

Kvinnor, jämställdhet och socialförsäkring i EU

Jämställdhetsprincipen är en del av Romfördraget. I medlemsländerna har integreringen av kvinnorna på arbetsmarknaden kommit olika långt. Detta inverkar såväl på EU-regleringen som i domstolens praxis, där husmodern och den själförsörjande kvinnan ställs mot varandra. Hur inverkar detta på den nordiska lagstiftningen? På vilken nivå införs principen om jämställdhet?

Kvinnor har stort intresse av goda sociala system. Att välfärdsstatens lagar givit kvinnor förmåner som arbetsgivare eller äkta män inte kunnat eller velat ge dem har länge stått klart.¹ I diskussionen om hur Europeiska unionen (EU) utvecklas är det därför i ett kvinnorättsligt sammanhang naturligt att intressera sig för hur EU-lagstiftningen på det sociala området påverkar de nationella rättssystemen och därmed kvinnornas rättsställning. Den här artikeln jämför EU-rättens förbud mot diskriminering mellan kvinnor och män inom socialförsäkringen med jämställdhetsprincipen i de nordiska ländernas lagstiftning. Den ska inte ses som något inlägg i debatten för eller emot EU, vilket är ett ställningstagande utifrån en bred politisk värdering. Min artikel koncentrerar sig på att beskriva och värdera EU-rättens ställning på ett begränsat område: jämställdheten mellan kvinnor och män inom socialförsäkringen.

EU-rättens jämställdhetsprincip

Redan det ursprungliga Romfördraget från 1957 innehöll en likalönsprincip i artikel 119. Vid den tidpunkten hade inget av de nordiska länderna slagit fast någon sådan utan på denna punkt låg den europeiska gemenskapen före Norden. I Danmark infördes likalönsprincipen som en konsekvens av EG-medlemskapet.² Liksom i de övriga nordiska länderna lagstiftade Danmark under 1970- och

80-talen om jämställdhet. Motsvarande gjordes också i andra europeiska länder. Det är nog korrekt att säga att lagfäst jämställdhet är ett enhetligt utvecklingsdrag i urbaniserade och industrialiserade länder.

Utvecklingen av principen om jämställdhet har varit ett av EG-rättens flaggskepp och ett av de områden där den haft stor framgång. Genom en dynamisk tolkning av artikel 119 har EG-domstolen utvecklat en praxis som har inneburit att jämställdhetsprincipen blivit offensiv på ett sätt som få kunnat ana. Motivet för artikel 119 i Romfördraget var ursprungligen konkurrenshänsyn, då Frankrike fruktade att industrier i andra medlemsländer skulle få konkurrensfördelar genom att använda billig kvinnlig arbetskraft.³ Min artikel handlar inte om lönefrågor, men artikel 119 och tillhörande praxis i fråga om jämställdhet utgör också grunden för utvecklingen inom socialförsäkringen.

Den sociala dimensionen

Inom EU används uttrycket "social" i en annan betydelse än vi i nordiska sammanhang är vana vid. Den sociala dimensionen gäller först och främst arbetsmarknaden.⁴ En lång rad områden som vi i nordisk tradition för till socialrätten och socialpolitiken omfattas därmed inte av EU:s socialrätt, eftersom de ligger utanför Romfördragets område. Allt som görs inom ramen för sociala institutioner faller nor-

malt utanför den sociala dimensionen, bortsett från barntillsyn som kan ses som ett led i jämställdheten.⁹ Inom EU omfattar den sociala dimensionen jämställdheten på arbetsmarknaden och inom utbildningen men inte jämställdheten i hemmet och inte heller familjeförhållanden i övrigt.

Det som intresserar EU är alltså arbetskraftens villkor – men inte bara förhållandena för de aktuella arbetstagarna utan också för morgondagens, t ex barnen, och gårdagens, de gamla. Det avgörande är alltså om gruppen eller personen ska bli, är eller har varit med i arbetskraften. Därmed faller husligt arbete utanför den sociala dimensionen och därmed är nationalstaten ensam kompetent att reglera inom detta område.

Rättseffekten av att något faller inom ramen för EU:s sociala dimension är att nationalstaterna måste uppfylla minimikrav uppställda av EU-regleringen. Det är emellertid endast tal om minimikrav, så staterna har frihet att besluta om generösare rättigheter. Om detta rent faktiskt sker är ett omdiskuterat problem. Se närmare nedan om "levelling up" och "levelling down".

Tillämpningsområdet för EU-direktiv om jämställdhet

När jämställdhetsprincipen infördes i Romfördraget utfärdades en rad direktiv.⁶ Här diskuteras endast direktivet om lika behandling av kvinnor och män inom den lagstadgade sociala tryggheten. Direktivet omfattar den förvärvsarbetsande befolkningen (artikel 2) och förbjuder särbehandling på grund av kön (artikel 4), såväl direkt som indirekt. De sociala bidrag som direktivet äger tillämpning på är lagstadgade rättigheter till skydd vid sjukdom, invaliditet och arbetslöshet liksom bestämmelser om bidrag som kompletterar eller ersätter dessa rättigheter (artikel 3).

