

Till utrikesutskottet

Utrikesutskottet har berett arbetsmarknadsutskottet tillfälle att yttra sig över regeringens proposition 1997/98:58 Amsterdamfördraget jämte två motionsyrkanden som avser arbetsmarknadsutskottets beredningsområde.

Utskottet yttrar sig i det följande över propositionens avsnitt 10.2 Sysselsättning, 10.4 Jämställdhet mellan kvinnor och män och 10.6 Sociala frågor samt motionerna U501 yrkande 5 av Moderata samlingspartiet och U17 yrkande 9 av Vänsterpartiet.

Inledning

Sverige är sedan den 1 januari 1995 medlem i Europeiska unionen. Samarbetet inom EU grundar sig främst på Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EG-fördraget), Fördraget om upprättandet av Europeiska kol- och stålgemenskapen (Kol- och stålfördraget), Fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen (Euratomfördraget) samt Fördraget om Europeiska unionen (Unionsfördraget). Enligt artikel N 2 i Unionsfördraget skulle en regeringskonferens sammankallas år 1996 för att se över vilka bestämmelser i fördragen som skulle behöva revideras. En sådan regeringskonferens inleddes i mars 1996 i Turin, och de politiska förhandlingarna avslutades vid Europeiska rådets möte i Amsterdam i juni 1997. Det nya Amsterdamfördraget, som innehåller ändringar i EG-fördraget och Unionsfördraget, undertecknades i oktober samma år. Enligt artikel 14 i Amsterdamfördraget skall det ratificeras av de höga fördragsslutande parterna i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser.

Regeringen föreslår i propositionen att riksdagen godkänner Amsterdamfördraget samt de protokoll som har förtecknats i slutakten till fördraget.

Sysselsättning

Propositionen

Regeringen har konsekvent prioriterat sysselsättningsfrågan mycket högt i EU-samarbetet. Inför regeringskonferensen såg regeringen som en av Sveriges viktigaste målsättningar att ett reviderat fördrag måste markera att medlemsstaterna i EU höjer sin gemensamma ambitionsnivå när det gäller att

bekämpa arbetslösheten. Riksdagen har ställt sig bakom den målsättningen. Sverige presenterade därför på ett tidigt stadium av konferensen ett förslag till fördragsändringar i syfte att stärka grunden för samarbetet om sysselsättningen. Det svenska förslaget syftade till att förstärka målformuleringarna när det gäller sysselsättningen i fördragen och att föra in en ny avdelning om sysselsättning i EG-fördraget. I EG-fördraget skulle en procedur för samordning och övervakning av sysselsättningspolitiken slås fast.

Förhandlingsresultatet på sysselsättningsområdet har stora likheter med det förslag som Sverige presenterade under konferensen. Resultatet är enligt regeringen en betydande framgång för Sverige och de andra medlemsstater som inom regeringskonferensen verkat för fördragsändringar som syftar till att skapa en bättre grund för EU-ländernas gemensamma ansträngningar att bekämpa arbetslöshet.

Målen

Genom Amsterdamfördraget blir främjandet av en hög sysselsättningsnivå ett uttryckligt mål för unionen. Genom ett tillägg till EG-fördraget (artikel 3) framhålls att gemenskapens verksamhet skall innefatta att samordning av medlemsstaternas sysselsättningspolitik främjas. Syftet med en sådan samordning skall enligt artikeln vara att göra sysselsättningspolitiken mer effektiv. En ny avdelning om sysselsättning införs i EG-fördraget. Det slås fast att medlemsstaterna och gemenskapen skall arbeta för att utveckla en samordnad strategi för sysselsättning och särskilt främja en kvalificerad, utbildad och anpassningsbar arbetskraft och en arbetsmarknad som är mottaglig för ekonomiska förändringar. Gemenskapen skall vidare medverka till att målen om en hög sysselsättningsnivå uppnås genom att uppmuntra samarbete mellan medlemsstaterna samt stödja och vid behov komplettera deras åtgärder, samtidigt som de enskilda staternas befogenhet skall respekteras.

Ett ytterligare uttryck för den ökade tyngd sysselsättningsfrågan får i det nya fördraget är enligt regeringen att målet att uppnå en hög sysselsättningsnivå skall beaktas i utformandet av all gemenskapspolitik.

