krav på kvinnorna (Lauristin 1996). Det reproduktiva arbetet, omsorg och ansvar för barn och hushållsarbete är nu kvinnornas ansvar. Samtidigt erfar familjerna hårdare ekonomiska förhållanden där kvinnorna möter ökade svårigheter på arbetsmarknaden. Att vara över 35 år och att ha barn är till nackdel när det gäller att konkurrera på arbetsmarknaden. För många estniska kvinnor betyder barn och familj att de måste lämna arbetsmarknaden. Det är därför förstäeligt att utbildade kvinnor ser med viss tvekan på att skaffa barn och att födelsetalen sjunkit kraftigt.

7.8.1 Viktiga utvecklingstendenser i de baltiska staterna och Polen

Inför FN:s kvinnokonferens i Beijing producerade deltagarländerna rapporter om kvinnors ekonomiska, sociala och politiska situation för respektive land. I detta avsnitt ligger de nationella rapporterna från Estland, Lettland, Litauen och Polen som underlag, tillsammans med offentlig statistik, rapporter till UNDP, EU-parlamentet, Världsbanken och olika forskningsrapporter.

FN-rapporterna från de fyra länderna är samstämmiga i att kvinnorna har fått betala ett högt pris för den ekonomiska och demokratiska utvecklingen i de forna kommunistländerna. Detta innebär ett konstaterande av fakta och inte en önskan att återgå till den forna regimen.

Den nya ekonomiska ordningen har bidragit till ökade ekonomiska klyftor i samhället, förändrad sysselsättningsstruktur och minskad offentlig service, t.ex. möjligheter till barnomsorg. De som förlorat mest är lågutbildade kvinnor i arbetaryrken, utan yrkesutbildning och möjlighet att få extra arbete (Kandolin 1997). De kvinnor som vill följa den nya familjeideologin med en försörjare i familjen kan inte göra det av

ekonomiska skäl. Medan de som vill förvärvsarbeta har fått stora svårigheter på grund av den nedskurna offentliga, dvs till de statliga företagen knutna, omsorgen att klara kombinationen av familj och barn.

I Estland har kvinnorna haft en hög sysselsättningsgrad under många år. Under 1989 utgjorde kvinnorna 51,3 procent av arbetskraften, enligt den under 1997 publicerade första estniska arbetskraftsundersökningen (ELFS 1995). Under perioden 1989 till 1994 minskade kvinnornas sysselsättning med 15,6 procent och männens med 4,8 procent. Fördelningen av de sysselsatta på sektorer har inte förändrats i sina grunddrag under perioden. Männens andelar bland såväl de sysselsatta som bland de arbetslösa ökade under perioden, vilket kan förklaras av att kvinnorna i ökad utsträckning lämnade arbetsmarknaden. Fortfarande arbetar varannan estländare i den offentliga sektorn och till en förhållandevis låg lön.

År 1994 hade kvinnorna i genomsnitt 69 procent av männens genomsnittliga lönenivå, enligt den nationella rapporten till Beijing. För kvinnlig domare uppgick lönen till 71 procent av motsvarande för män; kvinnliga journalister hade 80 procent och icke "facklärd" kvinnliga arbetare 76 procent av männens genomsnittliga lönenivå. Den politiska sfären domineras av män, och kvinnors värderingar och synsätt är mindre accepterade, enligt rapporten. Kvinnors obetalda arbete spelar en viktig roll i de enskilda familjernas överlevnadsstrategi.

Situationen beskrivs på likartat sätt i den lettiska rapporten till Beijing-konferensen. Det statistiska underlaget var mycket knapphändigt, eftersom könsuppdelad statistik vid tiden för rapportens framställan i det närmaste helt saknades. Lettlands statistiska centralbyrå publicerade under 1997 vissa data från en arbetskraftsundersökning i november 1996. Följande tabell innehåller uppgifter om arbetsmarknadsstatus för kvinnor och män i Estland 1994 och Lettland 1996. Det har inte varit möjligt för utredningen att närmare analysera dessa data, utan de får här illustrera de initiativ som tagits i de baltiska staterna att utveckla de arbetsmarknadstatistiska mätningarna.

Tabell 7:1 Arbetsmarknadsstatus för kvinnor och män i Estland 1994 och Lettland 1996, enligt respektive lands arbetskraftsundersökningar, andel av befolkningen i arbetsför ålder.

Arbetsmarknadsstatus	Estland 1994 kvinnor	Estland 1994 män	Lettland 1996 kvinnor	Lettland 1996 män
Sysselsatt	58,9	72,0	42,4	56,6
Arbetsökande	5,0	5,7	9,2	13,2
Ej i arbetskraften	36,0	22,3	48,5	30,2
Totalt	100	100	100	100

Källa: Estonian Labour Force Survey 1995. Statistical Office of Estonia, Tallinn 1997, Latvian women and men: Statistical portrait, Central Statistical Bureau of Latvia, Riga 1997

Den estniska undersökningen omfattar befolkningen 16- 69 år, medan i den lettiska undersökningen ingår alla som är 15 år och däröver. Under början av 1990-talet har kvinnors sysselsättning minskat även i Lettland. Av den existerande könsuppdelade statistiken framgår att kvinnorna främst arbetar inom tjänstesektorn och av dem som var anställda inom hälso- och sjukvård var över 80 procent kvinnor. Motsvarande andel kvinnor inom utbildningssektorn var 78 procent; inom hotell- och restaurang var andelen kvinnor 71 procent. Inom dessa sektorer var även kvinnors medianlön som lägst. Totalt sett var kvinnors medianlön, i början av 1994, omkring 77 procent av männens, enligt den lettiska Beijing-rapporten.

Förhållandena beskrivs på liknande sätt i Litauen. Problemet med hårt dubbelarbete försvann inte i och med omvandlingen till marknadsekonomi. Självständigheten gav näring åt nya ideal om att kvinnorna skulle ta sig an familj och barn, tillvaron som hemmafru lockade. Detta blev bara möjligt för ett fåtal, de flesta måste arbeta för att klara sig ekonomiskt. År 1994 utgjorde kvinnorna en majoritet av arbetskraften, och deras relativa arbetslöshetstal var något högre än männens.

I Polen har kvinnornas höga sysselsättningsandelar inom såväl privat som offentlig tjänstesektor. Kvinnorna har en högre utbildningsnivå än männen. År 1994 hade 51 procent av de ekonomiskt aktiva kvinnorna en högre utbildning, motsvarande andel bland männen var 36 procent. Arbetslösheten är fortfarande högre bland kvinnor än bland män och kvinnorna drabbas i större omfattning av långtidsarbetslöshet. En arbetslös kvinna i Polen beskrivs på följande sätt: ofta är hon ung, under 35 år, med yrkesutbildning eller en gymnasieutbildning, avskedad i

samband med massuppsägningar och registrerad som arbetslös i mer än ett år.

Kvinnorepresentation

Före 1989/90 hade kvinnorna en förhållandevis hög representation de nationella församlingarna (omkring 30 procent), dock låg den faktiska beslutsmakten hos kommunistpartiets högsta organ. I följande tabell anges kvinnorepresentationen i de nationella beslutande församlingarna som de kom till uttryck i de första demokratiska valen i sex av kandidatländerna.

Tabell 7.2. Kvinnorepresentation i det första demokratiskt valda parlamentet efter kommunismens fall, i ett antal kandidatländer.

Land	Kvinnorepr. procent
Bulgarien	3,6
Tjeckoslovakien	9,0
Ungern	7,0
Rumänien	4,0
Litauen	8,1
Estland	6,7

Källa: Central and Eastern European Women: A portrait. European Parliament. Women's Rights Series. W-8.

Noteras bör att i valet till Litauens parlament 1996 steg kvinnorepresentationen till 18,5 procent. Den låga kvinnorepresentationen är naturligtvis ett problem i ett läge där de könsvisa skillnaderna i ekonomi och arbetslivet ser ut att öka. Samtidigt illustrerar utvecklingen i Litauen att det kan ske förändringar förhållandevis snabbt.

7.9 Vad har hänt efter Beijing-konferensen?

FN-konferensen i Beijing antog en handlingsplan för FN:s medlemsländer. Huvudstrategin var att jämställdhetsarbetet skall genomsyra alla politiska områden. Begreppet "mainstreaming" fick sitt genombrott. Litauen är det enda av de baltiska staterna som antagit en aktionsplan som uppföljning av besluten i Beijing 1995.

Inget av de baltiska länderna har idag en jämställdhetslag. I Litauen utarbetades dock ett utkast till jämställdhetslag 1995 i samråd med den dåvarande statliga rådgivaren i kvinnofrågor. En parlamentarisk arbets-

grupp har tillsatts, som har i uppgift att utarbeta ett förslag till jämställdhetslag utgående från utkastet. Svenska JämO har granskat ett utkast till jämställdhetslag från Polen.

I både Estland och Litauen pågår uppbyggnaden av en organisation för jämställdhetsarbete. Estniska socialministern ansvarar för jämställdhetsfrågor och vid ministeriet har inrättats en enhet för jämställdhet. Enheten har till uppgift att svara för jämställdhetsfrågor och diskuterar inrättandet av en jämställdhetsombudstjänst. Litauen har idag en rådgivare åt regeringen som ansvarar för jämställdhetsfrågor. Lettland har ingen jämställdhetslag eller nationell organisation för jämställdhetsfrågor.

I Estland finns två kvinnoforskningsinstitut, det ena vid universitetet i Tartu och det andra i Tallinns pedagogiska högskola. Hösten 1997 kommer ett kvinnoforskningsinstitut att inrättas vid Lettlands Universitet. I Litauen finns två kvinnoforskningsinstitut, ett i Vilnius och ett i Kaunas. Därtill finns ett Kvinnoresurscentrum i Vilnius som har till uppgift att upprätthålla en statistisk databas och en informationsbank.

Vid summeringen i en avslutande paneldebatt på den nordisk-baltiska konferensen i Valmiera i augusti 1997, anförde ministern för välfärdsfrågor i Lettland att det inte förekom några överträdelser mot jämställdheten i Lettland. Den viktigaste förändringen under senare år på jämställdhetsområdet var enligt honom en lag som gav kvinnor rätt att bli bussförare.

Andra deltagare menade att ingenting egentligen inträffat som ändrat existerande förhållanden. Estlands socialminister redogjorde för löneskillnaderna mellan kvinnor och män och att kvinnor anställs till lägre löner än män. Hon menade att kvinnor i dagsläget tenderar att rösta på män och att de själva inte anser det mödan värt att påbörja en politisk karriär. (Valmiera report 1997).

7.9.1 FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW)

Alla de baltiska länderna har ratificerat FN:s konvention om avskaffandet av all slags diskriminering av kvinnor (jfr SÖ 1980:8) (CEDAW) och arbetar nu på att uppfylla konventionen. En utredning måste göras om kvinnors situation i respektive land som ratificerat FN-konventionen ifråga. Alla de baltiska staterna har ratificerat konventionen, men endast Lettland har gjort en uppföljningsrapport. Även Polen har ratificerat konventionen.

7.10 Slutsatserna från Agenda 2000

EU-kommissionen presenterade i mitten av juli 1997 "Agenda 2000", en lägesbeskrivning – samt förslag till lösningar – av de problem som kan tänkas uppstå i samband med den kommande utvidgningen. Som bilaga till dokumenten om unionens framtid fogades tio kommission-syttranden för de länder som kandiderar till medlemskap.

I yttrandet om Estland påpekas att de grundläggande förutsättning-arna för icke-diskriminering mellan kvinnor och män täcks av den est-niska konstitutionen från 1992, där de mänskliga rättigheterna garante-ras. Estland har även ratificerat CEDAW. Dock påpekas att den anti-diskriminerande principen inte används i praktiken. Speciella problem finns när det gäller lika lön för lika arbete och i könsdiskriminerande reklam. Det påpekas att anpassningar behöver göras avseende föräld-raledighet för fäder.

I kommissionens yttranden rörande Lettland, Litauen och Polen återfinns samma kommentar som för Estland. De mänskliga rättighe-terna garanteras genom grundlagen och FN:s konvention mot alla for-mer av diskriminering gentemot kvinnor är antagen.

Kommissionen pekar inte för något land på behovet av jämställd-hetslagstiftning eller aktiva åtgärder för att undanröja diskriminering i lönesättning och säkerhet i anställningen enligt de existerande jäm-ställdhetsdirektiven. Inte heller anförs i de särskilda länderyttrandena hur mainstreaming skall tillämpas i praktiken.

Angående strukturfondernas framtida inriktning presenterar kom-missionen i Agenda 2000 ett förslag som innebär att antalet mål mins-kas från sju till tre. Två av de tre målen är regionala mål riktade till re-gioner som är svagt utvecklade eller som har omfattande ekonomiska och strukturella problem. Det tredje målet avser utbildning, arbets-marknadspolitik och omskolning och är inte riktat till någon speciell typregion. Inom denna tredje målsättning anges att jämställdhet skall beaktas. Enligt Agenda 2000 skall 45 miljarder ECU komma ansökar-länderna tillgodo från och med år 2000, med 1 miljard per år och ansö-klarland. I första hand föreslår kommissionen att stödet skall gå till att bygga upp infrastruktur inom transport- och miljöområdena. Det är ut-redningens mening att den svenska regeringen bör verka för att detta stöd även riktas mot områden som kan föras in under begreppet social infrastruktur såsom skolor, barnomsorg och hälsovård, samt att det tredje målområdet blir ett prioriterat område för strukturfondernas verksamhet i kandidatländerna, där jämställdhetsaspekterna särskilt skall beaktas.

Det finns en uppenbar risk, som kritikerna av mainstreaming påpe-ka, att jämställdhetsfrågorna tappas bort, om de ingår som en gemen-

sam allmän formulering, utan att det samtidigt anges hur målsättningarna i praktiken skall uppnås.

Ekonomi och sysselsättning ur ett jämställdhetsperspektiv har inte var ett prioriterat område för kommissionen att behandla i länderyttrandena. Inte heller är det möjligt att från dessa yttranden se hur kommissionen tänkt sig att kandidatländerna skall kunna uppfylla EU:s gemensamma regelverk på området, när det gäller lika lön för arbete av lika värde och likabehandling av könen inom olika områden av arbetslivet (se avsnitt 7.4.1).

7.11 Konsekvenser för svenskt arbetsliv och svensk arbetsmarknad

Redogörelsen för kvinnors situation på arbetsmarknaden under senare år pekar på en del av de problem som den kvinnliga arbetskraften står inför i de baltiska staterna och övriga kandidatländer. För många kvinnor i barnafödande åldrar är alternativen antingen arbete eller barn. De låga födelsetalen, med en naturlig befolkningsminskning som följd i flera länder, talar inte för att det på längre sikt skulle uppstå något större emigrationstryck.

Däremot kan förhållandena för enskilda grupper bli sådana att emigration är ett alternativ. De olika minoritetsgrupperna som inte har någon stabil förankring och saknar medborgarskap i sina nuvarande hemländer kan vara en sådan grupp, vilket professor Göran Hoppe pekar på i sin expertrapport (se Bilagan till detta betänkande). Yrkesutbildade unga kvinnor som inte har möjlighet att få arbete inom det område man utbildat sig till kan också vara en potentiell migrationsgrupp. Att samma typ av migrationsmönster skulle utveckla sig mellan Baltikum och Sverige som idag existerar mellan Polen och Sverige när det gäller arbetsturism, kan inte hållas för otroligt i ett läge med fri rörlighet för arbetskraft.

Utbildad kvinnlig arbetskraft från kandidatländerna kan till förhållandevis låga svenska löner tänkas ta temporära anställningar inom privat tjänstearbete. Eftersom könsuppdelningen på arbetsmarknaden är likartad i Sverige och i kandidatländerna kan det mycket väl vara möjligt att svenska kvinnor kan få konkurrens av inflyttad arbetskraft från dessa länder i ett läge med tilltagande avreglering. På samma sätt kan svenska män få ökad konkurrens av invandrad arbetskraft inom traditionellt mansdominerade områden. Byggsektorn är ett område som nämns i kapitel 5. Där framgår även att på en fortsättningsvis reglerad svenska arbetsmarknad med kollektivavtal, där lönerna sätts genom

förhandlingar mellan parterna är det mindre sannolikt att ett ökat invandringstryck leder till en reell ökning av invandrad arbetskraft. På en alltmer avreglerad arbetsmarknad, där lönerna sätts individuellt och där kollektivavtal minskar i omfattning, blir situationen annan. Där kan invandrad arbetskraft i hög grad bjuda under den inhemska arbetskraftens lönenivåer.

Om invandrade kvinnor accepterar löner och anställningsvillkor inom oreglerade nischer på arbetsmarknaden, som inte svenska kvinnor kan tänkas acceptera, finns naturligtvis förutsättningar för ökad invandring. Exempelen på de nya formerna av cirkulations- eller rotationsmigration som finns i expertbilaga 2 pekar på den möjligheten. Eftersom de anställda inom den offentliga sektorn i mycket hög utsträckning är organiserade förefaller det inte sannolikt att konkurrensen skulle ske på den offentliga arbetsmarknaden. Om däremot delar av vård och omsorg i ökad utsträckning läggs på de enskilda hushållen, dvs. att Sverige närmar sig den kontinentala välfärdsmodellen, kommer situationen i ett annat läge. Efterfrågan på icke-organiserad arbetskraft kan öka och därmed även den reella arbetskraftsinvandringen.

Negativa sociala konsekvenser

Ett problem som måste uppmärksammas rör den explosionsartade ökningen i alla de Central-och Östeuropeiska staterna av prostitution och andra typer av sexhandel. I gränsområdena i Finland och Sverige märks dessa förhållanden redan. Hur kvinnor som söker sig till Sverige för tillfälliga jobb och som saknar socialt skydd skall undvika att hamna i exploatering och i det sexuella tjänsteområdet måste diskuteras ytterligare.

7.12 Slutsatser om jämställdhetsarbetet

Den svenska riksdagen beslutade i juni 1996 (prop. 1995/96:153) att främjandet av jämställdhet mellan kvinnor och män skall vara ett mål för svenskt utvecklingssamarbete. Jämställdhetsmålet definieras som "främjande av jämställdhet mellan kvinnor och män i mottagarländerna". Härmed avses att jämställdhet i meningen lika rättigheter, möjligheter och skyldigheter för kvinnor och män både är en fråga om mänskliga rättigheter och en förutsättning för rättvis och effektiv utveckling.

Nedan följer en sammanfattning av pågående jämställdhetsarbete i de baltiska staterna.⁵

Jämställdhetslagstiftning

Kandidatländerna måste under tiden fram till medlemskapet kunna uppvisa en nationell lagstiftning som avser att undanröja orättvisa löneskillnader mellan kvinnor och män. I konstitutionen finns grundläggande regler om mänskliga rättigheter införda, vilka tjänar som allmänna diskrimineringsförbud. Det går dock inte att med utgångspunkt i dessa regler föra individuell talan i en domstol. För att detta skall vara möjligt måste lagstiftningen ange individuella rättigheter, som pekar ut situationer, där någon diskrimineras. Lagen skall tydliggöra när och mot vilka som diskrimineringsförbudet skall gälla.

EU-kommissionen har i yttrandena rörande samtliga kandidatländer angivit att lagstiftningen täcker antidiskrimineringsreglerna i EG-traktatet. Detta innebär att kommissionen inte särskilt beaktat enskilda individers rätt att kunna föra talan rörande diskriminering på arbetsmarknaden.

Skolning och utbildning i jämställdhetsfrågor

Jämställdhetsenheten vid Socialministeriet i Estland planerar jämställdhetsskolning för olika grupper i Estland. Först skall man utveckla ett utbildningspaket för nyckelpersoner på ministerier och bland politiker. Därefter skall utbildningen vidgas till regionerna och till de lokala myndigheterna. Målsättningen är att ge grundkunskap i jämställdhetsfrågor på nationell nivå, och även vad det innebär inom EU och FN.

Det är viktigt att i utbildnings- och kunskapsöverföring till både arbetsmarknadens parter och privata organisationer, inklusive företag, samt till offentliga myndigheter föra fram betydelsen av ett aktivt jämställdhetsarbete. Olika svenska myndigheter, som t.ex. AMV, ASS, RFV och SIDA är viktiga aktörer i detta sammanhang och redan verkamma i flera av kandidatländerna för att bygga upp institutioner och en fungerande infrastruktur.

⁵ Material till detta avsnitt har erhållits från Carita Peltonen, nordisk koordinator för den baltisk-nordiska jämställdhetskonferensen 'Women and Men in Dialogue' i Valmiera, Lettland 7-10 augusti 1997.

Utbildning och forskning

Idag råder det brist på utbildningsmaterial på de nationella språken. Det finns ett stort behov av att trycka upp material om kvinnors och mäns situation i samhället inom olika områden. Debatten om mansrollen är långt framme i Norden, Nordiska ministerrådets mansprogram är ett exempel. I de baltiska staterna finns ett stort behov av forskning om kvinnors och mäns förhållanden i samhället. Sveriges insats kunde inte minst vara att fungera som samarbetspartner med baltiska forskare och utredare.

Sexualupplysning

Alla de baltiska staterna har ett stort behov av sexualupplysning. Idag finns ett stort utbud av pornografi, men ytterst lite faktaaliteratur och informationsmaterial om samlevnad, sexualitet och preventivmedel. Antalet aborter var i mitten av 1990-talet högre än antalet födselar både i Estland och Lettland. Orsakerna till det stora antalet aborter är bristande kunskaper i sexualupplysningsfrågor och höga kostnader för preventivmedel. Den dolda och öppna prostitutionen har ökat och därmed även antalet fall av olika könssjukdomar. I de baltiska staterna och i samtliga baltiska huvudstäder har AIDS stödcentra upprättats som arbetar med sexualupplysning bland ungdomar och kvinnor som försörjer sig inom sexindustrin.

7.13 Slutsatser

Övergången från det kommunistiska systemet till marknadsekonomi har påverkat kvinnor och män på olika sätt. Om EG:s regelverk rörande jämställdheten skall kunna bidra till att förbättra levnadsförhållandena för kvinnor och män i kandidatländerna måste det finnas ett ordentligt stöd från kommissionens sida och en oberoende uppföljning. FN-konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor och Europarådets sociala stadga har i allt väsentligt samma innebörd som ILO-konventionen nr 100 (som kandidatländerna ratificerat) och EG-rätten. På jämställdhetsområdet finns i många fall en adekvat lagstiftning. Det är den praktiska tillämpningen som saknas, både i kandidatländerna och de nuvarande medlemsländerna.

Under förberedelsestiden fram till inträdestidpunkten bör kontinuerliga och oberoende uppföljningar göras av kvinnors och mäns positioner i arbets- och samhällsliv. Förberedelsearbetet skall ses som ett suc-

cessivt närmande till ett medlemskap. Jämställdhetsfrågorna skall enligt Amsterdamtraktatet integreras med andra ekonomiska och politiska frågor.

För att stödja utvecklingen på området föreslår utredningen att svenska regeringen tar initiativ till inrättandet av en speciell ombudsmannainstitution på EU-nivå som i samarbete med oberoende representanter för kandidatländerna följer, stödjer och granskar utvecklingen på jämställdhetsområdet och det sociala området i vid bemärkelse. Förslaget behandlas vidare i kapitel 12.

8 Den inre marknaden och den sociala tryggheten

8.1 Inledning

Som framgår av direktiven till denna utredning skall den särskilda utredaren inte endast behandla den fria rörlighetens effekter på arbetsmarknaden och arbetsliv. Också effekterna för den sociala tryggheten skall analyseras och bedömas. Detta sker i kapitel 8–11.

Bestämmelserna om personers fria rörlighet innebär att medborgarna i en EU-medlemsstat äger tillträde till arbetsmarknaden i övriga EU-medlemsländer på samma villkor som gäller för landets egna medborgare och de skall behandlas som landets egna medborgare i fråga om anställnings- och arbetsvillkor. Likabehandlingsprincipen omfattar även den sociala tryggheten. I detta kapitel redogörs för innebörden av dessa förmåner. I kapitel 9 följer så en bedömning av de konsekvenser detta får för Sverige och Sveriges relationer till de nya medlemsstaterna vid tiden för anslutningen. I kapitel 10 ges en översikt av konsekvenserna för de sociala välfärdssystemen i kandidatländerna. Ett mer tentativt resonemang om de långsiktiga konsekvenserna av utvidgningen följer i kapitel 11.

I avsnitt 8.2 lämnas en redogörelse för EG:s regelverk på den sociala trygghetens område. Vidare berörs vissa konsekvenser vid tillämpningen av detta regelverk på den svenska lagstiftningen. I avsnitt 8.3 redovisas särskilt bestämmelser i EG:s regelverk om vårdförmåner vid sjukdom och moderskap. I avsnitt 8.4 följer en kortfattad redogörelse för de Europaavtal (associationsavtal) som ingåtts mellan EG och dess medlemsstater och kandidatländerna.

8.2 Social trygghet för personer som flyttar inom gemenskapen

EG-regler för samordning av systemen för social trygghet

EG-reglerna på detta område finns huvudsakligen i två rättsakter, nämligen dels rådets förordning (EEG) nr 1408/71 – nedan kallad förordningen – om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen dels rådets förordning (EEG) nr 574/72 om tillämpning av förordning (EEG) nr 1408/71. Nämnade förordningar har ändrats och uppdaterats (konsoliderats) senast den 1 februari 1997.

Genom reglerna i förordningen finns inom EU ett regelsystem för samordning av medlemsländernas regler för social trygghet i syfte att ge ett tillfredsställande skydd för personer som flyttar från ett land till ett annat inom EU eller som på ett annat sätt kan ha möjlig anknytning till mer än ett lands trygghetssystem. Reglerna ingår som ett led i den fria rörligheten för förvärvsverksamma som är medborgare i medlemsstaterna.

Ett av huvudsyftena med regelsystemet är att lösa eventuella lagkonflikter mellan olika länders system för social trygghet med avseende på rättigheter och skyldigheter för förvärvsarbetande och deras familjemedlemmar genom att se till att i princip ingen är försäkrad i flera länder eller inte alls omfattad av något lands system för social trygghet. Ett annat väsentligt syfte med reglerna är att garantera medborgare i medlemsländerna likabehandling oberoende av i vilket land de arbetar och att undanröja diskriminering på grund av medborgarskap.

Vidare skall reglerna garantera att intjänade rättigheter bevaras och att förmåner utbetalas utan hänsyn till bosättningsort inom gemenskapen.

Bestämmelserna i förordningen syftar till samordning och inte till harmonisering av medlemsländernas system för social trygghet. Medlemsländerna kan själva besluta om vilka försäkringssystem som skall finnas i landet och om de materiella villkoren för olika förmåner. Medlemsländerna är i princip helt fria att själva lagstifta om t.ex. sådana frågor som vilka personer som skall vara försäkrade, vilka förmåner som skall utges, villkor för rätt till förmåner, belopp för dessa, regler

för beräkning av förmånernas storlek och för hur lång tid en viss förmån skall utbetalas.

Reglerna i förordningen tillämpas på personer som omfattas av förordningen, dvs. anställda och egenföretagare, samt på familjemedlemmar till en sådan person som beger sig eller har begett sig från ett medlemsland till ett annat, dvs. så snart det finns ett gränsöverskridande element involverat. Förordningen täcker även förflyttningar som primärt inte har något att göra med arbetskraftens fria rörlighet, t.ex. tillfälliga besök i ett annat medlemsland än det där personen är försäkrad.

Grundprinciper

Bestämmelserna i förordningen kan sägas vila på fem huvudprinciper. Dessa är principen om endast en tillämplig lagstiftning, likabehandlingsprincipen, sammanläggningsprincipen, exportabilitetsprincipen och proratatemporis-principen.

Principen om endast en tillämplig lagstiftning

Denna innebär att en person skall omfattas av lagstiftningen i endast ett medlemsland. Principen tillämpas såväl med avseende på rätten till förmåner som i fråga om skyldigheten att betala avgifter till ett försäkringssystem för anställda/egenföretagare och för arbetsgivare.

Som huvudregel gäller att en person skall omfattas av lagstiftningen om social trygghet i det land där arbetet utförs oavsett i vilket land han är bosatt och oberoende av var arbetsgivaren finns eller har sitt företag. Regeln är tillämplig också på kortvariga anställningar eller uppdrag.

Reglerna om tillämplig lagstiftning i förordningen är obligatoriska, vilket innebär att det i princip inte är tillåtet att en anställd eller egenföretagare omfattas av mer än ett lands lagstiftning på den sociala trygghetens område. Syftet är att undvika både att en person blir försäkrad i mer än ett land och att en person står helt utan socialförsäkringsskydd.

Anställda och egenföretagare har alltså normalt de rättigheter och skyldigheter som följer av lagstiftningen om social trygghet i arbetslandet.

För dem som normalt arbetar i två eller flera medlemsländer gäller särskilda bestämmelser, vilket kan innebära att den anställde omfattas antingen av lagstiftningen i det land där arbetsgivaren har sitt säte eller av lagstiftningen i det land där han är bosatt allt beroende på villkoren i de försäkringssituationer som regleras i regelverket.

Likabehandlingsprincipen

Principen innebär att den som är medborgare i ett medlemsland och bosatt i ett annat medlemsland och som omfattas av förordningen har samma rättigheter och skyldigheter i fråga om socialförsäkringsförmåner och avgifter som medborgare i bosättningslandet. Därigenom kan villkor i nationell lagstiftning om medborgarskap i landet som förutsättning för rätt till förmån inte upprätthållas gentemot en person som omfattas av förordningen. Genom principen förhindras också att det för rätt till en förmån ställs krav på viss tids vistelse i landet för att en medborgare från ett annat medlemsland skall likställas med landets egna medborgare.

Medlemsländerna kan internt fritt lagstifta om villkoren för rätt till förmåner enligt landets system för social trygghet, under förutsättning att medborgare i andra medlemsländer behandlas lika som landets egna medborgare.

Att en person som flyttar från ett medlemsland till ett annat kan få lägre förmåner än tidigare eller i en viss situation inte få någon förmån alls eller åläggs en mer omfattande avgiftsskyldighet till följd av att han kommer att omfattas av ett nytt lands socialförsäkringssystem, är en konsekvens som reglerna i förordningen inte är avsedda att reglera.

Sammanläggningsprincipen

Syftet med principen är att personer som flyttar till eller får ett arbete i ett annat medlemsland på grund därav inte skall gå miste om rättigheter som de tidigare har intjänat. I förordningen finns bestämmelser om sammanläggning av försäkrings-, anställnings- eller bosättningsperioder i fråga om förmåner vid sjukdom och moderskap, pensioner, dödsfallsersättningar, arbetslöshetsförmåner och familjeförmåner. Viss tids försäkring, arbete eller bosättning i ett medlemsland skall således anses som om den vore fullgjord i ett annat medlemsland om det där krävs att vederbörande skall ha fullgjort viss kvalifikationstid för rätt till en förmån.

Principen är av betydelse i situationer där det krävs exempelvis viss tids bosättning, visst tids försäkring, viss tids arbete eller att viss kvalifikationstid har fullgjorts för att en förmån över huvud taget skall utges. I sådana fall kan motsvarande tid i ett annat medlemsland tas i beaktande vid prövningen av om kravet är uppfyllt. En grundläggande förutsättning för sammanläggningsprincipens tillämpning är att det finns någon försäkringstid e.d. i landet att lägga samman tid i annat land med. För svenskt vidkommande har principen betydelse till exempel i

fråga om rätt till föräldrapenning, arbetslöshetsersättning och pensionsförmåner.(se 9.2 nedan).

För att uppfylla kravet på 180 dagars inskrivning hos försäkringskassa för rätt till föräldrapenning respektive 240 dagars försäkring för rätt till föräldrapenning över garantinivån får försäkringstid i ett annat medlemsland sammanläggas med den svenska försäkringstiden. Detta gäller vid flyttning till Sverige och kan även tillämpas på barn som fötts utomlands och som flyttat till Sverige tillsammans med föräldrarna.

För rätt till svensk folkpension och tilläggs pension krävs en minsta bosättningsstid/försäkringstid om tre år. Den som har endast ett eller två års försäkringstid i Sverige får genom sammanläggning tillgodoräkna försäkringstid i ett annat medlemsland för att uppfylla villkoret om tre års försäkringstid. Den svenska pensionen beräknas dock på de svenska försäkringsåren. På motsvarande sätt kan försäkringsperioder i Sverige utnyttjas för erhållande av förmåner i andra medlemsländer.

Exportabilitetsprincipen

Principen innebär att förmåner skall utbetalas oavsett i vilket land inom EU den förmånsberättigade är bosatt. Exportabilitetsprincipen gäller i fråga om kontantförmåner som utgår vid invaliditet eller ålderdom eller till efterlevande, pensioner vid olycksfall i arbetet eller arbetssjukdomar samt förmåner vid dödsfall. Kontantförmåner av detta slag får inte minskas eller dras in med anledning av att den berättigade är bosatt i eller flyttar till ett annat medlemsland än det som är ansvarigt för utbetalningen.

I fråga om andra kontantförmåner, t.ex. de som motsvarar svenska förmåner som sjuklön, sjukpenning och föräldrapenning, samt i fråga om familjeförmåner, dvs. barnpension och barnbidrag samt övriga förmåner till exempel arbetslöshetsförmåner finns i förordningen särskilda regler i respektive kapitel om rätt att uppbära förmåner i annat medlemsland.

Generellt sett innebär exportabilitetsprincipen att man måste bortse från alla villkor i nationell lagstiftning om krav på bosättning i landet för att förmåner skall utges från det landet eller rätt intjänas där.

Under vissa omständigheter kan ett medlemsland i en särskild bilaga till förordningen förteckna förmåner som inte skall exporteras med hänsyn till förmånens speciella karaktär.

Proratatemporis-principen

Genom denna princip kan den som inte tjänat in rätt till en oavkortad förmån vid flyttning till ett annat medlemsland få erhålla en andel av sådan förmån i förhållande till intjänandetiden. Principen tillämpas på förmåner som grundas på intjänande, dvs. i huvudsak pensioner. En person har således rätt till en pension i proportion till intjänad försäkringstid i respektive medlemsland där han tjänat in rätt till pension.

Proratatemporis-principen är redan införd i svenska lagstiftningen då både folkpension och tilläggspension utbetalas som andel i förhållande till intjänandetiden.

Personkrets

Förordningen tillämpas på *anställda* och *egenföretagare* som omfattas eller har omfattats av lagstiftningen i ett eller flera medlemsländer och som är *medborgare* i ett medlemsland och gäller även för deras familjemedlemmar och efterlevande oavsett medborgarskap.

Begreppen anställd och egenföretagare har i förordningen en innebörd som skiljer sig från vad som normalt förstås med begreppen i Sverige. Det avgörande är socialförsäkringsrättsliga kriterier. Alla som på ett eller annat sätt omfattas av ett lands nationella system för social trygghet och som i det systemet har en försäkringstillhörighet som anställd eller egenföretagare täcks av förordningen. Förordningen gäller inte bara personer som är i faktiskt arbete utan också dem som upphört att förvärvsarbeta om de tidigare har omfattats av förordningen och som försäkrade förvärvat rättigheter t.ex. rätt till ålderspension. Räckvidden härav är dock olika med avseende på de skilda förmånsslag som förordningen omfattar.

Personer som aldrig förvärvsarbetat kan omfattas av förordningen i egenskap av familjemedlem till anställd eller egenföretagare.

Familjemedlemmar har ingen självständig rätt till förmåner enligt förordningen utan har endast rätt till förmåner som enligt den nationella lagstiftningen kan härledas från en anställd eller egenföretagare, dvs. förmåner som kan utges till dem i deras egenskap av familjemedlemmar. Förmåner som enligt ett lands lagstiftning utges som självständiga förmåner kan alltså en person som omfattas av förordningen enbart som familjemedlem inte göra anspråk på med stöd av förordningens bestämmelser.

I fråga om svenska förmåner så innebär detta att familjemedlemmar till en anställd eller egenföretagare endast kan få vårdförmåner vid sjukdom och moderskap genom särskilda bestämmelser i förordningen samt efterlevandepension och familjeförmåner.

Anmärkningar

1. Europeiska kommissionen har föreslagit att förordningen skall gälla för alla som är medborgare i EU-land och som är försäkrade oavsett om de är förvärvsarbetande eller inte. Förslaget är för närvarande under diskussion i Europeiska unionens råd.
2. I SOU 1997:72 *En lag om socialförsäkringar* (Huvudbetänkande av Utredningen om socialförsäkringens personkrets) har förslag lagts fram om att den svenska socialförsäkringen skall delas i två delar, varav den ena delen skall innehålla förmåner som grundas på bosättning i Sverige och den andra förmåner som är beroende av förvärvsarbete här i landet. Vidare lämnas förslag om att den skyddade personkretsen skall utvidgas till att omfatta i Sverige förvärvsarbetande men inte bosatta personer.

Tillhörigheten till den svenska socialförsäkringen har enligt lagstiftningen (med undantag för arbetsskadeförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen) hittills grundats på bosättning i Sverige. För att en person skall kunna betraktas som bosatt i Sverige krävs att han vid ankomsten hit har för avsikt att förvärvsarbeta eller studera i mer än ett år.

I betänkandet föreslås att alla som förvärvsarbetar i Sverige under sådan tid att de inte anses bosatta här, skall skyddas av den svenska socialförsäkringen och ha rätt till förmåner som är beroende av förvärvsarbete.

Enligt utredningen utgör den tillkommande personkretsen som på detta sätt skulle bli försäkrad för sådana förmåner som är beroende av arbete i Sverige knappt 10 000 personer per år. De arbetsbaserade förmånerna utgör försäkringar för inkomstbortfall (t.ex. sjukpenning- och föräldraförsäkring, folk- och tilläggspension, arbetsskadeförsäkring och arbetslöshetsförsäkring). De som omfattas av den svenska socialförsäkringen utan att vara bosatta här får dock inte del av de bosättningsanknutna förmånerna som barnbidrag och bostadsbidrag m.m.

I betänkandet anförs att de personer som kommer att ingå i den vidgade personkretsen huvudsakligen kommer från två grupper av länder, den ena består av USA och Kanada och den andra av länder i Östeuropa främst Ryssland, Polen och Estland.

Det bör noteras att personer som är medborgare i land som ingår i EU/EES och som kommer till Sverige för att arbeta under sådan tid att de inte blir att anse som bosatta här inte räknas som ingående i beräk-

ningen av ovannämnda 10 000 personer eftersom de enligt bestämmelserna i förordningen redan omfattas av den svenska socialförsäkringen till följd av Sveriges medlemskap i EU.

Utredningen föreslår att grunderna för de tudelade socialförsäkringssystemet regleras i en ny gemensam ramlag (socialförsäkringslagen) med bestämmelser bl.a. om bosättning och arbete i Sverige, socialförsäkringsskyddet vid bosättning resp. arbete i Sverige och om utbetalning av förmåner utomlands. Ramlagen föreslås omfatta de förmåner inom socialförsäkringen som handhas av RFV och försäkringskassorna, skattemyndigheterna samt AMS, länsarbetsnämnderna och arbetslöshetskassorna.

De lagförslag som lämnas i betänkandet föreslås träda i kraft den 1 januari 1999.

Omfattade förmåner

Förordningen gäller all lagstiftning om vissa angivna grenar av system för social trygghet, nämligen:

1. förmåner vid sjukdom och moderskap,
2. förmåner vid invaliditet, även sådana som är avsedda att bevara eller förbättra förvärvsförmågan,
3. förmåner vid ålderdom,
4. förmåner till efterlevande,
5. förmåner i anledning av olycksfall i arbetet och arbetsjukdomar,
6. dödsfallsersättningar,
7. förmåner vid arbetslöshet,
8. familjeförmåner.

Nämnda uppräknade åtta grenar av social trygghet avser att ge en uttömmande beskrivning av vilka grenar som faller inom tillämpningsområdet för förordningen och att både bestämma och begränsa detta område.

För att förordningen skall vara tillämplig krävs att det finns en koppling mellan förmånen i fråga och något av de riskfall som anges i artikeln. Om så inte är fallet rör det sig inte om en förmån för social trygghet. Med lagstiftning förstås inte bestämmelser i nuvarande eller kommande kollektivavtal i den mån ett sådant avtal inte tjänar till att uppfylla ett lagstadgat krav på obligatorisk försäkring eller skapar ett system som administreras som lagstadgade system.

Förordningen gäller inte förmåner som ges ut från särskilda försäkringssystem för offentligt anställda, även om de är lagstadgade. Där-

emot gäller att förmåner som är generella, t.ex. barnbidrag, ges ut till offentligt anställda och personer som jämställs med sådana. Förordningen gäller inte heller social och medicinsk hjälp. Med medicinsk hjälp avses förmåner för personer som helt faller utanför socialförsäkringssystemen, t.ex. sjukvård år medellösa personer.

Medlemsstaterna är skyldiga att i förklaringar till rådet som senare offentliggörs i EGT (Europeiska gemenskapernas officiella tidning) ange den lagstiftning och de system som förordningen omfattar.

Sverige har 1997 lämnat in en reviderad lagstiftningsförteckning som ännu inte publicerats i EGT (se bilaga 3).

Om en viss förmån enligt angiven lagstiftning upptagits i förklaringen utgör det bevis på att den är en förmån för social trygghet och faller inom tillämpningsområdet för förordningen. Om en förmån inte noteras i förklaringen är enligt EG-domstolens praxis inte avgörande för att den faller utanför förordningens tillämpningsområde.

Bestämmelserna i förordningen gäller inte bara förmåner utan också avgifter till finansiering av olika system för social trygghet.

Gränsdragning mellan social trygghet och socialt bistånd/social hjälp

Förordning 1408/71 gäller enbart förmåner som faller inom området för social trygghet. Social hjälp omfattas däremot inte.

Gränsdragningen mellan social trygghet och socialt bistånd/social hjälp och förmåner som helt faller utanför tillämpningsområdet för förordningen är inte klar och har föranlett problem i rättstillämpningen särskilt med avseende på förmåner som inte är avgiftsfinansierade.

Då förordningen begränsas till att omfatta social trygghet kommer förmåner i form av omsorg åt äldre och handikappade liksom bidrag som hör till socialbidragssystemen utanför tillämpningsområdet.

Förmåner för socialt bistånd/social hjälp omfattas inte av förordningen. Sådana förmåner regleras uteslutande genom reglerna om sociala förmåner i förordning (EEG) nr 1612/68 om arbetskraftens fria rörlighet. (Beträffande förordning 1612/68, se kapitel 4).

I förordning 1612/68 finns en grundläggande regel om likabehandling i fråga om sociala förmåner. Enligt artikel 7 i förordningen föreskrivs således att en arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat skall i en annan medlemsstat åtnjuta samma sociala förmåner som det landets medborgare.

Gränsdragningen mellan förordningen 1612/68 och förordningen 1408/71 är svår att bestämma. Tolkningen av begreppet sociala förmåner har stor betydelse då en förmån som inte omfattas av förordningen 1408/71 kan falla in under förordningen 1612/68.

