

Arbetsmarknadsutskottets betänkande 1999/2000:AU8 Obligatorisk mammaledighet



Sammanfattning

I detta betänkande tillstyrker utskottet regeringens förslag om en ändring i föräldraledighetslagen som innebär att två veckor skall vara obligatoriska av den i lagen föreskrivna mammaledigheten om totalt 14 veckor i samband med förlossning. Med lagändringen, som föreslås träda i kraft den 1 augusti 2000, genomförs uttryckligen artikel 8.2 i EG-direktivet om åtgärder för att förbättra säkerhet och hälsa på arbetsplatsen för arbetstagare som är gravida, nyligen har fött barn eller ammar. Lagförslaget har föregåtts av ett s.k. motiverat yttrande från Europeiska kommissionen i vilket kommissionen anmodat den svenska regeringen att vidta åtgärder för att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 8.2.

I en gemensam reservation av företrädarna i utskottet för Kristdemokraterna, Centerpartiet och Folkpartiet yrkas avslag på propositionen med motiveringen att svensk lag och praxis redan får anses uppfylla direktivets krav. Företrädarna för Moderaterna har avgivit ett särskilt yttrande.

Propositionen

I proposition 1999/2000:87 föreslår regeringen att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i föräldraledighetslagen (1995:584).

Motionerna

1999/2000:A11 av Margareta Andersson m.fl. (c) vari yrkas att riksdagen avslår proposition 1999/2000:87 Obligatorisk mammaledighet.

1999/2000:A12 av Lars Leijonborg m.fl. (fp) vari yrkas att riksdagen med avslag på proposition 1999/2000:87 ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att Sverige bör uppta förhandlingar om precisering av EG-direktivet.

1999/2000:A13 av Maria Larsson m.fl. (kd) vari yrkas att riksdagen avslår regeringens förslag om obligatorisk mammaledighet med hänvisning till att syftet med direktivet redan kan anses vara uppfyllt.

Propositionen i huvuddrag

I proposition 1999/2000:87 Obligatorisk mammaledighet föreslås en ändring i föräldraledighetslagen (1995:584). Genom ändringen genomförs artikel 8.2 i Europeiska gemenskapernas råds 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. Ändringen innebär att två veckor skall vara obligatoriska av den i lagen föreskrivna mammaledigheten om minst sju veckor före den beräknade tidpunkten för förlossningen och sju veckor efter förlossningen, detta förutsatt att arbetstagaren inte är ledig på annan grund under tvåveckorsperioden. Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 augusti 2000.

Motioner

Tre motioner har väckts med anledning av propositionen, kommittémotionen A13 av Maria Larsson m.fl. (kd), kommittémotionen A11 av Margareta Andersson m.fl. (c) och partimotionen A12 Lars Leijonborg m.fl. (fp). I samtliga yrkas avslag på propositionen.

Kristdemokraterna hänvisar till sin familjepolitik som innebär att samhällets uppgift skall vara att skapa förutsättningar för en reell valmöjlighet för familjen. Partiet motiverar sitt avslagsyrkande med att syftet med direktivet i praktiken redan är uppfyllt. Saken utvecklas på följande sätt. Den svenska föräldraledighetslagen är utformad som en rättighetslagstiftning och tillkom dels som en modernisering av den gamla lagen, dels som en anpassning till EG-direktiv. I förarbetena till 1995 års föräldraledighetslag gjordes bedömningen att det inte fanns skäl att införa obligatoriet om två veckors ledighet eftersom svensk lagstiftning redan uppfyllde direktivets krav – 98 % av de arbetstagare som fött barn var föräldralediga i anslutning till förlossningen medan övriga bedömdes vara sjukskrivna. Till detta kommer fäders möjligheter till tio dagars pappaledighet i anslutning till barns födelse. Lagen är väl förankrad både hos arbetsgivare och arbetstagare och i svenskt samhällsliv. Familjen måste själv få välja när föräldraledigheten skall tas ut. Eftersom direktivet i praktiken redan är uppfyllt bör Sverige låta EG-domstolen pröva ärendet.