Eftersom den sociala dimensionen i princip endast riktar sig till de yrkesaktiva faller en rad bidrag utanför tillämpningsområdet. Sålunda omfattas inte bidrag till efterlevande, inte heller familjebidrag (artikel 3, andra stycket), om det inte rör sig om tillägg till de nyss nämnda

rättigheterna. Emellertid innehåller direktivet i artikel 7 mycket substantiella undantag från jämställdhetsprincipen, som inte kan motiveras med att de berör den icke förvärvsaktiva delen av befolkningen. Följande områden kan de enskilda länderna undanta från likabehandling: pensionsåldern, trygghetsförmåner till personer som har uppfostrat barn, hustrutillägg till mannens invalid- eller ålderspension samt tillägg till permanenta bidrag till kvinnor gentemot vilka det föreligger försörjningsskyldighet. Genom att alla de här undantagen gäller möjligheterna att socialförsäkra kvinnor som stadigvarande eller tillfälligt varit borta från arbetsmarknaden, ger artikel 7 medlemsländerna möjlighet att hålla kvar en diskriminering som hänger samman med kvinnors traditionella husmorsstatus. För kvinnor mellan 25 och 49 år är tendensen i alla medlemsländerna emellertid att förvärvsfrekvensen stiger och att arbetslivsperioden börjar likna männens utan avbrott för barntillsyn. Även om EU som organisation är inställd på att kvinnorna ska integreras i arbetsstyrkan har processen kommit olika långt i de olika medlemsländerna.⁴ Med en förvärvsfrekvens under 50 procent finns det på många håll fortfarande helt klart ett behov av husmorsrättigheter. Frågan är emellertid om det är ändamålsenligt att fortfarande tillgodose detta behov genom en diskriminerande och gammaldags lagstiftning, där konstruktionen av kvinnors rättigheter speglar deras beroendeförhållande till den äkta mannen.

Undantagen är naturligtvis uttryck för ett existerande rättstillstånd i de olika medlemsländerna vilket man från EU:s sida inte har velat ändra på genom att ställa ett absolut jämställdhetskrav. Direktivet ålägger i artikel 7, andra stycket, medlemsstaterna att regelbundet se över sin lagstiftning för att pröva om det fortfarande finns saklig grund för att ha kvar undantagen, men det innehåller ingen tidsangivelse för när de ska vara avskaffade.

Därmed kan man inte räkna med staternas egna omprövningar som något annat än procedurkrav. Det är svårt att tänka sig EU-domstolen ålägga en medlemsstat att avskaffa en särbehandling som är tillåten i artikel 7, första stycket, genom att hänvisa till att den sociala

utvecklingen i landet inte längre kräver de könsspecifika reglerna.

Artikel 7 ger självfallet också möjlighet att avskaffa diskrimineringen. Undantagen blir då uttryck för att gemenskapen har avstått från möjligheten att främja jämställdheten och överlämnat till medlemsstaterna att avgöra om principen ska genomföras till fullo.

Olika pensionsåldrar

Det har varit en utbredd företeelse i europeisk lagstiftning att kvinnor har haft lägre pensionsålder än män. Fram till 1984 var den i Danmark 62 år för ensamstående kvinnor. För gifta kvinnor mellan 62 och 67 år gick manliga pensionärer hustrutillägg.

Folkpensionsåldern för män var i samtliga fall 67 år.⁸ I flera europeiska länder, bl a Storbritannien, finns motsvarande skillnader i pensionsålder kvar.⁹

Det går inte att genast fastställa om det är till fördel eller nackdel för kvinnorna att ha lägre pensionsålder än män. Det verkar inte omedelbart logiskt, då de i genomsnitt lever längre. I Danmark införde man 1946 olika pensionsålder för å ena sidan män och gifta kvinnor (65 år) och för å andra sidan ensamstående kvinnor (60 år) med hänvisning till att det kunde vara svårt för dessa kvinnor att få avlönat arbete, särskilt om de förlorat sin försörjare i 'riög ålder.¹⁰

Det kan naturligtvis vara en fördel att kunna dra sig tillbaka från arbetsmarknaden tidigare, och många kvinnor kan ha glädje av det. Omvänt kan det också verka som ett tvång att gå i pension genom att arbetsmarknaden ställer in sig på en viss pensionsålder och inte vill sys-selsätta äldre arbetskraft. I så fall kan den verka åldersdiskriminerande mot kvinnor, som då får sämre möjligheter att tjäna ihop arbetsmarknadspension m.m. Det påverkar kvinnor mer negativt än män då deras familjeförpliktelser ofta givit dem kortare tid på arbetsmarknaden. En rad processer om olika pensionsålder i EU-domstolen visar emellertid att många män uppfattat sin högre avgångsålder som diskriminerande för dem.¹¹ Själv tycker jag att det är svårt att finna någon motivering till att upprätthålla olika pensionsåldrar, men

jämställdhet i fråga om detta bör inte skapas bara genom att man oreflekterat höjer pensionsåldern för kvinnorna.