Uttrycket socialt bistånd/social hjälp definieras inte i någon av förordningarna (1408/71 resp. 1612/68). Av EG-domstolens rättspraxis framgår dock att med socialt bistånd avses i princip bistånd som lämnas för att täcka människors grundläggande behov efter individuell prövning i det enskilda fallet. Den yttersta gränsen har domstolen dragit vid sådana förmåner som är beroende av en skönsmässig prövning från fall till fall på grundval av en uppskattning av sökandens individuella behov och en värdering av hans ekonomiska förhållanden. Sådana bidrag har ansetts falla utanför tillämpningsområdet för förordning 1408/71. Enligt svensk rättslig systematik behandlas frågor av det slaget i lagstiftning som rör socialtjänsten.

Välfärdssystemens framväxt har gjort det svårt att urskilja en klar gräns mellan social trygghet och socialt bistånd/social hjälp. Kännetecknande för socialbidragsreglerna är att konkreta behov är avgörande kriterier och att de syftar till att – oberoende av anställning, tillhörighet till försäkring, bosättningstid eller avgiftsbetalning – garantera dem som är i behov av hjälp en minimistandard.

För förmåner i form av social trygghet är i stället det karakteristiska att de utgör lagfästa rättigheter knutna till någon av de åtta ovannämnda grenar av system för social trygghet som anges i förordning 1408/71 samt att de utges på grund av anslutning till ett försäkringssystem och efter klart avgränsade villkor för rätt till förmånen. Därmed ges den som berörs en rättsligt definierad ställning.

Konventioner

Förordningen ersätter med vissa undantag bestämmelser i konventioner om social trygghet som träffats mellan två eller flera medlemsländer både vad gäller personer och sakområden som behandlas i förordningen. Två eller flera medlemsländer kan dock vid behov sluta konventioner med varandra som bygger på förordningens principer och anda.

Gällande konventioner och andra avtal om social trygghet mellan Sverige och kandidatländerna

Sverige har ingått bilaterala överenskommelser om utgivande av sjukvårdsförmåner åt tillfälliga besökande med **Estland, Polen** och **Ungern**. Överenskommelserna skiljer sig innehållsmässigt något. Överenskommelserna med Estland och Polen omfattar alla som är bosatta i respektive land och som där har rätt till sjukvårdsförmåner (dvs. läkarvård, sjukhusvård, tandvård, läkemedel m.m.) och ger rätt till sådana

förmåner för personer som under tillfällig vistelse i Sverige respektive det andra landet drabbas av plötslig ohälsa, olycksfall eller akut sjukdom. Förmåner utges på samma villkor som gäller för personer som omfattas av respektive lands lagstiftning.

I Sverige erläggs t.ex. samma patientavgifter som gäller för i Sverige bosatta personer.

Kostnaderna för vård som utgetts enligt överenskommelserna stannar i det land som lämnat vården. Någon avräkning eller återbetalning mellan länderna sker alltså inte.

Överenskommelsen med Ungern omfattar till skillnad från de överenskommelser som nämnts ovan endast sjukhusvård vid akut sjukdom eller vid behov av omedelbar medicinsk behandling under tillfällig vistelse i det andra landet.

Vårdkostnaderna stannar i det land som utgett vården.

Med **Lettland** och **Litauen** förbereds f.n. överenskommelser liknande den som gäller mellan Sverige och Estland. Dessa överenskommelser torde träda i kraft under 1998.

Mellan **Sverige** och **Slovenien** tillämpas enligt särskild överenskommelse fr.o.m. den 16 januari 1992 den mellan Sverige och Jugoslavien sedan den 1 januari 1979 gällande konventionen om social trygghet. Konventionen omfattar för svenskt vidkommande sjukförsäkring, folk- och tilläggspension, arbetsskadeförsäkring och allmänna barnbidrag. Konventionen gäller i nu nämnda hänseende för svenska och slovenska medborgare. Genom konventionen kan bl.a. sammanräkning av försäkringsperioder från ett land till ett annat ske för uppfyllande av villkor för rätt till förmåner från sjuk- och föräldraförsäkringen samt pensionsförsäkringen. Vidare sker utbetalning av förmåner utomlands enligt exportbestämmelser i konventionen.

Konventionen innehåller däremot inte några bestämmelser om rätt till sjukvårdsförmåner vid tillfällig vistelse i endera landet.

8.3 Vårdförmåner enligt förordning (EEG) nr 1408/71

Inledning

Med vårdförmåner avses bl.a. läkarvård, sjukhusvård, mödra- och barnhälsovård, tandvård, läkemedel och hjälpmedel samt utbetalningar som ersätter kostnader för sådan vård. Huvudprincipen i förordningen

är att en *anställd eller egenföretagare* omfattas av lagstiftningen och är försäkrad i den stat där han är arbetstagare eller verksam som egenföretagare, *dvs. den behöriga staten*. De allra flesta av dessa personer är också bosatta i den behöriga staten. Dessa fall medför inte några problem då förordningen visserligen omfattar dessa personer men det är en rent nationell angelägenhet i vilken mån personen i fråga har rätt till vårdförmåner vid sjukdom och moderskap i landet. Förordningen behandlar därför inte dessa situationer utan tar sikte enbart på situationer då en av förordningen omfattad person har passerat en gräns, *dvs. då ett fysiskt gränsöverskridande inom gemenskapen föreligger*.

I förekommande fall omfattas även familjemedlemmar till anställda och egenföretagare av bestämmelserna.

Bestämmelserna i förordningen

Bosättning i en annan medlemsstat än den behöriga staten

Anställda och egenföretagare som är bosatta i en annan medlemsstat än den behöriga staten och som uppfyller villkoren för rätt till förmåner enligt den behöriga statens lagstiftning har rätt till vårdförmåner i bosättningslandet som om de var försäkrade där. Förmånerna utges på den behöriga statens bekostnad.

Samma bestämmelser som för anställda och egenföretagare gäller i fråga om deras familjemedlemmar som bor i en annan medlemsstat än den behöriga staten. De har alltså rätt till vårdförmåner i den stat där de bor på den behöriga statens bekostnad.

Vistelse utanför den behöriga staten

En anställd eller en egenföretagare som uppfyller villkoren enligt den behöriga statens lagstiftning för att få förmåner har rätt till vårdförmåner vid sjukdom eller moderskap vid vistelse eller bosättning i en annan medlemsstat. Vårdförmåner skall i angivna situationer utges av vistelse- eller bosättningsstaten enligt den där gällande lagstiftningen som om han var försäkrad där. Rätten gäller främst fall då en person under vistelse i en annan medlemsstat får behov av omedelbar vård, *s.k. akutvård*, oberoende av orsaken till uppehållet där. Kostnader för hemtransport från vistelselandet täcks inte av reglerna.

Ett annat fall där rätt till vårdförmåner föreligger är om den anställda eller egenföretagaren, efter att ha förvärvat rätt till vård på den behöriga statens bekostnad, får tillstånd av denna att återvända till den

medlemsstat där han är bosatt eller att flytta till en annan medlemsstat. Sådant tillstånd får bara vägras om det är klarlagt att flyttningen skulle vara skadlig för personens hälsotillstånd eller försvåra läkarvården. Rätt till vårdförmåner föreligger vidare om en person av den behöriga staten fått tillstånd att resa till en annan medlemsstat för att få den vård som hans hälsotillstånd kräver. Sådant tillstånd får inte vägras om behandlingen tillhör de förmåner som kan utges enligt bosättningsstatens lagstiftning och vården, med beaktande av personens hälsotillstånd och sjukdomens sannolika förlopp, inte kan ges inom den väntetid som är normal i fråga om sådan vård i bosättningsstaten. Om bosättningslandet inte alls utger en viss typ av vård kan tillstånd att söka vården i ett annat land alltså vägras. Bestämmelsen kommer främst till användning vid olika former av högt specialiserad vård t.ex. olika former av organtransplantation.

Vårdförmåner för pensionssökande, pensionärer och deras familjemedlemmar

Även pensionärer och deras familjemedlemmar har rätt till vårdförmåner vid bosättning och tillfällig vistelse i andra medlemsstater.

Bestämmelser om återbetalningar

Kostnaden för en vårdförmån som utges av en medlemsstat för en annan medlemsstats räkning skall återbetalas i dess helhet. Återbetalningsbeloppen skall bestämmas antingen på grundval av styrkta, verkliga kostnader eller enligt en schablon som är utformad med sikte på att så nära som möjligt motsvara den verkliga kostnaden. Regeln är dock inte tvingande utan ger medlemsstaterna möjlighet att i stället komma överens om andra återbetalningssätt eller avstå från återkrav. Se vidare nedan under avsnitt 9.3 *Gällande avtal mellan Sverige och andra medlemsstater om avstående från återbetalning av vårdkostnader.*

8.4 Europaavtal

Associationsavtal mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater och kandidatländerna

Genom Europaavtalen upprättas en association mellan EG och deras medlemsstater och anslutna stater. Avtalen innehåller bestämmelser om samarbete på en rad områden bl.a. inom politik, ekonomi och handel. Syftet med avtalen är att skapa en struktur för politisk dialog mellan parterna, upprätta ett frihandelsområde, främja handeln och de ekonomiska förbindelserna, lägga grunden bl.a. för ekonomiskt, finansiellt, kulturellt och socialt samarbete, stödja länderna i utvecklingen av deras ekonomier samt skapa ett ramverk för ländernas integration med Europeiska unionen. Avtalen innebär ett avgörande steg mot närmare integration med den västeuropeiska gemenskapen och ett framtida medlemskap i EU.

I bilaga 4 till detta avsnitt redovisas kortfattat tio av avtalen, av vilka avtalen med Ungern, Polen, Rumänien, Bulgarien, Slovakien och Tjeckien trätt i kraft (se anm. ang. Cypern).

Övriga avtal, dvs. avtalen med Estland, Lettland, Litauen och Slovenien torde träda i kraft inom kort.

Samtliga avtal innehåller ett kapitel om arbetstagares rörlighet.

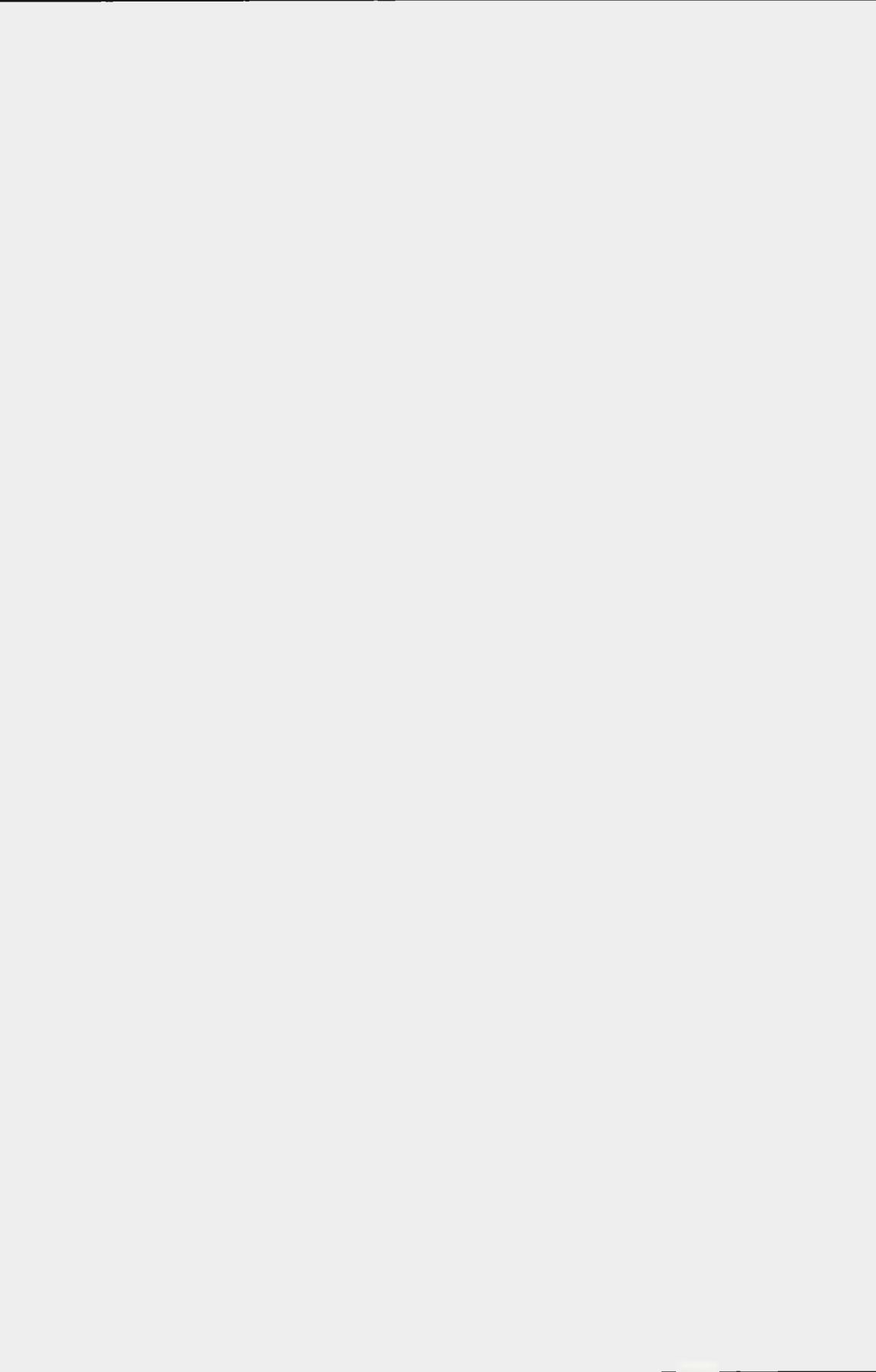
I detta kapitel finns särskilda regler som skall ligga till grund för samordning av de sociala trygghetssystemen för arbetstagare som är medborgare i respektive icke medlemsstat – och deras familjemedlemmar – som är lagligen anställda respektive lagligen bosatta i en medlemsstat, innehållande bl.a. bestämmelser om sammanläggning av försäkringsperioder för sådana anställda för de perioder de varit anställda eller bosatta i medlemsstaterna för erhållande av rätt till bl.a. pensioner eller livräntor. Vidare finns regler om export av pensionsförmåner, med undantag för icke avgiftsfinansierade förmåner, mellan medlemsstaterna och mellan medlemsstat till hemlandet och regler om familjebidrag för familjemedlemmar.

För att samordning av sociala trygghetsförmåner skall kunna ske fordras beslut av det för varje avtal inrättade associationsrådet. Som framgår av redogörelsen i bilagan har några sådana beslut ännu inte fattats.

Det bör även noteras att i avtalen finns särskilt reglerat att för att underlätta omstruktureringen av arbetskraftsresurserna som en följd av den ekonomiska omstruktureringen i respektive land skall gemenskapen ge tekniskt bistånd för inrättandet av lämpliga trygghetssystem i berörda länder. Här hänvisas även till reglerna i respektive avtal om socialt samarbete enligt vilka parterna, i fråga om den sociala tryggheten, skall anpassa ländernas trygghetssystem till den nya ekonomiska och sociala situationen, särskilt genom att experthjälp, information och utbildning erbjuds från gemenskaperna och deras medlemsstaters sida.

8.5 Avslutning

I detta kapitel har redogjorts för de principer som ligger till grund för det regelverk för social trygghet – särskilt förordningen nr 1408/71 – som gäller inom EU för personer som utnyttjar den fria rörligheten mellan medlemsländerna. Utredningen uppmärksammar vidare den oklarhet som råder vad gäller gränsdragningen mellan icke-avgiftsfinansierade förmåner från socialförsäkringssystemet och socialtjänstens yttersta försörjningsskyldighet (behovsprövade socialbidrag). Särskild uppmärksamhet ägnas också bestämmelserna i EG:s regelverk om vårdförmåner vid sjukdom och moderskap. Avslutningsvis berörs nu gällande avtal och konventioner om social trygghet mellan Sverige och kandidatländerna inklusive associationsavtalen – de s.k. Europaavtalen – mellan EG, medlemsländerna och kandidatländerna. EU-utvidgningens konsekvenser för svenskt vidkommande på den sociala trygghetens område analyseras i kap. 9 och kap. 11.



9 Konsekvenser för det svenska sociala trygghetssystemet vid den tidpunkt då kandidatländerna blir medlemmar i EU

9.1 Inledning

I kapitel 9 redovisas konsekvenser för Sverige och det svenska sociala trygghetssystemet vid den tidpunkt då kandidatländerna blir medlemmar i EU med huvudsaklig inriktning på utgivande av vårdförmåner och pensioner, eftersom dessa områden bedöms ha särskild betydelse i Sveriges framtida relationerna till de nya medlemsländerna. Andra förmånsområden inom social trygghet kommer givetvis att beröras vid ett utökat antal medlemsländer men någon särskild redogörelse härom har inte ansetts nödvändig för att belysa konsekvenserna.

Utredningen har i fråga om bedömningen av konsekvenserna för det svenska sociala trygghetssystemet inhämtat uppgifter och fått underlag från Riksförsäkringsverket (RFV) och Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS).

Bedömningen av konsekvenserna grundas därför till stor del på dessa uppgifter.

9.2 Huvudkonsekvenser

EG-förordningarna 1408/71 och 574/72 blir – liksom övriga EG-rättsakter – omedelbart tillämpliga i Sverige i de försäkringssituationer som gäller enligt regelverket i förhållande till de nya medlemsstaterna (NMS). Den personkrets som berörs utvidgas till att gälla medborgare i NMS, dvs. anställda, egenföretagare och deras familjemedlemmar.

På motsvarande sätt blir rättsakterna omedelbart tillämpliga i NMS i förhållande till andra medlemsstater på nämnda personkrets, dvs. medborgare i NMS och andra medlemsstater, i motsvarande situationer.

De mellan Sverige och NMS gällande konventionerna och andra avtal om social trygghet, se ovan avsnitt 8.2. *Gällande konventioner och andra avtal om social trygghet mellan Sverige och kandidatländerna*, upphör att gälla, med förbehåll för eventuella undantag.

Generella konsekvenser

I och med att förordning 1408/71 – nedan kallad förordningen – blir tillämplig i Sverige på medborgare från NMS skall samordningsreglerna i detta regelverk tillämpas på en utökad personkrets och ha företräde framför regler i den svenska lagstiftningen. Här skall t.ex. bortses från kravet på bosättning i lagstiftningen för rätt till olika förmåner, för rätt till vissa förmåner kan försäkringsperioder från NMS eller medlemsstat (MS) åberopas, aktuell försäkring i Sverige kan inte krävas för rätt till förtidspension etc.

Nämnda regler skall naturligtvis tillämpas helt i förhållande till den vid anslutningstidpunkten gällande lagstiftningen i Sverige.

Genom utökat antal medlemsstater och tillämpningsområden uppstår bl.a. rättigheter t.ex. i form av pension för vissa berörda personer i Sverige och för berörda personer i NMS.

I fråga om utgående svenska pensionsförmåner skall sådana i förekommande fall samordnas med hänsyn till utgående pensionsförmåner från NMS. Vidare kan omräkning av svensk pension bli aktuell på grund av utgående pension från NMS.

Konsekvenser för Sverige för medborgare från ny medlemsstat vid arbete, tillfällig vistelse eller bosättning som pensionär

För medborgare från NMS som vid anslutningstidpunkten påbörjar arbete i Sverige respektive för medborgare i MS som påbörjar arbete i NMS blir reglerna om tillämplig lagstiftning i förordningen för anställda och egenföretagare gällande. Detta innebär bl.a. att för medborgare i NMS som tar arbete i Sverige kommer inget krav på bosättning i Sverige att gälla vid kortvarigt arbete (dvs. för tid understigande ett år enligt nu gällande lagstiftning). Fullt försäkringsskydd kommer i sådant fall i regel att gälla fr.o.m. första arbetsdagen enligt de förmånsgrenar som anges i förordningen vid anställning hos arbetsgivare i Sverige respektive vid verksamhet som egenföretagare här enligt de villkor som gäller för resp. förmånsgren i den svenska lagstiftningen.

I fråga om försäkringsskydd enligt arbetslöshetsförsäkringen gäller följande. Den som erhållit arbete i Sverige och som under en samman-

hängande period av fem veckor förvärvsarbetat minst fyra veckor i genomsnitt 17 timmar i veckan kan gå med i – betala medlemsavgift till – svensk arbetslöshetskassa, vilken utger inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning. För att erhålla ersättning enligt gällande villkor i lagen om arbetslöshetsförsäkring – fr.o.m. årsskiftet 1997/98 – skall den arbetslöse bl.a. uppfylla försäkringens arbets- och medlemsvillkor (förvärvsarbetat minst 70 timmar per månad under 6 månader respektive 12 månaders medlemskap).

Genom regeln om sammanläggning av försäkrings- eller anställningsperioder i förordningen kan dock den som varit försäkrad och arbetat en viss tid i en MS få lägga ihop sådan tid med försäkringstid och arbete i en annan MS. Exempelvis kommer en person som omfattas av arbetslöshetsförsäkringen i en NMS och som arbetar under en viss sammanhängande period i Sverige och som går med i svensk arbetslöshetskassa, att kunna lägga ihop försäkrings- och arbetsperioder och vid arbetslöshet i Sverige erhålla ersättning från svensk arbetslöshetskassa. Den arbetslöshetsersättning som utges i Sverige är i normalfallet inte relaterad till ersättningens nivå i annan MS och ingen del av ersättning-
en kommer därifrån.

Utredningen har inhämtat att vad gäller grundbeloppet i försäkringen – f.d. KAS (kontant arbetsmarknadsstöd) – råder betydligt större osäkerhet om rättstillämpningen. Något medlemskap i arbetslöshetskassa krävs inte för att erhålla denna typ av ersättning. För sammanläggning till KAS – från årsskiftet 1997/98 grundbeloppet i försäkringen – har det hittills varit mycket låga krav på arbete i Sverige för att erhålla ersättning (från årsskiftet från svensk arbetslöshetskassa).

Utredningen har erfarit att om inga förändringar görs i de bestämmelser som gäller fr.o.m. årsskiftet 1997/98 kan detta få tämligen allvarliga både statsfinansiella och andra konsekvenser för Sveriges del i förhållande till andra MS och i framtiden till NMS. Bestämmelser som reglerar minimiarbets-tid i Sverige måste införas i lagstiftningen. I både Danmark och Finland är t.ex. arbetsreglerna idag betydligt strängare och i linje med reglerna för den inkomstrelaterade svenska arbetslöshetsförsäkringen.

Andra konsekvenser för Sverige som följer av att fullt försäkrings-skydd kommer att gälla t.o.m. första arbetsdagen är rätt till vårdförmåner för familjemedlemmar, rätt till barnbidrag m.m. för barn som all-
jämt är bosatta i NMS enligt de särskilda reglerna i förordningen.

I övrigt gäller de särskilda regler om tillämplig lagstiftning som föreskrivs i förordningen vid olika försäkringssituationer, vilket kan innebära att en i Sverige verksam person inte skall vara försäkrad här (t.ex. vid utsändning till Sverige för arbete här för en arbetsgivare i NMS). Detta innebär att en sådan person inte har rätt till några förmå-

ner i Sverige utöver sjukvårdsförmåner för vilka kostnader det land där vederbörande är försäkrad slutligen svarar för.

Vid anställning i Sverige – även vid kortvarig anställning – inträder full avgiftsskyldighet för arbetsgivare respektive för den anställde i form av allmänna egenavgifter fr.o.m. första arbetsdagen.

Detta gäller även för arbetsgivare med säte i NMS (eller MS) såvida inte någon undantagsregel i förordningen tillämpas på den anställde.

På motsvarande sätt uppstår full avgiftsskyldighet fr.o.m. första arbetsdagen för egenföretagare från NMS som påbörjar verksamhet här.

Personer som är medborgare i NMS och försäkrade i sådant land har vid tillfällig vistelse i Sverige (t.ex. som turist) rätt till sjukvårdsförmåner här enligt de särskilda bestämmelserna i förordningen.

I förordningen finns också vissa regler i fråga om rätt till vårdförmåner för pensionärer i olika situationer. Pensionär från NMS som bosätter sig i Sverige och som enbart uppbär pension från NMS och ej från Sverige har t.ex. rätt till sjukvård i Sverige på bekostnad av det land som utbetalar pensionen.

9.3 Reglering av vårdkostnader

Enligt förordningen skall vårdförmåner som utges av en institution i en MS för en institution i en annan MS återbetalas i sin helhet. Återbetalningarna skall fastställas och genomföras på det sätt som föreskrivs i tillämpningsförordningen 574/72 till förordningen 1408/71, antingen efter styrkande av verkliga kostnader eller på grundval av schablonbelopp.

Vidare kan två eller flera MS eller dessa staters behöriga myndigheter komma överens om andra återbetalningsmetoder eller avstå från återbetalning mellan institutioner under dem, s.k. *icke-refusionsavtal*. Motsvarande regler om återbetalning finns med avseende på förmåner vid olycksfall och arbetssjukdomar.

Som nämnts ovan skall det faktiska beloppet av vårdförmåner som utges till anställda, egenföretagare och deras familjemedlemmar återbetalas av den behöriga institutionen till den institution som utgett förmånerna. Om inte de faktiska kostnaderna kan fastställas skall återbetalning ske med ett schablonbelopp.

För reglering av bl.a. vårdkostnader för familjemedlemmar som inte är bosatta i samma MS som den anställde eller egenföretagaren respektive för pensionärer och deras familjemedlemmar som inte är bosatta inom den MS enligt vars lagstiftning de får pension gäller att kostnaderna för förmånerna skall återbetalas med ett schablonbelopp för varje

kalenderår som så nära som möjligt överensstämmer med de faktiska utgifterna.

I samtliga fall gäller att två eller flera MS kan komma överens om andra metoder för beräkning av de belopp som skall återbetalas eller komma överens om att avstå från återbetalning.

Förfarande i Sverige

I Sverige finansieras och administreras sjukvården av staten, landsting- och kommunerna.

Beträffande regleringen av vårdkostnaderna i Sverige för vård som meddelats enligt förordningen 1408/71 kan i korthet följande nämnas.

Landstingen får ersättning från sjukförsäkringen enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring för hälso- och sjukvård, tandvård, sjukresor m.m. i fall där vård- eller resekostnader uppkommit i Sverige avseende personer som inte är bosatta här och som omfattas av förordningen. Ersättningen beräknas för varje särskilt vård- eller resetillfälle med avdrag för patientavgifter.

Ersättningarna regleras enligt en särskild förordning (SFS 1994:2053) om vissa ersättningar i internationella förhållanden till landsting och kommuner från sjukförsäkringen enligt lagen om allmän försäkring.

Vårdgivande landsting framställer krav på ersättning hos försäkringskassan genom företeende av en specificerad vårdräkning och ett intyg som den vårdsökande uppvisat som styrker att denne omfattas av förordningen. Om intyg saknas kan försäkringskassan införskaffa sådant i efterhand från behörig institution i annat medlemsland.

Försäkringskassan överlämnar sina krav till RFV och får i sin tur ersättning från verket. RFV vidarebefordrar kraven på återbetalning till förbindelseorganet i det medlemsland där personen i fråga är försäkrad och som slutligen skall svara för kostnaderna. Den fortsatta handläggningen av återbetalningsärendena sker därefter mellan RFV och förbindelseorganet.

Då det omvänt gäller kostnader för vårdförmåner som uppkommit i annat medlemsland och som avser personer som är försäkrade i Sverige, dvs. fall där Sverige skall svara för vårdkostnaderna, är det sjukförsäkringen – och inte landstingen – som svarar för kostnaderna.

Räkningar från annat medlemsland som inkommer till RFV betalas av verket – efter kontroll av respektive försäkringskassa – till förbindelseorgan i annat medlemsland.

Vad gäller kostnader för läkemedel i Sverige för vårdsökande från annat medlemsland återkrävs statens kostnader av RFV – på grundval

av räkningar som i enskilda fall sänds in från apoteken – hos förbindelseorgan i det andra landet.

Enligt uppgifter från RFV utgjorde vid utgången av år 1996 de svenska fordringarna mot andra medlemsländer för utgivna vårdförmåner och de svenska skulderna till andra medlemsländer för motsvarande förmåner för tiden 1994–1996 ca 48 respektive 55 miljoner kr. Av fordringarna var vid utgången av år 1996 drygt 40 miljoner och av skulderna drygt 30 miljoner kr oreglerade. Beloppen är i sammanhanget små.

Gällande avtal mellan Sverige och andra medlemsstater om avstående från återbetalning av vårdkostnader (Icke-refusionsavtal)

Sverige har hittills ingått några avtal med andra MS om avstående från återbetalning av utgifter för vårdförmåner vid sjukdom och moderskap samt vid olycksfall i arbetet och arbetssjukdomar.

Avtal finns mellan de nordiska länderna varav Island och Norge som EFTA-länder omfattas av förordning 1408/71 genom EES-avtalet, mellan Sverige och Luxemburg och mellan Sverige och Österrike.

I avtalet mellan de nordiska länderna (artikel 23 i den nordiska konventionen den 15 juni 1992 om social trygghet, i kraft den 1 januari 1994) föreskrivs att de nordiska länderna avstår från varje återbetalning mellan länderna av utgifter för vårdförmåner vid sjukdom och moderskap samt vid olycksfall i arbetet och arbetssjukdomar. Det enda undantaget avser s.k. planerad vård.

I avtalet mellan Sverige och Luxemburg, i kraft den 1 januari 1994, görs samma avstående från återbetalning av vårdkostnader som i avtalet mellan de nordiska länderna.

I avtalet mellan Sverige och Österrike, i kraft den 1 januari 1994, och i avtalet mellan Sverige och Storbritannien och Nordirland, i kraft den 1 januari 1994, har överenskommit om att staterna avstår från återbetalning av kostnader för vårdförmåner i vissa ej så frekventa försäkringssituationer som regleras i förordningen 1408/71.

Det bör noteras att det endast är i avtalet mellan de nordiska länderna och i avtalet mellan Sverige och Luxemburg som staterna avstår från återbetalning av vårdkostnader i den vanligaste situationen, dvs. i fråga om förmåner vid vistelse i det andra landet, s.k. turistsjukvård.

Ingående av icke-refusionsavtal med ny medlemsstat

Med hänsyn till att konsekvensutredningen enligt direktiven särskilt skall belysa vilka möjligheter kandidatländerna har att ersätta Sverige för kostnader för utgiven sjukvård i Sverige för personer från dessa länder finns det anledning att beröra förutsättningarna för ingående av icke-refusionsavtal av den modell som beskrivits ovan.

Ett fullständigt avstående från återbetalning av kostnader för sjukvård av den typ som överenskommelsen mellan de nordiska länderna torde endast kunna komma i fråga om viss balans bedöms råda mellan Sverige och det andra landet i fråga om antalet tillfälliga besökande, pensionärer osv. Administrativa skäl, t.ex. avstående från översändande av diverse detaljerade räkningar, språksvårigheter och kostsamma översättningar av handlingar m.m. kan säkert ha en viss roll vid bedömningen av förutsättningarna för ingående av ett icke-refusionsavtal.

Det handlar här dessutom om bilaterala avtal varför det måste ligga i de båda ländernas intresse för att ett avtal skall komma till stånd.

Det är på nuvarande stadium, innan statistik och andra uppgifter om kandidatländerna finns tillgängliga beträffande turistströmmar, antalet utgående och tillkommande pensionsutbetalningar från dessa länder samt uppgifter om vårdkostnader i länderna, svårt att förutse om Sverige kan tänka sig ingå icke-refusionsavtal med något av länderna. Skillnaderna i befolkningsstorlek i kandidatländerna från Cypern med ca 720 000 invånare till Polen med ca 39 miljoner invånare gör det också svårt att bedöma förutsättningarna. I fråga om Cypern torde för övrigt turisttrafiken helt vara inriktad på besökande från Sverige. Att Cypern vid anslutning till EU i ett sådant läge skulle avstå från ersättning för vårdkostnader från Sverige för förmåner som utgetts på Cypern för personer försäkrade i Sverige torde vara orealistiskt.

Mer realistiskt torde större förutsättningar finnas för ingående av icke-refusionsavtal av någon typ mellan Sverige och de baltiska länderna och med länder som Slovenien, Tjeckien och Ungern.

Av den särskilda redogörelsen i avsnitt 8.2 *Gällande konventioner och andra avtal om social trygghet mellan Sverige och kandidatländerna* framgår att enligt avtalen med Estland, Polen och Ungern så skall vårdkostnaderna stanna i det vårdgivande landet. Liknande avtal förbereds mellan Sverige och Lettland respektive mellan Sverige och Litauen. Dessa avtal torde träda i kraft under 1998. I nämnda avtal har således Sverige och dessa länder ingått en överenskommelse om avstående från återbetalning av vårdkostnader. Det bör observeras att dessa avtal

endast berör tillfälligt besökande. Vårdförmåner enligt förordningen utges däremot i en rad andra försäkringssituationer varför icke-refusionsavtal om avstående från återbetalning av vårdkostnader har en helt annan ekonomisk innebörd.

Mot bakgrund av det som anförts ovan är det f.n. inte möjligt att göra någon bedömning av kandidatländernas förutsättningar vid en kommande anslutning till EU att ersätta Sverige för kostnader för sjukvård i Sverige för personer från respektive land.

9.4 Reglering av kostnader för arbetslöshetsförmåner

Enligt förordningen kan under angivna förutsättningar en arbetslös person som uppfyller villkoren för rätt till förmån vid arbetslöshet och som beger sig till en eller flera MS för att söka arbeta där, behålla rätten till förmåner under en längsta period av tre månader räknat fr.o.m. den dag då han upphörde att vara tillgänglig för arbetsförmedlingen i den stat han lämnade. Som framgår i kapitel 5 kan söktiden förlängas ytterligare tre månader men då utan att försäkringen svarar för den sökandes uppehållskostnader. Den arbetssökande skall registrera sig som arbetssökande hos arbetsförmedlingen i den MS där han söker arbete och underkasta sig den kontroll som finns där. Han skall förete ett intyg från den stat där han är försäkrad. Utbetalning av arbetslöshetsersättning görs av institutionen i den MS där han söker arbete med belopp som motsvarar den ersättning som utbetalas i den MS där han är försäkrad. Institutionen i sistnämnda stat skall återbetala utgivet belopp till institutionen i förstnämnda stat.

För en person som är omfattad av svensk arbetslöshetsförsäkring och som söker arbete i en annan MS skall institutionen i den andra staten således betala ut ett belopp motsvarande storleken av den svenska förmånen med återbetalningsskyldighet för institutionen i Sverige. I Sverige regleras återbetalningsärenden med andra länder genom AMS.

Från AMS har inhämtats att för åren 1996 och 1997 har ca 15 miljoner respektive ca 6 miljoner kr återbetalats till institutioner i andra MS för ersättningar till arbetssökande från Sverige. För samma år har AMS fakturerat ca 2 miljoner resp. 500 000 kr för ersättningar till arbetssökande från andra MS som sökt arbete i Sverige. Också dessa belopp är i sammanhanget små.

Det bör noteras att i ovannämnda ersättningar ingår inte belopp som utbetalats för arbetssökande från Sverige i övriga nordiska länder respektive för arbetssökande från annat nordiskt land som sökt arbete i

Sverige, då de nordiska länderna i den nordiska konventionen om social trygghet överenskommit om att avstå från återbetalningar även av förmåner till arbetslösa, jfr ovan avsnitt 9.3.

Ett sådant icke-refusionsavtal förbereds för övrigt mellan Sverige och Tyskland.

Underlag saknas f.n. för bedömning av den framtida regleringen av kostnader för arbetslöshetsförmåner i förhållande till NMS. Som nämnts ovan finns möjlighet att på bilateral nivå ingå ickerefusionsavtal mellan Sverige och NMS om avstående från återbetalning av förmåner till arbetslösa. Denna fråga torde komma upp längre fram i samband med förberedelser inför respektive kandidatlands anslutning till EU.

9.5 Konsekvenser i fråga om svensk pension för medborgare i ny medlemsstat vid bosättning i Sverige eller inom EU vid bosättning i Sverige

Vid bosättning i Sverige

För rätt till svensk pension i form av folkpension eller tilläggs pension kan medborgare i NMS om så erfordras – enligt bestämmelse i förordning – åberopa försäkringsperioder som fullgjorts i NMS eller MS, dvs. för att uppfylla de villkor om tre års försäkringstid som gäller enligt den svenska lagstiftningen. För att sammanläggning av försäkringsperioder skall kunna ske fordras att minst ett års försäkringstid finns i Sverige. Detta gäller även för försäkringsperioder som förvärvats före ett lands anslutning till EU enligt särskild övergångsbestämmelse i förordningen. För medborgare i NMS kan anslutningen till EU därför i vissa fall innebära en omedelbar rätt från anslutningstidpunkten till svensk pension (ålders-, efterlevande- eller förtidspensioner) genom sammanläggning av försäkringsperioder.

För medborgare i NMS som vid landets anslutning till EU redan uppbär svensk pension kan konsekvensen även bli att vissa samordningsregler kan bli tillämpliga då NMS genom skyldighet att tillämpa förordningen bli förpliktat att redovisa utgående pensioner m.m. till svensk försäkringskassa.

Vid bosättning inom EU

Genom reglerna i förordningen är Sverige skyldigt utbetala svensk pension, folkpension och tilläggspension vid invaliditet, ålderdom eller till efterlevande, jämte tilläggsförmåner (samt pensioner vid olycksfall i arbetet eller arbetssjukdomar) till en medborgare i NMS vid dennes bosättning i NMS eller MS.

Då försäkringsperioder som fullgjorts inom en stats territorium enligt landets lagstiftning för tid före landets anslutning till EU skall beaktas vid fastställande av rätt till förmåner enligt nämnda förordning, innebär detta bl.a. att en medborgare i NMS som före sitt hemlands anslutning till EU varit bosatt i Sverige eller arbetat här och som sedan bosatt sig i sitt hemland eller annan MS kan få folkpension respektive tilläggspension i form av ålderspension omedelbart fr.o.m. anslutningstidpunkten om han t.ex. före anslutningen uppnått pensionsåldern 65 år och har minst tre år med pensionspoäng i Sverige. I förekommande fall kan folk- och tilläggspension komma att utgå efter sammanläggning av försäkringsperioder.

Sammanläggning av försäkringsperioder kan även komma i fråga för rätt till efterlevande- och förtidspensionsförmåner.

Betalningsströmmar – Pensioner

Aktuella utbetalningar från Sverige

Från Sverige utbetalades enligt tillgänglig statistik avseende pensionsutbetalningar för år 1996 sammanlagt 515 pensioner till personer bosatta i kandidatländerna (se tabell 9.1). Flest pensioner utbetalades till Ungern (161), följt av Slovenien (154) och Polen (68). Till de baltiska staterna fördelade på Estland (26) och Lettland (7). Till Litauen utbetalades ingen pension år 1996.

Av dessa pensioner torde ett betydande antal utgå till personer med svenskt medborgarskap, dvs. främst personer från respektive land som förvärvat svenskt medborgarskap vid bosättning och förvärvsarbete i Sverige. Uppgifter om de totala pensionsbeloppen uttryckt i kronor har inte varit tillgängliga för utredningen.

För jämförelse kan nämnas att Sverige för år 1996 utbetalade **37 370** pensioner till personer bosatta inom EU/EES till ett totalt belopp av **1,037** miljarder kr.

Tabell 9.1. Pensionsutbetalningar från Sverige till kandidatländerna. År 1996.

Bulgarien:	35
Cypern:	15
Estland:	26
Lettland:	7
Litauen:	0
Polen:	68
Rumänien:	3
Slovakien:	8
Slovenien:	154
Tjeckien:	38
Ungern:	161
Summa:	515

Källa: RFV

De sammanlagda pensionsutbetalningarna i Sverige år 1996 utgjorde drygt 200 miljarder kr.

Bedömning av framtida betalningsströmmar – Pensioner

Utbetalning av pensioner från Sverige till personer bosatta i ny medlemsstat

Enligt utredningens bedömning kommer i samband med kandidatländernas anslutning med all säkerhet antalet utgående pensioner från Sverige till NMS att öka i förhållande till den nivå som redovisats ovan.

Inte minst torde pensionsutbetalningarna till Polen öka med tanke på invandringen från Polen under 1980–90-talen och att benägenheten för personer därifrån att flytta tillbaka till Polen t.ex. vid uppnådd pensionsålder i Sverige säkert ökar i och med att landet blir medlem i EU och då det därmed tillkommer en rätt till exportabel svensk pension.

RFV anser sig dock inte ha underlag för att bedöma antalet pensioner som kommer att utbetalas från Sverige i omedelbart samband med kandidatländernas anslutning till EU.

På längre sikt kommer antalet utbetalda pensioner med all säkerhet att öka väsentligt då personer från kandidatländerna som nu är förvärvsverkamma i Sverige och de som genom anslutningen till EU tillkommer på grund av ökad migration kan antas välja att återvända till sina respektive hemländer efter att ha förvärvsarbetat i Sverige.

Utbetalning av pensioner från ny medlemsstat till personer bosatta i Sverige

Några uppgifter om utbetalda pensioner från kandidatländerna till personer bosatta i Sverige har hittills inte funnits tillgängliga.

Som tidigare nämnts har Sverige i förhållande till kandidatländerna endast ingått en konvention, konventionen med Jugoslavien, som interimistiskt är tillämplig mellan Sverige och Slovenien, enligt vilken respektive land är förpliktat utge pension vid en persons bosättning i det andra landet.

Övriga kandidatländer torde inte utbetala intjänade pensioner enligt respektive lands lagstiftning vid en persons bosättning utomlands.

Anslutningen till EU och tillämpningen av förordningen kommer därför att innebära att pensioner som intjänats i kandidatländerna (även pensioner som intjänats enligt landets lagstiftning före anslutningen) måste utbetalas vid en persons bosättning i Sverige eller i annan MS.

Utredningen har inte kunnat göra någon bedömning av eller uppskatta antalet pensioner som kommer att utbetalas från NMS till personer bosatta i Sverige vid anslutningen eller på längre sikt.

Det torde dock stå klart att ett betydande antal pensioner redan vid anslutningstidpunkten och på längre sikt kommer att utbetalas från NMS – framförallt från Polen – till personer bosatta i Sverige på grund av bestämmelserna i förordningen.

Enligt senast tillgängliga statistik finns f.n. ca 100 000 personer bosatta i Sverige med härkomst från kandidatländerna. Hur många av dessa som förvärvat pensionsrätt enligt lagstiftningen i hemlandet före flyttningen till Sverige är omöjligt att bedöma. En övervägande del av dem har förvärvat svenskt medborgarskap.

