

Sverige och ILO



red: Petra Herzfeld Olsson

Sverige och ILO

Hundra år av trepartiskt
samarbete för ett bättre arbetsliv



Sverige och ILO - Hundra år av trepartiskt samarbete för ett bättre arbetsliv

Bilder: För bild 4 och 5 på sid 22 samt för bild på sid 98 gäller ©ILO. Om någon har anspråk på ekonomisk ersättning som förbisetts för fotografi som förekommer i boken kan kontakt tas med Svenska ILO-kommittén.

Layout: Eddie Mancía

Produktion: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2020

Beställningsadress: Svenska ILO-kommittén, c/o Arbetsmarknadsdepartementet,
103 33 Stockholm

E-post: a.ilo-kommitten@regeringskansliet.se

Webbadress: <https://svenskailo-kommitten.se/>

Förord

FN-organet Internationella arbetsorganisationen (på engelska International Labour Organisation, förkortat ILO) är äldre än FN själv. Tillkomsten skedde i samband med inrättandet av FN:s föregångare, Nationernas Förbund, genom fredsavtalet i Versailles efter första världskriget. Förra året firade ILO alltså 100 år.

ILO har sedan tillkomsten varit avgörande för att få till stånd internationellt överenskomna normer för rimliga arbetsvillkor i länder runt om i världen. ILO har till dags dato antagit strax under 200 konventioner och strax över 200 rekommendationer samt inrättat ett system för övervakning av medlemsländernas efterlevnad av dessa instrument. Därtill bedriver ILO ett omfattande arbete med så kallat tekniskt bistånd till utvecklingsländer för att bidra till dessa länders möjligheter att efterleva ILO:s normer. ILO-arbetet - med fastställande av normer för arbetsvillkor, övervakning av dessa och det tekniska biståndet - har ända sedan starten byggt på en samverkan mellan regeringar och arbetsmarknadens parter. Parternas medverkan gör ILO till en unik internationell organisation.

Året efter ILO:s inrättande, 1920, blev Sverige genom sitt medlemskap i Nationernas förbund också medlem i ILO. I år firar alltså det svenska medlemskapet i ILO 100 år.

Den svenska ILO-kommittén, en myndighet under regeringen, är regeringens beredningsorgan för ILO-frågor. Även ILO-kommitténs arbete bygger på en samverkan mellan företrädare för regeringen och arbetsmarknadens parter. En av ILO-kommitténs uppgifter är att främja kunskapen om ILO och dess verksamhet.

Med anledning av de båda 100-årsjubiléerna, 2019 och 2020, beslutade ILO-kommittén att ta fram en antologi om ILO ur ett svenskt medlemskapsperspektiv. Antologin spänner över flera områden och skildrar ILO och det svenska ILO-medlemskapet ur olika synvinklar. Det avslutande kapitlet innehåller en övergripande betraktelse av ILO:s roll i arbetet för rimliga arbetsvillkor i framtidens arbetsliv.

Petra Herzfeld Olsson, professor i arbetsrätt vid den juridiska institutionen på Stockholms Universitet, har varit redaktör för antologin. De olika bidragen har skrivits av mycket framstående experter inom olika områden. Experterna kommer från, eller har en bakgrund inom, arbetsmarknadens parter, ILO, Arbetsmarknadsdepartementet och olika akademiska discipliner.

ILO-kommitténs förhoppning är att antologin ska främja kunskapen om ILO och vad det svenska medlemskapet i ILO har betytt på olika områden, både för ILO och för Sverige. Antologin riktar sig till en bred läsekrets, allt från de som kanske redan arbetar med internationella frågor till forskare, studenter och en intresserad allmänhet.

Vi önskar trevlig och givande läsning!

Svenska ILO-kommittén, november 2020

Sverige och ILO - Hundra år av trepartiskt samarbete för ett bättre arbetsliv

Innehåll

Vad handlar denna antologi om?

1

ILO 100 år sett ur ett arbetstagarperspektiv

2

Arbetsgivarna i ILO under 100 år

3

Swedish development cooperation with and through the ILO

4

ILO-kommittén och ILO:s reglering av det nationella trepartsarbetet

5

Sverige, ILO och arbetsmiljön: Höga ambitioner och ett ömsesidigt utvecklande samarbete

6

Sverige och jämställdheten i ett ILO-perspektiv

7

Globalisering, anständigt arbete och ILO:s andra sekel

8

Innehållsförteckning

1	Vad handlar denna antologi om?	23
	Petra Herzfeld Olsson	
1	Introduktion	23
2	Ur askan reser sig en högst livsduglig organisation	23
3	ILO:s struktur och verksamhet i ljuset av antologins kapitel	26
2	ILO 100 år sett ur ett arbetstagarperspektiv	35
	Ulf Edström	
1	Förord	35
2	Historisk bakgrund	35
3	ILO:s arbetskonferenser	36
	3.1 Plenartal	36
	3.2 Omröstningar om nya ILO-normer vid arbetskonferenser	36
	3.3 Tillämpningskommittén	37
	3.4 Den osynliga kommittén (fullmaktskommittén - credentials)	39
	3.5 ILO:s deklARATIONER	42
4	ILO:s styrelse (Governing Body)	45
	4.1 ILO:s normarbete	45
	4.2 Föreningsfrihetskommittén (Committee on Freedom of Association – CFA)	47
	4.3 Unika beslut om sanktioner mot Burma/Myanmar	48
	4.4 Flera "anmälningar" till ILO mot Sverige	49
5	Det fackliga ILO - samarbetet utvecklas i Sverige	52
6	Arbetet i den svenska ILO-kommittén	53
	6.1 Svenskt ILO-bistånd	58
7	Nordiskt fackligt samarbete och representation i ILO:s styrelse	60
	7.1 Nordic ILO Reports	62
	7.2 Genève-skolan	63
8	Kompetensvinst mellan globala och regionala normer?	64
9	Slutord	65

3	Arbetsgivarna i ILO under 100 år	69
	Göran Trogen	
1	Den första ILO-konferensen	69
2	International Organisation of Employers	70
3	Nordiskt samarbete	71
4	Philadelphiadeklarationen	72
5	Arbetsgivarna och ILO:s struktur	73
5.1	Trepartstrukturen	73
5.2	Totalitära staters inträde	73
5.3	Vem är arbetsgivare i ILO?	74
5.4	Kampen mot de kommunistiska arbetsgivarna	74
5.5	Storpolitiska frågor på agendan – USA:s utträde	75
5.6	Utvecklingen och slutstriden	75
6	Arbetsgivarna och arbetstiden	76
6.1	ILO:s första konvention – 48-timmarsveckan 1919	76
6.2	Konventionen om 40-timmarsveckan 1935	77
6.3	Rekommendationen om 40-timmarsveckan 1962	78
7	Konventionerna om förenings- och förhandlingsrätt	79
8	Tekniskt bistånd	81
9	Sektoraktiviteter	83
9.1	Industrikommittéerna	83
9.2	Internationellt arbetsgivarsamarbete i kemiindustrin.	83
9.3	Kemikommittémöte 1982	84
9.4	Kemikommittémöte 1999	84
9.5	Kemikommittémöte 2009	84
10	De multinationella företagen	85
10.1	OECD:s och ILO:s riktlinjer för multinationella företag	86
10.2	Fackliga krav på förhandlingar med moderbolag	87
11	Globaliseringen	88
11.1	Deklarationen om grundläggande principer och rättigheter i arbetet 1998	88
11.2	Globaliseringsdeklarationen 2008	88
11.3	Global Jobs Pact 2009	89
12	Arbetsgivarnas attityder till normsättningen	89
12.1	Nordisk bevakning	92
12.2	Den sociala dialogens natur	92
13	Framträdande svenska arbetsgivare	94
14	ILO:s framtid	95
	Referenser	97

4	Swedish development cooperation with and through the ILO	99
	Martin Clemensson	
1	Introduction and overview of the chapter	99
2	Planning and funding the Decent Work Agenda	100
3	The ILO's development cooperation builds bridges	101
4	Sweden's contributions towards ILO development cooperation	103
	4.1 Un-earmarked funding	104
	4.1.1 Somalia - access to productive employment and income opportunities	104
	4.1.2 Ukraine - strengthening labour inspection and social dialogue	105
	4.1.3 Viet Nam - enhancing implementation of the 2030 Agenda	105
	4.2 Sida/ILO Partnership Programmes – light earmarking	106
	4.2.1 More and better jobs for fair and equitable growth and improved youth employment prospects	109
	4.2.2 Promoting safe work and workplace compliance, including in global supply chains	110
	4.2.3 Protecting workers from unacceptable forms of work	112
	4.3 Country-level Sweden/ILO collaboration	113
	4.3.1 Afghanistan – Road to Jobs	113
	4.3.2 Albania – Access to justice in labour disputes	115
	4.3.3 Mozambique – MozTrabalha	115
	4.3.4 Regional - advancing the decent work agenda in northern Africa	117
5	A special case - "Start and Improve Your Business"	117
	5.1 An extraordinary number of countries, start-ups, improvements and new jobs	119
	5.2 A new era	120
6	Private sector collaboration	121
	6.1 Cambodia – industrial relations in the textile and garment sectors	122
	6.2 Kenya – fair and equitable growth through geothermal energy and decent work	123
	6.3 Zambia – Skills for Energy in Southern Africa	125
7	The Global Deal	126
	7.1 Bangladesh Global Deal Project	126
	7.2 Myanmar - improved industrial relations in Myanmar's textile sector	127
8	The JPO programme and secondments of Sida staff to the ILO	127
9	Conclusion	128

5	ILO-kommittén och ILO:s reglering av det nationella trepartsarbetet	131
	Linnéa Blommé, Petra Herzfeld Olsson, Hanna Svensson	
1	Introduktion	131
2	ILO-kommitténs bildande, arbetsuppgifter och representation	131
2.1	Bildande och arbetsuppgifter	131
2.2	Den nu gällande instruktionen	135
2.3	Representation och sammansättning	136
3	ILO:s konvention nr 144 om trepartssamarbete: bakgrund och svensk inverkan på dess utformning	138
3.1	Bakgrund	138
3.2	Utgångspunkter för och resultat av förhandlingarna – Sveriges roll	140
3.3	Överväganden inför ratifikation	145
3.4	Genomförandet i svensk rätt och konventionens betydelse för kommitténs uppdrag	147
4	ILO-kommitténs uppgifter	148
4.1	Inför förhandlingar om nya ILO-konventioner	149
4.2	Beredning av frågan om ratifikation	152
4.3	Omprövningar av icke-ratificerade konventioner	159
4.4	Rapportering om tillämpning av konventioner och rekommendationer	165
4.5	Uppsägning av ratifikation	166
4.6	Väktare av att ingångna åtaganden följs	167
4.7	Spridande av information	168
4.8	ILO-kommittén och biståndet	168
4.9	Övriga frågor som varit föremål för behandling	171
5	ILO-kommittén: EU och ILO	173
6	Jämförelse med motsvarande nordiska organ	176
7	Sammanfattande reflektioner	177
6	Sverige, ILO och arbetsmiljön: Höga ambitioner och ett ömsesidigt utvecklande samarbete	183
	Kerstin Ahlberg	
1	De första åren	183
1.1	En premiär med förhinder	183
1.2	Sverige börjar leva upp till ambitionerna	185
2	Samverkan i arbetsmiljöfrågor	186
2.1	Samspel mellan ILO och den svenska lagstiftaren	186
2.2	Lagstiftning eller frivillighet?	188
2.3	Praktiskt genombrott efter Saltsjöbadsavtalet	189

3	Utveckling av företagshälsovården	190
3.1	ILO:s rekommendation nr 112	190
3.2	Än en gång: lagstiftning eller frivillighet?	191
3.3	Till sist: en konvention	194
4	Arbetskydd blir arbetsmiljö	195
4.1	Konventionerna får ny karaktär	195
4.2	Motsvarande utveckling i Sverige	196
4.3	Ny arbetsmiljölag	198
4.4	Sverige pådrivande i ILO	199
4.5	Nya perspektiv	201
5	Jubileum med ännu en arbetsmiljökonvention	202
6	Summa summarum	204
6.1	Arbetstiden fortsatt en stötsten	205
6.2	Parterna har gått före	206
7	Sverige och jämställdheten i ett ILO-perspektiv	209
	Ann Numhauser-Henning	
1	Introduktion	209
2	Lika lön och icke-diskriminering	211
2.1	Inledning	211
2.2	Ratificering	212
2.3	Svensk jämställdhetslagstiftning	214
2.4	Diskussion	220
3	Hushållsarbete	224
3.1	Inledning	224
3.2	ILO-konvention nr 189 och den svenska utvecklingen	224
3.3	Diskussion	226
4	Våld och trakasserier i arbetslivet	229
4.1	Inledning	229
4.2	Den svenska utvecklingen och konvention nr 190	230
4.3	Diskussion	236
5	Kommentar	238

8	Globalisering, anständigt arbete och ILO:s andra sekel	243
	Kari Tapiola	
1	Sammanfattning	243
2	Direktörernas roll och inriktningar	243
3	ILO:s metod: beredning inom organ med hög status	245
4	ILO:s deklARATIONER FRÅN ETT HISTORISKT PERSPEKTIV	247
5	Är alla bindande ILO-normer lika viktiga?	250
6	En modern konvention om mänskliga rättigheter	252
7	Framtida ILO-reglering	253
8	Trepartsmekanismens speciella styrka: avtal	255
9	ILO och ekonomin	257
10	Offentliga och privata insatser	259
11	ILO och det multilaterala systemet	263
12	Epilog: ILO under kristider	265

Författarpresentation

Kerstin Ahlberg är juris hedersdoktor och föreståndare för Institutet för social civilrätt vid Stockholms universitets juridiska institution. Hon forskar om samspelet mellan EU:s arbetsrätt och EU:s politik å ena sidan och de nordiska ländernas nationella arbetsrätt å den andra. Kerstin Ahlberg är också redaktör för det nordiska nyhetsbrevet EU & arbetsrätt som ges ut i samarbete mellan tolv nordiska forskningsinstitutioner. De första 20 åren av sitt yrkesliv arbetade hon som journalist, bland annat på tidningen Arbetsmiljö och tidningen Lag & Avtal, för vilken hon var chefredaktör.

Linnéa Blommé är jur. kand. från Uppsala universitet. Hon är ämnesråd på Arbetsmarknadsdepartementet och ställföreträdande chef för enheten för arbetsrätt och arbetsmiljö. Hon har varit sekreterare i ILO-kommittén 2012 – 2019 och har deltagit som regeringens representant i flera av ILO:s arbetskonferenser och andra möten inom ILO. Linnéa skrev 2008 rapporten Europarättens inverkan på arbetet i ILO, vilken utgjorde diskussionsunderlag inför ett trepartiskt seminarium på temat Normkonflikter mellan EU och ILO – Hur kan de lösas? Hon har tidigare arbetat med arbetsrätt på Advokatfirman Vinge.

Martin Clemensson har arbetat för ILO inom sekretariatet och som konsult i över 30 år, därav fem år som chef för ILO i Zambia, Malawi och Mocambique, och ansvarig för ILOs globala småföretagsutvecklingsprogram på ILOs huvudkontor i Genève. Sida har finansierat mycket av det han har arbetat med inom ILO, t ex det globala Start and Improve Your Business programmet (Se om ditt företag) och på senare tid, innovativa offentlig-privata partnerskap inom förnybar energi i Kenya och södra Afrika. Särskilda kompetensområden är inom programdesign, resursmobilisering, sysselsättningspolitik, offentlig-privata partnerskap, småföretagsutveckling, förändringshantering och konfliktmedling. Han delar numera sin tid mellan Zambia och England.

Ulf Edström arbetade som brevbärare i många år inklusive fackliga uppdrag (bl a klubbordförande) kombinerat med akademiska studier. Efter fem år på Statsanställdas Förbund har han arbetat på ILO:s internationella avdelning i 25 år – varav ca 20 år som chef. Han var svensk arbetstagardelegat vid ILO:s arbetskonferenser under 20 år och ledamot i den svenska ILO-kommittén under denna tid. Han satt i ILO:s styrelse 1996 – 2009 med särskilt fokus på föreningsfrihetsfrågor i föreningsfrihetskommittén (Committee on Freedom of Association, CFA) och arbetsrätt i kommittén för rättsliga frågor och internationella arbetsnormer (Committee on Legal Issues and International Labour Standards, LILS).

Författarpresentation

Petra Herzfeld Olsson är professor i arbetsrätt vid den juridiska fakulteten, Stockholms universitet. Hennes forskning är inriktad på internationella perspektiv på arbetsrätten – såsom betydelsen av mänskliga rättigheter i arbetslivet, samspelet mellan nationell och internationell arbetsrätt samt villkor och reglering av arbetskraftsinvandring. Hon har arbetat på Arbetsmarknadsdepartementet och var sekreterare i ILO-kommittén under perioden 2007–2010 och har deltagit i flera av ILO:s arbetskonferenser och andra möten vid ILO. Petra Herzfeld Olsson har också arbetat på Arbetslivsinstitutet och vid juridiska institutionen, Uppsala universitet.

Ann Numhauser-Henning är professor emerita i civilrätt vid den Juridiska fakulteten, Lunds universitet, där hon tidigare också har varit bla prorektor. Hennes forskning har framförallt gällt arbetsrätt, och särskilt då anställningsskydd och diskrimineringsfrågor, men även bredare områden inom den sociala dimensionen. 1996 initierade hon det sk Norma-programmet i Lund och 2012 även forskningsmiljön i äldrerätt där. Hon har vidare varit svensk expert i EU-kommissionens nätverk av Legal Experts on Equality between Women and Men, European Labour Law respektive Social Rights of Migrant Workers. 2019 tilldelades hon The LLRN Bob Hepple Award for Lifetime Achievement in Labour Law.

Hanna Svensson är hovrättsassessor med en jur. kand. från Lunds universitet. Efter avslutad tingsjämsstgöring och domarutbildning har hon tjänstgjort i Arbetsdomstolen och på Arbetsmarknadsdepartementet. Under perioden 2018–2020 var hon sekreterare i ILO-kommittén. Hon ingick i den svenska delegationen vid den internationella arbetskonferensen i Genève när ILO firade hundraårsjubileum. För närvarande arbetar hon som utredningssekreterare, fortsatt med inriktning på arbetsrätt.

Kari Tapiola arbetade inledningsvis som journalist och tjänstgjorde sedan som internationell sekreterare i Finlands Fackföreningarnas Centralorganisation. Därefter inleddes en lång internationell karriär som FN-tjänsteman, generalsekreterare för den fackliga rådgivande kommittén vid OECD (TUAC), arbetstagarledamot i ILOs styrelse, biträdande generaldirektör och exekutivdirektör för ILO 1996–2010 och sedan rådgivare till nuvarande generaldirektören.

Göran Trogen arbetade efter juristexamen och tingsjämsstgöring i Lund 1969 med förhandlingar och arbetsrätt på förbunds-nivån inom SAF. Åren 1986 – 2003 var han VD för SAF:s Allmänna Grupp/Almega och var 2004 – 2010 ledamot av Arbetsdomstolen. Han medverkade i kemiindustrins sektormöten inom ILO och var ordförande för det internationella arbetsgivar-samarbetet i branschen. Mellan 2004 och 2010 var Göran Trogen ordinarie ledamot av styrelserna för ILO och IOE som företrädare för de nordiska arbetsgivarföreningarna. Under tiden 2006 - 2015 medverkade han i SIDA-projekt rörande social dialog i Ukraina, Moldavien och Albanien samt i Arbetsförmedlingens ITP-program för parterna i länder i Afrika och Asien.

