

Sverige och ILO

red: Petra Herzfeld Olsson

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

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	Kompetenstvist 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 Trepartsstrukturen	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 arbetsmiljölös	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 stötesten	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).

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 tingsjämbstgöring 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 tingsjämbstgöring 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.

Förkortningar

ACTEMP	Bureau for Employers' Activities
ACTRAV	Bureau for Workers' Activities
AD	Arbetsdomstolen
AFS	Arbetsmiljöverkets föreskrifter
AML	Arbetsmiljölagen (1977:1160)
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
ASI	Anti-Slavery International
AU	Afrikanska Unionen
BDS	Business Development Service
CEACR	Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations/Expertkommittén
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women
CFA	Committee of Freedom of Association/Föreningsfrihetskommittén
CODEV	Development Cooperation Branch
Cogeca	Organisationen för lantbrukskooperativ i Europeiska Unionen
DANIDA	Danish International Development Agency
DK	Danmark
Dnr	Diarienummer
Ds	Departementsserien
DWCP	Decent Work Country Programme
ECOSOC	Economic and Social Council
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EG	Europeiska gemenskapen
EPIC	Equal Pay International Coalition
ETF	Europeiska Transportfederationen
EU	Europeiska Unionen
Europêche	Sammanslutningen för de nationella fiskeriföretagsorganisationerna inom Kafue Europeiska Unionen
EYB	Expand your business
FFC	Finlands Fackförbunds Centralorganisation
FFI	Fria Fackföreningsinternationalen
FN	Förenta Nationerna
G20	Group of Twenty Finance Ministers and Central Bank Governors
GFA	Global Framework Agreement

GPEDC	Global Partnership for Effective Development Cooperation
GYB	Generate your business
HQ	Head quarters
ILO	International Labour Organization/Internationella arbetsorganisationen
IMF	International Monetary Fund
IOE	International Organisations of Employers
ISO	International standard organisation
ITCILO	International Training Centre
ITUC	International Trade Union Confederation
IYB	Improve your business
JPO	Junior Professional Officer
KGRTC	Kafue Gorge Regional Training Centre
LO	Landsorganisationen i Sverige
LRC	Labour Relations Committee
LtD	Private limited company
MERCOSUR	Sydliga gemensamma marknaden
MLC	Maritime Labour Convention
MSME	Micro, Small and Medium Enterprise
MTM	Method-Time Measurement
NGO	Non-governmental Organisation
NO	Norge
NORAD	Norwegian Agency for Development Cooperation
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PIACT	Programme international pour l'amélioration des conditions et du milieu de travail /Programme for the Improvement of Working Conditions and Environment
PLO	Palestine Liberation Organization
PM	Promemoria
PPDP	Public-Private Development Partnership
Prop	Proposition
R2J	Road to Jobs
RBTC	Regular Budget Technical Cooperation
SAK	Central Organisation of Finnish Trade Unions
Saco	Sveriges Akademikers Centralorganisation
SR	Statstjänstemännens riksförbund
SADC	Southern Africa Development Community
SDG	Sustainable Development Goal
SE	Sverige

Förkortningar

SEK	Valutakod för svensk krona
SAF	Svenska arbetsgivareföreningen numera Svenskt Näringsliv
Sida	Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete
SIYB	Start and Improve Your Business
SLS	State Labour Service
SOU	Statens Offentliga Utredningar
SRM TWG	Standard Review Mechanism Tripartite Working Group
SYM	Start your business
TCO	Tjänstemännens centralorganisation
UNSDPF	United Nations Sustainable Development Partnership
US\$	Valutakod för USA-dollar
WTO	World Trade Organization

Part XIII of the Peace Treaty.

LABOUR

SECTION I.

ORGANISATION OF LABOUR.

Whereas the League of Nations has for its object the establishment of universal peace, and such a peace can be established only if it is based upon social justice;

And whereas conditions of labour exist involving such injustice, hardship and privation to large numbers of people as to produce unrest so great that the peace and harmony of the world are imperilled; and an improvement of those conditions is urgently required: as, for example, by the regulation of the hours of work, including the establishment of a maximum working day and week, the regulation of the labour supply, the prevention of unemployment, the provision of an adequate living wage, the protection of the worker against sickness, disease and injury arising out of his employment, the protection of children, young persons and women, provision for old age and injury, protection of the interests of workers when employed in countries other than their own, recognition of the principle of freedom of association, the organisation of vocational and technical education and other measures;

Whereas also the failure of any nation to adopt humane conditions of labour is an obstacle in the way of other nations which desire to improve the conditions in their own countries:

The HIGH CONTRACTING PARTIES, moved by sentiments of justice and humanity as well as by the desire to secure the permanent peace of the world, agree to the following:—

1920.

SVERIGES

Nr 1.

ÖVERENSKOMMELSER MED FRÄMMANDE MAKTER.

Nr 1.

Noter angående Sveriges anslutning till akten om nationernas förbund, undertecknad i Versailles den 28 juni 1919. London den 9 mars 1920.

(Sveriges anslutning skedde den 5 mars 1920.)

a.

Svenske ministern i London till nationernas förbunds generalsekreterare.

(Översättning.)

Londres, le 9 mars 1920.

London den 9 mars 1920.

Monsieur le Secrétaire Général, Me conformant aux instructions que je viens de recevoir de mon Gouvernement et en conformité des stipulations de l'Article I du Pacte de la Société des Nations, signé à Versailles, le 28 Juin 1919, j'ai l'honneur de Vous notifier, par la présente, l'accession de la Suède audit Pacte. Veuillez agréer, Monsieur le Secrétaire Général, l'assurance de ma haute considération.

Le Ministre de Suède.
WRANGEL.

Herr Generalsekretärare.

I enlighet med de instruktioner jag nysst mottagit från min regering och i överensstämmelse med bestämmelserna i artikel 1 i akten om nationernas förbund, undertecknad i Versailles den 28 juni 1919, har jag äran härmed tillkännagiva för Eder Sveriges anslutning till ifrågakvarande akt.

Mottag, Herr Generalsekretärare, försäkran om min utmärkt högaktning.

Svenske ministern.
WRANGEL.

b.

Nationernas förbunds generalsekreterare till svenske ministern i London.

(Översättning.)

Londres, le 9 Mars 1920.

London den 9 mars 1920.

Monsieur le Ministre, J'ai l'honneur d'accuser réception à Votre Excellence de sa lettre 1—201725

Herr Minister, Jag har äran erkänna mottagandet av Eders Excellens' skrift.



Bild 1 Utdrag från Versaillesfördraget, den första sidan i kapitlet om ILO.

Bild 2: Första sidan från SÖ om Sveriges anslutning till Nationernas Förbund 1920.

Bild 3 Kerstin Hesselgren, svensk riksdagsledamot under perioden 1922 - 1944 samt expert och delegat vid ILO:s arbetskonferenser.

Bild 4 ILO-byggnadens fasad i Genève.

Bild 5 De två ordförandena för The Global Commission on the Future of Work: Sydafrikas president Cyril Ramaphosa och Sveriges statsminister Stefan Löfven.

1 Vad handlar denna antologi om?

Petra Herzfeld Olsson

1 Introduktion

I hundra år har Sverige varit djupt engagerat i Internationella arbetsorganisationens (ILO:s) verksamhet. I den här antologin uppmärksammas detta jubileum genom att belysa det svenska engagemanget utifrån sex olika perspektiv av i nämnd ordning nio författare: Arbetstagarperspektivet av Ulf Edström, arbetsgivarperspektivet av Göran Trogen, biståndsperspektivet av Martin Clemensson, ILO-kommittéperspektivet av Linnéa Blommé, Petra Herzfeld Olsson och Hanna Svensson (Blommé m.fl.); arbetsmiljöperspektivet av Kerstin Ahlberg och jämställdhetsperspektivet av Ann Numhauser-Henning. I dessa kapitel fokuseras på samspelet mellan Sverige och ILO. I antologins avslutande kapitel lyfts blicken från Sverige och Kari Tapiola analyserar och belyser vad ILO som organisation bidragit med över tid och vilken roll organisationen kan spela i framtiden.¹

Närmast ska ILO introduceras och något kort sägas om det svenska medlemskapet i ljuset av antologins övriga sju kapitel.

2 Ur askan reser sig en högst livsduglig organisation

Det var i Versaillesfördraget 1919, första världskrigets fredsfördrag, som grunden lades för ILO. Kapitel XIII i fredsfördraget fick benämningen ”Labour”. I kapitlet förklaras vad som motiverar bildandet av organisationen, dess styrande principer och organisationens struktur. Organisationens första konferens, tillika det konstituerande mötet, hölls i Washington i oktober samma år. Medlemskap i ILO uppnåddes genom medlemskap i Nationernas Förbund (NF).² Sverige blev medlem i Nationernas Förbund i mars 2020.³ Efter NF:s upplösning blev ILO 1946 ett av Förenta Nationernas fackorgan. I dag har ILO 187 medlemmar.

1 Författarna står självständigt bakom sina kapitel och innehållet tillskrivs enbart dem själva.

2 Art 387, Versaillesfördraget. Kravet på medlemskap i NF gällde inte för Tyskland och Österrike.

3 SÖ 1920 nr 1, Noter angående Sveriges anslutning till akten om nationernas förbund, undertecknad i Versailles den 28 juni 1919. London den 9 mars 1920. (Sveriges anslutning skedde den 5 mars 1920).

Att ILO grundas genom fredsfördraget kan förefalla märkligt. En förklaring ligger i den sociala oro med omfattande strejker som präglade tiden före kriget. Industrisamhället innebar usla arbetsvillkor och utbredd fattigdom. För de krigförande staterna var arbetarnas stöd avgörande. Arbetarrörelsen slöt också upp bakom sina respektive stater. I gengäld förväntade den sig att få sin röst hörd under fredsförhandlingarna.⁴ Den internationella fackföreningsrörelsen förespråkade internationell arbetsrättslig lagstiftning som en väg mot ett rättvisare samhälle.⁵ Britterna förde in dessa önskemål i fredsförhandlingarna. De föreslog att en trepartisk internationell arbetsorganisation skulle grundas. Regeringar, fackföreningar och arbetsgivare skulle föras samman för att gemensamt besluta om antagandet av internationell arbetsrättslig reglering.⁶ En kommission tillsattes med uppdrag att utforma ett bindande avtal om bildandet av en trepartisk organisation som en del av fredsfördraget.⁷ Kapitel XIII i Versaillesfördraget som sedermera blev ILO:s första stadga utgör resultatet av deras arbete.

ILO:s stadga inleds med organisationens utgångspunkt att ”en allmän och varaktig fred endast kan åvägabringas, om den grundas på social rättvisa”. Vidare konstateras att arbetsförhållandena för ett stort antal människor innebär orättvisa, armod och umbäranden vilket alstrar missnöje som i sig hotar fred och samförstånd i världen. Att förbättra dessa förhållanden ansågs ”trängande” och Kari Tapiola går i sitt kapitel i antologin igenom de principer och åtgärder som ILO:s grundare ansåg omedelbart behövde vidtas. Målet var fred i vid mening. Medlet var internationell arbetsrättslig reglering. Men också andra intressen gjorde sig gällande. I preambeln lyftes konkurrensperspektivet fram:” underlåtenhet från en nations sida att införa verkligt människovärdiga arbetsvillkor utgör ett hinder för andra nationers ansträngningar att förbättra arbetarnas lott i egna länder”.

Sverige stod utanför första världskriget. De utmaningar som motiverade ILO gjorde sig dock gällande även i Sverige. Redan före kriget fanns stora spänningar i det svenska samhället. Industrialiseringen och fabrikssystemets framväxt medförde usla arbetsvillkor också i Sverige. Fattigdomen var utbredd. 1909 års storstrejk blev ett bakslag och en förtroendekris för arbetarnas föreningsrörelse.⁸ Under inledningen av första världskriget lugnade sig situationen något, men statsmakten räknande med att konflikterna skulle blossa upp efter världskrigets slut.⁹ Redan 1917 ledde hunger

4 Daniel Maul, *The International Labour Organization – 100 years of Global Policy*, (De Gruyter Oldenberg/ International Labour Organization 2019) s 21.

5 A.a. s 22.

6 A.a. s. 24.

7 A.a. s. 25.

8 Jörgen Westerståhl, *Svenske fackföreningsrörelse* (Tidens Förlag 1945) s 312 f.

9 A.a.s. 345.

och matbrist till utbredda demonstrationer och Westerståhl beskriver att det rädde en ”halvt revolutionär stämning i arbetarkretsar”.¹⁰ De radikala tendenserna inom arbetarrörelsen skärptes genom kriget, livsmedelsbristen och senare marsrevolutionen i Ryssland.¹¹

Sverige deltog i ILO:s arbete redan före medlemskapet och närvarade med full representation vid den konstituerande konferensen i Washington.¹² Redan från början stod det klart att Sverige värderade internationellt arbete på det socialpolitiska området högt och att man tillsammans med sina nordiska kollegor ville få en tydlig röst i den internationella organisationen.¹³ Små nationer uppskattade den legitimitet de erhöll genom deltagandet i ett internationellt forum som ILO.¹⁴

Även efterkrigstiden blev svår i Sverige och 1921 var arbetskonflikterna mycket omfattande.¹⁵ Skulle det också här krävas revolution för att få rättvisa?¹⁶ Den nordiska fackföreningsrörelsen var splittrad när det gällde frågan om vilken väg som var den rätta. Här kom deltagandet i ILO enligt Maul att spela en roll, ”the ILO provided a forum that helped to form a common model of the ”Scandinavian class compromise”, which emphasized collective bargaining and agreements negotiated between labour and business”.¹⁷

Någon revolution blev det som bekant inte i Sverige. Istället infördes allmän och lika rösträtt och Sverige påbörjade vägen mot ett välfärdssamhälle inom demokratiska ramar. Samförståndsandan ses ofta som en av flera förklaringar till den gynnsamma utvecklingen i Sverige.¹⁸ Näringslivet och fackföreningsrörelsen har kunnat komma överens om förutsättningarna för arbetslivet och priset på arbete.¹⁹ Staten utvecklade så småningom ett kompletterande socialt skyddsnät där parterna medverkat i varierande utsträckning. Denna samförståndsanda har passat väl för arbetet i ILO.

10 A.a. s. 353.

11 A.a. s. 355.

12 Kung. Maj:ts proposition nr 1921:361, bilaga A, s. 9.

13 Se kap 5.

14 Maul, se fotnot 4, s. 37.

15 Westerståhl, se fotnot 8, s. 359.

16 Se om den splittrade synen i riksdag och fackföreningsrörelsen på vilken väg som var rätt att gå lagstiftningsmässigt från 1916 och framåt i Wetsreståh, fotnot 8, s. 350 ff.

17 Maul, fotnot 4, s. 39 som refererar till Pauli Kettunen, ”The ILO as a Forum for Developing and Demonstrating a Nordic Model” in *Globalizing Social Rights*, ed Kott and Droux, 210–230.

18 Lars Magnuson, *Håller den Svenska modellen? Arbete och välfärd i en global värld*, (Studentlitteratur 2014) s. 50ff, s 54.

19 Jfr Jonas Malmberg, *Vad handlar arbetsrättslig reglering om? En essä om arbetsrättens uppgifter*, Uppsala Faculty of Law Working Paper 2010:9, s. 7 ff, 38f.

3 ILO:s struktur och verksamhet i ljuset av antologins kapitel

ILO är Förenta Nationernas äldsta fackorgan och har som sådant överlevt många kriser. Francis Maupain lyfter fram att organisationen överlevt andra världskriget, en långvarig kris med USA som utmynnade i att USA för en kort tid lämnade organisationen 1977, en sammandrabbning med kommunistregimerna bakom järnridån och dessutom bidrog till regimernas fall genom stödet till Solidaritet i Polen.²⁰ Maupain ställer också frågan om ILO har kapacitet att möta vår tids utmaning – hyperglobaliseringen.²¹ Edström, Numhauser-Henning, Tapiola och Trogen diskuterar i sina kapitel vad de menar krävs och innebörden av den väg framåt ILO aviserat.

ILO är unikt genom sin trepartsstruktur. Inte bara företrädare för regeringar utan också representanter för arbetstagare och arbetsgivare deltar i organisationens alla organ. Trepartsstrukturen bygger på tanken att de som har bäst kunskap om arbetslivet också reglerar det och ser till att regleringen genomförs. Kvalitet och genomslag för de åtgärder organisationen vidtar i syfte att främja social rättvisa och goda arbetsförhållanden i medlemsländerna förbättras därigenom.

Internationella arbetskonferensen (arbetskonferensen) är ILO:s högsta beslutande organ. Arbetskonferensen möts en gång per år under ett par veckor i Genève och har till uppgift att anta ILO:s budget, arbetsprogram, konventioner, rekommendationer, resolutioner och deklarationer. Vid arbetskonferensen representeras varje medlemsstat av fyra ombud, varav två företrädar regeringen, och de två övriga arbetsgivarerna respektive arbetstagarerna.²² Deltagande experter kan utses i samråd med de mest representativa sammanslutningarna av arbetstagare och arbetsgivare.²³

Arbetskonferensen väljer också ILO:s verkställande organ, styrelsen. Styrelsen möts tre gånger per år och dess uppgift är bland annat att genomföra beslut som fattas av arbetskonferensen, fastställa dagordning för arbetskonferensen och besluta om arbetsbyråns verksamhet. Representationen i styrelsen regleras i ILO:s stadga.²⁴ Styrelsen består av 56 ordinarie ledamöter: 28 representerar regeringarna, 14 representerar arbetsgivarerna och 14 arbetarna. Av regeringsrepresentanterna är tio permanenta. Övriga väljs för en treårsperiod. Efter andra världskriget har styrelsens

20 Francis Maupain, *A Second Century for What? The ILO at a Regulatory Crossroad*, in *International Organizations Law Review* 17(2020)291–343, 292.

21 A.a. s 295 f.

22 Se art 3.1 ILO:s stadga.

23 Se art 3.2 och art 3.5 och art 4 i ILO:s stadga.

24 Art. 7 i ILO:s stadga.

sammansättning varit föremål för omfattande diskussioner. De ursprungliga permanenta medlemmarna, som ska vara de mest betydande ur industriell synpunkt, vill inte släppa sina platser och de som representerar den övriga världen vill naturligen bli representerad i ökad utsträckning.²⁵ 1972 infördes den sammansättning av regeringsföreträdare som nu gäller.²⁶ Därefter har beslut om att utvidga antalet suppleanter på arbetstagar- respektive arbetsgivarsidan tagits. Av suppleanterna företräder nu 28 regeringar och 19 arbetsgare och 19 arbetsgivare. Diskussion om ytterligare förändringar fortgår. Sverige har agerat till stöd för en bredare styrelserepresentation.²⁷

De nordiska länderna för vid varje styrelseval, var tredje år, fram en kandidat efter en given ordning. För närvarande är Finland den nordiska regeringsrepresentanten i styrelsen. Arbetsgivarnas respektive arbetstagarnas ombud vid konferensen väljer sina representanter i styrelsen.²⁸

Internationella arbetsbyrån är ILO:s permanenta sekretariat. Arbetsbyrån förestås av en generaldirektör som utses av styrelsen. Kari Tapiola beskriver i sitt kapitel vilket omfattande avtryck många generaldirektörer gjort i organisationen. Arbetsbyrån utarbetar bland annat dokument och rapporter inför ILO:s konferenser och möten. Arbetsbyrån har också ett antal biståndsexperter som verkar på ILO:s region- och lokalkontor.

ILO organiserar också möten i mindre konstellationer. Det kan vara på regional basis eller utifrån ett visst tema. Göran Trogen skriver i sitt kapitel om sina erfarenheter i industrikommittéerna. Dessa kommittéer tillkom strax efter andra världskriget för att tillgodose vissa sektorsbaserade fackföreningars önskemål om fördjupat trepartiskt samarbete.²⁹ Industrikommittéerna är trepartiskt sammansatta fasta organ med uppgift att behandla frågor kopplade till en viss näringsgren eller yrke.³⁰

I ILO:s ursprungliga stadga i avdelning II om allmänna principer återfinns den välkända principen om att arbete icke är en handelsvara samt principerna om föreningsfrihet, skälig lön, åtta timmars arbetsdag och 48 timmars arbetsvecka, vilotid,

25 Se om denna diskussion Maul, fotnot 4, s 142 f.

26 Prop. 1986/87:125, s. 3.

27 Den av arbetskongressen år 1986 antagna förändringen, ratificerades av Sverige, men har inte trätt i kraft. Innebörden beskrivs i Prop. 1986/87:125, s. 3.

28 Art 7.4. ILO:s stadga.

29 Maul, se fotnot 4, s. 133.

30 *ILO och Sverige, ILO-kommittén 1927 – 77* (Liber Förlag 1977) s. 21.

avskaffande av barnarbete och principen om lika lön för arbete av samma värde utan hänsyn till kön. År 1944 antog ILO Philadelphiadeklarationen. Deklarationen fogades som bilaga till stadgan och inkluderade ytterligare mål, uppgifter och grundsatser som skulle vägleda medlemsstaternas politik efter andra världskriget. I Philadelphia-deklaration klargör ILO att fattigdom var den än förekommer, hotar välbefindandet i hela världen och att kampen mot nöd måste ske genom obrutet internationellt samarbete.³¹ Dessutom erkänns betydelsen av individuella mänskliga rättigheter och det klarläggs att social rättvisa är en förutsättning för det demokratiska styrets stabilitet.³²

Redan av ILO:s ursprungliga stadga framkommer att en huvuduppgift för organisationen är antagandet av internationell reglering för att förbättra arbetsförhållandena runt om i världen. Hittills har ILO antagit 190 konventioner, några protokoll och över 200 rekommendationer. ILO:s reglering spänner över många områden. I kapitlet Blommé m.fl. beskrivs lagstiftningsprocessen i ljuset av bland annat antagandet av ILO:s konvention nr 144 om samråd på trepartsbasis för att främja genomförandet av ILO:s normer. Att processen i många fall kan vara rafflande och att de tre parterna finner olika bundsförvanter i olika frågor framgår av Edströms kapitel. I antologin ägnas två regleringsområden särskild uppmärksamhet, arbetsmiljöområdet (Kerstin Ahlbergs kapitel) och jämställdhetsområdet (Ann Numhauser-Hennings kapitel). Ett stort antal av ILO:s konventioner och rekommendationer rör arbetsmiljöfrågor. Belysande är att både ILO:s allra första arbetskonferens liksom den senast genomförda 2019 resulterade i konventioner om arbetsmiljöfrågor. Även frågan om jämställdhet mellan män och kvinnor har engagerat ILO sedan begynnelsen och erkänns numera som grundläggande princip genom ILO:s deklaration om grundläggande rättigheter och principer i arbetslivet. Från olika synvinklar visar de två författarna hur Sverige och ILO samspelar på dessa områden. Ahlberg påtalar i sitt kapitel hur Sverige, efter en något tveksam inledning, tillsammans med de andra nordiska länderna tog rollen som pådrivande och föregångsland i ILO-samarbetet kring arbetsmiljöfrågor. Ahlberg belyser detta genom att ta avstamp i olika arbetsmiljörättsliga ämnen såsom samverkan i arbetsmiljöfrågor, företagshälsovård och vägen mot en större helhetssyn där arbetstagarnas totala arbetssituation, såväl fysiskt som psykiskt hamnade i centrum, det vill säga vägen från arbetarskydd till arbetsmiljö. När det gäller jämställdhetsregleringen har samspelet varit något mer komplicerat. Ett skäl har varit att Sverige föredrar reglering som bygger på likabehandling mellan män och kvinnor och inte särreglering för kvinnor.³³ En hållning som över tid fått större genomslag även internationellt.³⁴ ILO:s

31 Philadelphiadeklarationen, I.

32 Maul, se fotnot 4, s. 7.

33 Sverige och ILO, se fotnot 29, s. 113.

34 Stina Lagergren, *ILO-normer och deras inflytande på svensk lagstiftning och praxis* (Norstedts Tryckeri 1987) s ssf.

reglering om nattarbete för kvinnor är typiskt en sådan fråga som aktualiserar denna spänning. Det finns här skäl att uppmärksamma att den svenska riksdagsledamoten Kerstin Hesselgren var ordförande för den arbetskonferenskommitté som behandlade förhandlingarna om ILO:s konvention nr 41 om nattarbete för kvinnor (1934).³⁵ Hesselgren var för övrigt engagerad i ILO under stora delar av sitt yrkesliv och deltog som expert i den svenska delegationen redan vid ILO:s första möte i Washington 1919.³⁶

Numhauser-Henning utgår dock i sitt kapitel från en annan spänning - den mellan individintresset av att inte bli diskriminerad och de fackligt organiserades majoritetsintresse – som i en svensk kontext aktualiseras genom den motsättning som Numhauser-Henning menar typiskt sett finns mellan den svenska modellen och den diskrimineringsapproach som utgör navet för ansträngningarna att uppnå jämställdhet i arbetslivet. Frågan belyses genom en analys av fyra ILO-konventioner: konvention nr 100 om lika lön för män och kvinnor för arbete av lika värde, konvention nr 111 om diskriminering i anställning och yrkesutövning, konvention nr 189 om anständiga villkor för hushållsarbetare och konvention nr 190 om avskaffande av våld och trakasserier i arbetslivet.

Arbetsfrågor får också särskild behandling av Ahlberg mer generellt. Trogen ger i sitt kapitel ett arbetsgivarperspektiv på ämnet. Det senare gäller också konventionerna om förenings- och förhandlingsrätt.

Med tanke på att ett flertal konventioner antogs redan 1919 (Se Ahlbergs och Trogens respektive kapitel) har flera av dem mist sin tillämplighet och ersatts av nya konventioner. Genom en stadgeändring 1997 gavs arbetskonferensen rätten att upphäva obsoleta konventioner.³⁷ Detta var del i en reformprocess som pågått ganska länge inom ILO.³⁸ Det fanns röster som förespråkade ett tydligare fokus i organisationens verksamhet.³⁹ Reformprocessen och dess motiv diskuteras i både Edströms och Trogens kapitel. Även Tapiola resonerar om vilken roll ILO:s regelverk kan spela i framtiden.

Ett viktigt steg i reformprocessen blev antagandet av 1998-års deklaration om grundläggande principer och rättigheter i arbetslivet.⁴⁰ Därigenom fick åtta konventioner status som kärnkonventioner vilket bland annat innebär att medlemsstaterna genom

35 ILO: Brochure – Women's empowerment: 90 years of ILO action! International Labour Office 2009.

36 Kerstin Hesselgren, Riksarkivet (text av Ruth Hamrin-Thorell).

37 Se prop. 1997/98:185, s 4, art 19:9 ILO-stadgan.

38 Sverige och ILO, fotnot s 29, s. 94.

39 Maul, se fotnot 4, s. 249f.

40 Se prop. 2000/01:93, s. 26 och bilaga 6 för svensk översättning av deklarationen.

sitt medlemskap i ILO och sin anslutning till ILO:s stadga har en förpliktelse att respektera, främja och genomföra de grundläggande rättigheter som skyddas genom ILO:s grundläggande rättighetskonventioner. Dessa rättigheter omfattar föreningsfrihet och organisationsrätt och erkännande av rätten till kollektiva förhandlingar, avskaffande av alla former av tvångsarbete, avskaffande av barnarbete, och avskaffande av diskriminering i arbetslivet. Sverige har ratificerat alla kärnkonventioner.

När arbetskonferensen antagit en konvention eller en rekommendation är medlemsstaterna skyldiga att inom en viss tids lägga fram antagna instrument inför behöriga myndigheter för lagstiftning eller andra åtgärder.⁴¹ För Sveriges del läggs dokumenten fram inför riksdagen genom skrivelse eller proposition. Att frågan om vad som styr om Sverige ska ratificera en konvention eller inte kan vara kontroversiellt framgår av Edströms och Blommé m.fl:s kapitel. Efter ratifikation av en konvention föreskrivs att medlemsstaterna med jämna mellanrum ska rapportera till ILO:s generaldirektör om tillämpningen av konventionen. De nationella företrädarna för arbetstagar- och arbetsgivarerna har möjlighet att kommentera rapporterna. På basis av rapporterna och eventuella tillägg av parterna presenterar generaldirektören en rapport inför den årliga arbetskonferensen. Tidigt i ILO:s historia stod det dock klart att ILO behövde ytterligare ett organ för att förbereda granskningen av dessa rapporter.⁴² År 1926 bildades därför ILO:s expertkommitté om tillämpning av konventioner och rekommendationer (CEACR). Expertkommittén publicerar årligen rapporter som bland annat innehåller slutsatserna av granskningen av medlemsstaternas rapporter. Under den internationella arbetskonferensen väljer arbetstagar- och arbetsgivarrepresentanter ut ett antal av dessa för diskussion i arbetskonferensens tillämpningskommitté. Denna process beskrivs i Edströms kapitel. Expertkommittén består i dag av tjugo oberoende experter som utses av ILO:s styrelse och har beskrivits som den "the most prestigious body of legal expertise in the ILO".⁴³ Under 2000-talet har kommitténs status och funktion ifrågasatts av arbetsgivarvidan. Något som har lett till en omfattande diskussion som fått efterverkningar på ILO:s förmåga att effektivt övervaka tillämpningen av ingångna åtaganden. Ämnet diskuteras i både Edströms och Trogens kapitel.

För föreningsrättsliga spörsmål inrättades 1951 en särskild klagoprocedur. Arbetstagar- och arbetsgivarrepresentanter kan inlämna klagomål om kränkningar av dessa rättigheter till Föreningsfrihetskommittén. Detta kan ske oavsett om staten i fråga ratificerat de aktuella konventionerna. Medlemsstaterna anses automatiskt bundna av dessa principer genom sitt medlemskap i ILO. Föreningsfrihetskommittén och dess sammansättning diskuteras närmare i Edströms kapitel.

41 Art 19.5 och art 19.6 ILO:s stadga.

42 Maul, se fotnot 4, s. 52.

43 A.a. s.s.

Även Sverige har blivit föremål för behandling av dessa granskningsorgan. Numhauser-Henning lyfter fram expertkommitténs intresse för det svenska jämställdhetsarbetet och utvecklingen av likalönearbetet. Sverige har också blivit föremål för ”anmälningar” och Edström redogör för bakgrunden till några ”anmälningar” mot Sverige. Även Trogen nämner ett par av dessa.

De antagna konventionerna och rekommendationerna är själva kärnan i ILO:s verksamhet. När mindre industriellt utvecklade länder började ansluta sig till ILO under 1930-talet ökade behovet av mer stöd i tillämpningen. ILO skickade delegationer med uppdrag att ge tekniskt stöd till Sydeuropa, Kina, Egypten, Cuba och till Venezuela och Brasilien.⁴⁴ De nya medlemmarna hade inte nått lika långt i industrialiseringen och de vid den tiden antagna konventionerna var anpassade till de mer industrialiserade staterna. Efter andra världskriget och avkoloniseringen ökade behovet av stödinsatser. Philadephiadeklarationen gav ILO ett tydligt mandat att utveckla det tekniska biståndet genom skrivningen att ”främja ekonomiskt och socialt framåtskridande i mindre utvecklade delar av världen”.⁴⁵ Det tekniska biståndet kom därefter att spela en viktig roll i främjandet av bättre arbetsförhållanden och bidrog till att ge ILO en mer operativ roll.⁴⁶ I Martin Clemenssons kapitel introduceras ILO:s tekniska biståndsverksamhet med fokus på Sveriges bidrag i sammanhanget. Att det tekniska biståndet har kommit att spela en väsentlig roll i ILO:s verksamhet står klart. Clemensson behandlar de tre olika biståndskanalerna, vad som styr prioriteringarna och beskriver resultat. Sveriges historia som en aktiv bidragsgivare lyfts fram i kapitlet, liksom revitaliseringen i detta avseende i och med statsminister Stefan Löfvens initiativ Global Deal for Decent Work and Inclusive Growth. Kapitlet ger inblick i ett flertal konkreta projekt och ger därmed ökad förståelse för vilken betydelse det tekniska biståndet inom ILO kan ha. Edström och Trogen kompletterar denna bild med sina respektive perspektiv på ILO:s tekniska biståndsverksamhet.