Med tanke på pensionssystemens utformning i NMS före anslutningen och hur intjänade rättigheter skall beaktas vid tillämpningen av förordningen, enligt vilken alla försäkringsperioder och alla anställnings- eller bosättningsperioder som har fullgjorts enligt en medlemsstats lagstiftning före den dag då förordningen började gälla inom medlemsstatens territorium skall beaktas vid fastställande av rätt till förmåner enligt förordningen, finns det särskild anledning att med kandidatländerna i omedelbart samband med ett lands anslutning till EU ta upp frågan om hur landet i fråga kan tillämpa bestämmelsen. Vid ett lands anslutning till EU och tillämpning av övergångsbestämmelserna i förordning 1408/71 krävs nämligen att respektive land kan styrka tidigare intjänade rättigheter genom utdrag ur tillgängliga register om anställnings- och försäkringsperioder. Såvitt gäller anställda torde sådana personer i viss mån ha varit försedda med olika former av personliga bevis om intjänade pensionsrättigheter.

Frågan om möjligheterna i kandidatländerna att styrka intjänade pensionsrättigheter för förfluten tid och tillämpningen av nämnda övergångsbestämmelser kan även tas upp från svensk sida före beslut om respektive kandidatlands anslutning till EU och i samband med ikraftträdandet av bestämmelserna om social trygghet i respektive Europaavtal. Se vidare avsnittet ovan om *Europaavtal* (8.4).

Orsaken till att utredningen redan nu vill peka på denna fråga är att – som nämnts ovan – ett betydande antal personer från kandidatländerna är bosatta i Sverige. Vid respektive lands anslutning till EU kommer pensionsberättigade personer att göra anspråk på pension från respektive hemland. De kommer då att vända sig till sin svenska försäkringskassa som enligt tillämpningsförfordningen 574/72 till förordning 1408/71 är skyldig att lämna bistånd och att vidarebefordra ansökan om pension till respektive land. Därvid kommer frågan om styrkande av intjänade pensionsrättigheter före landets anslutning till EU att aktualiseras. Det bör även noteras att utgående pension från annat land inom EU kan påverka vissa svenska pensionsförmåner, varför försäkringskassan har ett eget intresse av att bevaka ansökan om pension som ställts till annat land och invänta beslut därifrån.

9.6 Administrativa konsekvenser

Vid en utökning av antalet medlemsstater i EU kommer EG-reglerna på den sociala trygghetens område (dvs. förordningarna 1408/71 och 574/72) att bli tillämpliga på en större personkrets, dvs. på personer från de nya medlemsländerna som vistas tillfälligt eller bosätter sig i Sverige, tar arbete i Sverige eller flyttar från Sverige. Även de som flyttat från Sverige före respektive lands anslutning till EU berörs. Vidare berörs svenska medborgare och personer från andra EU-länder som är försäkrade i Sverige i olika situationer om de t.ex. tar arbete i NMS.

Allt detta innebär en ökad arbetsbelastning för berörda institutioner, försäkringskassan och Riksförsäkringsverket (RFV), Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), landsting, Riksskatteverket (RSV) och skattemyndigheterna, förvaltningsdomstolarna m.fl. Därtill följer krav på ökad kompetens på dessa institutioner och krav på informations- och utbildningsinsatser i första hand inriktade på försäkringskassornas verksamhet.

Vidare innebär utvidgningen att svenska myndigheter kommer att få nya kontakter med motsvarande myndigheter i de nya medlemsländerna i egenskap av förbindelseorgan m.m. RFV:s roll i detta sammanhang

har redan påtalats. Motsvarande gäller för AMS i fråga om arbetslöshetsförsäkring.

Ett vidgat utbyte av information och kunskapsutbyte med de nya medlemsländerna kommer att krävas.

Ett särskilt problem utgör översättning av handlingar och andra dokument från och till de språk som tillkommer genom utvidgningen. Väsentligt ökade kostnader för översättningar uppstår med all säkerhet. För försäkringskassornas del torde det i övrigt uppstå problem med språk vid kommunikation och skriftväxling med myndigheter och institutioner i de nya medlemsländerna där t.ex. kunskaper i engelska torde vara bristfälliga. Varje medlemsland i EU får visserligen alltid använda sitt eget språk vid kontakter med andra medlemsländer men viss praxis finns att använda ett gångbart tredje språk som t.ex. engelska i det dagliga arbetet.

För tillämpning av förordning 1408/71 finns en mängd blanketter och intyg som skall användas vid kontakterna med institutionerna i de nya medlemsländerna. Dessa blanketter som skall användas av alla medlemsländerna på respektive lands språk fastställs av den till Europeiska kommissionen knutna Administrativa kommissionen, AK. Anpassning av dessa blanketter inklusive språklig anpassning för de nya medlemsländerna kommer att ske genom AK:s försorg.

Som nämnts ovan i kapitel 8 gäller förordning 1408/71 inte bara förmåner utan även avgifter till finansiering av olika system för social trygghet.

Av förordningens lagvalsregler följer dels vilket lands lagstiftning en anställd eller egenföretagare skall vara omfattad av, dels att avgifter skall betalas endast i den medlemsstat vars lagstiftning den anställda eller egenföretagaren omfattas av. Reglerna i förordningen är obligatoriska i detta avseende. Avgifter betalas normalt av arbetsgivare, av anställda och av egenföretagare.

I Sverige erläggs avgifter för finansiering av den sociala tryggheten av arbetsgivare i form av arbetsgivaravgifter för anställda personer och av egenföretagare i form av egenavgifter. Därutöver betalar anställda allmänna egenavgifter.

Det kan nämnas att den utredning som nämns i avsnitt 8.2, *Utredningen om socialförsäkringens personkrets*, även har till uppgift att göra en genomgång av de bestämmelser som gäller i den svenska lagstiftningen för betalning av socialavgifter och allmänna egenavgifter och därvid särskilt beakta konsekvenserna av tillämpningen av förordning 1408/71. Utredningen skall bl.a. lämna förslag om hur det administrativa sambandet mellan avgifter och inkomstskatter vid uppbörd kan ersättas med någon annan ordning.

Utredningen kommer att särskilt belysa problem och lämna förslag till åtgärder i fråga om uttagande av avgifter för tillfälligt arbetande i Sverige, dvs. icke bosatta personer som antingen är anställda eller egenföretagare.

Ett slutbetänkande av utredningen förväntas föreligga under våren 1998.

9.7 Ekonomiska konsekvenser

Genom tillkomsten av nya medlemsländer till följd av EU:s utvidgning kommer som nämnts ovan EG-reglerna att bli tillämpliga på en utökad personkrets. Vad detta kommer att innebära i ekonomiskt avseende för den svenska social- och arbetslöshetsförsäkringen är svårt att förutse. Med tanke på den korta tid som stått till utredningens förfogande och de omfattande uppgifter utredningen ålagts har det inte varit möjligt för utredningen att anlita någon utomstående expert för att utvärdera de uppgifter och synpunkter som framkommit i RFV:s och AMS:s underlag. Med denna reservation gör utredningen den bedömningen att RFV och AMS gjort en rimlig tolkning av de frågor som ställts i direktiven och som på basis av underlag från dessa myndigheter behandlats i detta kapitel. Fördjupade undersökningar inför och under kommande medlemsskapsförhandlingar med kandidatländerna kan naturligtvis ge anledning att nyansera dessa svar. Vid kandidatländernas anslutning kommer Sverige att utge ett visst antal nya pensioner vilka till stor del berör personer från de nya medlemsländerna som före anslutningen varit bosatta och förvärvsarbetat i Sverige, dvs. ej längre bosatta i Sverige. Att uppskatta detta antal nytillkommande pensioner är svårt.

Vidare kommer från de nya medlemsstaterna att utgå ett visst antal pensioner till personer bosatta i Sverige. Dessa utländska pensioner skall i vissa fall avräknas/samordnas med svenska pensionsförmåner varför kostnaderna i dessa fall för de svenska pensionerna minskar.

Kostnadseffekterna för social- och arbetslöshetsförsäkringens del är i allt beroende av i vilken utsträckning personer från de nya medlemsländerna som omfattas av förordning 1408/71 kommer att röra sig över gränserna.

Med säkerhet kommer utbytet med de för Sveriges del geografiskt närliggande länderna, dvs. de baltiska staterna och Polen, i fråga om tillfälliga besök (som turist m.m.) att öka vid dessa länders anslutning till EU. Framförallt torde besöken i Sverige från dessa komma att öka väsentligt i samband med förbättrade ekonomiska villkor för befolkningen där.

Detta kan i sin tur innebära en ökad belastning på den svenska sjukvården vid uppkommande sjukdomsfall. Som nämnts ovan skall kostnaderna för sjukvård i Sverige för tillfälliga besökare från dessa nya medlemsländer ersättas av sjukförsäkringen i det land där personen i fråga är försäkrad, vilket innebär ett betydande administrativt förfarande mellan Sverige och respektive land. Som nämnts ovan kan under vissa förutsättningar bilaterala avtal dock ingås om avstående från återbetalning av vissa kostnader för vårdförmåner.

9.8 Avslutning

Utredningen har i detta kapitel utifrån det regelsystem som idag gäller inom EU redogjort för konsekvenserna för det svenska sociala trygghetssystemet vid tidpunkten då kandidatländerna blir medlemmar i unionen. Huvudkonsekvensen vid en utvidgning kommer att bli att EG:s gällande regelverk på den sociala trygghetens område blir tillämpligt i Sverige i förhållande till de nya medlemsstaterna när de senare fullt ut skall uppfylla medlemskapets villkor. Detta inträffar den dag de formellt blir medlemmar.

Initialt blir troligen konsekvenserna av en ökad fri rörlighet vid en utvidgning för det svenska socialförsäkringsystemet i ekonomiskt avseende tämligen marginellt. Betalningsströmmarna mellan Sverige och kandidatländerna vad gäller pensioner och arbetslöshetsunderstöd är idag av mindre omfattning och kan visserligen förväntas öka något men inledningsvis endast gradvis. Utbetalningen av pensioner till kandidatländerna är idag av begränsad betydelse. Den långsiktiga utvecklingen är mycket svårbedömbär och bör naturligtvis bevakas framgent av ansvariga svenska myndigheter.

Vad gäller utbetalningar från kandidatländerna kommer detta framför allt att bli ett administrativt problem sett ur svenska myndigheters synvinkel men hur stor arbetsbelastningen blir framöver i Sverige är mycket svårt att uppskatta. Det finns visserligen ca 100 000 personer bosatta i Sverige med härkomst från kandidatländerna varav en del kan ha förvärvat pensionsrätt i ursprungslandet men hur många som kommer att hänvända sig till försäkringskassan för att få hjälp att utnyttja denna rättighet och när de kommer att göra det är inte möjligt att närmare precisera. Arbetsbelastningen kommer generellt sett förmodligen att öka för svenska myndigheter vid en EU-utvidgning, vilken bland annat ställer krav på ökad kompetens på dessa institutioner. Också mera information kan visa sig behövlig.

En ökad rörlighet efter en utvidgning kan vidare innebära en ökad belastning på den svenska sjukvården med ökade kostnader som följd.

Utredningen pekar på möjligheten att förenkla hanteringen av återbetalning av sjukvårdskostnader mellan Sverige och andra länder genom s.k. icke-refusionsavtal, dvs. att länderna kommer överens om att avstå från krav på återbetalning av utgiven sjukvård. Detta förfarande kan också tillämpas på kostnaderna för utbetalning av arbetslöshetsunderstöd och bör närmare undersökas framöver.

I kapitel 8 belyser också utredningen betydelsen av avtal och konventioner mellan Sverige och kandidatländerna – inklusive nu existerande regler för återbetalning av sjukvårdskostnader – samt Europaavtal som, när de väl trätt i kraft, i vissa avseenden kommer att reglera förhållandena mellan EU och kandidatländerna vad gäller social trygghet. Utredningen understryker vikten av att de senare används som instrument för anpassningen under tillnärminngsfasen.

Tilläggas bör också att i Europeiska kommissionens länderyttranden berörs den sociala tryggheten endast marginellt. Kommissionen betonar dock vikten av ett effektivt förberedelsearbete i kandidatländerna inför ett kommande EU-medlemskap. Detta resonemang är naturligtvis också tillämpligt på de nuvarande medlemsländerna och deras institutioner.

Ovan har också redogjorts för planerade lagändringar i Sverige som, om de genomförs, kommer att medföra att utländska medborgare, bl.a. från kandidatländerna, kommer att kunna omfattas av den svenska sociala tryggheten vid arbete i Sverige utan krav på bosättning. Lagändringarna kommer att få betydelse i avvaktan på EU:s utvidgning då förordningen blir direkt tillämplig mellan Sverige och de nya medlemsländerna.

De delar av EG:s samordningsregler som återfinns i reglerna om social trygghet i Europaavtalen kommer, när avtalen träder i kraft, också att ha betydelse för kandidatländerna inför en kommande anslutning till EU.

Utredningen har under den korta tid som stått till förfogande emellertid inte kunnat beakta alla de konsekvenser som den fria rörligheten kan ge upphov till i samtliga grenar av socialförsäkringen och som följer av att olikheten mellan de nuvarande medlemsstaterna och kandidatländerna är betydligt större i socio-ekonomiskt avseende än vid tidigare utvidgningar.

Utredningen har i fråga om arbetslöshetsförsäkringen ovan berört den oklarhet som särskilt fr.o.m. årsskiftet 1997/98 råder kring grundbeloppet i arbetslöshetsförsäkringen (hittillsvarande KAS). Med nuvarande rättstillämpning kan denna ersättningsform öppna för en oönskad invandring av arbetskraft som inte har några andra medel till att andra sociala problem tilltar i omfattning. För att motverka sådana konsekvenser bör frågan om nödvändiga ändringar i lagstiftningen snarast ut-

redas. Därvid uppkommer också frågan om grundbeloppet i lagen om arbetslöshetsförsäkring kan undantas från tillämpningsområdet för förordning 1408/71.

10 Konsekvenser för den sociala tryggheten i kandidatländerna

10.1 Inledning

I detta kapitel diskuteras konsekvenserna främst för kandidatländerna vad gäller den fria rörlighetens inverkan på social trygghet i vid bemärkelse, dvs inte endast socialförsäkringssystemet utan också detta system sett i relation till andra trygghetssystem främst relationen mellan socialtjänst och socialförsäkring.

Under rubriken social trygghet och socialtjänst heter det nämligen i direktiven att "utredaren skall också så långt möjligt belysa vissa frågor som rör social trygghet som ligger utanför samordningen för personer som flyttar mellan länderna". Till dessa frågor hör t.ex. vilka konsekvenser som ett ökat omvandlingstryck kan få för såväl nuvarande som nya medlemsländer. Här fokuseras på omvandlingstryckets inverkan på välfärdssystemen i kandidatländerna.

Som nämnts i kapitel 3 kommer kandidatländerna att vara tvungna att helt och fullt ansluta sig till målen som anges i artikel 2 i EG-fördraget och att respektera det sociala innehållet i gemenskapens regelverk. Men välfärdssystem är fortfarande nationella system och underlagda nationell lagstiftning. EU kan inte föreskriva innehållet i den nationella sociallagstiftningen men tar existensen av en tämligen omfattande sådan lagstiftning för given.

Det är inte primärt konsekvenserna vid själva inträdet som belyses i detta kapitel utan snarare EU-anpassningens konsekvenser för välfärdssystemen sett över en längre period – både före och efter inträdet men framför allt före: hur kandidatländerna förbereder sig för ett EU-inträde på den sociala trygghetens område och vilka förutsättningarna är för detta förberedelsearbete. Den förändring som kandidatländer genomgår beskrivs ofta som en omvandlingsprocess. Möjligheten av ett EU-inträde i sig påverkar utformningen av de nya välfärdssystemen i kandidatländerna.

I detta förberedelsearbete spelar den europeiska sociala dialogens mekanismer en viktig roll, och i och med toppmötet i Amsterdam har den blivit än viktigare. Den ger arbetsmarknadens parter en central roll vid utarbetandet och genomförandet av gemenskapens socialpolitik.

I och med att protokollet om socialpolitik infogas i det fördraget kommer den rättsliga ramen för den europeiska sociala dialogen att förstärkas. Att protokollet infogas i fördraget visar också på medlemsstaternas politiska vilja att fortsätta den europeiska integrationen, och att förena ekonomiska målsättningar med behovet att samarbeta med arbetsmarknadens parter för att placera och genomföra den framtida utvecklingen inom gemenskapen.

Avslutningsvis bör betonas att utredningen i detta kapitel ägnar sig åt en process som startade redan vid den tidpunkt då omställningsprocessen som helhet tog sin början och Europaavtal började diskuteras fram till dagens reformer.

10.2 Tillvägagångssättet

Det har inte varit möjligt att genomföra någon självständig undersökning av de sociala trygghetssystemen i Central- och Östeuropa under den tid som stått till utredningens förfogande. Detta liksom nästa kapitel baserar sig på de tio rapporter som tagits fram inom ramen för Consensus-programmet (se kap 2 avsnitt 8) om social trygghet i de tio kandidatländerna jämte en del ytterligare material av relevans för ämnet. Vidare har utredningen tagit del av de tal kandidatländernas arbets-, social- och familjeministrar höll vid det första mötet inom ramen för den strukturerade dialogen på det sociala området mellan Europeiska unionen och länderna i Central- och Östeuropa. Utredningen har också samtalat med företrädare för olika myndigheter inom det sociala området i främst Baltikum samt med socialpolitiska experter och forskare verksamma inom regionen. Utredningen har därtill varit representerad på några konferenser på temat välfärd i Central- och Östeuropa.

I detta kapitel beskrivs först – avsnitt 10.3 – den sociala krisen i Central- och Östeuropa och välfärdssystemens förändring. Detta avsnitt är en bredare exposé med kommentarer av förhållanden kring socialpolitikens gränsområden. Därefter skisseras i avsnitt 10.4 de olika programmen inom socialförsäkringen. I avsnitt 10.5 står kandidatländernas socialförsäkringssystem i fokus. Här beskrivs i tabellform och kommentarer bl.a. lagar, finansiering och förmånsnivåer för framför allt ålderspension, sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna. Avsnitt 10.6 belyser reformerna i ovan nämnda försäkringar samt reformerna inom socialtjänstens område. I avsnitt 10.7 görs ett försök att summera nu upp-

nådda resultat inom främst socialförsäkringsområden i kandidatländerna.

10.3 Den sociala krisen i Central- och Östeuropa och välfärdssystemens förändring

Den omvandlingsprocess som följde efter sammanbrottet för sovjetväldet i Central- och Östeuropa och Sovjetunionens interna sönderfall blottade och gav upphov till svåra sociala problem för olika sociala grupper och samhällena som helhet. I flera länder upphörde välfärdssystemen att erbjuda sociala förmåner av betydelse för individerna och familjens försörjning. Detta har inneburit att många människor tvingats till nya försörjningsstrategier för att mildra verkningarna av den samhälleliga omvandlingsprocessen. På en samhällelig nivå har dessa problem långt ifrån övervunnits även om stora ansträngningar gjorts för att mildra verkningarna av övergångsekonomin – marknadsekonomin och privatiseringsprocessens – effekter. Till privatiseringsprocessen skall också läggas en decentraliseringsprocess präglad av minskat nationellt ansvar på den sociala välfärdens område – avskaffande av centralplanering – till förmån för ännu inte uppbyggda lokala strukturer som ännu oftast har oklara finansieringskällor.

Till de viktigaste välfärdssystemen i det forna Östeuropa hörde de statliga prissubventionerna som innebar att vissa basvaror – mjölk, bröd etc. – och bostadskostnader hölls på en mycket låg nivå. Dessa subventioner har i stort sett avskaffats över hela Central- och Östeuropa – dvs. staten har dragit sig tillbaka från dessa områden – med följd att människor blivit än mer beroende av de kontantersättningar de erhåller vare sig det rör sig om löner från anställning eller transfereringar från offentliga eller privata källor (t.ex. bidrag från utlandet eller välgörenhet).

Boendet har i långt högre grad än tidigare privatiserats. I många central- och östeuropeiska stater fanns ett relativt stort inslag av privat ägande av bostäder men möjligheterna att realisera dessa tillgångar var begränsade. Bostadsstandarden i Central- och Östeuropa var inte hög men heller inte på "tredjevärlden nivå". Bristen på bostäder var på sina håll påtaglig och kötiden för unga nygifta par kunde vara flera år lång. Bostadsbeståndet förföll under 1980-talet i många länder. Nu finns på de flesta håll i Central- och Östeuropa en marknad för bostäder vilket inneburit att vissa har blivit vinnare och andra förlorare. På sina håll renoveras och upprustas äldre bostäder sedan dessa återgått till sina forna ägare eller sålts vidare av de senare. I de länder där ansträngning-

arna att återlämna tidigare konfiskerade tillgångar främst i form av hus och mark inte genomförts med framgång finns en osäkerhet om vem som har ansvaret för underhåll och renovering. Detta har bl.a. fått till följd att delar av bostadsbeståndet förfallit än mera.

Övergången till marknadsekonomi innebar vidare stora omställningar för både företag och fackföreningar – inklusive kollektivjordbruken – vilka tidigare tillsammans administrerat stora delar av välfärdssystemet. Många företag och kollektiv visade sig direkt olönsamma och tvingades i de fall de inte kunde privatiseras till omstrukturering under de forna ägarnas ledning (dvs. staten i någon form). Svårigheterna att politiskt hantera hotet om arbetslöshet medförde dock att avskedandena emellanåt blev färre än vad som var motiverat ur strikt företagsekonomisk synvinkel. Detta problem har också utländska storföretag som köpt tidigare statsägda företag i Central- och Östeuropa vittnat om.

Arbetslöshet är under alla omständigheter ett nytt och helt avgörande socialt problem för den samhällsliga stabiliteten. Frivillig arbetslöshet låg utanför det gamla systemets ramar och var närmast liktydigt med lättja och asocialitet mot vilken kriminalvården och den psykiatriska vården svarade med hårda metoder. När öppen arbetslöshet kom i spåren på marknadsekonomins inträngande fanns i Central- och Östeuropa inga erfarenheter av arbetslöshetsförsäkringar även om införandet hade utretts och diskuterats i Ungern under ett decennium. Den arbetslöshet som bröt fram i Central- och Östeuropa i början av 1990-talet nådde i flera länder snabbt dubbla siffror och blev i vissa regioner mycket omfattande. I flera länder har nivån legat kvar över 10 procent. Några länder utgör undantag från detta mönster även om talet om en dold arbetslöshet dykt upp i sammanhanget i t.ex. Tjeckien och de baltiska länderna.

Någon socialtjänst i västerländsk mening fanns knappast i det forna Östeuropa, särskilt inte i Sovjetunionen och dess delrepubliker, även om vissa försök i denna riktning började växa fram i entraleuropeiska länder under 1980-talet. Utbildning av socionomer eller socialarbetare var länge eftersatt och kom som regel igång först under 1980-talet eller senare. Avsaknaden av socialtjänst och utbildade socialarbetare underlättade knappast åtgärderna för att komma till rätta med den sociala kris – marginalisering och fattigdom – som följde i omställningsprocessens fotspår. Efter västerländskt mönster påbörjades en uppbyggnad av en kommunal socialtjänst men detta skedde i ett system där kommunerna tidigare inte haft en central ställning i välfärdens produktion och administration.

Hälsa- och sjukvården är ett område som intar en central plats i EU-kommissionens utlåtanden om länderna i Central- och Östeuropa. Hälsa- och sjukvården var offentlig men med visst inslag av kyrkliga vård-

institutioner i en del länder i Centraleuropa. Sjukvård var som regel gratis, också den delvis organiserad genom företagen, men i några länder fanns privatpraktiserande läkare även om detta system var helt förbjudet i andra. I samtliga länder beskrivs situationen idag på detta område som mycket allvarlig i EU-kommissionens utlåtanden och i två fall är skrivningarna än mer markerade. Befolkningarnas hälsotillstånd har allvarligt försämrats i Central- och Östeuropa samtidigt som sjukvårdens möjligheter att göra något åt detta har påtagligt försämrats. Till de mest dramatiska följderna av omställningsprocessen hör uppgången i barnadödlighet och den markant minskade livslängden i kandidatländerna. Alkoholkonsumtionens plats i detta "sjukdomspanorama" bör också nämnas. Flera av kandidatländerna tillhör det s.k. vodka-bältet. Sjukvården har förfallit i flera av kandidatländerna och präglats av svåra omställningsproblem p.g.a. akut resursbrist när de offentliga budgetarna ställts om. Detsamma gäller institutionsvården, där bristerna emellanåt varit av en sådan omfattning att begrepp som övergrepp på människor och brott mot mänskliga rättigheter inte varit för starka i sammanhanget.

Övergången till privat ägande av främst de varuproducerande industrierna vilka tidigare varit något av en stomme i välfärdssystemet, medförde vidare att vissa delar av välfärdssystemet på sina håll mer eller mindre avvecklades. Delar av systemet – t.ex. barnomsorgen – rustades ner när företag privatiserades eller lades ner. Att välfärdssystemen var statliga behöver således inte betyda att de var centralt administrerade i Central- och Östeuropa. Företagen – och inom dem fackföreningarna – hade en central roll i administrationen av välfärdssystemet. Barnomsorgen (delvis avgiftsbelagd) var t.ex. knuten till anställning och vanligtvis belägen i anslutning till arbetsplatsen. Fackföreningarna svarade för t.ex. semesterhem och rekreationsresor.

Till krisen som följde med omställningsprocessens start hörde också att inflationen gröpte ur socialförsäkringsförmånerna i nästan samtliga kandidatländer. Särskilt pensionärernas, de äldre och handikappades, levnadsförhållanden försämrades dramatiskt när värdet av kontantförmånerna urholkades. Resurserna till de institutioner som erbjudit vård och omsorg för dessa grupper stramades åt när de offentliga budgetarna skars ned.. Också barnfamiljerna påverkades negativt av inflation och bristande offentliga resurser. De flesta länderna försökte lappa och laga i det gamla systemet men att det också fanns systemfel i konstruktionen blev snart en del av den offentliga debatten och föremål för lagstiftning. Socialförsäkringens administration hade inledningsvis ingen större förmåga att hantera dessa mäktiga problem på ett konstruktivt sätt. Övergången till marknadsekonomi innebar också att helt nya krav ställ-

des på försäkringens administration. Vissa risker – särskilt arbetslöshet – var som nämnts inte täckta i det gamla systemet.

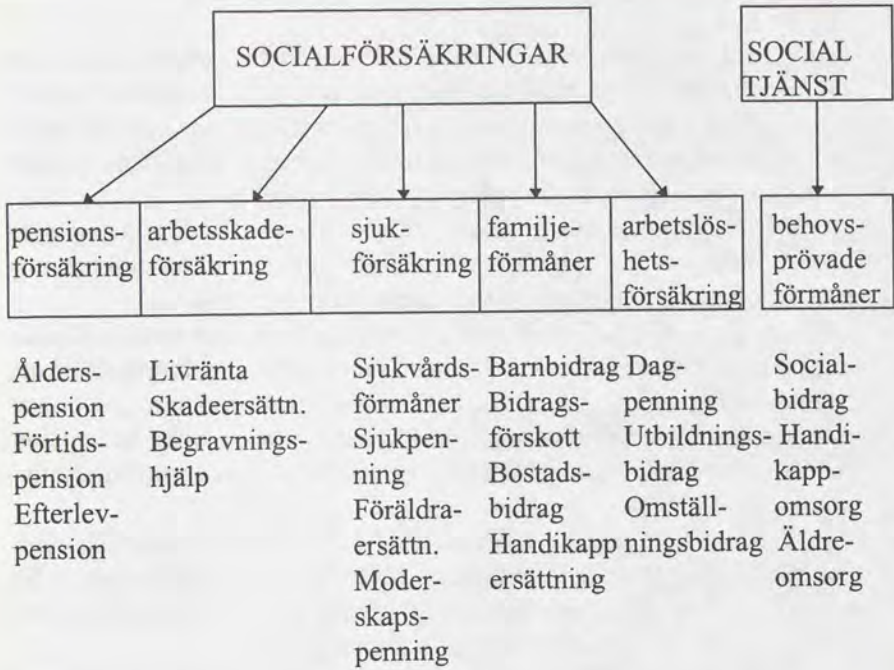
Allt detta har i viss mån förändrats under 1990-talet. Allra mest i östra Tyskland, där det västtyska systemet i stort införts, medan det tidigare systemet i andra länder till viss del fortfarande är i bruk. Den stora oredan har dock brutit ut när företag lagts ner eller upphört samtidigt som fackföreningarnas funktion förändrats. I följande avsnitt belyses utvecklingen inom främst socialförsäkringsområdet men lite längre fram återkommer andra välfärdssystem.

10.4 Socialförsäkringssystemets uppbyggnad

Den typ av socialt trygghetssystem som de östeuropeiska länderna nu anpassas till följer en ganska bestämd mall skapad främst utifrån västeuropeiska erfarenheter, dvs. det är inte obefogat att tala om harmonisering med de förhållanden som råder inom EU även om den interna ekonomiska situationen är radikalt annorlunda än i väst. Som framgått av kapitel 8 och 9 utgör socialförsäkringarna en inkomstgaranti med olika utformning beroende på vilken risk som täcks. Skiljelinjen gentemot socialtjänsten går mellan behovsprövade och icke-behovsprövade bidrag och förmåner. De behovsprövade systemen har sina rötter i fattigvården och är i Sverige administrerade av den kommunala socialtjänsten och ligger vanligtvis utanför socialförsäkringssystemet. Socialförsäkringarna har sitt ursprung antingen i frivilliga självhjälpskassor eller var från början ett obligatorium under någon form av statligt överinseende. Försäkringsformen har inneburit att behovsprövning inte har präglat dessa system. De icke-behovsprövade bidragen och förmånerna utbetalas som regel enligt någon form av automatik.

Vid internationella jämförelser brukar de direkta inkomstöverföringarna från socialförsäkringen delas in i fem olika huvudtyper av försäkringar enligt tabell figur 10.1 och kan beskrivas som ett träd med fem grenar. Socialtjänstens behovsprövade förmåner ligger utanför detta träd. De fem huvudgrenarna av socialförsäkringen kan sedan delas in i ytterligare undergrupper.

Till de flesta av nedanstående huvudtyper och deras undergrupper finns också kompletterande inkomstprövade bidragsformer såsom t.ex. hustrutillägg till folkpension eller vårdbidrag till handikappade barn och ungdomar.



Figur 10.1: Socialförsäkringens och socialtjänstens grenar.

Inom ålders-, förtids- och efterlevandepensioneringar finns oftast, men inte alltid, både minimi- eller grundpension å ena sidan, och å andra sidan tilläggs-pension varvid den senare likt svensk ATP är relaterad till anställningens längd och årslönens storlek. I några länder t.ex. Tyskland finns ingen minimipension utan endast pension baserad på principen om kompensation för inkomstbortfall.

Arbets-skadeförsäkringen täcker framför allt olycksfall i arbetet och skador som åsamkats den enskilde i arbetet. Exempel på typiska ersättningar som utges av en arbets-skadeförsäkring är sjukersättning och

sjukvårdsförmåner i den mån sjukförsäkringen inte utger dylika eller om förmånerna i det senare systemet är sämre, livränta till den skadade om arbetsförmågan permanent förlorats eller till efterlevande vid dödsfall samt begravningskostnadsersättning. Arbetsolycksfallens omfattning i kandidatländerna har redogjorts för i kapitel 6.

Sjukförsäkringen består å ena sidan av sjukvårdsförsäkring som täcker vårdkostnader av olika slag och å andra sidan av sjukpenning och föräldraförsäkring som kompenserar bortfall av inkomst.

Begreppet *familjeförmån* skulle kunna användas om föräldraförsäkringen men täcker sådana ersättningar som barnbidrag, bidragsförskott, bostadsbidrag m.m. Vissa former av handikappersättningar brukar emellanåt också hamna under denna kategori. Dessa olika bidragsformer kan betecknas som undergrupper till huvudkategorin familjeförmåner.

Dagpenningen är det viktigaste inslaget i *arbetslöshetsförsäkringen* och täcker förlust av arbetsinkomst. Andra typer av kompensation för inkomstbortfall p.g.a. arbetslöshet är utbildnings- och omställningsbidrag vid byte av yrke och arbetsplats, flyttning etc.

Utanför socialförsäkringen ligger som ovan nämnts socialtjänsten med försörjnings- eller socialbidrag som yttersta behovsprövade konstantstöd. Detta stödsystem har blivit allt viktigare under 1990-talet i Central- och Östeuropa.

10.5 Socialförsäkringssystemets utformning i Central- och Östeuropa

I den översikt som finns i tabell 10.1a och 10.1b av socialförsäkringens utformning i Central- och Östeuropa klassificeras försäkringarna i huvudsak efter ursprung (årtal för första lag på området – samt nuvarande lag), finansiering och ersättningsnivå. För pensionförsäkringarna anges också pensionsålder i respektive land samt intjänandeperiod. I de fall som referenser funnits tillgängliga har utredningen i tabellförklaringarna nedan även angett vem som täcks av de olika systemen (täckningsgrad) samt hur försäkringssystemen är organiserade.

Första lagen (1:a) anger den tidpunkt systemet institutionaliserades. År för nuvarande lagstiftning (Nuv.) anger när senaste större legal och institutionell förändring ägde rum, vilket är särskilt viktigt i fallet Central- och Östeuropa. Finansiering (Fin:) anger vem som står för kostnaderna. Där anges även hur mycket parterna bidrar med. För arbetstagare (a-tag) avses anställda och %-satsen avser del av lön. För arbetsgivare (a-giv) anges %-satsens del av totala lönekostnaden. För pen-

sionsförsäkring anges även pensionsålder (på:), intjänade år (intjä:) för man (M) resp kvinna (K). Ersättnings- eller förmånsnivåerna (förm:) anger ersättning i relation till tidigare inkomst alternativt en fast ersättning. I de fall som valuta anges gäller lokal valuta. För ålderspension används i tabellen 'öp'. I arbetslöshetsförsäkringen anger kvalificeringsvillkor (Kv:) antal obligatoriska arbetsmånader per tidsperiod (månad) och arbetssökande betecknas 'a-sök'.

Organisation anger stat eller någon form av frivilliga kassor. Täckningsgrad anger vilken eller vilka grupper som omfattas av försäkringen. Här skiljer man vanligtvis mellan universella försäkringar som omfattar alla bosatta i ett visst land och selektiva försäkringar som omfattar bestämda grupper (arbetstagare etc).

Nedan följer en tabellförklaring i form av en redovisning land för land.

I *Bulgarien* finansierar både arbetsgivare och arbetstagare pensions- och sjukförsäkringarna medan endast arbetsgivare betalar till arbetslöshetsförsäkringen. Första lagen om ålderspension tillkom 1924 och nu gällande lagar härstammar från 1957 och 1996. Pensionsåldern är 60 år för män och 55 år för kvinnor och för full pension krävs 25 respektive 20 års arbete. Pensionsnivån är 55 % av lönen beräknad på de 3 bästa av 15 år. Den första sjukförsäkringslagstiftningen kom 1918 och nuvarande lagstiftning utgörs av tre lagar från 1951, 1973 samt 1995. Dagpenningen varierar mellan 70–90 % beroende på arbetslängd under de första 15 sjukdagarna och höjs därefter med 10 % utan att överstiga 90 %. Det finns ingen karenssdag. Arbetslöshetsförsäkringen tillkom 1989. För att kvalificera sig krävs arbete i sex av de senaste 12 månaderna och ersättningen ligger på 90–140 % av minimilönen.

Estlands sociala trygghetssystem bygger i huvudsak på principen om universell täckning, dvs. alla ester åtnjuter täckning enligt lagen. Första lagen om ålderspension tillkom redan 1924. Tre lagar har stiftats under 1990-talet. Den nu gällande är från 1996. Kostnader för pensionsförsäkringen täcks av arbetsgivaren (arbetstagare bidrar ej) som betalar 20 % av totala lönesumman i sociala avgifter. Pensionsåldern är på väg att höjas till 65 år för män och 60 år för kvinnor. För full ålderspension krävs arbete i 25 respektive 20 år. Pensionen består av en grundpension som är densamma för alla samt en tilläggspension som baseras på antalet arbetsår. Den nu gällande sjukförsäkringslagen tillkom 1991. Endast arbetsgivaren bidrar till finansieringen av sjukförsäkringen. Ersättningen för tillfällig sjukdom är 60 % vid sjukhusvistelse och 85 % i övrigt. Arbetslöshetsförsäkring tillkom 1991. Nu gällande lagstiftning är från 1994. Staten täcker här samtliga kostnader. För ersättning krävs att försäkringstagare är registrerad som arbetssökande

och har innehaft arbete i 6 av 12 månader. Ersättningen utgörs av en grundersättning som är fast oberoende av lön och arbetslängd.

Tabell 10.1a: Socialförsäkringsförmåner i form av pension, sjukdom, arbetslöshet, arbetsskada och familjebidrag. Bulgarien t.o.m. Polen.

	BULGARIEN	ESTLAND	LETTLAND	LITAUEN	POLEN
PENSIONER	<p>1:a lag 1924 Nuv. lag 1957, 1996</p> <p><u>Ålderspension</u> Fin: a-tag 2 %; a-giv 37 %. På: M60 K55</p> <p>Intjä: M25 K20</p> <p>Förm: 55 % de bästa 3/15 år. Socialförsäkringsfond bildas 1997.</p>	<p>1:a lag 1924 Nuv. lag 1993, 1995, 1996</p> <p><u>Ålderspension</u> Fin: a-giv 20%.</p> <p>På: M60(->65) K55 (->60)</p> <p>Intjä: M 20-25 K 15-20</p> <p>Förm: Fast bas pension på 554:- samt tilläggspension</p>	<p>1:a lag 1922 Nuv. lag 1995</p> <p><u>Ålderspension</u> Fin: a-tag 9%; a-giv 28 % + På: M60 K55</p> <p>Intjä: M25 K20</p> <p>Förm: Bas + tillägg. 55 % baserat på 5/15 högsta åren.</p>	<p>1:a lag 1925 Nuv. lag 1956, 1990</p> <p><u>Ålderspension</u> Fin: a-tag 1%; a-giv 23 % På: M62 K60</p> <p>Intjä: 27 (->30)</p> <p>Förm: > 110 % av fattigdomsnivå. + nivå på tilläggspension</p>	<p>1:a lag 1927 Nuv. lag 1982, 1991</p> <p><u>Ålderspension</u> Fin: a-giv 45%</p> <p>På: M65 K60</p> <p>Intjä: M25 K20</p> <p>Förm: 24 % av snittslön + 1.3% av lön + 0,7% av baslön ggr antal år. Min. pens'n är 39 % av snittlön.</p>
SJUKFÖRSÄKRING	<p>1:a lag 1918 Nuv. lag 1951, 1973, 1995</p> <p>Fin: som åp</p> <p>Förm: 70-90 % Under 1:a 15 dagar (beroende på arbetslängd). Därefter höjs ersättning med 10 %. Överstiger ej 90 %. Ingen karenssdag.</p>	<p>1:a lag 1924 Nuv. lag 1991 Ändr. lag 1994</p> <p>Fin: a-giv: 13 %</p> <p>Förm: 60 % vid sjukhusvistelse. 85% om sjuk hemma. Ersättning för vård av sjukt barn under 14 år. (80 % i 7 dag).</p>	<p>1:a lag 1924 Nuv. lag 1995</p> <p>Fin: som åp</p> <p>Förm: 60 % vid <5 års arbete; 70 % vid 5-8 års arbete; 100 % vid >8 års arbete. Ersättning för vård av sjukt barn i 7 dagar därefter 50% av ersättning</p>	<p>1:a lag 1925 Nuv. lag 1991, 1996</p> <p>Fin: som åp</p> <p>Förm: 80 % under 1 mån. 100 % däreft. Max 3 mån/år. Min. ersättning är minimilönen. Ersättning tills tillfrisknande.</p>	<p>1:a lag 1920 Nuv. lag 1974 + ändringar.</p> <p>Fin: se åp</p> <p>Förm: 80 % under 3 mån. 100 % därefter. Ingen karenssdag. Medicinsk vård betalas av staten.</p>
ARBETSSKADEFÖRSÄKRING	<p>1:a lag 1924 Nuv. lag 1951, 1957</p>	<p>1:a lag 1924 Nuv. lag 1991</p>	<p>1:a lag 1927 Nuv. lag 1995, 1996</p>	<p>1:a lag 1919 Nuv. lag 1990, 1996</p>	<p>1:a lag 1984 Nuv. lag 1975, 1991</p>

	BULGARIEN	ESTLAND	LETTLAND	LITAUEN	POLEN
ARBETS- LÖS- HETSFÖR- SÄKRING	Nuv. lag 1989 <i>Fin:</i> a-giv 5 % <i>Kv:</i> registr. a-sök anställd senaste 6/12 månad. <i>Förm:</i> 60 % av lön i 6 mån. Vid lång anställning ersättning i 12 mån. Ersättning- en ska ligga mellan 90 %-140 % av minimilönen.	1:a lag 1991 Nuv. lag 1994 <i>Fin:</i> staten täcker alla kostnader. <i>Kv:</i> registr. a-sök anställd senaste 6/12 månad. <i>Förm:</i> fast belopp om 240:- under 180 dagar., I exceptionella fall ges ersätt- ning i 270 dagar.	1:a lag 1991 Nuv. lag 1993, 1994, 1995 <i>Fin:</i> som åp <i>Kv:</i> registr. a-sök Inkomst under minimilön. <i>Förm:</i> 50-65% av lön baserat på senaste 6 mån beroende på anställningslängd Ersättningen är 100% 1-3 mån, 80% 3-6 mån och 60% 6-9 mån. Minimiersättning 90% av min. lön.	1:a lag 1919 Nuv. lag 1990, 1996 <i>Fin:</i> a-giv 1.6% <i>Kv:</i> grundregel anställd 24/36 månad, men flera möjliga undantag. <i>Förm:</i> min. ersättning är 17.5% av nat'l snittlön och max. det dubbla. Ersätt- ning. Under max 6/12 månader.	1:a lag 1924 Nuv. lag 1991, 1994 <i>Fin:</i> a-giv 3%. <i>Kv:</i> registr. a-sök anställd senaste 6/12 månad <i>Förm:</i> 36 % av nat'l snittlön i 9 mån. Vid längre anställningstid kan perioden utvidgas till 24 månader.
FAMILJE- FÖRSÅK- RING	1:a lag 1942 Nuv. lag 1968	1:a lag 1922 Nuv. lag 1994	1:a lag 1990 Nuv. lag 1995	1:a lag 1991 Nuv. lag 1995	1:a lag 1947 Nuv. lag 1994

Källa: Individuella *Consensus/Phare* länder rapporter publicerade under senare hälften av 1996 samt publikationen *Social Security Programs Throughout the World - 1997* (Washington DC: Social Security Administration) och *Trends in Social Security* (Geneva: International Social Security Organization).

Tabell 10.1b Socialförsäkringsförmåner i form av pension, sjukdom, arbetslöshet, arbetsskada och familjebidrag. Rumänien t.o.m. Ungern.

