

**SV**

**SV**

**SV**



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 3.10.2008  
SEK(2008) 2595

**ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR**

**som åtföljer**

**förslaget till**

**Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 92/85/EEG om åtgärder för att förbättra säkerhet och hälsa på arbetsplatsen för arbetstagare som är gravida, nyligen har fött barn eller ammar (tionde särdirektivet enligt artikel 16.1 i direktiv 89/391/EEG)**

**Sammanfattning av konsekvensanalysen**

{COM(2008) 637}  
{SEC(2008) 2596}

## 1. INLEDNING

Jämställdhet är ett av de viktigaste målen för Europeiska unionen, som ska åstadkommas via alla unionens politikområden<sup>1</sup>, och i kommissionens färdplan för jämställdhet (2006–2010)<sup>2</sup> betonas att kvinnor och män i samma utsträckning ska kunna delta på arbetsmarknaden. Jämställdhet har också varit ett mål för **den europeiska sysselsättningsstrategin (EES)** sedan denna inleddes i november 1997. Politikområden som stöder möjligheterna att förena arbete och familj, något vars vikt nu stöds allmänt, har blivit en ekonomisk nödvändighet i takt med att den demografiska och konkurrensmässiga pressen leder alltmer till en betoning av behovet att optimera deltagandet på arbetsmarknaden. Dessutom finns det en positiv korrelation mellan födelsetalen och deltagandet på arbetsmarknaden. De medlemsstater där födelsetalen är högre är desamma som har fler kvinnor i sysselsättning.

I **färdplanen för jämställdhet (2006–2010)** fastställs sex prioriterade insatsområden, av vilka det första är att uppnå jämställdhet i fråga om ekonomiskt oberoende. Ett annat prioriterat område – bättre möjligheter att förena arbete och familj – bidrar direkt till förutnämnda mål.

**Europaparlamentet** har upprepade gånger krävt att den gällande lagstiftningen rörande barn- och föräldraledighet ska förbättras<sup>3</sup>. I maj 2008 föreslog parlamentet en ändring av riktlinjerna för sysselsättning och efterlyste bestämmelser om föräldraledighet och andra ledighetssystem<sup>4</sup>.

De **europeiska arbetsmarknadsparterna** bidrar också väsentligt till att skapa bättre möjligheter att förena arbete och familj. I mars 2005 antog de en handlingsplan för jämställdhet, och ett av de prioriterade områdena är att stödja bättre möjligheter att förena arbete och familj.

Kommissionen har utarbetat denna konsekvensanalys på grundval av de lagstiftningsalternativ för att förbättra möjligheterna att förena arbete och familj som togs fram 2007 i samband med i andra steget av samrådet med arbetsmarknadens parter<sup>5</sup>. I juli 2008 bekräftade de europeiska arbetsmarknadsparterna att de hade för avsikt att inleda förhandlingar enligt artikel 139 i fördraget rörande en översyn av direktivet om föräldraledighet. Kommissionen har därför begränsat detta förslag till att endast omfatta barnledighet, då arbetsmarknadsparterna har bekräftat att de inte har för avsikt att ta med detta i sina förhandlingar. Konsekvensanalysen omfattar dock alla alternativ och inte endast den lösning som rör ändringen av villkoren för barnledighet.

## 2. FAKTA OCH SAMRÅD

Kommissionen samrådde med de europeiska arbetsmarknadsparterna i två steg under 2006 och 2007. Som en följd av det andra steget av samrådet valde fyra arbetsmarknadsparter<sup>6</sup> att

<sup>1</sup> Artikel 2 och artikel 3.2 i EG-fördraget.

<sup>2</sup> KOM(2006) 92.

<sup>3</sup> Se exempelvis resolution 2003/2129(INI), P5\_TA(2004)0152), punkt 26.

<sup>4</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0207+0+DOC+XML+V0//SV>.