Samordning och övervakning av sysselsättningspolitiken

Europeiska rådet skall varje år, på grundval av en gemensam rapport från rådet och kommissionen, bedöma sysselsättningssituationen i gemenskapen och anta slutsatser om denna. På grundval av dessa slutsatser skall rådet varje år med kvalificerad majoritet lägga fast riktlinjer för sysselsättningspolitiken. Dessa riktlinjer skall medlemsstaterna beakta i sin sysselsättningspolitik.

Medlemsstaterna skall årligen lämna en rapport till rådet och kommissionen om de viktigaste åtgärder som vidtagits för att genomföra sysselsättningspolitiken mot bakgrund av sysselsättningsriktlinjerna. Rådet skall på grundval av dessa rapporter granska genomförandet av medlemsstaternas sysselsättningspolitik. Rådet kan också under vissa förutsättningar lämna rekommendationer till medlemsstaterna.

En sysselsättningskommitté med rådgivande funktion skall inrättas för att främja samordningen av medlemsstaternas sysselsättnings- och arbetsmarknadspolitik. Kommittén skall ha till uppgift att övervaka sysselsättningssituationen och sysselsättningspolitiken i medlemsstaterna och gemenskapen och att bistå rådet i dess arbete på detta område. Kommittén skall också samråda med arbetsmarknadens parter.

Stödåtgärder

Rådet får befogenheter att besluta om stödåtgärder för att främja samarbetet mellan medlemsstaterna och stödja deras arbete på sysselsättningsområdet. Med stödåtgärder åsyftas främst informations- och erfarenhetsutbyte, särskilt genom pilotprojekt.

Motionerna

Moderata samlingspartiet har i motion U501, som väckts under allmänna motionstiden hösten 1997, anfört bl.a. följande. Hög och ihållande arbetslöshet är ett problem som plågar många av EU:s medlemmar. Därmed är det inte givet att problemet kan lösas gemensamt. Nästan alla de faktorer som bestämmer arbetslösheten är föremål för nationella beslut. Arbetsmarknadens regler och funktionssätt avgörs i allt väsentligt på nationell nivå. Förutsättningar för en centralisering av en sådan politik finns inte.

Sverige är ett exempel på ett land som kännetecknas av en stel arbetsmarknad med hög arbetslöshet och låga reallöner. Stora grupper har ställts utanför arbetsmarknaden. Ansvar för att reformera arbetsmarknaden och bringa ned det höga skattetrycket på arbete och företagande ligger hos de enskilda länderna. Tryggheten måste komma genom ett rikt utbud av anställningsmöjligheter av olika slag. För det krävs en union där företag kan skapas och växa. Fortsatt fördjupning av den inre marknaden och avreglering av kvarvarande nationella hinder och monopol undanröjer hindren för företagande och är det bästa medel mot arbetslösheten som kan tillgripas på unionsnivå. Det är en uppgift för EU att verka i denna riktning (yrk. 5).

Vänsterpartiet anser i motion U17 att Amsterdamfördragets sysselsättningskapitel kan ses som en viss framgång. Partiet anser att det är bra att skärpta skrivningar förs in i fördraget och att sysselsättningsfrågorna fortsättningsvis skall behandlas mer samordnat, regelbundet och institutionaliserat. Det är dock, menar partiet, en rejäl överdrift när regeringen påstår att sysselsättningen nu har högsta prioritet inom EU. Alltjämt är prisstabilitetsmål och budgetdisciplin överordnade kampen om arbetslösheten. Partiet menar att det inte är trovärdigt att diskutera en sysselsättningspolitik som är frikopplad från den ekonomiska politiken. EMU, konvergenskrav och stabilitetspakt sätter snäva ramar för möjligheterna att bekämpa arbetslösheten. Tyvärr har regelverket för EMU inte förändrats det minsta med det nya fördraget. Vid toppmötet i Luxemburg bekräftades också att alla sysselsättningsåtgärder måste vara förenliga med de stora riktlinjerna i den ekonomiska politiken.