	RUMÄNIEN	SLOVAKIEN	SLOVENIEN	TJECKIEN	UNGERN
PENSIONER	<p>1:a lag 1912 Nuv. lag 1977, 1990, 1991, 1992, 1995</p> <p><u>Ålderspens.:</u> <i>Fin:</i> a-tag 3%; a-giv 25% (varierar 15-35%) <i>På:</i> M60 K55 <i>Intjä:</i> M30 K25 <i>Förm:</i> 54-85% de bästa 5/10 år. Tilläggs pension om 7-16% av lön</p>	<p>1:a lag 1906 Nuv. lag 1988, 1990, 1994, 1995</p> <p><u>Ålderspens.:</u> <i>Fin:</i> a-tag 4.9%; a-giv 21.6%</p> <p><i>På:</i> M 55-60 K53-57 <i>Intjä:</i> M25, K25 <i>Förm:</i> 50-60% av högsta 5/10 åren + 1% av lön i ålder 26-42.</p>	<p>1:a lag 1922 Nuv. lag 1992, 1996</p> <p><u>Ålderspens.:</u> <i>Fin:</i> a-tag betalar 15.5% och a-giv återbetalar sin del om på 8.5%. <i>På:</i> M63 K58 <i>Intjä:</i> 20 <i>Förm:</i> M35% K 40% av snitt på sista 10 år</p>	<p>1:a lag 1906 Nuv. lag 1995</p> <p><u>Ålderspens.:</u> <i>Fin:</i> a-tag 6.5%; a-giv 19,5%</p> <p><i>På:</i> M62 K57-61 <i>Intjä:</i> M 25, K25 <i>Förm:</i> baspension om 920:- + lönerelaterad pension om 1.5% av lön sen år 1985</p>	<p>1:a lag 1928 Nuv. lag 1975</p> <p><u>Ålderspens.:</u> <i>Fin:</i> a-tag 6%; a-giv 24,5%</p> <p><i>På:</i> M 60 K 56 <i>Intjä:</i> M+K 20 <i>Förm:</i> 53 % av 4/5 högsta åren. Max 75% (vid 42 arbetsår).</p>
SJUKFÖRSÄKRING	<p>1:a lag 1912 Nuv. lag 1958, 1965, 1968, 1990, 1992</p> <p><i>Fin:</i> a-giv som åp</p> <p><i>Förm:</i> Mins: 50%; ökar till 65-85% beroende på arbetslängd. Ers. utgår max. 180 dagar. Halva beloppet de första 3 dagarna.</p>	<p>1:a lag 1888 Nuv. lag 1956, 1968, 1994</p> <p><i>Fin:</i> a-tag 1.4% (3.7% inkl. med. vård.); a-giv 3.4% (10%) <i>Förm:</i> 70 % dag 1-3, 90 % därefter, dock max 1-2 år. Max belopp 250:-</p>	<p>1:a lag 1922 Nuv. lag 1992</p> <p><i>Fin:</i> a-tag 6.4%, a-giv 6.4%</p> <p><i>Förm:</i> 80-100%. Ersättning ej mindre än minimilön.</p>	<p>1:a lag 1888 Nuv. lag 1956, 1992</p> <p><i>Fin:</i> a-tag 1.1% (4.5% med. vård) a-givare 3.3%, (9% med. vård) <i>Förm:</i> 50% dag 1-3; 69% därefter, dock längst 1-2 år.</p>	<p>1:a lag 1891 Nuv. lag 1975, 1992, 1993</p> <p><i>Fin:</i> a-tag 4%; a-giv 15%</p> <p><i>Förm:</i> 60% i 2 år eller 70 % om kontinuerligt sjuk. Ingen karensdag.</p>
ARBETSSKADEFÖRSÄKRING	<p>1:a lag 1912 Nuv. lag 1965, 1966, 1968, 1990, 1991, 1992</p>	<p>1:a lag 1887 Nuv. lag 1956, 1988, 1990, 1994</p>	<p>1:a lag 1922 Nuv. lag 1992, 1996</p>	<p>1:a lag 1887 Nuv. lag 1956, 1990, 1995</p>	<p>1:a lag 1907 Nuv. lag 1975</p>

	RUMÄNIEN	SLOVAKIEN	SLOVENIEN	TJECKIEN	UNGERN
ARBETS- LÖSHETS- FÖRSÄK- RING	1:a lag 1991 Nuv. lag 1994 <i>Fin:</i> a-tag 1%; a-giv 5% <i>Kv:</i> registr a-sök. Anställd senaste 6/12 period. Lön < halv minimilön <i>Förm:</i> 50-60% av lön och beroende på arbetslängd, men inte < 60-85% av minimilön. Max längd 9 månader.	1:a lag + nuv. lag 1991 <i>Fin:</i> a-tag 1%; a-giv 3% <i>Kv:</i> registr a-sök anställd senaste 12/36 <i>Förm:</i> 60% av lön i 3 mån. 50% nästa 3 mån. Max längd 12 mån. Max belopp 1.8 gånger min. lön.	1:a lag 1927 Nuv. lag 1991,1992, 1993 <i>Fin:</i> a-tag 0.06%; a-giv 0,06% <i>Kv:</i> registr. a-sök anställd senaste 9-12/18 månad <i>Förm:</i> 70% i 3 mån. Därefter 60%. Längst 24 mån.	1:a lag 1991, Nuv. lag 1992, Ändrad 1996 <i>Fin:</i> a-tag 0,4%; a-giv 3,2% <i>Kv:</i> registr. a-sök anställd senaste 12/36 månaderna <i>Förm:</i> 60% i 3 mån; 50% nästa 3 mån. Minimi- ersättning 4.788:- /månad	1:a lag 1957 Nuv. lag 1991 <i>Fin:</i> a-tag 1.5%; a-giv 5% <i>Kv:</i> aktivt a-sök anställd senaste 12/48 månad <i>Förm:</i> 75% i 3 mån, 60% i 9 mån.
FAMILJE- FÖRMÅNER	1:a lag 1944 Nuv. lag 1970, 1993, 1995	1:a lag 1945 Nuv. lag 1994, 1995	1:a lag 1949 Nuv. lag 1993	1:a lag 1945 Nuv. lag 1995	1:a lag 1938 Nuv. lag 1990

Källa: Individuella *Consensus/Phare* länderrapporter publicerade under senare hälften av 1996 samt publikationen *Social Security Programs Throughout the World - 1997* (Washington DC: Social Security Administration). För Slovakien och Tjeckien se även bilaga 5 i Bilagan till betänkandet (ej i denna del av betänkandet).

Lettlands socialförsäkringssystem täcker alla anställda och egenföretagare som betalar sociala avgifter samt deras familjemedlemmar. Socialförsäkringarna är obligatoriska. Både arbetstagare och arbetsgivare bidrar till finansieringen av pensions-, sjuk- och arbetslöshetsförsäkring som går till en socialförsäkringsfond. Egenföretagare och deras familjemedlemmar täcks ej av arbetslöshetsförsäkringen. Den första lagen om ålderspension är från den första lettiska republikens tid (1922). Nu gällande lag är från 1990. Pensionsåldern är 60 år för män och 55 år för kvinnor. För full ersättning krävs arbete i 25 år för män och 20 år för kvinnor. En grundpension – fast belopp – utgör basen för ersättningen och en tilläggs-pension baseras på de 5 bästa åren under en 15 års intjänande period. Den första sjukförsäkringslagen härstammar från 1924. Nu gällande lag tillkom 1995. Ersättningen varierar med antalet arbetsår. Vid mer än 8 arbetsår höjs ersättningen till 100 %. Arbetslöshetsförsäkringen är ett 1990-tals fenomen. För arbetstagare som bidragit till finansieringen av försäkringen i minst 6 månader ges ersättning om 90 % av minimilönen. Arbetslöshetsersättningen är inte inkomstrelaterad. För arbetstagare som inte bidragit med finansiering i 6 månader är ersättningen 70 % av minimilönen.

Socialförsäkringssystemet i *Litauen* finansieras av arbetstagare, arbetsgivare och egenföretagare som betalar in till en statlig socialförsäkringsfond. Liksom i övriga baltiska stater är den första lagen om ålderspension från 1920-talet. Nu gäller lagstiftning från 1956 och 1990. Pensionsåldern är 62 år för män och 60 år för kvinnor. Ersättning utgår i två delar – en basnivå om 110 % av fattigdomsnivån samt en tilläggs-pension som är inkomstrelaterad. Sjukförsäkringslag har existerat sedan 1925. Nuvarande lag är från 1991. Ersättningen är 80 % av lönen under 30 dagar och därefter 100 %. Sjukersättning betalas ut maximalt i 3 månader per år. Lag om arbetslöshet stiftades första gången år 1919. Nu gällande lagstiftning är från 1990-talet. För att kvalificera för arbetslöshetsersättning krävs att försäkringstagare är registrerad och saknar medel. Ersättningen är inte inkomstrelaterad utan är ett fast bidrag om 17.5 % av genomsnittslönen. Den betalas ut 6 månader per år.

Polen har ett tudelat socialförsäkringssystem med två fonder, varav en för jordbrukare och en för resten av befolkningen. Finansieringen står främst arbetsgivaren för (35 %) men även staten bidrar med 10 % av den senare fondens kapital. Staten garanterar att socialförsäkringsfonden fungerar. Anställda bidrar inte till finansieringen. Ålderspension har funnits sedan 1920-talet. Nu gällande lag är från tidigt 1990-talet. Pensionsåldern är 65 år för män och 60 år för kvinnor. För full pension krävs 25 års arbete för män och 20 år för kvinnor. Ersättningen baseras på 24 % av lönen plus diverse tillägg i förhållande till antalet arbetsår. Minimipensionen är 39 % av genomsnittslönen. Den nu gällande sjuk-

försäkringslagen tillkom 1974 och har justerats åtskilliga gånger sedan dess. Ersättningen är 80 % av lönen under 3 månader och därefter 100 %. Ingen karenstdag. Arbetslöshetslag stiftades för första gången i Polen år 1924. Nu gällande lag är från 1991 och 1994. För att erhålla dagpenning krävs att man är registrerad som arbetssökande och att försäkringstagare innehaft arbete de senaste 6 månaderna under en 12 månadersperiod. Ersättningen är inte inkomstrelaterad utan är 36 % av nationell genomsnittslön i 9 månader och kan utvidgas till 24 månader beroende på arbetsår.

Rumäniens socialförsäkringssystem täcker de anställda. Systemen finansieras med avgifter till socialförsäkrings-, arbetslöshets- och tilläggs pensionsfonder. Första lagen om ålderspension tillkom 1912. Nu gällande lag är från 1990-talet men med tydliga inslag av efterkrigstidens tidigare system. Både arbetsgivare och arbetstagare bidrar till finansieringen. Pensionsålder är 60 år för män och 55 år för kvinnor. För full pension krävs 30 arbetsår för män och 25 för kvinnor. Pensionen stiger med antalet arbetsår och ligger i ett intervall på 54–85 % av lönen från de 5 av de 10 bästa arbetsåren. Sjukförsäkringslag har också funnits sedan 1912. Nu gällande lag tillkom 1992. Endast arbetsgivare finansierar sjukförsäkringen. Ersättningen är 50 % av lönen, men kan öka till 65–85 % vid många intjänade arbetsår. Ersättning utgår max i 180 dagar. Under de 3 första dagarna utgår halv ersättning. Arbetslöshetsförsäkringslag är ett 1990-talsfenomen. För ersättning krävs att försäkringstagare är registrerad som arbetssökande och har arbetat 6 av de senaste 12 månaderna. Inkomster får inte överstiga 50 % av minimilönen. Ersättningen stigar med antalet arbetsår men ligger i intervallet 50–60 % av genomsnittslönen men inte mindre än 70–85 % av minimilönen.

Slovariens sociala trygghetssystem bygger på en struktur av arbetsrelaterade socialförsäkringar, universella förmåner för hälso- och sjukvård och familjeförmåner samt behovsprövad socialhjälp. Både arbetstagare och arbetsgivare i Slovakien bidrar till finansieringen av de tre ovannämnda trygghetsprogrammen, om än i olika utsträckning inom de olika försäkringsgrenarna. Första lagen om ålderspension härrör från kejsardömet Österrike–Ungern (1906). Nu gällande lag stiftades 1995. Pensionsåldern är 60–55 år för män och 57–53 år för kvinnor. För full pension krävs 25 år för både män och kvinnor. Pensionen är 50–60 % av lönen från 5 av de 10 bästa åren plus 1 % av lönen per anställningsår i åldern 26–42. Den första sjukförsäkringslagen tillkom så tidigt som 1888. Nu gällande lag härstammar från 1956, 1968 och 1994. Ersättningen är 70 % de tre första dagarna och därefter stiger den till 90 %. Ersättningen utbetalas längst i 2 år. Lagen om arbetslöshetsförsäkring tillkom 1991. I kvalificeringsvillkoren stipuleras att försäkringstagare

ska vara registrerad som arbetssökande och ha arbetat i 12 månader under den senaste 36-månadersperioden. Ersättningen är 60 % av lönen i 3 månader och därefter 50 % under nästföljande 3 månader. Arbetslöshetsersättning utgår som längst i 12 månader. Maxersättningsbelopp är 1.8 gånger minimilönen.

Sloveniens socialförsäkringssystem täcker samtliga invånare. Både arbetstagare och arbetsgivare bidrar till finansieringen av ålderspension, sjukförsäkring och arbetslöshetsersättning. Första lagen om ålderspension tillkom 1922, senast gällande lag tillkom 1996. Pensionsåldern är 63 år för män och 58 år för kvinnor. För full pension krävs 20 års arbete för både män och kvinnor. Pensionen är 35 % av lönen från genomsnittet av de sista 10 årens arbete för män och 40 % för kvinnor. Sjukförsäkringslag stiftades 1922. Nu gällande lag tillkom 1992. Ersättningen är ej mindre än minimilönen och den ligger i intervallet 80–100 % av sjukförsäkrades lön. I Slovenien (som del av forna Jugoslavien) fanns arbetslöshetslag från 1927. Kvalificeringsvillkor är att försäkringstagare varit anställd i 9 till 12 månader under den sista 18-månadersperioden. Ersättningen är 70 % av lönen i 3 månader och därefter 60 %, som längst i 24 månader.

I *Tjeckien* existerar ett universellt och obligatoriskt socialförsäkringssystem för ålderspension, sjukdom och arbetslöshetsersättning. Detsamma gäller för hälso- och sjukvård, medan socialtjänsten begränsas till dem som är permanent bosatta och den är också behovsprövad. Finansieringen av socialförsäkringssystemen sker med avgifter, socialtjänsten via skatter. Både arbetstagare och arbetsgivare finansierar de nedan angivna socialförsäkringssystemen. Historiskt skiljer sig inte Tjeckien från Slovakien. Nuvarande lag om ålderspension tillkom 1995. Pensionsåldern är 62 år för män och 57–61 år för kvinnor. För full pension krävs 25 års förvärvsarbete för både män och kvinnor. Pensionen är indelad i en grundpension som är fast samt en inkomstrelaterad del. Nuvarande lagar om sjukförsäkring tillkom 1956 och 1992. Förmånen är 50 % de tre första dagarna och därefter 69 %, dock längst i 2 år. Arbetslöshetslagar är i Tjeckien ett 1990-talsfenomen. För att kvalificera sig krävs att försäkringstagare arbetat 12 av de senaste 36-månaderna. Ersättningen är 60 % i de tre första månaderna och därefter 50 % de följande 3 månaderna.

Ungerns socialförsäkringssystem bygger på pensions-, hälso- och sjukvårds- samt arbetslöshetsfonder. Både arbetsgivare och arbetstagare bidrar till finansieringen. Familjeförmåner täcker alla ungerska medborgare, invandrare med uppehållstillstånd och invandrare från länder med vilka Ungern har avtal. Socialtjänsten är exklusiv för landets medborgare. Nu gällande lag om ålderspension tillkom år 1975. Pensionsåldern är 60 år för män och 56 år för kvinnor. För att erhålla full pen-

sion krävs 20 års arbete för både män och kvinnor. Pensionen är 53 % av lönen under de bästa 4 av de 5 senaste åren. Vid maximalt antal arbetsår stiger ersättningen till 75 %. Sjukförsäkringslagar har funnits sedan slutet av 1800-talet. Nu gällande lagar är framför allt från 1990-talet. Ersättningen är 60 % i två år. Systemet har ingen karenssdag. Arbetslöshetslag tillkom året efter Ungern-upproret (1957) men var av marginell betydelse före omställningsprocessens start. Nu gällande lag tillkom 1991. Kvalificeringsvillkor är 48 månaders anställning före arbetslöshet. Ersättningen är 70 % i 3 månader och därefter 60 % i 9 månader.

Från tabeller och tabellkommentarer ovan framgår det att kandidatländerna har utvecklat välfärds- och trygghetssystem som påminner om dess västeuropeiska motsvarigheter. Men tabellerna kan ge ett bedrägligt sken av väl utvecklade system som endast skiljer sig åt beträffande ersättningar. Systemens administrativa kapacitet är låg och i många kandidatländer finns inte en utbredd kunskap om eller förståelse för systemen. Därför åtnjuter de inte heller den typ av legitimitet som socialförsäkringssystem har kommit att göra i EU:s medlemsstater.

Som ofta framhållits i Consensus' länderrapporter kan den givna bilden skilja sig markant från den praktiska tillämpningen. Därför är det viktigt att ge en bild av sociala processer och institutioner som är av vikt för att den sociala dimensionen i form av socialförsäkring och socialtjänst ska kunna utvecklas.

Detta innebär att arbetsmarknadens parter på ett effektivt sätt behöver förbereda sig på att delta i den sociala dialogens olika strukturer (beskrivs närmare i nästa kapitel). För att göra det möjligt för parterna att tillägna sig dessa komplicerade socialförsäkringssystem måste till att börja med arbetsgivarorganisationer och fackföreningar omstruktureras i kandidatländerna, och få sitt verksamhetsområde klart definierat inom de nationella ramarna.

Allteftersom arbetsgivarorganisationerna och fackföreningarna i de central- och östeuropeiska länderna integreras i de europeiska strukturerna för arbetsmarknadens parter läggs grunden för ett ökat utbyte av erfarenheter. I Central- och Östeuropa gör de pågående reformerna det nödvändigt att i grunden ifrågasätta de gamla modellerna för kollektiva arbetsmarknadsrelationer, vilket innebär flera utmaningar: för fackföreningarna som klart måste skilja mellan fackföreningsverksamhet och politisk aktivitet, vilket de tidigare inte gjorde; för arbetsgivarföreningarna, vars modernisering är nära förbunden med privatiseringar, som sker i mycket olika takt i de olika länderna; och för de offentliga myndigheterna, som har att erbjuda arbetsgivarorganisationerna och fackföreningarna olika möjligheter till dialog, i tvåparts- eller trepartssamtal.

10.6 Reformeringen av de sociala trygghetssystemen

Det råder knappast någon tvekan om att reformprocessen under 1990-talet inom det sociala området inledningsvis närmast hade karaktären av ren marknadsanpassning – främst i form av uppbyggnad av rudimentära arbetslöshetsförsäkringar – eller improvisationer för att mildra effekterna av de problem som ovan beskrivits (matpris- och boendesubventionernas avskaffande, inflation, arbetslöshet m.m.). Emellaná gjordes tämligen tafatta försök att bygga upp något som liknade en socialtjänst, oftast på lokal nivå och tämligen okoordinerat i ett system som präglats av central planering och order uppifrån.

Under senare delen av 1990-talet har dock reformprocessen inom den sociala trygghetens område alltmer kännetecknats av att mer genomarbetade lagförslag förelagts de nationella parlamenten och att förarbetena utmärkts av grundligare beredning och kunskapsutbyte både inom och mellan länderna och mellan ländernas välfärdsadministration och internationell expertis på området. Detta betyder inte att kunskapen alltid trängt igenom och fått den nödvändiga bredden för att en kritisk och genomlysande diskussion om förslagen kunnat komma till stånd. Ändå tycks på senare år ett allt större intresse i offentligheten ha visats dessa frågor. Inte överallt i Central- och Östeuropa men på sina håll har ett offentligt samtal kommit till stånd kring trygghetssystemens framtida utformning. I vissa fall har debatten och lagstiftningsarbetet präglats av påtaglig kontrovers och beretts under kritik kanske särskilt från arbetsmarknadens parter som ibland hävdade att arbetet ägt rum bakom lykta dörrar.

Nedan följer en ländergenomgång av den nu pågående reformprocessen baserad på det material som nämndes ovan (10.2) De sifferuppgifter som redovisas hänför sig till 1996 om inget annat anges i texten. Ländergenomgången följs av en problemdiskussion uppdelad efter försäkringstyp. Allra först följer en tabell (10.2) över kandidatländernas sociala utgifter som en del av BNP samt arbetslöshetstal. Det kan nämnas att jämfört med medlemsstaterna är den inom kandidatländerna regionala variationen av arbetslöshet stor.

Tabell 10.2: *Kandidatländernas sociala utgifter och arbetslöshet.*

	Sociala utgifter/BNP (%)	Arbetslöshet (%)
Bulgarien	10	14
Estland -		7.6
Lettland	11	18
Litauen	10	6
Polen	18	12
Rumänien	9	8
Slovakien	14	10.9
Slovenien	25	7
Tjeckien	17	3.4

Källa: Kommissionens utlåtanden juli 1997 och Consensus' länderrapporter från 1996

Bulgarien

Trots att fattigdomsnivå och social trygghet finns inskrivna i den bulgariska konstitutionen lever 40 % av befolkningen under fattigdomsnivån och en miljon färre täcks idag av socialförsäkringssystemet än år 1990. Arbetet med anpassningen till EG:s regelverk är i ekonomiskt och socialt hänseende inte långt kommen. Reformerna på det sociala trygghetsområdet begränsas av den nuvarande ekonomiska utvecklingen. De sociala och ekonomiska problemen till trots finns ändå utrymme att förändra den interna strukturen hävdar kommissionen i sitt utlåtande om Bulgarien. Enligt samma källa är det emellertid tveksamt om landets ekonomi är stark nog att finansiera sociala förmåner. För att hantera institutionella och legala system för social trygghet behöver Bulgarien både internationell experthjälp och finansiellt stöd.

Förmånerna i socialförsäkringen har drastiskt sjunkit i värde och antalet pensionärer utgör, p.g.a. den låga pensionsåldern (51–55 år), hela 40 procent av befolkningen. Ersättningsnivåerna är således otillräckliga för att trygga människors försörjning och skapa ett skydd mot fattigdom.

Attityden bland invånarna i landet är att staten förväntas träda in och hjälpa de socialt underprivilegierade. Subsidiaritetsprincipen är för landet främmande. Samma gäller för solidaritetsprincipen som ligger till grund för egenavgifter till socialförsäkringssystemet. Av dessa anled-

ningar är det uppenbart att nya reformer inom socialpolitikens område måste förankras i befolkningen. Detta är en process som kommer att ta tid. Den sociala dialogen förs via trepartsförhandlingar mellan staten och arbetsmarknadens parter, men staten anses för dominant. Mellan 30–50 % av de anställda är organiserade i fackföreningar som åtnjuter strejkrätt.

En lag för etablerandet av en socialförsäkringsfond stiftades 1996. Fonden finansieras av arbetsgivare, arbetstagare och staten. Lagen, som omfattar ålderspension, hälsovård, arbetslöshets- och arbetsskadeförsäkring, ger social trygghet oberoende av statsbudgeten. Fondens budget ska dock godkännas av parlamentet. Lagen anger ramarna för socialförsäkringsfondens verksamhet, men ännu finns inget regelverk för hur de enskilda försäkringsgrenarnas verksamhet ska organiseras. Vidare förbereds lagstiftning som möjliggör privata försäkringssystem.

Estland

Efter ett antal reformer inom socialpolitiken – särskilt inom pensionsområdet – finns det fortfarande flera luckor. Det saknas t.ex. en heltäckande lag som ser till de handikappade, samt stora problem vad gäller arbetslöshets- och arbetsskadeförsäkringarna. Den närmaste tiden kommer ändå att präglas av utvärdering av gjorda reformer snarare än av nya stora strategiska reformer.

För att skapa ett modernt socialförsäkringssystem behövs utveckling inom följande områden: personal, organisation och finansiering. De senaste åren har socialpolitiken administrerats av ett fåtal nyutbildade. Det anses nödvändigt att utbilda fler personer och att vidareutbildning genomförs bland den existerande personalen. Organisationsmässigt administreras socialpolitiken av regering, regioner, landsting och kommuner. Av dessa har mindre kommuner (242 kommuner på 1,5 miljoner invånare) problem att klara uppgifterna inom det sociala området. En harmonisering av finansieringen av socialförsäkringssystemet med de olika aktörerna i den sociala sektor är nödvändig.

Datainsamlingen är idag bristfällig. För att kunna skapa mer avancerade system av social trygghet är det nödvändigt att insamla information på ett standardiserat sätt. Svenska Försäkringskassförbundet har bistått Estland på detta område. För social sammanhållning och stabilisering av inkomster och i kampen mot fattigdom betonas vidare vikten av en utvecklad arbetsmarknadspolitik.

I Estland såväl som i Lettland finns det olösta problem kring minoriteternas medborgerliga ställning och rättigheter i samhället vilka också berör det sociala området.

Lettland

Stora strukturella förändringar inom det sociala trygghetssystemet har ägt rum och många sociala riskfaktorer har varit föremål för reformer. Inom följande områden finns fortfarande ett stort utrymme för förbättringar: en dialog mellan den statliga socialförsäkringsfonden och statliga skatteverket behövs; inbetalningarna till socialförsäkringarna görs ej helt och fullt; inom socialtjänsten behöver det diversifierade systemet en tydligare logik och kommunikationen mellan de lokala enheterna och finansministeriet; kompetensen både inom ledning och bland socialarbetare måste höjas; för att det sociala trygghetssystemet ska utvecklas krävs vidare att medborgarna lär sig ifrågasätta det sociala systemets institutioner och beslut; inom sjukvården behövs en bättre organisation där t.ex. privata vårdinstitutioner involveras i den obligatoriska sjukvårdsförsäkringen; och slutligen är det av vikt att entreprenörernas situation (rättigheter och skyldigheter) inom det sociala trygghetssystemet klargörs.

Personalen behöver vidareutbildas för att kunna klara av de nya krav som systemen ställer. På socialtjänstområdet behövs det framför allt förenkling av förmåner och implementering av kommunala reformer.

Trepartsförhandlingar fungerar men tvåpartsförhandlingar måste förbättras enligt kommissionens utlåtande. Vidare görs försök att etablera arbetsförmedlingar och viss form av aktiv arbetsmarknadspolitik.

Förmån i arbetslöshetsersättningen var 1995 relaterad till minimilön men är idag relaterad till arbetstagarens lön.

Litauen

Inom socialtjänstområdet skisseras en lag om principer för social service som riktar sig mot regionalt administrativa enheter i arbetet att utveckla sociala program. Denna process erhåller internationellt ekonomiskt stöd.

För att utveckla finansiella och politiska styrsystem krävs policyutvärderande instrument. Av primärt intresse är att förutse sociala kostnader, kunna räkna på effekter av lagar och reformer och att skapa bättre statistisk uppföljning inom socialförsäkringsområdet.

Arbetsmarknadens parter är för svaga för den viktiga roll som de behöver spela på den sociala trygghetens område. Andelen arbetslösa i jordbruket är 25 % och stigande. En treparts social dialog existerar idag, men en tvåparts bedöms behöva utvecklas.

För att förbättra säkerheten på arbetsplatserna behövs det ytterligare stöd för de preliminära uppdragna linjerna för en obligatorisk arbets-skadeförsäkring. Det kan också leda till att intensiteten i strävan att nå EU:s minimikriterier beträffande hälsa och säkerhet på arbetsplatserna förbättras.

Ersättningen i arbetslöshetsförsäkringen har gått från att vara löne-relaterad till att vara ett fast belopp i förhållande till den nationella genomsnittslönen. Även kvalificeringsvillkoren har skärps och nu är grundregeln att det krävs anställning i 24 av de senaste 36 månaderna medan det tidigare endast krävdes registrering som arbetssökande och brist på medel.

Polen

Förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter och staten är norm även om arbetsgivarna också i Polen främst representerar ännu inte denationaliserade statsägda företag. Viss aktiv arbetsmarknadspolitik med förmedlingar har kommit igång.

Polen har också förmånen av att Solidaritet under ett tiotal år före Sovjetväldets sammanbrott uppträdde som en alternativ maktpol i samhället och bl.a. förebådade fackföreningarnas roll i den sociala dialogen.

Vad gäller pensionssystemen så är det nödvändigt att förbättra samarbetet mellan de statliga och de privata alternativen.

Det nuvarande polska sociala trygghetssystemet innehåller många drag av liknande system bland EU:s medlemsstater och det sker en konvergens mot EU:s normer.

Rumänien

Den sociala dialogen fungerar inte tillfredsställande – staten blandar sig i och några egentliga privata arbetsgivare finns inte. Det sociala trygghetssystemet fungerar dåligt p.g.a. svårigheter att få in avgifter och systemet tillåter även stora skillnader i förmånsnivå. De sociala förmånerna är som regel mycket låga.

Socialförsäkringssystemet i Rumänien består av förmåner som täcker de flesta sociala risker, men förmånerna är små och administrationskostnaderna av vissa bidrag är stora (t.ex. 3 % till posten för utskick av pension och barnbidrag). Sociala trygghetssystem innehåller även program med höga förmåner (förtida pension), vilket skapar problem för systemets legitimitet. I förhållande till andelen yrkesverksamma är

många rumänska medborgare idag passiva (barn, pensionärer, arbetslösa). Stora ojämlikheter existerar inom systemen som t.ex. mellan dem som uppbär pension från jordbruksprogrammet och dem som uppbär pension från statens program. Beträffande den sociala tryggheten noterar utredningen att kommissionens utlåtande tydligt anger att mycket återstår att göra även på det sociala området för att Rumänien skall kunna bli EU-medlem.

De stora förändringar som de sociala systemen genomgår är kostsamma och det ekonomiska handlingsutrymmet är begränsat. Samtidigt ökar behoven av socialt stöd.

Slovakien

Socialförsäkringarna kännetecknas av låga förmånsnivåer, men samtidigt av en bred täckning. Socialtjänsten tenderar att gå mot ett mindre inslag av kontantförmåner och mer av naturaförmåner.

Det föreligger en skillnad i den information som de slovakiska medborgarna har om de sociala systemen och hur de verkligen fungerar. Mer specifikt saknar medborgarna information om under vilka förhållanden som de kan kvalificera sig för olika åtgärder och förmåner.

Rättsprocedurer för hur medborgarna kan överklaga beslut inom det sociala trygghetsområdet finns men i fragmenterad form och vissa system är inte helt lagligt underbyggda. Idealiskt skulle överklagandeprocessen vara självständig från den ursprungliga beslutsfattande instansen och vara lättillgänglig för allmänheten, men här finns stora brister.

Ett arbetslöshetssystem i Slovakien är i funktion sedan 1991 men arbetslöshetsförmånerna har minskat markant. Finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen var 1995 en statligt angelägenhet men är idag huvudsakligen en uppgift för arbetstagare och arbetsgivare. När arbetslöshetsförsäkringen slutar tar socialtjänsten vid men detta är olyckligt ur två synvinklar. Socialtjänstens budget utgörs av statliga medel vilka är begränsade medan arbetslöshetsfonden för närvarande har överskott. För det andra har de personer som kommer in i socialtjänstens fälla inga krav på sig att delta i aktiva arbetsmarknadsåtgärder.

Social trygghet ges, utifrån givna lagar, framför allt av staten och halvstatliga instanser. Andra instanser som ger social trygghet är kommuner, företag och frivilliga associationer. De två förstnämnda minskar i omfattning medan de frivilliga associationernas roll nu blivit officiellt erkänd av den slovakiska regeringen. Frivilliga associationer agerar både centralt och lokalt.

Slovenien

Den sociala dialogen fungerar på nationell nivå men inga fack- eller arbetsgivarorganisationer tycks vara medlemmar i sina europeiska motsvarigheter (ETUC resp. UNICE).

I kontrast till de flesta andra övergångssekonomier där regeringsmakten fortfarande tycks betrakta frivilliga associationer (NGO) som potentiella hot, så uppmuntrar den slovenska regeringen frivilliga samslutningar.

Kostnader för ålderspensioner anses för höga varför en gradvis sänkning från de 74 % (EU:s snitt är 75 %) av inkomstersättningsnivån förväntas. Pensionsåldern ska förändras från en förutbestämd till en mer flexibel som därigenom förväntas möjliggöra variation av utbetald pension efter intjänandeår. Pensionsåldersintervallen ligger mellan 61–70 år. En mer omfattande pensionsreform har diskuterats under hösten 1997. Förmånerna i arbetslöshetsförsäkringen har ökat från 50 % av lönen 1995 till mellan 60–70 % idag.

Tjeckien

Statens roll i finansieringen av socialförsäkringssystemen håller successivt på att minska. Den sociala dialogen fungerar inte tillfredsställande.

Den tjeckiska sociala trygghetsmodellen baseras på finansiella bidrag- och arbetsrelaterade system och kan därför klassificeras som Bismarckian. En föreslagen pensionsreform kan dock ses som mer universell och bygger på tre pelare: anti-fattigdoms förmåner, obligatoriskt sparande, och frivilliga försäkringar. Regeringen har uttryckt vilja att lämna principen om löpande finansiering till förmån för ett finansierat pensionssystem vilket går emot det traditionella europeiska pensionssystemet.

Alla tjeckiska medborgare är garanterade en miniminivå, fastän systemet har brister i tillämpningen. Det lagstadgade skyddet för individer är väl utvecklat och ger möjlighet för individen att överklaga beslut. Andelen sociala kostnader i relation till BNP liknar den europeiska där pensioner väger tyngst medan familjeförmåner utgör en del. Likt EU-medlemsstaterna kommer Tjeckien att få problem med finansieringen av socialförsäkringssystemet eftersom befolkningen åldras och kostnader för pensioner och medicinsk vård förväntas öka.

Förändringsprocessen i Tjeckien och Slovakien behandlas utförligare i en expertrapport till utredningen (se Bilagedel till betänkandet).

Ungern

Den sociala dialogen mellan arbetsmarknadens parter och staten fungerar, om än haltande. Arbetsgivarna tycks mer splittrade och utan europeisk tillhörighet. Fackföreningarna är med i ETUC.

En minimal levnadsnivå finns etablerad men har visat svagheter i det praktiska genomförandet. Det lagstadgade skyddet för individer är väl utvecklat och ger möjlighet för individen att överklaga beslut. Vad gäller utgifter för sociala program har Ungern en traditionellt sett stor del av BNP (25 %, EU:s snitt 22 %) på det sociala kontot (nästan liknande Sverige) fastän BNP per capita är betydligt mindre.

I arbetslöshetsförsäkringen så har både längden på förmånen och nivån minskat.

10.6.1 Pensionsreformer

Pensionsreformer i Central- och Östeuropa möter ytterligare problem utöver dem som EU-medlemsländernas reformsträvanden möter. De frågor som dominerat utformningen av de nya systemen är desamma som stått i centrum för motsvarande förändringar i Västeuropa: frågan om vem eller vilka som skall täckas, relationen mellan avgifter och förmåner, ersättningsnivå, indexering, ev. intjänandetids längd m.m. I kandidatländerna har den demokratiska förankringen av lagstiftningsarbetet kritiserats av arbetsmarknadens parter. Trots detta har så gott som samtliga kandidatländer reformerat pensionssystemet, i vissa fall mer grundligt än i andra.

Ett exempel där svensk medverkan varit central i pensionsreformens utformning kan hämtas från Lettland. Hösten 1994 begärde den lettiska regeringen hjälp från Världsbanken, som hade varit aktiv där några år, med att ta fram ett lagförslag på pensionsområdet. Världsbanken i sin tur begärde medverkan från det svenska Riksförsäkringsverket, som tillsatte två projektgrupper: en med uppgift att utveckla principerna för reformen samt medverka till politisk förankring av ny lagstiftning, och en andra med uppgift att medverka till den tekniska utvecklingen och implementeringen. Projektet fungerar numera självständigt i förhållande till RFV med finansiering inledningsvis från Världsbanken och senare från svenska SIDA (Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete). Det bygger på samarbete mellan företrädare för den lettiska regeringen, utomstående svensk expertis samt även en privat svensk konsult för framtagning av ekonomi-administrativa rutiner. För närvarande genomförs implementeringen av projektets förberedande lagstiftning, vidare görs tekniska investeringar i form av pilotprojekt samt utveck-

ling av organisation, arbetsmetoder och personalutbildning varvid en av de svenska försäkringskassorna medverkar. Arbetet innefattar också framtagningen av en femårig utvecklingsplan. I praktiken har projektet inneburit att den ännu inte genomförda svenska pensionsreformen prövats i ett grannland.

På liknande sätt om än inte lika omfattande har företrädare för RFV varit inblandade i framtagningen av den nya polska pensionsplanen som framlades sommaren 1997. Också här har SIDA varit finansiär. I Polen kan förslaget karakteriseras som en variant av den kommande svenska pensionslagstiftningen med förmåner som speglar avgiftsinbetalningar och med lång intjänandetid.

Kännetecknande för det polska förslaget är att det antagits i stor enighet mellan de politiska partierna.

I Ungern däremot vållade pensionsförslaget stor splittring och genomfördes i strid med de parter som var satta att administrera fonden. Särskilt Världsbankens inblandning tycks ha varit mycket kontroversiell.

10.6.2 Sjukförsäkringen och hälso- och sjukvården

I nästan samtliga central- och östeuropeiska länder har försök gjorts att komma till rätta med hälso- och sjukvårdens finansiering främst genom att reformera sjukförsäkringen. Målet har varit att skilja försäkringens intäkter och utgifter från statsbudgeten. I flera länder har funnits en tendens att gå tillbaka till tidigare korporativistiskt-selektiva försäkringstyper där arbetstagare och arbetsgivare genom avgifter direkt till en fond finansierar både sjukvård och dagpenning vid förlust av arbetsinkomst p.g.a. sjukdom. Härvid uppstår problem med täckning för dem som inte ingår i arbetskraften. Familjemedlemmar till arbetande erhåller vanligtvis skydd via försörjaren men kvar står att en stor grupp utan fast anknytning till arbetsmarknaden faller utanför försäkringens skyddsnet.

Lösningen har oftast varit lokalt organiserad vård och omsorg men här är finansieringen ännu i de flesta fall oklar p.g.a. att decentraliseringen och uppbygget av fungerande välfärdskommuner inte kommit särskilt långt i Central- och Östeuropa. Sjukvårdens modernisering är ett stort problem vilket också kommissionen betonat i samtliga sina länderutlåtanden.

10.6.3 Arbetslöshetsförsäkringen och aktiv arbetsmarknadspolitik

Också vid införandet av arbetslöshetsförsäkring i början av 1990-talet medverkade utländska experter: Det betyder inte att de lagar som snabbt infördes byggde på några grundliga studier av införande av arbetslöshetsförsäkringar under samtida nedmontering av ett centralplanerat system. Några liknande erfarenheter fanns inte på andra håll i världen. Central- och Östeuropa var i detta avseende först.

Arbetslöshetsförsäkringen har i de flesta länder visat sig inadekvat både vad gäller täckningsgrad och ersättningsnivåer. Som ett alternativ till passiva åtgärder – kontantersättningar – har vissa länder gjort försök med s.k. aktiv arbetsmarknadspolitik bl.a. efter svensk förebild. Erfarenheterna hittills är att arbetsförmedlingar i viss omfattning upprättats i flera kandidatländer även om kommissionen i sina länderutlåtanden är ganska kritisk på denna punkt och kräver fortsatt utveckling. Ett fåtal länder har också satsat på mer ambitiösa utbildnings- och omskolningsprogram även om resurserna i detta avseende varit små. I Litauen har AMS bidragit med att utveckla arbetskraftsundersökningar (AKU).

10.6.4 Socialtjänst

Lokala organs politiska och administrativa kompetens på det sociala området är inte utvecklad i Central- och Östeuropa. Men i de flesta länder pågår idag en uppbyggnad av kommunal vård och omsorg även om finansieringen fortfarande vanligtvis kommer från centralt håll.

I Lettland t.ex. tillkom 1995 en lag med den uttryckliga ambitionen att definiera socialtjänst – både kontant och in natura – samt särskilja den ömsesidiga kompetensen hos staten, regionerna, städerna och kommunerna avseende utförandet av socialtjänsten enligt lagen. Lagändringen för Lettland i riktning mot kommunal socialtjänst. Systemet sätts på hårt genom den dramatiska levnadsnivåsänkningen som landet genomgått. Omsorgskostnaden för socialtjänsten är 6–7 gånger dyrare vid institutionsvård än vid öppenvård. Eftersom institutionell socialtjänst var riktmärket under sovjetepoken handlar reformarbetet mycket om att flytta resurser från institutionsvård till öppen service.

10.7 Avslutning

I kapitel 10 ges en översikt av reformprocessen i kandidatländerna på den sociala trygghetens område. I ljuset av hittills gjorda erfarenheter

under 1990-talet diskuteras möjligheterna för kandidatländerna att framöver anpassa sig till EG:s regelverk. Efter en genomgång av det material om kandidatländerna som stått till förfogande finner utredningen att kommissionen underlåtit att närmare skärskåda de sociala trygghetssystemen i kandidatländerna och deras möjligheter att anpassa sig till de krav EU:s regelverk och institutioner medför. Med de nya skrivningarna i Amsterdamfördraget skärps kraven på det sociala området. Effektiva välfärdssystem baserade på väl definierade sociala rättigheter – både för individen direkt och via kollektivens deltagande i både arbetsmarknadens organisation och de sociala trygghetssystemens administration – underlättar både demokratisk stabilitet och en väl fungerande marknadsekonomi.

Det är viktigt att hålla i minnet att det inte finns ett enhetligt västeuropeiskt socialförsäkringssystem kring vilket kandidatländerna kan modellera sina system. Vad man kan identifiera är Europeiska standardnivåer uttryckta inom ramen för det europeiska samarbetet. När man gör jämförelser mellan sådana teoretiska modeller bör man ha i åtanke att stora skillnader i lagar och utförande av social trygghet existerar.

Det är den universella karaktären på de europeiska sociala trygghets systemens utformning som skiljer sig från övriga världen. Systemen träder i kraft vare sig man är temporärt eller långsiktigt skadad/hindrad. Det legala ramverket inom EU är än så länge svagt utformat men stärkt efter Amsterdam. Stora skillnader föreligger i hur de sociala trygghets systemen är organiserade och hur de olika systemen finansieras.

Under 1990-talet har omvandlingstrycket varit stort på välfärdssystemen i Central- och Östeuropa. I vissa fall har detta varit så stort att välfärdssystemen delvis upphört att existera. Det gäller t.ex. den företagsbaserade barnomsorgen som endast i liten utsträckning ersatts av motsvarande offentlig eller privat organiserad omsorg utanför familjen. Det senare har förstås tydliga implikationer för jämställdheten mellan könen och i ett bredare perspektiv också på barnens rättigheter. Också andra välfärdssystem har påverkats, t.ex. utbildningssystemet och sjukvården, men här är bilden inte lika entydigt negativ även om problemen är många.