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_dialogue/docs/reconciliation2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_dialogue/docs/reconciliation2_en.pdf).

<sup>6</sup> ETUC, BUSINESSEUROPE, CEEP och UEAPME.

inrätta en gemensam arbetsgrupp inom ramarna för den europeiska sociala dialogen för att se över ramavtalet om föräldraledighet, som finns som bilaga till direktiv 96/34/EG. I juli 2008 beslutade de att inleda formella förhandlingar om föräldraledighet i enlighet med artikel 138 i EG-fördraget.

I december 2007 samrådde kommissionen med medlemsstaterna för att samla in uppgifter om lagstiftningen rörande alla former av familjerelaterade ledighetssystem och för att skapa sig en uppfattning om medlemsstaternas syn på olika förslag på hur man kan förändra lagstiftningen på detta område.

Rådgivande kommittén för jämställdhet<sup>7</sup> antog ett uttalande om införandet av nya former av ledighet (pappaledighet, adoptionsledighet och ledighet för vård av anhörig) genom det skriftliga förfarandet av den 3 juli 2008<sup>8</sup>. Kommissionen samrådde vidare med ett antal europeiska icke-statliga organisationer med hjälp av ett frågeformulär om deras syn på möjligheterna att ändra och komplettera den gällande lagstiftningen om ledighetssystem för att uppnå bättre möjligheter att förena arbete och familj.

I december 2007 beställde kommissionen en extern undersökning från Ecorys-gruppen av kostnaderna och fördelarna med olika alternativ för att förbättra bestämmelserna rörande bättre möjligheter att förena arbete och familj<sup>9</sup>. Nätverket av nationella rättsexperter på jämställdhet har utarbetat dels en rapport om rättigheter i samband med graviditet, moderskap, föräldraskap och faderskap i medlemsstaterna, dels en med en lägesanalys över medlemsstaternas åtgärder för flexibla arbetslösningar<sup>10</sup>.

### 3. GÄLLANDE LAGSTIFTNING

Två direktiv rör ledighet av familjerelaterade orsaker och därtill hörande rättigheter, nämligen direktiv 92/85/EEG<sup>11</sup> (nedan kallat *direktivet om barnledighet*) och direktiv 96/34/EG<sup>12</sup> (nedan kallat *direktivet om föräldraledighet*) som antogs 1992 respektive 1996. I direktiven fastställs rätten till minst 14 veckor barnledighet med en ersättning motsvarande minst sjukpenning respektive rätten till tre månaders föräldraledighet utan lön för varje förälder. Denna rätt kan i många medlemsstater överföras till den andra föräldern. De gällande bestämmelserna anger inga närmare villkor för adoptionsledighet eller om rätten till pappaledighet eller ledighet för vård av anhörig.

Det finns markanta skillnader mellan medlemsstaterna i fråga om deras politiska strategier för att främja bättre möjligheter att förena arbete och familj. Bestämmelserna om barnledighet varierar i stora drag från 14 till 52 veckor med en ersättning som varierar från 55 % (upp till ett visst tak) till 100 % (utan tak). Bestämmelserna om föräldraledighet innehåller rätt till ledighet i mellan tre månader och tre år. Om ersättning betalas ut varierar den period under

---

<sup>7</sup> Bland medlemmarna ingår företrädare för medlemsstaterna, jämställdhetsorganen, arbetsmarknadsparterna och icke-statliga organisationer.

<sup>8</sup> [http://ec.europa.eu/employment\\_social/gender\\_equality/docs/2008/opinion\\_newforms\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/docs/2008/opinion_newforms_en.pdf).

<sup>9</sup> [http://ec.europa.eu/employment\\_social/gender\\_equality/legislation/new\\_legislation\\_en.html](http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/legislation/new_legislation_en.html).

<sup>10</sup> Se [http://ec.europa.eu/employment\\_social/gender\\_equality/legislation/bulletin\\_en.html](http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/legislation/bulletin_en.html) för närmare uppgifter.