Enligt partiet behövs visserligen internationellt samarbete för att verksamt bekämpa arbetslösheten. Det krävs emellertid en helt annan ekonomisk politik med en helt annan inriktning än den som är dominerande i EU i dag. Om de dogmatiska reglerna för EMU och stabilitetspakten bryts upp, skulle det finnas utrymme för mellanstatliga lösningar som skulle kunna ge betydande tillväxt- och sysselsättnings effekter (yrk. 9).

Utskottets ställningstagande

Utrikesutskottet behandlade regeringens skrivelse 1995/96:30 EU:s regeringskonferens 1996 i betänkande 1995/96:UU13. Arbetsmarknadsutskottet yttrade sig över vissa delar i skrivelsen i yttrande 1995/96:AU3y. Utskottet skall här något kort redogöra för de ståndpunkter som riksdagen intog inför förhandlingarna vid regeringskonferensen om sysselsättningspolitiken.

Arbetsmarknadsutskottet uttalade bl.a. att en övergripande målsättning för regeringskonferensen borde vara att öka unionens medborgerliga förankring. Utskottet ansåg att en sådan målsättning förutsätter att EU kunde visa upp resultat i sysselsättningsfrågan.

Arbetsmarknadsutskottet uttalade också att den låga sysselsättningen och den höga arbetslösheten är ett av EU:s och de enskilda medlemsländernas största problem. Kampen mot arbetslösheten borde därför ges en lika stor tyngd i det europeiska samarbetet som ambitionerna på det monetära området. Arbetsmarknadsutskottet, liksom finansutskottet, ställde sig bakom regeringens vilja att arbeta för att det i grundfördraget fördes in ett avsnitt om sysselsättningspolitik. Ett sådant avsnitt skulle slå fast gemensamma mål, gemensamma procedurer och ett gemensamt åtagande att följa vissa principer för sysselsättningspolitiken. Finansutskottet ansåg vidare att en särskild sysselsättningskommitté borde inrättas med företrädare på statssekreterarnivå från Finans- och Arbetsmarknadsdepartementen.

Liksom regeringen anser utskottet att förhandlingsresultatet är gott och att det visar stora likheter med de ståndpunkter riksdagen intog inför regeringskonferensen. Att målet att uppnå en hög sysselsättning skall beaktas vid genomförandet av all gemenskapspolitik ger en sådan ökad tyngd åt sysselsättningsfrågorna i EU-samarbetet som riksdagen hoppats på.

Arbetsmarknadsutskottet underströk i sitt tidigare yttrande att det borde ankomma på varje medlemsland att välja var tyngdpunkten skall ligga i det nationella sysselsättningsprogrammet. Fördragsändringarna innebär inte heller någon harmonisering av sysselsättningspolitiken på gemenskapsnivå. Genom Amsterdamfördraget och det övervakningsförfarande som medlemsstaterna enats om har dock bättre förutsättningar skapats att på mer fasta grunder och i mer ordnade former gemensamt bekämpa arbetslösheten.

Moderaterna förefaller i motion U501 att vara emot ett ökat europeiskt samarbete vad gäller sysselsättningspolitiken och synes mena att arbetslösheten endast kan bekämpas genom sådana avregleringar som är till förmån för företagen. Erfarenheterna visar att så inte är fallet. En ökad flexibilitet på arbetsmarknaden är önskvärd, men en positiv sådan. Den skall komma till stånd genom att individens kompetens och möjligheter stärks. Utskottet är i motsats till Moderaterna övertygat om att sysselsättningsfrågan måste lösas

med mer europeiskt samarbete. Detta innebär dock inte att arbetsmarknadspolitiken inte även i fortsättningen kommer att vara en nationell angelägenhet. Arbetsmarknadsutskottet anser att motion U501 yrkande 5 bör avstyrkas.

Utskottet delar inte heller Vänsterpartiets uppfattning att den monetära politiken och konvergenskraven skulle motverka möjligheterna att bekämpa arbetslösheten. Tvärtom utgör de konvergensregler som är fastställda för EMU tillsammans med sysselsättningsmålet vad som bör känneteckna en sund och stark ekonomi. Även motion U17 yrkande 9 bör därför enligt arbetsmarknadsutskottet avstyrkas.

