

Justitiedepartementet

**Betänkandet Vissa grundlagsfrågor (SOU 2001:19)**

ILO-kommittén har genom remiss 2001-03-08 (Ju2001/1143/L6) anmodats yttra sig över delbetänkandet Vissa grundlagsfrågor (SOU 2001:19) av 1999 års författningsutredning. I betänkandet redovisas överväganden och förslag i fråga om stärkt grundlagsskydd för utsatta grupper (Del I), grundlagsskydd för miljön (Del II), RF:s egendomsskydd (Del III), riksdagens funktion som beslutsorgan vid internationellt samarbete (Del IV) samt förslag till reglering i RF av regeringens informations- och samrådsskyldighet i EU-frågor (Del V). ILO-kommittén vill framföra följande i anslutning till delarna I och IV.

*Stärkt grundlagsskydd för utsatta grupper – RF 1 kap. 2 §*

Utredningen har enligt sina direktiv bl.a. haft att föreslå hur skyddet för funktionshindrades och andra utsatta gruppers delaktighet och jämlikhet i samhället skall regleras i 1 kap. 2 § RF. Utredningen föreslår att det redan befintliga skyddet i 1 kap. 2 § första stycket RF förtydligas och förstärks genom en uppräkningslista av skilda otillåtna grunder för diskriminering eller omotiverad särbehandling i samhället. För att markera att uppräkningslistan inte är uttömmande bör det i stadgandet också anges att diskriminering på grund av andra omständigheter som är hänförliga till person är otillåten.

I avsnitt 2.7 redovisas vissa internationella åtaganden på området. Här omnämns FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna från 1948, visserligen inte juridiskt bindande men etiskt och moraliskt förpliktande för medlemsstaterna, samt FN:s konvention om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering, FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, FN:s konvention om avskaffandet av all slags diskriminering av kvinnor, alla tre ratificerade av Sverige, och FN:s standardregler för att tillförsäkra människor med funktionshinder delaktighet och jämlikhet. Däremot nämns inte FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, som i sin artikel 2 innehåller en diskrimineringsbestämmelse motsvarande den i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. Vidare redovisas den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, sedan den 1 januari 1995 en del av svensk rätt, samt vissa EG-direktiv. Däremot nämns inte Europarådets sociala stadga, som i sin reviderade version innehåller en artikel 15 om rätt till oberoende, social integrering och deltagande i samhällslivet för personer med funktionshinder. Sverige har ratificerat stadgan inkl. artikel 15. ILO-kommittén anser att även relevanta ILO-instrument borde ha redovisats.

Kommittén vill särskilt framhålla en ILO-konvention i detta sammanhang, nämligen konventionen (nr 111) med den tillhörande rekommendationen (nr 111) om diskriminering (anställning och yrkesutövning). Instrumenten antogs år 1958 av Internationella arbetskonferensen och konventionen ratificerades av Sverige år 1962 (prop.1959:23 och 1962:70). Den är en av de åtta "core labour standards" som återopas i ILO:s deklaration om grundläggande principer och rättigheter i arbetslivet, antagen 1998 (prop. 2000/01:93).

Konventionen nr 111 definierar diskriminering som

- varje åtskillnad, uteslutning eller företräde på grund av ras, hudfärg, kön, religion, politisk uppfattning, nationell härstamning eller socialt ursprung, som har till följd att likställdhet med avseende på möjligheter eller behandling i fråga om anställning eller yrkesutövning omintetgörs eller beskäres (artikel 1.1.a);
- varje åtskillnad, uteslutning eller företräde i övrigt, som har till följd, att likställdhet med avseende på möjligheter eller behandling i fråga om anställning eller yrkesutövning omintetgörs eller beskäres och som må angivas av vederbörande medlemsstat efter samråd med representativa arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer, där sådana finns, ävensom andra lämpliga organ (artikel 1.1.b).

Sverige har genom sin ratifikation av konventionen nr 111 åtagit sig att "utforma och tillämpa en nationell politik, avsedd att genom metoder, anpassade efter landets förhållanden och praxis, främja likställdhet med avseende på möjligheter och behandling i fråga om anställning och yrkesutövning i syfte att avskaffa varje diskriminering i nämnda hänseende" (artikel 2).

En översiktlig rapport om tillämpningen av konventionen och rekommendationen nr 111, utarbetad av ILO:s oberoende expertkommitté, förelades Internationella arbetskonferensen år 1996, konferensdokument Report III (Part 4 B).

I rapportens kapitel III 3 noterar Expertkommittén en utveckling i åtskilliga medlemsländer att inkludera andra diskrimineringsgrunder i den nationella lagstiftningen än de som preciseras i konventionens artikel 1.1.a. I ett avslutande kapitel med slutsatser konstaterar Expertkommittén att, trots den utveckling som kunnat noteras i många länder, inte någon enda formell deklaration avgivits i anslutning till konventionens artikel 1.1.b. om ytterligare tillämpade diskrimineringsgrunder. Expertkommittén ställer frågan om tiden inte nu är mogen att i ett tilläggsprotokoll till konventionen nr 111, öppet för särskild ratifikation, inkludera andra diskrimineringsgrunder än de sju som räknas upp i konventionens artikel 1.1.a. Förslaget har därefter upptagits på den lista som Internationella arbetsbyrån upprättat över tänkbara ämnen på Internationella arbetskonferensens dagordning. I sin kommentar nämner byrån följande tänkbara diskrimineringsgrunder att inkluderas i ett tilläggsprotokoll: ålder, funktionshinder, familjeansvar, språktillhörighet, civilstånd, nationalitet, sexuell läggning, hälsotillstånd och medlemskap i fackförening.