Kompenserande rättigheter vid vård av barn

Eftersom många förmåner är anpassade efter intjäningstid blir kvinnorna ofta förlorare för att de varit borta från arbetsmarknaden. Ger man då sociala rättigheter till personer (oftast kvinnor) som har skött barn erkänner man husmorsarbetet. Huruvida sådana regler är till gagn för kvinnorna kan man föra långa diskussioner om. Många jämställdhetsivrare skulle säga att den ställer kvinnorna vid sidan om arbetsmarknaden och därför är till men för deras anknytning till arbetsmarknaden.¹² Personligen anser jag att alla sådana omsorgsbaserade sociala rättigheter är led i en modern jämställdhetspolitik och att man i stället för att avskaffa dem borde sträva efter att de också utnyttjas av män. Om de är könsneutralt utformade stämmer de för övrigt överens med EU:s generella jämställdhetsprincip.

Det har varit och är i vissa länder fortfarande en vanlig konstruktion att mannen får högre sociala förmåner till följd av att han har försörjningsplikt gentemot en hustru, exempelvis genom att han får tillägg till sin pension. I stället för att tillägget går direkt till hustrun är det mannen som får bidragsrätten. Detta sätt att kombinera sociala förmåner förekommer så vitt jag vet inte längre i något nordiskt land. I Danmark avskaffades hustrutillägget till folkpensionen 1984 efter att i många år ha varit föremål för hård kritik från kvinnoorganisationerna. Men EU tillåter alltså fortfarande denna form av diskriminering, som inte kan anses tillhöra dagens rättstruktur, där det läggs stor vikt vid individen som rättssubjekt. Konstruktionen har ett feodalt drag.¹⁵ I Danmark, liksom väl i resten av Norden, är individualiseringen av de sociala rättigheterna i det närmaste helt genomförd.

Det måste ses som en grundläggande rättighet i en penningekonomi att ha rätt till egna pengar, och utifrån den synpunkten borde den här formen av diskriminering enligt min uppfattning inte vara tillåten i EU:s medlems-

stater.¹⁴ Om det är kvinnans förhållanden som utlöser förmånerna finns det ingen saklig eller praktisk anledning till att det inte också är hon själv som ska ha dem och få pengarna utbetalda till sig.

"Levelling up" eller "levelling down?"

Huvudregeln är att det inom EU gäller en princip om att den lagstadgade sociala tryggheten ska vara jämställd. Medlemsstaterna är således skyldiga att ge män och kvinnor tryggheten på samma villkor. EU-lagstiftningen ställer emellertid inga krav på nivån och de närmare generella betingelserna för rätten till socialförsäkring. Därför är det i princip möjligt att införa jämställdhet på två sätt; genom att antingen höja eller sänka förmånsnivån, så länge resultatet blir samma villkor för män och kvinnor. Det är denna problematik som på EU-slang betecknas som "levelling up" och "levelling down".¹⁵

Låt oss ta det danska exemplet. Till följd av EU-direktivet gick den danska regeringen i början av åttiotalet igenom sociallagstiftningen för att göra den könsneutral. Tendensen kan illustreras med pensionsåldern, änkepensionen och bidragen till danskar gifta med utländska medborgare.

För ogifta kvinnor hade folkpensionsåldern varit 62 år och gränsen för hustrutillägg 64 år, medan pensionsåldern för män generellt var 67 år. Vid översynen gjordes pensionsåldern könsneutral och sattes till 67 år för alla. Hustrutillägget avskaffades.

Enligt lagen om änkepension var kvinnor berättigade till pension efter makens död om de hade varit gifta ett visst antal år. Även andra ensamstående kvinnor kunde under vissa betingelser få änkepension efter dispens. Nu blev änkepensionen helt avskaffad.

I fråga om rätten till permanent socialt bistånd hade utländska kvinnor, gifta med danska män, varit likställda med danska medborgare. Den bestämmelsen avskaffades helt, så att inga utlänningar gifta med danska medborgare, vare sig kvinnor eller män, kunde få permanent socialt bistånd.

Jämställdhetsprincipen genomfördes alltså på lägsta möjliga nivå. I stället för att männen

fick nya rättigheter blev kvinnorna fråntagna sina. Vad beträffar pensionsåldern och änkepensionen omfattades dessa könsdiskriminerande lagar av direktivets undantagsbestämmelser. Från dansk sida kunde man ha behållit gällande regler. Men det var fart på den formella jämställdheten den gången.¹⁶

Resultatet blev förlorade rättigheter för många kvinnor. Danmark utjämnade alltså på lägsta nivå, vilket tydligen är en frestelse som ytterst få länder kan motstå.¹⁷

Genomförandet av jämställdhetsprincipen kan därmed – i varje fall under en övergångsperiod – komma att kosta kvinnor rättigheter genom att EU inte ställer några krav på nivån för genomförandet. Det måste understrykas att medlemsstaterna har full rätt att utjämna på högsta nivå. Danmark kunde ha beslutat om en generell pensionsålder på 62 år, liksom man kunde ha infört änklingspension i stället för att avskaffa änkepensionen. Danska kvinnor kunde ha fått samma möjlighet som danska män att skaffa sina utländska äkta makar sociala förmåner. Men man tänkte inte på att kvinnornas rättigheter kunde tjäna som norm. Det var männens rättsställning som blev normen.