5 ILO-kommittén och ILO:s reglering av det nationella trepartsarbetet

Linnéa Blommé, Petra Herzfeld Olsson, Hanna Svensson

1 Introduktion

Fokus i detta kapitel ligger på den svenska ILO-kommitténs verksamhet från 1977 till våra dagar (avsnitt 4). 1977 var ett avgörande år för ILO-kommittén. Genom ratifikationen av ILO:s konvention nr 144 om samråd på trepartsbasis för att främja genomförandet av ILO:s normer (1976) ändrades förutsättningarna för ILO-kommitténs verksamhet och kommittén fick en ny instruktion som arbetet ännu idag utgår ifrån. Det huvudsakliga syftet med kapitlet är att belysa ILO-kommitténs roll över tid och fånga in vissa utvecklingslinjer. Strukturen i avsnittet utgår från de uppgifter ILO-kommittén har enligt sin instruktion. Avsnitt 2 går dock längre tillbaka i tiden för att beskriva kommitténs tillkomsthistoria. I avsnitt 3 avhandlas bakgrund och framväxt av ILO:s konvention nr 144. I avsnitt 5 lyfts EU-medlemskapets inverkan på ILO-kommitténs arbete och i avsnitt 6 görs en jämförelse med övriga nordiska länders motsvarande organ. Avslutningsvis ges i avsnitt 7 några sammanfattande reflektioner.

2 ILO-kommitténs bildande, arbetsuppgifter och representation

2.1 Bildande och arbetsuppgifter

Den svenska ILO-kommitténs historia tog sin början redan innan ILO etablerats som organisation. I Norden pågick ett arbete med att etablera ett socialpolitiskt samarbete mellan de nordiska länderna samtidigt som det på det internationella planet började planeras för en internationell socialpolitisk konferens i Washington. Skulle ett nordiskt samarbete och ett gemensamt uppträdande utåt vara ett sätt att ta tillvara ländernas gemensamma intressen och öka möjligheterna att få gehör för sina ståndpunkter på det internationella planet? För drygt 100 år sedan var det frågeställningen som ledde fram till att föregångare till dagens svenska ILO-kommitté tog form.

I maj 1919 tillsattes av Kungl. Maj:t en trepartiskt sammansatt delegation med uppgift att undersöka möjligheterna för ett gemensamt uppträdande utåt för de nordiska

länderna.¹ Jämte myndighetsföreträdare, bl.a. generaldirektören för Socialstyrelsen, ingick ordföranden i Landsorganisationen (LO) och ordföranden i Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF). Delegationen höll flera sammanträden för att förbereda Sveriges deltagande vid konferensen i Washington och lämnade utförliga redogörelser om gällande lagstiftning för arbetstid och åtgärder mot arbetslösheten som organisationskommittén efterfrågat. Delegationen träffade även motsvarande delegationer i Norge, Danmark och Finland.²

Under 1920 förberedde delegationen Sveriges representation vid den andra internationella socialpolitiska konferensen i Genua 1920, där sjöfartsrelaterade frågor skulle behandlas.³ Inför konferensen skickades ett frågeformulär ut till regeringarna från internationella arbetsbyrå (arbetsbyrån), som är ILO:s sekretariat. I riksdagsberättelsen beskrevs delegationens arbete enligt följande:

”Från Internationella Arbetsbyrån hade till varje regering utsänts ett vidlyftigt frågeformulär berörande ovannämnda punkter på dagordningen, varå svar hade begärts före den 11 maj 1920. Jämlikt sitt uppdrag besvarade delegationen de framställda spörsmålen med översändande av fransk och engelsk översättning av gällande svenska lagar och författningar rörande arbetstiden till sjöss, vilket arbete krävde avsevärd tid och kostnad.”⁴

I november 1920 tillsattes en ny delegation,⁵ även den trepartiskt sammansatt. Jämte tre opartiska ledamöter ingick nu två representanter vardera från arbetstagar- respektive arbetsgivarsidan.⁶ Vissa uppgifter var även förknippade med rollen som delegationens sekreterare. Eftersom frågor om ”arbetarfrågor” relaterade till jordbruk skulle behandlas vid den tredje internationella arbetskonferensen (hädanefter arbetskonferensen) i Genève hösten 1921 förordnades också särskilda sakkunniga som biträdde delegationen vid förberedelserna.⁷

1 Den i slutet på 1918 tillsatta kommission som skulle undersöka möjligheten till ett kontinuerligt nordiskt samarbete ersattes nu av två delegationer, men bara den ena var aktiv, se vidare Berättelse om vad i rikets styrelse sedan sista lagtåma riksdags sammanträde sig tilldragit 1920 s. 221 f. och i Sverige och ILO, Internationella arbetsorganisationen, ILO-kommittén 1927–77 (Liber Förlag 1977) s. 31.

2 Riksdagsberättelsen 1920 s. 222 f.

3 Berättelse om vad i rikets styrelse sedan sista lagtåma riksdags sammanträde sig tilldragit 1921 s. 211.

4 A.a. s. 212.

5 Delegationen ersatte de båda delegationer som tillsatts 1919. Se vidare Sverige och ILO, fotnot 1, s. 31 och Berättelse om vad i rikets styrelse sedan sista lagtåma riksdags sammanträde sig tilldragit 1922 s. 174 f.

6 Sverige och ILO, fotnot 1, s. 31; Riksdagsberättelsen 1922 s. 174.

7 Riksdagsberättelse 1922 s. 175.

Vid sidan av att förbereda deltagandet i internationella arbetsorganisationens konferenser ägnade sig delegationen också åt att utarbeta framställningar med anledning av konventionsförslag m.m. som antagits av konferenserna i Washington 1919 och Genua 1920:

”För iakttagande av fredsfördragets bestämmelse om skyldighet för resp. medlemmar av den internationella arbetsorganisationen att underställa vederbörande lagstiftande myndigheter de av den internationella arbetskonferensen antagna konventionsförslag och rekommendationer har delegationen utarbetat och till Kungl. Maj:t överlämnat tvänne framställningar med de å internationella arbetsorganisationens konferenser i Washington år 1919 och i Genua år 1920 antagna konventionsförslag och hemställanden (sammanlagt 167 s.), vilka framställningar sedermera lagts till grund för Kungl. Maj:ts proposition nr 361 med anhållan om riksdagens yttrande angående vid den internationella arbetsorganisationens konferenser i Washington år 1919 och Genua år 1920 fattade beslut.”⁸

Från delegationens sida hade dessutom ”i en mångfald olika frågor, berörande internationella socialpolitiska förhållanden, avgivits yttranden eller framställningar” till Kungl. Maj:t eller chefen för socialdepartementet m.fl.⁹

Enligt Kungl. Maj:ts beslut den 24 november 1922 upphörde delegationen vid utgången av 1922.¹⁰ Dess uppgifter togs över av Socialstyrelsen.¹¹

Några år senare ställdes krav på att det på nytt skulle inrättas en delegation med liknande uppgifter. Från LO anfördes att samarbetet mellan Sverige och arbetsbyrån inte var ordnat på ett tillfredsställande sätt och att de frågor som hängde samman med arbetsbyråns verksamhet på ett tidigt stadium behövde bli föremål för överläggningar mellan ansvarig myndighet och representanter från arbetsgivarnas och arbetstagarnas organisationer.¹² Kraven hörsammades och sedan den 1 augusti 1927 finns det ett permanent organ för trepartisk hantering av ILO-relaterade frågor – det som efter ett namnbyte 1962 heter ILO-kommittén.¹³

8 A.a. s. 176.

9 A.a. s.s.

10 Berättelse om vad i rikets styrelse sedan sista lagtida riksdags sammanträde sig tilldragit 1923 s. 46.

11 Sverige och ILO, fotnot 1, s. 31.

12 A.a. s.s.

13 A.a. s. 34.

Delegationens uppgifter skulle i huvudsak vara desamma som fram till 1922. Delegationen skulle yttra sig i frågor rörande Sveriges deltagande i det internationella socialpolitiska samarbetet, särskilt sådana som behandlades av arbetskonferensen, och i övrigt biträda med uppehållandet av detta samarbete. Delegationen skulle ta hand om det internationella utbytet av publikationer och upplysningar på det socialpolitiska området, och verka för att sprida kännedom om internationella arbetsorganisationen, dess arbetsuppgifter och arbetsresultat i Sverige. Slutligen skulle delegationen bl.a. utarbeta och publicera årliga redogörelser om arbetsbyråns verksamhet och de årliga arbetskonferenserna. En formell instruktion utfärdades 1936 med utgångspunkt i dessa riktlinjer, med vissa ändringar 1937. Bl.a. uppdrogs åt delegationen att lämna redogörelser till ILO om ratificerade konventioners tillämpning.¹⁴

I samband med namnbytet 1962 utfärdades en ny instruktion¹⁵ och i mars 1974 fick kommittén den instruktion som gällde vid antagandet av konvention nr 144. Kommitténs uppgifter enligt instruktionen från 1974 var följande.

”Kommittén skall avge yttranden och upprätta förslag i ärenden rörande förhållandet till internationella arbetsorganisationen samt även i övrigt biträda i frågor som rör Sveriges medverkan i det internationella arbetsmarknads- och socialpolitiska samarbetet.”

”Det åligger kommittén särskilt

att till Kungl. Maj:t avge yttrande över rapporter och förslag från internationella arbetsbyrån,

att till arbetsbyråns generaldirektör avge sådana redogörelser, som enligt artikel 19 i internationella arbetsorganisationens stadga skall upprättas av medlemsstat eller som föranleds av Sveriges medlemskap i internationella arbetsorganisationens industrikommittéer,

att efter begäran av internationella arbetsbyrån eller annan mellanstatlig organisation på Kungl. Maj:ts uppdrag utarbeta redogörelser för svenska arbetsmarknads- och socialpolitiska förhållanden eller lämna upplysningar därom,

samt att enligt fastställd ordning översätta och – i upplagestorlek som bestäms av chefen för arbetsmarknadsdepartementet – utge årsredogörelse från direktören för internationella arbetsbyrån.”¹⁶

14 A.a. s. 33.

15 A.a. s.s. och Kungl. brev den 18 maj 1963.

16 Kungl. brev den 22 mars 1974, bilaga 3 till prop. 1976/77:60.

2.2 Den nu gällande instruktionen

ILO:s konvention nr 144 ratificerades och trädde i kraft den 1 januari 1978.¹⁷ I anslutning till det fick ILO-kommittén en ny instruktion genom förordning (1977:987) med instruktion för ILO-kommittén. ILO-kommitténs uppgifter konkretiserades och utvidgades något i den nya instruktionen. De nya uppgifterna framgår av instruktionens 2 § punkterna c, g och h. De överväganden som låg till grund för förändringarna i instruktionen beskrivs i avsnitt 3.3 och 3.4 liksom den mer principiella innebörden av ändringarna. Det kan dock redan här påtalas att en stor formell skillnad är att från och med 1977 är kommitténs verksamhet enligt instruktionen helt inriktad på ILO-relaterade frågor. Kommittén har alltså förlorat sin uppgift att ”i övrigt biträda i frågor som rör Sveriges medverkan i det internationella arbetsmarknads- och socialpolitiska samarbetet”. Detta kan förklaras av den nya instruktionens 1 § som anger att ILO-kommitténs existens numera vilar på ILO-konventionsrättslig grund. I paragrafen framgår att i och för tillämpning av ILO:s konvention nr 144 ska finnas en trepartistiskt sammansatt kommitté benämnd ILO-kommittén. Av kopplingen till ILO:s konvention nr 144 följer också ett annat uppdrag. Tidigare var uppgiften framförallt att biträda regeringen. Konvention nr 144 avser ”samråd på trepartsbasis för att *främja* genomförandet av ILO:s normer” (förf. kursiv). ILO-kommittén kan därigenom sägas ha fått en tydligare uppgift gentemot ILO som organisation genom att främja genomförandet av ILO:s normer som sådana. Det är dock inte givet vari detta främjande består. En utgångspunkt är att det trepartiska samrådet i sig bidrar till att genomföra normerna på ett effektivt sätt, något som arbetsgivarparten framhöll under förhandlingarna av konventionen. Främjandet kan också vara mer pro-aktivt och rikta in sig på ett ökat genomslag av ILO-normer mer generellt. Att också den senare betydelsen avses tyder konventionens artikel 5(1)c på, som återspeglas i den nya uppgift som framgår av instruktionens 2 § c. Enligt bestämmelsen ska ILO-kommittén behandla icke-ratificerade konventioner och rekommendationer som ännu inte har börjat tillämpas, i syfte att överväga vilka åtgärder som kan vidtas för att *främja deras genomförande och i förekommande fall deras ratificering*.

Arbetsuppgifterna enligt 1977 års instruktion framgår av instruktionens 2 § a-h och enligt dessa punkter ska kommittén:

- a. utarbeta underlag för regeringens svar på frågeformulär rörande punkter på internationella arbetskonferensens dagordning och för regeringens kommentarer till texter som skall diskuteras av konferensen
- b. utarbeta underlag för regeringens förslag i samband med framläggande av konventioner och rekommendationer i enlighet med artikel 19 i ILO:s stadga

17 Förordning (1977:987) med instruktion för ILO-kommittén.

- c. med lämpliga tidsmellanrum behandla frågor om tillämpningen av icke ratificerade konventioner och rekommendationer, som ännu inte har börjat tillämpas, i syfte att överväga vilka åtgärder som kan vidtas för att främja deras genomförande och i förekommande fall ratificering
- d. behandla frågor som uppstår i enlighet med artikel 22 i ILO:s stadga
- e. behandla förslag om uppsägning av ratificerade konventioner
- f. i den omfattning den finner det påkallat behandla frågor som föranleds av andra inom ILO fattade beslut än sådana som rör utarbetande eller tillämpning av konventioner och rekommendationer
- g. främja ökad kunskap om ILO och dess verksamhet
- h. årligen till chefen för Arbetsmarknadsdepartementet avge redogörelse för hur de i ILO:s konvention nr 144 och rekommendation nr 152 avsedda förfarandena har fungerat.

Sedan 1977 har det endast skett mindre justeringar av instruktionen, t.ex. med anledning av ändringar i annan lagstiftning eller att ansvaret flyttats över från ett departement till ett annat.¹⁸

2.3 Representation och sammansättning

Antalet ledamöter och kommitténs sammansättning har varit i hög grad konstant under ILO-kommitténs existens. Ursprungligen bestod kommittén av sju ledamöter jämte ersättare. Antalet ledamöter utökades från sju till dagens nio 1974.¹⁹ Därigenom kunde även de offentliga arbetsgivarna och Tjänstemännens centralorganisation (TCO) beredas ordinarie plats i kommittén.²⁰ Sedan 1974 gäller att tre av ledamöterna ska företräda regeringen, tre arbetsgivarintresset och tre arbetstagarintresset. Nio personer är ersättare och en av regeringsledamöterna ska vara ordförande.²¹ Fram till 1974 hade de statliga representanterna hämtats från Arbetsmarknadsdepartementet, Arbetsmarknadsstyrelsen och Arbetarskyddsstyrelsen. Arbetsgiversidan representerades vid den tiden av SAF (två ledamöter) och Svenska kommunförbundet eller Landstingsförbundet, som alternerade mellan en plats som ledamot respektive ersättare. Arbetstagar sidan representerades av LO (två ledamöter) och TCO.²²

18 SFS 1986:842, 2002:714 och 2007:1335.

19 Det skedde genom Kungl. Brev den 22 mars 1974, Sverige och ILO, fotnot 1, s. 33.

20 SACO:s anhållan om plats som ledamot i kommittén, PM 1995-02-09, bilaga till protokoll 1995-02-09, TCO hade tidigare endast haft en plats som ersättare.

21 Förordning (1977:987) med instruktion för ILO-kommittén.

22 Sverige och ILO, fotnot 1, s. 33.

I samband med behandlingen av frågan om ratifikation av konvention nr 144 behandlades ett förslag från Saco (då SACO/SR) om att organisationen skulle få en plats i ILO-kommittén. Kommittén anförde i sitt yttrande att det var en sådan fråga om tolkning och tillämpning av konventionens artikel 1–3 som borde bli föremål för fortsatt trepartiskt samråd.²³ Föredragande statsrådet instämde och avsikten var att återkomma till frågan i samband med att en ny instruktion utarbetades.²⁴ Så kom emellertid inte att bli fallet. Däremot hävdades det från SAF:s sida att de offentliga arbetsgivarnas deltagande stod i strid med konvention nr 144, vilket ledde till att ett tolkningsuttalande inhämtades från arbetsbyrån.²⁵

År 1994 hanterade ILO-kommittén återigen en ansökan från Saco om en plats i kommittén efter en remiss från Arbetsmarknadsdepartementet. I en PM konstaterades att möjliga handlingsalternativ var att ge organisationen en ersättarplats på sätt som först skett med TCO, eller att två organisationer alternerade mellan en plats som ledamot respektive ersättare som Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet tidigare gjort. Det anfördes också att kommittén inte måste vara numeriskt jämbördig. Den övergripande frågan konstaterades vara om det fanns ett sådant samförstånd som möjliggjorde att kommittén tillstyrkte att organisationen fick en plats i kommittén. Det ovan nämnda tolkningsuttalandet från arbetsbyrån citerades också:

”The government should endeavour to secure the agreement of all the organisations concerned in establishing the consultative procedures provided for by the Convention, but if this is not possible it is in the last resort for the government to decide, in good faith in the light of the national circumstances, which organisations are to be considered as the most representative”.²⁶

5

Efter att frågan slutbehandlats anförde kommittén till Arbetsmarknadsdepartementet att sedan ett trepartiskt samråd enligt bestämmelserna i ILO:s konvention nr 144 ägt rum kunde Saco erbjudas att för perioden 1996–1997 nominera en ersättare för en ledamot som i kommittén företräder arbetstagarintresset.²⁷ Så har också skett fortlöpande sedan dess.

23 Prop. 1976/77:60 s. 12.

24 A.a. s. 14.

25 SACO:s anhållan om plats som ledamot i kommittén, PM 1995-02-09, bilaga till protokoll 1995-02-09,

26 A.a. s.s.

27 ILO-kommitténs verksamhetsberättelse för år 1995.

Även andra organisationer har begärt inträde genom åren, t.ex. Arbetsgivarföreningen SFO (numera Arbetsgivaralliansen) 1991. Kommittén fann ”bl.a. med hänsyn till instruktionen, inte skäl att tillstyrka en ändrad sammansättning av kommittén”.²⁸

Under 2007 skedde ett skifte från politiker till tjänsteman som ordförande för kommittén. Ordförandeposten innehades av en statssekreterare i Näringsdepartementet fram till den 9 maj 2007, därefter övertogs ordförandeskapet av departementets planeringschef.²⁹ Sedan 2018 innehas ordförandeposten av Medlingsinstitutets chefsjurist. Därigenom har kommittén tagit steg bort från den politiska makten. Det innebär emellertid också att en återgång skett till vad som ursprungligen gällde dvs. att en myndighetsföreträdare innehade ordförandeposten. I de föregångare till ILO-kommittén som beskrivs i avsnitt 2.1 och i den kommitté som tillsattes 1927 var det generaldirektören för Socialstyrelsen som var ordförande. Generaldirektörer representerade olika myndigheter fram till början av 1980-talet.³⁰ Vice ordförandeposten innehas sedan 2002 oftast av rättschefen i ansvarigt departement, och sedan Arbetsmiljöverket bildades 2001 har den tredje regeringsledamoten hämtats från den myndigheten. När det gäller övriga ledamöter kan det konstateras att en förskjutning har skett över tid från att LO och SAF ursprungligen representerats av sina respektive ordförande (se vidare avsnitt 2.1) till att ledamöterna i dag är tjänstemän från de olika organisationerna.