Jämställdhet mellan kvinnor och män

Propositionen

Amsterdamfördraget innebär en väsentlig förstärkning av jämställdhetsfrågorna i EG-fördraget. Jämställdhet mellan kvinnor och män förs in som ett grundläggande mål. Jämställdhetsperspektivet skall beaktas och främjas i alla gemenskapens aktiviteter (s.k. mainstreaming).

Genom ett tillägg till den artikel som behandlar lika lön för kvinnor och män klargörs att likalöneprincipen inte bara gäller lika arbete utan också likvärdigt arbete. Innebörden av förändringen är att EG-domstolens praxis blir fördragsfäst, vilket utgör ett viktigt förtydligande av lönediskrimineringsförbudet.

En ny bestämmelse införs i EG-fördraget som innebär att rådet med kvalificerad majoritet skall besluta om åtgärder för att säkerställa tillämpningen av principen om lika möjligheter och lika behandling av frågor som rör anställning och yrke, inklusive principen om lika lön vid lika eller likvärdigt arbete.

Slutligen klargörs det att likabehandlingsprincipen inte utgör något hinder för medlemsstaterna att använda sig av positiv särbehandling av underrepresenterat kön i syfte att åstadkomma jämställdhet i praktiken på arbetsmarknaden. När sådana åtgärder vidtas skall de, enligt en gemensam förklaring, i första hand syfta till att främja kvinnors situation i arbetslivet.

Utskottets ställningstagande

Utskottet var av den uppfattningen inför regeringskonferensen att Sverige borde arbeta för ett ökat samarbete på jämställdhetsområdet bl.a. genom att verka för att det klargörs att jämställdheten måste beaktas i alla gemenskapens aktiviteter (s.k. mainstreaming). Utskottet ansåg också att artikel 119 i EG-fördraget borde ändras så att den omfattade också andra frågor i arbetslivet än frågan om lika lön. Det viktigaste var dock enligt utskottet att det slogs fast att jämställdheten mellan kvinnor och män skall främjas och att s.k. aktiva åtgärder är tillåtna. Slutligen ansåg utskottet att positiv särbehandling av icke tvingande slag borde kunna tillåtas som en åtgärd att främja jämställdhetsarbetet.

Utskottet ser med tillfredsställelse på resultatet av förhandlingarna också på jämställdhetspolitikens område. Jämställdhet skall nu genomsyra alla

aktiviteter på gemenskapsnivå. Detta har redan kommit till uttryck i de sysselsättningsriktlinjer som fastställdes av rådet strax före årsskiftet och som bl.a. innebar att sysselsättningen skall ha som mål att stärka jämställdheten. Ett annat viktigt resultat är att det nu fastställts att likabehandlingsprincipen inte utgör något hinder för medlemsländerna att tillåta positiv särbehandling i syfte att främja jämställdheten.

Sociala frågor

Bakgrund

Begreppet socialpolitik rymmer frågor som rör såväl arbetsrätt, arbetsliv, arbetsmiljö och jämställdhet som socialpolitiska frågor i gängse svensk bemärkelse. Det har sedan tidigare funnits två parallella fördragsmässiga grunder för gemenskapssamarbetet på det sociala området, dels de sociala bestämmelserna i artiklarna 117–122 EG-fördraget, dels artiklarna i avtalet om socialpolitik som fogats till det s.k. sociala protokollet. I det sociala protokollet medger Storbritannien att de övriga medlemsländerna går vidare i det gemensamma arbetet på det sociala området med utnyttjande och hjälp av gemenskapens institutioner och procedurer utan att Storbritannien tar del i detta arbete.

År 1989 antog elva av EG:s medlemsländer – Storbritannien ställde sig utanför – EG:s sociala stadga om grundläggande sociala rättigheter för arbetstagare.

Propositionen

Ett viktigt resultat av regeringskonferensen är att det sociala protokollet nu kan avskaffas och att innehållet i avtalet om socialpolitik integreras med fördraget. Detta har Sverige verkat för. Avtalet om socialpolitik har endast fått en begränsad tillämpning. Genom den förändring som föreslås skapas förutsättningar för att fullt ut utnyttja de nya möjligheter som bestämmelserna i avtalet om socialpolitik innebär.