Direkt och indirekt diskriminering

Direktivet förbjuder diskriminering d v s säger att särbehandling på grund av kön inte får ske, vare sig direkt eller indirekt, under hänvisning till ställning i äktenskapet eller familjen (jfr artikel 4). Den direkta diskrimineringen gäller tillfällen där det framgår av lagtexten att könen särbehandlas. Indirekt diskriminering innebär att lagen trots en könsneutral formulering i praktiken skiljer könen åt. Det finns en generell tendens i EU-länderna att den direkta diskrimineringen försvinner i och med att regelverket blir alltmer könsneutralt, men särskilt Storbritannien har fortfarande kvar en omfattande könsspecifik lagstiftning.

Den direkta diskrimineringen är lätt att avslöja. Den indirekta kräver större kunskap om kvinnors faktiska levandeförhållanden för att kunna påvisas.¹⁸ Särskilt genom sin tolkning av artikel 119 i Romfördraget har EU-

domstolen utvecklat en rad kriterier för indirekt diskriminering i fråga om löner. Det avgörande prejudikatet var Bilkamålet.¹⁹ Där slog domstolen fast att om en åtgärd drabbar ett mycket större antal kvinnor än män finns det anledning att förmoda indirekt diskriminering. Förmodan kan bara avfärdas om man kan visa att syftet med åtgärden är något annat än särbehandling på grund av kön. De medel man väljer för att uppnå sitt syfte ska stämma överens med verkliga behov och vara lämpliga och nödvändiga. Kort sagt får en åtgärd bara skapa stora skillnader utifrån kön om den kan rättfärdigas objektivt utifrån faktorer som inte har med kön att göra. I det här målet fick Bilka inte utestänga deltidsanställda kvinnor från firmans pensionsavtal, då detta inte kunde rättfärdigas av faktorer som var oberoende av kön.

I stort sett samma formulering som i Bilkamålet användes i Ruzius-Wilbrinkmålet om socialförsäkring.²⁰ Där uttalade domstolen att en socialförsäkringsbestämmelse som slår mot många fler kvinnor än män strider mot direktivets artikel 4, första stycket.

De deltidsanställdas rättsställning är på det hela taget ett område där det är intressant att undersöka indirekt diskriminering. Eftersom fackföreningarna av tradition inte har intresserat sig för den här gruppen har det funnits mycket stora möjligheter att sluta avtal som är sämre för dem än för de heltidsanställda. Det behövs förmodligen en kritisk genomgång av sociallagstiftningen i alla nordiska länder för att avgöra om de tillämpar EU-rättens jämställdhetsprincip. Sedan 1 januari 1994 är ju även Norge, Sverige och Finland bundna av denna princip genom att EES-avtalet har trätt i kraft.

Tendenser i EU-domstolens praxis

Som framgår av det ovanstående speglar direktivet två rättsliga modeller för kvinnor – som förvärvsarbetande och som husmödrar – där särskilt undantagen i artikel 7 syftar till att reglera förhållandena för husmödrarna via den gamla modellen med mannen som huvudförsörjare. Även om det finns regleringar för båda situationerna är direktivets huvudre-

gel att kvinnor är förvärvsarbetande. Lite förenklat kan man säga att Europeiska unionen som sådan är mycket angelägen om att kvinnorna integreras på arbetsmarknaden och att deras potential som förvärvsaktiva utnyttjas fullt ut.²¹ Även om det överordnande syftet är att få kvinnorna helt förvärvsintegrerade, har detta haft svårt att helt slå igenom i de enskilda medlemsstaterna, såsom framgår av en rad mål framlagda vid EU-domstolen.²² I det följande tänker jag diskutera domslutet i två principiellt viktiga mål om indirekt diskriminering. Det gäller i det ena fallet EU-kommissionen mot en medlemsstat, Belgien, och i det andra två kvinnors talan mot det brittiska socialförsäkringssystemet.²³

Försörjartillägg är tillåtet

EU-kommissionen väckte talan mot Belgien för överträdelse av direktivets artikel 4, första stycket, genom att hävda att Belgiens lagstaddade arbetslöshetsförsäkring var indirekt diskriminerande. Försäkringen var könsneutralt formulerad och hade en indelning av de ersättningsberättigade i tre grupper; 1) arbetstagare sammanboende med person (äkta make, sambo eller barn) utan egna inkomster, 2) ensamstående arbetstagare, 3) arbetstagare sammanboende med person med egna inkomster. Grupp 1 fick den högsta ersättningen och grupp 3 den lägsta. Statistiskt material visade att det fanns betydligt fler män än kvinnor i grupp 1 och betydligt fler kvinnor än män i grupp 3, med andra ord att gifta män fick hög ersättning och gifta kvinnor låg.²⁴ Grupp 1 utgör i praktiken försörjartillägg för gifta män, eftersom gifta kvinnor med förvärvsarbete endast i ytterst sällsynta fall bor ihop med en man utan inkomster. Det råder alltså inget tvivel om att försäkringen diskriminerar gifta kvinnor, något som endast är tillåtet om det kan motiveras utifrån objektiva faktorer (jfr ovan, punkt 6). Belgien motiverade bestämmelserna med att syftet var att vid begränsade budgetresurser garantera varje individ en minimiinkomst. I familjer med endast en försörjare ska försäkringen täcka flera människors behov. Domstolen fann det stå i överensstämmelse med EU-rätten att sta-

terna vid beräkningen av sociala bidrag kunde ta hänsyn till om det i hushållet fanns barn eller make/sambo som alla skulle leva på försäkringstagarens bidrag så att var och en garanterades en miniminivå. Enligt domstolens uppfattning är detta en socialpolitisk målsättning, motiverad av hänsyn som inte har med kön att göra.