Vad gäller de institutioner som direkt berörs av samordningsreglerna mellan länderna – främst socialförsäkringsinstitutionerna – är det uppenbart att mycket återstår att göra för att de skall kunna fullgöra de förpliktelser som ett EU-medlemskap innebär. På denna punkt är kommissionens utlåtanden särskilt svaga och underskattar grovt problemen.

Visserligen finns skrivningar i kommissionens yttranden som antyder behov av mer utbildning och kunskapsöverföring till de berörda

institutionerna men dessa är så allmänt formulerade att de närmast ger vid handen att det räcker med lite mera teknisk information så kommer EU-anpassningen att gå som på räls. Både Consensus-rapporterna och än mer det enskilda material – forskningsrapporter, samtal med experter verksamma i Central- och Östeuropa etc. – utredningen samlat in och tagit del av pekar på betydligt större problem än så.

Vad gäller kunskapen inom berörda institutioner är den genomgående präglad av den gamla tidens socialförsäkringskunskaper. Endast ett fåtal anställda inom dessa institutioner har hittills kommit i kontakt med det regelverk som gäller inom EU och dess medlemsstater. Bristen på erfarenhet och utbildad personal är stor. Många nyutbildade tjänstemän med mer adekvat utbildning har liten erfarenhet av att leda stora organisationer med mycket personal. Löneskillnaderna vis-à-vis den privata sektorn är ett annat problem särskilt som den privata försäkringssektorn är under utbyggnad och kan komma att konkurrera med socialförsäkringsinstitutionerna om den yngre välutbildade arbetskraften. Kunskapsproblemen pekar på vikten att arbetsmarknadens parter ges möjlighet att delta i den sociala dialogen och att alla legala och särskilt praktiska hinder mot detta avskaffas.

Till det yttre – t.ex. att döma av tabell 10.1a och 1b – kan det synas som om kandidatländerna har ett omfattande socialt skyddsnetz och historiskt har haft en lagstiftning och en institutionell struktur som ungefär motsvarar den som funnits i Västeuropa under åtminstone senare delen av efterkrigstiden. Så är emellertid knappast fallet. Arbetslöshetsförsäkringen och delvis också socialbidragssystemet är nytillskott från 1990-talets första hälft som ännu inte funnit sina former i något av de aktuella länderna. I flera länder har försök gjorts att koppla samman arbetslöshetsförsäkringen med en aktiv arbetsmarknadspolitik med olika former av ingrepp på både utbuds- och efterfrågesidan. Inte heller denna sammankoppling tycks någonstans ha funnit sina former ännu. Avslutningsvis kan det vara värt att framhålla att vad gäller skrivningarna i EU-kommissionens länderutlåtanden om sociala förhållanden pekar de inte på några hinder för Lettland och Litauen att bli medlemmar. Konklusionerna om dessa länder är identiska med de skrivningar som görs om de fem länder som av kommissionen utvalts för förhandlingar. Bara Bulgarien och Rumänien pekas ut som länder med mera allvarliga problem i socialt avseende.

11 Den framtida socialpolitiken och EU:s femte utvidgning

11.1 Inledning

I kap. 8 och 9 har redogjorts för det nuvarande regelsystemet inom EU i fråga om social trygghet respektive de konsekvenser som följer av detta för svenskt vidkommande vid tidpunkten för kandidatländernas inträde i unionen som nya medlemsstater. I kapitel 10 gavs en översikt av de sociala trygghetssystemen i kandidatländerna och den förändringsprocess som präglade 1990-talet i Central- och Östeuropa med avseende på trygghet och välfärd. I detta kapitel görs ett försök att bedöma de långsiktiga konsekvenserna för den sociala tryggheten av en utvidgning av EU – bortom själva tidpunkten för det sista eller näst sista kandidatlandets inträde i EU. Det säger sig självt att osäkerheten på denna punkt är mycket stor.

I utredningens direktiv heter det nämligen att det om möjligt även skall ”belysas på vilket sätt de nya medlemsstaterna kan väntas påverka den framtida inriktningen av EG-samarbetet på det sociala området. Detta kan givetvis variera beroende på den politiska inriktningen men frågan är här om man kan urskilja mer grundläggande värderingar och synsätt när det gäller social trygghet som kan komma att påverka samarbetet”.

Det är dessa två frågor – för det första på vilket sätt de nya medlemsstaterna kan väntas påverka den framtida inriktningen av EG-samarbetet på det sociala området – och för det andra frågan om man kan urskilja mer grundläggande värderingar och synsätt när det gäller social trygghet och välfärd, vilka uppmärksammas i detta kapitel. Inledningsvis diskuteras den senare frågan för att längre fram i kapitlet närma sig den förra frågan. Den korta tid som stått till utredningens förfogande har inte möjliggjort någon mer djuplodande undersökning varför synpunkterna i detta kapitel får ses som preliminära utgångspunkter för kommande studier.

11.2 Tillvägagångssätt

I utredningens direktiv heter det också att "eftersom utredaren har att bedöma en mängd osäkra faktorer kan det inte förväntas att utredningsresultaten presenteras i strikt kvantitativa termer, utan främst som mer övergripande resonemang i de delar där större precision inte går att nå". Detta kapitel är av det senare, tentativt resonerande slaget.

Bakgrundsmaterialet till detta kapitel har delvis berörts i förra kapitlet (10.2). Det utgörs huvudsakligen av socialpolitiska dokument från kandidatländerna, främst från deras socialministerier eller motsvarande, andra relevanta offentliga välfärdsmyndigheter såsom t.ex. socialförsäkringsinstitutioner samt olika internationella organisationer inom detta område inkl EU. Även frivilliga organisationer verksamma i Central- och Östeuropa har konsulterats. Också den ännu så länge inte alltför omfattande socialvetenskapliga litteraturen på området har kommit till användning liksom den historiska litteraturen kring välfärdsstatens framväxt och utveckling. Utredningen har också besökt sociala myndigheter i flera av kandidatländerna samt därtill samtalat med ett antal svenska, inhemska och utländska forskare och experter etc. utom eller inom dessa institutioner eller knutna till olika internationella organisationer som bedriver verksamhet på fältet. Vidare har utredningen varit representerad vid några konferenser på temat välfärd och socialpolitik i Baltikum samt Central- och Östeuropa. Sammantaget har detta material använts för att skissera vilka mer grundläggande värderingar och socialpolitiska synsätt som kan urskiljas både inom den nuvarande kretsen av EU-länder och i kandidatländerna.

Det finns inget enkelt sätt att besvara frågorna kring hur de nya medlemsstaterna kommer att påverka den framtida inriktningen av det sociala samarbetet inom EU. Ett sätt att gå till väga är att granska övergången från socialistisk planekonomi till kapitalistisk marknadsekonomi på det socialpolitiska området: dvs. hur såg de dåvarande socialpolitiska institutionerna ut och hur har de förändrats för att möta bl.a. de krav som EU ställer för ett inträde i unionen. Ett annat sätt är att skärskåda existerande sociala problem och se hur de tacklas inom ramen för socialpolitiken i kandidatländerna. I kapitel 10 har utredningen främst försökt följa dessa två tillvägagångssätt. Ett tredje tillnärmningssätt för att bedöma den framtida inriktningen på EG-samarbetet inom detta område är att *granska det socialpolitiska tänkandet i kandidatländerna* och hur det ser ut i jämfört med motsvarande diskurser inom de nuva-

rande EU-länderna. Det är en kombination av dessa tre angreppssätt som använts i detta kapitel.

I detta kapitel förs resonemanget på följande sätt: i avsnitt 11.3 anges några centrala utgångspunkter för att spegla mer grundläggande sociala värderingar och socialpolitiska synsätt. Därefter kommer först en redogörelse för olika typer av medborgerliga rättigheter – inklusive sociala rättigheter – varefter i den socialpolitiska litteraturen vanligen förekommande principiellt olika välfärdsmodeller presenteras (avsnitt 11.4 resp. 11.5 – jfr SOU 1993:117). I avsnitt 11.6 följer en redogörelse för hur det nuvarande samarbetet inom EU påverkas av existerande skillnader i socialpolitiska synsätt mellan medlemsländerna. Det därpå följande avsnittet – 11.7 – belyser kortfattat den svenska välfärdsstaten i ett europeiskt perspektiv varefter avsnitt 11.8 belyser socialpolitiska förhållanden – både aktörer och institutioner – i Central- och Östeuropa både före och under övergången från planekonomi till marknadsekonomi. Avsnitt 11.9 redogör för de internationella organisationernas insatser i Central- och Östeuropa under övergångsprocessen medan avsnitt 11.10 diskuterar konsekvenserna av övergången till en ny socialpolitisk modell i Central- och Östeuropa för det existerande välfärdspolitiska samarbetet inom EU. Avslutningsvis – 11.11 skisseras några förslag till åtgärder – i några fall för vidare utredning – för att på kortare och längre sikt stärka det socialpolitiska samarbetet inom EU.

11.3 Utgångspunkter

En central utgångspunkt för resonemangen i detta kapitel är att välfärdsstaten är av europeisk härkomst och går tillbaka på den sociallagstiftning som initierades i Tyskland på 1880-talet men som snabbt spred sig över stora delar av kontinenten, även till delar av nuvarande Central- och Östeuropa, och att dess nutida utbredning och betydelse är, med vissa smärre kvalifikationer, ett europeiskt särmerke. Med försäkringstankens genombrott på det socialpolitiska området drogs en rågång upp gentemot det gamla agrarsamhällets fattigvård. Den senare kom också att utvecklas och moderniseras men som regel efter andra banor än socialförsäkringens. Den moderna socialtjänstens – omsorgens och vårdens – historia är således en annan än socialförsäkringens. Framställningen nedan präglas därför av ett bredare angreppssätt där välfärdssystemet inte endast omfattar inte kontantförmåner i form av socialförsäkringar och vissa inkomst- och behovsprövade bidrag utan också offentligt subventionerade tjänster av typ utbildning, vård och omsorg. Också andra former av offentligt subventionerade verksamhe-

ter som bostadspolitik berörs varvid likheterna med ett av EUs kärnområden – jordbrukspolitiken – tydliggörs.

En annan viktig utgångspunkt är att också i Västeuropa har socialpolitiken ifrågasatts under det senaste decenniet och förändringar i riktning mot ett större inslag av marknadstänkande har ägt rum inom välfärdsområdet. Kritiken av välfärdsstaten i väst påverkar naturligtvis också förändringsprocessen i Central- och Östeuropa.

En tredje utgångspunkt är att bedömningen baserar sig på de förhållanden som idag råder i kandidatländerna och de förändringar som skett under 1990-talet (se ovan kapitel 10). Erfarenheterna från tidigare utvidgningar och etableringen av den inre marknaden är som redan framgått av kapitel 2 knappast jämförbara med de förändringar som de nuvarande kandidatländerna för närvarande genomgår. I Central- och Östeuropa införs både marknadsekonomi och en demokratisk rättsstat samtidigt som genomgripande förändringar av välfärdssystemen äger, har ägt, eller med största säkerhet kommer att äga rum. Dessa strävanden tagna tillsammans utgör de viktigaste komponenterna i tillnäringsprocessen till EU.

Det socialpolitiska tänkandet i dagens Central- och Östeuropa har sina rötter i tidigare erfarenheter vilka är överlagrade av nyligen vunna erfarenheter från den egna omvandlingsprocessen samt mer teoretiska erfarenheter erhållna framför allt genom det utökade internationella och främst då europeiska samarbetet inklusive det förhandlingsarbete som legat till grund för Europa-avtalen. Implementeringen av dessa avtal skall försigå inom ramen för en strukturerad dialog på det sociala området mellan de nuvarande medlemsstaterna och kandidatländerna. I denna process skall också arbetsmarknadens parter i dessa länder delta. Också andra viktiga aktörer inom området bör kunna komma ifråga som deltagare i denna dialog.

11.4 Sociala rättigheter som del av medborgarskapstanken

I diskussionen om socialpolitikens framväxt och utveckling lyfts ofta fram att den sociala tryggheten i de utvecklade västländerna är ett uttryck för medborgarskapets tredje dimension: utöver civila och politiska rättigheter har medborgarna också sociala rättigheter, dvs. att gemenskapen i form av staten står som garant för medborgarnas ekonomiska och sociala trygghet i form av rätt till arbete, bostad, utbildning, hälsa, etc.

I en schematisk framställning av de västeuropeiska nationsstaternas tillblivelsehistoria är vanligen sekvensordningen den att civila rättigheter – alltifrån likabehandling inför domstol till rätten att utöva yrke och bedriva handel – föregår de politiska rättigheternas genombrott. Civila och politiska rättigheter kan ses som medborgarskapets första och andra dimension, medan de sociala rättigheterna följde i fotspåren på de två förstnämndas etablering. De senare rättigheterna kan ta sig skilda uttryck i olika länder och behöver inte nödvändigtvis primärt vara knutna till medborgarskapet utan kan också vara det indirekt via position i arbetslivet.

I Sveriges liksom i några andra västeuropeiska länder är medborgarnas sociala rättigheter inskrivna i grundlagen. Hur dessa rättigheter konkret gestaltar sig i olika länder – t.ex. vad gäller könsdimensionen – kan vara en helt annan fråga, men att de sociala rättigheterna utgör en del av medborgarskapstanken i samtliga medlemsländer i EU torde knappast kunna ifrågasättas. I vad mån de kommer att göra det i ett utvidgat framtida EU är en annan fråga.

De medborgerliga rättigheterna fanns som regel före gemenskapens tillblivelse men har alltmer hamnat i fokus ju längre gemenskapen funnits. I samband med den andra och tredje utvidgningen då Grekland, Portugal och Spanien inkluderades i gemenskapen är det nog riktigt att säga att de sociala rättigheterna, liksom de civila och politiska, förstärktes i samband med inträdet.

I det följande skall socialpolitiken analyseras utifrån tre dimensioner: (1) i termer av rättigheters fördelning, (2) graden av statlighet i tillhandahållandet av dessa rättigheter och (3) omfattningen av dessa rättigheter i termer av sociala utgifter.

- Rättigheter: universell/sektiv
- Tillhandahållande: offentlig/privat
- Omfattning: stor/liten

En närmare granskning av socialpolitikens rättighetsstruktur ger vid handen att den kan vara antingen universell, dvs. ge rättigheter åt alla medborgare eller bosatta innevånare i deras olika livsloppsituationer, eller selektiv, med andra ord tilldelad efter förtjänst eller behov. Variationerna kan vara många på skalan universell/sektiv.

En annan central dimension är vem som tillhandahåller de materialiserade rättigheterna eller graden av statlighet (huvudmannaskap). De institutioner som ansvarar för utgivningen av lagstadgade välfärdstjänster av olika slag befinner sig någonstans på en skala mellan offentligt – centralt- eller lokalstatligt – och privat.

Slutligen kan omfattningen av de materialiserade rättigheterna, utbudet av välfärdstjänster och förmåner vara förhållandevis stort eller litet, vilket vanligtvis mäts i termer av offentliga sociala utgifter. Det grövsta måttet på välfärdstatens omslutning är socialutgifternas andel av bruttonationalprodukten inklusive lagstadgade privata socialutgifter (se tabell 10.2 i förra kapitlet). Inräknade i de totala sociala utgifterna i t.ex. OECD-statistiken är offentliga utgifter för utbildning, vård och omsorg samt socialförsäkringar och behovsprövade direkta inkomstöverföringar. Ett problem här är att en del välfärdsstater har valt att finansiera vissa verksamheter och förmåner genom avdrag i stället för genom bidrag eller offentligt subventionerade tjänster. Därmed tenderar dessa s.k. skatteutgifter att försvinna i de offentliga boksluten varvid välfärdsstatens omfattning kan underskattas. En granskning av utgiftssidan leder naturligtvis vidare över på intäktssidan och finansieringen av välfärdsstaten belyses efter graden av skatte- respektive avgiftsfinansiering.

11.5 Socialpolitiska modeller

Oftast summeras ovannämnda dimensioner – och ibland ytterligare några såsom graden av preventiva program främst då aktiv arbetsmarknadspolitik – i fyra–fem olika socialpolitiska modeller vilka fått sina namn förknippade dels med hur socialförsäkringarna utformats, del i några fall med sina upphovsmän. Som framgått av kapitel 7 har den samhällsvetenskapliga kvinno- och jämställdhetsforskningen under senare år också fört in dimensioner baserade på erfarenheter främst från vård- och omsorgssektorn – både formell och informell mening – i detta modelltänkande. Också renodlade könsaspekter – särskilt rörande försörjarrollen – har i detta sammanhang fått ökad relevans. Sammantaget speglar de olika modellerna olika varianter av ansvarsfördelningen mellan familj, marknad, civilsamhälle och stat.

Grundtrygghetsmodellen (Beveridge-modellen)

Grundtrygghetsmodellen är universell och omfattar således alla medborgare. Den har ett förhållandevis stort inslag av statligt huvudmannaskap särskilt vad gäller de direkta inkomstöverföringarna som är av typen grundskydd och därmed ger utrymme för komplement i form av privata försäkringsalternativ vilka tycks bli allt viktigare i denna typ av socialpolitik. Inslaget av behovsprövade förmåner är begränsat men fortsatt påtagligt. Grundtrygghetsmodellen kännetecknas också av ett icke föraktligt inslag av privata alternativ särskilt på områden såsom

utbildning, vård och omsorg. Omfattningen av de sociala utgifterna är som regel i nivå med genomsnittet eller strax under.

Standardtrygghetsmodellen (institutionell eller generell modell)

Denna modell är också universell – och rättigheterna individualiserade – men på en betydligt högre ersättningsnivå än vad som är fallet för grundtrygghetsmodellen vad gäller transfereringarna till hushållen vilka som regel är i nivå med eller strax under lön etc. (standardtrygghet). Utrymmet för kompletterande privata försäkringslösningar är därmed mindre och graden av statlighet således större. Offentliga organ är som regel huvudmän för vård, omsorg och utbildning. Inslaget av privata alternativ på dessa områden är också försumbart medan omfattningen av de offentliga sociala utgifterna är över genomsnittet för välfärdsstaterna som helhet. De behovsprövade förmånerna är som andel av de samlade sociala utgifterna försumbara.

Selektiv modell (Bismarck- eller arbetarförsäkringsmodell)

Den korporativt selektiva modellen karakteriseras också den av standardtrygghet vad gäller de direkta inkomstöverföringarna men de är då riktade till en något mer begränsad del av befolkningen eller den som haft en regelbunden och långvarig relation till arbetsmarknaden. Här är den manlige industriarbetaren påtagligt normerande. Behovsprövade förmåner existerar men familjens försörjningsplikt gentemot de medlemmar som av olika anledningar inte kan försörja sig är som regel omfattande och förhållandevis tydligt reglerad i lagstiftningen. Utrymmet för kompletterande privata försäkringslösningar är också i denna modell begränsat. Graden av statlighet är lägre än i den institutionella modellen då parterna på arbetsmarknaden – ibland tillsammans med staten – kan handha administrationen av såväl socialförsäkringarna som delar av vården, omsorgen och utbildningssystemet. Omfattningen av de samlade sociala utgifterna är också här över genomsnittet.

Marginell eller residualmodell

Behovsprövade förmåner är grundläggande kännetecken för denna modell. Dvs. inslaget av selektion vid materialiseringen av de sociala rättigheterna är synnerligen stort, liksom utrymmet för privata marknadsalternativ såväl vad gäller försäkringsbara inkomstöverföringar som i utbudet av tjänster typ utbildning, vård och omsorg. Likaså finns

ett stort familjeansvar för försörjningen av icke-arbetande familjemedlemmar. Sociala utgifter som andel av BNP är betydligt lägre än genomsnittet för länder på en mer avancerad socio-ekonomisk nivå. Residualmodellen ger också utrymme för ett stort inslag av direkt företagsanknutna välfärdssystem.

Modellen frivilliga men statligt subventionerade försäkringar

Även om de fyra ovannämnda modellerna är de mest flitigt förekommande i den socialpolitiska litteraturen finns också en mellanform i gränslandet mellan den selektiva modellen och residualmodellen som kännetecknas av att staten uppmuntrar det frivilliga kasseväsendet på olika sätt. Det frivilliga föreningslivet t.ex. i form av sjuk- och begravningskassor har på olika sätt särbehandlats och understötts från statligt håll. Så förhöll det sig t.ex. i Sverige före år 1955. Ett annat exempel är den statssubventionerade frivilliga arbetslöshetsförsäkringen, det s.k. Ghentsystemet. Även den frivilliga modellen kan ha hög täckningsgrad men i begynnelskedet har den utan undantag varit låg.

EU idag – konvergerande välfärdssystem?

Inslag från samtliga dessa fem socialpolitiska modeller eller typer är möjliga att finna i de femton länder som idag tillhör EU. Ibland ges några av dessa modeller också namn utifrån var de utgjort tydliga inslag i det senaste århundradets stats- och nationsbyggande: den anglosachsiska, den skandinaviska, den kontinentaleuropeiska och den amerikanska modellen. Före 1989 talades det också om en östeuropeisk modell. Ibland finner man författare i den socialvetenskapliga litteraturen som vill öka typologin med ytterligare geografisk enhet: en sydeuropeisk typ med inslag lånade från den selektiva, den frivilligt subventionerade och den marginella modellen. I så fall skulle det finnas minst fyra geografiskt distinkta europeiska modeller representerade inom ramen för det nuvarande EU – och eventuellt en femte på väg?

I Europa är den vanligaste socialpolitiska modellen den selektiva. Den kan sägas vara utgångspunkten för det socialpolitiska samarbete som inleddes redan innan någon utvidgning överhuvudtaget ägt rum, och den kom att prägla inriktningen på samarbetet kring den migerande arbetskraftens problem. Efterhand som samarbetet har utökats har fokus förflyttats från arbetskraften till allt fler befolkningsgrupper. I förlängningen av dessa förändringar inställer sig frågan om de olika systemen i EU:s nuvarande medlemsländer närmar sig varandra på längre

sikt mot en "europeisk modell". En sådan modell har sina rötter i den selektiva modellen men den senare är överlagrad med skikt från både grund- och standardtrygghetsmodellen. Förekomsten av en "europeisk modell" behöver inte vara liktydigt med att en federal välfärdsstat ersätter de nationella. Inför den förra EU-utvidgningen påvisades i en bilaga till den dåvarande svenska konsekvensutredningen (SOU 1993:117) att harmoniseringsprocessen långtifrån varit entydig på det socialpolitiska området utan uppvisat påtagligt motstridiga tendenser.

11.6 Det nuvarande samarbetet på det sociala området i Europa

Bakgrunden till det nuvarande samarbetet på det sociala området står naturligtvis att finna i de erfarenheter EU:s medlemsländer gjort både var för sig och tillsammans på det sociala området.

En gammal välfärdsstat på kontinenten – Tyskland – har en historia som socialpolitiskt föregångsland i Europa med de lagstadgade arbetarförsäkringarna från 1880-talet. Något senare följde likartad lagstiftning och institutionsbyggande i de andra länderna, i Holland, Belgien, Österrike och Frankrike. Italien var i detta avseende något av en senkomling och systemet där påminner kanske mera om de välfärdssystem som finns i de andra sydeuropeiska länderna med ett större inslag av paternalism eller klientelism och även individuell behovsprövning.

Karakteristiska drag i den korporativa kontinentaleuropeiska välfärdsmodellen är att kontantförmånerna är arbetsinkomstrelaterade och att huvudmannskapet för tilldelning av naturaförmåner bärs av stora, mer eller mindre frivilliga organisationer – oftast men inte enbart med anknytning till någon religiös sammanslutning, särskilt den katolska kyrkan. Dessa tjänster och förmåner är skattesubventionerade av staten. Också de fackliga organisationerna är inblandade i detta sociala nätverk via obligatoriska eller frivilliga kassor. Finansieringen av socialförsäkringssystemet bygger nästan uteslutande på obligatoriska avgifter som delas mellan arbetstagare och arbetsgivare och med detta som bas har också de sociala parterna – arbetsmarknadens parter – inflytande över systemets utformning och verksamhet.

Om det finns vissa gemensamma drag i uppbyggnaden av det sociala skydds nätet för de länder som en gång bildade den europeiska gemenskapen – "de inre sex" – var de länder som slöt sig till EEC i den första utvidgningen annorlunda sett ur ett socialpolitiskt perspektiv. Storbritannien, Irland och Danmark har ett socialt system som bygger på medborgarskapstanken även om statens roll i välfärdssystemet ser

olika ut i de tre länderna och nivån på de sociala förmånerna skiljer sig i grad av generositet. Medan grundtrygghetsmodellen ligger till grund för de två förstnämnda har standardtrygghetsmodellen präglat Danmarks trygghetssystem. Samtliga nya medlemstater från den första omgången har emellertid ett skattefinansierat socialförsäkringsystem. Senare utvidgningar har dels fört in länder präglade av mer ofullständiga modeller, dels mer renodlade exempel på standardtrygghets- och den korporativt – selektiva modellen.

I tidigare kapitel har EU:s nu gällande sociala regelverk presenterats både generellt och mera specifikt vad gäller t.ex. arbetsmiljöfrågor och jämställdhet. I det förra kapitlet (6) betonades att arbetsmiljöfrågorna numera är föremål för omfattande gemensam reglering. På detta område tillämpas redan i viss mån majoritetsbeslut inom unionen. I det senare kapitlet (7) påpekades bl.a. att barnomsorg, föräldraledighet och eventuell ersättning från socialförsäkringar i samband härmed – graviditet etc. – i princip är de enskilda medlemsländernas angelägenheter. Likaså betonas att normen om den heltidsarbetande familjeförsörjaren fortfarande ligger till grund för många av de beslut som format regelverket inom EU. Också på dessa områden pågår emellertid ett arbete med att direkt eller indirekt harmonisera lagstiftningen i de olika länderna bl.a. för att underlätta samarbetet kring det gemensamma regelverket för migrerande arbetare.

I kapitel 8 har redogjorts för det regelverk som ligger till grund för det existerande samarbetet mellan de nuvarande medlemsländerna i den europeiska unionen. Detta samarbete har varit långtifrån friktionsfritt även om de regler som utarbetats för den migrerande arbetskraften varit mindre kontroversiella. Men många försök att på ett mellan- eller överstatligt plan utveckla samarbetet i sociala frågor har stött på motstånd vilket inte minst Storbritanniens fleråriga vägran att underteckna det sociala protokollet visar. Socialpolitik är fortfarande i sina huvuddrag en nationell fråga för EU:s medlemsstater även om olika EU-organ inklusive EG-domstolen alltmer påverkar olika aspekter av socialpolitikens utformning.

Inför Amsterdamfördragets undertecknande ställdes de sociala frågorna på ett helt annat sätt än tidigare i centrum för arbetet inom EU. Den sociala dialogen inom EU omfattar numera både diskussioner mellan arbetsmarknadens parter på europeisk nivå, deras gemensamma åtgärder och deras eventuella förhandlingar, liksom diskussioner mellan arbetsmarknadens parter och Europeiska unionens institutioner, i enlighet med andan i EG-fördragets artikel 118b. Den har gjort det möjligt för arbetsmarknadens parter att yttra sig till Europeiska unionens institutioner och att informera sina medlemmar om de initiativ som de är direkt berörda av.

Det finns många strukturer för den sociala dialogen både på branschövergripande nivå (rådgivande kommittéer, ständiga kommittén för sysselsättning med flera) och på sektornivå (partssammansatta kommittéer, informella arbetsgrupper). Deras inflytande på gemenskapens beslutsprocess hänger samman med de förfaranden som avgör deras uppgifter och sätt att verka. Tidigare i detta kapitel har betydelsen av den strukturerade dialogen på det sociala området understrukits vid implementeringen av Europaavtalen (11.3).

Inom det sociala området är sysselsättningen fortfarande den mest uppmärksammade frågan på regeringsschefernas toppmöten. Kandidatländernas förmåga att inlemma gemenskapens regelverk och möta kraven på en aktiv arbetsmarknadspolitik blir härvidlag avgörande för integrationsprocessens riktning. Inslag av både preventiv och produktiv socialpolitik har varit ett viktigt kännetecken på standardtrygghetsmodellen vilka tycks vara på väg att infogas i en europeisk välfärdsmodell.

11.7 Den svenska välfärdsstaten i ett europeiskt perspektiv

Den svenska välfärdsstaten inträdde sent i den europeiska unionen och hade redan långt före inträdet utmejslat vissa bestämda drag som skiljde den från främst den kontinentaleuropeiska men också från den anglosachsiska. Många av dessa drag finns emellertid också i de andra nordiska länderna varför det inte är ovanligt att tala om den skandinaviska eller nordiska välfärdsmodellen.

Standardtrygghetsmodellens framväxt från grundtrygghet till standardtrygghet – i omvänd historisk ordning från "Beveridge till Bismarck" – är väl belagd i forskningen. Principen om kompensation för inkomstbortfall fastlades tidigt på 1900-talet även om den inte fullt ut materialiserades förrän med den allmänna sjukförsäkringens och ATP:s införande under 1950-talets andra hälft.

Viktiga kännetecken på den svenska standardtrygghetsmodellen är skattefinansierad aktiv eller produktiv arbetsmarknadspolitik, tidigare också omfattande statlig bostadspolitik, avgiftsfinansierade generella socialförsäkringar, stor offentlig sektor – vård, omsorg och utbildning – med de lokala organen, kommunerna och främst dess socialtjänst och vad gäller sjukvården även landstingen, som både finansierare och huvudmän för verksamheterna.

Den svenska välfärdsmodellen har på olika sätt "exporterats" utan att för den skull något annat land "importerat" den. T.ex. presenterades delar av 1930-talets befolkningspolitik inom ILO som vidarebefordra-

de de svenska reformprojekten till en större internationell publik. På liknande sätt kom efterkrigstidens svenska välfärdsreformer att nå utanför landets gränser.

I förhållande till många andra länder har således Sverige bakom sig ett långvarigt arbete inom internationella organisationer på det socialpolitiska området: ILO, ISSA (International Social Security Association), och efter kriget FN och till denna knutna världsorganisationer liksom Europarådet är några exempel på instanser där svenska organisationer och myndigheter aktivt deltagit under lång tid. Först från 1990-talets mitt har emellertid Sverige fullt ut kommit in i den europeiska unionens samarbete på det socialpolitiska området även om förberedelserna inför EU-inträdet påbörjades med EES-avtalsförhandlingarna (se SOU 1992:26 och SOU 1993:115). Det svenska välfärdssystemet har således nyligen EU-anpassats samtidigt som systemet förändrats och idag kanske närmar sig en "europeisk modell" av helt andra skäl. Detta skedde ungefär samtidigt som omvandlingsprocessen i Östeuropa hastigt tog fart.

11.8 Den östeuropeiska välfärdsstaten i ett europeiskt perspektiv

Den östeuropeiska välfärdsstaten, i den mån man kan tala om en sådan, har som redan framgått (kap 10.3) en mycket annorlunda historia jämfört med både den kontinentaleuropeiska och den skandinaviska. Men det fanns tidiga beröringspunkter särskilt mellan den kontinentala modellen och de system som började byggas upp i Central- och Östeuropa före 1939. Därefter gick utvecklingen i olika riktningar.

Medan politiska och i viss mån också civila rättigheter var kraftigt undertryckta för att inte säga förnekade i det forna Östeuropa hade medborgarna tydliga sociala rättigheter som i mångt och mycket naturligtvis också innehöll förpliktelser och skyldigheter såsom rätt till arbete (dvs. arbetsplikt), bostad etc. Också socialförsäkringsystemet med undantag för arbetslöshetsförsäkring var förhållandevis väl utvecklat medan däremot socialbidragssystemet inte hade någon plats i ett system som byggde på arbetsplikt och frånvaro av öppen arbetslöshet. Förhållandevis marginella grupper såsom handikappade av olika slag hade däremot en relativt svag position i denna rättighetsmodell. I samband med övergången från plan- till marknadsekonomi kom de civila och politiska rättigheterna i brännpunkten medan de sociala rättigheterna inledningsvis kom i skymundan.

Utbildning, vård och omsorg var under efterkrigstiden i Öst- och Centraleuropa offentliga angelägenheter med visst undantag för äldre- och handikappomsorgen som också försiggick inom familjens ram. Det senare gjorde förstås också barnomsorgen då vårdnadshavare hade rätt i flera östeuropeiska länder till tre års föräldraledighet med viss ersättning – generösare i DDR än i Sovjetunionen – och rätt till återgång till tidigare arbete.

Utbildningssystemet var i stort sett rakt igenom statligt (med undantag för prästutbildningen). Hälso- och sjukvården var också den offentliga men med visst inslag av kyrkliga vårdinstitutioner i en del länder i Centraleuropa. Sjukvård var som regel gratis, också den delvis organiserad genom företagen, men i några länder fanns privatpraktiserande läkare även om detta system var helt förbjudet i andra.

Att välfärdssystemen var statliga behöver emellertid inte betyda att de var centralt administrerade. Företagen – och inom dem fackföreningarna – hade en central roll i administrationen av välfärden. Barnomsorgen (delvis avgiftsbelagd) var t.ex. knuten till anställning och vanligtvis i anslutning till arbetsplatsen/företaget. Fackföreningarna svarade för t.ex. rekreationsresor och semesterhem.

Ofrivillig och frivillig arbetslöshet låg utanför det gamla systemets ramar och närmast liktydigt med lättja och asocialt beteende mot vilka kriminalvården och den psykiatriska vården svarade med hårda metoder. Någon socialtjänst av västerländskt slag fanns knappast i Östeuropa, särskilt inte i Sovjetunionen och dess delrepubliker, även om vissa försök i denna riktning började växa fram i några länder under 1980-talet.

Allt detta har i viss mån förändrats under 1990-talet; allra mest i Östtyskland, där det västtyska systemet i stort införts, medan i andra länder det tidigare systemet till viss del fortfarande är i bruk. Den stora oredan har dock brutit ut när företag lagts ner eller upphört samtidigt som fackföreningarnas funktion förändrats.

Sociala rättigheter i form av rätt till arbete, bostad, utbildning och kraftigt subventionerade basvarupriser var framträdande element i de östeuropeiska planekonomierna medan däremot civila och politiska rättigheter undertrycktes. När revolutionerna följde på varandra slag i slag i Central- och östeuropa kring förra decennieskiftet kom de civila och politiska rättigheterna i fokus medan de sociala rättigheterna inledningsvis hamnade i skymundan.

Den sociala krisen vilken accentuerades i spåren av den ekonomiska transformationsprocessen gav efterhand upphov till ett större intresse för välfärdsfrågor i offentligheten (se närmare kapitel 10 ovan). Socialvetenskapliga forskare i Central- och Östeuropa började aktivt delta i ett internationellt forskningsutbyte de tidigare varit avskurna ifrån och

började bl.a. utifrån detta medverka i det offentliga meningsutbytet. Politiska partier och andra aktörer på den samhälleliga arenan började ställa krav på att också de sociala frågorna skulle ges ett utrymme på den samhällspolitiska dagordningen. Inte enbart traditionellt trygghetsinriktade partier av socialkonservativt, socialliberalt och socialdemokratiskt snitt har visat intresse för offentliga insatser på välfärdsområdet. Också s.k. nyliberala partier i Central- och Östeuropa har i flera fall föredragit offentliga lösningar framför privata. Ett helt annat problem var – och är i vissa fall fortfarande – att vissa organisationers självständighet, särskilt på arbetsmarknaden, inte respekterades av de nya regeringarna. Också de existerande institutionerna på det sociala området repade mod och kom i vissa länder med i den sakpolitiska debatten på ett annat sätt än under omvandlingsprocessens allra första skede. Att detta inte varit någon enkel och smärtfri process i länder som präglats av frånvaro av ett omfattande offentligt meningsutbyte säger sig själv. Kulturen inom de gamla organisationerna inklusive socialförsäkringsinstitutionerna underlättade inte framväxten av ett offentligt samtal.

I vilken utsträckning den sociala frågans återkomst berodde på det relativt omfattande stödet från väst diskuteras i nästa avsnitt.

11.9 Internationella organisationers roll i det socialpolitiska samarbetet

EU är bara en av många internationella organisationer som varit inblandad i den socialpolitiska förändringsprocessen i Central- och Östeuropa under 1990-talet; alla de stora internationella organisationerna på området – ILO, ISSA, Världsbanken, IMF, OECD, UNDP – liksom utländska ministerier och andra myndigheter. Till dessa skall läggas de privata konsultföretag som har varit flitiga aktörer i Central- och Östeuropa i det gångna decenniet.

Utredningen har i kapitel 10 redogjort för några av de konkreta stödsatser på den sociala trygghetens område som skett inom ramen för EU-programmet Consensus. Också Världsbankens emellanåt kontroversiella roll har redovisats vilket visar att gränsen mellan tekniskt expertbistånd och kampanj för en bestämd linje kan vara hårfin särskilt som banken är långgivare och lån normalt är försedda med villkor av olika slag. Särskilt efter publiceringen av rapporten *Averting the Old Age Crisis* (1994) har Världsbanken kommit att uppfattas som förespråkare för en privatisering av merparten av socialförsäkringen – dvs. som en förespråkare för den socialpolitiska s.k. residualmodellen – och

Central- och Östeuropa har kommit att betraktas som bankens speciella experimentfält. Den pensionsmodell baserad på erfarenheterna i Chile som banken förespråkade i ovannämnda rapport har emellertid inte anammats i Central- och Östeuropa. Istället har den kommande svenska pensionsreformen legat till grund för bankens ansträngningar i några av dessa länder de senaste åren. Att ett inrikespolitiskt förhållandevis kontroversiellt förslag som den nuvarande pensionsreformen testats i andra länder rymmer sina politiskt-moraliska problem. Likaså kan det uppfattas som problematiskt att Sverige på det sociala området samverkat med Världsbanken i Central- och Östeuropa vilket har skett på sina håll både i kandidatländer och bland andra EU-medlemsländer.

Något program från EU:s sida motsvarande Världsbankens existerar inte även om det i grunden är andra socialpolitiska modeller som präglar de nuvarande medlemsstaterna. Här inställer sig frågan om behovet av bättre samordning av EU:s insatser på det sociala området. I vilken utsträckning det svenska samarbetet med t.ex. Världsbanken befrämjar eller motverkar det framtida socialpolitiska samarbetet inom EU bör således enligt utredningens mening bli föremål för fortsatt utredning. Hypotesen att Sverige bidragit till att ge Världsbanken i Central- och Östeuropa en ny socialpolitisk profil måste också provas.

På den sociala trygghetens område har kandidatländerna under senare år på olika sätt fått visst bistånd av institutioner i enskilda medlemsländer, bl.a. Sverige, i utvecklingen av sina socialförsäkringssystem. Grundprincipen från svensk sida är att satsningarna skall styras av mottagarländernas egna prioriteringar. I den mån dessa prioriteringar i kandidatländerna är styrda av andra internationella organisationer bör detta uppmärksammas av svenska myndigheter och underordnas riktlinjerna för det svenska EU-samarbetet inklusive målsättningarna för jämställdhet mellan könen.

Dessutom pågår och planeras projekt inom ramen för EU:s Consensusprogram bl.a. i syfte att klarlägga villkoren för anpassning i vissa kandidatländer på den sociala trygghetens område av den nationella lagstiftningen till EG:s regelverk. Vidare har EU:s TACIS-program nyligen öppnat möjligheten för kommuner och landsting att ge ekonomiskt stöd till samarbete med motsvarande instanser i bl.a. de baltiska länderna. Detta skulle kunna bidra till att ge välbehövlig struktur på projekt i kandidatländerna inom socialtjänstens område vilka många gånger varit kortvariga och när de upphört lämnat ett tomrum av brustna förhoppningar efter sig i dessa länderna.

Det kan också nämnas att svenska myndigheter i sina yttranden till regeringen över kommissionens länderyttranden förklarat sig beredda att erbjuda kandidatländerna bistånd i det kommande förberedelsearbetet inför utvidgningen i utvecklingen av socialförsäkringslagstift-

ningen och i anknutna administrativa och tekniska frågor. Detta skulle kunna ske genom tjänsteexport på myndighetsnivå eller genom enskilda experters deltagande i olika projekt.

EU har vidare genom de tidigare omnämnda Europaavtalen deltagit i harmoniseringsprocessen på den sociala trygghetens område och kommer naturligtvis att fortsätta med detta om och när förhandlingar med kandidatländerna väl sätts igång. Kommissionens länderyttranden utgör i mångt och mycket ett rättesnöre för de länder som på ett aktivt sätt önskar delta i den utvidgade förhandlingsprocessen. Svagheterna i dessa rättesnören har understukits i kapitel 10.

Europarådets normerande roll på det sociala området genom den sociala stadgan har redan påtalats (kap. 3). Det faktum att den sociala stadgan jämte avtalet om socialpolitik och den nya sysselsättningsparagrafen nu är en del av Amsterdamfördraget ökar naturligtvis utrymmet för att harmoniseringen på det sociala området skall fördjupas och intensifieras parallellt med att förhandlingar pågår med kandidatländerna.

11.10 Konsekvenser av östutvidgningen på den framtida inriktningen av det sociala samarbetet inom EU

Till välfärdssystemen i både Väst- och Östeuropa hör inte endast ett socialförsäkringssystem utan också ett omfattande offentligt ansvarstagande både finansiellt och organisatoriskt för utbildning, vård och omsorg. Till detta bör läggas offentliga insatser typ arbetsmarknads-, bostads- och konsumentpolitik (matprissubventioner typ mjölk- och bröd). I det senare fallet tangeras jordbruks- och livsmedelspolitikens område vilka som nämnts också har en socialpolitisk dimension. Också nya former av kombinerade offentliga och privata insatser för att komma till rätta med social utestängning och åstadkomma social integration hör hit. Privata insatser innebär i detta sammanhang både de eventuella välfärdssystem som funnits och fortfarande finns kvar inom privatiserade företag (tidigare samadministrerade med fackföreningarna) samt nya former av frivilligt organiserat socialt arbete i det civila samhället (frivilligorganisationer, välgörenhet, filantropiska stiftelser etc).

I de flesta EU-länderna är de tre områdena utbildning, vård och omsorg vanligtvis offentligt finansierade men inte lika ofta under offentligt huvudmannaskap – i Sverige visserligen landstingen vad gäller hälso- och sjukvård och primärkommunerna i fråga om utbildning och omsorg av olika slag. Gränserna mellan kontant- och naturaförmåner är emellertid inte på något sätt glasklara och t.ex. är sjukförsäkringen en viktig

finansiär av olika former av vård och omsorg. Liknande gränsdragningsproblem existerar i andra länder. Till detta skall läggas gränsdragningsproblem mellan offentligt och privat (välfärdssystem kan som nämnts vara principiellt olika vad gäller graden av statlighet).