För att en internationell organisation ska överleva hundra år måste den ständigt vara beredd att anpassa verksamheten till utvecklingen. I ett flertal av antologins kapitel diskuteras hur ILO har gått till väga för att säkerställa sin relevans. Ett antal deklarationer som antagits av ILO har här spelat en central roll. Philadephiadeklarationen från 1944 har redan nämnts liksom 1998 års deklaration om grundläggande rättigheter och principer i arbetslivet. Andra är ILO:s trepartiska deklaration 1977 om principer rörande multinationella företag och arbetsmarknaden, 2008 års deklaration om social rättvisa för en social värld och år 2019 ILO:s hundraårsdeklaration för framtidens

44 Maul, se fotnot 4, s. 106.

45 IV Philadephiadeklarationen.

46 Maul, se fotnot 4, s. 144 f.

arbetsliv. Dess betydelse och bakgrund diskuteras närmare från olika perspektiv av Tapiola, Edström och Trogen.

Det svenska engagemanget i ILO har under senare tid fått ett uppsving. Inför förberedelserna av 100-års jubileet tillsattes Global Commission on the Future of Work som leddes av statsminister Stefan Löfven och Sydafrikas president Cyril Ramaphosa. Arbetet i kommissionen beskrivs närmare i Tapiolas kapitel. Tapiola lyfter också fram att kommissionen efterfrågar ett socialt kontrakt, som innebär en garanti för anständigt arbete och solidaritet mellan alla grupper av arbetstagare samt mellan olika generationer. Vad detta perspektiv innebär diskuteras också av Numhauser-Henning.

Stefan Löfven tog som nämnts initiativ till Global Deal for Decent Work and Inclusive Growth 2016 tillsammans med OECD och ILO. Initiativet är en satsning på social dialog och bättre villkor på arbetsmarknaden globalt. Sedan 2018 har OECD tagit över värdskapet för Global Deal. The Global Deal har samlat många aktörer i arbetet för ett bättre arbetsliv.

Många enskilda svenska representanter från både arbetstagar- och arbetsgivarsidan har gjort avtryck i ILO:s verksamhet varav ett flertal lyfts fram i Trogens och Edströms kapitel. En stor del av det ILO-relaterade arbetet sker dock på hemmaplan. För att kunna påverka verksamheten och fullfölja sina åtaganden ska ett antal rapporter skrivas om den svenska inställningen till nya initiativ och om tillämpning av redan ingångna åtaganden. Dessutom ska det säkerställas att ingångna åtaganden respekteras. Att detta beredningsarbete också präglas av trepartiskt samråd är sedan ILO 1976 antog konvention nr 144 nödvändigt. I Sverige har dock en sådan funktion funnits sedan 1927. Sverige kom också att spela en aktiv roll när ILO skulle utforma en konvention om trepartiskt nationellt beredningsarbete. I kapitlet av Blommé m.fl. beskrivs ILO-kommitténs inledande verksamhet och Sveriges roll inför förhandlingarna om ILO:s konvention nr 144. Kapitlet ger vidare en översikt av ILO-kommitténs verksamhet sedan 1977 då konventionen ratificerades och pekar på hur kommitténs arbete utvecklats sedan dess. En tydlig förändring som lyfts fram är EU:s inverkan på Sveriges relation till ILO. Något som också uppmärksammas av Edström som ger ett arbetstagarperspektiv på ILO-kommitténs arbete.

En annan konsekvens av EU-medlemskapet är att de svenska regeringsrepresentanterna exempelvis deltar i EU-samordning inför arbetet inom ILO. Det nordiska samarbetet som nämns av Ahlberg, Blommé m.fl., Edström och Trogen är dock fortsatt livskraftigt.

Globaliseringen har inneburit en ökad konkurrens om de tre parternas uppmärksamhet. Mycket tyder dock på att Sverige kommer att vara en fortsatt engagerad aktör i ILO-arbetet framöver. Vilka frågor Sverige ska prioritera framgår av Strategin för Sveriges samarbete med Internationella arbetsorganisationen (ILO) 2017 – 2020 (förlängd till 2021). Enligt strategin bör ett brett synsätt på rättigheter i arbetslivet eftersträvas i ILO:s arbete. I strategin lyfts Global Deal fram som ett konkret bidrag till att nå de hållbara utvecklingsmålen i Agenda 2030 och i synnerhet mål 8 om anständiga arbetsvillkor och ekonomisk tillväxt. Global Deals syfte är att gemensamt ta tag i utmaningarna på den globala arbetsmarknaden och ge alla människor möjlighet att dra nytta av globaliseringen. Övriga prioriteringar i den svenska ILO-strategin handlar om att öka ratifikationen av kärnkonventionerna, bidra till en modernisering av ILO:s reglering anpassad till dagens arbetsliv och att bidra till att ILO tillvaratar sina komparativa fördelar som globalt kunskapscentrum på arbetslivsområdet. Därtill ska Sverige verka för att utvecklingssamarbetet och fältverksamheten bidrar till att uppfylla målen i Agenda 2030 och ratificering och genomförande av ILO:s normer. I strategin pekas också på vissa utmaningar som utgår ifrån att ILO verkar i en alltmer komplex värld med fler aktörer att förhålla sig till. Enligt strategin är det oklart hur ILO kommer att lyckas hantera de utmaningar och risker som är förenade med denna utveckling. Strategin innehåller därför tydliga riktlinjer avseende vilka frågor som bör prioriteras i Sveriges arbete gentemot ILO. Ett viktigt steg är att bidra till att främja ökad samstämmighet inom organisationen. För att lyckas med detta ska Sverige fortsätta att ta aktiv del i ILO:s arbete.

Ett viktigt budskap i den svenska ILO-strategin är att ILO:s ursprungliga mandat att verka för arbetstagarnas rättigheter är lika relevant i dag som vid organisationens tillkomst. I antologins följande kapitel ges en bild av hur det svenska engagemanget tagit sig uttryck under denna hundraårsperiod samtidigt som de ger en inblick i vad som åstadkommit av ILO som organisation under denna tid.



Ulf Edströms plenartal vid Internationella arbetskonferensen 2008.

Bild från privat arkiv.

2 ILO 100 år sett ur ett arbetstagarperspektiv

Ulf Edström

1 Förord

Att beskriva ILO ur ett hundraårsperspektiv sett utifrån ett svenskt arbetstagarperspektiv är naturligtvis en formidabel uppgift och som är värd en gedigen avhandling. Jag har valt att beskriva arbetet i olika organ vid ILO:s arbetskongresser och i dess styrelse. Här begränsar jag mig till att främst beskriva de årtionden jag hade förmånen att arbeta för arbetstagarnas räkning som svensk arbetstagardelegat vid ILO:s arbetskongresser under 20 år och som styrelseledamot i ILO:s styrelse i 14 år – men inte minst som ledamot i den svenska ILO-kommittén i 20 år. Jag försöker också spegla det nordiskt fackliga ILO-samarbetet. Min beskrivning utgör förstås bara ett axplock av allt som vore relevant att referera till!

2

2 Historisk bakgrund

I riksdagshuset i Stockholm den 5 juli 1921 höll ILO sitt åttonde styrelsemöte. En viktig anledning var att försöka göra ILO mer känt i Sverige. Sett i ett 100-årsperspektiv verkar ILO märkligt nog fortfarande vara okänt för de flesta svenskar. Det finns några som tror att det handlar om internationella LO eller den internationella arbetstagarorganisationen och alltför sällan om att det handlar om ett unikt trepartiskt sammansatt FN-organ äldre än alla övriga i detta sammanhang och som ibland har betecknats som FN-systemets ”sociala samvete”.

Redan inför ILO:s första arbetskongress 1919 kom frågan upp om vilka stater som kunde bli medlemmar i ILO. Fredsfördraget i Versailles stipulerade att ”The original Members of the League of Nations shall be the original Members of this organisation, and hereafter membership of the League of Nations carries with it membership of the said organization”.¹ Men frågan om tolkningen av detta aktualiserades då Finland, Norge och Nederländerna ansökte om att få delta i kongressen i Washington där ILO grundades – trots att de inte då var medlemmar i Nationernas Förbund.

På rekommendation av den kommission (Commission on International Labour Legislation) som utarbetade underlaget för ILO:s första arbetskongress beslöts att stater kunde bli medlemmar i ILO – trots att man inte var medlemmar i Nationernas

1 ILO Official Bulletin, volume 1: Part XIII of the Treaty of Versailles para 387.

Förbund. Denna princip om enskilt medlemskap existerar än idag. Genève/Schweiz, som hemvist för ILO:s huvudkontor, är här ett exempel där man blev medlem i ILO redan 1919 – men medlem i FN först år 2002. Idag har FN 193 medlemsstater och ILO har 187 medlemsstater (Nordkorea är fortfarande det enda större land som är med i FN men inte i ILO).

3 ILO:s arbetskonferenser

3.1 Plenartal

Under arbetskonferenserna har de som är utsedda som delegater rätt att hålla ett tal i fem minuter i plenarförsamlingen. För arbetstagarsidan är denna rättighet mycket viktig, då det är enda gången man som facklig företrädare ges möjlighet att direkt föra fram sina åsikter i ett FN-organ och där talet dessutom dokumenteras och görs offentligt. Ofta tas situationen upp i det egna landet och missförhållanden kan påtalas. Då det för vissa arbetstagardelegater kan vara förenat med stora risker för repressalier att kritisera sitt land har ILO lagt fast regler som särskilt ska skydda yttrandefriheten för delegaterna. Men inga regeringar, vare sig de är demokratiska eller inte, gillar att få kritik framförd mot sig i ILO.² I princip riskerar man vid sitt plenartal att enbart bli avbruten av den sittande mötesordföranden om man inte använder ett diplomatiskt acceptabelt språkbruk. Vid arbetskonferensen 2018 blev den svenske arbetstagardelegaten Oscar Ernerot avbruten av mötesordföranden när han kommenterade ILO-rapporten om situationen i ockuperade arabterritorier (Palestina) med uppmaningen att hålla sig till ämnet. När han fortsatte sitt tal stängde mötesordföranden helt sonika av hans mikrofon. Detta vållade förstås stor uppmärksamhet och ilska och den delen av hans tal kom senare att framföras i plenarförsamlingen av generalsekreteraren i IFS (Internationella Fackliga Samorganisationen) Sharan Burrow, som då inte blev avbruten. Mötesordföranden ifråga var den dåvarande arbetsmarknadsministern i Libanon.

3.2 Omröstningar om nya ILO-normer vid arbetskonferenser

ILO har ett tydligt regelverk för vad som krävs för att ett beslut ska bli giltigt. Dels krävs en majoritet baserad på minst två tredjedelar av ja- och nejrösterna dels när det gäller quorumregeln att antalet ja- och nej röster överstiger hälften av antalet delegater

2 I ett plenartal den 13 juni 2007 kritiserade undertecknad som svensk arbetsdelegat den svenska regeringen för försämringarna i arbetslöshetsförsäkringen och höjningen av egenavgiften i branscher med högre risk för arbetslöshet, vilket ledde till att många gick ur facket. Två dagar senare skickade arbetsmarknadsministern ett brev (till LO) där han hävdade att talet innebar en politisk smutskastning och ett inrikespolitiskt angrepp på en demokratiskt vald regerings ekonomiska politik, vilket försvårade det gemensamma samarbetsklimatet.

som är anmälda som närvarande vid arbetskonferensen och som är berättigade att rösta. Med andra ord blir det också mycket viktigt att alla delegater anmäler ifall man lämnar arbetskonferensen i förtid. Trots dessa klara regler som alla borde känna till, uppstår det ibland felkalkyleringar som resulterar i ovissa omröstningar:

Quorumregeln utnyttjades medvetet när ett mindre antal regeringar förgäves försökte stoppa antagandet av ILO:s deklaration om grundläggande principer och rättigheter i arbetslivet 1998 som, trots en mycket stor majoritet för, gick igenom med enbart nio rösters övervikt enligt quorumregeln. När ILO:s konvention nr 172 om arbetsvillkor (Hotell och restauranger) antogs 1991 skedde det med enbart 16 rösters övervikt enligt quorum, då 133 delegater ”avstod” i omröstningen. När ILO:s konvention nr 177 om hemarbete antogs 1996 skedde det med enbart 12 rösters övervikt enligt quorum och konventionen hade inte blivit antagen om de 14 delegaterna som röstade nej istället hade avstått. ILO:s konvention nr 188 om arbete ombord på fiskefartyg antogs med bred enighet 2007 – men var uppe för omröstning redan vid arbetskonferensen 2005 och föll vid detta tillfälle då det saknades en (1) röst för att uppfylla quorumkravet!

2

Ett utmärkt exempel på motsatsen var när man vid ILO:s arbetskonferens i februari 2006 i bred enighet antog 2006 års sjöarbetskonvention (MLC - Maritime Labour Convention). Här hade parterna samarbetat under flera år och denna ”superkonvention” ersatte 68 existerande ILO – konventioner och rekommendationer som hade antagits sedan 1920. Efter att man nått minimikravet på ratifikationer som täckte minst en tredjedel av världsfloTTans tonnage, trädde konventionen i kraft sommaren 2013. Sjöfarten tillhör f ö en bransch som tidigt blev föremål för global konkurrens och där många som arbetade på fartygen blev exploaterade. Antagandet av denna konvention är ett exempel på ett helt unikt samarbete mellan parterna och som resulterade i en lika unik överenskommelse om hur man skulle sammanfoga och uppdatera det stora antalet ILO-instrument som existerade på sjöfartsområdet.

3.3 Tillämpningskommittén

ILO:s tillämpningskommitté (eller applikationskommittén som vissa kallar den) är som permanent kommitté under arbetskonferenserna av helt central betydelse och utgör ett övervakningsorgan av högsta politiska vikt. Granskningen baseras på den av oberoende jurister sammansatta Expertkommitténs (CEACR) rapport och som blir offentlig ett antal månader före arbetskonferensen. Ett antal länder som omnämns i rapporten kallas till att framträda inför tillämpningskommittén. Urvalet sker på basis av en överenskommelse mellan arbetsgivar- och arbetstagsidans. Då de flesta fallen

som diskuteras offentligt i kommittén handlar om att regeringar inte fullgjort sina skyldigheter enligt ratificerade ILO-konventioner – blir det ibland ett ”chicken race” där regimer in i det längsta försöker undvika att meddela sin närvaro i hopp om att slippa framträda – vilket kan leda till att kommittén behandlar landet i fråga utan regeringens medverkan. Periodvis har ett antal regeringskonstellationer främst från Asien agerat för att försöka begränsa parternas suveränitet när det gäller vilka länder som ombeds att närvara. Det har naturligtvis handlat om en förhoppning om att, genom involveringar av regeringarna i fastställandet av ”länderlistan”, ska man kunna hjälpa varandra att slippa att kallas till förhör och schavottera i ett FN-organ där man kan kritiserats både av arbetstagar- och arbetsgivarrepresentanter. När kommitténs arbete handlar om s k tekniska konventioner som exempelvis om arbetsmiljö är oftast tonen saklig och icke-konfrontativ. När det däremot handlar om de grundläggande ILO-konventionerna och särskilt om allvarliga kränkningar av den fria förenings- och förhandlingsrätten blir sammanträdena i högsta grad en politisk företeelse.³

Vid sammanträdet i Tillämpningskommittén 2012 blev frågan om synen på strejkrätten akut.⁴ Arbetsgivarsidan meddelade att man vägrade att gå med på kommittéslutsatser i enskilda länderfall som refererade till arbetstagares strejkrätt – då man ansåg att strejkrätten enbart var en fråga att regleras nationellt och inte en fråga för ILO. Arbetsgivarsidan motiverade sitt ställningstagande med att det inte fanns någon direkt referens till strejkrätten i ILO:s konventioner om den fria förenings- och förhandlingsrätten. Strejkrätten ”erkändes” dock tidigt av ILO:s övervakningsorgan som en del av rätten att organisera sig fackligt enligt konvention nr 87. Redan 1952 ansåg ILO:s Föreningsfrihetskommitté CFA att ”the right to strike as an essential of trade union rights” (CFA, Second Report, 1952) och strejkrätten som ”a legitimate weapon of trade unions in furtherance of their members interests” (CFA, Fourth Report, 1953). Expertkommittén förklarade att strejkrätten var ”one of the essential means available to workers and their organizations for the promotion and protection of their economic and social interests” (CEACR 1983) och ”while emphasizing that the right to strike cannot be considered as an absolute right, confirmed its basic position that the right to strike is an intrinsic corollary of the right to organize protected by Convention No. 87” (CEACR 1994) och denna princip stöddes sedan av CFA i sin 311e rapport 1998, paragraf 405.⁵

3 Fotografering förbjöds vid en tidpunkt i kommittén, då Turkiet (under sitt militärstyre) fotograferade politiska motståndare vid sammanträden i kommittén.

4 Sannolikt inverkade här Expertkommitténs utslag tidigare när det gällde det s k BALPA-fallet och Laval.

5 The right to strike: Document for the use of the Committee of Freedom of Association (2007), sid 15, para 15. (LIBSYND-2006-09-0199-01 -En.doc/v3)

Dispyten om huruvida strejkrätten ska anses garanterad av ILO:s konvention nr 87 genom rättspraxis eller inte pågår fortfarande. Detta innebär tyvärr att Tillämpningskommittén inte längre drar några slutsatser alls om det i berörda fall handlar om strejkrätten.⁶

3.4 Den osynliga kommittén (fullmaktskommittén - credentials)

Vid ILO:s årliga arbetskonferenser tillsätts det alltid en s k fullmaktskommitté. Uppgiften är bl a att säkerställa att de arbetsgivar- och arbetstagardelegater som nomineras från medlemsstaterna överensstämmer med kravet på att de är utsedda av regeringen på basis av att vara från de mest representativa parterna på arbetsmarknaden. Det innebär att ingen politisk påtryckning eller preferens har ägt rum. När det handlar om anklagelser om grov diskriminering kallas regeringen till slutna förhör med fullmaktskommittén. Kommittén hanterar också frågor om en medlemsstat kommer med en ofullständig delegation till arbetskonferensen. En delegation innehåller som minimum två regeringsdelegater och vardera en delegat representerande arbetsgivarna resp. arbetstagarna från landet ifråga. Frågor om regeringen inte betalar för närvaron av de senare behandlas också. Fullmaktskommittén har en helt central teknisk funktion för att ILO:s arbetskonferenser ska kunna fatta beslut. När man har omröstningarna utgår man på förhand från beräkningar av hur många som är röstberättigade vid varje enskilt tillfälle och då avgörs även utfallet beroende på de röstningsregler som gäller vid arbetskonferensen. Här handlar det vid plenum inte bara om att bestämma enkel eller kvalificerad majoritet – utan även med hänsyn till den s k quorumregeln dvs regeln om ett minsta antal ja- och nej röster av det totala antalet röstberättigade som krävs för att omröstningen ska bli giltig.

Fullmaktskommittén består av en representant utsedd från vardera regerings-, arbetsgivar- och arbetstagar sidan som väljs vid början av arbetskonferensen.⁷ Kommittén kan kanske ytligt sett framstå som ett litet organ för att enbart hantera tekniska formalia. I själva verket behandlas här nästan alla olika politiska konflikter och inte minst frågan om demokrati vs diktatur. Ett viktigt skäl är förstås att ILO är den enda instans i FN-sammanhang där arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer kan protestera mot

6 Många av ILO:s konventioner är kortfattade och där uttolkningen av innebörden av dess olika paragrafer har utvecklats/ändrats genom ny rättspraxis från ILO:s övervakningsorgan under årens lopp relaterade till behandlingen av nya fall och omständigheter.

7 Under arbetskonferenserna rapporterade alltid de egna valda företrädarna (spokespersons) i de olika kommittéerna vid interna möten för arbetstagargruppen (Workers Group) och som hölls varannan dag. Men för att begränsa fortsatta personliga uppvaktningar/angrepp jag utsattes för under min mångåriga period i denna kommitté av arbetstagardelegater som hade ifrågasatts och var föremål för en anmälan till fullmaktskommittén, beslöts att jag enbart skulle rapportera vid enstaka tillfällen till Arbetstagargruppen.

att de orättmätigt har blivit utsatta för förtryck eller blivit diskriminerade och därmed exempelvis inte utsetts som mest legitim och representativ arbetsmarknadsparter vid ILO:s arbetskonferenser. Men även de största politiska konflikterna har historiskt sett gett avtryck i Fullmaktskommittén:

1927 med en internationell facklig protest mot att den fascistiske Edmondo Rossini utsetts som italiensk arbetstagardelegat

1933 med en internationell facklig protest mot den av nazisterna utsedde tyske arbetstagardelegaten Dr Robert Ley, som ledde krossandet av den fria tyska fackföreningsrörelsen den 2 maj 1933 (Nazityskland drog sig tillbaka all sin representation vid denna arbetskonferens pga detta).

Från 1950 och många år framåt protesterade Folkrepubliken Kina (efter Maos/kommunisternas maktövertagande) över att den kinesiska trepartsdelegationen fortfarande utsågs av den Kinesiska Republiken baserad i Formosa (nuvarande Taiwan).

Vid arbetskonferensen 1957 uteslöts de utsedda arbetsgivar- och arbetstagardelegaterna från Ungern på grund av att regimen som tillträtt efter den sovjetiska invasionen inte ansågs som legitim

Arbetsgivarna protesterade ständigt under många år mot de arbetsgivardelegater som utsågs till ILO:s arbetskonferenser av Sovjetunionen och kommunistiskt styrda stater i Central- och Östeuropa.

Innan bildandet av ILO:s föreningsfrihetskommitté (CFA) i början av 1950-talet kom fullmaktskommittén att spela en viktig roll i försvaret av den fria föreningsrätten.

Fullmaktskommittén har under de senaste 60 - 70 åren haft en mycket stor närvaro på arbetstagarposten av nordiska arbetstagarrepresentanter som då suttit i ILO:s styrelse. På 1950-talet satt exempelvis Arnold Sölvén (LO-SE) där vid några arbetskonferenser liksom Bertil Bolin (LO-SE) i mitten av 1960-talet. Olaf Sunde (LO-NO) satt i kommittén vid 14 arbetskonferenser (1967 – 1980), John Svenningsen (LO-DK) vid 11 arbetskonferenser (1981 - 1991), Ulf Edström (LO-SE) vid 12 arbetskonferenser (1998 – 2009), Trine-Lise Sundnes (LO-NO) en gång (2012) och Jens Erik Ohrt (LO-DK) fem gånger (2014 – 2018). Det är tydligt att man inom den internationella fackföreningsrörelsen nästan alltid velat ha fackliga företrädare från Norden just i denna kommitté. På arbetsgivarsidan är det mer sporadisk närvaro i kommittén förutom Erik Hoff (Norge) som satt vid nio arbetskonferenser (1983 – 1991). De

nordiska regeringarna har flera gånger också haft en representant i denna kommitté. Den senaste gången den svenska regeringen var representerad i Fullmaktskommittén var 1995 genom Björn Jonzon (Arbetsmarknadsdepartementet).

Många av anmälningarna till Fullmaktskommittén har handlat om att regeringar utsett personer som arbetstagardelegater när dessa inte haft någon som helst arbetstagarbakgrund. Särskilt tydligt var det när det handlade om länder där fackföreningar överhuvudtaget inte fick finnas, medan problemet i många andra länder annars ofta handlade om att bara en statskontrollerad fackförening tilläts existera eller favoriseras. Som exempel kan nämnas att vid arbetskonferensen år 2000 kritiserade kommittén Saudiarabien för att man utsett chefen för Labour Relations Departement på det största oljeföretaget Saudi ARAMCO till arbetstagardelegat och även Oman för att man utsett direktören för personalavdelningen på ett företag som arbetstagardelegat.

2

Det av militärjuntan styrda Myanmar/Burma var här också ett sådant exempel där man 1999 som arbetstagardelegat utsett en supervisor på det statliga olje- och gasföretaget och som samtidigt var ordförande för företagets sk ”Workers Welfare Association” – där f ö även företagsledningen och Arbetsministeriet ingick som part. Vid behandlingen i Fullmaktskommittén krävde jag (med stöd av arbetsgivarrepresentanten) en förändring av den praxis som gällt tidigare att ifall ett land saknat fria oberoende fackföreningar har regeringen kunnat utse vem man velat som arbetstagardelegat. En ytterst välkommen omtolkning gjordes då av dåvarande Legal Adviser som innebar att man lade mer fokus på artikel 3.1 i ILO:s stadga. Omtolkningen innebär att arbetstagardelegaten ska representera ”the workpeople” i medlemsstaterna. Som en konsekvens måste man således kunna visa att någon form av val skett bland arbetstagarare innan regeringen utsett arbetstagardelegaten. När Myanmar/Burma år 2003 var uppe för femte året i rad för att man nu utsett en personalchef vid ett textilföretag, blev vi denna gång överens i Fullmaktskommittén om att rekommendera ett ogiltigförklarande av arbetstagardelegatens rösträtt. Tyvärr drog militärjuntan i det läget tillbaka ackrediteringen för att slippa en omröstning i plenarförsamlingen – visserligen en framgång i sig - men en ”fällning” i plenarförsamlingen hade inneburit att en tidigare praxis återigen hade bekräftats. Inom arbetstagargruppen har vi kunnat utesluta ”fejlkade” arbetstagardelegater från våra interna möten då de försvagar vår grupp.

3.5 ILO:s deklarationer

Ur arbetstagsarsynpunkt har ryggmärgsreaktionen nästan alltid varit att sträva efter bindande regler pga vetskapen om hur arbetstagare far illa och utnyttjas runt om i världen och ofta med obefintligt arbetarskydd. Därför har det handlat om att försöka binda upp regeringar på minimiåtaganden gentemot arbetstagare om möjligt genom konventioner. Men även icke-bindande fundamentala ILO-deklarationer kan ha en positiv inverkan – om de understöds aktivt av ILO:s arbetsbyrå och ses som relevanta av medlemsstaterna och de sociala parterna.

ILO:s centrala deklarationer har fått en ytterst hög legitimitet. Detta gäller främst Philadephideklaration från 1944 som kom att inarbetas i ILO:s stadga. Det är här man återfinner de klassiska deviserna om att en varaktig fred endast kan uppnås om den baseras på social rättvisa, att arbete inte är en handelsvara, att fattigdom någons hotar välfärden överallt, att människor har rätt att söka ett bättre liv och att det ingår i ILO:s mandat att granska all ekonomisk och finansiell politik om det bidrar till social rättvisa.

1977 antogs ILO:s trepartiska deklaration om principer för multinationella företag och social politik. Deklarationen kompletterades både år 2000 och 2006 och reviderades i mars 2017. Denna deklaration är det enda globala instrumentet med riktlinjer och rekommendationer utarbetade av ILO:s tre parter riktade till multinationella företag, till regeringarna i de länder som de multinationella företagen verkar i och kommer ifrån samt till arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer. Deklarationens principer baseras på ILO:s normer.

Antagandet år 1998 av ILO:s deklaration om grundläggande principer och rättigheter i arbetslivet (ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work) innebär att man lade fast vad som skulle anses som de grundläggande mänskliga rättigheterna i arbetslivet som alla medlemsstater skulle respektera.⁸ Detta ska ses mot bakgrund av den då pågående diskussionen om en socialklausul skulle införas eller inte i den globala handeln och i världshandelsorganisationen WTO som bildats 1995. Någon socialklausul kom aldrig att införas, utan istället utarbetades det inom ILO vad som kom att etableras som de grundläggande ILO-konventionerna i arbetslivet dvs ILO:s kärnkonventioner. Detta baserades på ILO-konventioner som redan tidigare hade kategoriserats som regleringar om mänskliga rättigheter dvs frånvaro av slav- och tvångsarbete, av diskriminering samt att kränkningar av den fria förenings- och förhandlingsrätten inte var acceptabelt. Men nu kom även frågan om barnarbete att

8 Det gäller ILO:s konventioner om den fria förenings- och förhandlingsrätten (87 och 98), om slav- och tvångsarbete (29 och 105), om diskriminering (100 och 111) samt om barnarbete (138 och 182).

få samma status. Detta var inte givet då ett antal regeringar hävdade att barnarbete enbart var ett uttryck för fattigdom och inte handlade om brist på politisk vilja. Men det var en mycket stor framgång att barnarbetsfrågan kom att inkluderas i denna deklaration.

Det som gjorde arbetet med denna deklaration helt unikt var att arbetsgivar- och arbetstagersidan i slutändan blev helt eniga mycket tack vare de informella diskussioner som initierades och leddes av Kari Tapiola på ILO:s arbetsbyrå. Konflikten fanns istället mellan olika regeringar och där vissa ambassadörer under arbetskonferensen trodde att det räckte att man förhandlade med varandra som vanligt ute i korridorerna utan hänsyn till de sociala parterna. Titeln på deklarationen avspeglade också en kompromiss mellan parterna då arbetsgivarna föredrog att tala om principer medan arbetstagarna ville tala i termer av rättigheter. Som arbetstagare ville vi ha en liknande övervakningsmekanism avseende slav- och tvångsarbete, diskriminering och barnarbete som redan var etablerat när det gällde kränkningar av den fria förenings- och förhandlingsrätten. Föreningsfrihetskommittén (CFA) granskade anmälningar mot alla medlemsstater oavsett ratifikation eller inte av de relevanta ILO-konventionerna. Detta lyckades inte utan kompromissen blev att länder som inte ratificerat alla åtta konventioner ålades att rapportera årligen till ILO på dessa sakområden (Annual Reviews).

Antagandet av denna deklaration i plenarförsamlingen på den sista dagen under arbetskonferensen blev dramatisk. Arbetet i kommittén hade skett på basis av konsensusförfarande. Men när denna deklaration skulle antas av hela plenarförsamlingen (och som de flesta antog skulle ske med konsensus) begärde Egyptens arbetsmarknadsminister på sin sista dag som vald ordförande för ILO:s styrelse en omröstning. Läget blev delvis kaotiskt då många redan lämnat konferensen för hemfärd. I slutändan antogs ändå denna ILO-deklaration med 273 jaröster, ingen nejöst men 48 som avstod. Då quorum var 264 röster antogs deklarationen med enbart nio rösters övervikt. I detta skamliga kuppörsök att stoppa antagandet av deklarationen genom att avstå från att rösta deltog 19 regeringar⁹ samt enstaka arbetsgivar- och arbetstagarrepresentanter med största sannolikhet beordrade av sina regeringar.

9 Dessa regeringar var Bahrain, Egypten, Indonesien, Kuwait, Libanon, Malaysia, Mauritien, Myanmar, Mexico, Oman, Pakistan, Peru, Qatar, Saudiarabien, Singapore, Sudan, Syrien, Förenade Arabemiraten och Vietnam.

År 1999 antogs konvention nr 182 om de värsta formerna av barnarbete.¹⁰ Den konventionen liksom konventionen (nr 138) om minimiålder, 1973, kom att ingå i ILO-deklarationen. Konvention nr 182 blev i allra högsta grad politisk och många regeringar ville synas som främsta företrädare i kampen mot barnarbete. I ILO:s mötesrum där styrelsen sammanträdde satte man upp anslagstavlor som visade vilka länder som ratificerat konventionen allt eftersom ratifikationer skedde. Sverige, som oftast var bland de första att ratificera nya konventioner, hamnade här på 70:e plats i ratifikationslistan. Skälet var att det visade sig att det fanns ett svenskt ratifikationshinder. Det var nämligen inte straffbart att utnyttja ungdomar mellan 16 – 18 år för pornografi om de ställde upp frivilligt och konvention 182 satte här upp en gräns på 18 år. Det pågick en utredning i Sverige om att olagligförklara detta (vilket sen skedde) – men Justitiedepartementet lät sig inte bevakas i ratifikationsfrågan - trots vårt argument att Sveriges åtagande efter en ratifikation gällde först efter ett år och att det fanns en samlad politisk enighet om denna lagändring. Konventionen om värsta former av barnarbete har nu blivit historisk när den som första ILO-konvention den 4 augusti 2020 hade ratificerats av samtliga 187 medlemsstater.

