

3 Konventionen (nr 168) och rekommendationen (nr 176) om främjande av sysselsättning och skydd vid arbetslöshet

3.1 Bakgrund

ILO har ända sedan sina första verksamhetsår ägnat särskilt intresse åt arbetstagarnas sociala trygghet. De konventioner som på detta område antogs under mellankrigstiden behandlade frågor som då var av speciellt intresse såsom ersättning för olycksfall i arbete samt sjuk-, pensions- och arbetslöshetsförsäkring.

Mot bakgrund av den sociala trygghetens snabba utveckling och vunna erfarenheter antog ILO år 1952 en konvention om minimistandard för social trygghet, nr 102, omfattande hela det sociala trygghetsområdet, uppdelat i nio slag av riskfall. Den medger en första ratificering beträffande minst tre av konventionens delar med en successiv utsträckning av ratificeringen även till övriga delar.

Konventionen ratificerades av Sverige år 1953 (prop. 1953:73) varvid anmäldes att Sverige förband sig att tillämpa de normer som fastställts i tre av dess delar, bl. a. del IV som rör förmåner vid arbetslöshet.

I samband med utarbetandet av konventionen nr 102 beslöt ILO:s styrelse att företa en revision av konventioner som före andra världskriget antagits i fråga om olika grenar av den sociala tryggheten. Som ett första led i detta program antog arbetskonferensen år 1964 en konvention (nr 121) och en rekommendation (nr 121) om förmåner vid yrkesskada. År 1967 antogs konventionen (nr 128) och rekommendationen (nr 131) om invaliditets-, ålders- och efterlevandeförmåner och slutligen år 1969 konventionen (nr 130) och rekommendationen (nr 134) om läkarvård och kontanta sjukförmåner.

Som ett sista led i denna översyn belöt ILO:s styrelse år 1985 att på dagordningen för 1987 års arbetskonferens föra upp ämnet främjande av sysselsättning och social trygghet. Härmed förutsågs en revision av den mer än femtio år gamla konventionen (nr 44) om ersättning eller understöd vid arbetslöshet, en konvention som inte har ratificerats av Sverige.

Konventionen (nr 44) om tillförsäkrande åt ofrivilligt arbetslösa av ersättning eller understöd och den kompletterande rekommendationen (nr 44) om arbetslöshetsförsäkring och olika former av hjälp åt arbetslösa antogs av internationella arbetskonferensen år 1934. Följande år antogs den kompletterande rekommendationen (nr 45) om ungdomsarbetslöshet. Konventionen har ratificerats av endast femton länder.

Konventionen anmäldes för riksdagen genom proposition 1935:84. Hinder för en svensk ratifikation angavs härvid bl. a. vara att bestämmelserna i då gällande förordning om erkända arbetslöshetskassor medgav inskränkningar i understödstiden som inte uppfyllde konventionens minimikrav.

Som ett led i förberedelsearbetet inför förstaårsbehandlingen av ämnet främjande av sysselsättning och social trygghet år 1987 anmodade ILO medlemsstaterna att besvara ett av arbetsbyrån utarbetat frågeformulär.

22

ILO-kommittén tillstyrkte i sitt remissvar revision av konventionen nr 44. Prop. 1989/90: 64
Kommittén förordade därvid utarbetandet av en ny konvention kompletterad med en rekommendation och angav ett antal principer på vilka de nya instrumenten borde bygga. Bl. a. hävdades att den i Sverige prioriterade s.k. arbetslinjen borde lyftas fram. Alla tillgängliga medel för att bereda arbetslösa arbete borde utnyttjas. Först därefter, när alla möjligheter till detta prövats, borde kontant ersättning vid arbetslöshet utbetalas. Konventionen borde i första hand ange de grundläggande principerna medan detaljerade anvisningar borde hänföras till rekommendationen.

Efter sedvanlig tvåårsbehandling – och stundtals intensiva förhandlingar i det särskilda utskott som hade att behandla ämnet – antog internationella arbetskonferensen år 1988 konventionen (nr 168) och den kompletterande rekommendationen (nr 176) om främjande av sysselsättning och skydd vid arbetslöshet. Konventionen antogs med röstsiffrorna 366 för, ingen emot och 26 nedlagda. Av de svenska ombuden röstade såväl regerings- som arbetsgivar- och arbetstagarrepresentanterna för konventionen. Rekommendationen antogs med 375 röster för, ingen emot och 17 nedlagda. Samtliga svenska ombud röstade för rekommendationen.