<sup>11</sup> Rådets direktiv 92/85/EEG av den 19 oktober 1992 om åtgärder för att förbättra säkerhet och hälsa på arbetsplatsen för arbetstagare som är gravida, nyligen har fött barn eller ammar (EGT L 348, 28.11.1992, s. 1).

<sup>12</sup> Rådets direktiv 96/34/EG av den 3 juni 1996 om ramavtalet om föräldraledighet, undertecknat av UNICE, CEEP och EFS (EGT L 145, 19.6.1996, s. 4).

vilken den betalas ut mellan två veckor och två år. Rätten till adoptionsledighet varierar mellan 10 dagar och tre år, precis som för föräldraledigheten. Några medlemsstater betalar inte ut någon ersättning, medan andra betalar ut en ersättning som motsvarar ersättningen för föräldraledighet. I ett antal medlemsstater finns det ingen pappaledighet alls. Där pappaledigheten finns, varierar den mellan en och tio dagar. I några medlemsstater är en del av föräldraledigheten öronmärkt för fäderna. Vissa medlemsstater betalar inte ut någon ersättning alls, medan andra betalar ut en engångsersättning på upp till 100 % av månadslönen. I vissa medlemsstater finns det inga bestämmelser om rätt till ledighet för vård av anhörig. Ledighetens längd varierar mellan två och tio dagar för ett barn med funktionshinder eller ett sjukt barn och i vissa fall också för andra släktingar. I en del medlemsstater betalas denna ledighet ut som ett engångsbelopp motsvarande t.ex. sjukpenning eller någon annan ersättningsnivå.

### 3. PROBLEMFÖRMULERING

På EU-nivå är det nu accepterat att man måste genomföra politiska strategier för att skapa bättre möjligheter att förena arbete och familj, så att män och kvinnor inte behöver kompromissa mellan ett tillfredsställande privat- och familjeliv och en tillfredsställande karriär. Sådana politiska strategier kommer att ge både män och kvinnor möjlighet att göra verkliga val på detta område och kan leda till en högre förvärvsfrekvens och lägre arbetslöshet särskilt för kvinnor. De kan också leda till en mindre könsuppdelad arbetsmarknad och få bort löneskillnaderna mellan män och kvinnor. Även där det införts flexibla arbetslösningar för att främja bättre möjligheter att förena arbete och familj, utnyttjas dessa dock i långt högre grad av kvinnor än män, av ekonomiska orsaker snarare än på grund av egen önskan.

Även om kvinnor i högre grad förvärvsarbetar, låg den könsbetingade löneskillnaden fortfarande på 15 % under perioden från 2003 till 2007 och har endast fallit med en procentenhet sedan 2000<sup>13</sup>. Löneskillnaden beror i viss mån på kvinnornas problem med att förena yrkesmässiga och privata förpliktelser. En viktig faktor som påverkar kvinnornas deltagande på arbetsmarknaden är tillgången till barnomsorg. Medlemsstaternas **barnomsorgssystem** är otillräckliga och inte alltid anpassade till familjernas behov<sup>14</sup>. Endast i Danmark och Portugal finns det möjlighet att få över 30 timmars formell barnomsorg för över 30 % av barnen under tre års ålder. Kvinnor bär också det största ansvaret för att **ta hand om de äldre**.