Tio år senare 2008 antogs ILO:s deklaration om social rättvisa för en rättvis globalisering ("ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation"). Den var också viktig ur arbetstagsarsynpunkt inte minst för att den lyfte fram den centrala betydelsen av den fria förenings- och förhandlingsrätten:

Kap. 1. A "(iv) respektera, främja och förverkliga de grundläggande principer och rättigheter i arbetslivet, vilka är särskilt betydelsefulla både som rättigheter och som villkor som är nödvändiga för ett fullständigt genomförande av alla strategiska mål,¹¹ varvid bör märkas:

Att föreningsfrihet och ett faktiskt erkännande av rätten att förhandla kollektivt är särskilt viktiga för att uppnå de fyra strategiska målen, och

Att brott mot de grundläggande principerna och rättigheterna i arbetslivet inte kan åberopas eller på annat sätt användas som en legitim komparativ fördel, och att arbetsnormer inte bör användas i protektionistiskt handelssyfte."

10 Titeln Worst Forms of Child Labour föreslogs av den svenske regeringsrepresentanten Bengt Lidal.

11 Dessa strategiska mål är de som ingår i begreppet Decent Work – employment, social protection, social dialogue and rights at work.

Dessutom uppmanades medlemsstaterna att se över möjligheten att ratificera och implementera ILO:s konventioner och särskilt de åtta grundläggande MR-konventionerna (kärnkonventionerna) samt de fyra prioriterade konventionerna om trepartism (nr 144), sysselsättning (nr 122) och yrkesinspektion (nr 81 samt nr 129).¹²

År 2019, i samband med ILO:s 100-årsjubileum, antogs ”ILO:s hundraårsdeklaration för framtidens arbetsliv” som återspeglade rekommendationer gjorda av ”The Global Commission on the Future of Work”. Antagandet av denna deklaration var en framgång och visade att ILO:s tre parter fortfarande kunde enas politiskt om vägen framåt – trots att arbetet gjordes enbart under två veckor vid en ett-årsbehandling och med ca 400 ändringsförslag! Tiden lär visa vilket genomslag denna deklaration kommer att få.

2

4 ILO:s styrelse (Governing Body)

4.1 ILO:s normarbete

ILO har till dags dato antagit 190 konventioner. I början av 1990-talet uppstod en intensiv diskussion i ILO:s styrelse där arbetsgiversidan och ett antal regeringar började ifrågasätta ILO:s normsättningssystem och krävde en översyn. Argument som fördes fram var bl a att konventionerna var för avancerade eller för detaljerade alternativt för oprecisa eller kontraproduktiva när det gällde ekonomisk tillväxt eller innebar en för stor rapporteringsbörda för regeringarna.

Någon egentlig analys skedde aldrig inom ILO om skälen till varför regeringarna inte ratificerade konventionerna i större utsträckning. Hade en sådan gjorts kunde man ha identifierat ett antal faktorer som påverkade medlemsstaters villighet att ratificera ILO:s konventioner. Dit hör politiska faktorer (diktatur, militärstyre); ekonomiska/sociala faktorer (global konkurrens om handel/investeringar), kulturella faktorer (t ex konfucian tradition) eller regionala faktorer (EU/ ASEAN/MERCOSUR/ AU m.fl.). Dessutom inverkar det om det finns fria arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer och en existerande social dialog, om det krävs trepartisk enighet nationellt, om det är en federal stat där arbetsmarknadsfrågor hanteras på delstatsnivå, om det medför ökade ekonomiska kostnader, om frågorna hanteras enbart via kollektivavtal, om ILO-byrån inte erbjuder tekniskt bistånd etc.

12 ILO:s deklaration om social rättvisa för en rättvis globalisering, II Metod för genomförande, B (iii). Texten i deklarationen är här enligt min mening lite svag med tanke på att det tidigare beslutats i ILO:s styrelse att målet är att alla medlemsstater ska ratificera samtliga dessa 12 konventioner.

År 1995 tillsatte ILO:s styrelse en arbetsgrupp (Working Party on the Policy of Revision of Labour Standards) som arbetade fram till 2002. Arbetet leddes av den franske regeringsrepresentanten Jean-Louis Cartier och innebar att man granskade alla ILO - konventioner och rekommendationer förutom de åtta grundläggande s k kärnkonventionerna och de fyra prioriterade konventionerna. Arbetet resulterade i:

att 71 konventioner och 71 rekommendationer ansågs up-to-date och skulle främjas

att 24 konventioner och 15 rekommendationer ansågs behöva revideras

att 55 konventioner och 68 rekommendationer ansågs föråldrade

att 37 konventioner och 16 rekommendationer ansågs behöva mer information

att 23 konventioner och 25 rekommendationer skulle bevaras oförändrade (status quo)

Det var endast ifråga om konvention nr 158 om ”Uppsägning av anställningsavtal på arbetsgivarens initiativ” och motsvarande rekommendation nr 166 som arbetsgivar- och arbetstagsidan inte kunde enas i Cartierarbetsgruppen. Vi på arbetstagsidan ansåg att denna konvention som ställde krav på saklig grund i samband med uppsägningar var så viktig att den skulle anses som up-to-date och främjas av ILO-byrån – medan arbetsgivarsidan ansåg att den borde revideras.¹³ I och med att ingen slutsats drogs kvarstod den tidigare klassificeringen som up-to-date vilket hade gjorts vid den föregående översynen (Ventejol Working Party, 1987). ILO-byrån har valt att redovisa dessa grundläggande instrument om anställningsskydd under rubriken ”inga slutsatser” – även om den tidigare klassificeringen som up-to-date formellt gäller ända fram till att ILO:s styrelse fattar ett annat beslut. Sverige är bundet av konvention nr 158 ända till slutet av år 2025.

Sedan dess har ett stort antal konventioner och rekommendationer rensats bort, vilket också legat i arbetstagararnas intresse. Det är ju också så att en uppdatering av gamla ILO-instrument i vissa fall kan vara lika värdefullt som att skapa nya. Dock fördröjdes arbetet under flera år, då vissa regeringar struntade i att ratificera tillägget till artikel 19 i ILO:s stadga som möjliggjorde avskaffandet av föråldrade konventioner. Idag finns en permanent struktur (SRM TWG - Standard Review Mechanism Tripartite Working Group) etablerad i ILO:s styrelse som behandlar frågor om eventuella behov av revidering av ILO:s normer.

13 Då arbetet baserades på principen om konsensus enades jag och arbetsgivararnas talesperson Funes de Rioja om att vi var eniga om att vi var oeniga i detta fall!

Antalet nya ILO-konventioner som antagits av arbetskonferenserna har successivt sjunkit under de senaste årtiondena. På 1990-talet antogs 13 nya konventioner, på 2000-talet sex konventioner och på 2010-talet bara två nya konventioner. De två senaste avsåg konvention nr 189 om Hushållsarbete (Domestic Workers) år 2011 och konvention nr 190 om Våld och trakasserier i arbetslivet (Violence and Harassment) år 2019.

4.2 Föreningsfrihetskommittén (Committee on Freedom of Association – CFA)

Denna kommitté upprättades i ILO efter ”beslut” i FN:s Ekonomiska och Sociala kommitté (ECOSOC) 1951. Detta innebar att anmälningar mot alla medlemsstater i ILO:s skulle granskas i denna kommitté även om man inte hade ratificerat de grundläggande ILO-konventionerna om arbetstagarnas- och arbetsgivarnas fria förenings- och förhandlingsrätt. Detta innebär att kommittén behandlar anmälningar mot länder som inte ratificerat konventionerna nr 87 och 98 exempelvis Kina och USA. Grunden är här att själva medlemskapet i ILO för en medlemsstat kräver respekt för föreningsfriheten.

Kommittén består av nio ordinarie ledamöter. Regerings-, arbetsgivar- och arbetstagar- sidan utser sina respektive tre representanter. Därtill kommer lika många suppleanter. Arbetstagar- och arbetsgivarrepresentanterna utses bland sina valda ledamöter i ILO:s styrelse. Regeringarna som ingår i ILO:s styrelse har större frihet att utse vem som ska sitta i CFA pga att det är regeringarna som väljs att ingå i styrelsen och inte enskilda namngivna representanter. Ledamöterna i CFA sitter i personlig kapacitet, vilket alltid efterlevts från arbetsgivar- och arbetstagar- sidan. Däremot har detta inte alltid respekterats på regeringssidan då man ibland skickat en ersättare från ambassaden istället för den som utsetts - vilket naturligtvis inte fungerar. De nordiska regeringarna har här agerat exemplariskt och alltid kommit med samma anmälda representant.

Kommittén har en s k kvasi-juridisk funktion. Det innebär att man gör en bedömning i de anmälda fallen om föreningsfrihetskränkningar mot ILO:s konventioner/principer ägt rum och håller (enbart) regeringarna ansvariga om så skett. Kommittén ger också råd till regeringar och parterna på arbetsmarknaden om hur de borde agera för att lösa konflikterna nationellt. ILO-byrån medverkar här också genom att erbjuda tekniskt bistånd, vilket förstås är avhängigt om regeringen ifråga accepterar detta. CFA är kanske det närmaste man kommer en (potentiell) internationell arbetsdomstol i dagsläget, fast med en begränsning till den fria förenings- och förhandlingsrätten.

Föreningsfrihetskommittén (CFA) har under åren präglats av stort deltagande av nordiska arbetstagarrepresentanter som då suttit i ILO:s styrelse. Här satt exempelvis Kari Tapiola, Ulf Edström, Trine -Lise Sundnes, Jens Erik Ohrt och nu Magnus Norddahl. Antagligen beror detta på det faktum att de nordiska länderna ofta haft ett gott anseende i ILO-sammanhang och i den internationella fackföreningsrörelsen när det gäller fungerande relationer mellan arbetsmarknadens parter. Sen är det ett faktum att vi i den nordiska fackföreningsrörelsen medvetet strävat efter att få bli representerad i denna kommitté även med en tanke att kunna förklara/värna den kollektivavtalsbaserade modellen för arbetsmarknadsreglering.

4.3 Unika beslut om sanktioner mot Burma/Myanmar

I juni 1996 gjorde 25 arbetstagardelegater (däribland den svenske arbetstagardelegaten) en anmälan mot Burma/Myanmar enligt artikel 26 i ILO:s stadga.¹⁴ Anmälan gällde det mångåriga och systematiska användandet av slav- och tvångsarbete, som var ett brott mot konvention nr 29 som Burma hade ratificerat redan 1955. En undersökningskommission tillsattes av ILO:s styrelse. Den vägrades tillträde, men påvisade ett systematiskt bruk från militären av tvångsarbete och sexuella övergrepp, misshandel, mord och användning av civila för att med sina kroppar ”rensa” minfält. Eftersom militärjuntan vägrade att följa kommissionens rekommendationer, beslöt ILO:s arbetskonferens 1999 att upphöra med allt tekniskt samarbete bortsett från sådant som skulle leda till avskaffandet av tvångsarbetet. ILO:s arbetskonferens ställde i juni 2000 ett ultimatum om att ett antal åtgärder måste vidtas. Vid ILO:s styrelsemöte den 16 november beslöts på basis av artikel 33 i ILO:s stadga att kräva internationella sanktioner, då militärjuntan inte uppfyllde de krav som ställts.¹⁵ Således begärde man att FN:s Ekonomiska och Sociala Kommitté och andra FN-organ och internationella organisationer skulle vidta åtgärder och se över samarbetet med Burma. Dessutom begärde man att samtliga regeringar, arbetsgivarorganisationer och fackliga organisationer i de 175 medlemsstater som då var medlemmar i ILO skulle vidta åtgärder mot Burma och rapportera tillbaka till ILO om vidtagna åtgärder – vilket också gjordes från svenskt fackligt håll. Detta beslut i ILO:s styrelse torde vara unikt, då det dels uppmanade till sanktioner mot en medlemsstat dels direkt uppmanade arbetsmarknadens parter att vidta egna åtgärder!

14 Som officiellt utsedd arbetstagar- eller arbetsgivardelegat vid ILO:s arbetskonferenser har man under själva arbetskonferensen rätt att göra en anmälan enligt artikel 26. Detta är den yttersta formen av anmälan som syftar till tillsättandet av en s k undersökningskommission bestående av oberoende högt kvalificerade jurister. En sådan undersökningskommission har bara tillsatts vid tretton tillfällen i ILO:s historia sedan 1919 och då handlat om grova brott mot ILO:s regelverk.

15 Enbart fyra regeringar i ILO:s styrelse motsatte sig detta beslut (Malaysia, Kina, Indien och Ryssland).

4.4 Flera ”anmälningar” till ILO mot Sverige

Ett flertal anmälningar mot Sverige gjordes i början av 1990-talet. Arbetsgivaranmälan 1991 var riktad emot den lagändring, den s.k. Lex Britannia, som gjorts tidigare av den socialdemokratiska regeringen och som blev uppkallad efter det fartyg som var berört i denna arbetsmarknadskonflikt som ytterst handlade om rätten att vidta internationella sympatiåtgärder. När den borgerliga regeringen tillträdde hösten 1991 hade man på sin agenda ett antal reformförslag på arbetsmarknaden som i vissa fall skulle innebära att man kom i konflikt med ILO-konventioner som var ratificerade av Sverige. Detta resulterade också i anmälningar från arbetstagsarsidan om försämringen i arbetsskadeersättningen och om ingrepp i kollektivavtal om prov- och visstidsanställningar. Det blev något av ett uppvaknande när det gick upp för arbetsgivarna att ratificerade ILO-konventioner i vissa fall gjorde det svårare att genomföra de reformer man ville se och ett uppvaknande för oss på arbetstagsarsidan när vi insåg att ILO:s konventioner, som alltid betraktats som i huvudsak angelägna för mindre utvecklade länder, nu även visade sig vara högst relevanta i en svensk kontext.

Arbetstagsarsidan i den svenska ILO-kommittén beslöt att komma med egna förslag att sättas på ILO-kommitténs dagordning om en förnyad granskning av relevanta ILO-konventioner som Sverige inte hade ratificerat. Dit hörde bl a på förslag av TCO (Keth Thapper) konvention 94 om ”Arbetsklausuler i kontrakt där offentlig myndighet är part”.

Från svenskt arbetsgivarhåll agerade man även för en omprövning av hela normsystemet i ILO. Man hade också låtit ILO:s generaldirektör Michel Hansenne få veta att om inga förändringar gjordes var frågan öppen om man skulle stanna kvar i ILO-arbetet. ”Att man i ILO skall sätta upp en minimistandard för hela världen som sedan direkt leder till problem i de mest utvecklade som Sverige är helt enkelt orimligt.”¹⁶

Nedan beskrivs anmälningar mot Sverige under de senaste 30 åren, vad det handlat om, vilken del i ILO:s övervakningsmaskineri som behandlat frågan och vad som blev ILO:s utslag.

1991 gjorde den svenske arbetsgivardelegaten Johan von Holten under den pågående arbetskonferensen en anmälan mot Sverige enligt artikel 26 i ILO:s stadga pga införandet av den s k Lex Britannia. Denna lagändring skulle enligt anmälan, genom ändringar i den svenska Medbestämmandelagen, innebära ett brott mot ILO-konventionerna nr 87, 98 och 147 (miniminormer i handelsfartyg). Denna anmälan enligt artikel 26 ledde inte till att någon undersökningskommission tillsattes av ILO:s styrelse.

16 Brev från Ulf Laurin (SAF) daterat 28 maj 1993 till den svenske arbetsmarknadsministern Börje Hörnlund.

TCO lämnade år 1991 kommentarer till ILO:s Expertkommitté angående den i Sverige genomförda försämringen i sjukersättningen som man ansåg var ett ingrepp i den fria förhandlingsrätten (konvention nr 98) då den begränsade möjligheten att träffa kollektivavtal om sjuklön över en viss nivå. ILO:s Expertkommitté (CEACR) bedömde att Sverige inte bröt mot någon konvention, men däremot kritiserades regeringen för att man hotat med lagstiftning.¹⁷ Vid behandlingen i Tillämpningskommittén under arbetskonferensen 1993 blev slutsatsen att man uppmanade den svenska regeringen att genom dialog försöka förmå de sociala parterna att frivilligt ta hänsyn till större ekonomiska och sociala överväganden.

År 1993 gjorde LO, TCO och FFI (Fria Fackföreningsinternationalen) en anmälan mot Sverige enligt artikel 24 för brott mot ILO:s konvention nr 121 om arbetsskadeersättning.¹⁸ Anmälan gällde dels införandet av en karensdag och dels införandet av en snävare definition av begreppet arbetsskada samt vidare att bevisbördan lades på arbetstagaren och att de yrkessjukdomar som fanns upptagna i konventionen inte längre garanterades. I utslaget från Expertkommittén (CEACR) ”fölldes ” Sverige pga införandet av karensdagen, då ett sådant undantag skulle ha gjorts redan i samband med ratificeringen. Dessutom begärdes information och statistik om arbetsskadefall och skäl till förvägrad ersättning.

I februari 1994 gjorde LO, TCO och FFI (Fria Fackföreningsinternationalen) återigen en artikel 24 – anmälan. Denna anmälan hanterades av föreningsfrihetskommittén (CFA) då det handlade om ingrepp i den fria förhandlingsrätten (konvention nr 98) och om främjande av kollektivavtal (konvention nr 154). Bakgrunden var regeringens beslut att, i samband med att man via lagstiftning förlängde den maximala tidsgränsen för prov- och visstidsanställningar från sex till tolv månader, dessutom undanröjde alla kollektivavtal som innehöll kortare tidsperioder. Vid ILO:s styrelsemöte den 25 juni 1994 behandlades CFA:s rapport och anmälan mot Sverige (fall 1760) och styrelsen uppmanade Sverige att ändra den införda lagstiftningen som upphävde existerande kollektivavtal om prov- och visstidsanställning och att den svenska regeringen i fortsättningen inte skulle ändra existerande kollektivavtal via lagstiftning.

17 Den svenska regeringen kritiserades inte i detta fall pga att det inte fanns något formellt lagstadgat förbud mot innehåll i träffade kollektivavtal. Däremot innebar den nya regleringen att innehållet i kollektivavtalen på tjänstemannasidan i praktiken urholkades genom att statsbidraget minskades i motsvarande mån.

18 En likadan anmälan gjordes för redan på hösten 1982 av LO, TCO och FFI, men pga regeringsbytet i Sverige infördes ingen karensdag i arbetsskadeförsäkringen och som var den huvudsakliga grunden för anmälan av Sverige till ILO. Därför beslöt ILO:s styrelse i mars 1983 att avsluta detta ärende.

I maj 2001 antog riksdagen en lagändring som innebar att en arbetstagarare har rätt att kvarstå i anställningen till 67 års ålder. Lagändringen innebar samtidigt att det blev förbjudet att från 1 september 2001 träffa kollektivavtal om skyldighet att lämna anställningen före 67 års ålder och att avtal som ingåtts före detta datum maximalt gällde till utgången av år 2002. På grund av detta gjorde LO och TCO i november 2001 återigen en anmälan ang. ingrepp i den fria förhandlingsrätten (konvention nr 98) och främjandet av kollektivavtal (konvention nr 154). Denna anmälan behandlades därefter i CFA (fall 2171) och ILO:s styrelse kritiserade i mars 2003 Sverige återigen för ingreppet i den fria förhandlingsrätten. Styrelsen krävde att existerande kollektivavtal om avgångsskyldighet skulle fortsätta att gälla även efter 31 december 2002. Regeringen uppmanades också att konsultera parterna för att nå en lösning som inte inskränkte i rätten att förhandla kollektivt. I sammanhanget är det värt att notera att både LO, TCO och Svenskt Näringsliv var emot denna lagändring och att ILO-kommittén ansåg att den inte var förenligt med nämnda ILO-konventioner (även Lagrådet ansåg det tveksamt om lagstiftningsåtgärden var förenlig med dessa ILO-konventioner).

I augusti 2010 skickade LO och TCO in kommentarer till ILO:s Expertkommitté (CEACR) med anledning av det s k Laval-fallet. Bakgrunden var att Arbetsdomstolen (AD) i september 2005 skickat frågor till EU-domstolen som i sitt svar (förhandsavgörande) ansåg att de svenska fackföreningarnas stridsåtgärder för att få till stånd ett svenskt kollektivavtal med det lettiska företaget Laval år 2004 inte var förenligt med friheten att tillhandahålla tjänster och att EU:s utstationeringsdirektiv enbart ställde krav på minimilön och en kärna av anställningsvillkor. I december 2009 dömde AD (med fyra röster mot tre) att Byggnadsarbetareförbundet och Elektrikerförbundet skulle betala 265 000 euro i skadestånd till Laval och bolagets rättegångskostnader – trots att stridsåtgärder var lagliga i Sverige när de genomfördes. I april 2010 infördes också ny lagstiftning som innebar att svenska fackföreningar kunde begära normala svenska kollektivavtal enbart av svenska företag och inte av företag från EU eller tredje land. I sin rapport 2012 ansåg ILO:s Expertkommitté att det var fel att utdöma böter för legitima stridsåtgärder och att berörda fackföreningar skulle kompenseras (har till dags dato ännu inte skett). Dessutom ansåg man att strejkrätten inte kunde begränsas med hänvisning till friheten att tillhandahålla tjänster, att det var fel att begränsa fackföreningarnas möjlighet att agera utöver minimivillkoren i utstationeringsdirektivet och att fackföreningarna inte kunde vidta stridsåtgärder även om man hade organiserat medlemmar på företaget.

5 Det fackliga ILO - samarbetet utvecklas i Sverige

LO grundades 1898 och var den enda fackliga centralorganisationen i Sverige under flera decennier, vilket förstås avspeglas i representationen i ILO:s styrelse. Tjänstemannaorganisationen TCO bildades 1944 och till skillnad mot i en del andra länder resulterade det inte i ett ”organisationskrig”. De nordiska länderna är här unika i en internationell jämförelse, då förbunden som ingår i våra fackliga centralorganisationer organiserar arbetstagare främst på basis om man är arbetare, tjänsteman eller akademiker och är inte avhängigt exempelvis religiös tillhörighet eller dylikt.¹⁹

Relationen mellan LO och TCO på det internationella området har genom åren präglats av stor sammanhållning och enighet. Uno Westerlund beskrev exempelvis förhållandet på följande sätt:

”Mellan TCO och LO har det goda samarbetet lång tradition. Sålunda konstaterade Otto Nordenskiöld i skriften Förhållandet LO-TCO från 1972 att samarbetet mellan LO och TCO varit ”i stort sett friktionsfritt” och att LO i internationella sammanhang tenderat att ”helt bortse från nationella motsättningar.”²⁰

Saco begärde 1 september 1994 att få bli representerad i den svenska ILO-kommittén med en ordinarie ledamot och en suppleant. Detta berättigade önskemål om att bli representerad i ILO-kommittén blev föremål för en diskussion inom ILO-kommittén där en mindre arbetsgrupp tillsattes. På arbetstagsidan ingick från LO Ulf Edström och från TCO Keth Thapper, på arbetsgivarsidan SAF (Svenska Arbetsgivareföreningen) och Landstingsförbundet. En regeringsrepresentant tillsattes som ordförande.²¹ Sammansättningen på arbetstagsidan i ILO-kommittén var då att LO hade två ordinarie- och två suppleantplatser (varav två förbundsrepresentanter) och TCO en ordinarie- och en suppleantplats. Slutresultatet blev att TCO ställde krav på att LO borde avstå från en av sina suppleantplatser. Det visade sig också att både regerings- och arbetsgivarsidan av olika skäl inte ville ha en utvidgning av antalet ledamöter i ILO-kommittén. Frågan var uppe i LO:s styrelse (Landssekreterariatet) den 18 december 1995 och som efter föredragning utan invändningar gick med på denna neddragning i LO:s representation i ILO-kommittén för att ge Saco representation i ILO-kommittén.²²

19 Inom ILO använder man begreppet ”worker” för alla arbetstagare oavsett om man är arbetare, tjänsteman eller akademiker. Dessutom är ILO:s begrepp bredare då det även innefattar ”self-employed workers” där man inte har en anställning i botten.

20 Se Uno Westerlund (2011): En glansfull framtid (Ur TCO:s historia 1944 – 2010), sid 165 - 166.

21 Keth Thapper representerade vid den tiden TCO. Senare kom hon att representera LO i ILO-kommittén.

22 Bidragande till LO:s positiva hållning var att Saco beslutat sig för att söka medlemskap i NFS, EFS, TUAC samt FFI och där man tidigare som enda nordiska akademikerorganisation stått utanför detta fackliga samarbete.

Det finns här en historisk parallell. År 1962 bereddes TCO plats i ILO-kommittén genom att LO avstod en suppleantplats. Först år 1974 utvidgades antalet ledamöter så att TCO (och även de kommunala arbetsgivarna) fick en ordinarie plats.

Detta goda samarbete och förhållningssätt mellan de fackliga centralorganisationerna i Sverige har fortsatt genom alla år, även efter att Saco trädde in på den internationella fackliga arenan. Detta samarbete baseras förstås på en insikt hos berörda organisationer om att de olika uppfattningar man kan ha i enskilda sakfrågor nationellt förbleknar i jämförelse med de stora konfliktfrågor och utmaningar som existerar på den globala arbetsmarknaden och som särskilt tydligt kommer fram i ILO-sammanhang. De svenska arbetstagardelegationerna vid ILO:s arbetskonferenser har således genomgående präglats av god sammanhållning, då man haft en gemensam arbetsuppgift att utföra oavsett organisationstillhörighet, vilket naturligtvis har varit en styrka.

2

6 Arbetet i den svenska ILO-kommittén

Den svenska ILO-kommittén är kanske den äldsta i världen. 1927 bildades en trepartisk delegation för socialpolitiskt samarbete och som efter år 1962 kallades ILO-kommittén och är en egen myndighet.

ILO:s 285e styrelsemöte ajournerades den 19 november 2002 för lanseringen av en ny ratifikationskampanj för universell ratifikation av konvention nr 144 som just handlar om trepartiskt samråd i ILO-frågor och upprättandet av trepartiska ILO-kommittéer. Till detta möte var den svenska regeringsrepresentanten kanslirådet Kerstin Wiklund och Sydafrikas arbetsmarknadsminister Mr. Mdladlana särskilt inbjudna att hålla anföranden för att visa på både mångårig och nyskapad trepartsrepresentation som bästa exempel. Detta var förstås ett erkännande av Sverige som föregångsland när det gällde en fungerande trepartisk social dialog. Sedan bör man hålla i minnet att många länder i EU har så ekonomiska och sociala kommittéer – men inte Sverige. Detta gör att den svenska ILO-kommittén därför blir särskilt viktig som ett forum för en permanent trepartisk dialog på svensk arbetsmarknad.

Om ambitionen är att ILO:s medlemsstater seriöst ska pröva möjligheten att ratificera ILO:s konventioner räcker det tyvärr sällan med att enbart lita på regeringarnas välvilja – utan det krävs att fackföreningarna och arbetsgivarnas organisationer kan ha en fungerande social dialog inom vilken de kan ställa krav på sin regering. En genuin trepartisk dialog som syftar till överenskommelser och samförstånd och där nödvändiga kompromisser ibland måste göras, kan aldrig äga rum om inte de mest representativa parterna på arbetsmarknaden kan mötas med regeringen i direkta samtal. Att bara

få skicka brev med synpunkter, som kanske direkt hamnar i papperskorgen, leder inte i sig till samförstånd. Därför är konvention nr 144 om samråd på trepartsbasis (ILO:s normer) och med inrättandet av trepartiskt sammansatta ILO-kommittéer på nationell nivå av yttersta vikt och nödvändigheten av en ratifikation världen över har varit ett återkommande tema i plenartal genom årens lopp från den svenska arbetstagardelegaten.²³ Man har också enats i ILO:s styrelse om att konvention nr 144 tillhör en av fyra prioriterade ILO-konventioner. Dessa konventioner, som går utöver ILO:s grundläggande konventioner om mänskliga rättigheter i arbetslivet (ILO:s kärnkonventioner) innefattade här även konventionerna om sysselsättning (konvention nr 122) och yrkesinspektion (konventioner nr 81 och 129).

Den svenska ILO-kommittén har genom årens lopp generellt sett fungerat mycket tillfredsställande. Till och från har naturligtvis meningsmotsättningar uppstått där det nästan alltid handlat om olika syn mellan parterna på behovet av nya ILO-instrument och om det i så fall ska handla om bindande åtaganden i form av konventioner och/eller icke-bindande åtaganden i form av rekommendationer. I slutändan av normprocessen blir frågan om regeringen, inom de tidsgränser som finns på 12 eller 18 månader, i sitt förslag till riksdagen föreslår en ratifikation av en ny ILO-konvention eller inte. Här har det naturligtvis varit viktigt för parterna att försöka få regeringen på sin sida.

Men det finns också exempel på när parterna har uppträtt gemensamt gentemot regeringen. Detta gällde exempelvis frågan om ILO:s konvention nr 169 om Urbefolkningar och som antogs av arbetskonferensen 1989. Här handlade det om en revidering av ILO:s konvention nr 107 från 1957 om ”Skydd för och integration av infödda folkgrupper i självstyrande länder”. Konvention nr 169 var föremål för en sedvanlig tvåårsbehandling vid arbetskonferenserna 1988 och 1989. Här hade man enats på förhand mellan arbetsgivar- och arbetstagar sidan i Sverige om att inte delta i kommittéarbetet under dessa arbetskonferenser och inte heller avge yttranden – något som antagligen var unikt sett ur ett svenskt historiskt perspektiv. Skälet som angavs var främst att detta till övervägande del handlade om frågor som inte hante-rades av arbetsmarknadens parter och att ev. frågor om diskriminering i arbetslivet redan täcktes av andra ILO-konventioner. Det faktum att ILO antagit en konvention på området 1957 ansågs inte räcka som argument för att upprepa arbetet igen. Med tanke på diskussionen i Sverige om konvention nr 169 är det viktigt att här betona att överenskommelsen mellan parterna om att avstå från deltagande inte handlade

23 Enligt min mening kanske detta borde ingå som ett krav på medlemskap i ILO – då trepartismen måste fungera och respekteras inte bara vid möten i Genève utan även på nationell nivå. Visserligen förutsätter ILO:s konstitution att alla medlemsstater tillämpar trepartism nationellt, men så är inte alltid fallet i praktiken.

om ett ställningstagande för eller emot urbefolkningars rättigheter, utan att dessa frågor istället borde hanteras på andra mer relevanta ställen inom FN-systemet. Detta hindrade dock inte de svenska arbetstagar- och arbetsgivardelegaterna från att vid omröstningen i plenarförsamlingen 1989 ge sitt bifall till konventionen. Orsaken var att om man avstått eller röstat nej hade man kanske bidragit till att denna reviderade konvention aldrig hade antagits.