Yttrande över konventionen nr 168 och rekommendationen nr 176 har avgetts av ILO-kommittén, som i sin tur har inhämtat yttranden från socialstyrelsen, riksförsäkringsverket, arbetsmarknadsstyrelsen, AMU-styrelsen, Svenska arbetsgivareföreningen, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Landsorganisationen i Sverige och Tjänstemännens centralorganisation.

ILO-kommittén tillstyrker ratifikation av konventionen nr 168.

3.2 Konventionens och rekommendationens huvudsakliga innehåll

Konventionen nr 168 och rekommendationen nr 176 kompletterar tidigare antagna ILO-instrument, bl. a. den tidigare nämnda konventionen (nr 102) om minimistandard för social trygghet, 1964 års centrala konvention (nr 122) med kompletterande rekommendation (nr 122) om sysselsättningspolitik, 1975 års konvention (nr 142) och rekommendation (nr 150) om utveckling av mänskliga resurser, 1978 års konvention (nr 150) och rekommendation (nr 158) om arbetsmarknadsförvaltning samt 1984 års rekommendation (nr 169) om sysselsättningspolitik (tilläggsbestämmelser).

Konventionen betonar inledningsvis att varje medlemsstat skall vidta lämpliga åtgärder för att samordna socialförsäkringssystem och sysselsättningspolitik. Socialförsäkringssystemet, i synnerhet arbetslöshetsersättningen, bör vara så utformat att det bidrar till att främja full, produktiv och fritt vald sysselsättning och inte tar bort incitamenten för att arbeta eller erbjuda arbete.

Bestämmelserna i konventionen skall genomföras enligt landets praxis i fråga om samråd och samarbete med parterna på arbetsmarknaden.

Inom ramen för en politik ägnad att främja full, produktiv och fritt vald sysselsättning genom alla lämpliga åtgärder inkl. socialförsäkring bör sär-

skilda program upprättas för att åstadkomma ytterligare arbetstillfällen för identifierade grupper utsatta personer.

Den genom arbetslöshetsersättning skyddade personkretsen bör omfatta minst 85 % av alla anställda, inkl. offentligt anställda och lärlingar. De skyddade personerna skall garanteras likabehandling utan diskriminering på grund av ras, hudfärg, kön, religion, politisk åsikt, nationell härkomst, medborgarskap, etniskt eller socialt ursprung, handikapp eller ålder.

Arbetslöshetsersättning skall utgå vid hel arbetslöshet – definierad som förlust av inkomst till följd av oförmåga att erhålla lämpligt arbete. Detta gäller för personer som är arbetsföra, tillgängliga för arbete och verkligen söker arbete. Dessutom bör varje medlemsstat söka utvidga ersättningen att gälla vid partiell arbetslöshet och vid permittering.

Till helt arbetslösa och till helt arbetslösa permitterade personer skall förmåner utges i form av periodiska utbetalningar som beräknas så att de dels ger förmånstagaren partiell och övergåendelöneersättning, dels inte är sådana att motivationen för att arbeta eller att skapa arbete upphör. Om förmånerna grundas på avgifter eller på tidigare inkomster får de inte fastställas till lägre belopp än 50 % av tidigare inkomst. För övriga förmånstagare får de inte fastställas till lägre belopp än 50 % av antingen lagstadgad minimilön, lönen för en vanlig yrkesarbetare eller en nivå som ger ett minimum för grundläggande levnadsomkostnader. Förmånerna skall betalas ut under hela den period som arbetslösheten varar. Dock kan en första period för utbetalning begränsas till 26 veckor vid varje period av arbetslöshet eller till 39 veckor under varje 24-månadersperiod. Om arbetslösheten fortsätter därefter kan ytterligare utbetalningar begränsas till en viss föreskriven period och dessutom minskas med hänsyn till förmånstagarens eller hans familjs tillgångar. Slutligen innehåller konventionen särskilda frivilliga bestämmelser beträffande nya arbetssökande.

Länder, som ratificerar konventionen, kan begagna sig av ett begränsat antal temporära undantag. Om möjligheten till undantag utnyttjas skall detta anmälas i samband med ratifikationen. I de tillämpningsrapporter som länderna fortsättningsvis är skyldiga att till följd av en ratifikation lämna enligt artikel 22 i ILO:s stadga skall de ange om anledningen till undantag kvarstår.