3 ILO:s konvention nr 144 om trepartssamarbete: bakgrund och svensk inverkan på dess utformning

3.1 Bakgrund

Under 1970-talet inleddes en diskussion inom ILO om att främja trepartismen inom all ILO:s verksamhet både nationellt och internationellt.³¹ Startskottet var en resolution på detta tema som antogs av arbetskonferensen 1971.³² Resolutionen påminde om att det enligt ILO:s stadga föreskrivs att ILO ska främja att organisationens tre parter ska involveras på jämlik basis i arbetet för allmän välfärd. Trepartismen identifierades

28 SACO:s anhållan om plats som ledamot i kommittén, PM 1995-02-09, bilaga till protokoll 1995-02-09.

29 ILO-kommitténs verksamhetsberättelse för år 2007.

30 I ILO-kommitténs verksamhetsberättelse för år 1977 framgår att både Arbetarskyddsstyrelsen och Arbetsmarknadsstyrelsen representeras av sina respektive generaldirektörer (GD). Den siste GD:n att lämna är Arbetarskyddsstyrelsens generaldirektör som överläter representationen åt andra inom myndigheten från och med 1982.

31 ILO: International Labour Conference, 60th session, 1975, Establishment of National Tripartite Machinery to Improve the Implementation of ILO standards, Report VII (1) 1.

32 ILO: International Labour Conference, Resolution concerning the Strengthening of Tripartism in the Over-all Activities of the International Labour Organisation (adopted at its 56th Session, on 21 June 1971).

som den grundläggande orsaken till ILO:s överlevnad som en stark, synlig och progressiv organisation, det som banat väg för ILO:s första femtio framgångsrika år. Detta exemplifierades med ILO:s normarbete och de granskningsstrukturer för normernas faktiska genomslag som bedömdes vara ”without parallel in the family of nations”. Upprätthållande av trepartismen sågs också som det bästa sättet att säkerställa att ILO:s arbete för ekonomisk likabehandling och social rättvisa fortsatt skulle främjas och utvecklas.³³ Samtidigt tycktes trepartismen inte vara lika väl förankrad inom organisationens alla grenar. ILO:s styrelse uppmanades därför att överväga åtgärder för att främja trepartismen inom alla verksamhetsområden och undersöka dess genomslag även vid utarbetande och tillämpning av ILO:s normer.³⁴ Tillämpningskommittén (the Conference Committee on the Application of Conventions and Recommendations) bidrog till diskussionen. Kommittén menade att nya åtgärder behövdes. Arbetsgivarnas ledamöter i kommittén framhöll att trepartiska organ skulle kunna ge avgörande stöd till regeringarna för att undanröja svårigheter med att tillämpa konventionerna.³⁵

Expertkommittén presenterade en rapport 1972 i vilken fokus låg på organisationernas roll i tillämpningen av konventioner med bestämmelser om trepartiska förfaranden och i vilken mån samråd och deltagande på jämlik basis speglade ett effektivt genomförande av artikel 23.2 i ILO:s stadga.³⁶ Enligt art 23.2 i stadgan ska medlemsstaterna ge de representativa arbetstagar- och arbetsgivarorganisationerna kopior av den information och de rapporter som kommuniceras med Generaldirektören i enlighet med stadgans artiklar 19 och 22, dvs. när vederbörlig myndighet (i Sverige riksdagen) underställs antagna konventioner och rekommendationer för lagstiftning och andra åtgärder, och när medlemsstaten avger rapporter om icke-ratificerade konventioner och om rekommendationer samt rapporter om ratificerade konventioner.

Tanken på ett nytt instrument väcktes under diskussionen av expertkommitténs rapport. Arbetstagersidan föreslog ILO:s styrelse att sätta upp frågan om en ny särskild konvention på temat trepartiskt nationellt ILO-samråd på arbetskonferensens dagordning.³⁷ Med brett stöd fattade styrelsen 1973 beslut om att sätta upp ämnet ”Establishment of national tripartite machinery to improve the implementation of ILO standards” på den 60:e arbetskonferensens agenda.³⁸

33 A.a. s. 2.

34 A.a. s.s. (just arbetet med att stärka trepartismen inom biståndet hade dock redan inletts i slutet av 1960-talet, se ILC VII (1), se fotnot 32, s. 1).

35 ILO: Record of Proceedings, International Labour Conference, 56th Session, 1971, s. 591.

36 ILO: Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III, Part 4A, International Labour Conference, 57th Session 1972, s. 10–25.

37 ILC, Report VII (1), se fotnot 31, s. 3–4.

38 A.a. s. 4.

3.2 Utgångspunkter för och resultat av förhandlingarna – Sveriges roll

Inför behandlingen av ämnet vid arbetskonferensen 1975 sammanställde arbetsbyrån en rapport. Rapporten innehöll ett frågeformulär som regeringarna ombads att besvara.³⁹ Arbetsbyrån uppmärksammade i rapporten också medlemsstaterna på fördelarna med att utforma ett flexibelt instrument för att främja möjligheten för staterna att ratificera den blivande konventionen.⁴⁰

Avstamp togs i de vid denna tidpunkt gällande ILO-konventioner som föreskrev någon form av trepartiskt samråd eller samarbete. Arbetsbyrån påminde om att det redan antagits en rekommendation om etablerandet av trepartiska samrådsprocesser, ILO:s rekommendation nr 113 angående samråd och samverkan på branschplanet och på det nationella planet mellan offentliga myndigheter samt arbetsgivarnas och arbetstagarnas organisationer (1960), som föreskriver att åtgärder bör vidtas för att främja statens samråd med arbetstagare och arbetsgivare i olika sammanhang. Arbetsbyrån underströk vikten av att det eftersträvade samrådet måste ske på frivillig basis.⁴¹

Arbetsbyrån beskrev det trepartiska ILO-arbete som redan existerade i medlemsländerna. Förutom renodlade ILO-kommittéer delades de existerande mekanismerna in i tre kategorier: ekonomiska och sociala råd, rådgivande arbetsmarknadsorgan och särskilda rådgivande organ. De stater i vilka de trepartiska kommittéerna hade ett särskilt ansvar relaterade till ILO-normer inkluderade Danmark, Finland, Norge och Sverige. I rapporten gavs en utförlig beskrivning av vilka uppgifter som låg på dessa nordiska kommittéer.⁴² Beskrivningar av motsvarande funktioner i andra länder framgick också.

Arbetsbyrån gick också igenom i vilken utsträckning medlemsstaterna hade rapporterat om samråd med arbetstagar- och arbetsgivarrepresentanter inför rapportering om tillämpning av konventionerna. Sverige tillsammans med de nordiska länderna och en handfull andra stater hade rapporterat om sådant samråd. Detsamma gällde frågan om underställandet av antagna instrument till vederbörliga myndigheter. Här verkade samråd redan ske i en större grupp stater. Sekretariatet gick också igenom i vilken mån samråd skett inför beslut om att frånträda ratifikation. Här lyftes Sverige fram som ett föredöme som samrått inför frånträdet av ILO:s konvention nr 20 angående nattarbete

39 ILC, Report VII (1), se fotnot 31.

40 A.a. s. 5.

41 A.a. s. 9.

42 A.a. s. 9.

i bagerier (1925) och ILO:s konvention nr 45 angående användande av kvinnor till arbete under jord i gruvor av alla slag (1935).⁴³

En aspekt som återkom under framväxten av beslutet att verka för en ny konvention och rekommendation om trepartiskt samråd är det trepartiska samrådets roll i det tekniska biståndet. Förslag lämnas i rapporten om att inkludera arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer i förberedandet, genomförandet och utvärderingen av det tekniska biståndet.⁴⁴ Några positiva exempel lyftes fram. Här lyfts också Sverige fram som ett exempel på länder som har organ ansvariga för administration av eller rådgivning till biståndsprogram i utvecklingsländer i vilka arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer representeras.⁴⁵

Två kategorier av ärenden identifieras för det av arbetsbyrån föreslagna samrådet – sådana där trepartiskt samråd alltid ska äga rum och sådana där parterna kan rådgöras med i den mån regeringen tycker det är lämpligt. Till den förra gruppen hör rapportering enligt artiklarna 19 och 22 i ILO:s stadga och till den senare svar på ILO:s frågeformulär, frågor som aktualiseras av rapporter enligt artiklarna 19 och 22 i ILO:s stadga och planering, genomförande och utvärdering av tekniska biståndsprojekt. Vikten påtalades av att få till stånd ett instrument tillräckligt flexibelt för att inrymma de olika typer av mekanismer som medlemsstaterna redan utvecklat för det erforderliga samrådet.⁴⁶ Flexibiliteten skulle också gälla val av samrådsparter. Det skulle medge samråd antingen med de mest representativa organisationerna eller med de organisationer som var mest berörda av den aktuella frågan.⁴⁷

Frågeformuläret var relativt kortfattat. I rapporten ombads staterna besvara frågor som rörde val av instrument; konvention eller rekommendation eller båda; och i vilken mån instrumenten skulle ange hur det trepartiska organet skulle vara utformat, utses och vilka funktionen det skulle ha. Rubrikerna på frågorna gav en bild av vad som efterfrågades: Nature of the Procedures, Purpose of the Procedures, Operation of the Procedures.⁴⁸

43 A.a. s. 19.

44 A.a. s. 21.

45 A.a. s. 23.

46 A.a. s. 25.

47 A.a. s. 26.

48 A.a. s. 25–29.

Under våren 1975 skickades en uppföljningsrapport ut.⁴⁹ Rapporten innehöll en sammanställning av medlemsstaternas svar på frågeformuläret och en text som skulle ligga till grund för förhandlingarna under arbetskonferensen. Det framgår att den svenska inställningen i många avseenden delades av en majoritet av de stater som besvarat frågeformuläret.

Sverige, tog dock tillfället i akt att försöka flytta fram positionerna för det nationella trepartiska arbetet ytterligare.⁵⁰ Man föreslog nämligen en ändring av ILO:s stadga till att inte bara ställa krav på att staterna måste kommunicera information och rapporter som avges enligt artiklarna 19 och 22 i ILO:s stadga med parterna utan också samråda med dem i alla ILO-frågor av vikt inklusive den typ av ärenden som regleras i artiklarna 19 och 22 i ILO:s stadga.⁵¹ Någon stadgeändring kom inte till stånd, däremot kom konventionen som sådan att föreskriva samråd i fler fall än de som framgår av stadgan.

Sverige tillhörde en stor grupp medlemsstater som förordade att både en konvention och en rekommendation skulle utarbetas. Sverige menade att frågor om form för samrådet liksom om utseende och representation av arbetstagare och arbetsgivare skulle behandlas i konventionen. I rekommendationen skulle frågor som behövde anpassas till nationella omständigheter behandlas. Någon klar majoritet för denna ståndpunkt fanns dock inte och därför lämnade arbetsbyrån den frågan öppen i sitt textutkast.⁵² Resultatet blev dock delvis som Sverige önskade. Arbetskonferensen antog år 1976 både en konvention och en rekommendation.⁵³

Sverige och en majoritet av de medlemsstater som besvarat frågeformuläret förespråkade att instrumentet i fråga skulle föreskriva att medlemsstaterna skulle ta ansvar för att trepartiska strukturer etablerades men att det måste vara upp till varje medlemsstat att avgöra den närmare formen för detta samråd.⁵⁴ Samtidigt var Sverige tydligt med att man tyckte att det svenska systemet med ett trepartiskt organ med specifikt ansvar

49 International Labour Office, Report VII (2) Establishment of National Machinery to improve the Implementation of ILO Standards (Geneva 1975). 65 stater (dvs ungefär hälften av medlemsstaterna) hade besvarat frågeformuläret. Av dessa hade enbart 30 medlemsstater följt styrelsens rekommendation att på ett eller annat sätt involvera de mest representativa arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna i besvarandet av frågeformuläret. Sverige var ett av de länder som följt denna rekommendation.

50 I sedvanlig ordning utarbetade ILO-kommittén ett underlag till frågeformuläret åt regeringen. Liksom i ILO:s rapporter hänvisas i kapitlet till Sverige när regeringens svar behandlas i ILO:s rapport.

51 ILC, Report VII (2), se fotnot 49, s. 6.

52 A.a. s. 8, 11, 12f.

53 Prop. 1976/77:80 s. 7.

54 ILC, Report VII (2) s. 13–15.

för ILO-frågor hade tydliga fördelar inte minst när det gällde att garantera parternas likabehandling.⁵⁵ I arbetsbyråns första textutkast löstes denna fråga genom att en exemplifiering av möjliga lösningar räknades upp.⁵⁶ I den antagna konventionen lämnas dock arten och formerna för det trepartiska samrådet åt medlemsstaterna att avgöra i samråd med de mest representativa organisationerna.⁵⁷ Oavsett vald struktur ska dock effektivt samråd om vissa angivna ILO-relaterade frågor säkerställas och arbetstagarna och arbetsgivarna ska vara representerade ”på grundval av likaberättigande i alla organ genom vilka samråd äger rum”.⁵⁸ Representanter för arbetsgivare och arbetstagare ska fritt väljas av deras representativa organisationer.⁵⁹ En fråga som var viktig inte minst i länder där parterna hade begränsade ekonomiska resurser var finansiering av verksamheten. Lösningen i den antagna konventionen blev att ansvarig myndighet ska ta ansvar för det administrativa stödet för ILO-verksamheten på nationell nivå. Överenskommelser ska vidare träffas mellan de tre parterna om finansiering av all utbildning som behövs av personer som medverkar i verksamheten.⁶⁰

En central fråga gällde området för samrådet. Arbetsbyrån räknade i frågeformulärets fråga sex upp ett antal möjliga områden: 1) de förslag som ska underställas vederbörande myndighet i samband med nyligen antagna konventioner och rekommendationer enligt artikel 19 ILO:s stadga; 2) förberedande och genomförande av lagstiftning och andra åtgärder i syfte att ge effekt till konventioner och rekommendationer och i synnerhet ratificerade konventioner; 3) förnyad prövning med lämpliga tidsintervall av icke ratificerade konventioner och av rekommendationer som ännu inte börjat tillämpas, i syfte att överväga vilka åtgärder som kan vidtas för att främja deras genomförande och i förekommande fall ratificering; 4) samt efterfrågade önskemål om andra frågor också borde omfattas.

Sverige svarade att samrådet skulle avse alla de uppräknade områdena samt alla frågor av vikt som berörde ILO:s aktiviteter och att det skulle vara möjligt att få till stånd samråd om en fråga också på förslag av en ledamot i det trepartiska organet. Sådana frågor skulle kunna inkludera frånträdande av en konvention och tillämpningen av en konvention eller rekommendation. Sverige hänvisade här till sitt svar på fråga sju om i vilken mån det trepartiska samrådet också skulle kunna avse ytterligare frågor.

55 A.a. s. 20.

56 A.a. s. 45.

57 Art 2.2, ILO:s konvention nr 144.

58 Art 2.1 I och 3.2, ILO:s konvention nr 144.

59 Art 3, ILO:s konvention nr 144.

60 Art 4, ILO:s konvention nr 144.

Utgångspunkten i frågan var att det skulle vara möjligt för ansvarig myndighet efter samråd med berörda parter att inkludera de aktuella frågorna i samrådet. Exempler gällde:

- a. förberedande av regeringarnas svar på frågeformulär rörande ämnen som ska upp på arbetskonferensen;
- b. frågor som uppstår i samband med redogörelser som ska tillställas internationella arbetsbyrå i enlighet med artiklarna 19 och 22 i ILO:s stadga;
- c. förberedelse, genomförande och utvärdering av det tekniska biståndet i vilket ILO medverkar;
- d. aktiviteter som ska vidtas med anledning av resolutioner och andra slutsatser antagna av internationella arbetskonferensen, regionala konferenser, industrikommittéer och andra möten som ILO kallat till;
- e. främjandet av bättre kunskap om ILO:s aktiviteter som ett element att användas inom ramen för ekonomisk och social politik och program;
- f. förberedandet och genomförande av lagstiftning och andra åtgärder som berör arbetsgivare och arbetstagare;
- g. nationella ekonomiska och sociala problem och politik som berör arbetsgivare och arbetstagare;
- h. andra omständigheter.

Sverige menade att frågorna a–e var centrala för det trepartiska samrådsorganet och att det inte skulle vara upp till de nationella myndigheterna att avgöra om de skulle inkluderas eller inte. Områdena f–h borde dock bara inkluderas i den mån de hade bäring på ILO-aktiviteter.⁶¹ Medlemsstaterna var splittrade när det gällde vilka områden som borde inkluderas men tillräckligt samstämmiga för att arbetsbyrån tyckte sig ha stöd för att föra över dem alla i textutkastet. Områdena f–g slogs dock ihop och arbetsbyrån följde delvis bland annat det svenska förslaget om att begränsa samrådet till frågor med koppling till ILO-normer.⁶² Dessa punkter till skillnad mot de som behandlas under fråga sex föreslogs dock i motsättning till den svenska uppfattningen bli fakultativa.

Lösningen i den antagna konventionen och rekommendationen speglar splittringen i denna fråga. Delvis fick de svenska önskemålen gehör. Förutom de tre obligatoriska samrådsråden som fanns med i det ursprungliga textförslaget kom konventionen

61 ILC, Report VII (2), se fotnot 49, s. 33.

62 A.a. s. 34 och s. 48.

också att föreskriva att punkterna a och b från fråga sju i frågeformuläret också skulle omfattas av samrådet (se artikel 5). Punkterna c, d, och e inkluderades istället i rekommendationen men också där lämnades avgörandet till vederbörande myndighet att i samråd med de representativa organisationerna bestämma omfattningen. Övriga punkter uteslöts.

En ytterligare viktig fråga gällde hur ofta samrådet skulle äga rum.⁶³ Den antagna konventionstexten speglar många staters inklusive Sveriges önskan om flexibilitet. Där framgår i artikel 5.2 att samråd ska "äga rum med lämpliga tidsmellanrum, fastställda genom överenskommelse, dock minst en gång per år". Enligt konventionens artikel 6 ska vederbörande myndighet årligen avge en redogörelse för hur samrådet fungerat.

3.3 Överväganden inför ratifikation

I regeringens proposition där ratifikation övervägdes kommunicerades uppfattningen att "de nordiska ILO-kommittéerna och inte minst den svenska ägnades stort utrymme" i arbetsbyråns ursprungliga rapport "och tycktes rentav framstå som förebilder i diskussionen om trepartsförfaranden".⁶⁴ Denna uppfattning framkom också i ILO-kommitténs yttrande till departementet. Inte utan stolthet framfördes:

"ILO-kommittén, som inom kort kan se tillbaka på en femtioårig verksamhet, torde jämte motsvarande organ i övriga nordiska länder i stor utsträckning ha inspirerat ILO:s arbete i nu föreliggande instrument.

De nordiska ländernas ILO-kommittéer har emellertid inte bara genom sin existens utan genom aktivt deltagande i hela den procedur som leder fram till arbetskonferensens slutliga antagande av instrument kunnat påverka instrumentens utformning och innehåll".⁶⁵

ILO-kommittén understryker dock i yttrandet att dess ambition inte varit att den svenska ordningen för trepartssamråd skulle pådyvlas alla andra utan istället att de internationella instrumenten skulle göras flexibla för att få bästa genomslag. Man hänvisar till sitt svar på arbetsbyråns frågeformulär och uttrycker att de antagna instrumenten uppfyller önskemålet om flexibilitet. Kommittén påtalar dock att det inte hindrar att instrumenten kan komma att få betydelse även för den svenska ordningen. Kommittén förslår därför att bestämmelserna för dess verksamhet ändras på ett antal

63 A.a. s. 34.

64 Prop. 1976/77:60 s. 7.

65 A.a. s. 9.

punkter. Dessa ändringsförslag föranleddes av konventionens krav på samråd ifråga om förnyad prövning av icke ratificerade konventioner och av rekommendationer. När det gällde konventionens krav på samråd om frågor som uppstår i samband med redogörelser (rapportering om tillämpningen av ratificerade konventioner) som ska tillställas ILO i enlighet med artikel 22 i ILO:s stadga, konstaterade ILO-kommittén att den redan delegerats ansvar för denna rapportering men föreslår att också rapporteringsskyldigheten enligt stadgans artikel 22 borde skrivas in i bestämmelserna för kommitténs verksamhet.⁶⁶ Också kravet på årsberättelse var av värde enligt kommittén, men borde åligga kommittén själv att utarbeta.