Centerpartiet delar regeringens uppfattning att det skall finnas en generös föräldraförsäkring och anser att det mot bakgrund av den demografiska utvecklingen finns skäl att överväga på vilket sätt man ytterligare kan underlätta barnfamiljernas situation. Som grund för att propositionen bör avslås anför partiet följande. Att införa obligatorier och ytterligare reglera hur föräldrar utnyttjar sin ledighet är att gå fel väg. Eftersom Sverige redan mer än väl har uppfyllt direktivets intentioner genom en generös lagstiftning är det inte motiverat att genomföra direktivtexten. I motionen ställs frågan om EU skall reglera sociallagstiftning på det sätt som direktivet innebär och vad direktivet innebär från jämställdhetssynpunkt, eftersom det enbart rör kvin-

normas situation i samband med förlossning. Det bör vara medlemsstaternas sak att besluta om lagstiftning av detta slag. Om kommissionen inte kan acceptera att Sverige avvisar den föreslagna lagstiftningsmodellen anser Centerpartiet att EG-domstolen bör pröva i vilken utsträckning ett medlemsland har rätt att hävda en mer dynamisk och långtgående lagstiftning.

Folkpartiet framhåller att det inte finns några risker för moderns eller barnets liv eller hälsa som inte kvinnan själv kan ta ställning till. Kvinnor måste ha rätt att utföra betalt arbete även under tiden efter förlossningen. Ett obligatorium av detta slag innebär en ytterligare inskränkning av kvinnors makt över sin vardag. Den liberala politiken går ut på att kvinnan själv, inte staten och samhällsapparaten, skall ges ökad makt. Partiet kombinerar sitt avslagsyrkande med en begäran om att riksdagen skall ge regeringen i uppdrag att uppta förhandlingar om ett förtydligande av direktivet på det sättet att svensk lagstiftning och praxis erkänns uppfylla direktivets syfte. Regeringen borde inte ha böjt sig för kommissionens tolkning. Om övriga EU-stater inte medverkar till en precisering av direktivet bör Sverige vara berett att låta EG-domstolen pröva om direktivet har genomförts.

Utskottets ställningstagande

Den nya föräldraledighetslag som trädde i kraft den 1 juli 1995 tillkom delvis som en anpassning av de svenska reglerna till direktivet 92/85/EEG om åtgärder för att förbättra säkerhet och hälsa på arbetsplatsen för arbetstagare som är gravida, nyligen har fött barn eller ammar. För att uttryckligen uppfylla direktivets krav enligt artikel 8.1 på sammanhängande ledighet under minst 14 veckor under tiden före den beräknade tidpunkten för förlossningen eller efter förlossningen förlängdes, genom en reglering i 4 § föräldraledighetslagen, rätten till ledighet till minst sju veckor före den beräknade tidpunkten för förlossningen och sju veckor efter förlossningen. Något kvalifikationskrav uppställs inte för denna typ av ledighet. Enligt lagens 2 § är ett avtal som innebär att arbetstagarens rättigheter inskränks ogiltigt i den delen. I fråga om rätten till ledighet enligt 4 § är det inte heller möjligt att göra avvikelser genom kollektivavtal. När det gäller direktivets krav enligt artikel 8.2 på obligatorisk mammaledighet i samband med förlossning gjordes bedömningen i förarbetena att det inte fanns skäl att införa en regel om obligatorisk mammaledighet. Förarbetena (prop. 1994/95:207) hänvisade till Utredningen om ledighetslagstiftningen (SOU 1994:41), som inte hade funnit något som tydde på att problem förelåg för gravida arbetstagare eller arbetstagare som nyligen fött barn eller som ammade att få ledighet. Det konstaterades att det finns en svensk praxis som innebär att kvinnliga arbetstagare som nyligen fött barn verkligen utnyttjade den ledighet som lagstiftaren tillerkände dem. Därmed uppfyllde svensk nationell lagstiftning i förening med praxis redan direktivets krav i denna del.