Välfärdssystemen i dagens Central- och Östeuropa skall ses i ljuset av den reformprocess som pågått sedan 1989/91. De har emellertid både en lång och en kort historia bakom sig. Att dra långtgående slutsatser av utvecklingstendenser som går mindre än ett årtionde tillbaka är vanskligt och knappast ens meningsfullt. Ej heller går det att enbart förlita sig på de historiska erfarenheterna av de västeuropeiska välfärdsstaternas utveckling.

Institutionerna finns på plats i Central- och Östeuropa, många av dem har en lång historia bakom sig, medan andra är tämligen nya och bara har några få år på nacken: arbetslöshetsförsäkringen, tendenserna till aktiv arbetsmarknadspolitik eller produktiv, förebyggande socialpolitik och det lokalt baserade socialbidragssystemet är alla produkter av omvandlingsprocessen. Inga av dessa system har utvecklats i en för dem särskilt gynnsam miljö och de har byggts upp under svåra omständigheter. Så är också fallet med reformeringen av de gamla socialförsäkringsystemen: pensionssystemet, sjuk- och arbetsolycksfallförsäkringen samt systemen av olika familjebidrag där gränserna mellan kontant och in-natura är oklara.

Det råder knappast någon tvekan om att det i samtliga länder i Central- och Östeuropa finns en skara av experter, politiker, forskare och tjänstemän som under omvandlingsprocessens första årtionde kommit i kontakt med den västeuropeiska debatten om social trygghet och erhållit kunskap om erfarenheterna av välfärdssystemen i Väst. Många har tillägnat sig den västerländska diskursen på området och flera försök har gjorts att klassificera de välfärdssystem som växt fram i dessa länder i den rådande "västliga" terminologin.

Frågan är dock vilket djup denna kunskap representerar. Det är kanske ännu för tidigt att uttala sig på denna punkt. Opinionen bland västerländska experter verksamma i Central- och Östeuropa är knappast enstämmig på denna punkt och tycks ofta beroende av vilken västlig biståndsorganisation experterna är knutna till. T.ex. kan Världsbankens mer finansiellt och marknadsekonomiskt inriktade sociala experter ha tämligen divergerande synsätt jämfört med UNDP:s vilka är mera inriktade på att bekämpa fattigdomen enligt det synsätt som dominerar denna organisation.

De sociala trygghetssystemen i bred bemärkelse skiljer sig åt betydligt redan mellan de nuvarande medlemsländerna i EU. Vid ett eventuellt inträde av en eller flera kandidatländer kommer välfärdssystem med en annorlunda utformning och än mer med en annorlunda historia att

tillfogas den nuvarande konstellationen av EU-medlemmar vilket rimligtvis kommer att påverka samarbetet inom unionen och mellan unionens medlemsstater. Den "europeiska modell" som skisserats ovan med inslag från den selektiva, grund- och standardtrygghetsmodellen kan förskjutas i riktning mot ett större inslag också från de andra modellerna (residual och den frivilliga modellen).

11.11 Avslutning

I detta kapitel har två frågor behandlats: dels frågan om förekomsten av mer grundläggande socialpolitiska synsätt och värderingar i Europa, dels på vilket sätt kandidatländerna när de väl blir medlemmar kan förväntas påverka det sociala samarbetet inom EU. Den första frågan har analyserats i termer av hur medborgerliga sociala rättigheter avspeglar sig i olika socialpolitiska modeller främst inom EU. Också den andra frågan har diskuterats i termer av sociala rättigheter och socialpolitiska modeller men utifrån erfarenheterna av omvandlingsprocessen i Central- och Östeuropa och de aktörer som varit inblandade i denna. Inom EU finns vissa tendenser i riktning mot en samsyn på det socialpolitiska området utan att detta betyder att en enhetlig federal välfärdsstat är i sikte. I Central- och Östeuropa däremot är tendenserna betydligt mera motstridiga.

Sammanfattningsvis kan utvecklingen i Central- och Östeuropa beskrivas i relation till de ovan skisserade socialpolitiska modellerna på följande sätt utifrån reformprocessen på den sociala trygghetens olika områden:

- reformer av existerande system: pensioner, arbetsolycksfall- och sjukförsäkring – från universell till selektiv – pekar hän i riktning mot en kontinental välfärdsmodell (främst i Centraleuropa),
- familjebidragsreformerna pekar mot en grundtrygghetsmodell eller en residual modell,
- införandet av arbetslöshetsförsäkring och aktiv arbetsmarknadspolitik – pekar hän i riktning mot en "skandinavisk modell" (se bilaga 5),
- framväxten av ett socialbidragssystem som fått allt större tyngd ju längre övergångsfasen fortskridit pekar hän i riktning mot en residual välfärdsmodell.

Erfarenheterna av de gamla institutionella systemen gör många central- och östeuropeiska aktörer försiktiga vad gäller att bygga upp omfattande offentliga system utanför den sociala trygghetens kärnområden – åtminstone centraliserade sådana. Pensions- och sjukförsäkringssystem har reformerats och i flera länder har separata – från statsbudgeten fristående – fonder etablerats. Det är ännu för tidigt att säga hur pass stabila de nya systemen är. Också arbetslöshetsförsäkringar har byggts upp i de flesta kandidatländerna men dessa institutioner är varken väl förankrade i befolkningen eller finansiellt robusta. För att underlätta det framtida samarbetet inom EU på det socialpolitiska området krävs här nya initiativ på dessa områden redan under tillnämningsfasen.

För att långsiktigt stärka de nationella institutionerna på socialförsäkringsområdet föreslår utredningen att den svenska regeringen på EU-nivå verkar för ett närmare samarbete på europeisk nivå mellan de från statsbudgeten mer eller mindre självständiga fonder som byggts upp i olika kandidat- och EU-länder och motsvarande institutioner i de EU- och kandidatländer där sådana fonder ännu inte byggts upp. Eventuellt skulle någon form av garanti- eller reservfond på mellanstatlig nivå kunna skapas för att motverka t. ex. effekterna av drastiska förändringar i arbetslöshetsnivån. Målsättningen bör vara att trygga de fonderingar som gjorts samt utveckla fondernas inflytande över de finansiella marknaderna. Modellen för detta arbete skulle kunna hämtas från ett helt annat område nämligen det samarbete som idag existerar mellan centralbankerna på europeisk nivå.

Också på den lokala nivån finns utrymme för samarbete över nationsgränserna. Övergången från ett företagsbaserat välfärdssystem till nya former för social välfärd lämnar dock ett visst utrymme för offentliga decentraliserade lösningar. De existerande resurserna i kandidatländerna är dock mycket små, och medger just nu knappast några mer omfattande offentliga satsningar. Detta val som av många upplevs som nödvändigt om än ej önskvärt kan medföra att vissa gruppers sociala situation påtagligt försämras t.ex. att kvinnor inte har möjlighet att arbeta p.g.a. att barnomsorg inte finns längre i anslutning till företagen och att någon alternativ dagisverksamhet inte byggts upp. Vidare kan kvinnor få ta hand om äldre i större omfattning – särskilt som de senares resurser blivit så mycket sämre.

Under senare år har det bedrivits ett omfattande stöd till Central- och Östeuropa av både bilateralt- och multilateralt slag. Emellanåt har det givit upphov till kontroverser mellan inhemska experter och utländska rådgivare – bl.a. har Världsbankens roll ifrågasatts på sina håll t.ex. i pensionsreformerna – men i andra fall tycks samarbetet ha fungerat utmärkt. Under tillnämningsfasen måste detta utbyte mellan kandidatländernas institutioner och motsvarande institutioner i EU-länderna

fortsätta. Också andra typer av utländsk expertis har varit aktiva i detta arbete och kommer rimligtvis att så vara framgent. Men därtill behövs en oberoende kunskapsutbyggnad i främst kandidatländerna – både i form av universitetsanknutna forskningsinstitut och mer akademiskt oberoende tankesmedjor – som kan främja debatten och det offentliga samtalet om jämställdhet och välfärd och som kan bidra till en kritisk granskning av det reformarbete som pågår. Endast i liten utsträckning finns i dagsläget resurser för den senare typen av stöd och här har Sverige en viktig uppgift kanske framför allt i förhållande till närområdet. En utförligare kartläggning av stödet till kandidatländerna i närområdet på det sociala området skulle kunna bidra till att ytterligare belysa frågan hur de nya medlemsländerna kan väntas påverka den framtida inriktningen av EG-samarbetet inom detta område.

12 Bedömningar och överväganden

12.1 Inledning

Kandidatländerna står inför en omfattande anpassningsprocess som i ett par fundamentala avseenden skiljer sig från tidigare utvidgningar. För det första är det ett betydligt större avstånd mellan kandidatländernas ekonomiska utvecklingsnivå och nuvarande medlemsländers än vid någon av EU:s tidigare utvidgningar. För det andra har samarbetet inom unionen ändrat karaktär under de fyrtio år som integrationsprocessen pågått. Kraven på samordning inom flera områden, innebär att kandidatländerna måste forma nya institutioner, regelverk och system. För EU innebär processen att skapa förutsättningar för att kunna införliva nya länder i unionen samtidigt som samarbetet inom t.ex. det ekonomiska och penningpolitiska området fördjupas.

I detta kapitel sammanfattar utredningen sina resultat av tänkbara konsekvenser för svensk arbetsmarknad av den fria rörligheten i ett utvidgat EU. Utredningen behandlar även förändringar i kandidatländerna avseende arbetsmiljö, jämställdheten, och sociala trygghetssystem och effekter därav för svenskt vidkommande.

Utredningen har i betänkandet analyserat EU:s grundläggande regelverk rörande den fria rörligheten av arbetskraft, jämställdhet och social trygghet. Kapitel 5 innehåller en analys av konsekvenser för svensk arbetsmarknad av den fria rörligheten. Därefter behandlas arbetsmiljöfrågorna, såväl regelverk som faktiska förhållanden i kandidatländerna. På motsvarande sätt behandlas utvidgning och rörlighet ur ett jämställdhetsperspektiv. EU:s regelverk för den sociala tryggheten behandlas i kapitel 8 och 9 och därefter följer en analys av förhållandena i kandidatländerna på området och en diskussion av konsekvenser för Sverige av en utvidgning. Tillsammans med resultaten från expertrapporterna ingår detta material som underlag för de sammanfattande bedömningar och slutsatser som utredningen gör i detta kapitel.

Avslutningsvis presenterar utredningen vissa förslag till åtgärder på såväl kort som lång sikt. I detta sammanhang behandlas behovet av ytterligare information, uppföljning, utvärdering, kunskapsinhämtande

och fördjupade utredningar på de olika områden. Det är utredningens uppfattning att Sverige bör driva frågan inom EU om att finna former för att aktivt stödja utveckling på det sociala området, och bidra till jämställdhet och förbättrad arbetsmiljö inom kandidatländerna. Betänkandet avslutas med ett antal förslag på dessa områden.

12.2 Den fria rörlighetens innebörd

Gemensamt för den fria rörligheten för arbetstagare, den fria etableringsrätten och motsvarande rättigheter vid tillhandahållande av tjänster är att alla tre avser utövande av ekonomisk verksamhet. Det som skiljer dem åt är om verksamheten utövas inom eller utom ett anställningsförhållande.

Undantag finns som gäller hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa. Vad som kan hänföras mer direkt till dessa kategorier preciseras ej utan det avgörs av respektive land. Eftersom det existerar skillnader i synsätt och värderingar på dessa områden uppstår redan idag problem när det gäller vissa företeelser som t.ex. prostitution.

En grundläggande princip som EG-domstolen fastställt är att begreppet *arbetstagare* är ett rent EG-rättsligt begrepp. De enskilda medlemsstaterna kan inte ensidigt ge begreppet en tolkning, eftersom det skulle leda till osäkerhet och möjlighet för de enskilda medlemsstaterna att utesluta vissa kategorier från rätten till den fria rörligheten.

Eftersom begreppet arbetstagare rör en av de grundläggande friheterna skall det tolkas brett. Tre moment skall ingå: arbete skall utföras åt någon, arbetet skall ske under ledning och lön skall betalas.

Uppehållstillståndet för en arbetstagare skall vara giltigt inom värdlandets territorium och gälla i fem år. Det skall också kunna förnyas automatiskt. Detta gäller för arbetstagare som redan har ett arbete.

Även arbetssökande har rätt till uppehållstillstånd som skall ge möjlighet att vistas i en annan medlemsstat för att söka arbete. Den enskilde arbetssökande har rätt till tre månaders arbetslöshetsersättning från det egna landet. Detta kan enligt det i kap. 4.4 refererade målet inte utgöra grunden för längden av den period som en arbetssökande har rätt att vistas i en annan medlemsstat för att söka arbete. I det nu nämnda målet ansåg domstolen att sex månader inte kunde anses vara för kort tid.

Den arbetssökande kan därefter endast utvisas om han eller hon inte kan visa att det finns en rimlig chans att få ett arbete eller är aktivt arbetssökande (jfr även mål C-344/95 EG-kommissionen mot Belgien; domstolens dom meddelad den 20 februari 1997).

Under vissa förutsättningar kan utvidgningen leda till att en betydande sökarbetslöshet uppstår i Sverige. Även om invandringslandet har rätt att avvisa personer efter en viss tid finns ingen specificerad tid för hur länge avvisningen gäller. En avvisad person kan t.ex. direkt söka sig till ett annat land och där ta tillfälliga jobb i den svarta sektorn för att efter en avvisning återvända till det första landet.

Rättsläget förefaller oklart på ett flertal områden:

1. hur länge en person kan vistas i ett annat land för att söka arbete,
2. om en person avvisas finns inga specificerade regler om hur länge avvisningen skall gälla.

Utan klara regler för hur man ska hantera dessa frågor finns risken att omfattande sökarbetslöshet och betydande sociala problem uppstår bland invandrad arbetskraft från kandidatländerna. Det finns ett behov av att förtydliga vilka regler som ska gälla för de personer som önskar invandra för att söka arbete. Vill man undvika negativa konsekvenser är det sannolikt att man bör forma tydliga regler för hur möjligheterna att aktivt söka arbete i andra länder skall utformas.

Den fria rörligheten är en brett definierad rättighet, med krav på att individen har egna medel att försörja sig på även om personen ifråga inte har en anställning. Sannolikt måste kravet på egen försörjning förstärkas.

12.3 Rörligheten mellan EU och kandidatländerna

Idag existerar ingen eller mycket liten arbetskraftsrörlighet mellan EU:s medlemsländerna och kandidatländerna. Den rörlighet som finns är primärt av annat slag.

Sett till antalet personer som invandrat till Sverige under senare år, såväl brutto som netto, har de största länderna i ordning varit Polen, Rumänien, Bulgarien, Ungern, Estland och Lettland. Från Polen har som mest cirka 2000 personer invandrat under ett år (1990), men detta inflöde hade minskat till en tredjedel år 1996. Från Lettland har som mest cirka 150 personer invandrat. Ett särdrag för Polen och Estland har varit att ungefär dubbelt så många kvinnor som män invandrat till Sverige.

Från övriga länder har invandringen inte något år nått upp till ett tresiffrigt antal personer. Häröver bör nämnas att statistiken är bristfällig

om än inte på avgörande sätt felaktig. De nationella definitionerna beträffande migration är emellertid inte enhetliga och definitionerna är dessutom inte konstanta inom samma land.

Om vi ser till migrationen mellan kandidatländerna och övriga EU har ingen tendens till massutvandring observerats. Under de kommunistiska regimerna hade arbetskraften ingen rätt att fritt utvandra. När de efter diktaturens fall fick denna rättighet kunde förväntas en omfattande utvandring. Emellertid var de rika EU-länderna, på grund av det egna arbetsmarknadsläget, mycket restriktiva vad gäller arbetskraftsinvandringen från tredje land, vilket är en av orsakerna till den ringa utvandringen från Central- och Östeuropa.

Vidare bör noteras att migrationsrörelserna inom Central- och Östeuropa efter regimskiftena 1989–91 har haft en speciell karaktär. Orsaken är de flera dussin gränsändringar som inträffade under de senaste 80 åren inom regionen. Fortfarande finns latent konflikter mellan olika etniska grupper som om de tillåts blossa upp de kan leda till nya flyktingströmmar.

Nya former av migration har utvecklats, inte minst som ett resultat av den restriktiva invandringspolitik som förts i Västeuropa. I en av utredningens expertrapporter behandlas nya rörlighetsmönster som utvecklats i Mellaneuropa från öst till väst.

Kvinnorna utgör i större utsträckning än män en aktiv del av den nya cirkulations- eller pendelmigrationen, både när det gäller arbetsturism och handel. De tidsbegränsade uppehållen tycks vara en lämplig form av rörlighet för kvinnor, där de under en tid arbetar inom vårdsektorn samt hotell- och restaurangbranschen. De kan både bidra till familjens försörjning och behålla sitt ansvar för familj och barn. Resorna är lagliga men arbetstillfällena finns i en gråzon eller på den svarta marknaden.

Som en följd av Sveriges avgränsade läge från de aktuella kandidatländerna är arbetspendling osannolik annat än i mycket begränsad omfattning. För flera av de andra EU-länderna kan pendling få en viss omfattning och kanske till någon del ersätta migration. Detta gäller främst Tyskland, som redan har avtal om pendling med Polen och Tjeckien. Denna riktar sig främst till Berlin och München. På liknande sätt förekommer pendling mellan Ungern och Wien i Österrike.

Av något större omfattning är säsongsarbetet. Förutom de drygt 1 000 personer som från främst Polen legalt kommer till Sverige under skördetiden är den oreglerade verksamheten som bärplockning omfattande.

Redan nu förekommer en viss svart marknad inom området privata tjänster. Främst är det polska kvinnor som utför hushållstjänster. I och

med utvidgningen legaliseras invandringen som därmed torde öka utan att själva arbetsförhållandet legaliseras.

12.4 Effekter på svensk arbetsmarknad av fri invandring

Det är uppenbart att de rådande stora inkomstskillnaderna mellan EU-länderna och kandidatländerna kan leda till utvandring. Arbetskraften i kandidatländerna är stor, ca 50 miljoner personer. Ju fler personer som omfattas av de låga reallönerna desto större är sannolikheten för migration då ekonomierna integreras.

Även om många människor önskar utvandra för en kort eller lång period bestäms den faktiska invandringen i hög grad av efterfrågan på arbetskraft i invandringslandet. Denna efterfrågan beror i sin tur på lönebildningen. Såsom argumenterats för i bilaga 1, kommer på en reglerad arbetsmarknad som den som idag finns i Sverige ett stort invandringstryck knappast att leda till en sådan lönesänkning att sysselsättningen av invandrad arbetskraft skulle komma att öka kraftigt. Eftersom lönebildningen i hög grad är reglerad för den stora huvuddelen av de anställda föreligger knappast heller någon risk för "massinvandring" vid fri arbetskraftsrörlighet.

Även om dagens arbetsmarknad karaktäriseras av omfattande regleringar är det inte säkert att det blir så i framtiden. Krav på avreglering har framförts som ett sätt att komma till rätta med den höga arbetslösheten. Avreglering har också hävdats vara en förutsättning för att ett EMU-medlemskap ska bli gynnsamt för Sverige. Men på samma sätt som en avreglering skulle innebära att de arbetslösa genom underbjudande kan komma in på arbetsmarknaden, skulle invandringen också innebära fallande löner för den inhemska konkurrerande arbetskraften. Detta skulle få betydande effekter på inkomstfördelningen. Beroende på politiska värderingar och samhällseliga mål kan det därför föreligga en konflikt mellan en framtida avreglering av arbetsmarknaden och integration av de nya EU-medlemmarna.

Även om regleringarna består finns andra kanaler genom vilka Sverige och andra EU-länder kan få uppleva en mer eller mindre omfattande invandring. Denna kan ha viktiga välfärdseffekter. En förhållandevis stor invandring kan uppkomma då invandrare har frihet att aktivt söka arbete i de rikare länderna. Med möjligheter för kandidatländernas arbetskraft att resa in och aktivt söka arbete kan detta leda till en omfattande sökarbetslöshet och sociala problem i Sverige och andra EU-länder. Det förefaller angeläget att man förtydligar vilka regler för so-

cialbidrag och arbetslöshetsersättning som ska gälla för denna invandring.

Ett annat förhållande som möjliggör för företag att använda sig av billig arbetskraft från andra länder är om företag står utanför kollektivavtal. Som påpekas i bilaga 1 kräver detta i realiteten att företaget är förhållandevis litet. Antalet småföretag med invandrad arbetskraft kan bli stort i vissa branscher såsom t.ex. delar av bygg-, städ- eller restaurangbranschen. I de branscher där nya företag uppstår med arbetskraft som betalas en lön kraftigt understigande den rådande har detta betydande effekter på redan etablerade företag. Konkurrensen gentemot inhemska småföretag för vilka kollektivavtal gäller blir skev varvid många kan slås ut.

Ett tredje förhållande är att invandringen av egenföretagare blir fri. Den som inte kan få anställning i Sverige kan etablera sig här som egenföretagare. Redan idag existerar en svart marknad för invandrad yrkesarbetskraft. Fri rörlighet innebär att denna verksamhet legaliseras och det är då också uppenbart att omfattningen av verksamheten kommer att öka. Detta slår också mot inhemska småföretagare i vissa branscher.

För det fjärde skulle en betydande invandring bli fallet om, som diskuterades ovan, den svenska arbetsmarknaden avregleras och lönebildningen radikalt reformeras. För den inhemska arbetskraft som är substitut till den invandrade skulle då lönerna på sikt falla.

Slutligen är möjligheterna för stor invandring större för de segment av arbetsmarknaden där lönebildningen är friare. Det är också sannolikt att grupper som idag har en friare lönebildning och som får uppleva konkurrens från invandrare med fallande relativlöner som konsekvens kommer att kräva ökade regleringar. En konsekvens av den fria rörligheten kan därför bli att regleringarna på arbetsmarknaden ökar. Detta kan i sin tur leda till en stelare arbetsmarknad och högre arbetslöshet.

Under fri arbetskraftsrörlighet är invandringen i hög grad konjunkturberoende. I allmänhet gäller att ju högre sysselsättningsambitioner Sverige har, desto större är sannolikheten att vi får invandring från kandidatländerna.

Fri arbetskraftsrörlighet kan innebära att risken för överhettning av ekonomin minskar. I den utsträckning som invandrare kan fylla uppkomna vakanser i konjunkturuppgångar, kommer risken för inflation via stora löneökningar att minska. Inflationsförväntningar som uppkommer då man försöker stimulera ekonomin mot full sysselsättning anses idag vara ett centralt problem för den ekonomiska politiken och om dessa lindras förbättras förutsättningarna för den ekonomiska politiken.

Samtidigt kan, såsom nämnts, fri rörlighet för kandidatländerna medföra ökade nationella regleringar och en stelare lönebildning, vilket skulle försvåra möjligheterna att bedriva en effektiv ekonomisk politik för att komma till rätta med inhemsk arbetslöshet.

Av betydelse för den inhemska arbetslösheten är också den invandring som är resultatet av ett aktivt sökande på den svenska arbetsmarknaden. Denna invandring ökar antalet arbetssökande i landet. Detta kan innebära att svenskar tränas ut i arbetslöshet eller att arbetslösa svenskar får det svårare att komma tillbaka till arbetsmarknaden. Många invandrade arbetssökande kan också frestas att ta tillfälliga arbeten i den svarta sektorn och om denna expanderar på bekostnad av den vita sektorn kan detta försvåra för svenskar att finna reguljärt arbete.

Detta innebär således att det finns en risk för att den sökarbetslöshet som kan uppstå vid fri rörlighet med fattiga kandidatländer mycket väl kan innehålla en icke försumbar del av den inhemska arbetskraften.

Vad gäller allmänna välfärdseffekter är det av vikt att påpeka att även om anpassningen kommer att vara svår i vissa sektorer på grund av kraftigt ökad konkurrens från lågavlönad arbetskraft kommer de pressade priserna i de berörda sektorerna att gynna konsumenterna. I synnerhet kan man räkna med att priserna på många tjänster kommer att falla. Även om inkomstfördelningseffekter uppkommer i Sverige som av många uppfattas som negativa, är det samtidigt så att många invandrare från kandidatländerna avsevärt kan höja sin materiella standard jämfört med om de stannat i sitt hemland.

12.5 Jämställdhet

I kapitel 7 behandlas EU:s utvidgning och den fria rörligheten ur ett jämställdhetsperspektiv. Frågan gäller om utvidgningen kommer att få olika konsekvenser för kvinnor och män, sett i skenet av nuvarande utveckling i kandidatländerna. EU:s regelverk rörande jämställdheten är omfattande. Inte minst genom att Amsterdamtraktatet tillförts en artikel om att jämställdhetsaspekter skall integreras på alla områden öppnas nya möjligheter för kvinnorna i kandidatländerna.

Kön och arbete under transformationen

Förhållandena för kvinnor och män har förändrats på olika sätt under transformationen. Av det skriftliga materialet och de intervjuer utredningen genomfört framgår att kvinnors situation förändrats i flera avseenden jämfört med männens. De ekonomiska och sociala påfrestningarna på familjerna som transformationen medfört har i många fall lett till familjesplittring. Barnomsorgen har i flera länder halverats. Samtidigt har männens situation kommit i blickpunkten på grund av den sjunkande medellivslängden och den höga arbetslösheten. Kvinnorna har i större utsträckning än männen lämnat arbetsmarknaden och i vissa länder har deras arbetskraftsdeltagande sjunkit dramatiskt. Om detta är ett temporärt förhållande eller om det är en stabil förändring i familjemönster och arbetsmarknadsdeltagande är för tidigt att säga.

En viktigt fråga gäller den politiska representationen där kvinnorna har en låg andel av ledamöterna i de nationella parlamenten, men där exemplet från Litauen pekar på att förändringarna kan gå snabbt i den andra riktningen.

Vidare har ideologier om kvinnors och mäns roll och funktion i familj och samhälle påtagligt förändrats i spåren av övergången till marknadsekonomi i riktning mot en traditionell enöförsörjarmodell. Detta gör det angeläget att påpeka att de medel som kommissionen planerar bruka för uppföljningsstudier av utvidgningens effekter även bör användas för studier om transformationsprocessen ur ett könsperspektiv. Utredningen menar att det är viktigt att stödja utvecklingen av långsiktiga forskningsprojekt i samarbete med inhemska forskare i kandidatländerna. Det finns redan goda exempel på nordiskt-baltiskt forskningssamarbete på detta område som kan tjäna som exempel också för europeiska insatser.

Migration och kön

Utredningen har att bedöma i vilken utsträckning som utvidgningen kan leda till ökad migration mellan kandidatländerna och Sverige. Detta görs i kapitel 5. Frågan om kvinnor skulle kunna ha ett annat migrationsmönster än män diskuteras i kapitel 7 utifrån en av utredningens expertrapporter. Slutsatsen är att det förefaller troligt att den typ av korttidsmigration som utvecklats i Central- och Östeuropa sannolikt kan öka mellan Sverige och de näraliggande kandidatländerna.

Eftersom könuppdelningen på arbetsmarknaden är likartad i Sverige och i kandidatländerna kan det mycket väl vara möjligt att svenska kvinnor kan få konkurrens av inflyttad arbetskraft från dessa länder i ett läge med tilltagande avreglering. På samma sätt kan svenska män få ökad konkurrens av invandrad arbetskraft inom traditionellt mansdominerade områden. Byggsektorn är ett område som nämnts.

Det finns även anledning tro att småföretagare i vissa sektorer kommer att ställas inför betydande omställningskrav då egenföretagare kan invandra och vissa småföretag kan utnyttja billig arbetskraft genom att undvika kollektivavtal. Vissa av dessa sektorer domineras av kvinnor, andra av män. Det är svårt att uttala sig om hur hårt dessa effekter slår på respektive sektor och det är därmed svårt att uttala sig om jämställdhetseffekten under anpassningsfasen.

Invandring och de offentliga finanserna

I normala fall kommer fri arbetskraftsinvandring att leda till förbättrade offentliga finanser. Ofta är invandrare unga och ensamstående och bidrar därmed med skatteinbetalningar och utnyttjar transfereringssystemet i förhållandevis liten utsträckning. Om den fria invandringen däri-genom förbättrar framför allt de kommunala ekonomierna kommer detta med stor sannolikhet också att gynna kvinnor då dessa är klart överrepresenterade i den offentliga sektorn. Samtidigt kan, som diskuterats, vissa former av invandring leda till sociala kostnader, vilka framför allt slår mot den kommunala ekonomin. En risk som är förknippad med att sökarbetslösheten kan bli stor är att sociala problem uppstår i dess kölvatten. Vidare kommer invandrad arbetskraft som erhåller arbetslöshetsunderstöd i Sverige att ha små incitament att söka arbete i hemlandet på grund av det låga löneläget där. Belastningen på de offentliga utgifterna i Sverige blir därigenom större än eljest.

Om invandrade kvinnor accepterar löner och anställningsvillkor inom oreglerade nischer på arbetsmarknaden, som inte svenska kvinnor kan tänkas acceptera, finns naturligtvis förutsättningar för ökad invandring. Eftersom de anställda inom den offentliga sektorn i mycket hög utsträckning är organiserade förefaller det inte sannolikt att konkurrensen skulle ske på den offentliga arbetsmarknaden. Däremot, om delar av vård och omsorg i ökad utsträckning läggs på de enskilda hushållen, dvs att Sverige närmar sig den kontinentala välfärdsmodellen, kommer situationen i ett annat läge. Efterfrågan på icke-organiserad arbetskraft kan öka och därmed även den reella arbetskraftsinvandringen.

Oberoende uppföljning

FN-konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor och Europarådets sociala stadga har i allt väsentligt samma innebörd som ILO-konventionen nr 100 (som kandidatländerna ratificerat) och EG-rätten på arbetslivets område. På jämställdhetsområdet finns i många fall en adekvat lagstiftning inom EU, det är den praktiska tillämpningen som saknas. Om EU:s regelverk rörande jämställdheten skall kunna bidra till att förbättra levnadsförhållandena för kvinnor och män i kandidatländerna måste det finnas ett ordentligt stöd från kommissionens sida och en oberoende uppföljning. Jämställdhetsfrågorna skall enligt Amsterdamtraktatet integreras med andra ekonomiska och politiska frågor.

För att stödja utvecklingen på området föreslår utredningen att den svenska regeringen skall föra fram förslaget om inrättandet av en speciell ombudsmannainstitution på EU-nivå som i samarbete med oberoende representanter för kandidatländerna följer, stödjer och granskar utvecklingen på jämställdhetsområdet och det sociala området i vid bemärkelse. Förslaget behandlas vidare i avsnitt 12.8.

12.6 Arbetsmarknadsrelationer och arbetsmiljö

I och med Amsterdamfördraget har den Europeiska stadgan getts status som formellt erkänt rättsinstrument, som också bestämmer miniminivån på sociala rättigheter inom EU. I ingressen till det nya fördraget hänvisas numera inte endast till Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheter, utan medlemsländerna bekräftar också den vikt de fäster vid de grundläggande sociala rättigheterna såsom de fastställts i den Europeiska sociala stadgan (1961) och i gemenskapens stadga om arbetstagares grundläggande sociala rättigheter (1989). Vidare har i artikel 117 i fördraget införts en direkt hänvisning till dessa internationella konventioner, vilka utgör en grund för övriga målsättningar inom EU, såsom främjande av sysselsättning, förbättrade levnads- och arbetsförhållanden, ett fullgott socialt skydd, dialog mellan arbetsmarknadens parter, utveckling av mänskliga resurser för att möjliggöra varaktigt hög sysselsättning samt kamp mot utslagning.

Efter Amsterdam förutsätter ett medlemskap i EU att kandidatländerna kan uppfylla de grundkrav som förutsätts i den Europeiska sociala stadgan. Stadgan kan dock ratificeras före EU-medlemskapet förverkligas. Ett led i den utvecklingsprocess som för fram till medlemskap är därför att undanröja faktiska och rättsliga hinder att uppfylla stadgan. Samtidigt utgör en utvärdering av läget på de olika delområden stadgan reglerar en god utgångspunkt för det fortsatta arbetet i respektive land.

Stadgan innebär att kandidatländerna måste erkänna grundläggande fackliga rättigheter och friheter såsom föreningsrätt och förhandlingsrätt. Dessa tryggas uttryckligen i avtalet liksom även arbetstagarnas och arbetsgivarnas rätt att tillgripa kollektiva åtgärder i händelse av intressekonflikter, däri inbegripet strejk. Särskilt viktigt är att de multinationella koncernerna med moderbolag i ett EU-medlemsland medverkar till att fungerande arbetsmarknadsrelationer utvecklas i kandidatländerna.

Stadgan innefattar även en rad krav på grundläggande social trygghet, arbete och skäliga arbetsvillkor. Stadgan innehåller även krav på skydd för kvinnliga arbetstagare som formulerats på ett sätt som är tidstypiskt. Också här ger tilläggsprotokollet från år 1988 uttryck för krav på en mer aktuell jämställdhetspolitik.

Den Europeiska sociala stadgan har ett brett tillämpningsområde. Den innehåller regler om skydd av barn och ungdom, äldre personer, yrkesvägledning, yrkesutbildning m.m. I fall man även kan förutsätta att kandidatländerna ratificerar den sociala stadgans tilläggsprotokoll från 1988 tillkommer rätt till information och konsultation i olika företagsledningsfrågor och rörande arbetsmiljö.

Arbetsmiljöfrågorna måste särskilt beaktas i den svenska regeringens förberedelser inför kommande förhandlingar med kandidatländerna. Om arbetsmiljöfrågorna prioriteras redan under förberedelserna inför EU-medlemskap borde detta betydligt underlätta det fortsatta harmoniseringsarbetet inom EU. I dagsläget är bilden heterogen i kandidatländerna. Gamla, uttjänta industrier finns kvar parallellt med moderna.

Kommissionen anger en tveksamhet i sina länderyttranden över tillsynsmyndigheternas möjlighet att påverka arbetsmiljöförhållandena på arbetsplatserna. Regelverk och myndighetsstruktur behöver utvecklas i kandidatländerna. Detta är ett område som bör ingå som en del i kandidatländernas strävan att under tillnärmningsfasen ratificera den Europeiska sociala stadgan vilket utredningen behandlar närmare i avsnitt 12.8.

Men även med ett modernt regelverk på god europeisk nivå är miljömedvetandet på arbetsplatserna så lågt och tillsynen så underbemannad att någon förbättring av arbetsmiljön inte kommer att ske såvida

inte EU och dess medlemsländer ger ett omfattande tekniskt bistånd på detta område. Det förefaller vara lämpligt att fortsätta det samarbete som svenska myndigheter och konsulter redan påbörjat.

12.7 Konsekvenser för social trygghet

Trots att utvidgningen kan bli mycket omfattande – den största i EU:s historia – är utredningens huvudantagande att migrationen mellan de nya medlemsländerna och Sverige blir av liten omfattning. Men ju närmare de nya medlemsstaterna rent geografiskt ligger Sverige desto större kan effekten bli. Dessa antaganden är av betydelse för att bedöma konsekvenserna för den sociala tryggheten i Sverige.

Utredningen har i kapitel 8 redogjort för det regelsystem för samordning av social trygghet och vård som gäller vid migration mellan EU:s medlemsländer inklusive de rättigheter som tillkommer personer som rör sig mellan länderna för att arbeta eller söka arbete. Likaså har utredningen belyst innebörden av gällande avtal och konventioner om social trygghet mellan Sverige och kandidatländerna – inklusive gällande regler för återbetalning av kostnader för sjukvård – samt de s.k. Europaavtalen som, när de trätt i kraft, i vissa avseenden kommer att reglera förhållandet mellan EU och kandidatländerna vad gäller social trygghet.

Betalningsströmmarna är svårbedömda

Som visas i kap. 9 blir konsekvenserna i ekonomiskt avseende initialt tämligen marginella för svenskt vidkommande vad gäller de sociala trygghetssystemen av nya medlemsstats inträde i EU, medan bedömningen av de långsiktiga konsekvenserna är mycket osäkra.

Betalningsströmmarna mellan Sverige och kandidatländerna av pensioner och arbetslöshetsunderstöd är idag av mindre omfattning och kan visserligen förväntas öka men inledningsvis endast i långsam takt. Utbetalningen av pensioner till personer bosatta i kandidatländerna är idag av begränsad omfattning och bör inte skapa större problem. Däremot kan vissa samordningsproblem vid utbetalning av pensionsförmåner till personer bosatta i Sverige uppkomma framöver. Den långsiktiga finansiella utvecklingen på detta område är mycket svårbedömbär och bör naturligtvis bevakas av ansvariga svenska myndigheter (försäkringskassorna, RFV och vad gäller arbetslöshetsersättning AMS).

Administrativa problem

Sett ur svenska myndigheters synvinkel är utbetalningar av pensionsförmåner från kandidatländerna till i Sverige bosatta personer detta framför allt ett administrativt problem. Hur stort detta blir framöver är mycket svårt att uppskatta: visserligen finns ca 100 000 personer bosatta i Sverige med härkomst från kandidatländerna varav ett okänt antal kan ha förvärvat pensionsrätt i ursprungslandet. Hur många som kommer att utnyttja denna rättighet och när de kommer att göra det är inte möjligt att närmare precisera. Arbetsbelastningen kommer generellt sett förmodligen att öka inom svenska myndigheter vid en EU-utvidgning vilken bland annat ställer krav på förändrad kompetens på t.ex. försäkringskassorna.

Förenkla återbetalning av sjukvårdskostnader

En ökad rörlighet efter utvidgningen kan därtill medföra en ökad belastning på den svenska sjukvården men också på sjukvården i kandidatländerna. Utredningen pekar på möjligheten att förenkla hanteringen av återbetalning av sjukvårdskostnader mellan Sverige och andra länder genom s.k. icke-refusionsavtal, dvs. att länderna kommer överens om att avstå från krav på återbetalning av utgiven sjukvård. Detta förfarande kan också tillämpas på kostnaderna för utbetalning av arbetslöshetsunderstöd och bör närmare undersökas.

Socialtjänstens roll

Problem kan vidare uppkomma med den kommunala socialtjänstens roll i välfärdssystemet p.g.a. att de socio-ekonomiska skillnaderna mellan de nuvarande medlemsländerna och kandidatländerna är betydande. Eftersom arbetssökandes situation är oklar i EG:s regelverk, gör utredningen bedömningen att sociala problem som kommer att belasta socialtjänsten kan följa i spåren på sökarbetslöshet om inte gränsdragningen mellan social trygghet och socialt bistånd förtydligas före medlemsförhandlingarnas avslutande.

Arbetslöshetsförsäkringen måste utredas vidare

Särskilt med avseende på sådana sociala förmåner som inte är avgiftsfinansierade har det uppstått problem i rättstillämpningen inom EU. Detta kan åstadkomma problem i Sverige när kandidatländerna beviljas inträde i unionen särskilt om inte problemen kring de arbetssökandes rätt att söka jobb i annat EU-land är löst. Utredningen pekar på behovet av att i god tid före medlemskapsförhandlingarnas avslutande åtgärda den oklarhet som råder kring grundbeloppet i arbetslöshetsförsäkringen (hittillsvarande KAS). Med nuvarande rättstillämpning kan denna ersättningsform öppna för oönskad invandring av arbetskraft som inte har några andra medel till sin försörjning. I den mån som återbetalnings-skyldighet från kandidatländerna föreligger poängterar utredningen att svenska ersättningsnivåer vida överstiger kandidatländernas och därför reser frågetecken kring incitament och förmåga till återbetalning. En ytterligare effekt är att migrerande arbetssökande utan fast förankring i de nuvarande kandidatländerna kan forma marginaliserade grupper i de nuvarande medlemsstaterna när den fria rörligheten för arbetskraft gäller fullt ut. Detta är ett problem som på olika sätt måste angripas i tid.

Ett väl genomfört förberedelsearbete under tillnämningsfasen och med tillägg av vissa övergångsbestämmelser vid den tidpunkt medlemskapet börjar gälla bör sörja för att effekterna på det svenska välfärdssystemet blir hanterbara när väl medlemskapet trätt i full kraft.

Trygghetssystem i kandidatländerna

Utredningen har understrukt betydelsen av att kandidatländernas sociala trygghetssystemen har att verka under socio-ekonomiska betingelser som radikalt skiljer sig från EU-genomsnittet – endast Grekland och Slovenien ligger i närheten av varandra – medan t.e.x de baltiska länderna ligger långt under genomsnittet. Därtill har kandidatländernas välfärdssystem starkt påverkats av den sociala kris som följde i omställningsprocessens spår (kapitel 10). Utredningen gör bedömningen att socialförsäkringarnas till synes breda omfattning i kandidatländerna delvis är en synvilla. Förmånsnivåer och förmånernas längd har försämrats samtidigt som kvalificeringsvillkoren har skärpts. Finansieringen har separerats från statsbudgeten och lagts i olika socialförsäkringsfonder som involverar arbetsmarknadens parter utan att gränserna mellan staten och parterna på arbetsmarknaden tycks klarlagda. Till skillnad från situationen i medlemsländerna åtnjuter systemen i kandidatländerna inte samma breda legitimitet vilket försvårar systemens

utveckling och förankring. Socialförsäkringsinstitutionerna leds idag av personal med bristande utbildning och erfarenhet av olika slag och vilken sällan haft kontakt med medlemsländernas system.

Det är utredningens bedömning att kommissionen i sina länderutlåtanden underlåtit att närmare skärskåda de sociala trygghetssystemen i Central- och Östeuropa och dessas möjligheter att anpassa sig till de krav som EG:s regelverk och institutioner medför.

Den gamla planekonomins mat- och hyressubventioner har avskaffats. Vissa formellt organiserade omsorgssystem, särskilt barnomsorgen, har kraftigt reducerats vilket påverkat kvinnornas arbetskraftsdeltagande. Värdet av förmånerna från det gamla trygghetssystemet urholkades snabbt av inflation. Reformerna av socialförsäkringsystemen i Östeuropa har varit många men i de flesta fall präglats av temporära lösningar. Bl.a. med svenskt bistånd har försök under senare år gjorts att för att skapa långsiktiga lösningar på pensionsområdet. Effekterna av genomgripande reformer kan långsiktigt visa sig fördelaktiga men på kort sikt förbättras knappast situationen för dagens pensionärer och lämnar ett utrymme för behovsprövat socialt bistånd.

Arbetslöshetsförsäkring har införts i spåren på marknadsekonomins framväxt under 1990-talet men reglerna för att vara berättigad till ersättning liksom ersättningsnivåernas längd och nivå är blygsamma. Detta är en helt ny typ av socialförsäkring i Östeuropa och erfarenheterna av systemet är mycket begränsade samtidigt som lagstiftningsarbetet under 1990-talet präglats av ryckighet. Utredningen pekar på möjligheten att utreda förutsättningarna för ett svenskt initiativ inom EU för att skapa någon form av mellanstatlig reservfond som kan stärka nu existerande institutioner på detta område vid oväntade och dramatiska förändringar i arbetslöshetsnivån.