Rekommendationen kompletterar konventionen med vissa mer preciserade anvisningar. Länderna uppmanas att inom ramen för en politik för främjande av produktiv sysselsättning skapa incitament för yrkesmässig och geografisk rörlighet. Rekommendationen behandlar särskilt ersättning på grund av partiell arbetslöshet och för deltidsarbetande samt kriterier för fastställande av begreppet lämpligt arbete. I ett sista avsnitt ges råd för utveckling och förbättring av ländernas system av skydd mot och vid arbetslöshet, främst avsedda för länder som ännu inte har några sådana system.

3.3 Överväganden

Prop. 1989/90: 64

Mitt förslag: Sverige ratificerar ILO-konventionen nr 168.

ILO-kommitténs förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser tillstyrker eller har inget att invända mot att Sverige tillträder konventionen.

Skälen för mitt förslag: Under arbetskonferensen år 1988 kunde de tre parterna enas om att ge de nya instrumenten formen av en konvention kompletterad med en rekommendation. Konventionen har därvid getts en så flexibel utformning att den bör kunna tillträdas av ett stort antal medlemsländer på olika utvecklingsnivåer.

Instrumenten betonar sambandet mellan social trygghet och sysselsättning. Jag noterar med tillfredsställelse att främjande av produktiv sysselsättning getts den framträdande plats i de båda dokumenten som förordats i svenska remissvar.

I likhet med ILO-kommittén finner jag att konventionens krav vad gäller arbetsmarknadspolitikens inriktning i stort och särskilda arbetsmarknadspolitiska program för utsatta grupper är väl uppfyllda i svensk lagstiftning, framför allt genom förordningen (1987:405) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder och socialtjänstlagen (1980:620). Vad gäller skydd vid arbetslöshet motsvaras konventionens krav väl av svensk lagstiftning, dels genom förordningen (1987:406) om arbetsmarknadsutbildning, lagen (1982:80) om anställningsskydd och lagarna (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring och (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd. Definitionen av begreppen arbetslöshet och lämpligt arbete överensstämmer med dem som anges i dessa lagar. Inte heller kravet om att minst 85 % av alla anställda skall skyddas ekonomiskt vid arbetslöshet vållar problem för svenskt vidkommande. Härom är också remissinstanserna eniga.

LO och TCO anförde i sina remissvar, baserade på uppgifter för år 1987, att ett hinder för en svensk ratifikation av konventionen kunde föreligga beträffande ersättningsnivån för den som inte varit medlem minst tolv månader i en arbetslöshetskassa och inte uppfyller arbetsvillkoret för ersättning enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring.

För den som erhåller kontant arbetsmarknadsstöd når ersättningen (för närvarande 158 kr.) inte upp till någotdera av 50 % av lagstadgad minimilön (finns ej i Sverige), 50 % av lönen för en vanlig arbetare eller levnads-kostnadsminimum. Den som erhåller ersättning från arbetslöshetskassa får för närvarande 90 % av tidigare bruttointkomst, dock högst 450 kr., vilket mer än väl motsvarar konventionens krav. Fr. o. m. år 1990 kommer ersättningen att höjas i takt med löneutvecklingen för vuxna arbetare inom industrin.

Enligt arbetskraftsundersökningarna (AKU), fjärde kvartalet 1988, var antalet medlemmar i de erkända arbetslöshetskassorna, exkl. företagare, 3 500 000, vilket utgjorde 87 % av antalet anställda (4 010 000). Uppgift om hur många av dessa som inte skulle uppfylla medlems- och arbetsvillkoren

för arbetslöshetsersättning förekommer inte. Jag finner i likhet med ILO-kommittén att Sverige även beträffande personkretsens omfattning torde uppfylla konventionens krav i sådan utsträckning att konventionen utan vidare kan ratificeras.

Prop. 1989/90: 64

Att konventionen nr 168 reviderar den föråldrade konventionen nr 44, som Sverige inte ratificerat, ser jag därtill som en fördel.

Rekommendationen föranleder enligt min mening ingen ytterligare åtgärd.

4 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen
dels föreslår riksdagen att godkänna konventionen (nr 168) om
sysselsättningsfrämjande åtgärder och skydd vid arbetslöshet,
dels lämnar riksdagen tillfälle att ta del av vad jag i övrigt anfört
om de vid internationella arbetskonferensens sjuttiofemte möte antagna instrumenten.

5 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad föredraganden har anfört för den åtgärd och det ändamål som föredraganden har hemställt om.