Arbetstagsidan satte frågan om en svensk ratifikation av ILO:s konvention nr 94 på ILO-kommitténs dagordning i början av 1990-talet. Denna konvention från 1949 som handlade om arbetsklausuler i kontrakt där offentlig myndighet är part, ratificerades aldrig av Sverige när det begav sig på 1950-talet för att det då ansågs, även av LO, som onödigt och att det t ex skulle innebära krav på uppsättande av information på arbetsplatser. Denna konvention från 1949 ska förstås här ses i sitt historiska sammanhang och kopplingen till antagandet av de grundläggande konventionerna om den fria förenings- och förhandlingsrätten nr 87 (1948) och nr 98 (1949). Syftet bakom konventionen var att säkerställa att inte offentlig upphandling skulle medverka till ”social dumpning”, utan att löner och villkor för arbetstagare här skulle vara åtminstone likvärdiga med de som existerade lokalt inom branschen. Diskussionen om en svensk ratifikation av denna ILO-konvention har därefter pågått i nu snart 30 år. Politiskt sett har den begravts i utredningar, varit föremål både för diverse politiska utspel och rekommendationer i riksdagen - men utan något som helst resultat. Ett stående argument emot en svensk ratifikation av denna konvention har varit att det skulle strida mot EU:s regler – något som helt enkelt inte är sant. Om så vore fallet, hade EU-kommissionen förstås redan för länge sedan agerat mot de EU-länder som varit och idag är bundna genom tidigare ratifikationer för att förmå dem att säga upp sin ratifikation. ILO:s konvention nr 94 har ratificerats av 63 länder, däribland Belgien, Bulgarien, Danmark, Finland, Frankrike, Italien, Nederländerna, Norge, Spanien och Österrike.²⁴ Tyvärr har, enligt min personliga mening, våra politiska beslutsfattare i regeringsställning oavsett politisk färg, hittills valt att inte redovisa det egentliga skälet till varför de anser att Sverige inte kan ratificera denna konvention – utan istället envetet hävdad att det vore oförenligt med EU:s regler. Priset för underlåtenheten hos våra beslutsfattare att på allvar pröva frågan om en svensk ratifikation av konventionen när den väcktes på nytt i ILO-kommittén i början på 1990-talet visade sig när Laval-fallet uppstod, som aldrig ens hade kunnat uppstå om Sverige hade ratificerat denna konvention, då det här handlade om offentlig upphandling. Arbetstagarna och dess fackföreningar i EU-länderna påverkades naturligtvis också negativt av det överraskande utslaget i Laval-målet i EU-domstolen. Det har tagit många år att politiskt försöka återställa vilka rättigheter som ska gälla för utstationerade arbetstagare i EU.

24 Danmark återopade denna konvention i samband med byggandet av Öresundsbron.

Det som framförallt gjort den svenska ILO-kommittén helt unik i ett internationellt perspektiv är att den som egen myndighet är remissinstans och granskar och yttrar sig över alla relevanta förslag som kommer från olika utredningar, promemorior, betänkanden, förslag från Europeiska kommissionen m.fl. och som är relevanta ur arbetsmarknadssynpunkt. Härigenom sker en trepartisk granskning av ILO-kommittén om och i vilken utsträckning lagda förslag överensstämmer med ILO:s konventioner och särskilt med de som Sverige har ratificerat och är bunden av. Detta innebär att den svenska regeringen därmed säkerställer att inte riksdagen pga bristande kunskap tar beslut som i efterhand kan visa sig strida mot gjorda åtaganden och som i värsta fall kan leda till att man blir anmäld och kanske fälld i ILO:s övervakningsorgan. För att ILO-kommitténs yttranden ska ses som relevanta krävs förstås att yttrandena inte blir ”politiserade” utan ska vara så sakligt korrekta som möjligt – vilket ställer krav på att alla ledamöter från regerings-, arbetstagar- och arbetsgivarsidan agerar på ett så objektivt och ärligt sätt som möjligt. Ett bra exempel på detta var när Kommunikationsdepartementet år 1992 föreslog införandet av ett svenskt internationellt register om bekvämlighetsflagg för fartyg och där ILO-kommittén enhälligt ansåg att det torde strida mot Sveriges åtaganden gentemot ILO, då man visste att Danmark redan blivit ”fälld” för sitt internationella bekvämlighetsflaggade fartygsregister. Detta enhälliga yttrande gjordes trots att både regeringen och arbetsgivarsidan då var för införandet av ett sådant system i Sverige. Även frågan om Sverige skulle ratificera ILO:s konvention nr 173 (1992) om ”Skydd av arbetstagares fordran i händelse av arbetsgivarens insolvens” är ett exempel där arbetstagsarsidan i ILO-kommittén till slut insåg att man inte kunde rekommendera en svensk ratifikation.

Det ett sorgligt faktum att än idag har många av alla dessa ”utredningsförslag” som presenteras inte beaktat ILO:s konventioner, utan det blir ILO-kommittén som ständigt får påminna om dessa. Ofta brister det i utformningen av utredningsdirektiven. Under årtiondens lopp har ordföranden i ILO-kommittén (oavsett politisk färg) flera gånger i skrivelser till andra departement påtalat vikten av att beakta ILO:s normer – men det verkar endast ha haft en begränsad inverkan.²⁵

För arbetstagsarsidan i ILO-kommittén har det alltid varit ytterst viktigt att statssekreteraren i Arbetsmarknadsdepartementet suttit som ordförande i ILO-kommittén. Härigenom har en direkt koppling funnits till den politiska beslutsnivån något som har varit lika viktigt oavsett politisk inriktning på den sittande regeringen och som

25 Se exempelvis yttrandet från ILO-kommittén den 10 januari 2020 över Ds 2019:24 Ändringar i arbetslöshetsförsäkringen vid införandet av utvecklingstid. Dåvarande statssekreteraren Göte Ekström (Centerpartiet) och i egenskap av ordförande i den svenska ILO-kommittén tillskrev redan i början av 1990-talet övriga departement om att de i utredningssammanhang skulle beakta av Sverige ratificerade ILO-konventioner.

naturligtvis stärkt statusen hos kommittén. Detta fick ett avslut år 2007 när dåvarande statssekreteraren avgick som ordföranden i ILO-kommittén med motiveringen att det var oförenligt att skriva under utredningsdirektiv och sen även sitta som ordförande i ILO-kommittén när dessa utredningar behandlades. Denna potentiella jävssituation var förstås inte ny, utan hade enligt dåvarande mångåriga sekreteraren i ILO-kommittén Kerstin Wiklund hanterats praktiskt på annat sätt tidigare utan problem. För oss som arbetstagarledamöter i ILO-kommittén innebar det förstås en nedgradering i politisk uppmärksamhet och betydelse när det gällde vikten av denna myndighet och en begränsning av potentiellt inflytande för parterna.²⁶ Vi på arbetstagsidan såg detta som en medveten politisk handling och inte enbart som en rent administrativ åtgärd. Sedan kan man konstatera att inte heller Socialdemokraterna när de återkom i regeringsställning har valt att återställa den gamla ordningen med statssekreteraren i Arbetsmarknadsdepartementet som ordförande i ILO-kommittén.

2

Därutöver gjordes en annan förändring i kommitténs arbetssätt och kanske beroende på ändringen i ordförandeskapet. Tidigare var ordningen att ILO-sekretariatet på Arbetsmarknadsdepartementet gjorde förslag till alla yttranden och som därefter diskuterades vid ILO-kommitténs sammanträden. Sedan infördes ett krav från regeringen att parterna på förhand skulle informera sekretariatet om sina ställningstaganden till de utsända förslagen till yttranden. Dessa bägge förändringar ledde dock till att betydelsen av den sociala dialogen i ILO-kommittén i praktiken delvis urvattnades. Tidigare skedde en reell praktisk förhandling och kompromisser gjordes de facto när yttranden skulle antas vid sammanträdena. Men genom frånvaron av ett politiskt ledarskap i ILO-kommittén uppstår förstås en risk att regeringsrepresentanterna i ILO-kommittén ibland kan bli sittande vid sammanträdena med mer eller mindre bundna mandat och där möjligheterna till politisk konsultation vid behov under sammanträdena kanske är begränsade. Dessutom innebär kravet på parterna att i förväg skicka in sina synpunkter på förslagen till yttranden sannolikt att positionerna riskerar att låsas på förhand även för deras del och de blir mer eller mindre uppknutna till tidigare inskickade synpunkter. Det är, enligt min mening, tveksamt om dessa förändringar bidragit till eller främjat viljan eller förmågan att kompromissa och nå konsensus - något som annars nästan alltid har präglat arbetet och varit ett signum i den svenska ILO-kommittén under årtionden.

26 Naturligtvis ska detta inte uppfattas som någon som helst nedvärdering eller kritik personligt över hur ordförandeskapet i praktiken har skötts i ILO-kommittén efter denna förändring!

6.1 Svenskt ILO-bistånd

Det svenska biståndet till ILO har genom åren varit ytterst välkommet. Politiskt sett innebar det exempelvis ett direkt bidrag från den svenska regeringen till Chiles dåvarande FN-ambassadör Juan Somavia's kampanj för att bli vald till generaldirektör i ILO.²⁷ Somavia hade lett FN:s Sociala toppmöte i Köpenhamn 1995 och förespråkades som ny generaldirektör av arbetstagsidan i ILO. Efter att ha valts som generaldirektör i mars 1999 lanserade han begreppet Decent Work. Det sammanföll i tiden med ett ökat intresse för ILO när det gällde svenskt utvecklingsbistånd via Sida. Under många år hade Sida finansierat det framgångsrika svenska arbetsgivariniterade programmet "Start and Improve Your Business" (SIYB), men nu kom ILO mer i fokus för Sida:s intresse av samarbete på andra sakområden jämfört med tidigare.

I maj 2001 fick ILO-kommittén kännedom om det pågående arbetet i Sida med att formulera en strategi för det framtida utvecklingssamarbetet med ILO genom en reserapport. Då den innehöll en rad felaktigheter och missförstånd i beskrivningen av ILO krävde vi från arbetstagsidan i den svenska ILO-kommittén att arbetsmarknadsparterna borde involveras i det fortsatta arbetet med att ta fram ett strategiförslag. En referensgrupp tillsattes av Sida där TCO:s representant i ILO-kommittén ingick – men besked gavs också från Sida att avsikten aldrig varit att strategiförslaget skulle utarbetas i samråd med arbetsmarknadens parter. Från arbetstagsidan välkomnade vi självfallet ett ökat biståndssamarbete med ILO, men vi framhöll också dels att ILO:s unika trepartiska sammansättning borde avspeglas på nationell nivå när det gällde ILO-biståndet, dels att vi som arbetstagare hade delvis andra prioriteringar än Sida. Detta ledde till kritik från arbetstagsidan gentemot Sida i den svenska ILO-kommittén. Från arbetstagsidan ville vi att Sverige skulle ge bistånd på områden som barnarbete, främjandet och efterlevnaden av ILO:s normer inklusive den fria förenings- och förhandlingsrätten, arbetsmiljöfrågor, kampen mot HIV/AIDS samt främjandet av den sociala dialogen (och upprättandet av nationella trepartiska ILO-kommittéer). Dessutom var det inte minst viktigt med stöd till ACTRAV och ACTEMP som var arbetstagarnas resp. arbetsgivarnas egna avdelningar inom ILO-byrån.

27 Som kuriosas kan nämnas att efter att Somavia's kandidatur offentliggjorts, uppvaktades LO på sensommaren av Chiles ambassadör i Sverige för att förmå oss att ge vårt stöd. Ambassadören fick då en kopia av det brev som LO skickat omedelbart efter arbetskonferensen i juni och där vi uppmanade UD att stödja hans kandidatur, då vi visste att frågan inte enbart hanterades av Arbetsmarknadsdepartementet.

Sida förhandlade med sin motsvarighet inom ILO-byrån och hävdade att det man föreslog var ju det som ILO ville ha. Detta stämde nog formellt, men samtidigt återspeglade inte biståndsavdelningen CODEV synen inom hela ILO-byrån. I ett internt memorandum som gick upp till ILO:s högsta ledning daterat den 18 april 2005 protesterade ledarna för arbetstagaravdelningen ACTRAV (Jim Baker) och arbetsgivaravdelningen ACTEMP (Jean-Francois Retournard) internt inom ILO bl a mot att för stort fokus lagts på att stärka ILO:s interna analysförmåga (25 – 40% av anslaget) och nästan inget på att stärka kapaciteten hos arbetsmarknadens parter när det gällde det nya avtalet om partnerskap mellan ILO och SIDA om ”Poverty reduction through Decent Work”. Från ACTRAVs sida hävdade man att 81% av det föreslagna programmet skulle vara ”allocated to staff and staff related costs” medan bara 11% ”are set aside for direct support for and capacity building (training) of the constituents” och att ”only lipservice has been paid to the stated intentions of involving the social partners and mainstreaming of tripartism”.²⁸

Detta exempel har tagits med här för att illustrera att man på arbetstagsidan tidvis varit kritisk mot att det svenska biståndssamarbetet inte i tillräckligt hög grad återspeglar och respekterar ILO:s trepartiska struktur och vikten av att arbetsmarknadens parter skulle involveras fullt ut när man ger bistånd till det enda FN-organet som hanterar arbetsmarknadsfrågor – vilket förstås ställer krav på kunskap om arbetsmarknadsrelaterade frågor hos biståndsgivaren. Antagligen fanns vid denna tidpunkt, på sina håll, en existerande uppfattning om att Sidas övergripande mål om fattigdomsbekämpning inte självklart skulle inkludera stärkandet eller främjandet av fackliga organisationer som ansågs organisera den minoritet av privilegierade arbetstagare i utvecklingsländer som tillhörde den formella sektorn och att ILO ”skyddar de redan skyddade”.²⁹ Några år tidigare hade Världsbanken hävdat att man inte ansåg att det var bra ur utvecklingssynpunkt för fattiga länder att tillåta arbetstagare att fritt få bilda fackföreningar eller förhandla kollektivt. Det faktum att fackliga organisationer och deras organisationsförsök motarbetades aktivt i flertalet av utvecklingsländerna, vilket f ö avspeglades i det stora antalet av anmälningar till ILO om just detta, sågs inte som så viktigt i sammanhanget.

28 ACTRAV comments on the GLO/05/M01/SID proposal (sid 4), 13 maj 2005 från Niels Enevoldsen (ACTRAV).

29 Under den strategi för Sveriges utvecklingssamarbete med ILO 2003 – 2006 som den svenska regeringen antog 28 maj 2003 sägs att ”ILO måste förändra sitt traditionella förhållningssätt att endast arbeta med och för lönearbetare i den formella sektorn, varav en majoritet utgörs av män. Mandatet är bredare och omfattar arbetare utan formell anställning, ”self-employed” och hushållsarbetare. Också de informellt arbetande har rättigheter.” (Bilaga till regeringens beslut 2003-05-28 i ärende UD2003/27552, sid 6).

Sidas biståndsenagemang har med partnerskapsavtalet med ILO 2018 – 21 en fortsatt betoning på traditionella områden för fattigdomsbekämpning och till en del på främjandet av facklig organisering, kollektiva förhandlingar och social dialog.³⁰ Här är det viktigt att inse att bistånd som syftar till att främja facklig organisering eller social dialog och kollektiva förhandlingar och som kanaliseras via ILO ibland innebär en komparativ fördel. Handlar det om en medlemsstat i ILO, som mer eller mindre är en ”diktatur” där den fria förenings- och förhandlingsrätten för arbetstagare och arbetsgivare inte respekteras, är det svårare för regimen att motsätta sig föreslagna biståndsinnsatser från ILO som FN-organ än exempelvis när det handlar om fackliga biståndsprojekt från enskilda länder eller organisationer. Förhoppningen är att lärdomarna från förr tillvaratagits och att det numera blivit naturligt att ILO-kommittén involveras aktivt i det svenska biståndssamarbetet med ILO.

7 Nordiskt fackligt samarbete och representation i ILO:s styrelse

Alltsedan ILO grundades har fackföreningsrörelsen i Norden varit representerad i ILO:s styrelse. Den historiska förteckningen nedan ger förstås upphov till ett antal relevanta frågor som varför det har varit en sådan manlig dominans, varför så många kommer från svenska LO och varför representationen under årens lopp tydligen har ändrats från ordförandenivå till jurist- eller internationell sekreterarnivå? Svaret på dessa och andra intressanta frågeställningar ges inte här, men när man söker svar måste man vara medveten om de historiska omständigheterna. Exempelvis blev Norge medlem i ILO redan 1919 efter klartecken från dåvarande ”fullmaktskommitté” – men den norska fackföreningsrörelsen bojkottade ILO under ett antal år bl a beroende på att man ansåg att ILO innebar ett försvar av en kapitalistisk ordning. Norge blev följande år anmäld till ILO 1924 för att man saknade arbetstagardelegat i sin delegation, men frikändes då fackföreningsrörelsen avvisat invitationen att delta. Island blev efter sin självständighet medlem i ILO först 1945.

Valet till ILO:s styrelse 2011 innebar tyvärr att den nordiska fackliga representantens status i styrelsen ändrades från ”titular” till ”substitute” inför dennes andra treårsperiod i styrelsen och en status som Norden på arbetstagar sidan haft sedan dess. Detta har dock en liten betydelse i praktiken då arbetstagarledamöterna både på första- och andralistan utövar i stort sett samma rättigheter och funktioner i styrelsen.

30 Här ska dock särskilt framhållas projektet ”Promoting Sound Industrial Relations in Global Supply Chains” och partnerskapet mellan Sida, H&M och ILO för att främja ”industrial relations in the textile and garment industry in Cambodia, Myanmar and Ethiopia”.

Faktaruta:

Nordiska arbetstagarrepresentanter i ILO:s styrelse

1919 – 1922	Herman Lindqvist, Sverige, titular member (President, LO-SE)
1922 – 1930	Arvid Thorberg, Sverige, titular member (President, LO-SE)
1930 – 1935	Edvard Johansson, Sverige, titular member (President, LO-SE)
1934 – 1938	Christian Jensen, Danmark, deputy member (President, LO-DK)
1935 – 1937	Albert Forslund, Sverige, titular member (President, LO-SE)
1937 – 1946	Gunnar Andersson, Sverige, titular member (Vice -President, LO-SE)
1939 – 1944	Olav Hindahl, Norge, deputy member (President, LO-NO)
1944 – 1948	Konrad Nordahl, Norge, deputy member (President, LO-NO)
1948 – 1951	Konrad Nordahl, Norge, titular member
1948 – 1951	Arnold Sölvén, Sverige, deputy member (Legal Adviser, LO-SE)
1951 – 1954	Arnold Sölvén, Sverige, titular member
1954 – 1965	Einar Nielsen, Danmark, titular member (Vice-President, LO-DK)
1965 – 1968	Bertil Bolin, Sverige, titular member (Director of International Affairs, LO-SE)
1968 – 1980	Olaf Sunde, Norge, titular member (Legal Advisor, LO-NO)
1980 – 1991	John Svenningsen, Danmark, titular member (International Advisor, LO-DK)
1991 – 1996	Kari Tapiola, Finland, titular member (International Affairs Director, SAK/FFC)
1996 – 2008	Ulf Edström, Sverige, titular member (Head of International Department, LO-SE)
2008 – 2009	Ulf Edström, Sverige, deputy member
2008 – 2011	Trine -Lise Sundnes, Norge, titular member (Confederal Secretary, LO-NO)
2011 – 2014	Trine – Lise Sundnes, Norge, deputy member
2014 – 2019	Jens Erik Ohrt, Danmark, deputy member (International Advisor, LO-DK)
2019 –	Magnus Norddahl, Island, deputy member (Chief Lawyer, ASI - IS)

Det nordiska fackliga samarbetet i ILO-frågor innebär att man tillämpar en princip om nordisk rotation mellan de fem nordiska länderna när det gäller representation i ILO:s styrelse. Numera sitter man normalt sett bara under två perioder dvs totalt sex år enligt beslut i Nordens Fackliga Samorganisation (NFS).

De som är ILO-ansvariga på de olika fackliga centralorganisationerna i Norden har regelbundna möten. Härigenom kan alla hållas informerade om och ge sina synpunkter i aktuella frågor i ILO:s styrelse och koordinera inför arbetskonferenserna. Men minst lika viktigt är att man kunnat diskutera och utbyta erfarenheter om hur ILO-frågorna hanterats nationellt i varje nordiskt land.

7.1 Nordic ILO Reports

Detta ledde exempelvis till att man i oktober 1998 lanserade en gemensam ”Nordic ILO Report”. Bakgrunden var att man upplevde att arbetsgivarorganisationer och konservativa regeringar i Norden ifrågasatte ILO:s normsättningssystem. Därför gjorde man en analys över vilka skäl som regeringarna angett officiellt för att inte ratificera de ILO-konventioner som antagits av Arbetskonferensen sedan 1980 i syfte att stimulera en diskussion nationellt. Uppdateringar av rapporten gjordes 2001 och 2008 och den senaste versionen kom 2017. Här konstaterades att anpassningen till EU haft både en negativ och ibland positiv inverkan när det gäller ratifikationsbenägenheten hos de nordiska regeringarna – men samtidigt har ”konflikten” mellan ILO:s och EU:s normer generellt sett medfört stor osäkerhet. De nordiska regeringarna har i allmänhet varit villiga att ratificera ILO-konventioner om man redan uppfyller alla krav – men ofta betraktat artiklar i ILO-konventionerna som innebär att man måste göra förändringar nationellt som ett hinder för en ratifikation. Detta synsätt är diskutabelt och inte förenligt med syftet bakom ILO:s normsättning som just syftar till att medlemsstaterna vid behov även ska medverka till förbättringar i arbetslivet i enlighet med antagna ILO-konventioner. Dessutom konstateras att de nordiska regeringarna är ytterst noggranna när det gäller ratifikationer och att det ibland bara handlat om en enskild paragraf som förhindrat en ratifikation.³¹ Dessutom har rapporteringsbördan till ILO över många ratificerade konventioner utgjort ett problem - då resurserna på

31 Den svenska ILO-kommittén blev till slut (efter rådgivning med ILO-byrån) enig om att Sverige inte kunde ratificera ILO:s konvention nr 173 (1992) om Skydd av arbetstagares fordran i händelse av arbetsgivarens insolvens pga att begreppet ”severance pay” inte bara visade sig omfatta uppsägningslön enligt kollektivavtalet, utan även s k ”golden handshakes” dvs en enskild uppgörelse mellan arbetsgivaren och den enskilde arbetstagaren att mot ersättning frivilligt avsluta sin anställning. Då Sverige hade ett statligt lönegarantisystem var det förstås omöjligt att låta denna typ av enskilda avtal belasta det statliga lönegarantisystemet. Begreppet existerar i USA och även arbetstagarnas talesperson i kommittén var från facket i USA. Systemet med lönegarantiinstitutioner är överlag ganska ovanligt bland världens länder.

Arbetsmarknadsdepartementen alltmer fokuserats till EU-samarbetet.³²

Dessa fackliga nordiska ILO-rapporter har haft en positiv inverkan och lett till diskussioner nationellt i de nordiska ländernas ILO-kommittéer och resulterat i en ökad villighet att ratificera ILO:s konventioner.³³ Rapporterna har medvetet enbart försökt återge objektiva fakta (utan subjektiva värderingar/invektiv) för att kunna utgöra underlag för en trepartisk diskussion nationellt – men även ibland vid nordiska trepartsmöten. Sedan kan man konstatera att själva processen med att ta fram rapporterna internt inom fackföreningsrörelsen i varje nordiskt land har lett till en förnyad uppmärksamhet och återvunnen kunskap hos de nordiska fackliga centralorganisationerna om vikten av ILO:s normer även nationellt.

2

7.2 Genève-skolan

I detta sammanhang måste Genève-skolan nämnas. Denna nordiska folkhögskola etablerades redan 1931. Bakgrunden var ett initiativ som togs av dansken Ludvig Krabbe som jobbade på Nationernas Förbund, svensken Sven Thorsson som jobbade på ILO, norrmannen Christian L. Lange som var generalsekreterare i den Interparlamentariska Unionen samt Sven Backlund från Sverige som var journalist/tolk/expert vid ILO:s arbetskonferenser. Genève hade vid denna tidpunkt blivit ett centrum för studier kring internationella frågor. 1930 deltog över 1200 studenter, lärare och fredsvänner i olika kurser – men bara 15 deltagare kom från Norden – vilket kanske delvis förklarades av språkproblem. Universitetet i Genève anordnade högre internationella studier, men kravet var en akademisk examen och att deltagarna behärskade antingen engelska, franska eller tyska.³⁴

Genèveskolan administreras idag i huvudsak via studieförbund som har en anknytning till fackföreningsrörelsen i de nordiska länderna (ABF för svensk del) och innebär att ca 35 elever från olika fackförbund i de fem nordiska länderna deltar i denna utbildning med förkurs, distansutbildning samt flera veckor i Genève med fulltecknat program med studiebesök och föreläsningar i samband med ILO:s arbetskonferen-

32 I Nordic ILO Report 2017, sid 7 framgår att den Isländska ILO-kommittén arbetar under särskilt svåra omständigheter med resursbrist, då man också måste behandla alla frågor som rör Europarådets Sociala Stadga.

33 Ett exempel är att Island här ändrade sitt agerande från att tidigare bara rapportera till Alltinget om att ILO antagit nya ILO-konventioner vid årets arbetskonferens – till att de facto be parlamentet att ta ställning till om man skulle ratificera dem eller inte – i enlighet med ILO:s regelverk. Även i Danmark började fackföreningsrörelsen att alltmer uppmärksamma vikten av att Danmark skulle ratificera ILO:s konventioner pga globaliseringen. Tidigare hade man mer sett ILO främst som en kanal för att leverera fackliga biståndsverksamhet.

34 Genève-skolans historie, sid. 11 (jubileumsskrift 2011 i samband med 80-årsfirandet).

ser och med täta kontakter med de närvarande nordiska arbetstagarrepresentanterna. Denna nordiska folkhögskoleutbildning är helt unik och har skolat många framtida fackliga företrädare. Eleverna får också vid varje arbetskonferens ett mycket varmt välkomnande och visat erkännande av hela Workers Group vid interna möten både i början och i slutet av arbetskonferensen.

8 Kompetenstvist mellan globala och regionala normer?

Redan innan Sveriges inträde i EU 1995 fanns en oro hos de fackliga organisationerna över att normer på europeisk nivå skulle kunna komma i konflikt med ILO:s globala konventioner. Detta illustreras i proposition nummer 175 från 1962 rörande godkännande av Europarådets europeiska sociala stadga.³⁵ Av remissyttrandena framgår att LO var tveksam till värdet av stadgan. ”Det är enligt Landsorganisationens mening visserligen – såsom ett led i nutida integrationssträvanden – värdefullt att fastslå en gemensam målsättning för Europarådsstaternas socialpolitik, men för det ändamålet behövs inte ett dokument i konventionens form. Blir det vanligt med regionala konventioner i olika delar av världen inom områden som täcks av konventioner antagna av Internationella arbetsorganisationen, finns det risk för att denna organisations auktoritet och verkningsmöjligheter försvagas.” Detta ledde dock inte till något krav från LO:s sida på att Sverige skulle ställa sig utanför den europeiska sociala stadgan. Samma önskemål om en gränsdragning för att klarlägga stadgans förhållande till internationella arbetsorganisationens konventioner framfördes av TCO. En invändning av mer principiell natur framfördes också: ”Svenska arbetsgivareföreningen, Landsorganisationen och Tjänstemännens Centralorganisation tar avstånd från systemet med ratifikationer på grundval av förhållanden som skapats genom kollektivavtalsreglering”. Enligt SAF skulle ju detta innebära att staten ikläder sig ansvar för innehållet i svenska kollektivavtal. I propositionen framhålls också att stadgan slår fast att den utländske arbetstagaren (som befinner sig lagligt i Sverige) ska ha samma löneförmåner och arbetsvillkor i övrigt som det egna landets medborgare. Dessa ”frågor” kom längre fram i tiden att bli mycket aktuella – sett inte minst utifrån ett EU/ILO-perspektiv.³⁶

I slutsatserna som antogs enhälligt 47 år senare vid ILO:s 8:e europeiska regionala trepartiska konferens i Lissabon 9 – 13 februari 2009, som i stor utsträckning präglades av finanskrisen 2008, slås det i paragraf 26 fast att ”The meeting stressed that freedom of association and the effective recognition of the right to collective bargaining

35 Prop. 1962: 175 rörande godkännande av en europeisk social stadga, sid 8.

36 Sverige ratificerade 1986 ILO:s konvention nr 161 (1985) om företagshälsovård på basis av ett kollektivavtal om arbetsmiljö. SAF sa upp detta avtal mellan SAF-LO - PTK fr o m 1 juli 1992 och där en bidragande faktor var regeringens beslut om att slopa det generella bidraget till företagshälsovården från den 1 januari 1993.

are particularly important to enable the attainment of the four strategic objectives of the Decent Work Agenda.³⁷ These rights are universally recognized as fundamental, are enshrined in international labour Conventions No. 87 and No. 98 and their application is monitored by the ILO supervisory system. The meeting recalls that the right to freedom of association applies to employers and workers.” I paragraf 27 sägs vidare att ”It is of key importance to ensure that the interpretation and implementation of freedom of association and collective bargaining at regional and subregional level is fully consistent with international labour standards and the ILO supervisory system.”

Dessa slutsatser från Lissabon ska ses både i relation till åtgärder som vidtogs i samband med finanskrisen 2008 men också i relation till den meningsmotsättning som uppstått främst med anledning av Lavalfallet. Denna enhälliga konsensus i paragraf 27 återspeglade dock inte verkligheten, utan den potentiella konflikten och motsättningen i uttolkningen mellan ILO-normer och EU-normer existerar fortfarande. Förhoppningsvis kommer man i framtiden vara noggrannare så att en stat inte ska ställas inför motstridiga besked om sina åtaganden t ex från EU, ILO eller Europarådet när det gäller samma sakfråga.

2

9 Slutord

På något märkligt sätt har ILO lyckats överleva under 100 år trots alla djupa kriser när världen stått i brand, trots diktaturer och det kalla kriget. Fortfarande är arbetstagarnas rättigheter och välfärd bara en dröm för alltför många runt om i världen. Förtrycket drabbar även fria oberoende arbetsgivare. ILO är här det enda FN-organ som utgör ett globalt riktmärke för vad vi borde sträva efter för att nå mer av social rättvisa som gör våra samhällen hållbara framöver.

Kanske är det faktum att ILO är trepartiskt sammansatt med regeringar, arbetsgivare och arbetstagare förklaringen till att man kunde fira 100 år 2019! Respekten för trepartismen är förstås en nyckel i sammanhanget, vilket förhoppningsvis inses av alla berörda parter idag och att man inte bör undergräva ILO-systemet för kortsiktiga vinster. För behovet av ILO kommer att finnas kvar inte minst när politiken drastiskt kan ändras och kraven ställs på oss att gemensamt värna demokrati och mänskliga rättigheter i arbetslivet.

Min förhoppning för svensk del är förstås att Sverige och dess beslutsfattare ser ILO som ett viktigt FN-organ och respekterar gjorda åtaganden. Samtidigt måste arbets-

37 ILO: Conclusions of the Eighth European Regional Meeting of the ILO, Lisbon 9 – 13 February 2009, paras 26 – 27. Vid denna europeiska regional konferens var förtalsspersonerna för arbetstagar sidan Ulf Edström och för arbetsgivar sidan Renate Hornung-Draus.

tagar- och arbetsgivarorganisationerna i Sverige förstå betydelsen av internationell normsättning på arbetsmarknadsområdet och värna ILO som är det enda FN-organ de har till sitt förfogande.

I ILO-kommitténs 50-årsjubileumskrift 1927 – 1977 betonas också avslutningsvis ”att ILO - liksom alla internationella organisationer – sist och slutligen är beroende av det stöd organisationen får från medlemsländerna och att detta i sin tur beror på förankringen i varje samhälle. Här har ILO onekligen genom trepartsstrukturen ett försteg, nämligen om de tre i samarbetet deltagande parterna är beredda att ge sitt stöd.”³⁸

38 Sverige och ILO, ILO-kommittén 1927 – 1977, sid 165.



Gullmar Bergenström var svensk arbetsgivarrepresentant som utövade stort inflytande i ILO som IOE:s ordförande under många år. Han var jurist och hade varit förhandlare i SAF:s Allmänna Grupp innan han blev internationell direktör i SAF.