Någon socialtjänst att ta hand om de marginaliserade och utslagna fanns inte i det forna Östeuropa och uppbyggnaden av ett välfärdssystem av denna typ har gått långsamt och präglats av lokal resursbrist. Också på detta område förekommer ett omfattande samarbete mellan kandidatländerna samt olika bilaterala och multilaterala organ. Liksom vad gäller jämställdhet, arbetsmiljö och social trygghet är det från svensk sida framför allt de baltiska länderna som stått i förgrunden för utbytet på detta område. Här är det emellertid ofta enskilda kommuner och landsting som står för insatserna – ibland genom olika samarbetsprojekt med stöd av EU-medel – och det förefaller som om en mer samlad kartläggning av insatserna från svensk sida vore på sin plats.

Utan en väl utbyggd vård och omsorgssektor i de potentiella invandringsländerna är den fria rörligheten för arbetskraft ett reellt alternativ endast för unga, ensamstående kvinnor. Sett utifrån kvinnors synvinkel i kandidatländerna förefaller det mest angelägna vara att forma goda

sociala och ekonomiska levnads- och arbetsvillkor i de enskilda länderna. Här kan EU:s regelverk och program vara till stor nytta. Utredningen vill peka på de ambitioner som, enligt Agenda 2000, finns att använda strukturfonderna för att stödja uppbyggandet av infrastruktur i kandidatländerna, när det gäller transporter och miljöförbättringar under tillnämningsfasen. Dessa ambitioner bör enligt utredningens mening även omfatta den sociala infrastrukturen, som utbildning, omsorg och sjukvård. Det tredje målområdet inom strukturfonderna, nämligen utbildning, yrkesvägledning och andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder skall ingå i satsningarna för kandidatländerna, enligt Agenda 2000. Svenska studier antyder att stöden brukar fördela sig olika mellan män och kvinnor, när det gäller typ av stöd, dess kostnader och långsiktiga effekter. Kommissionen kan genom att ställa krav på en jämn fördelning av dessa resurser mellan kvinnor och män bidra till att stärka kvinnornas positioner på arbetsmarknaden, och bryta upp den stereotypa könsuppdelningen.

Utvidgningens effekter på den framtida socialpolitiken i EU

I kapitel 11 diskuteras Sveriges möjligheter att göra svenska synpunkter hörda inom EU efter en utvidgning. Det säger sig själv att resonemanget är tentativt till sin karaktär. Liksom de andra nordiska länderna har emellertid Sverige en lång erfarenhet av en omfattande och preventiv socialpolitik. Var för sig eller tillsammans har dessa länder aktivt deltagit i överföringen av kunskap och kompetens inom detta område till Central- och Östeuropa. Detta innebär emellertid inte att något kandidatland kopierat "den skandinaviska modellen". Istället är det främst den korporativa kontinentala välfärdsmodellen samt i viss mån grundtrygghetsmodellen som anammats i kandidatländerna under 1990-talet. Socialpolitiska experter i kandidatländerna är relativt väl dock bevandrade i svensk och skandinavisk socialpolitik.

Under senare år har det bedrivits ett omfattande stöd till Central- och Östeuropa av både bilateralt och multilateralt slag. Emellanåt har det givit upphov till kontroverser mellan inhemska experter och utländska rådgivare – bl.a. har Världsbankens roll ifrågasatts på sina håll t.e.x i pensionsreformerna – men i andra fall tycks samarbetet ha fungerats utmärkt. Under tillnämningsfasen måste detta utbyte mellan kandidatländernas institutioner och motsvarande institutioner i EU-länderna fortsätta med oförminskad intensitet.

Oberoende expertis

Därtill behövs en oberoende kunskapsutbyggnad och utredningskapacitet i främst kandidatländerna – både i form av universitetsanknutna forskningsinstitut och mer akademiskt fristående tankesmedjor – som kan främja debatten och det offentliga samtalet om jämställdhet och välfärd och som kan bidra till en kritisk granskning av det reformarbete som pågår i kandidatländerna och inom EU. Endast i liten utsträckning finns i dagsläget resurser för den senare typen av stöd och här har Sverige en viktig uppgift framför allt i förhållande till närområdet (de baltiska staterna och Polen). Uppbyggnaden av denna typ av kompetens kan bidra till att stärka det offentliga samtalet kring de frågor utredningen behandlat både i de nuvarande medlemsländerna och i kandidatländerna och skapa en större insyn och öppenhet kring utvidgningsprocessen. Denna uppbyggnad av oberoende kunskapsförmedlare skall därför också ses i ljuset av utredningens förslag om ett svenskt initiativ i syfte att inom EU inrätta en temporärt och fristående ombudsmannainstitut under utvidgningsprocessens gång.

12.8 Slutsatser och förslag till åtgärder

Under nio rubriker summerar utredningen sina slutsatser om konsekvenserna av EU:s femte utvidgning för den fria rörligheten på främst svensk arbetsmarknad men också på jämställdhet, arbetsmiljö och social trygghet i Sverige och kandidatländerna. Utredningen presenterar också ytterligare några förslag till åtgärder i anslutning till dessa slutsatser. Utredningen vill samtidigt betona att förslag till åtgärder redan tidigare i detta och föregående kapitel framförts i anslutning till diskussionen på varje enskilt område.

Det är utredningens uppfattning att det måste finnas en beredskap från EU:s sida att skapa övergångsregler för den fria rörligheten av arbetskraft efter det att tillnärmningsfasen nått dithän att medlemskap kan komma ifråga i andra avseenden. Om inte målsättningen för EU-anpassningen för personers fria rörlighet uppnås lika snabbt som vad gäller de övriga tre friheterna – varor, tjänster och kapital – bör en beredskap finnas för övergångsregler under en längre period på detta område. Utredningen har pekat på att sådana övergångsregler tillämpats vid tidigare utvidgningar och kanske blir än mer nödvändiga när och om skillnaderna mellan nuvarande och blivande medlemsländer är så

stora som idag. Behovet av dylika övergångsregler är idag svårt att uttala sig om, men en beredskap för sådana lösningar måste finnas, vilka kan komma att variera med avseende på vilket land som berörs.

Invandringens omfattning

Den potentiella invandringen från kandidatländerna är stor. Detta innebär dock inte att den faktiska invandringen kommer att bli omfattande. Invandringen kommer att avgöras av arbetsmarknadsläget i Sverige. Med hänsyn taget till de stora löneskillnaderna mellan Sverige och kandidatländerna är det troligt att arbetslösheten i de senare länderna spelar mindre roll än arbetsmarknadsläget i inflyttningslandet. Utredningen gör här inga egna kvantitativa bedömningar av den framtida invandringen utan nöjer sig med att konstatera den arbetskraftsinvandring som skedde fram till mitten av 1970-talet i Sverige kan tjäna som en rimlig jämförelse.

Reglering och avreglering

Hur den svenska arbetsmarknaden kommer att vara organiserad i framtiden är av betydelse för den framtida invandringens storlek och sammansättning. På samma sätt som en avreglering skulle innebära att arbetslösa acceptera lägre löner, skulle även invandringen kunna innebära fallande löner för den inhemska arbetskraften. Detta skulle få betydande effekter på inkomstfördelningen. Beroende på politiska värderingar och samhällsliga mål kan det därför föreligga en konflikt mellan en framtida avreglering av arbetsmarknaden och integration av de nya EU-medlemmarna.

Sannolikt kommer oorganiserade inhemska grupper att söka skydda sina intressen genom krav på reglering. Den fria rörligheten över gränserna kan således leda till ökad nationell reglering.

I det fall invandringen handlar om arbetskraft som redan har en anställning är det utredningens uppfattning att den, under rådande institutionella förhållanden, inte behöver orsaka några problem. Tvärtom kan den ses om ett värdefullt tillskott av arbetskraft och ge bidrag till samhällsekonomin.

Sökarbetslöshet

Sökarbetslöshet av större omfattning kan leda till betydande sociala problem bland invandrad arbetskraft från kandidatländerna och det kan få negativa konsekvenser såväl för inkomster som sysselsättning bland de svagare grupperna på den svenska arbetsmarknaden. Det finns ett uppenbart behov av att förtydliga vilka regler som ska gälla för de personer som önskar invandra för att söka arbete och vilka regler som skall gälla på arbetslöshetsförsäkringens och socialtjänstens område.

Både kvinnor och män kan i en situation av ökad avreglering i Sverige möta konkurrens från invandrad arbetskraft. Om invandrade kvinnor accepterar löner och anställningsvillkor inom oreglerade nischer av svenska arbetsmarknad, som inte svenska kvinnor kan tänkas acceptera, finns förutsättningar för ökad invandring. Samma resultat kan uppträda om vård och omsorg i ökad utsträckning läggs över på de enskilda hushållen, dvs. att Sverige närmar sig den kontinentala välfärdsmodellen.

Konsekvenser i kandidatländerna

Löneskillnaderna är så stora mellan EU:s medlemsländer och de nuvarande kandidatländerna att de kan stimulera till migration även för dem som redan har ett arbete.

Det finns ett behov av att sprida information i kandidatländerna om de lediga platser som uppkommer lokalt, vilka arbetsförhållandena är, vilka möjligheter till bostad som finns m.m. Om det byggs upp en effektiv arbetsförmedlingsverksamhet i kandidatländerna kan man underlätta en invandring direkt till nya jobb i Sverige och nå en ökad effektivitet i arbetsplaceringarna, till nytta för både invandrings- och utvandringsländerna. Det uppenbara sättet är att informationen sprids via lokala arbetsförmedlingar i de olika länderna.

Ratificera den Europeiska sociala stadgan

Det är utredningens uppfattning att man bör förutsätta att kandidatländerna går in för att ratificera den Europeiska sociala stadgan i god tid före det att medlemskap blir aktuellt. Den process som leder fram till ratificering och uppföljning av hur stadgans bestämmelser efterlevs kräver stöd och bistånd från Europarådet och nuvarande medlemmar inom EU.

Det bör under alla omständigheter stå utom allt tvivel att ett medlemskap i EU förutsätter att det existerar nationella sociala skyddsnet, institutioner och en bastygghet som kan skapa stabilitet i den turbulenta värld som den inre marknaden utgör. Kandidatländerna bör på ett effektivt sätt bibringas kunskap på detta område och utredningen efterlyser en fördjupad kartläggning och prioritering från svensk sida härvidlag.

Ett krav på ratificering av den Sociala stadgan kan bidra till att avlägsna vissa hinder mot en uppbyggnad av fungerande sociala institutioner på arbetsmarknaden.

Uppbyggande av arbetsmarknadsinstitutioner

Utvecklingen av arbetsmarknadsorganisationer förutsätter också mångsidiga insatser av annan typ både från arbetsmarknads- och medborgarorganisationer på nationell och europeisk nivå och från statliga myndigheters sida. Utmaningarna är många vad gäller att sätta in stödåtgärder i form av utbildning och skolning, hjälp med policyöverväganden och utformning av lagstiftning samt direkt materiellt stöd. Problemet är att inom loppet av en kort tid skapa institutionella system som det tagit flera årtionden att bygga upp i de nordiska och västeuropeiska länderna.

Den i flera fall ytterst fragmenterade fack- och arbetsgivarrörelsen måste med hjälp av olika typer av förhandlings- eller avtalssystem förmas att samarbeta på ett sätt som kan skapa stabilitet på arbetsmarknaden. Samtidigt bör system för arbetstagarrepresentation byggas upp på företagsnivå. Också förlikningsinstitut måste utvecklas.

Överhuvudtaget är frågan om företagens sociala ansvar ett område som ytterligare bör uppmärksammas inför utvidgningen av den europeiska gemenskapen.

En ombudsman för utvidgningsprocessen

Utredningen menar att utgångspunkten för en svensk politik bör vara kandidatländernas egna behov och suveräna självbestämmande. Sverige bör betona de sociala aspekterna och konsekvenserna av en utvidgning och samtidigt bidra till att avskaffa den skarpa gränsen mellan medlemskap och utanförskap. Medlemskapet skall ses som en formell bekräftelse på att kandidatländerna lyckats skapa en social och ekonomisk utveckling som kommit så långt att dessa länder kan integreras i en gemensam ekonomisk marknad och att de har ett system som garanterar jämställdhet, social trygghet, god arbetsmiljö och stabila arbetsmarknadsrelationer. Den Europeiska sociala stadgan är som redan nämnts en naturlig utgångspunkt för detta arbete.

För både kvinnor och män har övergången från planekonomi till marknadsekonomi inneburit stora förändringar. Om EG:s regelverk rörande jämställdhet, arbetsmiljö och social trygghet skall kunna bidra till att förbättra levnadsförhållandena för kvinnor och män i kandidatländerna måste det finnas ett ordentligt stöd från kommissionens sida *liksom en oberoende uppföljning av utvidgningsprocessen.*

Kommissionen kommer under tillnärmningsfasen att både samordna stödinsatserna till kandidatländerna och koordinera förhandlingarna mellan medlemsstaterna och kandidatländerna. Den första rollen kan komma i konflikt med den andra eller åtminstone att påverkas av den senare. Förhandlingsprocessen kommer knappast att tillgå i full öppenhet då de nuvarande medlemsländerna har olika intressen att bevaka som kan påverka de prioriteringar som görs under processens gång. Aktörer med en svag ställning i förhandlingsprocessen kan få svårt att göra sina stämmor hörda. Det kan förväntas att intressekonflikterna kommer att vara synnerligen djupgående och om tillräcklig öppenhet inte råder ge upphov till förhandlingsuppgörelser bakom lykta dörrar vars resultat kan visa sig mycket negativa ur mindre välorganiserade intressens synvinkel.

På flera av de områden utredningen har behandlat finns exempel på sådana tämligen resurssvaga grupper. Arbetsmiljö och jämställdhetsområdet är exempel på detta och särskilt i kandidatländerna har frågorna inte getts tillräcklig prioritet i arbetet med att anpassa de inhemska systemen till EU:s regelverk och institutioner.

Även om Amsterdamfördraget uttryckligen har prioriterat flera av de områden utredningen har behandlat är det inte säkert att de målsättningar som nu finns uppställda kommer att prioriteras i tillräcklig grad

under utvidgningsprocessen. Utredningen har t.ex. pekat på de svagheter som utmärker kommissionens länderutlåtanden vad gäller både jämställdhet och social trygghet.

Utredningen menar därför att den svenska regeringen bör ta initiativ till att under tillnämningsfasen inrätta ett temporärt organ – en från kommissionen fristående ombudsman kombinerad med en delegation av oberoende länderrepresentanter – som ger största möjliga stöd och offentlig insyn i utvidgningsprocessen. Delegationens uppgift är att understödja ombudsmannens verksamhet och stimulera en fri och öppen diskussion om utvidgningen i både kandidatländerna och de nuvarande medlemsländerna.

Den svenska regeringen bör under den period organet verkar också kunna erbjuda mindre kanslifunktioner för dess verksamhet. Ombudsmannens och delegationens uppdrag skall upphöra när det sista kandidatlandet inträtt som fullvärdig medlem i unionen.

I akt och mening att stimulera tillnämnning mellan de nuvarande EU-medlemsstaterna och kandidatländerna och uppnå största möjliga insyn och öppenhet i utvidgningsprocessen föreslår således utredningen att den svenska regeringen tar initiativet till:

1. att inför förhandlingarnas start en särskild Ombudsman på högsta nivå – fristående från men i princip på samma nivå som kommissionen – tillsätts för att stimulera och övervaka förberedelsearbetet ur arbetslivs-, jämställdhets- och social synvinkel. Denna ombudsmans verksamhet skall omfatta alla kandidatländerna.
2. att EU tillsammans med kandidatländerna inrättar en delegation med en representant för varje medlems- och kandidatland – även de som EU eventuellt inte inleder förhandlingar med i första omgången – för att fungera som rådgivare till Jämställdhets- och socialombudsmannen.

Kommittédirektiv



EU:s utvidgning: konsekvenserna av personers fria rörlighet m.m.

Dir.
1997:18

Beslut vid regeringssammanträde den 6 februari 1997

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppdrag att utreda konsekvenserna av Europeiska unionens utvidgning för i första hand Sverige och i andra hand för EU och kandidatländerna, när det gäller den fria rörligheten för personer. Utredaren skall kartlägga arbetskraftens rörlighet och analysera tänkbara konsekvenser – främst ekonomiska – för följande områden:

- arbetsmarknad
- arbetsliv
- social trygghet

Samtidigt med denna utredning tillsätts av Justitiedepartementet en utredning med uppdrag att analysera konsekvenserna av EU:s utvidgning såvitt gäller personers fria rörlighet med inriktning på inrikes och rättsligt samarbete.

Utredningen skall arbeta utifrån utgångspunkten att europeiska unionen kommer att utvidgas med de elva aktuella kandidatländerna (Polen, Ungern, Tjeckien, Slovakien, Bulgarien, Rumänien, Slovenien, Estland, Lettland, Litauen och Cypern). Internationella och svenska studier bör tas tillvara. Utvidgningens omfattning och skillnaderna mellan kandidatländerna och medlemsländerna är större nu än vid tidigare utvidgningar. Konsekvenserna av den kommande utvidgningen kan därför inte bedömas helt med ledning av tidigare erfarenheter. Eftersom utredaren har att bedöma en mängd osäkra faktorer kan det inte förväntas

att utredningsresultaten presenteras i strikt kvantitativa termer, utan främst som mer övergripande resonemang i de delar där större precision inte går att nå.

Bakgrund

Utvidgningen

Europeiska unionen står inför sin femte utvidgning, frånsett den som Tysklands enande innebar. Flertalet av de elva stater som har ansökt om medlemskap skiljer sig från nuvarande medlemmar när det gäller ekonomisk utvecklingsnivå, institutionell uppbyggnad samt politiska traditioner. Samtidigt fördjupas EU:s politiska och ekonomiska integration löpande. Detta innebär att kandidatländerna har ett mer omfattande arbete framför sig för att anpassa sig till vid medlemskapet än vad som tidigare har varit fallet för nytillkommande länder. Ett framtida medlemskap i EU är samtidigt en av drivkrafterna bakom den reformprocess som de före detta centralplanerade ekonomierna genomgår.

Vid Europeiska rådets möte i Köpenhamn år 1993 fastslogs förutsättningarna för ett medlemskap i EU. Dessa innebär bl.a. att tillträdande länder skall ha rättsstatens karakteristiska kännetecken, dvs. demokrati, respekt för lagar och mänskliga rättigheter samt skydd och respekt för minoriteters rättigheter, fungerande marknadsekonomier och förmåga att hantera konkurrensen och marknadskrafterna inom unionen. Medlemskap förutsätter att kandidatlandet har möjlighet att uppfylla medlemskapets förpliktelser och att ansluta sig till målen om en politisk, ekonomisk och monetär union. Vid Europeiska rådets möten i Essen år 1994, Madrid år 1995, Florens och Dublin år 1996 bekräftades riktlinjerna för nästa utvidgning. Europeiska rådet har vid flera tillfällen deklarerat att medlemskapsförhandlingar med Malta och Cypern skall påbörjas sex månader efter regeringskonferensens slut. Samtidigt uttryckte Europeiska rådet i Madrid att strävan är att den inledande fasen av förhandlingarna med kandidatländerna i Central- och Östeuropa skall sammanfalla med förhandlingsstarten för Malta och Cypern. När det gäller Maltas medlemskandidatur har ansökan dock dragits tillbaka efter regeringsskiftet 1996.

I europeiska kommissionen pågår arbetet med att färdigställa s.k. länderyttranden för de elva kandidatländerna. Vidare utreder kommissionen utvidgningens effekter på olika sakområden inklusive institutionella konsekvenser. Slutligen pågår arbete med att utreda de finansiella

konsekvenserna av utvidgningen. Utredningarna kommer sannolikt att föreligga färdiga under hösten 1997.

Personers fria rörlighet

Gemenskapsrättens bestämmelser om personers fria rörlighet innebär att medborgare i en medlemsstat äger tillträde till arbetsmarknaden i övriga medlemsländer på samma villkor som gäller för landets egna medborgare och att de skall behandlas som landets egna medborgare i fråga om anställnings- och arbetsvillkor. Likabehandlingsprincipen omfattar även sociala förmåner och fackliga rättigheter. Den fria rörligheten för yrkesverksamma personer innebär vidare att medborgare i en medlemsstat har rätt att etablera sig som egenföretagare och att tillhandahålla tjänster i en annan medlemsstat. Landets egna medborgare och medborgare från en annan medlemsstat skall således även i dessa fall omfattas av samma regler. Arbetskraftens rätt till fri rörlighet är fördragsfäst i artiklarna 48, 52 och 59 i EG-fördraget. För att underlätta för personer att starta och utöva förvärvsverksamhet som egenföretagare i ett annat EU-land är frågan om ömsesidigt erkännande av examensbevis reglerad i artikel 57 i EG-fördraget.

Icke yrkesverksamma personer (studenter, pensionärer och övriga) har också rätt att bosätta sig i en annan medlemsstat. Denna rätt har reglerats i tre direktiv. Rätten är förknippad med ett krav på att personen i fråga skall ha tillräckliga medel för att inte ligga värdlandets sociala välfärdssystem till last.

Utöver nämnda personer har även deras familjemedlemmar samma rätt till fri rörlighet (oberoende av nationalitet).

De s.k. Europaavtalen mellan EU och kandidatländerna kan ses som en brygga till ett medlemskap i EU och i begränsad utsträckning är samordningen av social trygghet och likabehandling på arbetsplatsen därigenom redan påbörjad.

Uppdraget

Arbetslivet och arbetsmarknaden

Utredaren skall kartlägga arbetskraftens rörlighet mellan Sverige och kandidatländerna och analysera om den kan väntas bestå vid den kommande utvidgningen eller om det finns anledning att anta att den kommer att öka i väsentlig grad. Utredaren skall därvid bedöma vilka kate-

gorier av arbetskraft som i så fall kan komma att utnyttja rätten till den fria rörligheten och särskilt analysera de faktorer som främjar respektive motverkar arbetskraftens rörlighet mellan Sverige och kandidatländerna.

Vilka konsekvenser en utvidgning av unionen kommer att få för arbetslivet och för arbetsmarknaden i Sverige avgörs främst av hur arbetskraftens rörlighet kommer att påverkas av utvidgningen. Kommer invandringen och utvandringen av arbetskraft att öka? Vilka kategorier av arbetskraft (gamla/unga, lågutbildade/högutbildade etc). kommer att vara mest benägna att flytta och i vilken riktning?

Mellan de nuvarande medlemsländerna är arbetskraftens rörlighet relativt liten. Möjligheten att arbeta i ett annat land har utnyttjats i liten utsträckning. Detta beror förutom på språkliga och kulturella hinder också på stora olikheter mellan ländernas nationella regler som rör tillträde till olika delar av arbetsmarknaden t.ex. etableringsrätt och reglering av yrkesaktiviteter.

Det är sannolikt att en arbetskraftsinvandring av större omfattning kan få konsekvenser för bl.a. lönebildning, sysselsättning, arbetslöshet, inkomsutveckling, arbetsmarknadens anpassningsförmåga samt för möjligheterna att bedriva en aktiv arbetsmarknadspolitik. Detsamma kan gälla för den svenska modellen för relationerna mellan parterna på arbetsmarknaden, t.ex. när det gäller kollektivavtalen, organisationsgraden för arbetsgivare och arbetstagare samt konfliktreglerna.

Om en utvidgning leder till en arbetskraftsutvandring från Sverige till de nya medlemsländerna kan det få konsekvenser för bl.a. kompetensförsörjningen, kanske i första hand inom näringslivet. Svenska företag kan också i ökad omfattning komma att flytta sin verksamhet och produktion från Sverige till dessa länder eller etablera sig där helt eller delvis, vilket kan få konsekvenser för bl.a. sysselsättningen i Sverige.

Utifrån kartläggningen av befolkningsströmmarna skall utredaren analysera vilka positiva och negativa konsekvenser utvidgningen kan få för svenskt arbetsliv och för svensk arbetsmarknad.

Utredaren skall därtill söka bedöma om och på vilket sätt kandidatländernas medlemskap kan komma att få inverkan på de faktiska arbetsmiljöförhållandena i de nuvarande medlemsländerna och på harmoniseringsarbetet inom EG. Med tanke på skillnaderna mellan länderna skulle det kunna tänkas att de aktuella kandidatländernas medlemskap i

EU kan komma att påverka utvecklingen inom arbetslivet och särskilt inom arbetsmiljön.

Social trygghet och socialtjänst

Den fria rörligheten för andra personer än arbetstagare och egenföretagare är i princip begränsad till personer som har egna medel för sin försörjning. Icke yrkesverksamma torde därför knappast att kunna flytta mellan de nuvarande medlemsländerna och kandidatländerna i nämnvärt större utsträckning än i dag. Den EG-rättsliga definitionen av begreppet arbetstagare är dock vidsträckt. Därtill har arbetstagarnas familjemedlemmar samma rätt att flytta som arbetstagarna själva. Arbetstagarna och deras familjemedlemmar skall under vistelse i annat medlemsland ha samma rättigheter som landets egna medborgare när det gäller social trygghet och socialtjänst.

Utredaren skall söka analysera vilka speciella situationer och eventuella problem som kan uppstå mellan medlemsländer med starkt varierande inkomstnivåer, förmånsnivåer och kostnadslägen och vilka konsekvenser sådana skillnader kan ge upphov till. Vilka möjligheter har kandidatländerna att i de situationer EG-rätten föreskriver detta ersätta Sverige för kostnader för svensk sjukvård till personer från landet ifråga? Analysen av samordningsreglernas effekt och av betalningsströmmarna mellan länderna skall även omfatta arbetslöshetsförsäkringen.

Vid en utvidgning av unionen kommer EG-rättens regler om samordning av systemen för social trygghet för personer som flyttar inom unionen att gälla för en större grupp länder. Samordningsreglerna är knutna till arbetstagarnas fria rörlighet men gäller även egenföretagare och vissa andra persongrupper. En omedelbar konsekvens kommer bl.a. att bli att äldre personer som är bosatta i Sverige, men som tidigare bott eller arbetat i t.ex. Ungern eller Polen, får rätt att få pension från landet i fråga utbetald i Sverige. En annan omedelbar följd blir att Sverige kommer att vara skyldigt att utge svensk folkpension till personer som bor i kandidatländerna och som tidigare arbetat eller bott i Sverige. Utredaren skall söka bedöma dessa betalningsströmmars storlek vid utvidgningen och i framtiden.

Utredaren skall också så långt möjligt belysa vissa frågor som rör social trygghet som ligger utanför samordningen för personer som flyttar mellan länderna. Den av finansdepartementet tillsatta utredningen skall studera samhällsekonomiska konsekvenser av EU:s utvidgning skall bl.a. analysera vilka konsekvenser ett ökat omvandlingstryck kan

få för såväl nuvarande som nya medlemsländer. Utredaren skall i samråd med den utredningen belysa i vad mån de sociala trygghetssystemen i Sverige kan påverkas vid en utvidgning.

Om möjligt skall även belysas på vilket sätt de nya medlemsstaterna kan väntas påverka den framtida inriktningen av EG-samarbetet på det sociala området. Detta kan givetvis variera beroende på den politiska inriktningen men frågan är här om man kan urskilja mer grundläggande värderingar och synsätt när det gäller social trygghet som kan komma att påverka samarbetet.

Genomförandet av uppdraget

Utredaren skall utgå från att en utvidgning av unionen kommer att ske med de elva aktuella kandidatländerna. Utredaren skall beakta möjligheten av olika övergångslösningar och studera de lösningar som i detta sammanhang användes för Spanien, Portugal och Grekland.

Utredaren skall beakta de internationella och svenska studier och konsekvensutredningar som gjordes inför Sveriges medlemskap i EU. Kommissionens utredningsarbete skall också beaktas.

Utredaren bör i sitt arbete ha kontakt med de övriga utredningar om konsekvenser av unionens utvidgning, vilka regeringen har beslutat om, särskilt med de två utredningar som tillsatts av Finansdepartementet respektive Justitiedepartementet.

Utredaren skall i sitt arbete även beakta den pågående regeringskonferensen, som avses bli slutförd under utredningens gång.

Utredaren bör i sitt arbete samråda med en referensgrupp bestående av bl.a. de övriga särskilda utredarna och företrädare från berörda departement. Referensgruppen upprättas genom Utrikesdepartementets försorg.

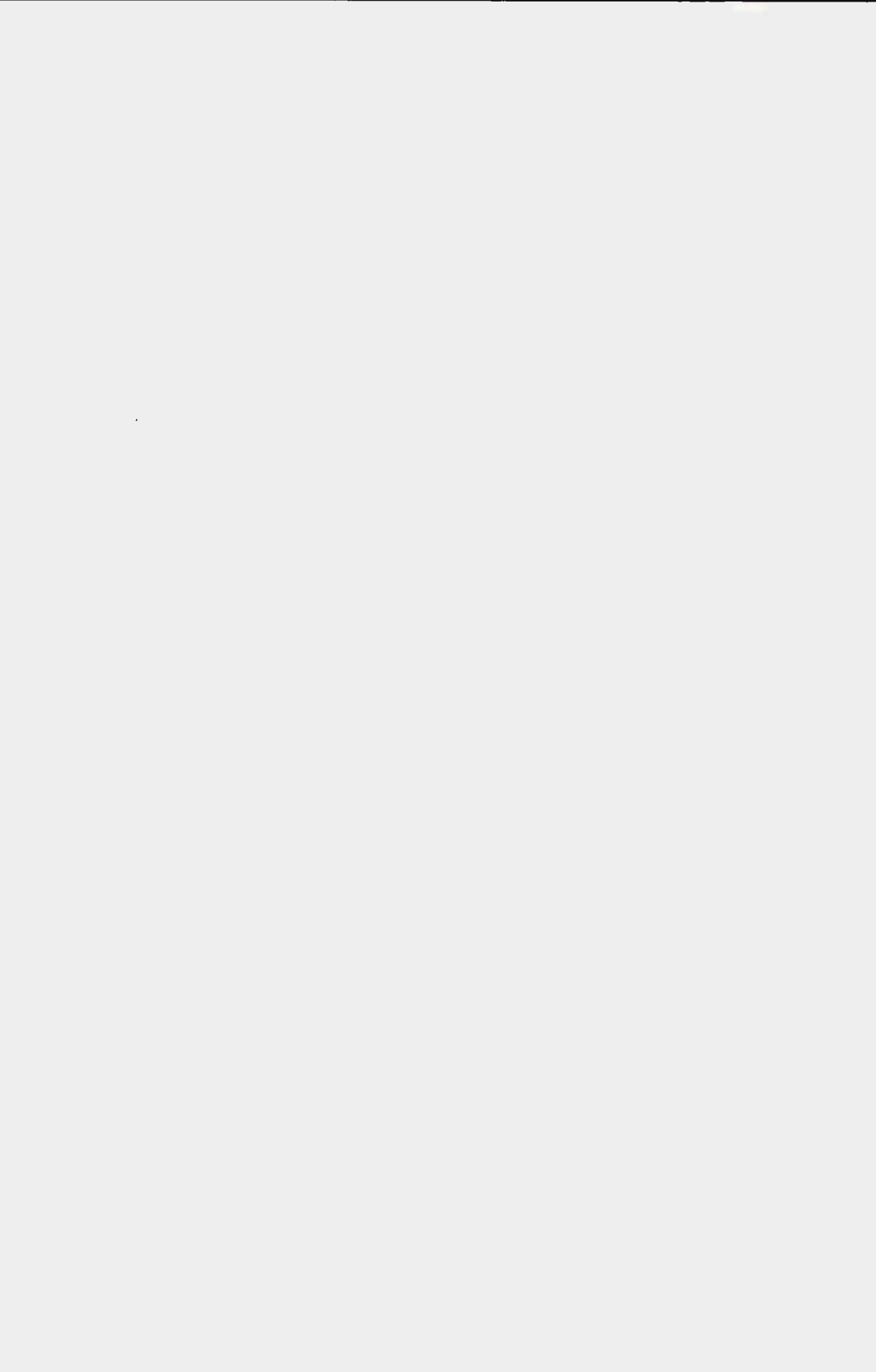
För utredarens arbete gäller regeringens generella direktiv om att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), om att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:121) och om att redovisa konsekvenserna för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49). Eftersom utredningen inte skall utmynna i några utredningsförslag behöver utredaren inte pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23).

Redovisning av uppdraget

Flera svenska utredningar om utvidgningens konsekvenser kommer som framgått tidigare att genomföras under 1997. Resultatet av de olika utredningarna kommer att presenteras i en sammanfattande form.

Utredningsarbetet skall redovisas senast den 31 oktober 1997.

(Arbetsmarknadsdepartementet)



Tillämpningsområdet i Sverige för förordning (EEG) nr 1408/71

I denna bilaga redovisas ett utdrag ur den svenska regeringens beslut den 10 april 1997 om att inge en lagstiftningsförteckning om tillämpningsområdet i Sverige för förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen m.m. Förteckningen har ännu inte (okt -97) publicerats i Europeiska gemenskapernas officiella tidning (EGT).

Enligt artikel 5 i förordning (EEG) nr 1408/71, i den lydelse rättsakten har enligt bilaga A, avdelning I, till rådets förordning (EG) nr 118/97 av den 2 december 1996 om ändring och uppdatering av förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen, skall Sverige avge en förklaring som närmare anger den lagstiftning och de system som avses i förordningens artikel 4.1 och 4.2, de särskilda icke avgiftsfinansierade förmåner som avses i artikel 4.2 a, de minimiförmåner som avses i artikel 50 samt de förmåner som avses i artiklarna 77 och 78. Av förordningens artikel 97 framgår att förklaringen anmäls till rådets ordförande och offentliggörs i Europeiska gemenskapernas officiella tidning.

Regeringens beslut

Regeringen beslutar förklaring enligt artikel 5 i förordningen (EEG) nr 1408/71. Förklaringens innehåll framgår av bilaga 1.

Bilaga 1 till protokoll vid regeringssammanträde 1997-04-10 nr. 2.

Förklaring av Sveriges regering enligt artikel 5 i förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen

I. Lagstiftning och system som avses i artikel 4.1 och 4.2 i förordning (EEG) nr 1408/71

Lagen (1962:381) om allmän försäkring (omtryckt 1982:120), med undantag av 4 kap. 10 § första – tredje styckena om tillfällig föräldrapenning

Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) (omtryckt 1992:567)

Tandvårdslagen (1985:125)

Lagen (1996:1150) om högkostnadsskydd vid köp av läkemedel m.m.

Sjömanslagen (1973:282)

Gränssjukvårdsförordningen (1962:390)

Lagen (1988:360) om handläggning av ärenden om bilstöd till handikappade

Lagen (1993:389) om assistansersättning

Lagen (1991:1047) om sjuklön

Lagen (1989:225) om ersättning till smittbärare

Lagen (1969:205) om pensionstillskott

Lagen (1994:309) om hustrutillägg i vissa fall då make uppbär folkpension

Lagen (1990:773) om särskilt pensionstillägg till folkpension för långvarig vård av sjukt eller handikappat barn

Lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring
(omtryckt 1993:357)

Lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring
(omtryckt 1991:1334)

Lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd
(omtryckt 1994:929)

Lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag
(omtryckt 1973:449)

Lagen (1986:378) om förlängt barnbidrag

Studiestödslagen (1973:349)
(omtryckt 1987:303), 3 kap. såvitt gäller studiebidrag och extra tillägg

Lagen (1993:737) om bostadsbidrag, såvitt gäller bostadsbidrag till barnfamiljer till den del det lämnas som särskilt bidrag

Lagen (1981:691) om socialavgifter
(omtryckt 1989:633)

Lagen (1994:1744) om allmänna egenavgifter

II. Särskilda icke avgiftsfinansierade förmåner som avses i artikel 4.2a i förordning (EEG) nr 1408:71

1. Bostadstillägg enligt lagen (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer
2. Handikappersättning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring (omtryckt 1982:120), som inte utgör tillägg till pension
3. Vårdbidrag enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring (omtryckt 1982:120)

III. Minimiförmåner som avses i artikel 50 i förordning (EEG) nr 1408/71

IV. Förmåner som avses i artiklarna 77 och 78 i förordning (EEG) nr 1408/71

1. Förmåner enligt artikel 77

Allmänt barnbidrag enligt lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag (omtryckt 1973:449)

Förlängt barnbidrag enligt lagen (1986:378) om förlängt barnbidrag

Studiebidrag och extra tillägg enligt 3 kap. studiestödslagen (1973:349) (omtryckt 1987:303)

Bostadsbidrag i form av särskilt bidrag enligt lagen (1993:737) om bostadsbidrag

Barntillägg enligt punkt 11 övergångsbestämmelserna till lagen (1988:881) om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring (omtryckt 1982:120)

2. Förmåner enligt artikel 78

Allmänt barnbidrag enligt lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag (omtryckt 1973:449)

Förlängt barnbidrag enligt lagen (1986:378) om förlängt barnbidrag

Studiebidrag och extra tillägg enligt 3 kap. studiestödslagen (1973:349) (omtryckt 1987:303)

Bostadsbidrag i form av särskilt bidrag enligt lagen (1993:737) om bostadsbidrag

Barnpension enligt bestämmelser i 8 kap. och 14 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring (omtryckt 1982:120)

Europaavtal

Associationsavtal mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater och kandidatländerna

Samtliga avtal innehåller vissa bestämmelser om social trygghet.

1. Ungern EGT L347, 31.12.1993 – avtalet i kraft 1994-02-01
2. Polen EGT L348, 31.12.1993 – avtalet i kraft 1994-02-01
3. Rumänien EGT L357, 31.12.1994 – avtalet i kraft 1995-02-01
4. Bulgarien EGT L358, 31.12.1994 – avtalet i kraft 1995-02-01
5. Slovakien EGT L359, 31.12.1994 – avtalet i kraft 1995-02-01
6. Tjeckien EGT L360, 31.12.1994 – avtalet i kraft 1995-02-01
7. Estland prop. 1995/96:27, Sverige har meddelat godkännande av avtalet 1995-11-30, avtalet har ännu inte trätt i kraft (läget 1997-10)
8. Lettland prop. 1995/96:28, Sverige har meddelat godkännande av avtalet 1995-11-30, avtalet har ännu inte trätt i kraft (läget 1997-10)
9. Litauen prop. 1995/96:29, Sverige har meddelat godkännande av avtalet 1995-11-30, avtalet har ännu inte trätt i kraft (läget 1997-10)
10. Slovenien avtalet har godkänts av riksdagen våren 1997, (prop. 1996/97:144)

Anm. Enligt uppgift finns ett Europaavtal mellan EG och Cypern i kraft 1973-06-01.

1. Avtalet med Ungern

Bestämmelser angående fri rörlighet för arbetare finns i avd. IV kapitel 1 artiklarna 37–43.

Någon allmän likabehandlingsregel avseende social trygghet finns inte.

I artikel 38 finns bestämmelser om social trygghet som berör ungerska medborgare och deras familjemedlemmar som är lagligen anställda/bosatta i en medlemsstat. Bestämmelserna innefattar bl.a. sammanläggning av försäkrings- och bosättningsperioder som fullgjorts i medlemsstaterna för öppnande av rätt till pensionsförmåner, överföring av pensioner m.m. (exkl. icke-avgiftsfinansierade förmåner) till Ungern och rätt till familjebidrag vid anställning/bosättning i en medlemsstat. Se artiklarna 38–39.

Jfr artikel 38.2. Ungern garanterar arbetare som är medborgare i en medlemsstat och lagligen anställda/bosatta i Ungern rätt till överföring av intjänad pension från Ungern till en medlemsstat och rätt till familjebidrag i Ungern.

I artikel 39 föreskrivs att associationsrådet skall genom beslut anta lämpliga bestämmelser för att uppnå det mål som uppställs i artikel 38.

Anm. Avtalet ger ingen exporträtt av ungersk pension för ungerska medborgare vid flyttning till eller vid bosättning i en medlemsstat.

Associationsrådets uppgifter anges i artiklarna 104–109.

Obs! Något beslut av associationsrådet enligt artikel 39 i avtalet har ännu inte fattats (läget september 1997).

2. Avtalet med Polen

Avtalet innehåller (artiklarna 38–39) motsvarande bestämmelser som avtalet med Ungern. Något beslut av associationsrådet har ännu inte fattats (läget september 1997).

3. Avtalet med Rumänien

Avtalet innehåller (artiklarna 39–40) motsvarande bestämmelser som avtalet med Ungern. Något beslut av associationsrådet har ännu inte fattats (läget september 1997).

4. Avtalet med Bulgarien

Avtalet innehåller (artiklarna 39–40) motsvarande bestämmelser som avtalet med Ungern. Något beslut av associationsrådet har ännu inte fattats (läget september 1997).

5. Avtalet med Slovakien

Avtalet innehåller (artiklarna 39–40) motsvarande bestämmelser som avtalet med Ungern. Något beslut av associationsrådet har ännu inte fattats (läget september 1997).

6. Avtalet med Tjeckien

Avtalet innehåller (artiklarna 38–39) motsvarande bestämmelser som avtalet med Ungern. Något beslut av associationsrådet har ännu inte fattats (läget september 1997).

7. Avtalet med Estland

Avtalstexten finns i prop. 1995/96:27. Någon allmän likabehandlingsregel avseende social trygghet finns inte.

I artikel 37 finns bestämmelser om social trygghet som berör estniska medborgare och deras familjemedlemmar som är lagligen anställda/bosatta i en medlemsstat. Bestämmelserna innefattar bl.a. sammanläggning av försäkrings- och bosättningsperioder som fullgjorts i medlemsstaterna för öppnande av rätt till pensionsförmåner, överföring av pensioner m.m. (exkl. icke-avgiftsfinansierade förmåner) till Estland och rätt till familjebidrag vid anställning/bosättning i en medlemsstat. Se artikel 37.

Jfr artikel 37.2. Estland garanterar arbetare som är medborgare i en medlemsstat och lagligen anställda/bosatta i Estland rätt till överföring av intjänad pension från Estland till en medlemsstat och rätt till familjebidrag i Estland.

Anm. Avtalet ger ingen exporträtt av estnisk pension för estniska medborgare vid flyttning till eller vid bosättning i en medlemsstat.

I artikel 38 föreskrivs att associationsrådet skall genom beslut anta lämpliga bestämmelser för att uppnå det mål som uppställs i artikel 37.

Avtalet har ännu inte trätt i kraft varför kommande beslut av associationsrådet enligt artikel 38 avvaktas.

8. Avtalet med Lettland

Avtalstexten finns i prop. 1995/96:28. Artiklarna 38–39 i avtalet är likalydande med bestämmelserna i avtalet med Estland, se ovan. Avtalet har ännu inte trätt i kraft.

9. Avtalet med Litauen

Avtalstexten finns i prop. 1995/96:29. Artiklarna 38–39 i avtalet är likalydande med bestämmelserna i avtalet med Estland, se ovan. Avtalet har ännu inte trätt i kraft.

10. Avtalet med Slovenien

Avtalstexten finns i prop. 1996/97:144. Avtalet har godkänts av riksdagen under våren 1997. Artiklarna 39–40 i avtalet är likalydande med bestämmelserna i avtalet med Estland, se ovan. Avtalet har inte trätt i kraft.