Gällande rekommendationen och kommitténs roll i det tekniska biståndet påminner ILO-kommittén om att den inte deltar i beredningen av bistandsfrågor. Kommittén föreslår dock att rekommendationen ska tas upp i den då pågående översynen av multibiståndet. Det förefaller som om ILO-kommittén önskar en mer framträdande roll i beredningen av bistandsfrågor. När det gällde punkten om andra ILO-beslut än sådana om ILO-normer ville kommittén själv avgöra vilka övriga beslut fattade inom ILO som skulle behandlas av kommittén. Punkten som gällde informationsspridning fann ILO-kommittén det viktigt att ta fasta på.

Kommittén sammanfattade med att den fann att ILO:s konvention nr 144 "trots vissa skillnader mellan konventionens krav och rådande praxis kan och bör ratificeras av Sverige. Ratifikation från svensk sida bör dock åtföljas av ovan föreslagna ändringar i 1974 års bestämmelser för kommitténs verksamhet".⁶⁷ Kommittén är dock noga med att påpeka att den "förutsätter att nya bestämmelser fastställs enligt den i konventionen och rekommendationen förutsedda ordningen".⁶⁸ Denna senare passus bedömer föredragande statsrådet vara det viktigaste av ILO-kommitténs förslag dvs. att de nya bestämmelserna för ILO-kommitténs verksamhet ska fastställas enligt den i konventionen och rekommendationen förutsedda ordningen, "dvs. efter samråd med de representativa organisationerna av arbetsgivare och arbetstagare".⁶⁹

Mot bakgrund av att Sverige var en av tillskyndarna av konvention 144 och ILO:s rekommendation nr 152 om samråd på trepartsbasis för att främja genomförandet av ILO:s normer och om nationella åtgärder i samband med ILO:s aktiviteter (1976) delade föredraganden ILO-kommitténs bedömning att det var angeläget att Sverige ratificerade ILO:s konvention nr 144 och tillämpade rekommendation nr 152. Trots

66 A.a. s. 11.

67 A.a. s. 12.

68 A.a. s. 10.

69 A.a. s. 13.

att föredraganden framhävde att instrumenten främst syftade till att trepartssamråd skulle införas i länder där sådant saknades förordades att såväl konventionen som rekommendationen borde få inflytande på den ordning som gällde i Sverige. Föredraganden var därmed beredd att ”låta utarbeta förslag till nya riktlinjer för ILO-kommitténs framtida verksamhet”. Regeringen i samråd med vederbörande arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer fick i uppdrag att fastställa riktlinjerna. I samband med att dessa anmälades avsåg föredraganden att ta upp frågan om ILO-kommitténs sammansättning efter förslaget trepartiskt samråd.⁷⁰

Avslutningsvis hemställde föredragande statsrådet att regeringen skulle föreslå riksdagen att godkänna ILO:s konvention nr 144.⁷¹ Konventionen trädde i kraft 16 maj 1978 då två stater, varav Sverige var den andra och Förenade Konungariket den första, ratificerat konventionen. Det innebär att ikraftträdandet för svensk del sammanföll med konventionens. Ikraftträdande för en enskild medlemsstat sker 12 månader efter det att ratifikationen registrerats hos ILO:s generaldirektör.⁷²

3.4 Genomförandet i svensk rätt och konventionens betydelse för kommitténs uppdrag

Som nämnts i avsnitt 2.2 ledde ratifikationen av ILO:s konvention nr 144 till att ILO-kommittén fick en ny instruktion. Kommitténs existens kopplades till ILO:s konvention nr 144 och uppdraget konkretiserades och både utvidgades och inskränktes. Att de uppgifter kommittén redan hade faktiskt kom till uttryck i instruktionen och att nya uppgifter tillkom stärkte delvis kommitténs ställning. Kommitténs handlingsutrymme gällande ILO-frågor utvidgades också. Av 2 § f framgår att kommittén i den omfattning den finner det påkallat kan behandla frågor som föranleds av andra inom ILO fattade beslut än sådana som rör utarbetande eller tillämpning av konventioner och rekommendationer. Kommitté ges alltså en stor frihet att behandla alla tänkbara ILO-relaterade frågor. Kopplingen till biståndsverksamheten nämns på motsvarande sätt som tidigare. På begäran ska nämligen Sida enligt 10 § i instruktionen hålla kommittén informerad om förberedande, genomförande och utvärdering av insatser på det internationella utvecklingsarbetets område, i vilka ILO och Sida medverkar.

Kommitténs ställning som regeringens beredningsorgan i ILO-frågor förtydligas. Enligt den tidigare instruktionen hade kommittén i uppdrag att kommunicera direkt

70 A.a. s. 13–14.

71 A.a. s. 19.

72 Art 8, ILO:s konvention 144. Datum för ikraftträdande framgår på följande länk på ILO:s hemsida: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312289:NO

med ILO ifråga om redogörelser som enligt artikel 19 i ILO:s stadga ska upprättas av medlemsstat. Enligt bestämmelsens ordalydelse gäller det information om åtgärder kopplade till ratifikation och rapportering om situationen för icke ratificerade konventioner och rekommendationer. Någon sådan direktkommunikation föreskrivs inte i den nya instruktionen. Enligt den nya instruktionen ska istället kommittén utarbeta underlag för regeringens svar och förslag i vissa fall.

Den år 1977 antagna nya instruktionen ligger i flera avseenden nära ordalydelsen i ILO:s konvention nr 144 och rekommendation nr 152. Punkterna a–e och h i 2 § i instruktionen överensstämmer med konventionens artikel 5(1) a–e och artikel 6. Punkterna f–g i 2 § motsvaras av rekommendation nr 152:s punkt 6 a–c. Viktigt att notera är dock att ILO-instrumenten talar om samråd och att arten och formerna för detta ska bestämmas nationellt. ILO-kommittén har uttryckligen i uppdrag att utarbeta underlag för regeringen gällande frågeformulär och annat inför arbetskonferenserna och i samband med att regeringen bl. a. framlägger konventioner och rekommendationer i enlighet med artikel 19 i ILO:s stadga. Detta kan betraktas som ett långtgående samråd. Den öppna formuleringen i instruktionens 2 § f ligger väl i linje med rekommendationens bestämmelser och tydliggör ILO-kommitténs frihet att behandla de ILO-relaterade frågor den finner angeläget.

4 ILO-kommitténs uppgifter

Ratifikationen av ILO:s konvention nr 144 sammanföll med ILO-kommitténs 50-årsjubileum och framtagandet av skriften Sverige och ILO där relationen mellan Sverige och ILO fram till 1977 behandlades. Följande genomgång av den svenska ILO-kommitténs verksamhet tar därför avstamp i året 1977.

Under perioden 1977–2020 har kommittén sammanträtt vid 296 tillfällen, dvs. ett genomsnitt på 6–7 sammanträden per år. Kommittén har alltså haft långt fler uppgifter än som varit möjligt att avhandla på det årliga möte som instruktionen och konvention nr 144 minst föreskriver. Av mötesprotokoll och tillhörande handlingar ges en bild av vad kommittén ägnat sig åt och i detta avsnitt ges en översikt av verksamheten under perioden 1977–2020. Avsnittet är organiserat utifrån de uppgifter som framgår av instruktionens 2 §. Vissa frågor som behandlas av kommittén redogörs för i verksamhetsberättelsen under en punkt 3 Övrig verksamhet. Under denna punkt redogörs också för ILO-kommitténs viktiga och arbetskrävande roll som remissinstans med uppdrag att undersöka hur lagförslag och andra förslag förhåller sig till Sveriges skyldigheter mot ILO.

4.1 Inför förhandlingar om nya ILO-konventioner

Enligt instruktionens 2 § a ska kommittén utarbeta underlag för regeringens svar på frågeformulär rörande punkter på arbetskonferensens dagordning och för regeringens kommentarer till förslag till texter som ska diskuteras på konferensen.

Sådana underlag kan röra frågor om en ny konvention och/eller rekommendation ska utarbetas och i så fall vilket innehåll detta instrument bör ha. Normgivande instrument behandlas normalt vid två arbetskonferenser och underlag begärs in inför varje tillfälle. När det gäller övriga frågor på konferensens dagordning är förfarandet ofta inte lika omfattande och frågan i sig behandlas bara vid en arbetskonferens.

Inför förstaårsförhandlingen av ett nytt ILO-instrument skickar arbetsbyrån ut en rapport till medlemsländerna som innehåller en sammanställning av hur medlemsstaterna hittills reglerat frågan, om det finns ILO-instrument som behandlar delar av frågan, vilka problem som ett tänkt instrument bör adressera och mot bakgrund av detta ett frågeformulär till syfte att ange vilka önskemål staterna har om instrumentets materiella och formella inriktning. Ytterligare en rapport skickas ut inför andraårsbehandlingen. ILO-kommittén har sedan 1977 fortsatt att spela en central roll i det noggranna förberedelsearbete som föregår förhandlingar av nya ILO-instrument.⁷³ Som regeringens beredningsorgan för ILO-frågor uppdras åt ILO-kommittén att inhämta underlag och föreslå hur arbetsbyråns frågeformulär ska besvaras. Kommittén remitterar frågan till berörda myndigheter och arbetsmarknadsparter.⁷⁴ Med stöd av remissvaren och diskussioner inom kommittén utarbetas ett yttrande till regeringen. Det är sedan regeringen som på grundval av detta yttrande rapporterar svaren till ILO. Detta förfarande tillämpas både inför förstaårs- och andraårsbehandlingen av ett ämne vid arbetskonferensen.

Denna uppgift har historiskt utgjort en omfattande del av ILO-kommitténs verksamhet. Taktiken för antagandet av nya ILO-normer har emellertid successivt avtagit, något som naturligen avspeglar sig i ILO-kommitténs verksamhet.

Under åren 1977–2020 har drygt fyrtio konventioner och något fler rekommendationer antagits vid arbetskonferenserna. I alla dessa fall har en tvåårsbehandling aktualiserats. Därutöver har vissa protokoll och mer omfattande deklARATIONER och resolutioner behandlats.

73 För en redogörelse vad som gällde fram till 1977 se Sverige och ILO, se fotnot 1, s. 36 f.

74 Sverige och ILO, fotnot 1, s. 36.

Under perioden 1977–1991 besvarades drygt trettiofem frågeformulär inför både förstaårs- och andraårsbehandlingen av konventioner och rekommendationer. Uppdraget speglade en expansiv fas i ILO:s normgivande historia. Ämnesområdena gällde allt från olika arbetstids- och arbetsmiljöaspekter inklusive rehabilitering och företagshälsovård,⁷⁵ till pensionsrättigheter för inhemska och migrerande arbetstagare,⁷⁶ jämställdhet,⁷⁷ främjande av kollektiva förhandlingar generellt och specifikt inom offentlig verksamhet,⁷⁸ anställningsskydd,⁷⁹ sysselsättningsfrämjande åtgärder inklusive utveckling av arbetsmarknadsstatistik,⁸⁰ social trygghet m.m. för sjömän,⁸¹ skydd för urbefolkningar⁸² och skydd för arbetstagares fordran vid händelse av arbetsgivarens insolvens.⁸³ Under perioden verkade kommittén i allmänhet kunna avge svar i enighet. I några få fall rapporterades dock att kommittén var oenig.⁸⁴ I yttrandet över ILO:s rapport V(1) om företagshälsovård bad SAF exempelvis om en särskild anteckning att de enbart ville ha en rekommendation i frågan.⁸⁵ Ett önskemål som återkommit i flera fall.⁸⁶

ILO-kommittén har stundtals intagit en kritisk hållning till den inriktning på ett nytt instrument som arbetsbyrån föreslagit. Exempelvis inför förhandlingarna om ILO:s konvention nr 171 om nattarbete (1990) föreslog ILO-kommittén, utan framgång, en annan inriktning på konventionen och inför andraårsbehandlingen förutspådde

75 Protokoll 1977-10-21, protokoll 1978-05-17, 1978-12-12, protokoll 1979-09-27, protokoll 1980-11-26, protokoll 1981-09-22, protokoll 1984-09-19, protokoll 1984-11-26, protokoll 1985-05-08, protokoll 1986-09-30 och 1986-10-01, protokoll 1987-12-01, protokoll 1988-10-05, protokoll 1989-11-28, protokoll 1991-09-24.

76 Protokoll 1978-09-18, protokoll 1979-11-14, protokoll 1980-09-10, protokoll 1981-11-23.

77 Protokoll 1979-09-04, ärendet bordlades, sekretariatet uppdrogs att bearbeta yttrande. Yttrande avgavs 1979-09-19, protokoll 1980-11-26.

78 Protokoll 1977-11-22, protokoll 1979-09-19, protokoll 1980-11-26.

79 Protokoll 1980-10-14.

80 Protokoll 1977-11-22, protokoll 1983-09-20, protokoll 1984-11-26, protokoll 1986-09-30 och 1986-10-01, protokoll 1987-12-01.

81 Protokoll 1987-03-17.

82 Protokoll 1987-09-25, protokoll 1988-11-24.

83 Protokoll 1990-09-26, protokoll 1991-11-26.

84 Det gällde bland annat vid förstaårsbehandlingen av ILO:s rapport VI(1) om sysselsättningspolitik där SAF:s ledamot och ersättare reserverade sig mot ILO-kommitténs yttrande (protokoll 1982-10-06), vid ILO:s rapport IV(1) om främjande av kollektiva förhandlingar där SAF:s ledamot reserverade sig med instämmande av ersättaren (protokoll 1980-11-26), och vid ILO:s rapport IV(1) om yrkesinriktad rehabilitering. SAF:s ersättare reserverade sig (protokoll 1982-11-30).

85 Protokoll 1983-09-20.

86 T.ex. rörande regleringen om deltidsarbete, skrivelse 1995/96:158, s. 4.

kommittén att den antagna inriktningen på konventionen skulle bli svår att omsätta till svenska förhållanden.⁸⁷ ILO-kommittén lämnade också inför förhandlingarna av utkastet till ILO:s konvention nr 172 om arbetsvillkor inom hotell, restauranger och liknande anläggningar (1991) förslag på ändrad struktur.⁸⁸ Inte heller i det fallet fick man gehör för sina argument. Det fick kommittén emellertid när det gällde inriktningen av ILO:s konvention nr 175 om deltidsarbete (1994).⁸⁹ Inför förstaårsbehandlingen av ämnet hemarbete rådde delade meningar bland remissinstanserna i Sverige om behovet av särskilda instrument på detta område. Arbetsgivarorganisationerna ansåg att behov saknades medan arbetstagarorganisationerna förordade både en konvention och en rekommendation om hemarbete. ILO-kommittén avstod från att besvara frågeformuläret, men uttryckte farhågor för att en eventuell konvention i linje med innehållet i formuläret skulle innebära en dubblering i förhållande till existerande generella instrument och därför i stället riskerade utesluta hemarbetande från tillämpningen av de generella konventionerna. Inför andraårsbehandlingen instämde kommittén i grundtanken bakom de förslag till konvention och rekommendation som då fanns, nämligen att det kunde finnas anledning att vidta åtgärder i syfte att förbättra de hemarbetandes villkor och se till att de likabehandlades med andra arbetstagarare. Men kommitténs majoritet ansåg att ILO:s fortsatta arbete borde inriktas på en rekommendation ”för att i denna form verka för de generella instrumentens tillämpning även på hemarbete”. Arbetstagarrepresentanterna förordade däremot i första hand en konvention för att reglera de hemarbetandes minimivillkor.⁹⁰

Lagstiftningstakten inom ILO har som nämnts successivt avtagit. Sedan 2010 har exempelvis enbart ILO:s konventioner nr 189 om anständiga arbetsvillkor för hushållsarbetare (2011) och nr 190 om avskaffande av våld och trakasserier i arbetslivet (2019) samt 2014 års protokoll till 1930 års konvention nr 29 om tvångsarbete (med tillhörande rekommendationer) antagits. Därtill kommer de fyra fristående rekommendationerna nr 200 om HIV och AIDS och arbetslivet (2010), nr 202 om nationellt socialt grundskydd (2012), nr 204 om övergången från den informella till den formella ekonomin (2015) och nr 205 om sysselsättning och anständigt arbete för fred och motståndskraft (2017). Synen på behovet av bindande normer har också i allt högre grad delat kommittén.⁹¹ Svenskt Näringslivs ledamöter reserverade sig exempelvis mot majoritetens uppfattning när det gällde lämpligheten att inleda förhandlingar

87 Prop. 1991/92:98, s. 9–10.

88 Skrivelse 1992/93:153, s. 4 f.

89 Skrivelse 1995/96:158, s. 4 f.

90 Prop. 1997/98:185, s. 6.

91 Se också Trogens och Edströms kapitel om denna fråga.

om de senast antagna konventionerna, bland annat därför att de inte ansåg att frågor om hushållsarbeters villkor lämpar sig för internationell reglering⁹² och att våld och trakasserier redan omhändertogs, dessutom ansågs det sistnämnda förslaget alltför detaljerat.⁹³

Vid ställningstagandet 2013 till ILO:s rapport ”Strengthening action to end forced labour” om utarbetandet av ett nytt instrument om tvångsarbete var majoritetssituationen en annan.⁹⁴ ILO-kommittén (regerings- och arbetsgivarorganisationernas representanter) var av uppfattningen att det nya instrumentet borde få formen av en rekommendation. Motivet var att en rekommendation är mer lämpad för syftet att ge medlemsstater och andra aktörer vägledning i att utforma strategier än ett protokoll (som har samma bindande verkan som en konvention), då medlemsstaterna har olika behov och förutsättningar och att syftet är att komplettera och förstärka befintliga normer på området. Vidare såg kommittén en risk i att ett protokoll inte skulle uppnå sina syften om det inte ratificeras av ett tillräckligt antal medlemsstater. Arbetsgivarorganisationernas representanter reserverade sig och förordade att instrumentet utformades som ett protokoll med åtföljande rekommendation.

4.2 Beredning av frågan om ratifikation

När en konvention och/eller en rekommendation väl antagits ska den i enlighet med ILO:s stadga underställas behörig myndighet, i Sveriges fall riksdagen, för lagstiftning eller andra åtgärder. Detta sker i Sverige genom en proposition eller en skrivelse. Även här spelar ILO-kommittén en central roll. Regeringen uppdrar åt ILO-kommittén att avge ett yttrande i frågan. ILO-kommittén handlar här enligt samma mönster som inför förhandlingarna. ILO-instrumentet skickas ut på remiss till berörda myndigheter och arbetsmarknadsparter. ILO-kommittén redovisar de olika remissinstansernas inställning i frågan om ratifikation och om instrumentet aktualiserar andra åtgärder såsom ny lagstiftning och gör också en egen bedömning av ratifikationsfrågan.

ILO-kommittén har historiskt fram till 1977 i huvudsak följt principen att bara rekommendera ratifikation av en konvention när det står klart att svensk lagstiftning till fullo uppfyller konventionens bestämmelser.⁹⁵ I annat fall har kommittén förordat att regeringen ska avvakta med ratifikation till dess det är utrett om ”för ratificering erforderliga lagstiftningsåtgärder” kan och bör genomföras.⁹⁶

92 Dnr 08/2009.

93 Dnr 56/2017.

94 Dnr 16/2013.

95 Sverige och ILO, fotnot 1, s. 37, och om undantag från denna linje s. 38–39.

96 A.a. s.s.

ILO-kommitténs agerande i ratifikationsfallen vittnar om ILO-kommitténs syn på sin egen roll. I och med att ILO-kommitténs verksamhet år 1977 knöts till ILO:s konvention nr 144 är det möjligt att uppfatta det som att kommittén fått en tydligare uppgift att agera till förmån för ILO-normers genomslag i Sverige mer generellt. Bilden av den svenska ratifikationslinjen och ILO-kommitténs roll i densamma är dock inte helt entydig i detta avseende. Några olika linjer kan urskiljas bland annat beroende på konventionsämne. I det följande behandlas frågan om hur ILO-kommittén hanterat frågan om ratifikation och i vilken utsträckning dess bedömning följts av regering och riksdag. På grund av utrymmesmässiga begränsningar behandlas inte bedömningar i förhållande till rekommendationer i framställningen.