Arbetsmarknadens parter

Integreringen av avtalet om socialpolitik med EG-fördraget medför att kommissionen innan den lägger fram socialpolitiska förslag alltid skall samråda med arbetsmarknadens parter på gemenskapsnivå om den möjliga inriktningen av en gemenskapsåtgärd. Parterna har alltid möjlighet att meddela att man vill inleda ett förfarande som kan leda till avtal på gemenskapsnivå. Detta innebär enligt regeringen en förstärkning av arbetsmarknadsparternas roll i EU-arbetet på det sociala området. Dialogen mellan parterna på gemenskapsnivå kan leda till avtalsbundna relationer.

Den nya fördragstexten innehåller inte någon särskild artikel om fackliga rättigheter, vilket Sverige hade föreslagit. Fackliga rättigheter omfattas dock av Europarådets sociala stadga undertecknad i Turin den 18 oktober 1961 och Gemenskapens stadga om arbetstagares grundläggande rättigheter från år 1989.

Utskottets ställningstagande

Arbetsmarknadsutskottet ställde sig inför regeringskonferensen bakom ett förslag att Sverige skulle verka för att det sociala protokollet skrivs in i EG-fördraget.

Samarbetet på det sociala området kommer i och med att det sociala protokollet avskaffas och att innehållet i avtalet om socialpolitik integreras i fördraget att förstärkas. Enligt utskottet ligger det i hög grad i svenskt intresse att krav på arbetslivets område värnas och att alltför stora skillnader mellan medlemsländernas lagstiftning undanröjs. Genom integreringen av avtalet förstärks också arbetsmarknadsparternas roll i EU-samarbetet på det sociala området, något som arbetsmarknadsutskottet välkomnar.

Utskottet har noterat att utrikesutskottet i betänkande 1996/97:UU13 ansåg att det kunde finnas skäl att överväga om föreningsrätt, förhandlingsrätt och rätt att vidta stridsåtgärder borde fördragsfästas. Den nya artikeln 117 slår fast de socialpolitiska mål som medlemsstaterna enats om med tillägget ”under beaktande av sådana grundläggande sociala rättigheter som anges i den europeiska sociala stadgan som undertecknades i Turin den 18 oktober 1961”. Även om någon artikel om fackliga rättigheter inte införts direkt i EG-fördraget får det enligt utskottets mening ses som en viss framgång att fördraget hänvisar till den sociala stadgan som bl.a. omfattar fackliga rättigheter. Det är dock osäkert om EG-domstolen måste beakta denna referens när den tolkar EG-rätten.

Stockholm den 26 mars 1998

På arbetsmarknadsutskottets vägnar

Johnny Ahlqvist

I beslutet har deltagit: Johnny Ahlqvist (s), Elver Jonsson (fp), Sten Östlund (s), Berit Andnor (s), Ingvar Johnsson (s), Kent Olsson (m), Martin Nilsson (s), Elving Andersson (c), Patrik Norinder (m), Sonja Fransson (s), Christel Anderberg (m), Barbro Johansson (mp), Paavo Vallius (s), Christer Erlandsson (s), Anna Åkerhielm (m), Ingrid Burman (v) och Michael Stjernström (kd).

1. Sysselsättning

Kent Olsson, Patrik Norinder, Christel Anderberg och Anna Åkerhielm (alla m) anser att utskottets ställningstagande under rubriken Sysselsättning från det som börjar med "Liksom regeringen" till det som slutar med "bör avstyrkas." bort ha följande lydelse:

Hög och ihållande arbetslöshet är ett problem som plågar många av EU:s medlemmar. Det betyder dock inte att problemet kan lösas gemensamt. Den inre marknaden ger goda förutsättningar för uthållig tillväxt och högt välförhållande. De faktorer som bestämmer arbetslösheten är däremot föremål för nationella beslut. Ansvaret för att reformera arbetsmarknaden och bringa ned det höga skattetrycket på arbete och företagande ligger hos de enskilda länderna. Enligt utskottet finns det inte förutsättningar för en centralisering av en sådan politik. De kommer att bli än mindre i takt med att unionen utvidgas och blir än mer heterogen. Det måste i stället finnas ett rikt utbud av anställningsmöjligheter av olika slag så att varje individ kan hitta något arbete som passar hans eller hennes förutsättningar. För det krävs en union där företag kan skapas och växa. Utskottet anser att en fortsatt fördjupning av den inre marknaden och avreglering av kvarvarande nationella hinder för företagande är de bästa medel mot arbetslösheten som kan tillgripas på unionsnivå. Det är en uppgift för EU att verka i denna riktning. Framgång i dessa strävanden är betydelsefullt för att hela EU skall kunna bli mer konkurrenskraftigt. Av det anförda följer att arbetsmarknadsutskottet anser att Moderaternas motion U501 yrk. 5 bör tillstyrkas.