Bakgrunden till den nu behandlade propositionen är det s.k. motiverade yttrande enligt artikel 226 i Fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen som Europeiska kommissionen i augusti 1999 överlämnat till den svenska regeringen i fråga om genomförande av direktivets artikel 8.2. Ytt-

randet har föregåtts av en rapportering från regeringen till kommissionen om tillämpningen av direktivet, vilken föranledde en s.k. formell underrättelse från kommissionen. Regeringen har i dessa sammanhang redovisat den praxis på området som angetts ovan. Regeringen har också hänvisat till att föräldraledighetslagen tillerkänner arbetstagarna en vidsträckt rätt till ledighet, och att ingenting framkommit som tyder på att regelverket inte skulle fungera på avsett sätt. Uppfattningen att en kvinna bör avhålla sig från att arbeta i samband med sitt barns födelse genomsyrar och har full acceptans i det svenska samhället. Kvinnliga arbetstagare har därför inget problem med att hävda sina rättigheter gentemot arbetsgivare. Mot den bakgrunden har regeringen framfört åsikten att det framstår som främmande och omotiverat för svenska förhållanden att vidta ytterligare lagstiftningsåtgärder. Regeringens mening har varit att rådande praxis innebär att direktivet är genomfört i Sverige.

Kommissionen har emellertid inte godtagit denna bedömning. I det nyssnämnda yttrandet framhåller kommissionen att de två obligatoriska veckorna är nödvändiga för moderns och barnets hälsa och säkerhet, och för att säkerställa att kvinnor inte tvingas arbeta in i det sista, eller återvända till arbetet alltför tidigt. Kommissionen framhåller att bestämmelsen också garanterar att kvinnor som själva vill arbeta tills graviditeten är mycket långt framskriden, eller återvända till arbetet mycket snart, av hälsoskäl måste ta en ledighet på minst två veckor. Kommissionen hänvisar också till EG-domstolens rättspraxis, av vilken det enligt kommissionen tydligt framgår att den omständigheten att praxis i en medlemsstat stämmer överens med det skydd som framgår av ett direktiv inte berättigar till en underlåtelse att överföra direktivet till den nationella lagstiftningen. Fullt juridiskt genomförande är nödvändigt för att de enskilda skall vara medvetna om sina rättigheter och kunna hävda dem, anför kommissionen i sitt yttrande.

Kommissionens slutsats i det motiverade yttrandet är att Sverige underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktivets artikel 8.2. I enlighet med EG-fördraget har kommissionen därför anmodat den svenska regeringen att inom två månader från meddelande om yttrandet vidta de åtgärder som krävs för att följa det.

Efter kommissionens yttrande har regeringen förklarat sig beredd att ta initiativ till att i lagen införa två veckors obligatorisk barnledighet. Det sker genom den nu behandlade propositionen.

Utskottet delar fullt ut de bedömningar om svensk lagstiftning och praxis i förhållande till direktivet som regeringen gjort, och som också kommer till uttryck i motionerna. Sverige har en generös föräldraledighetslagstiftning. I princip alla kvinnliga arbetstagare är lediga i anslutning till förlossningen, vilket ses som en självklarhet och får anses helt accepterat på svensk arbetsmarknad. Som påpekas i propositionen har även fäder rätt till tio dagars ledighet i samband med barns födelse, vilket utnyttjas i stor omfattning. Detta gagnar både barnets och moderns hälsa. Enligt utskottet bör man också beakta det skydd för modern som följer av rätten till havandeskapspenning bl.a. när hon förbjudits att arbeta på grund av en arbetsmiljöföreskrift. Havandeskapspenningen, som inte är en föräldrapenningförmån, utges i de fall

kvinnan är förhindrad att arbeta av sådana skäl med undantag för de tio sista dagarna före beräknad förlossning.

Motionerna går ut på att Sverige inte skall böja sig för den bedömning som kommissionen gjort utan stå fast vid att direktivet i praktiken redan är uppfyllt genom lagstiftning och praxis. Detta skulle innebära att kommissionen enligt den förutnämnda artikel 226 kunde föra saken vidare till EG-domstolen. Enligt utskottets mening vore detta inte önskvärt. Utskottet ser det därför inte som ett meningsfullt alternativ att framhärda i uppfattningen om direktivets genomförande på det sätt som motionerna förordar. Detta gäller i det uppkomna läget även förslaget i Folkpartiets motion om att regeringen skall ta upp förhandlingar om preciseringar av direktivet.

Utskottet vill tillägga att man inte bör bortse från den betydelse det kan ha i ett vidare perspektiv att Sverige i sin egen lagstiftning gör klart att rätten för en kvinna att vara ledig från arbetet i samband med förlossning är ovillkorlig och undantagslös.