I allmänhet har ILO-kommittén tillstyrkt ratifikation av arbetsmiljörelaterade konventioner. ILO-kommittén är i dessa fall i allmänhet enig och förordar i de fall avvikelser mellan konvention och svensk rätt identifierats att dessa ska undanröjas. Regering och riksdag har delat denna uppfattning. När det gäller arbetsmiljöfrågor har också branschspecifik reglering välkomnats.⁹⁷

Förhållandet till de ämnesangränsande arbetstidsrelaterade konventionerna har i viss mån varit mer komplicerat, något som gällde redan tidigare.⁹⁸ Strukturella skillnader i regleringsteknik har utgjort bestående ratifikationshinder. Detta gäller exempelvis ILO:s konvention nr 153 om arbets- och vilotider inom vägtransportområdet (1979). ILO-kommittén intog dock här en försiktigt främjande inställning och uppmanade regeringen att undersöka om det var möjligt att närmare anpassa svenska regler till konventionens krav.⁹⁹ Någon ratifikation har dock hittills inte skett. Principiella skillnader präglade också diskussionen om konvention nr 171 om nattarbete. Majoriteten i ILO-kommittén menade att Sverige på grund av dessa principiella skillnader borde avstå ratifikation. Arbetstagsidan var dock av en annan uppfattning och förordade ratifikation.¹⁰⁰ Föredragande statsrådet pekade också på att frågorna var föremål för behandling inom dåvarande EG och risk fanns för att EG-direktivets definition skulle skilja sig från ILO-konventionens. Om EG-direktivet skulle antas skulle Sverige direkt beröras genom EES-avtalet.¹⁰¹ Konventionen är ännu inte ratificerad.

97 Se vidare Ahlbergs kapitel.

98 Se vidare Ahlbergs och Trogens kapitel.

99 Skrivelse 1980/81:79, s. 5.

100 Prop. 1991/92:98, s. 8 f.

101 A.a. s. 11.

Osäkerhet i förhållande till EU-rättens krav är något som återkommit i ett flertal andra fall och som lett till att ratifikation inte har föreslagits. Frågan har på olika sätt dykt upp i exempelvis behandlingen av ILO:s konvention nr 175 om deltidsarbete och ILO:s konvention nr 181 om privat arbetsförmedling (1997). Konvention nr 181 är ännu inte ratificerad.¹⁰² Se vidare om EU:s inverkan i avsnitt 4.5.

Ett tema för ILO-konventioner som kommit att bli svårhanterligt för Sverige rör olika arbetslivsrelaterade aspekter av föräldraskap. ILO-kommittén tillstyrkte visserligen ratifikation av ILO:s konvention nr 156 om jämställdhet mellan manliga och kvinnliga arbetstagare: arbetstagare med familjeansvar (1981).¹⁰³ Konventionen ratificerades 1982.¹⁰⁴ ILO:s konvention nr 183 om skydd vid havandeskap och barnsbörd (2000) innebar större utmaningar bland annat i fråga om den principiella frågan om kvinnor skulle förhindras att arbeta i samband med barnsbörd.¹⁰⁵ Konventionen är inte ratificerad.

Behandlingen av konventionerna som rör uppsägning av anställningsavtal och lönefordran vid arbetsgivares insolvens har fått olika utfall. ILO-kommittén tillstyrkte ratifikation av ILO:s konvention nr 158 om uppsägning av anställningsavtal på arbetsgivarens initiativ (1982).¹⁰⁶ När det gällde ILO:s konvention nr 173 om skydd av arbetstagares fordran i händelse av arbetsgivarens insolvens (1992), bedömde ILO-kommittén efter vissa efterforskningar att konventionens bestämmelser om avgångsvederlag inte motsvarades av de svenska bestämmelserna om skydd av fordran på uppsägningslön.¹⁰⁷ Konventionen är inte ratificerad.

Konventioner inriktade på sysselsättning och insamling av statistik med koppling till sysselsättning har passerat kommittén utan kontroverser.¹⁰⁸ Detsamma har gällt

102 Prop. 2000/01:93. På EU-nivå har ett direktiv om bemanningsarbete antagit, Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/104/EG av den 19 november 2008 om arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag.

103 Prop. 1981/82:166, s. 10.

104 A.a. s. 11, 13.

105 Prop. 2003/04:56, s. 10 f.

106 Prop. 1983/84:124, s. 8.

107 Skrivelse 1993/94:128 ILO:s konvention och rekommendation om skydd av arbetstagares fordringar i händelse av arbetsgivarens insolvens; Förändringar i lönegarantisystemet prop. 1993/94:208, prop. 1994/95:100 bilaga 11.

108 ILO-kommittén har exempelvis enhälligt tillstyrkt ratifikationerna av ILO:s konvention nr 150 om arbetsmarknadsförvaltning, dess roll, uppgifter och organisation (1978), prop. 1978/79:148, s. 5, ILO:s konvention nr 160 om arbetsmarknadsstatistik (1985), prop. 1985/86:141, s. 4, och ILO:s konvention nr 168 om främjande av sysselsättning och skydd vid arbetslöshet (1988), prop. 1989/90:64, s. 9. Konventionerna är också ratificerade.

konventioner med koppling till kärnkonventionerna enligt 1998 års deklaration om grundläggande principer och rättigheter i arbetslivet. ILO:s konventioner nr 151 om skydd för organisationsrätten och om förfaranden för fastställande av anställningsvillkor för anställning i offentlig tjänst (1978) och nr 154 om främjande av kollektiva förhandlingar kompletterar kärnkonventionerna om förenings- och organisationsfrihet. ILO-kommittén tillstyrkte i enighet ratifikation av konvention nr 151 med argumentet att ratifikation ger en viktig signalverkan för att främja offentliganställdas rättigheter internationellt.¹⁰⁹ Konventionen ratificerades 1979.¹¹⁰ ILO-kommittén tillstyrkte också ratifikation av konvention nr 154 och påtalade att tillämpning av bestämmelserna i de nya instrumenten får ankomma på alla tre parter i ILO-samarbetet.¹¹¹ Den ratificerades 1982. Behandlingen av kärnkonventionerna diskuteras närmare nedan.

ILO-kommittén har i allmänhet varit skeptisk mot ILO-konventioner inriktade mot vissa branscher och yrken och föredragit heltäckande, generella konventioner. Två undantag i detta avseende har gällt konventioner om arbete till sjöss och senare hushållsarbete. Argumentet har också använts i förhållande till vissa former av arbete exempelvis deltidarbete och hemarbete. Parterna har dock inte alltid varit överens om vilken vikt som ska läggas vid denna invändning. Skepsisen mot denna typ av reglering tycks också ha tilltagit över tid.¹¹²

Branschargumentet var delvis skälet till att ILO-kommittén inte förordade en ratifikation av ILO:s konvention nr 172 om arbetsvillkor inom hotell och restaurang och liknande anläggningar. Det främsta skälet var dock konventionens undermåliga kvalitet som blev resultatet av de motsättningar som präglade förhandlingarna.¹¹³ Kommittén var inte enig. Arbetstagar sidan reserverade sig till förmån för en ratifikation med argumenten att eftersom det inte fanns några egentliga ratifikationshinder borde Sverige ratificera konventionen dels av solidaritetsskäl med främst tredje världen, ”dels därför att det är en logisk och moralisk följd av medlemskapet i ILO”.¹¹⁴ Konventionen är inte ratificerad.¹¹⁵

109 Prop. 1978/79:148, s. 6.

110 A.a. s. 7.

111 Prop. 1981/82:166, p 8. ILO-kommitténs verksamhetsberättelse 1982, s. 3.

112 ILO-kommittén tillstyrkte exempelvis ratifikation av ILO:s konvention nr 149 om sjukvårdspersonalens sysselsättning, arbets- och levnadsförhållanden (1977), trots invändningar av detta slag, prop. 1977/78:134, s. 13, 15.

113 Skrivelse 1992/93:153, s. 5.

114 A.a. s. 7.

115 A.a. s. 9.

Den år 1994 antagna konvention nr 175 om deltidarbete ratificerades av Sverige först 2002. ILO-kommittén förordade ratifikation av konventionen redan i samband med att den antagits. Arbetsgivarparterna reserverade sig mot beslutet. SAF ifrågasatte ILO-instrument för särskilda grupper av arbetstagare, som i princip redan omfattades av existerande konventioner och påpekade att deltidanställda enligt svensk rätt har i huvudsak samma lagstadgade skydd som heltidsanställda. Även Landstingsförbundet ifrågasatte en svensk ratifikation. Under den fortsatta beredningen i Regeringskansliet konstaterades dock ett ratifikationshinder med avseende på konventionens artikel om grundlön för deltidarbetande och någon ratifikation ägde då inte rum. Anledningen var att frågor som gäller löner och ekonomiska förmåner är överlämnade åt arbetsmarknadens parter att avtala om. Eftersom kollektivavtalen inte täcker hela arbetsmarknaden och konventionen omfattar samtliga deltidarbetande ansåg regeringen att konventionen inte borde ratificeras.¹¹⁶ Ratifikationshindren undanröjdes i samband med att Sverige genomförde två EG-direktiv om deltidarbete respektive visstidsarbete.¹¹⁷

Även i fråga om ratificering av ILO:s konvention nr 177 om hemarbete (1996) rådde delade meningar. SAF avstyrkte ratifikation medan LO och TCO tillstyrkte. ILO-kommittén ansåg att det inte fanns tillräckligt underlag när det gällde svensk rätts förenlighet med konventionen för att ta ställning till frågan om ratifikation.¹¹⁸ Konventionen är inte ratificerad.

När det gällde det ambitiösa och omfattande arbetet att reglera arbetet till sjöss har ingången varit den motsatta i förhållande till andra branschspecifika konventioner. I många fall tycks ILO haft förmåga att utforma bestämmelser som fått stort gehör och branschanpassning har ansetts nödvändig. Exempelvis 2006 års Sjöarbetskonvention är ratificerad av 97 stater och omfattar 97 procent av tonnaget på världens hav.¹¹⁹ ILO-kommittén tillstyrkte enhälligt en ratifikation av Sjöarbetskonventionen trots att det inte stod klart att svensk rätt till fullo levde upp till konventionens krav.¹²⁰ Bakgrunden var att kommittén bedömde att de ekonomiska och arbetsmässiga följderna

116 ILO:s konvention och rekommendation om deltidarbete, skrivelse 1995/96:158 och prop. 2001/02:97.

117 Rådets direktiv 97/81/EG av den 15 december 1997 om ramavtalet om deltidarbete undertecknat av EFS, UNICE och CEEP och direktivet 1999/70/EG av den 28 juni 1999 om ramavtalet om visstidsarbete undertecknat av EFS, UNICE och CEEP; prop. 2001/02:97.

118 Prop. 1997/98:185, ILO-kommitténs verksamhetsberättelse för år 1997, s. 3.

119 Se ILO:s hemsida <https://www.ilo.org/global/standards/maritime-labour-convention/lang-en/index.htm> (besök 4 augusti 2020).

120 Dnr 18/2006. Sjöarbetskonventionen reviderar ett antal redan antagna ILO-konventioner som rör arbete till sjöss. Konventionerna 163–166 behandlas därför inte.

av att Sverige inte ratificerade konventionen kunde bli avsevärt negativa. ILO-kommittén förordade att frågan om och i så fall vilka lagändringar och andra åtgärder som kunde behöva vidtas för att säkerställa att svensk rätt motsvarar konventionens krav snarast blev föremål för en fördjupad analys. I sammanhanget kan nämnas att ett EU-direktiv om införlivade av Sjöarbetskonventionen i EU-rätten förhandlades samtidigt.¹²¹ En särskild utredare gjorde bedömningen att Sverige borde ratificera konventionen och lämnade förslag till nödvändiga författningsändringar.¹²² ILO-kommittén välkomnade enhälligt utredningens slutsats om ratifikation och förordade att ratifikationshindren skulle undanröjas.¹²³ Konventionen ratificerades 2012.¹²⁴

Utgången blev dock en annan vid behandlingen av ILO:s konvention nr 185 om identitetshandlingar för sjömän (2003). ILO-kommitténs majoritet ansåg att Sverige, trots vissa brister i överensstämmelse mellan konventions krav och svensk rätt, borde vara ett föregångsland och ratificera konventionen snarast. I en avvikande mening uttalade regeringssidans representanter att Sverige borde avvakta eftersom flera konventionsbestämmelser saknar full motsvarighet i det svenska regelverket. Europeiska unionens råd (rättsliga och inrikes frågor) hade den 14 april 2005 beslutat att bemyndiga medlemsstaterna att i Europeiska gemenskapens intresse ratificera konventionen.¹²⁵ Konventionen är inte ratificerad av Sverige.

När det gällde ILO:s konvention nr 188 om arbete ombord på fiskefartyg (2007) pekade ILO-kommittén på stora ratifikationshinder och kunde inte tillstyrka ratifikation.¹²⁶ Arbetstagar sidan reserverade sig.¹²⁷ En senare tillsatt utredning delade kommitténs bedömning.¹²⁸ Konventionen är inte ratificerad. Frågan har dock dykt upp i annan form. År 2019 lämnade regeringen förslag på de lagändringar som krävdes för att i svensk rätt genomföra direktiv (EU) 2017/159 av den 19 december 2016 om genomförande av avtalet om genomförande av ILO:s konvention om arbete ombord på fiskefartyg från 2007 som ingicks den 21 maj 2012 mellan Organisationen för lantbrukskooperativ i Europeiska unionen (Cogeca), Europeiska transportarbetarfedera-

121 Rådets direktiv 2009/13/EG av den 16 februari 2009 om genomförande av det avtal som ingåtts av European Community Shipowners' Associations (ECSA) och European Transport Workers' Federation (ETF) om 2006 års konvention om arbete till sjöss och om ändring av direktiv 1999/63/EG.

122 Sjöarbetskonventionen – om Sveriges anslutning (SOU 2009:95).

123 Dnr 04/2010.

124 Prop. 2011/12:35 2006 års sjöarbetskonvention.

125 Skrivelse 2007/08:77.

126 Dnr 8/2008.

127 Skrivelse 2010/11:37.

128 ILO:s konvention om arbete ombord på fiskefartyg (SOU 2011:84), ILO-kommitténs dnr 6/2012.

tionen (ETF) och Sammanslutningen för de nationella fiskeriföretagsorganisationerna inom Europeiska unionen (Europêche).¹²⁹ Någon ny behandling i ILO-kommittén av ratifikationsfrågan har hittills inte skett.

När det gäller arbete i hushåll har ILO-kommitténs majoritet inga principiella invändningar mot särreglering för branschen.¹³⁰ Kommitténs majoritet lyfte i kommitténs yttrande rörande ILO:s konvention nr 189 om anständiga arbetsvillkor för hushållsarbetare fram att det förelåg oklarheter när det gällde eventuella ratifikationshinder och att dessa behövde analyseras ytterligare innan ratifikation kunde övervägas. Arbetstagar sidan reserverade sig och ville ange en tydlig viljeinriktning om en svensk ratifikation. Svenskt Näringsliv gjorde ett tillägg om ratifikationshinder. Kommittén yttrade sig senare över departementspromemorian ILO:s konvention om anständiga arbetsvillkor för hushållsarbete (Ds 2017:10).¹³¹ Promemorian innehåller förslag om att Sverige ska ratificera konventionen samt beakta tillhörande rekommendation. Kommitténs majoritet välkomnade förslaget. Arbetsgivar sidan reserverade sig mot beslutet och avstyrkte ratifikation. Konventionen ratificerades 2019.¹³²

Under perioden har också ett antal kärnkonventioner behandlats. Med kärnkonventioner avses konventioner som räknas till och följs upp som en av ILO:s centrala rättighetskonventioner som återopas i 1998 års deklaration om grundläggande principer och rättigheter i arbetslivet. Två av dessa rör minderårigas arbete. Det kanske mest uppseendeväckande i detta avseende är hur lång tid det tog för Sverige att ratificera ILO:s konvention nr 138 om minimiålder för tillträde till arbete (1973). Ärendet diskuteras närmare i avsnitt 4.3.

ILO:s konvention nr 182 om förbud mot och omedelbara åtgärder för att avskaffa de värsta formerna av barnarbete (1999) kompletterar konvention nr 138 om minimiålder för tillträde till arbete. Till skillnad från konvention nr 138 gick ratifikationsprocessen i detta fall snabbt. ILO-kommittén förordade en ratifikation och konventionen ratificerades 2001.¹³³

129 Prop. 2018/19:137.

130 Dnr 12/2011.

131 Dnr 26/2017.

132 Prop. 2017/18:272 ILO:s konvention om anständiga arbetsvillkor för hushållsarbetare.

133 Prop. 2000/01:93, s. 24.

ILO:s grundläggande reglering om tvångsarbete antogs redan 1930 genom ILO:s konvention nr 29 om tvångs- och obligatoriskt arbete (1930). En anpassning till dagens förhållanden ansågs angelägen och ett protokoll till konventionen antogs 2014. Kommittén förordade enhälligt en ratifikation med motiveringen att protokollet är ett viktigt instrument för att förbygga och motverka tvångsarbete och är ett tillägg till en av ILO:s kärnkonventioner. I yttrandet över protokollet identifierade kommittén ett antal oklarheter avseende instrumentets överensstämmelse med svensk lagstiftning. Kommittén konstaterade att dessa oklarheter behövde analyseras närmare innan ett slutligt ställningstagande kunde tas kring frågan om några åtgärder behövde vidtas innan ratificering kunde ske.¹³⁴ Protokollet ratificerades 2017.¹³⁵

En konvention som inte direkt kan inordnas i någon gruppering är ILO:s konvention nr 169 om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder (1989). Vid sin prövning av ärendet ansåg ILO-kommittén att Sverige för närvarande inte borde ratificera konventionen.¹³⁶ Konventionen är inte ratificerad.

4.3 Omprövningar av icke-ratificerade konventioner

I och med omarbetningen av instruktionen efter ratificeringen av ILO:s konvention nr 144 tillkommer en ny uppgift: ILO-kommittén ska med jämna mellanrum behandla frågor om tillämpningen av icke-ratificerade konventioner och av rekommendationer som ännu inte har börjat tillämpas, i syfte att överväga vilka åtgärder som kan vidtas för att främja deras genomförande och i förekommande fall deras ratificering. Uppgiften framgår av 2 § c i instruktionen. I ILO-kommitténs verksamhetsberättelse från 1977 anges att kommittén ännu inte har några rutiner för denna punkt men att sådana rutiner ska fastställas under året.¹³⁷ Rapporteringen i verksamhetsberättelserna om denna nya uppgift är särskilt intensiv de första åren och avtar sedan.