Foto: IOE

3 Arbetsgivarna i ILO under 100 år

Göran Trogen

De svenska arbetsgivarna har varit engagerade och aktiva i ILO från dess begynnelse och har medverkat tillsammans med andra länders arbetsgivare i alla viktigare händelser och ställningstaganden. Min berättelse omfattar arbetsgivarnas deltagande i frågor av särskilt intresse för dem: epokgörande konferenser, vissa kärnkonventioner, strukturproblemen inom ILO, tekniskt bistånd, sektorkommittéer, multinationella företag och globalisering samt arbetsgivarnas inställning till normsättningen. Jag berör även det nordiska samarbetet och tecknar porträtt av några svenska arbetsgivare som spelat ledande roller i ILO-arbetet. Avslutningsvis framför jag tankar om ILO:s framtid.

1 Den första ILO-konferensen

Svenska arbetsgivare var representerade redan vid den första ILO-konferensen i Washington i oktober 1919 genom ASEA-chefen *J. Sigfrid Edström*. Han var då ordförande i Sveriges Verkstadsförening och senare ordförande i Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) 1931 - 1943. Flera europeiska arbetsgivarorganisationer, däribland SAF, hade före kriget inlett samarbete med möten i Turin 1911 och i Paris 1914, där de hade diskuterat hur man skulle komma till rätta med de omfattande strejkerna och oroligheterna som förekom på arbetsplatserna i Europa och i Sverige. De hade planerat att fortsätta samarbetet, men världskriget kom emellan.

I fredsförhandlingarna 1919 i Versailles hade arbetsgivare inte deltagit som särskild part. De blev positivt överraskade över att fredsfördraget innehöll ett kapitel om en internationell organisation för arbetslivet med en trepartisk struktur med arbetsgivare som representanter i medlemsländernas delegationer och likställda med arbetarna. De närde en förhoppning om att detta skulle ge tillfällen att skapa relationer i organiserade former till fackföreningarna, något som hade misslyckats före kriget. De såg också möjligheter att få till stånd regler för strejker och att kanalisera det missnöje bland arbetare som skapat oroligheter i Europa och till och med revolutioner.

Endast några månader hade förflutit efter fredsfördraget. Det var inte med entusiasm som arbetsgivarna begav sig över Atlanten. Några förberedelser hade det inte blivit tid för. Fackföreningarna hade redan erfarenhet av internationella konferenser och var väl förberedda efter en kongress under sommaren i Bern. De hade utarbetat ett omfattande förslag till en internationell arbetsrätt som gick långt utöver vad som angetts i Versaillesfördraget. Förkortning av arbetstiden var en huvudpunkt, vilken redan i fördraget satts upp på agendan för den första konferensen i Washington.

De första intrycken bland de 25 arbetsgivarna under konferensen blev inte heller goda. En medlem av den franska delegationen skrev hem att *"ILO är ett veritabelt monster, som skapar terräng för fackföreningarnas alla drömmar och utgör ett slagfält för revolutionärer"*.

Arbetsgivarna lyckades emellertid att, inte minst genom Sigfrid Edströms språkkunskaper och sociala förmåga, samla ihop sig under konferensens gång och tog fram några av förslagen från sina möten före kriget. De kunde medverka till en för dem tillfredsställande lösning i arbetstidsfrågan i ILO:s första konvention. De lyckades även etablera goda relationer till den fackliga sidan. Tillsammans med arbetarna överröstade arbetsgivarna regeringarnas förslag till ILO:s förste Generaldirektör och utsåg i stället fransmannen *Albert Thomas*. Det skulle inte vara sista gången "employers" och "workers" bildade front mot "governments".¹

Vid konferensen etablerades de arbetsformer för trepartiskt samarbete som arbetsgivarna hade önskat och som gäller än i dag. Här bekräftades även att antagna konventioner måste ratificeras av medlemsländerna och inte, som den fackliga sidan drivit, bli automatiskt gällande i dessa. Väl var nog det, annars hade det knappast blivit något 100-årsjubileum.

2 International Organisation of Employers

International Organisation of Employers (IOE) grundades i London i mars 1920, alltså redan några månader efter den första ILO-konferensen. Även här deltog Sigfrid Edström aktivt efter att i Washington ha verkat för fortsatta kontakter mellan arbetsgivarna. Han var medlem av den arbetsgrupp som utformade de första stadgarna för organisationen och invaldes i styrelsen. SAF tillhörde tillsammans med arbetsgivarföreningarna i Norge, Danmark och Finland de första 17 medlemmarna i IOE. Island tillkom 1945.

IOE har alltid varit forum för SAF:s och numera Svenskt Näringslivs förberedelser i de olika frågor som kommer upp på ILO:s agenda och ställningstaganden i ILO brukar utformas i samarbete med IOE. För arbetsgivarrepresentanter i Genève är ILO/IOE två sidor av samma mynt. De ståndpunkter som arbetsgivarna intagit i ILO genom IOE och som jag berättar om har haft svenska arbetsgivares stöd. I många frågor har de svenska arbetsgivarna varit särskilt aktiva och framgångsrika tillsammans med de nordiska kollegorna. Genom att svenska arbetsgivare haft ledande poster inom IOE och ILO har deras insatser lämnat många spår inom ILO.

1 Parterna betecknas "arbetsgivare", "arbetare" och "regeringar" i enlighet med ILO:s terminologi.

IOE har i dag 150 medlemsorganisationer med säte i Genève och ett 25-tal medarbetare. IOE är den enda globala organisationen som representerar arbetsgivarna i ILO och som biträder arbetsgivargruppen i ILO:s samtliga organ. Detta till skillnad från den fackliga sidan som, förutom sin globala organisation, International Trade Union Confederation (ITUC), har globala organisationer för många branscher med uppgift att bland annat verka inom ILO.

De nordiska organisationerna hade redan från början en särställning inom IOE genom att de var rena arbetsgivarorganisationer och inte hade karaktären av handelskammare eller företagargorganisationer som många av de andra medlemmarna. Det fanns redan en nordisk arbetsmarknadsmodell under utveckling med kollektivavtal mellan såväl starka huvudorganisationer som mellan branschvisa arbetsgivar- och fackorganisationer. Gemensamt var även att statens roll på arbetsmarknaden var likartad, liksom myndighetsutövningen.

De nordiska arbetsgivarna blev genom sitt stora engagemang och sin styrka tidigt väl etablerade inom såväl ILO som IOE. De blev i praktiken garanterade en styrelseplats i båda organisationerna och kunde därigenom utöva stort inflytande. Dansken *H. C. Oersted* var ordförande i IOE under tiden 1929–1949 och svenskarna *Gullmar Bergenström* (1964–1979) och *Johan von Holten* (1989–1990) innehade denna post under viktiga epoker. Styrelseplatsen i ILO har alternerat mellan de nordiska ländernas organisationer, varvid kompetens och tillgänglighet varit avgörande vid val av personen i fråga; det är inte fråga om någon tidsbestämd, automatisk rotation.

3 Nordiskt samarbete

Nordiskt samarbete mellan arbetsgivarna har alltid varit ett fundament i SAF:s och Svenskt Näringslivs ILO-arbete. Föreningarna bekostade länge ett gemensamt kontor för samverkan mellan de nordiska arbetsgivarföreningarna, först i Bryssel redan 1921 och senare i Genève. Härifrån bevakade Nordens styrelserepresentant och en internationell sekreterare från SAF såväl ILO som IOE. De organiserade förberedelsearbete inför ILO-konferensen och andra möten i Genève. Även på hemmaplan möttes under många år samtliga nordiska arbetsgivardelegater i konferensen för att gå igenom ärendena på agendan och utarbeta ståndpunkter. Som så mycket annat nordiskt samarbete prioriterades ILO-samarbetet ned under 1990-talet till förmån för EU-bevakningen och man fick i högre grad förlita sig på IOE:s förberedelser.

4 Philadelphiadeklarationen

Andra världskriget paralyserade det mesta av ILO:s och IOE:s arbete, men vissa kontaktuppehållande aktiviteter förekom. ILO tog sin tillflykt med några medarbetare till Montreal, medan IOE:s ordförande, Sir *John Forbes Watson*, som var etablerad i London, upprätthöll kontakter med arbetsgivare i allierade länder och med kollegor från ockuperade länder vilka tagit sin tillflykt till England.

Den ILO-konferens som trots kriget kunde hållas i New York i oktober 1941 hade reducerat deltagande och saknade formella möjligheter till normsättning. Konferensen kom i stället att präglas av uttalanden från Churchill och Roosevelt vid deras möte i augusti samma år: att ILO efter kriget skulle ta sig an, förutom främjande av arbetsvillkor och social trygghet i arbetslivet, även ekonomisk utveckling i allmänhet. Detta skulle innebära en ny inriktning för ILO. Konferensen ägde rum i en försonande atmosfär då man önskade lägga åt sidan de hårda tonfallen i debatterna och motsättningarna som förekommit före kriget. Arbetsgivarna ville därför inte motsätta sig vad som sagts om den nya inriktningen av ILO.

Vid ILO-konferensen i Philadelphia i maj 1944, som i största utsträckning förberetts av de amerikanska och europeiska fackföreningarna och ILO-tjänstemän, kom den nya inriktningen upp under ämnet ”Framtiden för ILO”. Konferensen antog enhälligt *Philadelphia-deklarationen*, som inkorporerades i ILO:s stadga vid ILO-konferensen i Paris följande år.

Deklarationen blev i efterhand ett bekymmer för arbetsgivarna genom de formuleringar i deklarationen som rörde ekonomisk planering i *Kap. II c)*. Denna text tolkades så att den gav företräde åt sociala reformer vid målkonflikter mellan dessa och ekonomiska förutsättningar för reformer. Arbetsgivarna ansåg även att deklarationen i *Kap. III e)* rörande kollektivavtalsförhandlingar gick utöver avsikten med sådana förhandlingar i strikt mening, nämligen att förhandlingar skulle kunna ske även rörande organisationen av produktion och ekonomi i företagen, det vi idag kallar företagsledningsfrågor.

Senare arbetsgivarrepresentanter inom IOE har frågat sig hur företrädarna kunde stödja dessa formuleringar som ofta åberopats när arbetsgivarna hänvisat till ekonomiska konsekvenser i arbetet med normer.

5 Arbetsgivarna och ILO:s struktur

5.1 Trepartsstrukturen

ILO:s trepartiska struktur hade vid organisationens tillkomst som bakgrund problemen och förhållandena på arbetsmarknaden i västvärldens industriländer före första världskriget. En förutsättning för att denna sammansättning skulle fungera i diskussioner och för beslut inom ILO var att parterna var fria och självständiga i en marknadsekonomi. Så blev det också till en början; länderna med de industriellt utvecklade marknadsekonomierna kom att dominera inom ILO under mellankrigstiden och decenniet efter andra världskriget.

I våra dagar ser vi trepartsstrukturen som naturlig och välfungerande som sådan. Men ILO:s organisation skakades och ifrågasattes under många år av nytillkommande totalitära stater och deras försök till förändringar av strukturen, något som i högsta grad kom att beröra arbetsgivarna.

3

5.2 Totalitära staters inträde

Under 1930-talet skapades problem genom deltagande i ILO av totalitära stater som Italien, Sovjetunionen och Tyskland. Regeringar, som ägare eller kontrollanter av företagen, sammanfördes i dessa länder med de privata arbetsgivarna i ett och samma block. I vissa länder kunde även arbetarna räknas in i en sådan ohelig allians. Arbetsgivarna inom IOE motsatte sig bestämt att dessa länder skulle delta i ILO:s möten, eftersom arbetsgivarnas och arbetarnas beroende av staten i sådana länder skulle kortsluta den trepartiska representationen i ILO.

Efter andra världskriget ökade dessa problem i och med Sovjetunionens inträde i ILO 1954 och genom deltagande av andra stater, många tidigare kolonier i Afrika och Asien, vilka var mer eller mindre allierade med Sovjet. Dessa stater saknade fungerande trepartsstrukturer.

Problemen kulminerade under sjuttioalet och resulterade i USA:s utträde ur ILO 1977 och löstes först 1986, några år före Murens och Sovjetunionens upplösning. Striden om Sovjetunionens och andra kommunistländers representation i ILO, inte minst i arbetsgivargruppen, präglade ILO:s verksamhet under lång tid.

5.3 Vem är arbetsgivare i ILO?

Utgångspunkten för bedömningen av representationen för arbetsgivarna i ILO hade tidigare alltid varit att dessa företrädde privata företag. Hur skulle i denna situation representationen vid ILO-konferensen ske från länder med statsägda eller statskontrollerade företag? Arbetsgivardelegater från dessa länder började anmälas som ”representanter för Ministeriet för tung industri” och satt därför i praktiken på dubbla stolar i ILO. De mest skilda förslag till delegationernas sammansättningar framfördes, en del absurda. Många byggde på en uppdelning inom de tre parterna som för arbetsgivarsidan skulle innebära deltagande av representanter för såväl privata som statsägda/statskontrollerade företag i ILO:s styrelse och andra ILO-organ. De ”fria” arbetsgivarna inom IOE, dvs. dem från demokratiska länder, motsatte sig alla nya former av etiketter på arbetsgivarnas delegater i ILO. En motsvarande diskussion ägde rum på arbetarsidan, som därtill komplicerades av att den tidigare förhärskande Fria Fackföreningsinternationalen (FFI) fick konkurrens av kommunistiska och katolska fackföreningar.

En omfattande och häftig diskussion under flera år resulterade i oförändrad sammansättning av delegationerna. Striderna kom härefter mest att stå på hemmaplan och handla om vilken organisation som var den mest representativa, vilket var ett mindre problem för arbetsgivarna, i vart fall i Norden.

5.4 Kampen mot de kommunistiska arbetsgivarna

Arbetsgivarna fick således acceptera att vissa arbetsgivare kunde vara företrädare för företag som var beroende av staten med stark bindning till regeringsrepresentanterna i ILO, och ibland även till arbetarna. De ”kommunistiska arbetsgivarna” blev ett allmänt uttryck för dessa arbetsgivare.

De fria arbetsgivarna accepterade dock inte att de kommunistiska skulle behandlas lika i arbetsgivargruppen. De var inte välkomna som medlemmar i IOE och inte heller i förberedelserna för arbetsgivarna vid ILO-möten. Invändningar från de kommunistiska arbetsgivarna var att de fria arbetsgivarna minsann inte heller bestod av ”riktiga” arbetsgivare, alltså företagschefer som de själva faktiskt ofta var, utan avlönade organisationsföreträdare och därför inte oberoende.

Nya försök från arbetsgivarna 1954 siktade till att de kommunistiska arbetsgivarna i vart fall inte skulle tillåtas deltagande i ILO-konferensens kommittéer. Inte heller detta lyckades. Arbetsgivarna vägrade därför vissa år ställa upp i kommittéarbetet, något som omöjliggjorde kommittéarbete vid flera konferenser.

När det gällde egna förberedelser under trepartiska möten löste arbetsgivarna detta på sitt eget sätt. De införde under en timme före det ordinarie mötet en ”morgonbön”, till vilken de kommunistiska arbetsgivarna inte var välkomna. På grund av språkbarriärer förekom inte heller korridorsamtal med dem, den viktigaste överläggningsformen inom ILO, eller andra kontakter.

5.5 Storpolitiska frågor på agendan – USA:s utträde

1969 hade varit ett toppår för ILO med femtioårsjubileum, påvebesök och Nobels fredspris, men följdes snart av ett bakslag genom att USA 1971 anmälde sitt utträde ur ILO innebärande att 25 procent av ILO:s budget skulle bortfalla.

Grunden för USA:s utträdesanmälan var att en grupp om 77 kommunistiska och mer eller mindre socialistiska utvecklingsländer med Sovjetunionen i spetsen i slutet av 1960-talet hade på agendan börjat föra upp den tidens storpolitiska frågor. Med egen majoritet kunde de sedan rösta igenom resolutioner i till exempel den då brännande Israel - Palestinafrågan. Vid konferenserna uppstod på grund av dessa frågor kaotiska omröstningsförfaranden som tog luften från övriga frågor på dagordningen.

Som den utlösande faktorn för USA:s utträdesansökan har angetts att Generaldirektören hade utsett en sovjetryss till Vice Generaldirektör. Men orsakerna satt djupare än så. Skälen som framfördes i ett brev av utrikesministern Henry Kissinger var den nyssnämnda politiseringen av agendan, att parterna från totalitära stater bildade block och att tripartismen därigenom hade eroderat. Även legaliteten i beslut ifrågasattes. Strukturdebatten pågick som hetast efter utträdesaviseringen 1971 och denna i sig bekräftade USA:s inställning, som dessutom påverkades av att konferensen 1975 röstat in PLO som observatör. Utträde ur ILO skedde 1977, varvid ett antal tongivande arbetsgivarrepresentanter lämnade ILO-scenen.

5.6 Utvecklingen och slutstriden

Strukturfrågorna var på agendan i stort sett vid varje konferens under 1960- och 70-talen utan att större framsteg gjordes, vilket naturligtvis var en stor belastning inte bara för arbetsgivarna utan även för hela ILO:s anseende.

Vid konferensen 1963 hade Generaldirektören *David A. Morse* framfört några utgångspunkter för fortsatta diskussioner av strukturfrågorna: principerna för val av ordförande för konferensen och sammansättningen av styrelsekommittéerna samt den omstridda frågan om att tio länder, i huvudsak industristater från västvärlden, hade fasta platser i styrelsen.

Frågorna kom upp till avgörande diskussioner under konferenserna 1970 – 1973. Det kan noteras att de nordiska trepartiska delegationerna, även med stöd av arbetsgivarna i IOE (ledda av *Gullmar Bergenström*), agerade starkt för reformer med förslag att avskaffa de fasta platserna i styrelsen, att utvidga styrelsen och att införa regionvisa val till denna.

En trepartisk arbetsgrupp för strukturfrågorna tillsattes 1974 och lämnade ett paket med förslag till reformer till parterna som behandlades vid konferensen 1986. Kommunistländerna hade blivit alltmer isolerade på grund av minskat stöd från vissa utvecklingsländer som hade börjat inse att trepartiskt arbete var bra för deras utveckling. I debatten hade arbetsgivargruppen behandlat dessa länder väl och knutit goda förbindelser med deras arbetsgivare. Efter en sista attack från kommunistidan kunde ett beslut om reformpaketet genomdrivas vid konferensen.

Reformen innebar bland annat – i linje med de nordiska delegationernas förslag och med stöd av IOE - att regeln om de fasta platserna i styrelsen övergavs och att medlemsstaterna istället skulle fördelas på fyra regioner och val ske efter vissa kriterier inom parternas kretsar. För arbetsgivarna gavs möjlighet att inom dessa fyra regioner fördela platserna enligt egna regler innebärande fria personval grundade på majoritet inom respektive region bland nominerade representanter. Denna ordning består än i dag.

I och med Sovjetunionens fall blev problemen med indelning, inval och nomineringar av kommuniststaterna till styrelsen och andra ILO-fora överspelade. Arbetsgivare från dessa länder valdes på egna meriter och smälte undan för undan in i arbetet bland arbetsgivarna i ILO och IOE, även om det ibland fick påpekas för de nya kollegorna att fria marknader måste tåla de begränsningar som ILO-standards ibland kunde innebära.

6 Arbetsgivarna och arbetstiden

6.1 ILO:s första konvention – 48-timmarsveckan 1919

Frågan om arbetstidens längd stod som nämnts på agendan redan på den första ILO-konferensen 1919 och resulterade i ILO:s *Konvention nr. 1 angående begränsning av arbetstiden i industriella företag till åtta timmar om dagen och 48 timmar i veckan*. Begränsningen var sedan länge hett åstundad av fackföreningarna. Sigfrid Edström tyckte egentligen i sin egenskap av fabrikschef att arbetarna borde arbeta längre, men han och övriga arbetsgivare stöttade konventionen. Emellertid blev denna första konvention inte ratificerad av mer än knappt hälften av de deltagande länderna, inte ens av industriländerna med undantag för Tjeckoslovakien. Övriga industriländer, däribland

Sverige, deklarerade att de inte skulle ratificera konventionen om inte andra industriländer gjorde detsamma. Denna brist på bred implementering av konventionen skapade ett frågetecken för trovärdigheten för den nya organisationen.

Arbetsgivarna och många regeringar började nu uppmärksamma konkurrensfrågorna mellan länder, särskilt när det kom till arbetsvillkoren. En förbättring av arbetsvillkoren i utvecklingsländerna skulle inte bara höja levnadsstandarden utan också förhindra osund konkurrens med industriländerna. Men, som vi sett gällande 48-timmarsveckan, bevakade industriländerna varandra inbördes när det kom till stöd för eller ratificering av konventioner så att inte det egna näringslivet skulle komma sämre ut i konkurrenshänseende än andra industriländer.

6.2 Konventionen om 40-timmarsveckan 1935

Arbetarna ville gå vidare med arbetstidsförkortning. Till konferensen 1932 gjordes med de franska arbetarna i spetsen en framställning om en konvention rörande 40-timmars arbetsvecka. Denna gång var argumentet inte bara social rättvisa, utan även skälet att kortare arbetstid skulle skapa jobb i den pågående ekonomiska krisen, ett argument som skulle förekomma från arbetarna under många år framåt.

Arbetsgivarna var samtliga helt emot. Argumenten var, inte förvånande, att förkortning av detta slag med bibehållen lön, skulle skapa minskad produktion och ökade kostnader för företag och för konsumenter och leda till färre, inte fler, arbetstillfällen.

Frågan om kortare arbetstid kom upp vid de följande konferenserna under 1930-talet och avvisades frenetiskt av arbetsgiversidan med samma argument som tidigare. Vid 1935 års konferens röstades emellertid mot arbetsgivarnas vilja igenom *Konventionen nr. 47 om arbetstidens förkortning till fyrtio timmar i veckan*. Konventionen föreskrev dock ingen ovillkorlig begränsning, utan införande av 40-timmars veckoarbetstid skulle ske så att levnadsstandarden i landet inte försämrades. Fortsatt behandling av arbetstiden skulle ske vid kommande konferenser. Vid konferensen i juni 1939 beslöts att uppskjuta diskussionerna om nya arbetstidsstandards på grund av ”exceptionella omständigheter”. Stöveltrampet i Europa hördes redan. Kriget var på väg.

Arbetsgivarna var under 1930-talet mycket frustrerade över att deras krav rörande arbetstiden inte fick bättre gensvar och började ifrågasätta sitt engagemang i ILO.

6.3 Rekommendationen om 40-timmarsveckan 1962

Diskussionerna om 40-timmarsveckan togs inte upp på nytt inom ILO förrän 1960. Det gällde nu en rekommendation om tillämpningen av konventionen från 1935. Även den föreslagna rekommendationen kritiserades hårt av arbetsgivarna. Ett huvudargument var att en förkortning skulle innebära ett bakslag för industrialiseringen av underutvecklade länder. Arbetsgivarna föreslog i stället att arbetstiden skulle bestämmas nationellt med beaktande av hänsyn till säkerhet och hälsa i landet i fråga.

Vid 1961 års konferens togs frågan upp igen utan att arbetsgivarna fick gehör för sina argument. Vid omröstningen avstod därför så många arbetsgivare att quorum inte nåddes, vilket skapade stark kritik mot arbetsgivargruppen.

Frågan togs upp igen vid 1962 års konferens, där en kompromiss uppnåddes genom *Rekommendationen nr. 116 om förkortning av arbetstiden*. Enligt rekommendationen skulle arbetstidsförkortning ske succesivt och anpassas till omständigheterna i varje land med hänsyn till de olika ekonomiska och sociala villkoren och övriga arbetsvillkor. Endast i en preambel till rekommendationen nämndes 40-timmarsveckan med hänvisning till konventionen från 1935.

Frågan om arbetstidens längd generellt har därefter inte behandlats inom ILO, däremot arbetstidens förläggning mm. i olika branscher.

Som framgått ratificerade inte Sverige konventionen nr. 1 om arbetstid från 1919 av konkurrensskäl mellan industriländer. Noterbart är att i Sverige hade en urtima riksdag i augusti 1919, alltså några månader före första ILO-konferensen, beslutat om 8 timmars arbetsdag och 48 timmars arbetsvecka (ej i jordbruket).

Ratificering av 1935 års konvention nr. 47 avslogs av en majoritet av arbetsgivare och regeringsledamöter inom den dåvarande Delegationen för det internationella sociala politiska samarbetet. Socialministern Gustav Möller stödde arbetstagarledamöternas minoritet och förordade ratificering. Riksdagen beslöt emellertid i enlighet med ett yttrande av lagutskottet att ratificering inte borde ske. Någon utredning hade inte företagits om följderna för Sverige i ekonomiskt hänseende av införande av 40-timmarsvecka. 1935 års konvention ratificerades först 1982.

I Sverige förkortades veckoarbetstiden i lag till 45 timmar 1958 och till 42,5 timmar 1967. 40-timmarsveckan infördes häfter 1971. Den är fortfarande normen för heltidsarbete, även om kortare arbetstider förekommer i kollektivavtal.

7 Konventionerna om förenings- och förhandlingsrätt

Frågan om ILO:s kanske viktigaste konventioner, de om förenings- och förhandlingsrätt, stod på agendan för första gången vid ILO-konferensen 1927, då rörande föreningsrätten. Att dessa frågor togs upp var helt i linje med vad arbetsgivarna önskat i samband med tillkomsten av ILO: att i ordnade former mellan parterna reglera arbetsvillkor och inte genom de strejker och konflikter som varit förhärskande i många länder före kriget.

Redan i de första diskussionerna lanserade arbetsgivarna kravet att även rätten att stå utanför en fackförening, den negativa föreningsrätten, skulle stadfästas. Arbetarna kunde emellertid inte acceptera detta och inte heller godta många regeringars krav på att enskilda stater skulle kunna utöva kontroll av medlemskap. I den tidsanda som rådde med uppkommande totalitära stater får man ha förståelse för de fackliga argumenten mot statlig kontroll.

Frågan kom på allvar upp vid Philadelphiakonferensen 1944. IOE:s ordförande John Forbes Watson framförde i sitt inledningstal arbetsgivarnas stöd för rätten att tillhöra fack- och arbetsgivarföreningar och att dessa rättigheter var fundamentala för ILO.

Vid ILO-konferenserna 1947–49 stod frågan om förenings- och förhandlingsrätt i centrum och resulterade i *Konventionen nr. 87 om föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten* 1948 och *Konventionen nr. 98 om tillämpningen av principerna för organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten* 1949.

Debatterna hade varit långa och hårda, men frågan om rätten att vara medlemmar i förening och rätten att förhandla kollektivt stöddes och fördes framåt av både arbetsgivare och arbetare. Diskussionerna kännetecknades av att arbetsgivarna förespråkade ett individuellt synsätt, medan arbetarna hade ett kollektivt betraktelsesätt. Man kan säga att konvention nr. 87 fick en viss balans mellan dessa åskådningar, medan konventionen nr. 98 behandlade rättigheterna mer kollektivt.

Den negativa föreningsrätten hade varit en stor debattfråga. Det var inte bara en principfråga för arbetsgivarna, frågan om ”closed shop” i Taft Hartley-lagen från 1947 var ett aktuellt och hett stridsämne i USA.

Bland arbetsgivarna var SAF-chefen *Fritiof Söderbäck* mycket engagerad. Hans huvudargument för rätten att stå utanför en organisation var att frågan om skydd av individens rättigheter var en lika angelägen fråga som en organisations rättigheter. Han åberopade FN-konventionen om mänskliga rättigheter och arbetsgivarna försökte även

förändra konventionen till en rekommendation. Men arbetsgivarna fick inte stöd av en majoritet för den negativa föreningsrätten.

Konventionerna kom således inte att innehålla någon uttrycklig rätt att stå utanför en facklig organisation. I vederbörande konferensutskotts protokoll antecknades emellertid att konventionen ”på inget sätt fick tolkas som vare sig ett gillande av eller ett förbund mot den negativa föreningsrätten, utan att dessa frågor lämnades öppna för reglering inom medlemsländerna”. I Sverige var den negativa föreningsrätten oreglerad i nära 50 år till den 1995 kom att skyddas av artikel 11 i Europakonventionen.

De använda uttrycken ”liberté syndicale” och ”freedom of association” uppfattades till en början av omvärlden som främst fackliga rättigheter, men det blev snart känt att de betydde rätt även för arbetsgivare och företag att organisera sig.

Genom dessa konventioner togs stora steg inom ILO för att skapa rätt till anslutning till organisationer för arbetsgivare och arbetare och till att forma en internationell reglering av rättigheter för organisationerna att bedriva kollektiva förhandlingar om arbetsvillkoren. Härmed lades grundstenarna för social dialog som det viktiga instrumentet för reglering av arbetsvillkoren vid sidan av eller i kombination med lagstiftning.

Vid konventionernas årliga uppföljning i ILO:s kommitté för föreningsfrihet (CFA) har flera fall behandlats rörande länder där regimen kränkt arbetsgivarorganisationernas rättigheter till exempel i Spanien, Nicaragua och Venezuela. Fallen är inte många jämfört med de som gällt fackliga organisationer, men att de förekommer är bevis för att den fria föreningsrätten för arbetsgivare också är skyddad av ILO-konventionen.

Ett relativt färskt exempel från behandling av konventionerna om förenings- och förhandlingsrätt i ILO:s tillämpningskommitté har svensk anknytning. Debatterna i kommittén 2011–2012 gällde huruvida konventionerna reglerar rätten till och villkoren för strejk. Bakgrunden är bland annat att söka i det inom EU kända svenska ”fallet Laval” och de stridsåtgärder i form av blockad och bojkott som Byggnadsarbetareförbundet m.fl. fackföreningar i Sverige företog mot det lettiska byggföretaget Laval 2004. Efter ett förhandsavgörande av EU-domstolen bedömde Arbetsdomstolen 2009 att stridsåtgärderna stred mot svensk lag, då de syftat till att företaget skulle ge förmåner utöver de som var garanterade i EU:s Utstationeringsdirektiv, och utdömde skadestånd till företaget.

Inom tillämpningskommittén har arbetarna i flera fall hävdad att strejkrätten är reglerad i konventionen nr. 87. De har grundat sig på uttalanden i ILO:s expertkommittés årliga rapport i dessa frågor, i vilken angetts att konventionen medger strejkrätt, om än inte obegränsad. Arbetsgivarna i ILO har kategoriskt avvisat detta synsätt och hävdad att uttalanden från expertkommittén inte är juridiskt bindande enligt de former som gäller inom ILO.

8 Tekniskt bistånd

Vid sidan av standardsättning och övervakning av konventionernas tillämpning är tekniskt bistånd ett viktigt instrument för ILO att nå sina mål. Även om bistånd till länder i olika ILO-frågor var inskriven redan i Philadelphiadeklarationen, tog sådana aktiviteter inte fart förrän på 1950-talet. Arbetsgivarna stödde bistandsverksamheten från första början, bland annat på den grund att medlemsländerna i IOE i ökande utsträckning kom från icke industrialiserade länder. Från mitten av 1950-talet kom tekniskt bistånd i gång i större omfattning på grund av Generaldirektören *Francis Blanchards* intresse för bistandsfrågor.

Genom bistandsarbetet höjdes arbetsgivarnas profil inom ILO. Företag och arbetsgivarorganisationer fick mer uppmärksamhet genom att de inkluderades i den sociala dialogen i länder som blivit fria från överhöghet och var under utveckling. I dessa länder fick företagen liksom fackföreningarna kunskaper inte bara om tekniska förhållanden som organisationsuppbyggnad, kollektivavtal etc., utan fick även lära om betydelsen av goda relationer mellan de tre parterna, den kanske viktigaste och svåraste uppgiften i bistandsarbete med bäring på social dialog.