Slutsatsen är att det står i överensstämmelse med EU-rätten att anpassa de nationella rättssystemen så att de skyddar familjer med kvinnan som omsorgsförsörjare och mannen som ekonomisk försörjare, något som vi känner igen från den traditionella könsbestämda arbetsdelningen.²⁵

Kompletterande socialhjälp faller utanför jämställdhetsprincipen

I Jackson- och Cresswell-målen handlade det om två frånskilda kvinnor som på grund av partiell arbetslöshet fick kompletterande behovsprövad socialhjälp.²⁶ Det brittiska socialförsäkringssystemet vägrade att betrakta kvinnornas utgifter för barntillsyn som socialt behov. Det var emellertid utgifter som var nödvändiga för att de skulle kunna sköta den arbetsträning respektive det deltidsarbete, som också gav dem inkomster. Resultatet blev att kvinnorna fick sin socialhjälp reducerad med hela inkomsten. Då barn efter en skilsmässa i de absolut flesta fall bor hos modern var det utan tveklöst fråga om en praxis som diskriminerade kvinnor.

Domstolen kom fram till att det behovsprövade tilläggsbidraget (supplementary benefit, income support) inte var utformat för att täcka det ansvar som förutsätts i direktivets artikel 3, första stycket. Det var i det sammanhanget utan betydelse att kvinnorna befann sig i ett läge som beskrivs där. Redan det att behovsprövad socialhjälp enligt domstolens uppfattning inte omfattas av direktivet gjorde frågan om indirekt diskriminering ointressant.

Domstolen gör här enligt min uppfattning en mycket restriktiv tolkning av vad som omfattas av jämställdhetsskyddet. Bestämmelser som inte redan i sina formuleringar syftar till sådant som nämns i artikel 3 tolkas annorlun-

da, även om de rent faktiskt skulle hjälpa människor som inte har någon annan socialförsäkring i sådana situationer. Medan målet med EU-kommissionen mot Belgien försvarade en husmorsmodell är effekten av Jackson/Cresswell att ensamstående kvinnor som försöker försörja sig själva inte omfattas av det skydd som ligger i en offensiv tolkning av jämställdhetsprincipen i fråga om socialförsäkring.

Gemensamt för de två besluten är att de ger medlemsstaterna mycket stor handlingsfrihet. Inom jämställdhetsområdet ligger detta inte nödvändigtvis i kvinnornas intresse. Det är svårt att hitta en föreskrift eller en dom från EU, där gemenskapen eller domstolen har hindrat medlemsstaterna från att göra något som förbättrar kvinnornas rättsställning. Tvärtom tycker jag att problemet kan vara att kommissionen eller domstolen inte har gått tillräckligt långt.

Man kan fråga sig om domstolen i viss mån är på väg att tappa styrfarten inom jämställdhetsområdet. Det är svårt att säga något bestämt, för man kan också peka på nya beslut som måste betraktas som fortsättningar på den offensiva linjen.²⁷ Denna kom på ett sätt till i ett politiskt vacuum, där EU-lagstiftningen på det här området inte kunde utvecklas därför att Storbritannien systematiskt motsatte sig nya EU-direktiv.²⁸ Domstolen åtog sig där en viss rättsskapande verksamhet. I och med Maastrichtfördraget kan regler antas med kvalificerad majoritet och därmed finns det en politisk möjlighet för ny EU-lagstiftning.

Emellertid genomförde Maastrichtfördraget också en subsidiaritetsprincip (artikel 3 B). Där sägs det att EU endast ingriper "om och i den omfattning syftet med den tänkta handlingen inte i tillräcklig grad kan uppnås av medlemsstaterna". Man kan inte frigöra sig från att den principen kan bli till nackdel för jämställdheten genom att genomförandevån överlämnas till de enskilda medlemsstaterna att bestämma. Man ska inte glömma bort att t o m ett land som Danmark som brukar yvas över att det är så framsynt på det här området inte alltid har levt upp till EU-rättens krav och inte gör det fullt ut idag heller.²⁹

Finansieringen av socialförsäkringen

Inom det sociala trygghetsområdet talas det ofta om den nordiska modellen eller den syd-europeiska eller kontinentala modellen.³⁰ I vad mån man kan tala om någon egentlig skillnad mellan de två koncepten med Norden på ena sidan och de andra länderna på den andra är lite oklart.³¹ Det finns inslag av olika koncept i alla länder. En sak präglar dock särskilt de nordiska länderna, nämligen skattefinansieringen av de sociala förmånerna.