Från och med 1979 inkluderar kommittén också en angränsande tidigvarande uppgift under denna punkt. Nämligen att i enlighet med artikel 19.7(b) iv och v i ILO:s stadga avge redogörelse till ILO:s generaldirektör om icke-ratificerade konventioner och rekommendationer.¹³⁸ ILO:s styrelse fattar med jämna mellanrum beslut om sådan ämnesvis rapportering. Uppgiften övergår år 2008 till departementet.¹³⁹

134 Dnr 11/2014.

135 Prop. 2016/17:93 2014 års protokoll och rekommendation till ILO:s konvention om tvångsarbete.

136 Skrivelse 1990/91:101, s. 4–6; Prop. 1992/93:32, bilaga 1, s. 60.

137 ILO-kommitténs verksamhetsberättelse för år 1977, s. 4.

138 I ILO-kommitténs verksamhetsberättelse för år 1979, s. 4.

139 ILO-kommitténs verksamhetsberättelser för åren 1979–81, 1984–91 och 2008.

Mot bakgrund av den nya uppgiften att självant analysera situationen för icke-ratificerade konventioner författar ILO-kommitténs sekretariat 1978 en PM med titeln Förslag rörande kommitténs fortsatta konventionsgenomgång.¹⁴⁰ Med hänvisning till instruktionens 2 § c enligt vilket ILO-kommitténs uppdrag omfattade såväl oratificerade konventioner som rekommendationer ”som ännu inte börjat tillämpas” konstaterades att uppdraget är omfattande och därför behöver struktureras. Vid denna tidpunkt hade Sverige ratificerat 58 av totalt 149 antagna konventioner (vissa av dessa hade dock reviderats eller stängts för ratifikation). I ytterligare några fall hade beslut om ratifikation redan fattats. Kommittén ville inleda granskningen av konventioner. Av aktuella relevanta konventioner hade ILO-kommittén i några fall anfört principiella skäl mot ratifikation.¹⁴¹ Kommittén uteslöt dessa från omprövningen liksom bland andra ett antal ytterligare som nyligen prövats i betänkandet Internationella konventioner inom arbetarskyddet (SOU 1976:4) och i fartygsmiljöutredningen. Förslaget blev att göra genomgången ämnesvis och att ämnena skulle fastställas successivt. Arbetet skulle anpassas till reformarbetet på både nationell och internationell nivå. Något konkret förslag lämnades inte i denna PM.

Beträffande den ämnesvisa genomgången beslöt kommittén sedermera att med förtur behandla frågor rörande i första hand ILO-instrument som rör sysselsättning av barn och minderåriga.¹⁴²

ILO visade också ett intresse för denna fråga. Ordföranden uppdrogs vid ett av ILO-kommitténs sammanträden att besvara en skrivelse från ILO. Uppdraget bestod i att på grundval av tidigare ställningstaganden i ratifikationsfrågan beskriva Sveriges förhållande till den icke-ratificerade konventionen nr 138 och rekommendation nr 146 om minimiålder för tillträde till arbete (173).¹⁴³

Vid den ursprungliga behandlingen av konvention nr 138 angav ILO-kommittén att ”det föreligger vissa skiljaktigheter mellan gällande svenska arbetarskyddslagstiftning och konventionens krav. Konventionen kan därför inte f.n. ratificeras av Sverige”.¹⁴⁴ Vissa utgångspunkter i konventionen överensstämde inte med svenska utgångspunkter. Detta gällde till exempel om undantag skulle kunna medges för minderåriga under 16 år att användas till arbete förenat med fara och om reglerna skulle avse arbete när inte

140 ILO-kommittén, sekretariat, PM 1978-04-05.

141 Detta gällde konventionerna nr 103 om skydd vid havandeskap och barnsörd och nr 127 om den högsta vikt som får bäras av en arbetstagare.

142 ILO-kommitténs verksamhetsberättelse för år 1978, s. 5.

143 Protokoll 1978-05-17.

144 Prop. 1974:6, s. 12.

anställningsförhållande förelåg eller för arbete i arbetsgivarens hushåll och avsaknad om regler för lätt arbete.¹⁴⁵

I april 1980 uppdrogs åt ordföranden att lämna rapport till ILO utifrån inhämtade synpunkter och material från myndigheter och organisationer.¹⁴⁶ Frågan om ev. undanröjande av ratifikationshinder ansågs slutbehandlad av kommittén i samband med att den yttrade sig över fartygsmiljöutredningens slutbetänkande.¹⁴⁷ Ratifikation kunde inte tillstyrkas.

Några år senare, 1986, skrev Lagergren att det för närvarande inte var ”under övervägande att svensk lagstiftning skulle anpassas efter konventionens krav i dessa hänseenden”.¹⁴⁸ ILO-kommittén fick emellertid på initiativ av arbetsmarknadsministern detta år i uppdrag att ”på nytt pröva förutsättningarna för en svensk ratifikation av ILO:s konvention nr 138”.¹⁴⁹ Denna gång ledde beredningen till att regeringen under hösten 1989 lämnade en proposition med förslag om nödvändiga ändringar i arbetsmiljölagen och fartygssäkerhetslagen för att konventionen skulle kunna ratificeras. Ändringarna gällde införandet av en lägsta åldersgräns för arbete på 13 år och att miniregleringen också skulle vara tillämplig på minderåriga som utför arbete utan att vara anställda.¹⁵⁰ Konventionen ratificerades 1990.

I många fall har initiativ till att utreda förhållandet till icke-ratificerade konventioner kommit utifrån. 1981 fick kommittén exempelvis i uppdrag av utredningen av vissa arbetstidsfrågor att behandla Sveriges förhållande till ILO:s konvention nr 47 om arbetstidens förkortning till fyrtio timmar i veckan (1935).¹⁵¹

ILO:s konvention nr 47 innehar rekord för den tid som förflöt mellan arbetskonferensens antagande av konventionen och Sveriges ratifikation av den.¹⁵² Vid tidpunkten för konventionens antagande 1935 var majoriteten i den dåvarande Delegationen för

145 Se Sverige och ILO, fotnot 1, s. 131, 135; Stina Lagergren, ILO-normer och deras inflytande på svensk lagstiftning och praxis (Norstedts tryckeri 1987) s. 29–30.

146 Protokoll 1980-01-17, protokoll 1980-04-29, protokoll 1980-09-10.

147 Protokoll 1983-01-18.

148 Lagergren, fotnot 145, s. 30.

149 Prop. 1985/86:141, se ILO-kommitténs protokoll 1986-04-18. Regeringen fattade beslut i ärendet 1987-02-19.

150 Prop. 1989/90:60, s. 19–24. För de olika stegen i processen se också: Protokoll 1987-05-14, Protokoll 1987-09-25.

151 Lagergren, fotnot 145, s. 27–28; Prop. 1981/81:146; SOU 1984:58 s. 337–339; DS A 1984:10.

152 Lagergren, fotnot 145, s. 10.

det internationella socialpolitiska samarbetet negativ till en ratifikation och avstyrkte av flera skäl. Bland annat ansågs arbetstidsförkortning ha en tvivelaktig inverkan på arbetslösheten. Vidare anfördes argument som den progressiva arbetstidsförkortningens sannolika verkningar i form av orättvisor, klagomål och konflikter, osäkerheten om andra staters anslutning, samt den gynnsamma utvecklingen av den svenska arbetsmarknaden.¹⁵³ Två arbetstagarledamöter reserverade sig och föredragande stadsrådet delade inte heller majoritetens uppfattning. Riksdagens utskott gick dock på majoritetens linje. Ett skäl var att Sverige ännu inte ansetts sig kunna ratificera konvention nr 1 om 48-timmars arbetsvecka och ett annat att det skulle uppstå ett alltför stort glapp mellan teori och praktik inom jordbruket.¹⁵⁴ Först 1982 ansågs en ratifikation av ILO:s konvention nr 47 lämplig. ILO-kommittén hade i samband med sitt yttrande över betänkandet Ny arbetstidslag (SOU 1981:5) framhållit att varken den nu gällande eller den föreslagna arbetstidslagstiftningen innebar något formellt hinder mot en svensk ratifikation av konvention nr 47. ILO-kommittén bedömde också att en ratifikation skulle ha en positiv inverkan på det arbete de nordiska länderna inlett med att försöka få till stånd en ny internationell konvention om arbetstiden inom ILO. Därutöver nämndes signalverkan för länder med längre veckoarbetstid att närma sig eller ansluta sig till normen om 40-timmarsvecka. Trots att det visat sig att förutsättningarna att få till stånd en moderniserad arbetstidsreglering inom ILO var försvinnande små förordade föredraganden att en ratifikation skulle ske eftersom det saknades formella hinder för det och konventionen fortsatt var aktuell.¹⁵⁵

ILO-kommittén utarbetade också ett antal promemorior där ämnesvisa prioriteringar av omprövningar av icke ratificerade konventioner gjordes.¹⁵⁶ Den senaste promemorian från 1984 återkommer ILO-kommittén senare till.¹⁵⁷ Kommittén beslöt att konventionerna nr 102, 118 och 128 om social trygghet skulle prioriteras.¹⁵⁸ Frågan vilar under en period och inte förrän i PM om ILO-kommitténs arbete våren 1989 berörs 1984 års PM igen. ILO-kommittén hänvisar till beslutet om att se över förutsättningarna för att ratificera ILO:s konvention nr 102 om minimistandard för social trygghet (1952) och meddelar att konventionen året innan var föremål för rapport till ILO enligt art 19 i ILO:s stadga och att frågan då väcktes om utsträckt svensk

153 ILO och Sverige, fotnot 1, s. 45.

154 A.a. s.s.

155 Prop. 1981/82:166, s. 12-13.

156 Protokoll 1978-05-17, protokoll 1980-01-17, PM 1982-01-04 ILO-kommitténs arbete första halvåret 1982, protokoll 1983-11-24, PM 1983-12-21 ILO-kommitténs arbete första halvåret 1984.

157 PM 1984-09-18 Fortsatt behandling av icke-ratificerade konventioner.

158 ILO-kommitténs verksamhetsberättelse för år 1984, s. 4.

ratifikation.¹⁵⁹ Ett arbete inleds med att undersöka saken.¹⁶⁰ Under 1991 ändrades dock förutsättningarna. ILO-kommittén ansåg det nu lämpligt att uppskjuta en sådan prövning i avvaktan på ett svenskt EES-avtal.¹⁶¹

Under slutet av 1992 och början av 1993 väcktes frågan åter till liv på initiativ av företrädare för arbetstagarorganisationerna.¹⁶² Det var främst ILO:s konvention nr 94 angående arbetsklausuler i kontrakt däri offentlig myndighet är part (1949) som var föremål för intresse, men även beträffande tre andra konventioner som skulle prioriteras enligt 1984 års PM det vill säga konventionerna 97, 102 och 118, kom en hel del arbete att läggas ned under åren som följde, men utan framgång.¹⁶³ Beträffande ILO:s konvention nr 97 angående migrerande arbetare (1949) gjorde kommittén åtskilliga påstötningar för att få upp frågan på dagordningen och 1998 förordade ILO-kommittén till slut utan framgång att Sverige ratificerade konvention 97.¹⁶⁴

När frågan om ratifikation av konvention nr 94 aktualiserades 1994 anslöt sig LO till SAF:s tidigare ståndpunkt att det inte fanns hinder mot ratifikation. Kommittén beslöt dock att inhämta ytterligare material, bl.a. om tillämpningen av konventionen i Danmark och pågående direktivarbete inom EG.¹⁶⁵ Under 1995 konstaterade kommittén att det fanns behov av fortsatt utredning angående konvention nr 94, bl.a. när det gällde frågan om domstolarnas tolkning av lagen om offentlig upphandling kunde utgöra ratifikationshinder och vilken möjlighet som fanns att undanröja ett sådant hinder.¹⁶⁶ Med anledning av det lämnades i uppdrag till en särskild utredare att granska Sveriges möjligheter att ratificera konventionen.¹⁶⁷

159 ILO-kommittén, sekretariatet, PM ILO-kommitténs arbete våren 1989, 1989-02-02.

160 Protokoll 1989-02-02 (vårens arbete), ILO-kommittén, sekretariatet PM ILO-kommitténs arbete hösten 1989, 1989-09-15. ILO-kommittén, sekretariatet PM ILO-kommitténs arbete våren 1990, 1990-01-22; PM ILO-kommitténs arbete hösten 1990, 1990-09-06.

161 Protokoll 1991-04-09, ILO-kommitténs arbete våren 1993, bilaga till protokoll 1993-01-11.

162 Protokoll 1993-01-11 jämte bilagor-kommitténs arbete våren 1993, 1993-01-11 där det hänvisas till PM 1984-09-18, och PM Orsaken till att Sverige inte ratificerat ILO-konventionen (nr 94) om arbetsklausuler i kontrakt där offentlig myndighet är part, protokoll 1993-02-17.

163 Protokoll 1993-11-22 1996 årsredovisning, ILO-kommitténs arbete våren 1996, bilaga till protokoll 1996-02-08.

164 Protokoll 1998-08-20 se också 1996 årsredovisning, ILO-kommitténs arbete våren 1996, bilaga till protokoll 1996-02-08, protokoll 1996-11-06 och ILO-kommitténs arbete våren 1997, bilaga till protokoll 1997-02-13.

165 Protokoll 1993-09-21.

166 Protokoll 1995-10-11.

167 Protokoll 1995-11-30, kommittén informeras om att uppdraget lämnas, och av en bilaga till protokollet framgår att det är kommittén som lämnar uppdraget.

Våren 1996 presenterade utredaren sin rapport, ILO-konvention nr 94 – rapport om ratifikationsföresättningar.¹⁶⁸ Kommittén konstaterade att utöver de materiella förutsättningarna för ratifikation behövde även den formella kompetensen i förhållande till EG klargöras. Vidare hade nämnden för offentlig upphandling anmält att den önskade inkomma med komplettering till ett tidigare yttrande. Kommittén beslöt att invänta det kompletterande yttrandet för att därefter ha ett förnyat remissförfarande.¹⁶⁹ Yttrande inkom i slutet av 1997¹⁷⁰ och under våren 1998 informerades ILO-kommittén om att yttrandet skulle analyseras i Arbetsmarknadsdepartementet.¹⁷¹ Därefter dröjde det innan frågan hanterades av ILO-kommittén igen. Under 2004 informerades kommittén om att regeringen tillsatt en utredning om genomförande av EG:s direktiv om offentlig upphandling m.m. och att regeringen skulle återkomma till frågan om förenligheten med konvention nr 94 senare genom ett tilläggsdirektiv.¹⁷² Så skedde också 2005¹⁷³ och hösten 2006 yttrande sig kommittén över upphandlingsutredningens slutbetänkande Nya upphandlingsregler 2 (SOU 2006:28.) ILO-kommittén uttalade att utredningen noga hade utrett frågan om en tillämpning av konventionen var förenlig med upphandlingsdirektiven och EG-rätten i övrigt. Det konstaterades att konventionen var i kraft och tillämpades av 9 EU-länder och att kommissionen inte i något fall inlett ett förfarande gentemot dessa, och att utredningens bedömning var att frågan om konventionen är förenlig med EG-rätten inte kunde ges något säkert svar. Kommittén uttalar följande.

”Eftersom det inte kan anses finnas några säkra ratifikationshinder bör, med hänsyn till Sveriges åtaganden gentemot ILO, ILO-konventionen nr 94 enligt ILO-kommitténs uppfattning ratificeras.”¹⁷⁴

Ledamöterna från Svenskt Näringsliv hade en avvikande mening.

Frågan om ratifikation av ILO:s konvention nr 94, har fortsatt att diskuteras vid flertalet tillfällen i kommittén.¹⁷⁵ Det kan särskilt nämnas att kommittén yttrade sig

168 Från 1996-04-04, protokoll 1996-05-22.

169 Protokoll 1996-05-22.

170 ILO-kommitténs arbete våren 1998, bilaga till protokoll 1998-01-16.

171 Protokoll 1998-03-06.

172 Protokoll 2004-10-19.

173 Protokoll 2005-04-15.

174 ILO-kommitténs yttrande 2006-08-18, Slutbetänkande av Upphandlingskommittén 2004, Nya upphandlingsregler 2 (SOU 2006:28) http://arbetsratt.juridicum.su.se/euarb/pdf/ILO-kommittens_yttrande_over_ILO_94.pdf.

175 Se t.ex. protokoll 2012-02-08, 2012-05-23, 2014-09-17, 2014-12-10, 2015-04-14, 2017-05-15, 2020-03-09, dnr 31/2016.

över betänkandet Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse (SOU 2016:15),¹⁷⁶ där förutsättningarna för en svensk ratifikation av konventionen utreddes. Kommittén instämde i utredningens bedömning att en ratifikation är en kraftfull och tydlig markering för att Sverige tar aktiv ställning för goda arbetsvillkor och ställer sig bakom de grundläggande normer och värderingar som avspeglas i ILO:s normsystem. Kommittén konstaterade att även om utredningen kommer fram till att en ratifikation bör vara möjlig, har vissa frågor lyfts fram som omtvistade i förhållande till EU-rätten. Utredningen har vidare konstaterat att ett antal ändringar behöver göras i svensk rätt, utöver vad som föreslagits i delbetänkandet. Det fanns därmed i dagsläget hinder för att ratificera konventionen, då svensk rätt inte uppfyllde konventionens krav. Kommittén noterade vidare utredningens slutsats att en ratificering måste ske i nära samarbete med EU.

Sammanfattningsvis tog kommittén inledningsvis ett ambitiöst grepp om det nya uppdrag som föreskrevs i instruktionens 2 § c. Numera får uppgiften blygsam uppmärksamhet. Det var länge sedan ILO-kommittén rapporterade om några aktiviteter överhuvudtaget under punkt 2 § c i verksamhetsberättelsen.

4.4 Rapportering om tillämpning av konventioner och rekommendationer

Enligt 2 § d i instruktionen ska ILO-kommittén behandla frågor som uppstår i samband med redogörelser som ska tillställas arbetsbyrån i enlighet med artikel 22 i ILO:s stadga.

Vad detta egentligen innebär har varit föremål för olika tolkningar. Under många år uppges exempelvis i verksamhetsberättelsen att kommittén inte behandlat någon fråga som avses i 2 § d instruktionen, men att kommitténs sekretariat på sedvanligt sätt svarat för den rapportering till arbetsbyrån som föreskrivs i artikel 22 i ILO:s stadga.¹⁷⁷ Från och med verksamhetsberättelsen 1989 uppges att denna rapportering svarar mot 2 § d i instruktionen.

Oavsett hur och om denna uppgift faller inom någon punkt i instruktionen så förberedde ILO-kommittén fram till 2008 regeringens rapporter till ILO om tillämpningen av ratificerade konventioner och av rekommendationer. Ett tidskrävande uppdrag som Arbetsmarknadsdepartementet numera hanterar i samråd med arbetsmarknadens parter. Rapporteringsskyldigheten följer ett givet tidsintervall som fastställs av ILO:s styrelse.

176 Dnr 31/2016.

177 Se ILO-kommitténs verksamhetsberättelser för åren 1977–1988.

4.5 Uppsägning av ratifikation

Kommittén ska enligt 2 § e i instruktionen även behandla frågor om uppsägning av ratificerade konventioner. Uppgiften har bara aktualiserats vid ett fåtal tillfällen sedan 1977. Icke desto mindre har de aktuella fallen präglats av oenighet inom kommittén.