När kvinnor föder barn inverkar detta kraftigt på deras **förvärvsfrekvens**. Således låg förvärvsfrekvensen för kvinnor med små barn endast på 65,5 % under 2007, medan den hos männen låg på 91,7 %, en skillnad på mer än 26 procentenheter. Under 2007 föll förvärvsfrekvensen för kvinnor i åldrarna 20–49 år med cirka 12 procentenheter när de fick barn, medan männens förvärvsfrekvens steg med sju procentenheter. Familjeförpliktelserna innebär att kvinnor är mer benägna att arbeta på **deltid** än män. Detta har en negativ inverkan på deras karriärutsikter och lön. Dessutom blir mödrar (och fäder) med små barn utsatta för **diskriminering på arbetsmarknaden**, och **fäderna tar endast sällan ut föräldraledighet**. Så länge mödrarna ger avkall på att delta på arbetsmarknaden i stället för fäderna när de får barn och utnyttjar möjligheterna till föräldraledighet, kommer arbetsgivarna i allmänhet att

---

<sup>13</sup> Definitionen som används av Eurostat: Löneskillnaden mellan kvinnor och män mäts som skillnaden mellan manliga och kvinnliga arbetstagares bruttotimlön i procent av de manliga arbetstagarnas genomsnittliga bruttotimlön.

<sup>14</sup> Se den nyligen publicerade rapporten *The Provision of Childcare Services* by Platenga/Remery, 2008.

fortsätta att uppfatta kvinnorna som mindre engagerade i sin karriär än män och kommer därför att investera mindre i karriärmöjligheter för kvinnor.

#### **4. Utgångspunkt**

Om det inte antas nya EU-åtgärder, kommer de gällande EU-direktiven fortfarande att tillämpas och de nuvarande programmen och målsättningarna att upprätthållas. En del men inte alla medlemsstater skulle i så fall ha detaljerade nationella bestämmelser som ger bättre möjligheter att förena arbete och familj. Lissabonmålen kommer att utvärderas 2010, och de nya riktlinjerna och målen ska fastställas som ett led i den europeiska sysselsättningsstrategin. Färdplanen för jämställdhet löper ut 2010, men de europeiska arbetsmarknadsparternas arbete kommer att fortsätta.

Den markanta skillnaden i förvärvsfrekvensen för kvinnor med barn och män med barn kommer att dock att bestå. Medlemsstaterna kommer att behöva kvinnornas deltagande på arbetsmarknaden, inte endast för att lösa problemen med en åldrande befolkning, utan också för att förbättra den globala konkurrenskraften. Det är därför av avgörande betydelse att man kan öka kvinnornas förvärvsfrekvens. Medlemsstaterna behöver samtidigt stabila födelsetal om de ska kunna tackla de demografiska utmaningarna. I de länder där förvärvsfrekvensen för kvinnor är hög (såsom Finland, Sverige, Danmark, Nederländerna och Storbritannien), har man födelsetal som ligger betydligt över genomsnittet<sup>15</sup>. Dessa medlemsstater har i stor utsträckning också de mest effektiva politiska strategierna för att skapa bättre möjligheter att förena arbete och familj.

#### **5. MÖJLIGA POLITISKA INSATSER PÅ EU-NIVÅ**

Målet är att öka förvärvsfrekvensen för kvinnor med barn samt minska könsskillnaderna och diskrimineringen genom att ställa fler möjligheter till föräldrarnas förfogande, förbättra villkoren för att ta familjerelaterad ledighet och ge ekonomiskt stöd vid sådan ledighet.

Ett antal möjligheter övervägdes innan slutsatsen drogs att det inte var någon bra lösning att låta bli att gripa in, då ett av målen i kommissionens färdplan för jämställdhet är att främja bättre möjligheter att förena arbete och familj och då de viktigaste aktörerna ivrigt har uppmanat kommissionen att göra mer på detta område. Andra åtgärder än lagstiftning (såsom utbyte av goda lösningar och arbetsmarknadsparternas initiativ) kommer under alla omständigheter att fortsätta användas, liksom andra insatser för att öka kvinnors förvärvsfrekvens. EU måste göra en ytterligare insats för att få fler kvinnor i sysselsättning och ge dem möjlighet att utnyttja sin potential och sina talanger till fullo. Då det fortfarande finns stora skillnader mellan de faktiska och föredragna sysselsättningsmönstren, tycks det stå klart att kvinnor i allmänhet vill arbeta mer än de gör nu. Det finns därför stora möjligheter att öka kvinnornas deltagande på arbetsmarknaden.