Litteraturförteckning

Propositioner och skrivelser

1991/92:170
1993/94:147
1994/95:19
1995/96:27
1995/96:28
1995/96:29
1995/96:163
1995/96:190
1996/97:41
1996/97:80
1996/97:83
1996/97:144

Betänkanden och Ds

EES – Rättsfallssamling Band 4 Fri rörlighet för personer.

EES – Rättsfallssamling Band 6 Socialpolitik, jämlikhet, social trygghet, miljö.

Ds 1993:77. EG-domstolen och jämställdheten.

Ds 1996:7. Romkonventionen – införlivande med svensk rätt av EG-konventionen om tillämplig lag på avtalsförpliktelse.

Ds 1996:72. Jämställdhet och samarbete i Central- och Östeuropa Utrikesdepartementet.

SO1992:19 Bil 16. (1993): Svenska kvinnor möter Europa. Stockholm: FD.

SOU 1992:26 (1992): Rätten till folkpension.

SOU 1993:115 (1993): Social trygghet och EES.

SOU 1993:117 (1993): EG, kvinnorna och välfärden. Social välfärd och jämställdhet mellan kvinnor och män i ett europeiskt perspektiv.

SOU 1995:77 (1995): Röster om EU:s regeringskonferens. Stockholm: UD.

SOU 1995:80 (1995): Medborgarnas EU – frihet och säkerhet? Stockholm: UD.

SOU 1995:101 (1995): Ett utvidgat EU – möjligheter och problem. Stockholm: UD.

SOU 1995:123 (1995): Subsidiaritetsprincipen i EU. Stockholm: UD.

SOU 1995:131 (1995): Enklare och effektivare – om EU:s komplexitet och maktbalanser. Stockholm: UD.

SOU 1995:132 (1995): Utvidgning och samspel. Stockholm: UD.

SOU 1996:6 (1996): Ett år med EU. Stockholm: UD.

SOU 1996:7 (1996): Av vitalt intresse. Stockholm: UD.

SOU 1996:15 (1996): Union för både öst och väst. Stockholm: UD.

SOU 1996:16 (1996): Förankring och rättigheter. Stockholm: UD.

SOU 1996:19 (1996): Sweden, the EU and the future. Stockholm: UD.

SOU 1996:24 (1996): Från Maastricht till Turin. Stockholm: UD.

SOU 1996:42 (1996): Demokrati och öppenhet. Stockholm: UD.

SOU 1996:43 (1996): Jämställdheten i EU – Spelregler och verklighetsbilder. Stockholm: UD.

SOU 1996:59 (1996): Europapolitikens kunskapsgrund. Stockholm: UD.

SOU 1996:60 (1996): Miljö och jordbruk. Stockholm: UD.

SOU 1996:61 (1996): Olika länder – olika takt. Stockholm: UD.

SOU:1996:107 (1996): Union utan gränser – konsekvenser, möjligheter, problem. Stockholm: UD.

SOU 1997:72 (1997): En lag om socialförsäkringar. Stockholm.

Europaparlamentet

A3-0112/92 (1992). Committée on Women's rights, Brussels.

Programme for the Promotion of Women's Interests. European union structural funds and community initiatives 1994–1999. Women's Rights Series E–1. Brussels: European Parliament.

Central and Eastern European Women: A Portrait. Women's Rights Series W–8. Brussels: European Parliament.

Europeiska kommissionen

Den inre marknadens följd och effektivitet. Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet. KOM(96) 520 slutlig, 30.10.1996. Luxemburg: byrån för Europeiska gemenskapens officiella publikationer.

Fjärde handlingsprogrammet för jämställdhet mellan kvinnor och män (1996–2000). KOM(95) 382 slutlig.

Pre-feasibility study on the possible establishment of a European migratory observatory. (1994) Luxembourg: Office for the Official Publications of the European Communities.

Proposal for Guidelines for member States Employment Policies 1998. Commission Communication. October 1997. Brussel.

25 Years of Regulation (EEC) No. 1408/71 on Social Security for Migrant Workers – A Conference Report. Stockholm: Swedish National Social Insurance Board & European Commission.

Agenda 2000. 1. For a Stronger and Wider Union. COM(97) 2000 final. July 1997. Bryssels.

Agenda 2000. 2. The Challenge of Enlargement COM(97) 2000 final. July 1997. Bryssels.

Commission Opinion on Bulgaria's Application for membership in the European Union COM(97) 2008 final,

Commission Opinion on the Czech Republic's Application for membership in the European Union COM(97) 2009 final,

Commission Opinion on Estonia's Application for membership in the European Union COM(97) 2006 final,

Commission Opinion on Hungary's Application for membership in the European Union COM(97) 2001 final,

Commission Opinion on Latvia's Application for membership in the European Union COM(97) 2005 final,

Commission Opinion on Lithuania's Application for membership in the European Union COM(97) 2007 final,

Commission Opinion on Poland's Application for membership in the European Union COM(97) 2002 final,

Commission Opinion on Romania's Application for membership in the European Union COM(97) 2003 final,

Commission Opinion on Slovakia's Application for membership in the European Union COM(97) 2004 final,

Commission Opinion on Slovenia's Application for membership in the European Union COM(97) 2010 final.

Internationella organisationer

Estonian Human Development Report 1997: UNDP.

Public Expenditure Review Update. Tallinn: World Bank.

Suggestions for Improvement of the Social Tax Collection Rate. European Union, PHARE, Social Sector Programme Latvia.

Lithuanian Development Report 1996. UNDP.

From Plan to Market. World Development Report 1996. The World Bank: Oxford, Oxford University Press.

The State in a Changing World. World Development Report 1997. The World Bank: Oxford, Oxford University Press.

World Bank (1996): Hungary – Poverty and Social Transfers. Washington D C: World Bank;

– (1994): Slovakia – Restructuring for Recovery. Washington D C: World Bank.

Trends in International Migration. Annual Report 1996. OECD 1997.

OECD Economic Surveys: Poland 1997. Paris: OECD.

International Labour Office: Minimum Wages in Central and Eastern Europe: from protection to destitution. Budapest: Central European University Press.

Social Security Programs Throughout the World 1997. Washington D.C.: Social Security Administration (jämte tidigare årgångar av denna publikation).

ISSA (1997): Meeting for Directors and Senior Managers of Social Security Organizations in Central and Eastern Europe – Papers of the Meeting in Bratislava, Slovak Republic, 20–22 May 1997. Geneva: International Social Security Association;

– (1994): Restructuring Social Security in Central and Eastern Europe: A Guide to Recent Developments, Policy Issues and Options. Geneva: International Social Security Association,

– The Financing of Social Insurance in Central and Eastern Europe. European Series No. 23. Geneva: International Social Security Association.

Litteratur

Aasland, A. (ed) (1996): Latvia: The Impact of the Transformation – the Norbalt Living Conditions Project. Oslo: Fafo.

Ahlberg K., Bruun N. (1996): Kollektivavtal i EU. Om allmängiltiga avtal och social dumping. Skriftserien nr 52. Stockholm: Juristförlaget, Norstedts Juridik.

Alestalo, M (1992): "Convergence or divergence: a long-term perspective on Western Europe". Paper presented at the Polish-Finnish Seminar on The Transformation in Europe: Societal Consequences. Lathis (mimeo).

- Allardt, E. (1986): "The Scandinavian Welfare Model" in R. Rose & R. Shiratori (eds) *The Welfare State East and West*. Oxford: Oxford U P.
- Ambjörnsson, R. (1997): "East and West. On the Construction of a European Identity" in Peterson (red) *Cultural Crossroads in Europe*. Stockholm: Forskningsrådsnämnden. (FRN-report no. 97:3).
- Andersson, C. & Lindahl, R. (1992): *Europaparlamentet*. Stockholm: SNS.
- Baldwin R. E. (1994): *Towards an Integrated Europe*. Centre for Economic Policy Research. London.
- Baldwin, P. (1997): "State and Citizenship in the Age of Globalization" in A Föllesdal & P Koslowski (eds) *Restructuring the Welfare State?* Berlin: Springer.
- Barr, N. (1997): "Pension Reform in Central and Eastern Europe: Some Comments". Comments to be delivered at the Fifth Central European Forum *The Politics of Welfare: Between Government and Local Initiative*, Vienna 24–26 Oct.;
- (ed) (1994): *Labour Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe: The Transition and Beyond*. Oxford: Oxford U P.
- Bernitz U. (1994): *Europarättens grunder*.
- Blanpain R., Nyström B. (1995): *EG/EU arbetsrätt och arbetsmarknad*.
- Boje, T. & Olsson Hort, S.E. (1993): *Scandinavia in a New Europe*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Boni, M. (1997): "Social Partnership in Solving Unemployment Problems on the Local Level". Paper delivered at the Fifth Central European Forum *The Politics of Welfare: Between Government and Local Initiative*, Vienna 24–26 Oct. (mimeo).
- Borish, M. & Noël, M. (1996): *Private Sector Development During Transition – the Visegrad Countries*. Washington D.C.: World Bank.
- Chu, K–Y & Gupta, S (1993): "Protecting the Poor: Social Safety Nets During Transition" *Finance & Development* Vol. 30 Nr. 2 ss. 24–27.

Ciumageanu, O. (1997): "Social Policy in Rumania" Paper presented at the Central European University International Seminar "The Future of the Welfare State in Post-Communist Europe" Prague April 24-26.

Commander S., Corelli F. (ed) (1995): Unemployment, Restructuring, and the Labour Market in Eastern Europe and Russia. Washington: EDI Development Studies. The World Bank.

Czeh, T (1997): "The Principle of Subsidiarity and the Transition of the Welfare States in Central and Eastern Europe" in A. Föllesdal & P. Koslowski (eds) *Restructuring the Welfare State?* Berlin: Springer.

Daly M. (1997): *Social Security, Gender and the Equality in the European Union*. Report to the European Commission, Unit of Equal Opportunity. Bryssels.

Deakon, B (ed) (1992): *The New Eastern Europe – Social Policy: Past, Present and Future*. Sage, London.

Dietz, J. (1996): *Putting the Past Behind. A Review of Living Conditions on the Eastern Baltic Rim*. Oslo: Common Security Forum.

Domander M. (1996): *Från öst till väst – tidsbegränsad migration från Ryssland och Baltikum till de nordiska länderna*. TemaNord 1996:547 Köpenhamn: Nordiska ministerrådet.

DUPI (1997): *Europaeisk stabilitet – EU's utvidelse med de central- og osteuropeiske lande*. Köpenhamn: Dansk Utrikespolitisk Institut.

Estonian Labour Force Survey 1995. (1997) Tallinn: Statistical Office of Estonia.

European Institute for Social Security Yearbook 1995.

Eyal, G., Szelenyi, I. & Townsley, E. (1997): "The Theory of Post-Communist Managerialism" i *New Left Review* nr 222.

Falkner, G (1997): "The Treaty on European Union and its revision: Sea-change or empty shell for European social policies?". Paper presented at the ECPR Round Table on the "Survival of the Welfare State", Bergen Sept. 18-21.

Ferge, Z. (1997): "The Actors of the Hungarian Pension Reform". Paper delivered at the Fifth Central European Forum The Politics of Welfare: Between Government and Local Initiative, Vienna 24-26 Oct. (mimeo).

Fiedler A. m fl. The Impact of the Single Euroepan Market on the Deve-
lopment of Women's Employment. V/1734/96-EN. European commission
Directorate-General V. Equal Opportunities Unit.

Flora, P. (1986): "Introduction" in Growth to Limits – The Western
European Welfare Since World War II. Berlin & New York: Aldine de
Gruyter.

Gilbert, N. (1992): "From entitlements to Incentives: the changing philo-
sophy of social protection", International Social Security Review no 3.

Godfrey, M & Richards, P (1997): Employment policies and programmes in
Central and Eastern Europe. Geneva: International Labour Office.

Gowan, P & P Anderson (eds) (1997): The Debate on Europe. London:
Verso.

Grogarard, J (1996): Estonia in the Grip of Change – the Norbalt Living
Conditions Project. Oslo: Fafo.

Götting, U (1994): "Destruction, adjustment and innovation: Social Policy
transformation in Eastern and Central Europe". Journal of European Social
Policy, Vol. 4 No. 3 pp. 181–200.

Hankiss, E (1990): East European Alternatives. Oxford: Oxford U P.

Hantrais, L (1995): Social Policy in the European Union. London: Mac-
Millan.

Hansen, E: Coping with it: St. Petersburg and Kaliningrad Facing Reform
– the Norbalt Living Conditions Project. Oslo: Fafo.

Hausner, J. (1997): "Security Through Diversity - Conditions for the
Successful Reform of the Pension System in Poland". Paper delivered at
the Fifth Central European Forum The Politics of Welfare: Between
Government and Local Initiative, Vienna 24–26 Oct. (mimeo).

Heinsohn, G. & Steiger, O. (1985): "Pengar, produktivitet och otrygghet under kapitalism och socialism" i Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia nr 31–32.

Hroch, J. (1997): "The Nation-Forming Process under Conditions of the Ottoman and Habsburg Empires" in Peterson (red) Cultural Crossroads in Europe. Stockholm: Forskningsrådsnämnden. (FRN-report no. 97:3).

Jacobs T.J.M., Zeijen H. (1993): European Labour Law and Social Policy:

Kandolin I. (1996): Pay Differentials between Men and Women. Östeuropaforskning 3(1996) 3–4: Special issue. Women and Transition. The Case of Estonia: Finnish Society of Russian and East European Studies.

Knudsen, K: Lithuania in a Period of Transition – the Norbalt Living Coinditions Project. Oslo: Fafo.

Konrad G. & Szelenyi, I. (1978): The Intellectuals on the Road to Class Power. New York.

Kopits, G (1993): "Reforming Social Security Systems" Finance & Development Vol. 30 Nr 2 ss. 21–23.

Korpi, W & Palme, J (1997): The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in Western Countries. Stockholm: Institute for Social Research (Working Paper 3/1997);

– (1993): "Socialpolitik, kris och reformer: Sverige i internationell belysning" i SOU 1993:16 Bilagedel 2. Stockholm: Finansdepartementet.

Kosonen, P. (ed) (1992): Changing Europe and Comparative Research. Helsinki: Academy of Finland.

Ksiezopolski, M & Supinska, J (1997): "Social Policy in Poland in the Nineties – the transformation Act Two". Paper presented at the Central European University International Seminar "The Future of the Welfare State in Post-Communist Europe" Prague April 24–26.

Kuhnle, S (1996): "The Welfare State in a European Perspective". Paper presented at the Nordic-Asian Conference on Welfare State Developments, Tokyo Oct. 14–17;

– "Norge i möte med Europa" i Aksel Hatland m fl Den norske velferdstat. Oslo: Ad Notam.

Kvapilova, E (1997): "Social Policy in Slovakia". Paper presented at the Central European University International Seminar "The Future of the Welfare State in Post-Communist Europe" Prague April 24–26.

Kvinna i Europa – Om EG och jämställdheten Fakta Europa 1993:3.

Latvian women and men: Statistical portrait. (1997) Riga: Central Statistical Bureau of Latvia.

Layard R., Blanchard O., Bornbusch R., Krugman P. (1994): Invandringen från Öst. Stockholm: SNS.

Leppik, L (1997a): "Social Security in Estonia". Tallinn: National Social Insurance Board (mimeo).

af Malmberg, M. (1995): "Historiska perspektiv på EU:s östutvidgning" i SOU 1995:132.

Medaiskis, T (1995): "The Reforms of Pensions in Lithuania" in Proceedings from the International Conference on the Implementation of Financially Reliable Systems in Social Insurance. Riga: Aka-print.

Meulders D. (1996): Women and the five Essen Points. European seminar Women and Work in Europe. Integration between labour policies and Equal Opportunities. Turin: ILO.

Milewich, L (1995): "Attempts of organizing stable financial systems of social security in Poland" in Proceedings from the International Conference on the Implementation of Financially Reliable Systems in Social Insurance. Riga: Aka-print.

Männik, G (1995): "Estonia's National Social Security System 1994" in Proceedings from the International Conference on the Implementation of Financially Reliable Systems in Social Insurance. Riga: Aka-print.

National Report of Estonia (1995): Estonian women in a changing society. The fourth world conference on women "Action for equality development and peace".

National Report on the Situation of Women in Latvia (1995) Latvian National Preparatory Committee for the UN Fourth Conference on Women Beijing, 4–15 September 1995.

National Report for the Fourth UN World Conference on Women in Beijing (1995): Women in Lithuania. Vilnius.

National Report to the Fourth United Nations World Conference on Women (Beijing, 4–15 September 1995) Warsaw August 1995.

Narusk A. (1996): Gendered Outcomes of the Transition in Estonia. *Östeuropaforskning* 3(1996) 3–4: Special issue. Women and Transition. The Case of Estonia: Finnish Society of Russian and East European Studies.

Nielsen R. (1992): *EF-arbejdsret*. 2 rev. udgave. Köpenhamn: Jurist och Ökonombundets forlag.

Nielsen R., Szyszczak E. (1993): The Social Dimension of the European Community;

Nordheim Nielsen, F (1997): Non-contributory benefits in Political Accomodation and Nation-Building. Paper presented at the 6th Baltic Conference on Social Security. Stockholm June 24–26 (mimeo).

Offe, C (1993): "The Politics of Social Policy in East European Transformations: Antecedents, Agents and Agenda of Reform", *Social Research*, Vol. 60, No. 4 pp. 1–36.

Olofsson, G (1998): *Stat, marknad och socialpolitik – essäer i välfärdsstatens sociologi*. Lund: Arkiv (under utgivning).

Peterson, M. (red) (1997): *Cultural Crossroads in Europe*. Stockholm: Forskningsrådsnämnden.

Potucek, M (1997): "Theory and Practice of Czeck Social Policy". Paper presented at the Central European University International Seminar "The Future of the Welfare State in Post-Communist Europe" Prague April 24–26;

– & Radicová, I. (1997): Two Social Policies out of one: the Czeck and Slovak Example. Paper presented at the ISA RC19 Meeting "Welfare State Challenge, Marginalization and Povert", Copenhagen, August 21–24 1997.

Purvaneckiené G.(1995): Women in Lithuanian Society. Vilnius: UNDP.

Ringen, S & Wallace, C (eds): Social Reform in East–Central Europe: New Trends in Transition. Vol III. Prag: Trevor Top.

Riksrevisionsverket (1997): Arbetsmarknadspolitiska åtgärder–effektivt styrmedel mot könsuppdelning på arbetsmarknaden? RRV 1997:45. Stockholm: Riksrevisionsverket.

Ritenis, J (1995): Implementation of Financially Reliable System in Latvian Social Insurance" in Proceedings from the International Conference on the Implementation of Financially Reliable Systems in Social Insurance. Riga: Aka–print.

Rona-Tas, A (1994): "The First Shall Be the Last? Entrepreneurship and Communist Cadres in the Transition from Socialism" i American Journal of Sociology. Vol. 100 Nr 1 ss. 40–69.

Rothstein, B (1997): The Future of the Universal Welfare State. Paper presented at the ECPR Round Table on the "Survival of the Welfare State", Bergen Sept. 18–21.

Rys, V. (1997): "From the Communist Welfare State to Social Benefits of Market Economy: The Determinants of Social Reform in Central Europe. Paper presented at the ISA RC19 Meeting "Welfare State Challenge, Marginalization and Povert", Copenhagen, August 21–24 1997;

– (1995): "Social Security Developments in Central Europe: A Return to Reality" in Czeck Sociological Review Vol. X No. 2,

– (1993): "Social Security Reform in Central Europe: Issues and Perspectives" in Journal of European Social Policy Vol 3. No. 3.

Sainsbury, D (1996): Gender, Equality and the Welfare State. Cambridge: Cambridge University Press.

Scherman, K G (1997): The Stockholm Initiative. Paper presented at the 6th Baltic Conference on Social Security. Stockholm June 24–26 (mimeo)

- Sirovátka, T. (1997): Social and Economic Factors of Labour Market Marginalization in the Czeck Republic. Paper presented at the ISA RC19 Meeting "Welfare State Challenge, Marginalization and Povert", Copenhagen, August 21–24 1997.
- Standing, G. (1996): "Social Protection in Central and Eastern Europe: a Tale of Slipping Anchors and Torn Safety Nets" in G Esping-Andersen (ed) Welfare States in Transition – National Adaptations in Global Economies. London: Sage.
- Staniszki, J. (1991): The Dynamics of Breakthrough in Eastern Europe: The Polish Experience. Berkeley: University of California Press.
- Stark, D (1996): "Recombinant Property in East European Capitalism" i American Journal of Sociology Vol. 101 nr. 4 ss. 993–1027.
- Suda, Z (ed) The Globalization of Labor Markets. Prag: PDA Press.
- Szeman, Z (1997): "Social Policy in Hungary". Paper presented at the Central European University International Seminar "The Future of the Welfare State in Post-Communist Europe" Prague April 24–26.
- Therborn, G (1997): "Multiculturalism in East Central Europe in European Modernity" and "Lessons of Multicultural Milieux" in Peterson (red) Cultural Crossroads in Europe. Stockholm: Forskningsrådsnämnden. (FRN-report no. 97:3).
- Thuen, A & Beier Sorensen, O. (1996): "Project 502: Creation of a Legal Framework for the Introduction of Individualized Accounts. Farum: European Union, PHARE, Social Sector Programme Latvia.
- Venturini, p (1992): 1992: The European Social Dimension. Brussels: Commission of the European Communities.
- Walder, A (1995): "Career Mobility and the Communist Political Order" i American Sociological Review Vol. 60 Nr. 3 ss. 309–28.

Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan – steg för steg. U.
2. Inkomstskattelag, del I-III. Fi.
3. Fastighetsdataregister. Ju.
4. Förbättrad miljöinformation. M.
5. Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. A.
6. Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonfrågor. K.
7. Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring på sex förvaltningsområden. Fi.
8. Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. S.
9. Flexibel förvaltning. Förändring och verksamhetsanpassning av statsförvaltningens struktur. Fi.
10. Ansvar för valutapolitiken. Fi.
11. Skatter, miljö och sysselsättning. Fi.
12. IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från en hearing anordnad av IT-kommissionen den 18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. K.
13. Regionpolitik för hela Sverige. N.
14. IT i kulturens tjänst. Ku.
15. Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik. Fi.
16. Att utveckla industriforskningsinstitut. N.
17. Skatter, tjänster och sysselsättning. + Bilagor. Fi.
18. Granskning av granskning. Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. Fi.
19. Bättre information om konsumentpriser. In.
20. Konkurrenslagen 1993-1996. N.
21. Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. U.
22. Aktiebolagets kapital. Ju.
23. Digital demokr@ti. Ett seminarium om Teknik, demokrati och delaktighet den 8 november 1996 anordnat av Folkområdesutredningen, IT-kommissionen och Kommunikationsforskningsberedningen. IT-kommissionens rapport 2/97. K.
24. Valfärd i verkligheten – Pengar räcker inte. S.
25. Svensk mat – på EU-fat. Jo.
26. EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. Jo.
27. Kontroll Reavinst Värdepapper. Fi.
28. I demokratins tjänst. Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos. Fi.
29. Barnpornografifrågan. Innehavskriminalisering m.m. Ju.
30. Europa och staten. Europeiserings betydelse för svensk statsförvaltning. Fi.
31. Kristallkulan – tretton röster om framtiden. IT-kommissionens rapport 3/97. K.
32. Följdagstiftning till miljöbalken. M.
33. Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete. Fi.
34. Övervakning av miljön. M.
35. Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. K.
36. Bekämpande av penningtvätt. Fi.
37. Ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. U.
38. Myndighet eller marknad. Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. Fi.
39. Integritet Offentlighet Informationsteknik. Ju.
40. Unga och arbete. In.
41. Staten och trossamfunden Rättslig reglering – Grundlag – Lag om trossamfund – Lag om Svenska kyrkan. Ku.
42. Staten och trossamfunden Begravningsverksamheten. Ku.
43. Staten och trossamfunden Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven. Ku.
44. Staten och trossamfunden Svenska kyrkans personal. Ku.
45. Staten och trossamfunden Stöd, skatter och finansiering. Ku.
46. Staten och trossamfunden Statlig medverkan vid avgiftsbetalning. Ku.
47. Staten och trossamfunden Den kyrkliga egendomen. Ku.
48. Arbetsgivarpolitik i staten. För kompetens och resultat. Fi.
49. Grundlagsskydd för nya medier. Ju.
50. Alternativa utvecklingsvägar för EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Jo.
51. Brister i omsorg – en fråga om bemötande av äldre. S.
52. Omsorg med kunskap och inlevelse – en fråga om bemötande av äldre. S.
53. Avskaffa reklamskatten! Fi.
54. Ministern och makten. Hur fungerar ministerstyre i praktiken? Fi.
55. Staten och trossamfunden. Sammanfattningarna av förslagen från de statliga utredningarna. Ku.
56. Folket som rådgivare och beslutsfattare. + Bilaga 1 och 2. Ju.
57. I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten. Fi.
58. Personaluthyrning. A.
59. Svenskhemmet Voksenåsens förvaltningsform. Ku.
60. Betal-TV inom Sveriges Television. Ku.

Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

61. Att växa bland betong och kojor.
Ett delbetänkande om barns och ungdomars
uppväxtvillkor i storstädernas utsatta områden från
Storstadskommittén. S.
 62. Rosor av betong.
En antologi till delbetänkandet Att växa bland
betong och kojor från Storstadskommittén. S.
 63. Sverige inför epokskiftet.
IT-kommissionens rapport 5/97. K.
 64. Samhall. En arbetsmarknadspolitisk åtgärd
+ Bilagedel. A
 65. Polisens register. Ju.
 66. Statsskuldpolitiken. Fi.
 67. Återkallelse av uppehållstillstånd. UD.
 68. Grannlands-TV i kabelnät. Ku.
 69. Besparingar i stort och smått. U.
 70. Totalförsvaret och frivilligorganisationerna
– uppdrag, stöd och ersättning. Fö.
 71. Politik för unga.
+ 2 st bilagor. In.
 72. En lag om socialförsäkringar. S.
 73. Inför en svensk policy om säker elektronisk
kommunikation. Referat från ett seminarium
anordnat av IT-kommissionen, Närings- och
handelsdepartementet och SEIS den 11 december
1996. IT-kommissionens rapport 6/97. K.
 74. EU:s jordbrukspolitik, miljön och regional
utveckling. Jo.
 75. Bosättningsbegreppet. Skatterättsliga regler för
fysiska personer. Fi.
 76. Invandrare i vård och omsorg
– en fråga om bemötande av äldre. S.
 77. Uppföljning av inkomstskattelagen. Fi.
 78. Medelsförvaltning i kommuner och landsting. In.
 79. Försäkringsmäklare. En lagöversyn av
Försäkringsmäklarutredningen. Fi.
 80. Reformerad stabsorganisation. Fi.
 81. Allmännyttiga bostadsföretag.
+ Bilaga. In.
 82. Lika möjligheter. In.
 83. Om makt och kön – i spåren av offentliga
organisationers omvandling. A.
 84. En hållbar kemikaliepolitik. M.
 85. Förmån efter inkomst – Samordnat inkomst
begrepp för bostadsstöden och nya
kvalifikationsregler för rätt till
sjukpenninggrundande inkomst. S.
 86. Punktskattekontroll av alkohol, tobak och
mineralolja, m.m. Fi.
 87. Kvinnor, män och inkomster.
Jämställdhet och oberoende. A.
 88. Upphandling för utveckling. N.
 89. Handeln med skrot och begagnade varor. N.
 90. Ändrad organisation för det statliga plan-, bygg-
och bostadsväsendet. In.
 91. Jaktens villkor – en utredning om vissa jaktfrågor.
Jo.
 92. Medieföretag i Sverige – Ägande och
strukturförändringar i press, radio och TV. Ku.
 93. Hantering av fel i utjämnningssystemet för
kommuner och landsting. In.
 94. Konkurrensneutralt transportbidrag. N.
 95. Forum för världskultur
– en rapport om ett rikare kulturliv. Ku.
 96. Lokalförsörjning och fastighetsägande.
En utvärdering av statens fastighetsorganisation.
Fi.
 97. Skydd av skogsmark. Behov och kostnader. M.
 98. Skydd av skogsmark. Behov och kostnader.
Bilagor. M.
 99. En ny vattenadministration. Vatten är livet. M.
 100. Nya samverkansformer inom den sjöhistoriska
museiverksamheten. Ku.
 101. Behandling av personuppgifter om
totalförsvarspliktiga. Fö.
 102. Mat & Miljö. Svensk strategi för EU:s
jordbruk i framtiden. Jo.
 103. Rapport med förslag om sändningsorter. Ku.
 104. Polis i fredens tjänst. UD.
 105. Agenda 21 i Sverige.
Fem år efter Rio – resultat och framtid. M.
 106. En fond för unga konstnärer. Ku.
 107. Den nya gymnasieskolan
– problem och möjligheter. U.
 108. Att lämna skolan med rak rygg – Om rätten till
skriftspråket och om förskolans och skolans
möjligheter att förebygga och möta läs- och
skrivsvårigheter. U.
 109. Myndighetsansvaret för transport av farligt
gods. Fö.
 110. Säkrare obligationer? Fi.
 111. Branschsanering - och andra metoder mot
ekobrott. Ju.
 112. En samordnad militär skolorganisation.
 113. Mot halva makten – elva historiska essäer om
kvinnors strategier och mäns motstånd. A.
 114. Styrsystem och jämställdhet. Institutioner i
förändring och könsmaktens framtid. A.
 115. Ljusnande framtid eller ett långt farväl?
Den svenska välfärdsstaten i jämförande
belysning. A.
 116. Barnets bästa i främsta rummet. FN:s konvention
om barnets rättigheter förverkligas i Sverige. S.
 116. Barnets bästa – en antologi. S.
-

Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

117. Nobelcenter i Stockholm – ett informations- och aktivitetssentrum kring naturvetenskap, kultur och samhälle. Ku.
118. Delade städer. S.
119. En tydligare roll för hälso- och sjukvården i folkhälsoarbetet. S.
120. Vuxenpedagogik i Sverige. Forskning, utbildning, utveckling. En Kartläggning. U.
121. Skolfrågor – Om skola i en ny tid. U.
122. Rättigheter i luftfartyg. K.
123. Ett effektivare näringsförbud. N.
124. IT-kommissionens hearing om den nya medie- och programvaruindustrin. Andrakammarsalen, Riksdagen, 1997-06-16. K.
125. Ett svenskt investerarskydd. Fi.
126. Bilen, miljön och säkerheten. Fi.
127. Straffansvar för juridiska personer. Del A+B. Ju.
128. Verkställighet och kontroll i utlänningsärenden. UD.
129. Kollektivtrafik i tid + Bilaga. K.
130. Effektivare statlig inköpsamordning. Fi.
131. Lag om premiepension. Fi.
132. Antimicrobial Feed Additives. Jo.
133. Antimikrobiella fodertillsatser (sammandrag). Jo.
134. Förtroendemännainflytande – ökad kvalitet och rättssäkerhet. S.
135. Ledare, makt och kön. A.
136. Kvinnors och mäns löner – varför så olika? A.
137. Glastak och glasväggar? Den könssegregerade arbetsmarknaden. A.
138. Familj, makt och jämställdhet. A.
139. Hemmet, barnen och makten. Förhandlingar om arbete och pengar i familjen. A.
140. Fonogramersättning. Ku.
141. Boken i tiden. Ku.
142. Högkostnadsskydd mot sjuklönekostnader. S.
143. Större EU – säkrare Europa. UD.
144. Försvarets fastigheter.
Former för en kostnadseffektiv och verksamhetsinriktad förvaltning. Fi.
145. Förvalta med miljöansvar. Statsförvaltningens arbete för ekologisk hållbarhet. M.
146. Grunddata – i samhällets tjänst. Fi.
147. Barns bilder av åldrande
– en fråga om bemötande av äldre. S.
148. Utbildningskanalen. U.
149. Miljön i ett utvidgat EU. M.
150. EU:s jordbrukspolitik och östutvidgning. Jo.
151. Food and the environment, Swedish strategy for the future of EU agriculture. Jo.
152. Uppehållstillstånd på grund av anknytning. UD.
153. Arbetskraftens fria rörlighet – trygghet och jämställdhet + Bilagedel. A.
-

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Fastighetsdataregister. [3]
- Aktiebolagets kapital. [22]
- Barnpornografifrågan.
- Innehavskriminalisering m.m. [29]
- Integritet Offentlighet Informationsteknik. [39]
- Grundlagsskydd för nya medier. [49]
- Folket som rådgivare och beslutsfattare.
+ Bilaga 1 och 2. [56]
- Polisens register. [65]
- Branschsanering - och andra metoder mot ekobrott. [111]
- Straffansvar för juridiska personer. Del A+B. [127]

Utrikesdepartementet

- Återkallelse av uppehållstillstånd. [67]
- Polis i fredens tjänst. [104]
- Verkställighet och kontroll i utlänningsärenden. [128]
- Större EU – säkrare Europa. [143]
- Upphållstillstånd på grund av anknytning. [152]

Försvarsdepartementet

- Totalförsvaret och frivilligorganisationerna
– uppdrag, stöd och ersättning. [70]
- Behandling av personuppgifter om
totalförsvarspliktiga. [101]
- Myndighetsansvaret för transport av farligt gods. [109]
- En samordnad militär skolorganisation. [112]

Socialdepartementet

- Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. [8]
- Välfärd i verkligheten – Pengar räcker inte. [24]
- Brister i omsorg
– en fråga om bemötande av äldre. [51]
- Omsorg med kunskap och inlevelse
– en fråga om bemötande av äldre. [52]
- Att växa bland betong och kojor.
Ett delbetänkande om barns och ungdomars
uppväxtvillkor i storstädernas utsatta områden från
Storstadskommittén. [61]
- Rosor av betong.
En antologi till delbetänkandet Att växa bland
betong och kojor från Storstadskommittén. [62]
- En lag om socialförsäkringar. [72]
- Invandrare i vård och omsorg
– en fråga om bemötande av äldre. [76]
- Förmån efter inkomst – Samordnat inkomstbegrepp
för bostadsstöden och nya kvalifikationsregler för
rätt till sjukpenninggrundande inkomst. [85]
- Barnets bästa i främsta rummet. FN:s konvention
om barnets rättigheter förverkligas i Sverige. [116]

- Barnets bästa – en antologi. [116]
- Delade städer. [118]
- En tydligare roll för hälso- och sjukvården i
folkhälsoarbetet. [119]
- Förtroendemännainflytande – ökad kvalitet och
rättssäkerhet. [134]
- Höggkostnadsskydd mot sjuklönekostnader. [142]
- Barns bilder av äldre
– en fråga om bemötande av äldre. [147]

Kommunikationsdepartementet

- Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsspår. [6]
- IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från
en hearing anordnad av IT-kommissionen den
18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. [12]
- Digital demokrati. Ett seminarium om Teknik,
demokrati och delaktighet den 8 november 1996
anordnat av Folkomröstningsutredningen, IT-
kommissionen och Kommunikationsforsknings-
beredningen. IT-kommissionens rapport 2/97. [23]
- Kristallkulan – tretton röster om framtiden.
IT-kommissionens rapport 3/97. [31]
- Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. [35]
- Sverige inför epokskiftet.
IT-kommissionens rapport 5/97. [63]
- Inför en svensk policy om säker elektronisk
kommunikation. Referat från ett seminarium anordnat av
IT-kommissionen, Närings- och handelsdepartementet
och SEIS den 11 december 1996.
IT-kommissionens rapport 6/97. [73]
- Rättigheter i luftfartyg. [122]
- IT-kommissionens hearing om den nya medie- och
programvaruindustrin. Andrakammarsalen,
Riksdagen, 1997-06-16. [124]
- Kollektivtrafik i tid + Bilaga. [129]

Finansdepartementet

- Inkomstskattelag, del I-III. [2]
- Byråkratien i backspeglens. Femtio år av förändring på sex
förvaltningsområden. [7]
- Flexibel förvaltning. Förändring och verksam-
hetsanpassning av statsförvaltningens struktur. [9]
- Ansvar för valutapolitiken. [10]
- Skatter, miljö och sysselsättning. [11]
- Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt
och problematik. [15]
- Skatter, tjänster och sysselsättning.
+ Bilagor. [17]
- Granskning av granskning.
Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. [18]

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Kontroll Reavinst Värdepapper. [27]
I demokratis tjänst. Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos. [28]
Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning. [30]
Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete. [33]
Bekämpande av penningtvätt. [36]
Myndighet eller marknad.
Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. [38]
Arbetsgivarpolitik i staten.
För kompetens och resultat. [48]
Avskaffa reklamskatten! [53]
Ministern och makten.
Hur fungerar ministerstyre i praktiken? [54]
I medborgarnas tjänst.
En samlad förvaltningspolitik för staten. [57]
Statsskuldpolitiken. [66]
Bosättningsbegreppet. Skatterättsliga regler för fysiska personer. [75]
Uppföljning av inkomstskattelagen. [77]
Försäkringsmäklare. En lagöversyn av Försäkringsmäklarutredningen. [79]
Reformerad stabsorganisation. [80]
Punktskattekontroll av alkohol, tobak och mineralolja, m.m. [86]
Lokalförsörjning och fastighetsägande.
En utvärdering av statens fastighetsorganisation. [96]
Säkrare obligationer? [110]
Ett svenskt investerarskydd. [125]
Bilen, miljön och säkerheten. [126]
Effektivare statlig inköpsamordning. [130]
Lag om premiepension. [131]
Försvarets fastigheter.
Former för en kostnadseffektiv och verksamhetsinriktad förvaltning. [144]
Grunddata – i samhällets tjänst. [146]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan – steg för steg. [1]
Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. [21]
Ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. [37]
Besparingar i stort och smått. [69]
Den nya gymnasieskolan
– problem och möjligheter. [107]
Att lämna skolan med rak rygg – Om rätten till skriftspråket och om förskolans och skolans möjligheter att förebygga och möta läs- och skrivsvårigheter. [108]

Vuxenpedagogik i Sverige. Forskning, utbildning, utveckling. En Kartläggning. [120]
Skolfrågor – Om skola i en ny tid. [121]
Utbildningskanalen. [148]

Jordbruksdepartementet

Svensk mat – på EU-fat. [25]
EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. [26]
Alternativa utvecklingsvägar för EU:s gemensamma jordbrukspolitik. [50]
EU:s jordbrukspolitik, miljön och regional utveckling. [74]
Jaktens villkor – en utredning om vissa jaktfrågor. [91]
Mat & Miljö. Svensk strategi för EU:s jordbruk i framtiden. [102]
Antimicrobial Feed Additives. [132]
Antimikrobiella fodertillsatser (sammandrag). [133]
EU:s jordbrukspolitik och östutvidgning. [150]
Food and the environment, Swedish strategy for the future of EU agriculture. [151]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. [5]
Personaluthyrning. [58]
Samhall. En arbetsmarknadspolitisk åtgärd + Bilagedel. [64]
Om makt och kön – i spåren av offentliga organisationers omvandling. [83]
Kvinnor, män och inkomster.
Jämställdhet och oberoende. [87]
Mot halva makten – elva historiska essäer om kvinnors strategier och mäns motstånd. [113]
Styrsystem och jämställdhet. Institutioner i förändring och könsmaktens framtid. [114]
Ljusnande framtid eller ett långt farväl?
Den svenska välfärdsstaten i jämförande belysning. [115]
Ledare, makt och kön. [135]
Kvinnors och mäns löner – varför så olika? [136]
Glastak och glasväggar? Den könssegregerade arbetsmarknaden. [137]
Familj, makt och jämställdhet. [138]
Hemmet, barnen och makten. Förhandlingar om arbete och pengar i familjen. [139]
Arbetskraftens fria rörlighet – trygghet och jämställdhet + Bilagedel. [153]

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Kulturdepartementet

- IT i kulturens tjänst. [14]
- Staten och trossamfunden
- Rättslig reglering
 - Grundlag
 - Lag om trossamfund
 - Lag om Svenska kyrkan. [41]
- Staten och trossamfunden
- Begravningsverksamheten. [42]
- Staten och trossamfunden
- Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven. [43]
- Staten och trossamfunden
- Svenska kyrkans personal. [44]
- Staten och trossamfunden
- Stöd, skatter och finansiering. [45]
- Staten och trossamfunden
- Statlig medverkan vid avgiftsbetalning. [46]
- Staten och trossamfunden
- Den kyrkliga egendomen. [47]
- Staten och trossamfunden. Sammanfattningarna av förslagen från de statliga utredningarna. [55]
- Svenskhemmet Voksenåsens förvaltningsform. [59]
- Betal-TV inom Sveriges Television. [60]
- Grannlands-TV i kabelnät. [68]
- Medieföretag i Sverige – Ägande och strukturförändringar i press, radio och TV. [92]
- Forum för världskultur
 - en rapport om ett rikare kulturliv. [95]
- Nya samverkansformer inom den sjöhistoriska museiverksamheten. [100]
- Rapport med förslag om sändningsorter. [103]
- En fond för unga konstnärer. [106]
- Nobelcenter i Stockholm – ett informations- och aktivitetscentrum kring naturvetenskap, kultur och samhälle. [117]
- Fonogramersättning. [140]
- Boken i tiden. [141]

Närings- och handelsdepartementet

- Regionpolitik för hela Sverige. [13]
- Att utveckla industriforskningsinstitutet. [16]
- Konkurrenslagen 1993-1996. [20]
- Upphandling för utveckling. [88]
- Handeln med skrot och begagnade varor. [89]
- Konkurrensneutralt transportbidrag. [94]
- Ett effektivare näringsförbud. [123]

Inrikesdepartementet

- Bättre information om konsumentpriser. [19]
- Unga och arbete. [40]
- Politik för unga.
 - + 2 st bilagor. [71]
- Medelsförvaltning i kommuner och landsting. [78]
- Allmännyttiga bostadsföretag.
 - + Bilaga. [81]
- Lika möjligheter. [82]
- Ändrad organisation för det statliga plan-, bygg- och bostadsväsendet. [90]
- Hantering av fel i utjämningsystemet för kommuner och landsting. [93]

Miljödepartementet

- Förbättrad miljöinformation. [4]
- Följdlagstiftning till miljöbalken. [32]
- Övervakning av miljön. [34]
- En hållbar kemikaliepolitik. [84]
- Skydd av skogsmark. Behov och kostnader. [97]
- Skydd av skogsmark. Behov och kostnader.
 - Bilagor. [98]
- En ny vattenadministration. Vatten är livet. [99]
- Agenda 21 i Sverige.
- Fem år efter Rio – resultat och framtid. [105]
- Förvalta med miljöansvar. Statsförvaltningens arbete för ekologisk hållbarhet. [145]
- Miljön i ett utvidgat EU. [149]

Systematische Bibliographie

1. Einleitung
2. Die Bedeutung der Bibliographie
3. Die Aufgaben der Bibliographie
4. Die Methoden der Bibliographie
5. Die Quellen der Bibliographie
6. Die Darstellung der Bibliographie
7. Die Benutzung der Bibliographie
8. Die Entwicklung der Bibliographie
9. Die Zukunft der Bibliographie