Utskottet har ingen erinran mot det sätt på vilket den obligatoriska ledigheten genomförs. Propositionens lagförslag bör alltså antas av riksdagen.

Utskottets ställningstagande innebär att de med anledning av propositionen väckta motionerna bör avslås.

Hemställan

Utskottet hemställer

beträffande *proposition 1999/2000:87*
att riksdagen med bifall till propositionen och med avslag på motionerna 1999/2000:A11, 1999/2000:A12 och 1999/2000:A13 antar det i propositionen enligt bilaga framlagda förslaget till lag om ändring i föräldraledighetslagen (1995:584).

res. 1 (kd, c, fp)

Stockholm den 25 april 2000

På arbetsmarknadsutskottets vägnar

Margareta Andersson

I beslutet har deltagit: Margareta Andersson (c), Mikael Odenberg (m), Björn Kaaling (s), Martin Nilsson (s), Stefan Attefall (kd), Laila Bjurling (s), Patrik Norinder (m), Sonja Fransson (s), Kristina Zakrisson (s), Camilla Sköld Jansson (v), Christel Anderberg (m), Elver Jonsson (fp), Anders Karlsson (s), Henrik Westman (m), Rosita Runegrund (kd) och Carlinge Wisberg (v).

Proposition 1999/2000:87

Margareta Andersson (c), Stefan Attefall (kd), Elver Jonsson (fp) och Rosita Runegrund (kd) anser

dels att utskottets ställningstagande fr. o. m. "Utskottet delar" bort ha följande lydelse:

Utskottet delar regeringens uppfattning att det skall finnas en generös föräldraledighetslagstiftning. Den absoluta merparten av svenska kvinnor – omkring 98 % – som fött barn är lediga i anslutning till förlossningen. Resten antas vara sjukskrivna. Detta visar att det i Sverige finns en praxis som innebär att kvinnorna faktisk utnyttjar den rätt som lagen ger dem. Lagen är väl förankrad hos både arbetsgivare och arbetstagare och i svenskt samhällsliv i stort.

Som framhålls i motionerna av Kristdemokraterna, Centerpartiet och Folkpartiet uppfyller och överträffar Sverige redan direktivets krav genom lagstiftning i kombination med praxis. Den svenska lagen är utformad som en rättighetslagstiftning. Att införa obligatorier och ytterligare reglera hur föräldrar utnyttjar sin ledighet är fel väg att gå. Det är tveksamt både från jämställdhetssynpunkt och med hänsyn till familjens valfrihet. Sammantaget anser vi inte att det är motiverat att genomföra direktivtexten. Sverige borde därför inte ha böjt sig för kommissionens krav. Om de övriga medlemsstaterna inte vill medverka till en precisering av direktivet i denna riktning bör Sverige vara berett att låta EG-domstolen pröva om direktivet inte i praktiken redan är uppfyllt. Utskottet anser i likhet med Kristdemokraterna i motion A13, Centerpartiet i motion A11 och Folkpartiet i motion A12 att propositionen bör avslås.

dels att utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

 beträffande *proposition 1999/2000:87*

 att riksdagen med bifall till motionerna 1999/2000:A11, 1999/2000:A12 och 1999/2000:A13 avslår propositionen.

Särskilt yttrande

Mikael Odenberg, Patrik Norinder, Christel Anderberg och Henrik Westman (alla m) anför:

Sverige har en generös föräldraledighetslagstiftning med långtgående rättigheter för mammor – och pappor – att vara lediga i samband med barns födelse. EG-direktivet 92/85/EEG om åtgärder för att förbättra säkerhet och hälsa på arbetsplatsen för arbetstagare som är gravida, nyligen har fött barn eller ammar, tillför enligt vår mening ingenting i sak för svenska småbarnsföräldrar. Vår slutsats blir emellertid inte att Sverige skall motsätta sig direktivets fulla införlivande i svensk lagstiftning. Däremot kan vi ånyo konstatera att EU i alltför stor utsträckning – och i strid med subsidiaritetsprincipen – reglerar frågor som bättre kan och bör avgöras på nationell nivå.

Sammanfattning.....	1
Propositionen.....	1
Motionerna	1
Utskottet	2
Hemställan	5
Reservation	6
Proposition 1999/2000:87, (kd,c,fp)	6
Särskilt yttrande, (m)	6