Arbetsgivarna stödde upprättandet av det centrum för utbildning i ILO:s namn i frågor om tekniskt bistånd som upprättades i Turin 1964, International Training Centre (ITC-ILLO). I styrelsen för Turin Centre är arbetsgivarna mycket aktiva och arbetar för att utbildningen skall vara riktad även till små företag och alltid innehålla utbildning om vilka ekonomiska faktorer som är av betydelse för företagen, inte minst produktivitetsutvecklingen. Efter att själv ha föreläst vid Centret och medverkat där i utbildning rörande social dialog, är jag övertygad om att verksamheten är mycket viktig för ILO genom att den skapar verklighet bakom orden i ILO:s instrument och når dem i utvecklingsländer som har att omsätta normerna i praktiken.

På initiativ av IOE utvecklade ILO på 1970-talet särskilda program och resurser för uppbyggnaden av arbetsgivarorganisationer. Under den tiden genomfördes flera sådana program bland andra av Johan von Holten som deltog i uppbyggnaden av

arbetsgivarföreningar i Turkiet och på Cypern. Andra arbetsgivareexperter deltog i organiserandet av arbetsgivarorganisationer i Afrika, Asien och Latinamerika.

Emellertid ansåg IOE att arbetsgivarorganisationer behövde ytterligare stöd för sin uppbyggnad och utveckling. Det fanns redan ett utbildningsprogram för bistånd till fackföreningar i utvecklingsländer. Generaldirektören Blanchard anammade tanken och 1980 inrättades en arbetsgivaravdelning inom ILO (ACTEMP, Employers' Activities). Detta var ett viktigt steg framåt för att legitimera arbetsgivarna inom ILO och bidrog starkt till att förbättra företagens uppfattning om ILO-organisationen. Genom ACTEMP:s samarbete med IOE och arbetarnas motsvarighet ACTRAV stärkte arbetsgivarna sin ställning inom ILO.

Till chef för ACTEMP utsågs *Hans Hammar*, som arbetat inom SAF som internationell sekreterare och från 1969 med arbetsgivarrelationer inom ILO. Han såg till att ILO förvärvade rätten till SAF:s utvecklingsprogram för små företag, *Se om Ditt Företag*, som på 1980-talet var en mycket efterfrågad kursaktivitet i Sverige. *Improve Your Business* användes med stor framgång i bistandsverksamheten i ett 50-tal utvecklingsländer i Afrika, Asien och Latinamerika och stärkte både företag och arbetsgivarorganisationer. Projekten finansierades av SIDA och dess motsvarigheter i Danmark och Norge, DANIDA och NORAD.

En reflektion är att arbetsgivarorganisationerna i många av ILO:s medlemsländer, även i de relativt utvecklade, arbetar med små resurser ekonomiskt och personellt. Medlemsunderlaget är ofta svagt. Huvudorganisationen brukar ha ett begränsat antal sektorsorganisationer och större företag som medlemmar. På agendan står både sociala och näringspolitiska frågor, lobbying och rena företagsfrågor. Begränsad omfattning av nationella eller branschvisa kollektivavtal gör det svårt att hålla ihop och skapa finansiering av organisationerna, varav många istället är finansierade genom serviceåtgärder till medlemmar i företagsfrågor. I många länder konkurrerar dessutom organisationerna med varandra, vilket försvårar att få till stånd en etablerad representation i ILO. Det gäller att hålla detta i minnet, särskilt för oss från den västeuropeiska sfären, när vi i ILO talar om vikten av social dialog och hur denna bör gå till.

Arbetsgivarna drev på ytterligare för att få både företagsfrågor och företrädare på högre nivå inom ILO-kansliet. 1994 förstärktes avdelningen *Enterprise* och det avsattes resurser för företags- och produktivitetsfrågor, entreprenörskap och utveckling av småföretag. Chef för denna blev Hans Hammar med titeln Biträdande Generaldirektör, varigenom en person med arbetsgivarbakgrund för första gången tog plats i ILO:s högsta ledning. Han efterträddes 1997 av den nordiske styrelseledamoten,

finländaren *Göran Hultin*. Sedan denne lämnat ILO 2004 reducerades avdelningens uppgifter och ingen person med arbetsgivarbakgrund har härefter haft plats i ILO:s ledning.

9 Sektoraktiviteter

9.1 Industrikommittéerna

Aktiviteterna i industrikommittéerna är av mycket stor betydelse för att föra ner arbetet inom ILO till bransch- och företagsplanet och därmed upprätthålla företagens intresse för ILO. Om detta kan jag vittna, eftersom jag deltagit i återkommande sektormöten för gruvindustrin och kemibranschen under nära 30 år, varav i flera möten som arbetsgivarnas talesperson. Som vice ordförande i sektorkommittén i ILO-styrelsen medverkade jag till en reform av indelningen i kommittéer, bland annat till inrättandet av flera nya kommittéer för tjänstesektorer till för dagen 22 industrikommittéer, varav sex kommittéer för tjänstesektorn.

Svenska företagsföreträdare som deltar i kommittéarbete, upplever arbetet i ILO mycket positivt. Under mötena får de en god insyn i ILO:s arbetsformer genom trepartssittningen och de upplever att de kan påverka förhållandena i den egna branschen. Rapporterna från ILO om läget globalt i branschen avseende såväl ekonomiska frågor som arbetsvillkor är mycket uppskattade.

Genom att bidra till förbättring av arbetsvillkoren i många länder har arbetsgivarna direkt kunnat medverka till att kostnaden för arbetskraften inte snedvrider konkurrenssituationen i branschen. Tydliga exempel på detta är ersättnings- och arbetsmiljövillkoren för underjordsarbete i gruvor och för skiftarbete i tung kemisk industri. Även utvecklingen av den sociala dialogen globalt i de olika branscherna är av stort intresse för internationella företag.

På sektornivå har endast den internationella sjöfarten en global arbetsgivarorganisation, medan fackföreningarna i många fall har globala organisationer som speglar ILO:s sektorkommittéer. Arbetsgivarna har därför mindre av globalt samarbete mellan ILO:s sektormöten än fackföreningarna. Till undantagen hör kemiindustrin.

9.2 Internationellt arbetsgivarsamarbete i kemiindustrin

Kemiindustrin har i *Labour Relations Committee* (LRC) sedan 1960-talet haft årliga möten rörande ILO-frågor och i synnerhet rörande de som är aktuella i kommande sektormöten. I LRC deltar arbetsgivarorganisationer inom kemisk industri från stora delar av världen, liksom de största kemiföretagen i Europa, USA och Canada.

9.3 Kemikommittémöte 1982

Mötet 1982 hade som huvudtema förhandlingsformer internationellt i kemisk industri. Vid den tiden drev internationella kemifacket (ICEM) hårt att fackliga förhandlingar mellan koncernhuvudkontor och dotterföretag skulle ske vid bland annat driftsförändringar och att en typ av globalt förhandlingsavtal om detta skulle upprättas. Fackets ordförande, kanadensaren Charles Levinson, en tuff och synnerligen våltalig person, var fackets talesperson i kommittén, jag var arbetsgivarnas. Levinson körde hårt med att Sverige ju har en medbestämmandelag, så varför kunde inte Mr. Trogen skriva på något liknande för hela kemiindustrin i världen, dundrade han.

Efter hårda diskussioner lyckades vi nå en överenskommelse i kommittén i klassisk ILO-stil, dvs. kompromisser ner till minsta gemensamma nämnare för att få enighet. Någon rekommendation om internationellt avtal blev det inte, men väl goda förslag till samverkan. På fråga om han var nöjd ändå svarade Levinson "yes!"; vi hade ju, som han uttryckte det, inte förhandlat om Sverige och Kanada, utan för "absent friends" och höjt ribban i dessa frågor i många andra länder. Kan ILO:s affärsidé uttryckas bättre?

9.4 Kemikommittémöte 1999

Vid industrikommittémötet 1999 var ämnet att förhindra olyckor och förbättra arbetsmiljön inom kemiindustrin genom "voluntary initiatives" som alternativ till traditionella ILO-standards. Arbetarnas och flera regeringars grundinställning var till en början negativ.

Kemiföretagen hade vid denna tid skapat ett eget globalt program, *Responsible Care*, för säkerhet för produkter, personal och miljö. Enligt detta inrättade företagen ett gemensamt kontrollsystem och ansvar för dessa frågor. Vi övertygade arbetarna och regeringsföreträdarna att pröva detta system i stället för bindande regler från ILO. Att arbetarna kom att stödja ett frivilligt program av detta slag var en stor framgång för branschen - och för ILO - efter många års krav på normer inom dessa områden som hade varit svåra att få enighet om. *Responsible Care* blev framgångsrikt och pågår även idag.

9.5 Kemikommittémöte 2009

Vid kemiindustrimötet 2009 stod social dialog åter på agendan. Under mitt ordförandeskap som representant för ILO-styrelsen, gällde diskussionerna förekomsten och tillämpningen av *Global Framework Agreements* (GFA), dvs. avtal som ett multinationellt företag ingår med den globala fackföreningen och som innehåller vissa åtaganden om

rimliga arbetsvillkor och samrådsmöjligheter mellan fack och arbetsgivare i koncernen. Vi hade inom LRC, efter ett initialt motstånd från vissa företag under 1990-talet, ställt oss bakom utvecklingen av dessa avtal, eftersom de ingås av företagen efter eget beslut och på eget ansvar. Vid mötet blev det inte fråga om dessa avtals berättigande, utan om hur man skulle främja att de kom till stånd i branschen och vilket innehåll i stort de skulle ha.

GFA-avtalen ger en ny dimension åt globala arbetsrelationer. De multinationella företagen respekterar arbetarnas rättigheter och främjar ILO:s program *Decent work* globalt inom koncernen samt ger ett system för uppföljning mellan företagens parter med rätt till närvaro av den globala fackföreningen. Utvecklingen av denna typ av avtal har varit omfattande bland kemiföretagen, liksom i flera andra branscher. Avtalen hänvisar i ökande utsträckning till ILO:s konventioner och riktlinjer för multinationella företag och innehåller numera även i många fall riktlinjer och ansvar för att företagets leverantörer och andra i försörjningskedjan tillämpar motsvarande villkor. Man kan säga att GFA-avtalen är instrument som omsätter många av ILO:s kärnfrågor i praktiken.

Utvecklingen av kemibranschens möten i ILO med bäring på social dialog under dessa år, 1982–2009, visar på en betydande förändring både av formerna för frågornas behandling och innehållet. Normsättningen har blivit mjukare, till och med på eget ansvar genom samarbete mellan företag, och förhandlingsfrågor har decentraliserats till företagsnivå. Motsvarande utveckling har skett i flera andra branscher. Ur ett arbetsgivarperspektiv är detta mycket positivt och skapar även legitimitet för ILO hos företagen.

10 De multinationella företagen

För arbetsgivarna inom ILO innebar 1970-talet att de viktiga frågorna rörande de alltmer förekommande och växande multinationella företagen kom i fokus. Dessa företag anklagades för utsugning och exploatering av tredje världen (som det då hette) av många fackföreningar och av grupperingar från extremt vänsterhåll; ofta var det en uttalad kamp mot kapitalismen.

Trepartiska expertmöten inom ILO 1972 och våren 1976 gjorde upp frågeställningar gällande både innehåll och former för hur de multinationella företagen skulle behandlas inom ILO.

På ILO:s *Världssysselsättningskonferens* i juni 1976 sattes på agendan de multinationella företagens roll för sysselsättningen i utvecklingsländer tillsammans med ämnen som

inkomstfördelning, socialt framåtskridande och internationell arbetsfördelning. Ingen som helst enighet kunde emellertid uppnås om de multinationella företagens verksamhet trots många och långa diskussioner. De viktiga meningarna antecknades i ett omfattande slutdokument, som i Sverige finns tillgängligt som bil. 5 till prop. 1976/77:60, och visar den negativa synen på multinationella företag från många fackföreningars och regeringars sida för mindre än 50 år sedan.

De tre fackliga internationella organisationerna redovisade i dokumentet ”bekymmer och oro” beträffande verkningarna av de multinationella företagens verksamhet på sysselsättningen och utvecklingen av dessa företag. De krävde att åtgärder skulle vidtas på internationell och nationell nivå för att stärka kontrollen över företagen och att denna skulle utövas av de länder där de är verksamma. De ansåg att ILO borde medverka till utarbetandet av en internationellt bindande uppförandekod som möjliggör en sådan kontroll. Liknande uppfattningar framfördes från många regeringar, inte minst från den tidigare nämnda 77-gruppen av socialistiska länder.

Arbetsgivarna med IOE i spetsen ansåg inte att det fanns behov av internationella åtgärder med avseende på multinationella företag på det sociala området. I synnerhet ansåg de att en ILO-konvention eller bindande instrument inom detta område skulle skapa en omöjlig situation på grund av den varierande omfattningen av ratifikation eller godtagande som skulle ske i olika länder. Arbetsgivarna var emellertid inte principiellt emot förberedandet av en trepartisk principdeklaration och hänvisade till de 1972 av Internationella Handelskammaren publicerade riktlinjerna och till IOE:s pågående aktiva medverkan i OECD:s arbete med en uppförandekod. Arbetsgivarna i 77-gruppen däremot, gav sitt stöd till sina regeringars negativa inställning; det var mitt under strukturstriden och ett exempel på att tripartismen haltade under denna tid.

10.1 OECD:s och ILO:s riktlinjer för multinationella företag

Efter att de skarpa åsiktsskillnaderna kommit i dagen vid sysselsättningskonferensen i juni 1976, utvecklades frågan snabbt genom att OECD:s och IOE:s arbete ledde redan i november 1976 fram till en rekommendation om *OECD:s Riktlinjer för multinationella företag*.

Riktlinjerna innehöll främst rekommendationer i frågor rörande investeringar och hur företagen kunde skapa arbetstillfällen i olika länder, alltså de frågor som varit omtvistade vid sysselsättningskonferensen. Rekommendationen behandlade även ekonomiska och fiskala frågor men i liten grad arbetslivsfrågor.

Manegen var nu krattad för ILO. Den trepartiska delegation inom ILO som annonserats under sysselsättningskonferensen, utarbetade under ett halvår ett förslag till riktlinjer för multinationella företag omfattande arbetslivsfrågor. Denna antogs av konferensen 1977, *ILO:s trepartiska deklaration om principer rörande multinationella företag och arbetsmarknaden*. Det var raskt marscherat efter att parterna ett år tidigare redovisat helt olika uppfattningar rörande de multinationella företagens förhållanden!

Deklarationen vänder sig till de tre parterna i ILO och till de multinationella företagen med likartat innehåll som OECD-riktlinjerna i vissa delar, men med tillägg av ett kapitel om arbetslivet grundat bland annat på ILO-konventioner. Deklarationen har reviderats vid flera tillfällen, senast 2008.

Resultatet var en framgång för arbetsgiversidan och viktigt för de multinationella företagens förtroende för ILO och naturligtvis även för deras fortsatta verksamhet och för sysselsättningen i världen. Med sin arbetsgivardelegat *Charlie Smith* i spetsen hade USA bidragit till att riktlinjerna kommit på plats i både OECD och ILO strax innan USA lämnade ILO. Med dessa positiva resultat försökte arbetsgivarna förgäves förmå USA att stanna kvar. Emellertid torde riktlinjerna och den därmed avblåsta striden om de multinationella företagen ha bidragit till att USA återvände till ILO redan 1980.

3

10.2 Fackliga krav på förhandlingar med moderbolag

De svåraste diskussionerna i ILO rörande riktlinjerna hade rört arbetarnas krav på förhandlingar mellan moderbolag å ena sidan och fackföreningar i dotterbolag i andra länder å den andra i viktigare frågor som till exempel driftsinskränkningar. Riktlinjerna blev inte helt lätta att tolka i denna del.

Ett svenskt företag, *Viggo AB* i Helsingborg, dotterbolag till en engelsk koncern, blev 1980 föremål för den första prövningen av hur förhandlingar inom multinationella företag skulle gå till. Formellt var det ett fall för OECD, vars riktlinjer i dessa delar hänvisade till ILO-deklarationen. Förhandlingarna började som MBL-förhandlingar i Sverige under min ledning och pausades för att få ett yttrande av OECD om tolkningen av riktlinjerna. Yttrandet innebar att befullmäktigade representanter för företagsledningen för moder- eller dotterbolag, på icke preciserade nivåer, gavs möjlighet och rätt att genomföra förhandlingar med fackliga motparter. Sedan den engelska koncernledningen lämnat fullmakt till företagsledningen för Viggo kunde förhandlingar genomföras och avslutas med de svenska facken. Vid revisionen av riktlinjerna i ILO-styrelsen 2008, som jag deltog i, kunde konstateras att ”The Viggo-case” fortfarande var prejudicerande.

11 Globaliseringen

11.1 Deklarationen om grundläggande principer och rättigheter i arbetet 1998

Arbetsgivarna tog 1998 initiativ till det som resulterade i *Deklarationen om grundläggande principer och rättigheter i arbetet* (uppdaterad 2010). Denna deklaration var viktig för den internationella handeln när diskussionen om det som nu började kallas globalisering blev allt hetare. Debatten gällde nu förändringarna i arbetsliv och världshandel orsakade av bland annat omfattande tekniska förändringar och nya transportsystem. Syftet var att fästa global uppmärksamhet på vikten av att ILO:s kärnkonventioner tillämpades i arbetslivet.

Deklarationen riktar sig till regeringarna som uppmanas att bekämpa protektionistiska tendenser i världshandeln. De komparativa fördelar som finns mellan länder får inte begränsas. Det uttrycks klart i deklarationen att klausuler om arbetsvillkor i handelsavtal inte får användas i protektionistiskt syfte. Deklarationen ger ett exklusivt mandat till ILO när det gäller övervakning av arbetsvillkoren i världen.

11.2 Globaliseringsdeklarationen 2008

25 år efter riktlinjerna för multinationella företag och 10 år efter deklarationen om grundläggande principer i arbetet kom återigen den för arbetsgivarna viktiga frågan upp om globalisering och dess inverkan på arbetslivet i världen. Arbetsgivarna var mycket angelägna att följa och påverka inriktningen av arbetet i den kommission som tillsattes 2002 med Finlands president *Tarja Halonen* som ordförande, *World Commission on the Social Dimension of Globalization*. Kommissionen kom 2004 till resultatet, kort sammanfattat, att globalisering i sig är bra och bidrar till ökningen av välbudet i världen, men att tillväxten fördelas ojämnt och att utvecklingen därför måste följas upp, bland andra av ILO.

Rapporten lades till grund för *ILO:s deklaration om social rättvisa för en rättvis värld*, antagen enhälligt av konferensen 2008. I deklarationen erinrades om många av de grundläggande värderingarna inom ILO:s område, och målen med programmet *Decent Work* bekräftades. Generaldirektören *Juan Somavia* skrev i förordet att deklarationen var den mest betydelsefulla förnyelsen av ILO sedan Philadelphiadeklarationen. Detta kan jag hålla med om efter att ha i styrelsen ha deltagit i debatten som bar spår av diskussionerna från 1976 om multinationella företag, men som landat i en balanserad deklaration.

11.3 Global Jobs Pact 2009

Mot slutet av 2008 blev den globala ekonomiska krisen tydlig. Vid styrelsemötet på våren 2009 tog vi på arbetsgiversidan med anledning av läget initiativ till att ändra dagordningen för ILO-konferensen i juni samma år för att i stället inrikta den på åtgärder som skulle hjälpa länderna att klara sig igenom krisen och för att förhindra arbetslöshet.

Efter intensivt arbete och många förslag från IOE och arbetsgivarna antogs *Global Jobs Pact*. I denna framhävs nyckelrollen för privata företag för återhämtningen av ekonomin, betydelsen av en fri marknad och fri världshandel, samt vikten av att stötta hållbara företag, entreprenörskap och småföretag. Pakten anges vara en förstärkning av Globaliseringsdeklarationen. Den är inget bindande instrument, men står för ILO:s policy när det gäller åtgärder som bör vidtas av nationella organ och andra institutioner.

Få ILO-dokument sätter så tydligt företagens och fria marknaders roll i centrum som 1998 års Deklaration om grundläggande principer och rättigheter i arbetet, Globaliseringsdeklarationen och Global Jobs Pact. De är tydliga exempel på att arbetsgivarna - och företagen - vunnit framgång inom ILO i frågor som rör företagens villkor och har skapat legitimitet för ILO:s arbete bland företagen. Samtidigt har ledande principer för ILO kommit till uttryck i dessa dokument och marknadsförts globalt.

Världen är nu 2020 i en långt större kris på grund av Coronapandemin. Det återstår att se hur tankarna i Globaliseringsdeklarationen och Global Jobs Pact står sig och kan bidra när världen hotas av det omvända: protektionism, tullmurar och åtföljande minskad globalisering med brutna försörjningskedjor mellan länder som följd, och därmed hot mot den välbefinnelseökning som globaliseringen skapat i världen.

12 Arbetsgivarnas attityder till normsättningen

Tillskapandet av normer för arbetslivet i världen genom främst konventioner och rekommendationer och andra instrument, liksom uppföljningen av dessa, är ILO:s huvuduppgift. Arbetsgivarnas - och företagens - attityder, engagemang och medverkan som en av tre likvärdiga parter är avgörande för utvecklingen och resultatet av denna verksamhet. Inställningen bland arbetsgivarna har växlat över tiden beroende på sakfrågornas innehåll och övriga parter inställning.

En diskussion som skulle komma att bli evig inom ILO uppstod redan från begynnelsen genom arbetsgivarnas inställning att ILO måste vara återhållsam med att skapa konventioner och istället använda sig av rekommendationer eller andra riktlinjer. Det framhölls att även generella texter i konventioner ofta är svåra att implementera i nationell lagstiftning, inte minst i mindre utvecklade länder som har störst behov av reformer. Arbetsgivarna brukade hänvisa till att de första konventionerna i mycken liten utsträckning hade ratificerats i medlemsländerna; inte ens hälften av konventionerna från de första åren hade implementerats.

Arbetsgivarna var missnöjda med den förste Generaldirektören för ILO, Albert Thomas, som de röstat fram tillsammans med arbetarna. De ansåg att han stod alltför nära arbetarna och därför inte var tillräckligt neutral på sin post. De upplevde att han försökte göra ILO till ett globalt parlament för andra frågor än de som upptagits i Versaillesfördraget.

Generaldirektören Thomas beskyllde arbetsgivarna för att ständigt lägga in veto och utgöra bromsklossar i systemet, något som arbetsgivarna försvarade sig emot. En välkänd fransk arbetsgivare uttryckte det så att *"arbetsgivarna har stigit på ett gemensamt tåg mot ett gemensamt resmål, arbetsfred och social rättvisa, men de måste tjäna som bromsare på tåget för att det inte ska spåra ur."*

Det står emellertid klart att arbetsgivarna från början och under lång tid framåt spelade en defensiv roll i ILO. Detta uppträdande låg i tiden i så motto att arbetsgivarorganisationerna i sina hemländer, även i Sverige, hade en prägel av försvarsorganisationer mot de många nya fackliga kraven som framfördes när industrisamhället sprängde fram. Särskilt starkt blev motståndet när det kom till konkreta krav på förbättrade arbetsvillkor som kortare arbetstid eller när det gällde förenings- och förhandlingsrätt, som ännu inte var reglerade ens i utvecklade länder som Sverige.

På 1920-talet förekom långtgående förslag från arbetarsidan att ILO skulle engagera sig i produktionstekniska och nationalekonomiska frågor. Idén, hårt driven av franska arbetare, var att ILO skulle föreslå lösningar i dessa frågor för att härigenom förbättra arbetsvillkoren i världen. Arbetsgivarna motsatte sig bestämt detta med hänvisning till att ILO saknade kompetens i frågan och att det fanns andra organisationer med dessa frågor på agendan.

Arbetsgivarna var även irriterade över att regeringar på grund av inrikespolitiska skäl ofta röstade med arbetarna för att genomdriva konventioner utan att sedan ratificera dem i hemlandet. IOE brukade regelbundet presentera förteckningar som visade hur många konventioner som inte var implementerade i länder vars regeringar röstat för dem.

Vid ILO-konferensen i Paris 1945 stod frågan om bristen på ratificering av konventioner på dagordningen. De franska arbetsgivarna hade före konferensen utarbetat förslag som behandlades i en trepartisk delegation och som fick stöd av arbetarna. Resultatet av behandlingen på konferensen blev tillägget till artikel 19 i ILO-stadgan om kraven på information från medlemsstater till Generaldirektören om vilka åtgärder som har vidtagits för ratificering med mera. Det var en viktig förändring av stadgan, som dock enligt arbetsgivarna i praktiken senare visat sig vara otillräcklig för att åstadkomma en väsentlig förändring.

Vid ILO:s 50-årsjubileum diskuterades normsättningen ingående mot bakgrund av dittills vunna erfarenheter. Arbetsgivarnas då främste företrädare *Pierre Waline* framhöll i sitt jubileumstal att konventioner och andra normer måste uppdateras så att de upplevs som anpassade till dagens situation i medlemsländerna. Han önskade även att ILO skulle bli ett forum för idéutbyte genom att visa på ”best cases” när det gällde social dialog.

3

Gullmar Bergenström, som efterträdde Waline som arbetsgivarnas ordförande, påpekade vid jubileet att inte ens de mest utvecklade länderna ansåg sig kunna ratificera vissa konventioner samtidigt som andra länder, för den interna politikens skull, röstade för konventioner utan avsikt att implementera dem i sin lagstiftning. En tredje ledande arbetsgivare anförde att de flesta standards från ILO hade sådan utformning att de inte ansågs kunna implementeras i de fattigaste länderna.

Samarbetsklimatet mellan de tre parterna i ILO förbättrades på det stora hela efter kriget och framöver, trots de ovan nämnda problemen med ILO:s struktur. Perioden karaktäriserades av hårda duster i sakfrågor, som i normsättningen, men genom kompromisser kunde ILO utvecklas med ömsesidig respekt från parternas sida. Den ovan nämnda 77-gruppen kunde skapa kaos med att föra upp politiska frågor på agendan men förmådde inte hindra utvecklingen i ILO:s kärnfrågor.

Arbetsgivarna ansåg sig ha goda relationer med Generaldirektörerna *David Morse*, *Wilfrid Jenks* och kanske framför allt med *Francis Blanchard*, vilken som nämnts tog initiativ till flera ILO-aktiviteter som arbetsgivarna föreslagit. ILO-styrelsens presidium, med sammansättning av företrädare för de tre parterna, började spela en mer aktiv och konstruktiv roll, vilket bidrog till lösningar.

När det gällde best cases rörande social dialog hänvisades det ofta till Sverige. Vid ILO-konferensen 1961, vid tiden för Saltsjöbadsepokens höjdpunkt, fick Sveriges delegater framträda inför hela församlingen och berätta om hur väl parterna samarbetar i Sverige.

Arbetsgivarna har alltid förespråkat konventioner som är generella till formerna och flexibla till sitt innehåll. De har ofta framfört förslag på rekommendationer eller andra ”mjukare” instrument som alternativ. Flexibilitet och subsidiaritet är honnörsord: flexibilitet rörande innehållet i en konvention och subsidiaritet för möjligheten till nationella anpassningar. Samtidigt har arbetsgivarna varit anhängare av en rigorös kontroll när det gäller uppföljningen av konventioner och har som nämnts alltid hårt kritiserat de regeringar som röstat för en konvention men inte implementerat den i sin lagstiftning. De har alltid avvisat uppfattningen att en antagen konvention i sig, även om den inte ratificeras direkt, kan vara ett riktmärke eller mål för många länder.

12.1 Nordisk bevakning

När det gäller ILO:s normsättning har de nordiska arbetsgivarnas ansträngningar och bevakning i ILO-arbetet bland annat gått ut på att värna den nordiska modellen så att ILO-normer inte kolliderar med den. Det har inte så mycket gällt det materiella innehållet, som brukar ligga väl inom ramen för nordiska standards, utan mer att se till att normsättningen inte kolliderar med den omfattande arbetslagstiftningen och kollektivavtalsnormeringen i de nordiska länderna.

Mycket av bevakningen gäller statens och myndigheters roller i olika ILO-standards. Ett typexempel gäller ”labour inspection”, ett återkommande ämne i olika frågor i ILO. Kontrollen av arbetsmiljö och arbetstider med mera är i hög grad lämnad helt till staten i ILO-länder, medan den i Norden även till betydande del sker av fackföreningarna i sin löpande verksamhet och, framförallt under tidigare år i Sverige, genom reglering i kollektivavtal. De nordiska delegationerna har ibland gemensamt fått vidta aktioner för att värna nordiska regler. Ibland har det även gällt att förklara den nordiska modellen när den åberopats som grund för ILO-regler, särskilt när de nordiska förutsättningarna inte föreligger.

Gemensamt för de nordiska arbetsgivarna har också blivit att bevaka att inte ILO-standards kolliderar med bindande EU-normer. Utstationeringsdirektivet har varit ett sådant fall. Det kan bli mer av detta i det kommande, eftersom det finns ambitioner inom EU att utvidga sitt kompetensområde till frågor inom ILO:s kompetensområde som lönefrågor och utsträckning av kollektivavtal till områden utanför parternas.

12.2 Den sociala dialogens natur

Det ligger i den sociala dialogens natur att den innefattar intressekonflikter och att det är fackföreningarna som driver på, framför allt när det gäller förbättringar av arbetsvillkor. Arbetsgivarna som grupp inom ILO har, så långt jag upplevt under mina

30-åriga kontakter med ILO, respekterat regeringarna och arbetarna som parter med legitima krav och behandlat dem och deras krav seriöst i överenskomna procedurer.

Många ILO-parter är från sina hemländer bekanta med den flerpartiska arbetsformen med en bi- eller trepartisk social dialog med syfte och inriktning att träffa överenskommelser. Men långt ifrån alla länder, inte ens i västvärlden, har sådana former etablerade, framförallt inte den trepartiska formen.

Inom arbetsgivargruppen orsakar bristen på gemensamma erfarenheter av tripartism ofta svårigheter att uppnå enighet. Det gäller särskilt frågor där det nationella relationerna mellan parterna finns i bilden; bland andra USA:s och Storbritanniens avsaknad av etablerad social dialog i kollektivavtalsform försvårar en omedelbar samsyn. De mycket varierande förhållandena mellan medlemsländerna vad gäller relationerna mellan arbetsmarknadsparterna påverkar i hög grad även hela arbetet inom ILO, vars företrädare, fullt korrekt, alltid närmar sig frågorna på agendan med trepartiska glasögon och söker uppnå enighet i en trepartsdialog.

Arbetsgivarna i ILO har alltid varit inriktade på att överbrygga ideologiska och nationella motsättningar i sakfrågor i den egna gruppen, och så långt möjligt medverka till konsensuslösningar med övriga parter. Engagemanget har varit stort i arbetsgivargruppen och den har bemödat sig om att vara pragmatisk och saklig och - enligt mönster från beslutsfattande i företagen - skapa goda underlag för besluten.

Det utvecklas ofta goda relationer mellan arbetsgivarnas och arbetarnas talespersoner i de många olika grupperingar som förekommer i ILO-samarbetet. Alla som deltagit i ILO-arbete vet att talespersonernas inbördes förtroende och diskussioner, ofta präglade av både humor och empati, har stor betydelse för resultaten. Man överser med de många och långa anförandena och med den sedvanliga inledningsfrasen: *"Jag ska fatta mig kort"*.

Slutligen: Konventioner och rekommendationer och andra instrument, liksom uppföljningen av dessa är av stor betydelse för det globala näringslivet. Social dialog är ett instrument för att skapa stabilitet och arbetsfred och bidrar till demokratisk utveckling. ILO:s instrument måste emellertid vara genomförbara, ekonomiskt möjliga och, när de väl antagits, bli ratificerade och tillämpade.