I Tyskland, Frankrike och Italien, till viss del också i England, finansieras socialförsäkringen i stor omfattning via försäkringskassor med arbetsgivaravgifter. Frågan är om de nordiska länderna kan bli tvungna att ge upp skattefinansieringen och vilka effekter detta kan få för kvinnorna.

För det första är det viktigt att slå fast att även den nordiska skattefinansierade modellen i stor omfattning bygger på arbetsgivaravgifter, men man kommer inte ifrån att arbetsgivarna i Norden kommer billigare undan än sina kolleger på andra håll, då välfärdsstaten i högre grad finansieras av arbetstagarna själva via allmän inkomstskatt. Arbetsgivarna kan ur den synpunkten betraktas som gynnade eftersom de inte är vana att betala sociala avgifter i samma omfattning som i andra av EU:s medlemsstater.³² Det ser åtminstone i Danmark ut att vara en process där finansieringen av de sociala förmånerna sker på ett annat sätt än skattevägen. Som exempel kan nämnas målsättningen att alla ska omfattas av en arbetsplatsfinansierad arbetsmarknadspension så att pressen på den allmänna folkpensionen minskar. Ett annat exempel är arbetstagar- och arbetsgivarfinansierade bidrag till vidareutbildning m m.

Om inte dessa nyordningar organiseras på ett sätt som fångar upp kvinnornas arbetsmarknadsanknytning kommer de mycket lätt att bli förlorare vid en omläggning, och det är svårt att se hur EU:s lagstiftning och praxis på sitt nuvarande stadium skyddar mot detta. Om EU-medlemskap leder till ytterligare sådana omstruktureringar måste EU-rätten anpassas för att kvinnor ska kunna upprätthålla och utveckla samma sociala skyddsnivå som män.

De nordiska länderna visar av tradition en viss överlägsenhet gentemot andra europeiska länder i fråga om de sociala systemen. De andra betraktas som socialt underutvecklade i jämförelse med "världens bästa sociala system" som vi har här i Norden.

I denna självbelåtenhet glömmer man ofta att det är ganska svårt att utan vidare jämföra systemen. I de nordiska länderna måste utvecklingen i viss mån ses som en spegling av att kvinnorna i mycket hög grad är knutna till arbetsmarknaden. Då ställs helt andra krav på det sociala systemet än i ett land där kvinnorna i betydande omfattning ännu är husmödrar. Eftersom utvecklingen inom EU i hög grad går i riktning mot ökad förvärvsfrekvens hos kvinnor kommer det i alla medlemsländer att ställas krav på att de sociala ordningarna anpassas till detta. Men det sker då med viss eftersläpning. Här kan man också i de nordiska länderna peka på att tillfredsställande barnomsorg inte har kunnat erbjudas i samma takt som kvinnornas intåg på arbetsmarknaden.³³ EU är exponent för att kvinnorna ska integreras i arbetsstyrkan.³⁴ Denna inställning hänger formodligen mindre samman med de konkurrenssynpunkter som ursprungligen motiverade dem än med uppfattningen att jämställdhet också är en kvalitets- och produktivhetsparameter. Det är ett tecken på efterblivenhet och resursslöseri att ett land och dess verksamheter inte utnyttjar kvinnornas potential. Det är under i övrigt lika förhållanden bättre att sysselsätta en duktig kvinna än en medelmåttig man.

Det är naturligtvis en politisk fråga hurvida det råder enighet i fråga om denna starka integrering av kvinnorna i arbetslivet. Själv ser jag utvecklingen som oundviklig. Det är en ren illusion att tro att kvinnorna i någon högre grad skulle återvända till husmorsyrket. Det vore detsamma som att inbilla sig att stadsbefolkningen skulle återgå till lantbruket. Liksom inflyttningen från landsbygden är kvinnornas utvandring från hemmen egentligen en strukturomvandling och bara i ringa omfattning ett uttryck för ett självständigt, individuellt val.

I ett EU-rättsligt sammanhang är det därför viktigt att garantera å ena sidan att kvinnorna

på arbetsmarknaden får ett adekvat rättsskydd, å andra sidan att på motsvarande sätt omsorgsuppgifter får rättsskydd, oavsett om de utförs som betalt eller obetalt arbete.