Som framgår ovan är uppräkningsgrunder i artikel 1 inte uttömmande. Expertkommittén har i en "Direct request" till den svenska regeringen med anledning av lagen (1999:133) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning och lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder begärt information huruvida regeringen ämnar fastställa "sexual orientation" och "disability" som ytterligare otillåtna diskrimineringsgrunder i enlighet med konventionen nr 111, artikel 1.1.b.

*Riksdagens funktion som beslutsorgan vid internationellt samarbete*

Bestämmelserna i RF 10 kap. om regeringens befogenhet att ingå internationella överenskommelser och om riksdagens godkännande av sådana överenskommelser är tillämpliga på samarbetet inom Internationella arbetsorganisationen (ILO).

ILO är FN:s fackorgan för sysselsättnings- och arbetslivsfrågor. Trepartismen är ILO:s särdrag. Regeringar och arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer deltar i ILO:s beslutande och verksställande organ. Alla tre parter har oberoende status med full rösträtt. Internationella arbetskonferensen, ILO:s högsta beslutande organ, hade t.o.m. år 2000 antagit 183 konventioner och 191 rekommendationer.

När en konvention eller rekommendation antas av Internationella arbetskonferensen har den röstats fram av konferensens delegater, i princip efter individuellt fritt val. Varje medlemsstat skall vara trepartiskt representerad med två ombud för regeringen och ett ombud för vardera arbetsgivare och arbetstagar. Ett lands representanter kan inbördes rösta olika, vilket för övrigt också förekommer. En antagen konvention är på detta stadium inte i sak förpliktande för medlemsländerna. Den enda förpliktelse som åvilar varje medlemsstat är den s.k. underställningsskyldigheten enligt artikel 19 i ILO:s stadga. Denna skyldighet skall landets regering fullgöra genom att inom en viss tid (12 månader eller i vissa fall 18 månader) förelägga landets parlament det av konferensen antagna internationella instrumentet. Vidare gäller att varje medlemsstat är skyldig att till Internationella arbetsbyråns generaldirektör rapportera vilka åtgärder som vidtagits med anledning av denna förpliktelse.

Detta medför att i Sverige föreläggs riksdagen samtliga av ILO antagna konventioner och rekommendationer och riksdagen bereds sålunda möjlighet att yttra sig över varje antagen konvention, oavsett regeringens inställning i ratifikationsfrågan, och över varje antagen rekommendation. Som bilaga till propositionen, vid förslag om riksdagens godkännande, eller skrivelsen fogas instrumentets text på engelska samt en översättning till svenska.

Svensk ratifikationspraxis beträffande ILO-konventioner har genom åren följt den principen att ratifikation inte bör äga rum förrän Sverige genom lagstiftning eller på annat sätt som ILO-konventioner medger uppfyller konventionens krav.

I ILO-konventionerna anges ofta kollektivavtal som ett sätt att implementera konventionen. När det gäller ratifikationspraxisen har vissa undantag gjorts från nämnda princip beträffande konventioner med framåtsyftande karaktär, där förbättringar kan vidtas stegvis i nationell lagstiftning och praxis (promotionella konventioner).

En konvention träder vanligtvis i kraft tolv månader efter den dag då ratifikationer från två medlemsstater har registrerats. Därefter träder den i kraft för varje annan medlemsstat tolv månader efter den dag, då dess ratifikation har registrerats.

När ratifikation äger rum binder sig landet för efterlevnaden av de bestämmelser som konventionen innehåller. Någon generell möjlighet för en ratificerande stat att reservera sig mot bestämmelser i en ILO-konvention finns inte. Endast sådana undantag som uttryckligen medges i respektive konvention kan komma ifråga.

Tillämpningen av ratificerade konventioner följs upp av det kontrollsystem som finns inbyggt i ILO:s stadga. Kommentarer från ILO:s granskningsorgan beträffande Sveriges tillämpning av konventionsbestämmelser har föranlett ändringar i lagstiftning eller föreskrifter (transformationsmetoden). Inkorporationsmetoden har dock använts, bl.a. beträffande konventionen (nr 118) om utlänningars likställande med ett lands egna medborgare i fråga om social trygghet (se t. ex. SFS 1971:32).

ILO-kommittén har under hand till Justitiedepartementet lämnat en redogörelse för ILO:s kontrollsystem beträffande tillämpningen av ratificerade konventioner (se Ds 2001:10 Mänskliga rättigheter i Sverige – en kartläggning, s. 44-46).

#### *ILO-kommittén*

ILO-kommittén tillstyrker att det s.k. program- och målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § RF förtydligas så som föreslås i betänkandet samt att rubriken till kap. 10 RF förses med tillägget ”och mellanfolkliga organisationer”.

I handläggningen av detta ärende har deltagit undertecknad ordförande, ledamöterna Delang, Laurent, Rudeberg, Söderlöf, Edström, Nyberg och Zettervall-Thapper samt ersättaren Westberg. Närvarande har varit ersättarna Brorsson, Olsson och Österberg samt undertecknad sekreterare.

För ILO-kommittén

  
Anna Ekström

  
Kerstin Wiklund