Detta minskade ner alternativen till följande: inga åtgärder på EU-nivå, spridning av goda lösningar, ändring av reglerna för barnledighet (direktiv 92/85/EEG), ändring av reglerna för föräldraledighet (direktiv 96/34/EG), mer specifika bestämmelser för adoptionsledighet och införandet av två nya former av ledighet, nämligen pappaledighet och ledighet för vård av anhörig.

#### **6. BEDÖMNING AV ALTERNATIVEN**

---

<sup>15</sup> *Ibid*, s. 18.

De enskilda alternativen bedömdes utifrån hur de uppfyller målen och jämfördes med utgångspunkten. Det framgick att alternativet ”inga åtgärder” inte skulle lösa de problemen som kartlagts. Alternativet ”spridning av goda lösningar” skulle vara en god hjälp som bidrar till bättre möjligheter att förena arbete och familj.

När det gäller ”barnledighet” skulle en ersättning på 100 % av den tidigare månadslönen och en förlängning på fyra veckor av ledigheten vara ett meningsfullt och värdefullt stöd när det gäller bättre möjligheter att förena arbete och familj. Detsamma gäller för en bestämmelse om rätten att begära flexibla arbetslösningar efter avslutad barnledighet. Målen skulle uppnås, med undantag för målet om att minska könsskillnaderna i fråga om antalet män och kvinnor som tar familjerelaterad ledighet.

När det gäller ”föräldraledighet” bedömdes det att en förlängning av föräldraledigheten på en månad och en ersättning motsvarande 66 % av den tidigare månadslönen skulle bidra till bättre möjligheter att förena arbete och familj om båda föräldrarna tar minst en månads föräldraledighet. Föräldraledigheten skulle åtföljas av en ersättning, vilket skulle fungera som ett incitament för fäderna att ta ut minst en månads föräldraledighet, då rätten till ledighet annars skulle gå förlorad. Bestämmelser av denna typ har visat sig att vara mycket effektiva i de nordiska länderna.

När det gäller ”adoptionsledighet” bedömdes det att om man anpassade reglerna så långt som möjligt till reglerna för föräldraledighet, skulle detta få samma positiva följder som ändringen av föräldraledighetssystemet.

Det bedömdes att en ”pappaledighet” på tio dagar skulle vara en mycket stor hjälp för att uppmuntra fler fäder att ta ut föräldraledighet. Erfarenheterna från ett antal medlemsstater visar att fäderna endast tar ut familjerelaterad ledighet om ersättningen under pappaledigheten står i nära relation till deras lön. Med detta alternativ utbetalas det därför en ersättning motsvarande minst 66 % av deras månadslön.

Det bedömdes att en ledighet för vård av anhörig på en månad för att vårda en familjemedlem (även barn över åtta år) var en god lösning, då den kan hjälpa kvinnor (eller män) att behålla sitt arbete, samtidigt som de vårdar en familjemedlem.

## **7. SLUTSATS**

Konsekvensanalysen drar slutsatsen att rättsligt bindande åtgärder på EU-nivå skulle vara det bästa instrumentet för att nå de fastställda målen. Ändringar i barnledighets- och föräldraledighetssystemen och införandet av nya eller andra former av ledighet skulle tillsammans skapa mycket användbara regler för att uppnå bättre möjligheter att förena arbete och familj. Då arbetsmarknadsparterna har för avsikt att förhandla om föräldraledighet, bör kommissionen avstå från att lägga fram förslag om föräldraledighet och ta hänsyn till att arbetsmarknadsparternas förhandlingar skulle kunna omfatta de nya ledighetssystemen. Den enda möjliga lösningen är därför för närvarande att lägga fram ett förslag om ändring av bestämmelserna om barnledighet.