NOTER

- ¹ Jfr Helga Hernes, "Tanker om kvinnor, statsvetenskap och socialpolitik", Stein Kuhnle (red), *Det politiske samfunn – linjer i norsk statsvitenskap*, Oslo 1986. Om svenska förhållanden och "kvinnostaten" se Carsten von Otter och Karin Tengvald, Om den svenska modellens framtid – synpunkter på välfärdspolitikens kris. *Samfundskonomen* 1991:1.
- ² Lov om lige løn til mænd og kvinder nr 32 av den 2/4 1976. Om svenska förhållanden hänvisas till Birgitta Nyström, *EG och arbetsrätten*. Sthlm, Publica 1992.
- ³ Jfr Ruth Nielsen, *Kvindearbejdsret* 1979:188ff.
- ⁴ Den europeiska gemenskapens stadga om grundläggande sociala rättigheter för arbetstagare av den 9/12 1989 (den sociala stadgan) beskriver närmare hur gemenskapen tänker sig den sociala dimensionen. Storbritannien har inte anslutit sig till stadgan och den är inte bindande för medlemsstaterna. Se följande närmare om utvecklingen i Patrick Venturini, *1992 – det sociale perspektiv*, Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Luxemburg 1989.
- ⁵ Jfr Den sociala stadgan, punkt 16 samt Rådets hemställan av den 31/3 1992 om barn tillsyn (92/94/EÖF).
- ⁶ Direktiven 75/117 om likalön, 76/207 om lika behandling vid rätt till arbete, utbildning m m, 79/7 om lika behandling på socialförsäkringsområdet, 86/378 om lika behandling i fråga om kollektiva försäkringar i arbetslivet, 86/613 i fråga om lön och socialförsäkringsförmåner för kvinnor och män som är sysselsatta i egen verksamhet.
- ⁷ Danmark har den absolut högsta förvärvsfrekvensen för kvinnor i EU för kvinnor mellan 25 och 49 år, nästan 90 procent. Därefter kommer Frankrike, Portugal och Storbritannien på 76-78 procent. I botten ligger Irland och Spanien på 50-52 procent. (Jfr *Europæisk socialpolitik, Grøn bog* s 56, EG-kommissionen, Luxemburg 1993).
- ⁸ Jfr Lov om folkepension nr 218 av den 4/6 1965 med senare ändringar. Lagen upphävdes genom Lov om social pension nr 217 av den 16/5 1984.
- ⁹ Jfr Barber-fallet 262/88, där det framgår att pensionsåldern för den lagstadgade pensionen är 65 år för män och 60 för kvinnor.
- ¹⁰ Folketingstidende 1946, tillägg A, sp 4815-4816.
- ¹¹ Jfr bl a Barber, op cit not 9.
- ¹² Den problemställningen har jag behandlat i artikeln "Forældreorlov, reform uden form?" *Årsberetning 1993 for Det retsvitenskabelige Institut B, Københavns Universitet* samt för sjuka barns vidkommande i Kirsten Ketscher, *Offentlig børnepasning i retslig belysning*, København 1990, s 330 ff.
- ¹³ Det förs för ögonblicket en hetsig diskussion i EU om i vilken omfattning sociala bidrag bör individualiseras fullt ut och härledda rättigheter avskaffas. Jfr Linda Luckhaus, *Individualisation of Social Security Rights*. Rapport från EU-konferens i Oxford, januari 1994.
- ¹⁴ Jfr Tove Stang Dahl, "Kvinnors rett til penger. *Kvinnerett II*", Oslo 1985. Dahl kallar detta ett värdighetskrav.
- ¹⁵ Ruth Nielsen och Erika Szyszak, *The Social Dimension of the European Community* s 115.
- ¹⁶ Se närmare i Kom(88)769: Rapport om gennemførelse af direktiv 79/7/EÖF.
- ¹⁷ I artikel 1 till direktiv 92/85 angående förbättring av säkerhet och hälsa för gravida etc arbetstagare har man försökt att undvika att medlemsstaterna använder direktivet till att sänka nivån genom att anmärka att direktivet inte kan utgöra grund för en sänkning av de redan existerande nationella skyddsnivåerna. Den rättsliga räckvidden för denna formulering får ännu anses oklar.
- ¹⁸ Detta visar på nödvändigheten av den kvinnorättsliga metodens förankring i en empirisk utgångspunkt. Jfr Tove Stang Dahl, "Innledning til kvinneretten" s 56 ff. *Kvinnerett I*, Oslo 1985.
- ¹⁹ Mål 170/84 Bilka Kaufhaus mot Karin Weber von Harz. Målet gällde huruvida Bilka Kaufhaus lagligen kunde utestänga deltidsanställda från ett pensionsavtal.
- ²⁰ Mål 120/88. Fallet gällde en holländsk kvinna som blev arbetsoförmögen. Eftersom hon arbetat deltid, under 20 tim/vecka, fastställdes det lagliga bidraget utifrån den (låga) lön hon dittills haft. Beloppet kom därvid att understiga den sociala minimiinkomsten som i stort sett alla andra var berättigade till, också om de inte hade haft några inkomster alls.
- ²¹ Jfr Kommissionens grönbok om europeisk socialpolitik, s 55 ff, och ovan fotnot 7.
- ²² Se också SoS-rapport 1991:37 *Vård och omsorg i sex europeiska länder*, där det sociala systemet avspeglar i vilken omfattning kvinnorna antas vara husmödrar.
- ²³ Mål 229/89.
- ²⁴ Försäkringen i grupp 3 t o m föll i realvärde, medan den i grupp 1 låg kvar på samma höga belopp. Gifta kvinnor fick således efter tre år en mycket blygsam ersättning (jfr rättsmötesrapporten punkt 2 a).
- ²⁵ Diskrimineringen är bara tillåten för att lagen är könsneutral utformad. I mål 377/89, Cotter/McDermott-målet, som på motsvarande sätt handlade om storleken på arbetslöshetsförsäkringen för gifta kvinnor, blev Irland dömt att betala gifta kvinnor detsamma som män för att själva lagtexten särbehandlade kvinnor och män. Det gäller alltså ett absolut förbud mot direkt könsdiskriminering, som aldrig kan motiveras objektivt.
- ²⁶ Mål 63/91 och 64/91.
- ²⁷ T ex mål C-328/91, Thomas-fallet, där domstolen inte kunde acceptera att förvärvsarbetande kvinnor över 60 år vägrades invalidpension med motiveringen att de uppnått lagstadgad pensionsålder för kvinnor. Här inskränkte man området för undantagen i artikel 7, första stycket.
- ²⁸ Enligt det då gällande Romfördraget krävdes enhällighet för att utfärda direktiv inom detta område
- ²⁹ Danmark dömdes i Europadomstolen till att ändra sin lag om likalön, då den inte var tillräckligt långtgående (mål 143/83).