13 Framträdande svenska arbetsgivare

ASEA-chefen J. Sigfrid Edström var i den första ILO-konferensen i Washington 1919 ett samlande namn för arbetsgivare från de deltagande länderna, liksom i London året efter, då IOE bildades. Han satte det lilla neutrala landet Sverige på kartan inom ILO och IOE och skapade en god grund för fortsatt engagemang från svensk sida. Med tiden fick Edström världsrykte som Internationella Olympiska Kommitténs ordförande och kunde kombinera sina resor till Genève med sitt uppdrag för kommittén i Lausanne. Det sägs att han vann pluspoäng hos ILO:s Generaldirektör Albert Thomas (han som tyckte att arbetsgivarna var bromsklossar) när han vid ett tillfälle för denne kunde presentera en av sina företrädare i IOK, den legendariske baron Pierre de Coubertin.

Störst inflytande har dock SAF:s internationelle direktör Gullmar Bergenström utövat, nordisk styrelseledamot från 1950 och under åren 1964–1979 ordförande i IOE och vice ordförande i ILO. Med pondus, charm och humor skapade han enighet mellan bångstyriga arbetsgivare och träffade överenskommelser med motspänstiga fackföreningsrepresentanter från alla världsdelar. Under strukturdebatten var han en förkämpe för att arbetsgivargruppen skulle bestå av fria arbetsgivare och han hade hårda duster med kommuniststaternas företrädare. Bergenström är en legend inom ILO, inte bara bland arbetsgivarna och har beskrivits som ”en man av värld, hemma i alla länder”.

Anekdoterna om Bergenström är många. Vid ett styrelseval ägde följande ordväxling rum mellan Bergenström som ordförande och den sovjetiske arbetsgivaren *Polyakov*, som var ytterligt förargad över att han inte blivit invald i styrelsen.

Polyakov: Herr ordförande, jag åberopar min demokratiska rätt att få bli invald i styrelsen!

Bergenström: Herr Polyakov, med min något längre erfarenhet av demokrati än Er, vill jag säga att Ni har all rätt att vara nominerad, men därmed inte rätt att bli invald.

Bergenströms mångåriga efterträdare i styrelserna för ILO och IOE, Johan von Holten, även han med SAF-bakgrund, var ordförande i IOE 1989–1990. Von Holten lade ned ett omfattande och av arbetsgivarna uppskattat arbete i dessa styrelser i rollen som granskare av den finansiella situationen i organisationerna och avgifternas sammansättning. Han var talesman i ILO:s styrelse i dessa frågor och sades vara den ende, överhuvudtaget, som verkligen förstod hur finansieringen av ILO och IOE var uppbyggd.

Hans Hammar var under sin tid i ILO som chef för ACTEMP och som Biträdande Generaldirektör en stöttepelare för flera generationer av nordiska och andra arbetsgivare. Genom sin förmåga att skapa kontakter och vinna förtroende i alla läger, fick arbetsgivarna i ILO mycket god uppbackning av honom vid ILO-konferensen och trepartiska möten.

I ILO:s kansli har vi från svensk sida med arbetsgivarbakgrund även haft *Christer von Stedingk* i chefspositioner bland annat som personalchef. I ILO:s regionala organisation har tidigare SAF-medarbetaren *Björn Grünwald* varit verksam vid Budapestkontoret och från denna position byggt upp goda kontakter med arbetsgivarna i östra Europa.

14 ILO:s framtid

Det kommer även i fortsättningen att finnas behov av en mötesplats för världen där arbetslivet och dess utveckling står i fokus för bidrag till välbefinnande, social rättvisa och fred, precis som tanken var i Versaillesfördraget. Men 100 år senare gäller helt nya förutsättningar för näringsliv och arbetsliv, under det att ILO:s arbetsformer och ämnesområden förblivit i huvudsak desamma.

Näringslivet i de flesta länder har haft en revolutionerande utveckling från agrarsamhället, tillverkningsindustrin och tjänstesektorn till, snart, en fjärde industriell revolution med företag byggda på innovationer, digitalisering och nya material. Tjänstesamhället svarar redan idag för den övervägande delen av sysselsättningen. Industri- och tjänsteföretag smälter samman, traditionella fabriker och kontor förändras och försvinner. Distansarbete och tele-working ökar. Digitala plattformar och gig-ekonomin skapar nya arbetsformer. Nya kompetenser och ständigt lärande krävs. Coronapandemin kommer att påskynda omgestaltningen av arbetslivet. Vi vet för dagen inte hur.

Ett hot som tornar upp sig är att den öppna värld med frihandel som bevisligen bidragit till ökat välbefinnande, om ännu fortfarande ojämnt fördelat, håller på att sluta sig. Allt fler länder, även i västvärlden, tar till protektionism och nationalism, inte bara i pandemitider. Samtidigt har stora totalitära stater börjat styra marknaderna i världen för egen vinning, utan att precis ha mänskliga rättigheter och andra ILO-teman i fokus. Jag har redan nämnt de förväntade konsekvenserna av ”reshoring” (återflytt av produktion) vars följder måste uppmärksammas av ILO på sätt som skett med offshoring. Men med omvänt perspektiv. Globaliseringen avser i allt högre grad utbyte av tjänster, även vad gäller forskning och utveckling, allt med hjälp av digitaliseringen. Utmaningen gäller

att försvara globaliseringen och fortsätta göra resultaten rättvisare mellan länder och befolkningsgrupper.

Många av världens ledare ser bara till det egna landets bästa och risk finns att några kommer att tycka att avgifterna till ILO kan användas till något bättre i hemlandet.

För att fortsatt betraktas som en global och värdefull institution av medlemsländerna, inte minst av deras näringsliv, bör ILO, i linje med arbetsgivarnas hundraåriga inställning, arbeta mindre med konventioner och mer med rekommendationer och andra riktlinjer grundade på global erfarenhet och innehållande konkreta förslag av intresse för alla parter. Regionalt bör genomföras projekt rörande social dialog, varvid Sverige bör kunna tjäna som exempel och därmed även förverkliga de tankar som låg bakom det svenska initiativet *Global Deal*. Temakonferenser bör anordnas med ämnen som förutom klassiska ILO-frågor innehåller HR-frågor, entreprenörskap och kompetensutveckling. Mer av verksamheten bör ske på digitala kommunikationsplattformar.

Med nya instrument och ämnesområden skulle de omfattande resurser som finns inom ILO i form av kunskaper, erfarenheter, expertis och statistik kunna användas för att skapa direkt nytta för medlemsländerna och öka intresset för arbetsgivare att delta. För att kunna genomföra ett sådant framtidsenligt upplägg krävs experttid och mötesresurser. ILO-konferenserna skulle kunna hållas vartannat år, eller varför inte vart tredje, med inriktning på kärnfrågorna. Det skulle skapa tid för eftertanke i alla läger mellan mötena om vilka frågor som bör upp på agendan och hur de ska beredas. Överhuvudtaget bör omfattningen av möten övervägas i det kommande, inte minst när icke nödvändiga resor och stora konferenser kommer att ifrågasättas.

Genom en radikal förnyelse och anpassning till nya arbetslivsförhållanden och därmed bibehållet anseende hos de tre parterna, kan ILO få fortsatt förtroende att vara ett trepartiskt världsforum för social dialog i arbetslivsfrågor. Härigenom kan ILO i stor utsträckning även bidra till demokratin i många länder, eftersom partsdialog på arbetsplatsen, i branschen och nationellt, bevisligen bidrar till demokratisk utveckling.

Referenser

J-J Oechslin, *L'Organisation Internationale des Employeurs*, Genève, 2002

Anders Lif, *Direktörernas Direktör (J Sigfrid Edström)*, Atlantis, Centrum för Näringslivshistoria, 2015

Bertil Kugelberg, *Från en central utsiktspunkt*, Norstedts, 1986

Göran Trogen, *Berättelsen om Almega*, Vulkan, 2020

Fred eller fejd, Antologi, SAF, 1985

Henrik Jordahl, Per Skedinger m.fl., *Den Svenska Tjänstesektorn, Studentlitteratur*, 2012

ILO-kommitténs skrift Sverige och ILO 1927–77, Liber Förlag 1977

Intervju: Hans Hammar, tidigare chef för ACTEMP och Biträdande Generaldirektör i ILO



Bilden knyter an till kapitlets avsnitt 5 och ett utbildningspass inom ramen för projektet IYB.

©ILO.

4 Swedish development cooperation with and through the ILO

Martin Clemensson

1 Introduction and overview of the chapter

This chapter will briefly introduce the ILO's development cooperation - its purpose, its link to ILO's standard-setting role and its volume – and Sweden's contributions to it. The next section of the chapter provides a short recap of the ILO's objectives and main policy outcomes to illustrate how standard-setting and development cooperation relate to each other.

Sweden's financial support of the ILO takes different forms and the chapter will describe the three main forms of financial collaboration between Sweden and the ILO, and numerous examples are provided of areas of work and concrete projects that Sweden finances through the ILO – primarily in development countries. The three channels are:

1. Fully un-earmarked allocations.
2. The Sida/ILO Partnership Programme, a lightly earmarked contribution towards selected ILO policy outcomes, where Sweden's and the ILO's priorities correspond.
3. The third type of voluntary contributions to the ILO are decided at the country level by the Swedish Embassies worldwide, guided by the policy frameworks stipulated by the Ministry of Foreign Affairs.

The ILO's own funds (generated from membership fees) for development cooperation – the so-called RBTC – are insufficient for meeting the demand from member States. During the 2018-2019 period, only 5.3% of the ILO core/regular budget was dedicated to development cooperation, i.e. US\$ 42.3 million out of US\$ 797.4 million. Because RBTC is marginal and development cooperation so important for the ILO member States, it is essential and necessary to finance the development cooperation with additional means through various forms of partnerships. The total voluntary contributions for development cooperation amounted to US\$ 798.2 million for the 2018-2019 period.¹ This shows that ILO's resources for development cooperation through voluntary contributions nearly equals the ILO's own funds/regular budget.

1 ILO, Voluntary Contributions for Development Cooperation Annual Report 2018 and 2019 www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@exrel/documents/genericdocument/wcms_701785.pdf

2 Planning and funding the Decent Work Agenda

The ILO's Decent Work Agenda is structured around four objectives: promotion of employment, rights at work, social protection, and social dialogue. These objectives provide the basis for global Policy Outcomes. The Policy Outcomes are designed as responses to key employment, social and labour policy issues facing the world of work. The Policy Outcomes are guided by four cross-cutting themes:

1. respect for international labour standards,
2. gender equality and non-discrimination,
3. social dialogue and tripartism, and
4. a just transition to environmental sustainability.

For each two-year period (biennium), the ILO's Governing Body sets the targets, the related measurement indicators, and approves a framework of resources to achieve them.

This framework forms the basis for cooperation with ILO partners and for the design of the ILO's development cooperation programmes. Results-based management and a focus on value for money apply to all stages of the ILO's programme cycle, including programme planning, implementation, reporting and evaluation.

At the country level, Decent Work Country Programmes (DWCPs) are the ILO's instruments for setting priorities. They are aligned with countries' national development plans, and typically having a timeframe of four to five years. DWCPs are developed with the full participation of Governments, and employers' and workers' organizations, to ensure that the ILO's actions on the ground respond to defined needs. The DWCPs are the key platform for the ILO's contribution to the UN-wide approach to poverty reduction, notably through the United Nations Sustainable Development Partnership Framework (UNSDPF) at the country level.

A DWCP consists of a limited number of priorities, known as Country Programme Outcomes (CPOs). For each two-year period, CPOs are linked to the global ILO targets under the global Policy Outcomes. Outcome-based workplans are prepared, which consider the priorities for the two-year period, existing resources and the estimated additional resources required.

These workplans drive the ILO's resource mobilization strategy to ensure that development partners' funding is fully aligned with country-level priorities and that it contributes to the achievement of the ILO's overall objectives as well as to the UN's Sustainable Development Goals.

3 The ILO's development cooperation builds bridges

With over 50 years of experience in development cooperation on all continents and at all stages of development, the ILO has, at the age of 100 years, a bigger portfolio than ever with some 1,000 active programmes and projects in more than 100 countries in 2019-2020 – with the support of 120 development partners/donors.²

Development cooperation builds bridges between the ILO's standard-setting role and women and men everywhere. In essence, the ILO's development cooperation was introduced to assist member States to practically implement the standards and recommendations that had been decided by the tripartite delegates of the annual International Labour Conferences in Geneva. It supports the technical, organizational, and institutional capacities of ILO constituents to enable them to put in place effective and coherent social policy and to ensure sustainable development.

The first technical areas for development cooperation in the early 1950s were vocational training and manpower.³ By the mid 1950s the development cooperation had expanded to social security, management development and economic affairs, apart from vocational training and manpower.

ILO development cooperation is a major method for delivering ILO action in countries. It reinforces the ILO's normative work, research, advocacy, and technical assistance to further develop ILO constituents' capacities. Development cooperation has become part of a broader international effort aligned with the 2030 United Nations Sustainable Development Goals (SDGs), in which the ILO promotes the Decent Work Agenda as a basis for political governance and sustainable social and economic growth.

With the overall aim of enabling the ILO to provide better services to constituents to deliver decent work outcomes at all levels, the ILO development cooperation strategy builds on four strategic components:⁴

Focus: full alignment with ILO internal results frameworks, which in turn support the SDGs, national development plans and United Nations Sustainable Development Partnership Frameworks Enhanced integrated resource management across all sources of funding, together with the even-handed allocation of such resources to each of the Policy Outcomes, strengthens the ILO's focus.

2 www.ilo.org/DevelopmentCooperationDashboard.

3 www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/lang-en/index.htm.

4 *Towards 2030: Effective development cooperation in support of sustainable development goals* International Labour Office for the International Labour Conference, 107th Session, 2018.

Effectiveness: compliance with the principles of development effectiveness – results orientation, transparency, and cost-efficiency, using national systems and expertise. Enhanced decentralization of ILO development cooperation, reporting, knowledge management and ILO staff development underpin this effort.

Capacity development: this component emphasizes the need for dedicated capacity building that is based on constituents' needs and enhances the role of constituents in translating the SDGs into national goals and in implementing national strategies to achieve those goals. This requires an all-inclusive approach to capacity development that simultaneously addresses technical, organizational, and institutional competencies. The International Training Centre of the ILO in Turin, Italy plays a key role in this endeavour.

Resource mobilization: consolidating the ILO's resource base by diversifying its range of funding partners, including national resources, and involving the private sector. Ensuring greater predictability of resources and flexibility of voluntary funding and stepping up efforts to increase the visibility of the results and the impact of development cooperation.

The ILO has affirmed its commitment to the principles of effective development cooperation and collaborates with the Global Partnership for Effective Development Cooperation (GPEDC) in their promotion, including in areas such as Private Sector Engagement and South-South and Triangular Cooperation.

This entire process is underpinned by the crucial role of tripartism - meaning active engagement with Governments, employers, and workers in the design and implementation of development cooperation programmes and projects.

Since 2006, the ILO has diversified the sources of voluntary funding. Apart from adding emerging country public donors, for example China, India and Brazil, the ILO has increased engagement with the private sector, signed new framework agreements with multilateral development banks to facilitate country-level collaboration, and benefited from increased contributions from the European Commission and domestic funding for ILO development cooperation.⁵

5 *Towards 2030: Effective development cooperation in support of sustainable development goals* International Labour Office for the International Labour Conference, 107th Session, 2018.

4 Sweden's contributions towards ILO development cooperation

Sweden has worked with the ILO as a partner in development cooperation since 1964,⁶ and has been a strong supporter of the ILO's efforts to promote Decent Work and better living standards for women and men in developing countries. Sida sees the ILO as a key partner in promoting Decent Work, with its special mandate, expertise, and unique structure, bringing together Government, employers', and workers' representatives of its 187 member States. Sweden also funds ILO development cooperation to further some of its bilateral goals, to promote Sustainable Development Goals that relate to the ILO's work and to support the UN internal reform efforts.

The Swedish ILO Committee's publication "Sweden and the ILO" from 1977 recounts the origin of Sweden's engagement in ILO development cooperation. Ambassador Inga Thorsson initiated two ILO projects for women that covered training of secretaries in Kenya and vocational training in Sierra Leone from 1964 to 1966. The first framework agreement between Sweden and the ILO was signed in 1969 and it stipulated that projects should be in the areas of vocational training for women, teacher training and vocational training of "particular importance for a country's development". The first Sida/ILO consultation also took place in 1969 and they have since been an annual occurrence.

4

In the early 1970-ies, the Swedish contributions were primarily to be used for the purpose of exploring the links between technology and job creation, and between job creation and income distribution. From the mid 1970-ies the focus was on trade union education, employment policy, cooperatives, vocational training, and management development. Employment was a strong focus after the launch of the ILO World Employment Programme in 1969 and the landmark World Employment Conference in 1976.⁷

Different factors have affected Swedish priorities for the collaboration with the ILO's development cooperation programme, including political shifts and staff competences. In recent years, the collaboration between Sida and the ILO has grown significantly because of an increased focus on Decent Work in the global, regional, and bilateral strategies for Swedish development cooperation decided upon by the Government. This shift occurred soon after the 2014 change of Government and the launch of the ILO/OECD Global Deal that was initiated by the Swedish Prime Minister and which

6 The Swedish ILO Committee, *Sweden and ILO*, 1977.

7 The Swedish ILO Committee, *Sweden and ILO*, 1977.

led to a marked focus on social dialogue and working conditions in the strategies for development cooperation – areas where the ILO is a natural partner.⁸

Sweden contributed US\$ 26.1 million in 2018-2019 towards the ILO's development cooperation, which amounted to US\$ 798.2 million.⁹

4.1 Un-earmarked funding

The first type of voluntary funding described here is the Regular Budget Supplementary Account (RBSA). It has become a key funding instrument through which the ILO and its development partners can advance the Decent Work Agenda. This flexible, un-earmarked funding allows development objectives to be more effectively achieved in a strategic manner. The flexibility of this voluntary funding allows the Office to respond in areas and countries where good opportunities for significant results exist and other resources are not readily available.

The ILO allocates these resources to boost Decent Work Country Programmes (DWCPs) in a variety of ways. The funds allow the ILO to launch innovative initiatives, respond rapidly to emerging needs, expand the scope and/or scale of existing programmes, co-finance funding from other sources and increase sustainability of ILO assistance through partnerships with other UN agencies.

The ILO received US\$ 27.3 million in un-earmarked funding from Belgium, Denmark, Germany, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Norway, and Sweden for the 2018-2019 period. Sweden's contribution was US\$ 3,5 million (SEK 32 million) during the same period.¹⁰

Three examples of how the unearmarked funding has been utilized, are presented here:

4.1.1 Somalia - access to productive employment and income opportunities

The project strategy draws from the review of the Decent Work Country Programme 2014-2016, which pointed to the need for interventions that develop the capacity

8 H. Marsk Sandin, Sida's focal point for the ILO 2013-2018.

9 www.ilo.org/DevelopmentCooperationDashboard and *ILO Voluntary Contributions for Development Cooperation Annual Report 2018 and 2019*.

10 ILO 2019 RBSA factsheet: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---exrel/documents/publication/wcms_317826.pdf

of workers' and employers' organizations to deliver member services and effectively engage in social dialogue. Responding to this need, the project supports local governments to promote decentralized service delivery. Building on ongoing work to promote employment and income opportunities, the project also addresses youth employment challenges by promoting employment-intensive investment strategies, developing skills, and supporting enterprise development.

4.1.2 Ukraine - strengthening labour inspection and social dialogue

The Government of Ukraine requested the ILO's technical assistance to support labour inspection system reform, thereby promoting labour law compliance and improving working conditions. Responding to this request, the ILO implemented a project in close cooperation with local partners such as the Ministry of Social Policy, the State Labour Service (SLS) and employers' and workers' organizations. The project provided support to 1) ensuring the compliance of the SLS with ratified conventions No. 81 and No. 129 on labour inspection, 2) developing gender-sensitive human resources policy and training programmes for labour inspections, 3) expanding the activity of the SLS to the informal economy, 4) enhancing the capacity of the SLS to work in cooperation with other state authorities, and 5) promoting social dialogue on labour inspection issues. The project also created an advisory council to foster collaboration, consultation and negotiation between public authorities and social partners. Training of labour inspectors covered topics such as non-discrimination, equal pay for work of equal value, sexual harassment, maternity protection, and the development of gender equality plans. In addition, sex-disaggregated data was used to inform activities and trainings. The project also supported the Government, workers', and employers' organizations to undertake legal gap analyses to advance the ratification of several ILO Conventions.

4.1.3 Viet Nam - enhancing implementation of the 2030 Agenda

At the request of Viet Nam's Ministry of Labour, Invalids and Social Affairs (MOLSA) the ILO is supporting the Government of Viet Nam's National Action Plan on the 2030 Agenda for Sustainable Development through a project which is funded by un-earmarked voluntary contributions. The project has contributed to the achievement of several milestones, including the development and institutionalization of the Viet Nam Sustainable Development Statistical Indicators. This list includes 158 indicators drawing a roadmap for Viet Nam to achieve the 17 SDGs by 2030, making it one of the first countries in the world to have a nationally owned, comprehensive tool to monitor progress on the SDGs. The project also helped modernize Viet Nam's statistical and administrative data systems, which are now in line with the most

advanced international guidelines. The modernization of these systems benefited the 2019 National Population Census, a process that takes place every ten years. Thanks to ILO support, the Census now includes a section on economic activity, which will make it possible to extract valuable information on labour and employment. This progress translates into a wealth of relevant and robust data available to policymakers to keep moving towards the country's priority objectives.

4.2 Sida/ILO Partnership Programmes – light earmarking

The second type of ILO member States' voluntary contributions is earmarked voluntary funding. This funding supports specific global and national programmes with a clear timeline and a predefined geographic and thematic focus. The total amount of earmarked funding received by the ILO in 2018 amounted to US\$ 312.2 million. This includes Sweden's lightly earmarked outcome-based funding, allocated in line with the ILO's two-year priorities and goals. This type of funding is called Partnership Programmes and Sida has had this type of collaboration with the ILO since 2005. One of the key advantages of the lightly earmarked funding provided by Sweden is its close alignment with the goals of the ILO and the flexibility to quickly adjust to changing needs.

The on-going partnership is enhanced by some of the national activities within the joint ILO/OECD/Swedish "Global Deal" initiative, which is a global partnership with the objective of jointly addressing the challenges in the global labour market and enabling all people to benefit from globalisation. More about the Global Deal at the end of this chapter.

Sweden's approach to the Partnership Programme and provision of lightly earmarked funding by theme (Outcome funding) is something that the ILO highly appreciates and encourages.¹¹ As a result of the lightly earmarked funds, Sweden makes its contribution to the ILO less donor-driven compared to other partners, as it allows the ILO to define allocations based on geographic and strategic priorities within the Outcome.

Yet, the Partnership Programmes and the annual consultations have given Sweden a certain sway over the ILO through Sweden's advocacy for ILO reforms, for example:

- to increase the focus on the ILO's work in the field and to strengthen the technical competences in the field offices in part through transferring staff from Headquarters to field offices,

11 E. Meijboom, the ILO focal point for the Sida/ILO Partnership Programme, 24 March 2020.

- a stronger and clearer financial reporting and follow-up,
- reporting on outcomes and results instead of on activities,
- continuous emphasis of gender and environmental issues,
- increased collaboration with the private sector and a wider application of market systems development.¹²

The Partnership Programme Agreement is a result of strategic priorities for Sida, coupled with ILO's strategic priorities as articulated in the ILO's two-year plans. Sida decides which ILO Outcomes most closely correspond to their strategies and priorities. On the ILO side, Outcome Managers are requested every two years to write a strategy note to specify their plans for the Sida funding – taking Sida priorities into account - which are then discussed and agreed upon during the annual ILO/Sida consultations.

During 2018-19, Sweden contributed US\$ 6,217,152 (SEK 55,000,000) to the Sida/ILO Partnership Programme and dedicated the funds to the following broad technical areas:¹³

- Job creation and youth employment
- Sound industrial relations in global supply chains
- Protecting workers from unacceptable forms of work
- Environmental sustainability and Green Jobs
- Gender equality and non-discrimination

Earmarked voluntary contributions enable the ILO to develop and test Global Products in priority technical areas that can be adapted and applied in various regional and national settings. Global Products is an ILO term for tools designed to assist member States in the implementation of strategies and approaches for addressing key policy issues. They include manuals, guides or handbooks that provide step-by-step instructions to support the development or design of a particular programme or intervention to achieve specific results. These Global Products can then be adapted to the circumstances of the national or regional environments.

12 H. Marsk Sandin, Sida's focal point for ILO 2013-2018.

13 ILO, *Sida-ILO Partnership Programme 2018-2021, 2018 Progress Report*, March 2019, p. 7.

Sida-ILO Partnership Programme, Phase I (2018-19)			
P&B outcome/theme	SEK	US\$ ¹	Countries covered
Outcome 1: More and better jobs for inclusive growth and improved youth employment prospects With a focus on employment promotion and special emphasis on youth employment	20 000 000	2,261,936	Cambodia, Guatemala, Morocco, Uganda,
Outcome 7: Promoting safe work and workplace compliance including in global supply chains	7 000 000	790,409	Global tools are piloted at country level ²
Outcome 8: Protecting workers from unacceptable forms of work	14 000 000	1,583,989	Bangladesh, Bolivia, Cameroon and Guatemala
Mainstreaming Environmental Sustainability In line with ILO's Green Centenary Initiative and with a focus on green jobs related Outcomes	7 000 000	790,409	Ghana, Tanzania
Cross-cutting Policy Driver on Gender equality and non-discrimination In line with ILO's Women at Work Centenary Initiative and with a focus on gender and women's empowerment related Outcomes	7 000 000	790,409	Global work, with regional intervention ³
Regular Budget Supplementary Account (RBSA)⁴	32 000 000	3,559,895	Core voluntary contribution
TOTAL	87 000 000	9,777,047	

Source: Sida ILO Partnership Programme 2018-2021, 2018 Progress Report, March 2019, p.7

Three examples are provided here of how Swedish funding have contributed to such Global Products in key technical areas.

4.2.1 More and better jobs for fair and equitable growth and improved youth employment prospects

Sida is a prominent contributor to the ILO's employment programme, particularly youth employment.

The ILO strategy for promoting more and better jobs and improved youth employment prospects, is based on the recognition that it calls for a comprehensive approach, which includes sound labour market analysis, coordinated demand and supply-side measures, tripartite consultations and social dialogue, with emphasis on clear guidance for policy implementation and for how to monitor and evaluate. This needs to be combined with actions to address the youth employment crisis through activation policies and protection of the rights of young women and men, as well as generating income perspectives for those that have fewer opportunities in the labour market.

Targeted countries are assisted to develop and implement employment policies and programmes conducive to the promotion and creation of youth employment. The support has three main areas of intervention: i) including youth employment in national employment policies; ii) supporting the school-to-work transition of young women and men; iii) knowledge-sharing and capacity building.

The Programme has two components, namely a Global Product, and country-level initiatives. The Global Product is meant as a service platform to support country-level interventions. It makes available expertise, information, and working/training tools to be adapted and used for country-level work. The current target countries of intervention are the following:

- Morocco: regionalisation of the National Employment Strategy
- Paraguay: support for the enforcement of the youth employment law in Paraguay in the framework of the Youth Employment Policy
- Cambodia: follow-up of Cambodia's National Employment Policy 2015-25, targeting youth employment
- Jordan: supporting a National Employment Strategy that works for young Syrian refugees in Jordan
- Moldova: employment promotion with an emphasis on youth employment

4.2.2 Promoting safe work and workplace compliance, including in global supply chains

An important facet of Sweden's Partnership Programme with the ILO is to promote social dialogue and constructive industrial relations. Unsafe work and insufficient compliance with relevant laws and regulations undermine workers' lives and rights and have an adverse impact on enterprise productivity and economic development. Large potential benefits from social dialogue and improved industrial relations to address inequalities and enhance workplace compliance are often not realized. This is also due to a lack of institutional support and inadequate capacity of employers' and workers' organisations and labour administrations.

Within this area of the ILO's work, Sida's support is focused on developing and strengthening institutions for tripartite social dialogue, collective bargaining, and industrial relations to address inequality and enhancing workplace compliance, including in global supply chains.

Work is underway to develop a new tool/Global Product that will enable constituents to conduct participatory assessments of their national social dialogue institutions for policy consultation and negotiation, in line with relevant international labour standards, and put in place plans to address any weakness identified.

Progress has also been made to develop an Industrial Relations Toolkit, which is a policy and capacity building resource package covering key industrial relations subjects, including collective bargaining, workplace cooperation, and grievance handling. Versions of the training modules have been tested in several countries, in partnership with development cooperation projects focused on the promotion of industrial relations in global supply chains, including those financed by Sida. The Toolkit has been used in several target countries, including Bangladesh, Cambodia, Ethiopia, Indonesia, Myanmar, and Sri Lanka - several of which have also joined the Global Deal partnership.

Ethiopia is an example: the project "Improving industrial relations for decent work and sustainable development of textile and garment industry in Ethiopia" was jointly funded by Sida through the Swedish Embassy in Addis Ababa and H&M during 2015-2018. It contributed to national development by supporting the development of socially sustainable textile and garment industry through improved labour relations, productivity, wages and working conditions. For this purpose, the project assisted the Government, social partners, and major stakeholders of the industry at national, regional and enterprise levels. The project was implemented by the ILO together with the tripartite constituents.

The project helped develop a virtuous cycle of higher productivity, improved competitiveness, and better working conditions. It provided policy advice, technical support, and coaching, convened high-level policy dialogues, and delivered demand-driven capacity building programmes informed by assessment studies, research and other relevant ILO tools to address decent working deficits. As a result, more than 20,000 workers from 12 target enterprises benefited from the project's interventions aimed at improving working conditions. More than 4,000 workers and managers, as well as 1,300 officials from regional level government, and workers' and employers' organizations, 421 trade union leaders and members, and 200 labour inspectors were reached through direct trainings.

The project conducted a series of studies on industrial relations, collective bargaining, human resource management and occupational safety and health to support evidence-based dialogue. Based on the research and studies, the project developed and validated a National Action Plan for strengthening labour market governance and sustainable garment and textile industry development.

Following a detailed capacity analysis, the project's productivity interventions targeted four factories with the objective of improving their efficiency, production capacity and line productivity. This was achieved through focused up-skilling of operators and line managers, using the principles of analysis of movements, stages, and workstation layout improvement, standardize work methods trainings. As a result of the improvement in the productivity, workers were able to achieve higher performance thus qualifying for receiving the financial incentive. Training and coaching in human resource management helped the factories develop comprehensive human resources manuals and employee handbooks for the first time.

The project's collaboration with unions demonstrated that giving voice to workers is a necessary condition for advancing workers' rights as well as for improving their productivity. The unions were actively working with management to create a sense of belonging, and addressing discrimination and misconduct, which helped factories reduce absenteeism, turnover and tardiness. Establishing and training women committees improved women's representation in the union leadership structures, bringing women's priorities into the collective bargaining agreements. Factories reported that due to the existence of professionally designed grievance handling procedures, which were established following the project's interventions, complaints were jointly investigated and handled by workers' and managers' representatives. Some of the factories reported that all disputes are now handled at the factory level, which reduce the time and resources spent on handling disputes in courts.

4.2.3 Protecting workers from unacceptable forms of work

Work situations that deny fundamental principles and rights at work or that put at risk the lives, health, freedom, human dignity, or security of workers are unacceptable. They have high economic, social, and political costs for society in any country. Across all regions, some categories of workers are more vulnerable to being trapped into taking on unacceptable forms of work than others. Unacceptable forms of work are sometimes difficult to address because they occur more frequently in high-risk sectors where there is little regulatory oversight, and where workers are poorly organized and belong to disadvantaged communities.