2. Sysselsättning

Ingrid Burman (v) anser att utskottets ställningstagande under rubriken Sysselsättning från det som börjar med "Liksom regeringen " till det som slutar med "gemensamt bekämpa arbetslösheten" och från det som börjar med "Utskottet delar" och slutar med "arbetsmarknadsutskottet avstyrkas " bort ha följande lydelse:

Amsterdamfördragets sysselsättningsavsnitt får anses vara en viss framgång för Sverige. Utskottet anser att det är bra att skärpta skrivningar om sysselsättningen förs in i fördraget och att dessa frågor nu behandlas mer samordnat, regelbundet och institutionaliserat. Fördraget innehåller dock inte några sådana förändringar att man kan påstå att sysselsättningsfrågorna nu har högsta prioritet inom EU. Utskottet menar att det inte går att diskutera en sysselsättningspolitik som är frikopplad från den ekonomiska politiken. EMU, konvergenskrav och stabilitetspakt sätter snäva ramar för möjligheterna att bekämpa arbetslösheten framgångsrikt. Några åtgärder i kampen mot arbetslösheten som kan hota prisstabilitet och budgetdisciplin medges inte, vilket utskottet ser som en brist.

Utskottet är övertygat om att det behövs ett internationellt samarbete för att verksamt kunna bekämpa arbetslösheten. För att ett sådant samarbete skall vara verksamt krävs emellertid en helt annan ekonomisk politik än den som är dominerande i dag. Om regelverket för EMU bryts upp skulle det finnas utrymme för sådana mellanstatliga lösningar som skulle kunna ge betydande tillväxt- och sysselsättningseffekter.

Utskottet anser med hänvisning till det anförda att motion U17 yrk. 9 bör tillstyrkas.

Särskilda yttranden

1. Sysselsättningspolitikens ställning i EU

Barbro Johansson (mp) anför:

I viss mån är den nu höga svenska arbetslösheten kopplad till den förda EU-anpassningspolitiken. Min förhoppning att EU med Amsterdamfördraget skulle slå in på en ny väg, bort från den i EU generellt höga arbetslösheten, har grusats. I stället har medlemsländerna i och med Amsterdamfördraget i allt väsentligt missat en möjlighet att lösa arbetslöshetsproblemen. Även om fördraget talar om en hög sysselsättningsnivå ges inte något juridiskt bindande sysselsättningsmål. Detta innebär konkret att sysselsättningspolitiken fortfarande är underordnad inflationsbekämpning och budgetdisciplin.

2. Den sociala beslutsprocessen m.m.

Kent Olsson, Patrik Norinder, Christel Anderberg och Anna Åkerhielm (alla m) anför:

Utskottet kommenterar i yttrandet över Amsterdamfördraget bl.a. frågan om partsdeltagande i den sociala beslutsprocessen och möjligheterna till s.k. positiv särbehandling i relationen mellan män och kvinnor.

Utskottet redovisar korrekt vad Amsterdamfördraget innehåller på dessa båda punkter. I anslutning härtill vill vi för vår del understryka vår övertygelse att den europeiska arbetsmarknaden måste utvecklas bort från kollektiva lösningar och i riktning mot mer individuella och flexibla lösningar. Sker inte detta kan inte den europeiska massarbetslösheten bekämpas. Den hållning i dessa frågor som intagits bl.a. av flera engelska regeringar, med olika politisk inriktning, finner vi värd att främja.

I fråga om särbehandling av män och kvinnor är det vår uppfattning att jämställdhet normalt bäst främjas genom att alla kvinnor och män uppfattas och behandlas som unika individer med de kompetenser, rättigheter, möjligheter och förpliktelser som följer av detta.