³⁰ Se om olika europeiska modeller för socialförsäkring i Lotta Westerhäll, *Socialförsäkringar och EG*, Stockholm 1992.

³¹ Bent Rold Andersen, "Den danske model i EF's indre marked," *Samfundøkonomen* 1991:1, menar exempelvis att man i högre grad än om den nordiska modellen kan tala om den danska modellen, som i särklass finansierar socialförsäkringen skattevägen.

³² Se tabell 21 och 22 (s 82 och 83) i Commission of the European Communities: *Social Protection in Europe*, Luxembourg 1994.

³³ Läs om svenska förhållanden i Astrid Schlyter, *Om rättvisa i barnomsorgen*, Nalkas boken förlag, 1993. Om danska förhållanden se ovan, fotnot 12.

³⁴ Jfr EU-kommissionens *Grøn bog*, s 55 och ovan, fotnot 7.

LITTERATUR

Andersen, Bent Rold, "Den danske model i EF's indre marked", *Samfundøkonomen* 1991:1.

Dahl, Tove Stang, Innledning til Kvinneretten, *Kvinnerett I*, Oslo 1985, s 56 ff.

Dahl, Tove Stang, "Kvinders rett til penger", *Kvinnerett II*, Oslo 1985.

Hernes, Helga, "Tanker om kvinner, statsvitenskap og sosialpolitikk" i Kuhnle, Stein (red) *Det politiske samfunn - linjer i norsk statsvitenskap*, Oslo 1986.

Ketscher, Kirsten, Forældreorlov, Reform uden form? *Årsberetning 1993 for Det retsvidenskabelige Institut B*, Københavns universitet.

Ketscher, Kirsten, *Offentlig børnepasning i retlig belysning*, København 1990.

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, *Europæisk socialpolitik, Unionens valgmuligheder, Grøn bog*, Luxembourg 1993.

Luckhaus, Linda, *Individualization of Social Security Rights*, rapport från EU-konferens i Oxford, januari 1994.

Nielsen, Ruth, *Den svenske Jæmstællhedslovgivning i europæisk perspektiv*, JämO 1989.

Nielsen, Ruth, *Kvindearbejdsret*, København 1979, s 188 ff.

Nielsen, Ruth och Szyszak, Erika, *The Social Dimension of the European Community* s 155.

von Otter, Carsten och Tengvald, Karin, "Om den svenska modellens framtid - synpunkter på välfärdspolitikens kris", *Samfundøkonomen* 1991:1.

Schlyter, Astrid, *Om rättvisa i barnomsorgen*, Nalkas Boken förlag, 1993.

SOS-rapport 1991:37, *Vård och omsorg i sex europeiska länder*.

Venturini, Patrick, *1992 - Det sociala perspektiv*, Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Luxembourg 1989.

Westerhäll, Lotta, *Sociala försäkringar och EG*, Stockholm 1992.

SUMMARY

Equality between women and men has been part of the Rome treaty since its beginning. The treaty entails in article 119 a provision for equal pay. A number of equality-directives has been issued up through the seventies and eighties, among them the directive on equality within social security. The theme of the article is an evaluation of this EU-directive seen in the light of Nordic legal tradition concerning the position of women. Formal and real equality between women and men is a main principle for the Union, as well as the total integration of women in the work-force is a goal for EU. Social security legislation in the different member states mirrors however still the role of dependant house-wives, whose social rights are derived from their husbands. There is in union-regulation and court-practice a tension between the still existing need to give house-wives proper legal protection and the requirement to develop rights for women in the work market. It is the author's view that the trend indicates that there is no other alternative for women than going into paid employment. The house-wife is a dying race. In this process the Union allows the member states full freedom to modernise their legislation accordingly. In modernising the legislation, one must however be aware of the temptation for the member states to create equality on the lowest possible level, "levelling down" in stead of "levelling up". As a result of this women may in this process lose rights in stead of gaining rights because the legal position of men will be the standard for women too. The author holds that the obstacles to improve women's rights do not come from EU-level, but from the different member states. The question is posed, whether the European Court after a period of dynamic interpretation style concerning the equality principle is going into a more hesitant phase.

Kirsten Ketscher
 Det retsvidenskabelige institut B
 Københavns universitet
 Studiestræde 6
 DK-1455 København