I april 1992 informerades kommittén om att regeringen beslutat säga upp ILO:s konvention nr 96 om avgiftskrävande arbetsförmedlingsbyråer (1949).¹⁷⁸ Del II i konventionen, som ratificerats av Sverige 1950, förbjuder avgiftskrävande arbetsförmedling.¹⁷⁹ En PM med förslag om uppsägning hade remitterats till ILO-kommittén i december 1991 och när kommittén beslutade sitt yttrande anmälde representanterna från arbetstagarorganisationerna en avvikande mening.¹⁸⁰ Sedan en uppsägning gjorts skrev ordförandena för LO och TCO tillsammans, för sina respektive organisationers räkning, till ILO för att förtydliga att arbetstagarorganisationerna var emot en uppsägning. De påpekade att de bara fått 18 dagar på sig när ärendet behandlades i ILO-kommittén och att det vid den tidpunkten inte fanns någon utredning om hur ett system som tillåter avgiftskrävande arbetsförmedling skulle se ut. Arbetstagarrepresentanterna hade pekat på möjligheten att ratificera del III av konventionen, men när en utredning om hur avregleringen skulle gå till tillsattes nämndes inte den möjligheten i direktiven till utredningen.¹⁸¹ Konventionen upphörde att gälla för svensk del den 4 juni 1993.¹⁸²

När SAF i en skrivelse till Arbetsmarknadsdepartementet hemställde att ILO:s konvention nr 137 om de sociala återverkningarna av nya lastningsmetoder i hamnar (1973) skulle sägas upp remitterades skrivelsen till kommittén, som avstyrkte en uppsägning. Representanterna från SAF anmälde avvikande meningar.¹⁸³ Arbetsgivarsidan ansåg att konventionen var otidsenlig, åberopades på ett sätt som skapade mellanfackliga problem, hindrade effektiva transportlösningar och bidrog till ett stuverimonopol i hamnarna.¹⁸⁴ Under hanteringen diskuterade kommittén frågan om konventionens betydelse för svenska förhållanden sedan Sverige ratificerat generella ILO-konventioner på de respektive områden som regleras i konventionen, vilket ledde till att kommittén beslöt att fortsätta diskutera strategier för svenskt agerande i frågor som rör ILO:s normverksamhet inom ramen för en arbetsgrupp, se vidare avsnitt 4.9.¹⁸⁵

178 Protokoll 1992-04-29, se även prop. 1991/92:89, bet. 1991/92:AU10, rskr. 1991/92:174.

179 Se prop. 1950:188.

180 Prop. 1991/92:89 s. 2 och protokoll 1991-12-10.

181 Skrivelse daterad 1992-09-17 jämte bilagor, bilagor till protokoll 1992-09-24.

182 Bilaga 2 till ILO-kommitténs verksamhetsberättelse för år 2019.

183 Protokoll 1996-02-08.

184 Protokoll 1994-12-14.

185 Protokoll 1995-12-20.

När SAF hemställde om uppsägning av konventionerna nr 121 om förmåner vid yrkesskada (1964) och nr 161 om företagshälsovård (1985) hanterades frågan emellertid inte på samma sätt. Det var en företrädare från SAF som informerade kommittén om hemställan avseende konvention nr 161. Ordföranden meddelade då att ett svar på skrivelsen bereddes i Näringsdepartementet, i likhet med svar på en tidigare skrivelse om uppsägning av konvention nr 121. Vice ordföranden anförde att ILO-kommittén borde ha getts tillfälle att diskutera förslaget enligt 2 § e i instruktionen, och en företrädare från arbetstagsidans betonade att förslag om uppsägning bör behandlas lika seriöst som förslag om ratifikation.¹⁸⁶ Någon uppsägning av konventionerna kom inte att ske.¹⁸⁷

4.6 Väktare av att ingångna åtaganden följs

En central uppgift för ILO-kommittén är att granska att lagförslag som regeringen skickar ut på remiss uppfyller ingångna ILO-förpliktelser. Uppgiften framgår inte av instruktionen och redogörs för i ILO-kommitténs verksamhetsberättelser under punkten 3 Övrig verksamhet. Denna uppgift har sedan 1977 upptagit en allt större del av ILO-kommitténs verksamhet. Under perioden 1977–2020 lämnas över 280 remissyttranden. Under 1980-talet handlade det ofta enbart om ett par remissyttranden årligen, i jämförelse med 2010-talet där kommittén i flera fall lämnat mellan 15 och 20 remissyttranden per år. I de allra flesta fall tycks ILO-kommitténs ledamöter stå bakom det yttrande som avges. I några fall framgår dock av ILO-kommitténs protokoll att ledamöter begär att deras avvikande uppfattning ska komma till uttryck i yttrandet. Det kan vara genom en reservation eller ett särskilt yttrande. I många fall beaktar regeringen ILO-kommitténs synpunkter i den fortsatta lagstiftningsprocessen.¹⁸⁸ I vissa fall har oenigheter lett till att en part valt att gå vidare och lämna in klagomål till ILO om den aktuella lagstiftningen.¹⁸⁹

Under en längre tid har ILO-kommittén med jämna mellanrum uppmärksammat att det relativt ofta i betänkanden och promemorior saknas en analys av Sveriges åtaganden gentemot ILO, trots att ILO-konventioner i många fall berörs av förslagen.

186 Protokoll 1999-02-01.

187 Bilaga 2 till verksamhetsberättelse 2019.

188 Jfr t.ex. frågan om höjning av åldersgränsen för rätten att kvarstå i anställning i lag (1982:80) om anställningsskydd och ILO-kommitténs dnr 12/2013, Ds 2018:28, ILO-kommitténs dnr 23/2018 och prop. 2018/19:91.

189 Se om sjukersättning protokoll 1993-02-17 och visstidsanställning protokoll 1994-05-09 och 1994-09-02.

Kommittén beklagar regelmässigt i dessa fall att någon analys inte gjorts.¹⁹⁰ Problemet har diskuterats kontinuerligt av kommittén och olika initiativ för att komma tillrätta med problemet har vidtagits.¹⁹¹

4.7 Spridande av information

Enligt instruktionens 2 § g ska ILO-kommittén främja ökad kunskap om ILO och dess verksamhet. Denna sedan 1977 nya uppgiften har tagits på allvar. I princip årligen högtidlighåller ILO-kommittén världsdagen för arbetsmiljö, ofta med ett seminarium. Därutöver har ett antal seminarier arrangerats över angelägna teman, som seminarierna om Sociala klausuler i internationella handelsavtal (1996) och Normkonflikter mellan EU och ILO – hur kan de lösas? (2008). Även ILO:s 75-årsjubileum högtidlighölls med seminariet ILO i en föränderlig värld.¹⁹² Kommittén har även varit medarrangör till seminarier om framtidens arbetsmarknad (2018) och ungas arbetsmiljö (2013) i samband med Sveriges ordförandeskap i Nordiska ministerrådet. Den årliga verksamhetsberättelsen som kommittén enligt instruktionens 2 § h är skyldig att upprätta har också ett informationsvärde, liksom kommitténs hemsida som funnits sedan 2012.

4.8 ILO-kommittén och biståndet

Frågan om vilken roll det ILO-baserade trepartssamrådet skulle ha i relation till det tekniska biståndet var föremål för diskussion under förhandlingarna av ILO:s konvention nr 144 (se avsnitt 3.2).

Uppgiften som sådan kom inte att framgå av konvention nr 144. I rekommendationen anges att vederbörande myndighet bör efter samråd med de representativa organisationerna bestämma i vilken omfattning dessa förfaranden ska tillämpas för

190 Jfr t.ex. protokoll 1992-08-25, 1999-02-01, 2009-01-21, 2009-04-01, 2010-09-15, 2012-09-05, 2012-10-18, 2014-02-18, 2014-09-17.

191 Initiativ som kan nämnas är t.ex. att ordföranden har lyft frågan inom Arbetsmarknadsdepartementet samt diskuterat möjligheter till ändringar av kommittéförordningen med statsrådsberedningen. Vid ett tillfälle skickades ett brev i frågan till samtliga expeditionschefer i Regeringskansliet. Frågan har även lyfts även vid flera diskussioner mellan kommittén och statssekreteraren vid Arbetsmarknadsdepartementet. 1992 och 1999 skickade ordföranden ett brev till samtliga statssekreterarkollegor, se protokoll 1992-08-25 och ILO-kommitténs verksamhetsberättelse för år 1999. Se även ILO-kommitténs protokoll 2007-10-19, 2008-05-16, 2010-02-10, 2010-04-14, 2014-02-18, 2014-09-17, 2014-12-10, 2017-05-15.

192 Göran Bäcklund (red) ILO-kommittén, ILO i en föränderlig värld, April 1994, Bilaga till ILO-kommitténs verksamhetsberättelse för år 1994 (Norstedts Tryckeri 1997).

samråd i andra frågor av gemensamt intresse såsom t.ex. förberedelse, genomförande och utvärdering av aktiviteter på det tekniska samarbetets område, i vilka internationella arbetsorganisationen medverkar (p. 6a, ILO:s rekommendation nr 152).

I den svenska ILO-kommitténs instruktion nämns frågan uttryckligen enbart i 10 § där det framgår att Sida på begäran av kommittén ska hålla kommittén informerad om förberedande, genomförande och utvärdering av insatser på det internationella utvecklingssamarbetets område, i vilka ILO och Sida medverkar. Om ett beslut fattat inom ILO rör en biståndsfråga skulle kommittén också kunna behandla frågor som föräns av beslutet enligt instruktionens 2 § f. Att behandla någonting är dock en annan sak än att ha rätt att bli samrådd med. En form av samråd kan emellertid tidigare sägas ha skett genom att regeringen remitterat förslag om biståndspolitiska frågor till ILO-kommittén.¹⁹³

Med stöd av 10 § i instruktionen fogas 1980 en redogörelse benämnd SIDA och ILO författad av dåvarande SIDA:S expert i kommittén till verksamhetsberättelsen. Från och med 1981 och till dags dato är den information som lämnas av Sidas expert istället muntlig.¹⁹⁴

ILO-kommittén har dock haft ytterligare ambitioner på det biståndspolitiska området. Från och med 1980 och framåt uttryckte ILO-kommittén en ambition att mer aktivt behandla frågor om Sveriges samarbete med ILO i fråga om tekniskt bistånd.¹⁹⁵ Under 90-talet och fram till mitten av 2000-talet återkommer diskussionen om ILO-kommitténs roll i förhållande till biståndsarbetet med täta mellanrum. I verksamhetsberättelsen beskrivs det upprepade gånger som en fortsatt diskussion om Sveriges biståndssamarbete med ILO och om kommitténs roll i sammanhanget¹⁹⁶ och kommittén uttryckte upprepade gånger under perioden missnöje med att kommittén inte involverades tillräckligt i frågan om bistånd.

193 Se ILO-kommitténs verksamhetsberättelser för år 1977 s. 5, 1978 s.7, 1984, 1987, 1991.

194 Protokoll 1981-04-29 Promemoria 1983-12-21, protokoll 1984-01-26, protokoll 1984-05-21, 1987-05-14, PM ILO-kommitténs arbete våren 1987 1987-01-22, protokoll 1988-09-20, fram till dags dato.

195 Se protokoll från 1980-01-17 1981-01-28 (PM 1981-01-14), protokoll 1986-09-30 PM ILO-kommitténs arbete hösten 1986 1986-08-25, protokoll 1987-09-25, PM ILO-kommitténs arbete hösten 1987, 1987-09-08

196 Se ILO-kommitténs verksamhetsberättelse för åren 1992–2001.

Från ILO-kommitténs sida gick denna strävan inte minst ut på att se till att det lämnades bistånd från Sida till ILO. Exempelvis förespråkades att ett årligt anslag i biståndsbudgeten reserverades för ILO.¹⁹⁷ Engagemanget i kommittén har också hängt samman med synen att arbetsgivare och arbetstagare i så väl givarländer som i mottagarländer ska involveras. Det har t.ex. lyfts fram att de svenska representanterna röstat för 1987 års konferensresolution om ILO:s roll i det tekniska biståndet, där vikten av detta understryks. Det har också föreslagits att det borde ankomma på SIDA att anmäla frågor av intresse för kommittén och övervägts om en översyn av kommitténs instruktion behövdes för att tillgodose ett tillfredsställande samrådsförfarande.¹⁹⁸ Parterna har i vissa fall även framfört önskemål om att kunna påverka stödets fördelning, och att arbetstagarbyrån ACTRAV respektive arbetsgivarbyrån ACT/EMP skulle tilldelas egna medel för projekt som de bedriver.¹⁹⁹

Viss framgång har dessa ambitioner stundtals lett till. På inbjudan av SIDA medverkade kommittén under 80-talet i en utvärdering av ett SIDA-stött ILO-projekt rörande arbetsmarknadsrelationer i engelsktalande länder i Afrika.²⁰⁰

Under 2000 tillsattes en referensgrupp med tre representanter från ILO-kommittén i anslutning till Sidas arbete med att utarbeta en sammanhållen strategi för samarbetet med ILO.²⁰¹ I början av 2001 informerades kommittén om att referensgruppen besökt olika enheter inom arbetsbyrån²⁰² och under 2002 yttrar sig kommittén över ett inom Sida upprättat förslag till strategi för svenskt utvecklingssamarbete med ILO 2002–2005, en strategi som sedan beslutas under 2003.²⁰³ ILO-kommittén uttryckte dock starkt missnöje med att förslaget inte utarbetats i samråd med arbetsmarknadens parter som därmed inte haft någon reell möjlighet att påverka samarbetets innehåll och med att kommittén getts för kort tid på sig att lämna ytterligare synpunkter på strategin.²⁰⁴

197 Se t.ex. protokoll 1989-02-02

198 Protokoll 1983-01-18, protokoll 1988-04-26, Sverige och ILO:s tekniska bistånd, J von Holten och protokoll 2002-10-25.

199 Protokoll 2004-05-18.

200 Protokoll 1984-11-26, protokoll 1985-03-19, protokoll 1986-02-14.

201 ILO-kommitténs verksamhetsberättelse för år 2000 och protokoll 2000-08-22.

202 Protokoll 2001-02-12.

203 ILO-kommitténs verksamhetsberättelse för åren 2002 och 2003.

204 Protokoll 2002-10-25.

Från Sidas och UD:s håll har inställningen dock i viss utsträckning varit en annan. När ILO-kommittén i slutet av 80-talet anförde att Sverige i högre grad än vad som var fallet borde kunna stödja lämpliga biståndsprojekt via ILO, särskilt på arbetsmiljöområdet, och att den kompetens som trepartssamverkan inom ILO och i kommittén erbjuder därvid borde utnyttjas²⁰⁵ var hållningen från statssekreteraren i UD att en större medverkan från parterna på arbetsmarknaden var möjlig, men att man inte ville låsa formerna för detta.²⁰⁶ Vid en diskussion i kommittén under våren 2004 anförde chefen för Sidas enhet för multilateral samordning att Sida givetvis ska hålla kommittén informerad om samarbetet med ILO och såg det som angeläget att inhämta synpunkter från kommittén, förslagsvis vid årsvisa genomgångar. Hon anförde också att Sidas stöd till ILO var en del av Sidas verksamhetsansvar, att besluten fattas av Sida, och att Sveriges samlade utvecklingssamarbete styrdes av den av riksdagen antagna utvecklingspropositionen.²⁰⁷ Det görs emellertid ansträngningar från Sida för att tillmötesgå kommitténs önskemål, t.ex. genom att parterna bjuds in till konsultationer i Genève inför att partnerskapsavtalet skulle ingås.²⁰⁸ Vid en lägesinformation om utvecklingssamarbete under 2005, då biståndsfrågor togs upp på de flesta av kommitténs möten, poängterade dock representanten från Sida att det är Sida som beslutar om programmet, att avtalet sluts mellan Sida och ILO och att det är Sida som har ansvaret för uppföljningen.²⁰⁹

Under åren 2004–2006 anges i verksamhetsberättelsen att kommittén löpande informerats om och diskuterat uppföljningen av den av regeringen beslutade strategin för utvecklingssamarbete med ILO. Därefter avstannar diskussionen om ILO-kommitténs roll i biståndet. Att frågan tycks stillna kan bero på det mellan Sida och ILO träffade partnerskapsavtalet, även om uppföljningen av detta är en fråga som ILO-kommittén då och då engagerar sig i.²¹⁰

5

4.9 Övriga frågor som varit föremål för behandling

Enligt instruktionens 2 § f kan ILO-kommittén behandla frågor som föranleds av andra inom ILO fattade beslut än sådana som rör utarbetande eller tillämpning av konventioner och rekommendationer.

205 Protokoll 1989-02-02.

206 Protokoll 1989-04-21.

207 Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling prop. 2002/03:122, protokoll 2004-05-18.

208 Protokoll 2004-12-01.

209 Protokoll 2005-04-15.

210 Av bland annat verksamhetsberättelsen 2006 framgår att ILO-kommittén diskuterat uppföljningen av detta, se äv. Clemenssons kapitel.

Ett exempel på sådana uppgifter är ILO-kommitténs engagemang i den svenska sydafrikapolitiken och kampen mot apartheid.²¹¹ Ett annat är när ILO-kommitténs ordförande skickar ett stödtelegram till ILO:s generaldirektör med anledning av att den politiska situationen i Polen spetsas till.²¹²

Andra viktiga diskussionspunkter är kopplade till ILO:s normverksamhet. I början av 90-talet pågick en diskussion om behovet av en reformering av ILO:s normsystem såväl i Sverige som inom ILO. Ordföranden för SAF hade i en skrivelse till Arbetsmarknadsministern tagit upp frågan, vilket kom att diskuteras i ILO-kommittén och nämnas på det seminarium om ILO och dess normverksamhet som hölls med anledning av ILO:s 75-årsjubileum 1994. Företrädare för arbetstagersidan uttryckte oro inför SAF:s hot att lämna arbetet i ILO och efterfrågade mer konkreta förslag t.ex. när det gällde kritiken om s.k. smala konventioner. Företrädare för arbetsgivarsidan menade att skrivelsen var ett led i diskussionen om hur ILO skulle leva upp till sina syften och framhöll att regelverket måste anpassas till dåtidens verklighet.²¹³

Även frågan om sociala klausuler i internationella handelsavtal aktualiserades. Den frågeställningen riktade kommittén in sig på inför WTO-konferensen som skulle hållas 1996, som en uppföljning av det seminarium som hållits av kommittén 1994. Seminariet hann emellertid inte anordnas före konferensen, vilket beklagades av representanter för arbetstagarorganisationerna.²¹⁴

Med anledning av de diskussioner som fördes i anslutning till SAF:s förslag om uppsägning av konvention nr 137 om hamnarbete (se avsnitt 4.5) tillsattes en arbetsgrupp för att kommittén skulle kunna fortsätta diskutera strategier för svenskt agerande i frågor som rör ILO:s normverksamhet, bl.a. utarbetandet av konventioner, revidering av konventioner, preferens för generella instrument eller branschinstrument samt övervakningssystemet. Gruppen kunde mötas bl.a. för att diskutera arbetet i ILO:s arbetsgrupp för revidering av ILO:s normer och den sammanträdde i vart fall vid några tillfällen under 1997.²¹⁵ Detta sammanföll i tiden med en ändring av ILO:s stadga som möjliggjorde upphävande av föråldrade konventioner.²¹⁶

211 Protokoll 1982-02-11, ILO-kommitténs verksamhetsberättelse för år 1984 och protokoll 1990-09-26.

212 Protokoll 1981-12-22.

213 Protokoll 1993-08-17 och 1993-09-21 och bilaga till verksamhetsberättelsen 1994.

214 Protokoll 1996-09-18.

215 Arbetet våren 1998, bilaga till protokoll 1998-01-16.

216 Protokoll 1997-09-04.

ILO-kommittén har också getts tillfälle till samråd och information gällande förhandlingar om nya internationella instrument inom andra organisationer som Europarådet och FN rörande frågeställningar som också omfattas av ILO:s mandat. Detta gäller exempelvis tilläggsprotokoll till den europeiska sociala stadgan,²¹⁷ FN:s konventioner om kvinnor²¹⁸ och om barnets rättigheter.²¹⁹ När det gäller FN:s konvention om migrerande arbetstagare och deras familjer uppvisar ILO-kommittén ett stort engagemang.²²⁰

En fråga som har diskuterats i kommittén på senare tid och präglat kommitténs arbete har varit konflikten mellan arbetstagare och arbetsgivare om strejkrätten.²²¹ Detta har ibland även lett till reservationer eller särskilda yttranden till kommitténs remissvar.²²²

5 ILO-kommittén: EU och ILO

I och med medlemskapet i först EES²²³ och sedan EU uppstod nya frågeställningar för ILO-kommittén att hantera. År 1994 beslöt kommittén att på eget initiativ yttra sig till Arbetsmarknadsdepartementet över kommissionens grönbok ”Europeisk socialpolitik – alternativ för unionen”.²²⁴ Från och med år 2000 och ett antal år framåt begärde kommittén en expert på frågor som rör förhållandet mellan ILO och EU.²²⁵ Den främsta frågan var just hur samspelet mellan ILO och EU skulle gå till. Under 1995 behandlade kommittén en PM om EU-direktiv på sådana områden som täcks av ILO-konventioner.²²⁶ Kommittén beslutade att särskilt diskutera frågan om relationerna/kompetensfördelningen mellan ILO och EU med utgångspunkt i ett dokument som togs fram till ILO:s styrelsemöte i april 1995. I dokumentet uppmärksammades att EU:s ekonomiska och sociala kommitté (ESK) den 17 januari 1995 antagit en ”opinion on the relations between the EU and the international organization (ILO)” i vilken det slås fast att det är nödvändigt att garantera ILO:s trepartsstruktur och parternas autonomi på ett nationellt plan i samband med utarbetandet och upp-

217 Protokoll 1979-03-29, 1988-11-24.

218 Protokoll 1981-01-28, se vidare protokoll 1982-03-30, protokoll 1985-11-15.

219 Protokoll 1990-01-22.

220 Protokoll 1981-09-15 och protokoll 1988-09-29.

221 Protokoll 2012-12-05, 2013-12-12, 2014-02-18, 2014-09-17, 2014-12-10, 2015-04-15, 2015-09-14.

222 Dnr 39/2018 och 40/2019.

223 Prop. 1991/92:98 s. 1–11.

224 ILO-kommitténs verksamhetsberättelse för år 1994.

225 Den första gången en sådan expert begärs av kommittén är i protokoll 2000-02-25.

226 Protokoll 1995-09-14.

följningen av ILO:s normer. I samband med att kommittén informerades om ett mål i EU-domstolen av relevans för tillämpningen av ILO:s konventioner i förhållande till EU-rätten förklarade kommittén att den ville arrangera ett seminarium om olika frågeställningar i relationen ILO/EU.²²⁷ Senare beslöt kommittén i stället att rekommendera att regeringen skulle bjuda in till ett nordiskt trepartsseminarium i Sverige på temat relationerna mellan EU, EU:s medlemsländer och ILO. Det förutsattes att kommittén skulle få tillfälle att medverka i förberedelserna inför detta möte.²²⁸ År 2008, i samband med Sveriges ordförandeskap i Nordiska ministerrådet, anordnade ILO-kommittén tillsammans med Arbetsmarknadsdepartementet ett nordiskt trepartiskt seminarium med benämningen ”Normkonflikter mellan EU och ILO – hur kan de lösas?”.²²⁹ Inför seminariet utarbetades ett diskussionsunderlag.²³⁰

För kommitténs del har EU-medlemskapet fått betydelse inte minst genom att kommittén i sina ställningstaganden angående ratifikationsfrågor måste förhålla sig till lagstiftning från EU. I vissa fall har ratificeringen av en viss konvention också förutsatt ett bemyndigande från EU. Ett exempel är konventionen om privat arbetsförmedling där kommittén bl.a. med hänvisning till en pågående EU-process som förväntades leda till nya EU-regler på området inte kunde ta slutning ställning i frågan. Ett annat exempel är konvention nr 185 om identitetshandlingar för sjömän, som reviderade konvention nr 108 om visum som Sverige ratificerat. Under konferensen där den nya konventionen förhandlades fram hade EU-kommissionens representant ifrågasatt EU-medlemsländernas möjlighet att ratificera konventionen eftersom frågan om visum regleras i Schengenavtalet. Ett ytterligare exempel gäller frågan om ratifikation av ILO:s konvention nr 94 som diskuteras vid flertalet tillfällen i kommittén.²³¹ Som nämnts i avsnitt 4.3 yttrade sig kommittén sig år 2016 över betänkandet Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse (SOU 2016:15),²³² i vilken förutsättningarna för en svensk ratifikation av konventionen utreddes. Kommittén konstaterade då bland annat att även om utredningen kommer fram till att en ratifikation bör vara möjlig, har vissa frågor lyfts fram som omtvistade i förhållande till EU-rätten. Kommittén noterade även utredningens slutsats om att en ratifikation måste ske i nära samarbete med EU. Det kan vara av intresse i sammanhanget att regeringen i budgetpropositionen för

227 Målet var C-203/03 KOM ./Österrike ang. fördragsbrott när Österrike följt en ILO-konvention som inte kunde sägas upp förrän vid ett senare tillfälle. Protokoll 2005-02-25.

228 Protokoll 2006-05-18.

229 Protokoll 2008-04-04 och ILO-kommitténs verksamhetsberättelse för år 2008.

230 Blommé, Europarättens inverkan på arbetet i ILO.

231 Se t.ex. protokoll 2012-02-08, 2012-05-23, 2014-09-17, 2014-12-10, 2015-04-14, 2017-05-15, 2020-03-09, dnr 31/2016.

232 Dnr 31/2016.

2020 konstaterar bl.a. att en ratifikation av konventionen, utöver anpassning av svensk rätt, kräver ett bemyndigande från EU.²³³

ILO-kommittén har även i ett antal ärenden haft att ta ställning till det faktum att EU-rätten inte alltid förefaller överensstämma med Sveriges internationella åtaganden gentemot ILO. I några ärenden som rör genomförande av EU-direktiv påtalar kommittén behovet av ytterligare analys utifrån ILO-konventioner.²³⁴ Frågan om förhållandet mellan EU-rätten och ILO:s konventioner aktualiserades inte minst när det gällde lagändringarna som följde EU-domstolens dom i Laval-målet.²³⁵ I det lagstiftningsärendet aktualiserades frågan om lagförslagen var förenliga med svenska åtaganden i förhållande till ILO genom ratifikationerna av ILO:s konventioner nr 87 angående föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten (1948) nr 98 angående tillämpningen av principerna för organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten (1949) och nr 154 om främjande av kollektiva förhandlingar. När ILO-kommittén yttrade sig över betänkandet Förslag till åtgärder med anledning av Lavaldomen (SOU 2008:123), gjorde kommitténs majoritet bedömningen att vissa omständigheter som kommittén redogjort för talade för att förslagen inte stred mot någon ILO-konvention.²³⁶ ILO-kommittén gjorde dock några medskick till regeringen för det fortsatta arbetet och uppmanade regeringen att i den fortsatta beredningen så långt möjligt säkerställa att förslagen inte kommer i konflikt med Sveriges åtaganden enligt ILO:s konventioner. Arbetstagarledamöterna i kommittén reserverade sig mot beslutet och menade att förslagen i betänkandet stred mot ILO:s konventioner och att grundproblemet är att EU-domstolen inskränkt förenings- och förhandlingsrätten. LO och TCO vände sig senare till ILO:s expertkommitté rörande Sveriges tillämpning av ILO:s konvention nr 87 och nr 98 och menade att Sverige brutit mot konventionerna bl.a. genom de lagändringar som föranletts av EU-domstolens dom i Laval-målet.²³⁷ Ärendet och senare ändringar i den aktuella lagstiftningen diskuteras ett flertal gånger i kommittén.²³⁸

233 Prop. 2019/20:1 Budgetpropositionen för 2020, Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, s. 81.

234 Jfr Ds 2018:37 Genomförande av student- och forskardirektivet, Ds 2017:3 Genomförande av ICT-direktivet.

235 C-341/05, Laval un Partneri mot Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan och Svenska Elektrikerförbundet, REG 2007, s. I-11767.

236 Dnr 26/2008.

237 Comments by LO and TCO to the CEACR on Sweden's application of C. 87 and 98, 31 augusti 2010.

238 Se t.ex. dnr 25/2015 Översyn av Lex Laval (SOU 2015 :83) och dnr 40/2019 Genomförande av ändringar i utstationeringsdirektivet (SOU 2019:25).

Frågan om förenligheten mellan ILO:s och EU:s normer är något som aktualiserats vid flertalet tillfällen i kommittén sedan Sverige blev medlem i EU, såväl i samband med inträdet i EU som på senare tid.

6 Jämförelse med motsvarande nordiska organ

Samtliga nordiska länder har ratificerat ILO:s konvention nr 144,²³⁹ och har inrättat en ILO-kommitté eller motsvarande organ för trepartiskt samarbete i ILO-frågor.²⁴⁰ I vissa fall har ett sådant organ funnits långt före att konventionen ratificerades.²⁴¹ Nordiskt samarbete i ILO-frågor har diskuterats sedan ILO bildades.²⁴² I dag sker det nordiska samarbetet i ILO-frågor snarare på departementsnivå än mellan de motsvarande nordiska ILO-kommittéerna.

Organen i de övriga nordiska länderna uppvisar både skillnader och likheter med den svenska ILO-kommittén. I samtliga fall är kommittéerna trepartiskt sammansatta och inkluderar förutom företrädare från myndigheter/departement även företrädare för de mest representativa organisationerna på arbetsmarknaden. Kommittéerna sammanträder regelbundet och involveras bl.a. i arbetet inför möten i ILO:s styrelse och inför den årliga arbetskonferensen. Kommittéerna har även en viktig roll i samband med att ILO:s konventioner ratificeras och när det gäller att sprida information om ILO och dess arbete. Även klagomål till ILO om tillämpningen av konventioner diskuteras i vissa fall i kommittéerna.²⁴³

Det som framför allt särskiljer den svenska ILO-kommittén från sina nordiska motsvarigheter är att en av dess mest vanligt förekommande uppgifter är att besvara remisser från olika departement, exempelvis när det gäller statliga utredningsbetänkanden och andra initiativ med förslag som kan ha betydelse för Sveriges internationella åtaganden gentemot ILO. Att yttra sig över statliga förslag på det här sättet är inte något som krävs av kommittéerna enligt bestämmelser i ILO:s konvention nr 144, vilket är en del av förklaringen till att arbetet i kommittéerna ser olika ut i de nordiska länderna. En annan sak som skiljer den svenska ILO-kommittén från sina nordiska motsvarigheter är att frågor på dagordningen inför ILO:s styrelsemöten och på arbetskonferensen visserligen tas upp i kommittén, men till skillnad från vissa

239 Sverige och Norge ratificerade konventionen år 1977, Danmark och Finland år 1978, och Island år 1981.

240 "Den norske ILO-komite" i Norge, "Det faste ILO-udvalg" i Danmark, "Finlands ILO-delegation" i Finland, "ILO-nefndin" i Island.

241 Jfr t.ex. Den norske ILO-komite som bildades 1947.

242 Se avsnitt 1.1 Bildande och arbetsuppgifter.

243 Exempel på detta finns t.ex. från Norge och Danmark.

andra nordiska kommittéer så förlägger den svenska ILO-kommittén inte särskilt sina möten i förhållande till detta.²⁴⁴ I fråga om den norska ILO-kommittén kan särskilt nämnas att den även har i uppgift att inkludera och diskutera regeringens politik på andra områden som utvecklingspolitik, handelspolitik och ägarpolitik för att bidra till att politiken på dessa områden tar tillräcklig hänsyn till regeringens arbete för ett anständigt arbetsliv i andra länder. Den norska kommittén förefaller därför ha karaktären av ett politiskt organ i större utsträckning än t.ex. den svenska ILO-kommittén.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att även om arbetet i de olika nordiska ILO-kommittéerna skiljer sig något åt finns det många likheter och att en förenande faktor för samtliga nordiska länder är en lång tradition av trepartiskt samarbete rörande ILO-frågor.

7 Sammanfattande reflektioner

Av den historiska genomgången kan slutsatsen dras att ILO-kommittén och dess föregångares uppgifter och sammansättning till stor del varit desamma under de 100 år Sverige varit medlem i ILO. Då liksom nu är kärnuppgifter att svara på ILO:s rapporter inför antagandet av nya instrument, och att lämna yttranden till regeringen med ställningstaganden inför ratifikation och andra överväganden när nya ILO-instrument har antagits.

ILO-kommittén har sedan 1977 fortsatt haft en central roll i det omfattande förberedelsearbete som föregår förhandlingar av nya ILO-instrument. Uppgiften har förstås påverkats av att ILO har dragit ner på lagstiftningstakten. ILO-kommittén har i flera fall med varierande framgång försökt att påverka den materiella inriktningen på förhandlingarna. Det framstår som att arbetstagarparterna varit mer positivt inställda till att anta bindande instrument än arbetsgivarparterna som i flera fall förordat icke bindande rekommendationer i stället för konventioner och protokoll.

När väl ett ILO-instrumenten antagits och ska föreläggas riksdagen har ILO-kommittén sedan 1977 fortsatt att bereda regeringens förslag. Även denna uppgift har påverkats av den avtagande lagstiftningstakten. Den centrala uppgiften för ILO-kommittén har historiskt varit att avgöra om det föreligger ratifikationshinder och mot den bakgrunden föreslå om en konvention ska ratificeras eller inte.

²⁴⁴ Jfr t.ex. Danmarks rapport om tillämpningen av konvention nr 144 för perioden 1 juni 2016 till den 31 maj 2019.

Av genomgången i avsnitt 4.2 står det klart att ILO-kommitténs bedömning har en stor betydelse för frågan om regeringen ska ratificera en konvention eller inte. Bara i ett enda fall, konvention nr 185 om identitetshandlingar för sjömän, väljer regeringen delvis en annan väg (regeringsrepresentanterna reserverade sig mot yttrandet). Motsättningen i detta fall gällde främst i vilken mån ratifikation ska ske skyndsamt eller inte.

Uppgiften att identifiera ratifikationshinder det vill säga om det finns skillnader i konventionens krav och svensk rätt har fortsatt tagits på stort allvar. Det finns dock tecken på att parterna i kommittén i vissa fall gör olika bedömning av hur denna information ska behandlas. Arbetstagsidan ger vid fler tillfällen uttryck för att ratifikation bör eftersträvas, och anför argument som solidaritet med tredje världen och ”logisk och moralisk följd av medlemskapet i ILO”. Solidaritetsargumentet förs även ibland fram när oenighet inte råder. Det framstår som att arbetstagarparten ser det som kommitténs uppgift att främja svenska ratifikationer. Arbetsgivarparten och framförallt företrädarna för de privata arbetsgivarna vänder sig i fler fall mot ratifikation av konventioner därför att de har principiella invändningar mot internationell reglering av en viss fråga som de exempelvis menar redan omfattas av annan reglering eller kan utgöra ett intrång i den svenska partsautonomin.

När det gäller kärnkonventioner som konventionen nr 182 om förbud mot och omedelbara åtgärder för att avskaffa de värsta formerna av barnarbete och 2014 års protokoll till konventionen nr 29 om tvångsarbete är parterna dock eniga om att ratifikation ska ske skyndsamt och eventuella ratifikationshinder undanröjas. Kommittén har också varit enig om värdet av ratifikation i förhållande till den betydelsefulla Sjöarbetskonventionen trots att eventuella ratifikationshinder existerade. I detta fall förordade kommittén att dessa skulle undanröjas så snart som möjligt. Beträffande Sjöarbetskonventionen lyfts de negativa effekterna för Sverige av att icke ratificera fram. Även i fråga om konvention nr 190 om avskaffande av våld och trakasserier i arbetslivet uttrycks att ratifikation är eftersträvansvärt. Arbetsgivarföreträdarna delar dock inte i detta fall majoritetens bedömning av att ratifikationshinder kan föreligga.

Det förefaller sammantaget som en viss förskjutning av kommitténs uppfattning om sin roll skett sedan 1977. Kommittén tycks enig i att främja ratifikation av kärnkonventioner och andra konventioner den anser vara av avgörande betydelse för svenskt vidkommande eller av särskilt angelägen natur oavsett om ratifikationshinder föreligger. När det gäller kärnkonventionerna ligger detta förhållningssätt i linje med ambitionerna enligt 1998 års deklaration om grundläggande principer och rättigheter i arbetslivet. Enligt deklarationens punkt 2 ska ILO:s medlemsstater respektera, främja och genomföra de grundläggande rättigheter som är tema för de åtta kärnkonventionerna.²⁴⁵

245 Se kap 1 Herzfeld Olsson och kap 8 Tapiola.

ILO-kommitténs arbete har sedan 1977 på flera plan präglats av nya förutsättningar. Inte minst globalisering och Sveriges ökade internationella engagemang i även andra sammanhang har haft betydelse. År 1977 representerades den statliga sidan i kommittén av statssekreterare och generaldirektörer.²⁴⁶ I början av 1980-talet lämnade generaldirektörerna verksamheten,²⁴⁷ och 2007 statssekreterarna.²⁴⁸ En förklaring kan vara den ökade konkurrensen om uppmärksamhet. Ordförandena i respektive arbets- och arbetsgivarparts organisationer lämnade redan tidigare kommittén.

Verksamhetsmässigt så har framförallt medlemskapet i EU påverkat arbetet. Spänningar mellan Sveriges åtaganden mot EU och ILO har belysts inom kommittén och synen på lojaliteterna i detta avseende skiljer sig stundtals åt mellan de tre parterna.

I samband med ratifikationen av ILO:s konvention nr 144 fick ILO-kommittén delvis nya arbetsuppgifter som kommittén inledningsvis engagerar sig ganska entusiastiskt i. Det gällde uppgiften att på eget initiativ ompröva möjligheten att ratificera icke-ratificerade konventioner och efter eget bevåg behandla andra frågor som föranleds av beslut fattade inom ILO än sådana som rör konventioner och rekommendationer (instruktionens 2 § c och f). Det visar sig dock vara svårt att på eget initiativ få till stånd några reella förändringar när det gäller utökad ratifikation av ILO-konventioner. Engagemanget i andra ILO-relaterade frågor har till stor del gällt biståndsverksamheten men även andra frågor har avhandlats. Efter millennieskiftet vittnar protokoll och verksamhetsberättelser om att mindre uppmärksamhet ägnas dessa frågor. Under instruktions punkter c och f rapporteras sedan lång tid tillbaka inte längre om någon verksamhet.²⁴⁹ Ett viktigt mål med intresset för biståndsverksamheten kan dock sägas uppfyllt i och med att Sida ingick partnerskapsavtal med ILO.

Även i andra avseenden förändras ILO-kommitténs arbete. Ansvaret för rapportering om tillämpning av ratificerade konventioner och icke-ratificerade konventioner och rekommendationer enligt artiklarna 19 och 22 i ILO:s stadga övergår 2008 från kommittén till departementet. Departementet samråder dock med parterna under detta arbete.

Detta innebär emellertid inte att ILO-kommittén blivit sysslolös, tvärtom. Antalet årliga sammanträden har sedan 1977 varit ungefär desamma. Detta hänger till stor del ihop med den allt tyngre arbetsuppgiften att besvara remisser och granska om

246 ILO-kommitténs verksamhetsberättelse för år 1977.

247 ILO-kommitténs verksamhetsberättelse för år 1982.

248 ILO-kommitténs verksamhetsberättelse för år 2007.

249 ILO-kommitténs verksamhetsberättelser för år 2008-2019.

förslagen uppfyller ingångna ILO-åtaganden. Många av dessa utredningar rör genomförande av EU-rätt. Att uppdraget som sådant är krävande hänger också ihop med att Sverige i dag är bundet av närmare 70 bindande ILO-instrument.²⁵⁰ I allmänhet tas ILO-kommitténs bedömning i beaktande vid den fortsatta lagstiftningsprocessen.

ILO-kommitténs uppgifter och roll har delvis ändrat karaktär sedan den nya instruktionen trädde i kraft 1977. Utvecklingen är en konsekvens av inriktningen på ILO:s arbete, de allt fler internationella åtagandena till följd av globaliseringen och de tre parternas övriga prioriteringar. Kommittén har fortsatt att spela en väsentlig roll som regeringens beredningsorgan för ILO-frågor och som väktare av att Sveriges åtaganden mot ILO respekteras. Därutöver fyller ILO-kommittén en viktig uppgift i att sprida kunskap om ILO:s verksamhet. Vilket inte minst den här antologin är ett exempel på.

250 https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0:NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102854

ILO-kommittén och ILO:s reglering av det nationella trepartsarbetet

5