The Sida/ILO Partnership Programme is supporting a range of interventions at the global and country levels. In Bangladesh, Bolivia, Guatemala and Cameroon, interventions aim to strengthen the protection of workers from indigenous communities, with a focus on indigenous women in female-dominated sectors and occupations such as domestic work and tea leaf picking in tea plantations, in urban informal economy and traditionally male-dominated sectors, e.g. construction. Across continents, indigenous workers share common experiences of high exposure of unacceptable forms of work. This is linked to the historic and persisting discrimination and marginalization of their communities in social, economic, cultural, and political life.

The programme promotes equality and non-discrimination, freedom of association and the right to collective bargaining, safe and healthy working environments, including free from violence and harassment, and fair wages and working conditions. It aims to raise indigenous women's voices and to empower them economically, and in so doing, it considers the rights of indigenous peoples, while also addressing gender inequalities within their own communities.

At the global level, Sida's contribution is supporting the operationalisation of the Equal Pay International Coalition (EPIC) and the preparatory work and follow-up to the standard-setting on ending violence and harassment in the world of work. EPIC is led by the ILO, UNWOMEN, and the OECD. The Coalition's goal is to achieve equal pay for women and men everywhere. EPIC is currently the only multi-stakeholder partnership working to reduce the gender pay gap at the global, regional, and national levels.

Awareness-raising materials were developed and used at the high-level pledging event organized at the UN General Assembly in September 2018. The pledging event brought together 100 participants representing governments companies, civil society,

trade unions and employers' organisations. Sida's contribution contributes to the following products:

- National studies in France and Portugal on trends, causes and policy responses to curb the gender pay gap. These studies also examine the role of collective bargaining to regulate terms and conditions of employment and in tackling gender disparities in working conditions and pay, including discriminatory gender pay gaps
- A study on work-related cyberbullying, and
- Qualitative research on the barriers for organizations and representation faced by indigenous and tribal women as well as on strategies to overcome these barriers. This research is based on ongoing national studies in Bangladesh, Bolivia, Guatemala, and Cameroon.

4.3 Country-level Sweden/ILO collaboration

Apart from the HQ-decided Partnership Programme, Swedish Embassies engage with ILO country offices for specific programmes and projects in line with bilateral Swedish and ILO priorities. In 2019, in addition to the global Sida/ILO Partnership Programme (Sida HQ's support to ILO HQ), there were 12 on-going Sida/ILO collaborations at the regional and national levels.¹⁴

4

This section will briefly describe a few examples of national ILO projects that were financed by Swedish Embassies within the bilateral strategic results frameworks.

4.3.1 Afghanistan – Road to Jobs

Afghanistan is still engaged in a war that has lasted a generation. Foreign aid has continuously promoted a business culture of Government reliance rather than innovation and independence. The country consistently ranks as one of the most corrupt in the world and the investment climate for new business opportunities is poor.

At the same time, Afghanistan has an employment challenge. As one of the youngest populations in the world and with more than 400,000 youths joining the stagnant economy's labour force each year, the number of youths who are unemployed, under-employed or vulnerably employed grows by the day.

With an extremely challenging business climate on the one hand and an immediate need to create jobs on the other, Sida funded the ILO project Road to Jobs (R2J) during 2015-2020 to tackle both. The project was designed to address key constraints

14 T. Andersson, *Compilation of Sida-administered support to the ILO 2019*, Sida.

and strengthen the agriculture and manufacturing sectors challenges in Northern Afghanistan so that businesses could innovate, compete, and create more and better jobs for those who need them most. R2J implemented a market systems development approach in this fragile setting to create more and better jobs that could be sustained and reach scale. The project navigated through early challenges to learn and improve to get businesses, Government, and business associations on board with new ways of working and initiate systemic changes.

The project implemented a market systems approach to address important underlying constraints inhibiting better growth and employment outcomes through interventions that are led by market players - not by aid. The project achieved outstanding results in the first four years of implementation (2015-2019): 52,162 improved jobs created, out of which 3,475 for women and more than US\$ 3.5 million generated in selected agricultural sub-sectors.¹⁵

An example of the project's approach is what was done in the carpet weaving sector. The R2J project boosted the entrepreneurship environment in Balkh province by improving business development services, and the delivery of business management and financial literacy trainings, as well as developing innovative financial services for small businesses across opportunity-driven sectors (carpet, agro-processing and services). Not only did it create an environment more enabling for entrepreneurship growth, the project supported the development of innovative business models that allow women returnees to become independent service providers of carpet processing companies (i.e. carpet weaving and wool spinning). This led to growth in the larger value chain, contributing to a higher quality of supply for companies and enabling them to trade with high-value markets in the Middle East, Europe and the United States, as well as providing an improved livelihood for communities of refugee returnees and internally displaced people.

These new ways of working have also proven effective during the Covid-19 pandemic, where companies adapted their operations by recruiting independent women returnees who already had experience by providing good quality carpets in a timely manner by safely working from home, as companies had to close most of their weaving centres.¹⁶

15 https://www.ilo.org/empent/Projects/the-lab/WCMS_695028/lang-en/index.htm

16 E. Mandelli and S. Hartrich, *Doing more business and less aid: The journey of a market systems development project in Afghanistan* ILO 2019.

The project's experiences provided the following key important lessons:

- A fragile context needs time and adaptability.
- Going from aid to business is a conceptual and operational shift.
- Setting up meaningful partnerships takes time.
- Building the capacities of local partners helps to reach restricted areas.
- Use adaptive management to respond to changes and to adjust along the way.
- Distribute both the risk of failure and success over a wide variety of interventions and partners.
- Rely on a rigorous results measurement system and team's feedback to take go/no-go informed decisions.
- Work on both the supply and the demand of labour to promote inclusive employment.
- Design inclusive and sustainable business models that make "good business sense" and align to companies' core commercial incentives.
- Find the right balance to bear the risk of innovation without subsidising core business functions.
- Be prepared to review and renegotiate partnership agreements.
- Unpack systemic change and determine whether the innovation really generated impact.¹⁷

4.3.2 Albania – Access to justice in labour disputes

Albania lacks a judicial body dedicated to labour disputes. These are decided instead together with other civil cases, which puts high pressure on the country's courts while advanced labour law knowledge is limited in the judgments. The project will therefore work towards greater efficiency and the application of fundamental rights and freedoms in court practice and to resolve labour disputes through alternative methods such as mediation and conciliation.¹⁸

4.3.3 Mozambique – MozTrabalha

The ILO and the Government of Mozambique, with funding from the Government of Sweden, are implementing a project, called Decent Work for Sustainable and Inclusive Economic Transformation (MozTrabalha).¹⁹

¹⁷ E. Mandelli and S. Hartrich, see ref 16, p.14.

¹⁸ T. Andersson, *Compilation of Sida-administered support to the ILO 2019*, Sida.

¹⁹ T. Andersson, *Compilation of Sida-administered support to the ILO 2019*, Sida.

The MozTrabalha project was created with the objective of promoting decent and sustainable jobs and economic inclusion through the implementation of employment-intensive market infrastructure investments and the stimulation of Green Jobs through development of small and medium-sized enterprises, as well as increasing opportunities and access to productive employment for women and female-headed households.

Three value chains were analysed, one of which was the tourism sector, specifically the restaurants and catering sub-sectors in the provinces of Maputo, Cabo Delgado and Inhambane, to identify market system bottlenecks and gender constraints that facilitated the design of subsequent interventions.

The main issue identified²⁰ was that more than 90% of the products consumed by the tourism industry are imported from South Africa with no added value and no advantage for the local producers, of which more than 60% are women. It was understood that the local producers were willing to pay for technical services and inputs, but no-one was able to provide them. On the other hand, restaurants and hotels were strongly in favour of buying local products with the right quality and at the right time. The project focused on the horticulture value chain, promoted a process to improve the production of vegetables and supported a local private company, which is providing the required services and inputs. They are also creating business linkages between the producers and the tourism industry.

The expected outcome of the action is "Increased numbers of women and men in Mozambique, especially young people and people living in rural areas, have access to decent employment as a result of support for both institutional capacity development and market development". The programme is expected to be able to contribute to improved employment-related policies and regulations, improved coordination and implementation of employment-related actions, improved social dialogue, and directly reach approximately 15,000 persons in rural areas who currently live below the poverty line, of which at least 50% are women and 60% young people. The programme consists of two components where one focuses on capacity development, coordination, social dialogue at national/institutional/macro level, while the other focuses on job creation and increased incomes at the local/meso/micro level.

20 The Lab, *A market systems analysis of the restaurant and catering sector in Mozambique*, ILO 2018.

4.3.4 Regional - advancing the decent work agenda in northern Africa

The project promotes the Decent Work Agenda in North Africa and bridges the gap between ratification and implementation of ILO Conventions to create better working conditions.²¹ The action is based on an innovative strategy to promote an evidence-based labour market policy for full employment and effective access to social and labour rights in the region and targets Morocco, Algeria, Tunisia, Egypt, and Jordan. The initiative contains an important component related to cooperation with the private industry to create jobs in the value chain and improve knowledge of procurement, security, and good governance.

5 A special case - "Start and Improve Your Business"

Start and Improve Your Business (SIYB) is an entrepreneurship development programme that assists micro and small-scale entrepreneurs through training and additional assistance, such as follow-up counselling and linkages to finance.²² The programme consists of four related training packages: Generate Your Business Idea, Start Your Business, Improve Your Business and Expand Your Business.

The SIYB story began in the late 1970s, when the Swedish Employers Association (Svenska Arbetsgivarföreningen) approached Sida with a suggestion that their self-diagnostic management training programme "Look After Your Firm" (Se Om Ditt Företag) for small and medium-sized Swedish enterprises be adapted and made available internationally. In turn, Sida approached the ILO after some years to enquire if it could adapt the programme for developing economies and have it disseminated. After a period of numerous attempts at Headquarters, the adaptation was made by a Sida-funded ILO project at Kenya Industrial Estates in Nairobi.

The miniscule pilot test in Nairobi evolved into the world's most widely used business and entrepreneurial training programme and it is still expanding strongly in numbers and scope. It is being used in more than 100 countries by 380 certified trainers of trainers (Master Trainers), and 65,000 trainers from over 3,000 partner organisations and it has benefitted approximately 23 million potential and existing entrepreneurs worldwide. The largest volume is in China, where Ministry of Labour - now Ministry of Human Resources and Social Security - decided to use SIYB as its core training methodology for laid-off workers from state-owned companies that wanted to become self-employed or small-scale entrepreneurs. A large part of the global SIYB

21 T. Andersson *Compilation of Sida-administered support to the ILO 2019*, Sida.

22 E. Majurin, SIYB Implementation Guide, ILO, 2014 https://www.ilo.org/empent/areas/start-and-improve-your-business/WCMS_315262/lang-en/index.htm

network of trainers and Master trainers is located in China: 191 out of 380 SIYB Master Trainers and about 51,000 out of 65,000 SIYB Trainers in the world are from China, making China a focus country for SIYB.

The SIYB programme is a system of inter-related training packages and supporting materials for small-scale entrepreneurs to start and grow their businesses. It aims at increasing the viability of Micro, Small and Medium Enterprises (MSMEs) through management principles suitable for the environment of developing countries. The ILO assists Business Development Service (BDS) organizations to develop the skills required to implement, monitor, manage and finance the training programme, and sets up a sustainable training system at the national level, thus contributing to sustainable economic growth and employment generation.

The adapted training package was called the "Improve Your Business" (IYB) programme and after the testing in Kenya, it spread like wildfire, first in East Africa and then in developing countries worldwide. Its uniqueness was that it was appropriate for people that did not have much formal education or exposure to management training, instead it had the entrepreneur's own reality and experience as the starting point, which made the programme's guidance highly accessible and valuable.

In the early 1990s, an ILO project in Fiji developed the "Start Your Business" (SYB) training package addressing potential start-ups. The product range grew further when the "Generate Your Business Idea" (GYB) package was developed. All these training packages use the "SIYB Business Game" as a key motivational and learning tool that simulates a real-life business situation. As the programmes had a similar design, in the late 1990s the ILO decided to group the GYB, SYB and IYB training packages and associated management tools within a common framework, calling it the "Start and Improve Your Business" (SIYB) programme. In the early 2000s, the Regional SIYB Project Office for Eastern and Southern Africa in Harare developed the next generation of training modules and interventions for growing small enterprises called "Expand Your Business" (EYB) and this also became part of the SIYB programme.

Apart from these core materials, available in English and in over 40 other languages, 15 adaptations for specific sectors (e.g. agriculture in Bolivia, agro-pastoral in Cameroon; green construction in Zambia; tourism in Myanmar and Sri Lanka), specific target groups (e.g. for youth in Lebanon; low literacy populations; rural populations (Cameroon, South Africa, Vietnam); women entrepreneurs in South Africa) or geographical settings also exist.

The SIYB programme is designed with an institutional approach, and a multiplier and sustainability strategy. After assessing the market for business services in a country or region and establishing the demand for business management training solutions, the ILO builds the capacity of local training providers to effectively and independently implement SIYB training and related activities. In addition, it provides international training and certification to a group of "SIYB Master Trainers", to whom the management of the SIYB programme and the quality assurance system eventually is handed over to. By using this multiplier strategy, the ILO has created a sustainable training and quality assurance system at the national level.

The delivery thus gradually shifted from directly training entrepreneurs with project funds (Nairobi in 1987) towards a realistic model for a sustainable service delivery (Harare from 2006). Networks have been set up in such a way that all providers in the network operate from similar standards to ensure quality delivery and reaching large groups of potential, starting, emerging, and growing entrepreneurs. As such, the SIYB programme has added value to large-scale entrepreneurship development, job creation and poverty reduction.

5.1 An extraordinary number of countries, start-ups, improvements and new jobs

While other factors such as technical skills, access to finance and the business environment also play critical roles in business start-up and improvement, SIYB training makes valuable contributions to employment creation. By 2016, 15 million SIYB trainees had initiated 2.65 million new small businesses and created 9 million new jobs.²³ SIYB reaches beyond traditional sectors for small-scale entrepreneurship. Stories collected from entrepreneurs highlight the capacity of SIYB to promote entrepreneurship outside traditional, typical contexts such as retail shops. There are many examples of SIYB being applied in advanced business sectors, such as manufacturing, e-commerce, and green technologies, among many others.

SIYB learning materials are rich in content, and since their recent revision provide more information on starting and running an enterprise in contemporary conditions. The materials combined with face-to-face training sessions give participants concrete guidance and technical knowledge that assist them in giving structure to what may be vague business ideas and in formulating viable business plans.

23 S. van Lieshout and P. Metha, *The next 15 Million – Start and Improve Your Business Global Tracer Study*.

SIYB reaches many different types of people: youth, migrants, farmers, women, college graduates, vocational training students, tourism operators, potential clients of financial institutions, displaced people, people in conflict zones – all with one thing in common: the desire to be entrepreneurial, earn a decent income and generate jobs. This flexibility, whereby the programme can be tailored to the needs of any one of these (and other) diverse target groups is highly valuable. SIYB can be easily combined with other business support services SIYB as a business training programme is just one link in the chain of necessary skills and resources needed to start an enterprise. The programme management has tried a variety of different implementation models with a view to identifying those that achieve optimum results. To this end, SIYB has been linked to or embedded in financial institutions, private companies, universities, government agencies and vocational training institutes, and in all these contexts has greatly facilitated the successful establishment of new businesses and contributed to the creation of new jobs.

5.2 A new era

SIYB thus has Swedish origins, Sida suggested that the ILO offers it to the global market, the ILO developed an innovative sustainability strategy to diversify the funding base and gradually enable the programme to become self-sustainable by selecting partner organisations that would not be dependent on ILO or Sida funding and that were prepared to demand that also micro-enterprises pay for training and services they receive.

An important side-effect of the SIYB programme has been that it has been a "breeding ground" for national and international development expertise, producing national decision maker and consultants, ILO professionals and technical experts, Junior Professional Officers (also many from Sweden) moved into management and consulting positions at the international level – many still recognizing the impact that their time with the SIYB programme has had on their own performances and their day-to-day practices.

After well over 30 years of Sida financing SIYB projects through the ILO, Sweden decided to transform the collaboration towards multi-year Sweden/ILO Partnership Programmes with light earmarking instead of financing individual development projects, which provided the ILO with a much appreciated opportunity to allocate significant resources where the ILO considers them to be most needed. In recent years, the resources have been used for the ILO core thematic areas of employment, social dialogue and industrial relations, unacceptable forms of work, gender, and environment.

6 Private sector collaboration

Sida is increasingly developing innovative collaboration models and is progressively engaging in private sector collaboration to achieve development goals.²⁴ Sida's new vision and operational plan, clearly state that Sida should work with new partners in innovative ways. The vision also describes Sida's new role as being catalyser, facilitator, and mobiliser of resources from other actors.

By drawing on the private sector's knowledge, innovation and influence, private sector collaboration has important potential for both enhanced and sustainable development outcomes. A key prerequisite for success is shared values between business and public sector perception of development challenges and solutions. The private sector actors also need to be involved from the beginning of the planning of an intervention to ensure business relevance, commitment, and sustainability.

One modality for concrete cooperation between public partners and private sector actors to achieve development objectives is Public-Private Development Partnerships (PPDP).²⁵ PPDPs encourage the private sector to proactively contribute towards improving conditions for people in poverty and aim at maximizing the development value of private investments.

4

The overriding objective of PPDPs is the same as for all Swedish development cooperation: to create conditions for people living in poverty to improve their own lives. The method is utilised when the private sector is considered the most strategic partner to solve a specific development challenge. Through PPDPs, Sida benefits from the private sectors' resources, skills, and innovative solutions to reach development results. By collaborating, the public and private sector can achieve better development results than either party could achieve alone.

In a PPDP, the public and private parties complement each other, creating important synergies. The private sector's financial resources, knowledge, problem-solving and innovation capacity, interest in market expansion, combined with public agencies' ability to address social and environmental development challenges at a systemic level, creates the enhanced combined effects.

24 NIRAS, *Sida's Private Sector Collaboration*, October 2019.

25 Sida factsheet <https://www.sida.se/English/partners/Resources-for-specific-partner-groups/Private-sector/Collaboration-principles/Public-Private-Development-Partnerships-PPDP/#:~:text=Sida%20has%20developed%20the%20PPDP%20method%20to%20mobilise,development%20of%20sustainable%20societies%20in%20low%20income%20countries>.

Private sector partners and the public partners finance a project jointly. The driver of the project should be the partnering company, or a consortium of companies. The project is facilitated by a third party, e.g. an NGO or a UN agency. The private partners are expected to cover a significant portion of the cost of a project, with the public partners' contributions being complementary. Sida's role is catalytic but the ownership of the PPDP is with the private and public partners. The PPDP implementation model allows private companies to be implementing partners, which fosters sustainability, local ownership, and exchange of expertise.

The ILO has been part of several of the PPDPs started within the framework of Sida's Private Sector Collaboration, e.g. in Bangladesh, Cambodia, Iraq, Kenya, Somalia, and Zambia. The ILO plays the role of third-party overall coordinator of the Sida-supported PPDPs, largely because of the advantage of the ILO's tripartite structure - it is the only tripartite UN agency with Government, employers' and workers' representatives, which is an advantage in strengthening partnerships with the private sector and for improving the effectiveness of labour market laws, policies, institutions and programmes. Three examples of Sida/ILO PPDPs are provided here:

6.1 Cambodia – industrial relations in the textile and garment sectors

To formulate policies and good practices to eliminate unfair labour practices and promote decent work, H&M, ILO and Sida agreed to collaborate on a project to improve industrial relations.²⁶ Examples of activities within the project include promoting agreements between workers and employers at the enterprise level, supported by trainings in workplace cooperation, gender equality and non-discrimination at the workplace, labour law, negotiation skills and dispute resolution procedures. At industry level the project engaged in dialogue on policy matters with the Garment Manufacturers of Cambodia, major union confederations and the national Ministry of Labour and Vocational Training.

The project promoted international human rights in general and international labour rights specifically, including the promotion of well-functioning industrial relations institutions and processes and improved collective bargaining agreements in Cambodia's garment industry. The project's strong focus to strengthen democratic institutions is consistent with Sida's thematic priority of supporting democratic development and human rights.

26 Sida, *Industrial Relations in Cambodia*, 2017.

Since the textile and garment sector is a female-dominated industry the project contributed to improving the rights of many women workers (for example, the number of women elected to union leadership positions in enterprise unions increased by nearly 50%). The project was also well aligned with Sweden's Global Deal initiative that seeks to promote social dialogue as a means for sustainable and inclusive growth at the global level.

The partnership between ILO, H&M and Sida was based on the distinctive strengths of each partner. The ILO was assessed to be the best suited implementing partner due to its long experience of working in the garment sector in Cambodia and its access to relevant stakeholders and key partners required for well-functioning industrial relations and social dialogue (government, employers, workers). The ILO led the project design in close collaboration with the national tripartite constituents, the embassy, and H&M. The trade union IF Metall was also a close partner.

At the factory level, the project conducted a series of training programmes building capacity of employers, workers, and their representatives to better understand, implement and enforce rights and obligations. H&M assured access to their supply chain and made factories available for implementation of the project. Also, H&M is a strong influencer in the textile industry and used its influence to support improvements in industrial relations.

4

6.2 Kenya – fair and equitable growth through geothermal energy and decent work

There is substantial potential in generating electricity from geothermal energy, a sustainable source of energy that can promote economic growth in Kenya.²⁷ A major investment in renewable energy is in the pipeline for the private company, Akiira Geothermal Ltd (Akiira), setting up a geothermal power plant in the south Rift Valley in Kenya. In 2015, a dialogue on collaboration was initiated when Akiira approached Sida to explore a guarantee for a bank loan. The partnership took form based on Akiira's needs for local skilled labour and commitment to make a positive impact on the local communities – and Sida's development priorities for Kenya. A Public Private Development Programme (PPDP) with the objective to reduce poverty and improve living conditions through decent work and access to basic services among the rural population in Great Rift Valley was signed in May 2018.

²⁷ ILO project document.

Challenges among the Maasai population living near the power plant included:

- Exclusion of vulnerable communities from the mainstream economy and societal engagement, lack of empowerment and voice
- Widespread poverty
- Lack of job opportunities
- Lack of employable skills, vocational training facilities were weak in the area
- Weak informal sector with low-grade micro and small enterprise activities
- Gender inequalities
- Risk for opposition against the power plant initiative
- Need for capacity to advocate for basic rights and services such as access to water, sanitation, health, and education

After extensive consultations, the programme was designed with three main components:

- a. Upgrading and promotion of local vocational training centres to enable formal skills development with workplace learning in technical areas that are in demand by the local private sector
- b. For those who are not interested in formal jobs, provision of informal skills training and micro and small enterprise development including access to larger markets
- c. Capacity building of community leaders for rights-based advocacy for access to public services

The PPDP is implemented by the ILO and ForumCiv. The ILO is responsible for skills development and job creation, and ForumCiv develops capacity of the local communities to advocate for their rights and access basic services. ForumCiv is a Swedish NGO with 140 member organisations that works to change power structures, inequalities, and poverty. The name was changed from Forum Syd in May 2020 to reflect that it is a platform for civil society.

More than 20 partners – such as county governments, central government, civil society organisations, local communities, academia, and public and private vocational training institutions - are involved in the partnership. Despite challenges to coordinate the extensive number of partners, the programme is building a strong local ownership and a democratic culture. All partners have committed to the programme based on their own objectives and incentives. They have all been involved in its creation,

contributing with their perspectives, know-how and resources. An exit strategy is designed into the programme, with the objective that the public, private and community partners will continue the dialogue and collaboration, post donor funding. When a project is designed through a participatory, bottom-up creative process, the likelihood for resource mobilisation, local ownership, sustainability, and scale are enhanced.

The role of the private sector is key when working with skills development, employment, and micro/small enterprise development. The private sector is contributing with knowledge, resources, market absorption and employment opportunities, which ensures ownership, sustainability, and opportunities to scale. The fact that the private sector actor engages in dialogue with the local communities reduces the risk of obstruction and protest, which has happened in the past in Kenya when large infrastructure investments do not take the needs and rights of the local communities into consideration. The private sector also benefits from a more skilled and employable local labour base. To build a sustainable and strong partnership, it is important to identify and work according to everyone's incentive-structures, and to clearly identify roles and responsibilities. This way it benefits all parties, resulting in a win-win-win situation. The Ministry of Education is one of the partners who has expressed them seeing the initiative as a pilot for scaling and replication in other counties and other sectors.

4

6.3 Zambia – Skills for Energy in Southern Africa

The intervention enables a transfer of technical skills from international and local energy companies to power technicians and managers in southern Africa through Southern Africa Development Community (SADC)'s Kafue Gorge Regional Training Centre (KGRTC) in Zambia.²⁸ The expected impact is an increased uptake of renewable energy, energy efficiency and regional energy integration in Southern Africa, leading to a more sustainable and low carbon energy mix.

The partnership enables KGRTC to take the opportunities provided by the demand, the investments and the enabling policy environment for sustainable power generation and distribution, by strengthening its institutional capacity for quality training of new target groups, its marketing and communications and its collaborative partnerships with the private sector.

Private partners include Siemens Energy in Finspång, Metrum in Gothenburg and Africa GreenCo in Lusaka, and discussions are under way with ABB Power Grids, SKF and Linköping University, amongst others.

28 ILO project document.

7 The Global Deal

Initiated by Swedish Prime Minister Stefan Löfven and launched in 2016, the ILO/OECD/Sweden "Global Deal for Decent Work and Inclusive Growth" is a multi-stakeholder partnership with some 100 partners – bringing together countries, the private sector, trade unions and other organisations to jointly address labour market challenges and enable all people to benefit from globalisation.²⁹ The focus of the partnership is to highlight and promote the potential of social dialogue to foster sound industrial relations and decent work, quality jobs and increased productivity – and by extension to promote greater equality and inclusive growth.

Sweden's financial contribution to the Global Deal Secretariat at OECD in Paris is managed by the Ministry of Foreign Affairs and country-level ILO interventions to demonstrate the effects of the Global Deal are managed by Sida. Two examples of the latter are provided here.

7.1 Bangladesh Global Deal Project

This project aims to improve working conditions in the garment sector by promoting sound industrial relations at the business, sectoral, and national levels. A further objective of the project is to increase the proportion of women in leadership positions in trade unions, workplace committees and employers' organisations. The project is carried out by the ILO and co-financed with Denmark. The Bangladesh Government's commitment to the Global Deal is used as a basis for dialogue with H&M, IF Metall, and the global union IndustriALL to ensure that everyone contributes to implementation through their respective channels.

The project focuses on the development of dialogue mechanisms and relations between employers and workers, particularly at the workplace level as a means of preventing disputes, and the development of conciliation and arbitration mechanisms into a more credible, trusted, and transparent system. In addition, the initiative seeks to intensively build the capacity of workers and employers to engage in social dialogue and collective bargaining at the workplace and sector level as well as to make effective use of the dispute prevention and resolution mechanisms. Given the large presence of women in the lower ranks of the workforce, efforts were made to fully incorporate their interests and requirements.

29 Government Offices of Sweden, *Global Deal Multi-Stakeholder Partnership to be hosted by the OECD*
Published 22 September 2018.

7.2 Myanmar - improved industrial relations in Myanmar's textile sector

This Public-Private Development Programme is jointly funded by Sida and H&M and is implemented by the ILO. The intervention aims in the long term at reducing poverty and strengthening the empowerment of women in Myanmar through improved industrial relations and social dialogue in the textile sector. The objectives of the project are to strengthen the capacity of employers' and workers' organisations for healthy industrial relations leading to increased wages, improved working conditions and increased equality; strengthened opportunities and empowerment of women including increased awareness in reproductive health; capacity of trade unions and employers' organisations to offer membership support and social dialogue. Gender equality is integrated throughout and through targeted actions.

8 The JPO programme and secondments of Sida staff to the ILO

The Junior Professional Officer programme and secondments of Sida staff to the ILO are important components of human resource development that are managed by Sida and part of Sweden's development cooperation budget.³⁰

The Junior Professional Officer programme was created by the United Nations to provide young talented professionals an opportunity to obtain practical experience and competence enhancement in multilateral development cooperation. A JPO usually has a master's degree in combination with 2-4 years of professional relevant working experience and is less than 33 at the time of recruitment. The competition for a JPO position is usually fierce but it is nevertheless less severe than applying for regular UN positions. The 2-3 years of junior experience at a UN agency makes it significantly less difficult to be recruited by the UN.

Sweden has had more than 1,600 JPOs placed in UN agencies, the World Bank, and other global organisations since it joined the JPO programme in 1963. Sweden has recruited, financed, and placed 227 of these JPOs in the ILO since 1965, three of them are currently placed in the ILO.

30 Sida factsheet, <https://www.sida.se/English/publications/146591/sveriges-ipo-program-junior-professional-officer/>

The purpose for Sweden to participate in the JPO programme is to increase the number of qualified Swedes in priority multilateral organisations to share Swedish competences and values. It is also a unique opportunity to strengthen national capacities in development cooperation and create a resource pool of internationally experienced development and humanitarian specialists.

Sida's secondment programme has a similar purpose and is available for permanent staff of Sida who have the opportunity to be employed by a multilateral organisation for 2-3 years before returning to Sida.³¹ The objectives of the programme are to 1) expand and strengthen Sida staff's multilateral competencies, 2) increase the staff member's career prospects and 3) influence and strategically support Sida's multilateral partners in Swedish priority areas. Five Sida staff have benefitted from the programme to work at the ILO's Headquarters in Geneva.

9 Conclusion

Sweden has been a founding member of the International Labour Organization since the very beginning and has been a strong and consistent supporter of the organization during the century. The collaboration is appreciated and valued on both sides, as it is based on similar values and therefore strong complementarities. There are strong resemblances between the aims of Sweden's development cooperation strategies and the ILO's Decent Work Agenda.

The Swedish development cooperation with and through the ILO since the 1960s has been characterized by mutual trust and partnership. The good relationship is not only illustrated by the significant monetary contribution to the ILO's development cooperation, the alignment of policies and priorities, but also by a regular and constructive dialogue.

31 Sida factsheet, Sida's Multilateral Secondment Programme.

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 arbetsbyrån (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 lagtima 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 lagtima 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 lagtima 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 tvenne 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 lagtåga 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. utarbета 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 utarbета 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 trepartiskt 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 ratifiering*.

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. Arbetsgivarsidan representerades vid den tiden av SAF (två ledamöter) och Svenska kommunförbundet eller Landstingsförbundet, som alternerade mellan en plats som ledamot respektive ersättare. Arbetstagsarsidan 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 anhängan 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

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. Arbetsgivarförbundet 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 anhängan 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. Arbetsgivarernas 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. Arbetstagsarsidan 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 samrätt 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 räknande 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 ratifiering; 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 arbetsbyrån 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 samrådsområden 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 bistandsverksamheten 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. Takten 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 första- 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 deltidarbete, 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 arbetstagare. 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. Arbetstagarorganisationernas 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. Arbetstagarsidan 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 deltidarbete 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 deltidsarbete 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. Arbetstagarsidan 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 heltidanställda. 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 tonnage 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 Arbetstagsarsidan 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 transportarbetarfederera-

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. Arbetstagsidans 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. Arbetsgiversidan 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 återopps 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 tidigare 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 självmant 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 barnsbörd 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 yttrande 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 majoritetlinjen. 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 arbetstidslagsstiftningen 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 ratifikationsförutsättningar.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 nog 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 i 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 företagshälsövård (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 arbetstagersidan 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 expeditiönschefer 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 föranleds 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 biståndsstämplingar via ILO, särskilt på arbetsmiljöområdet, och att den kompetens som trepartssamarbetet 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

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 arbetstagsidan 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 arbetsgiversidan 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 diskuterar 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 eftersträvänsvärt. 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



I flera länder blev arbetarskyddsutställningar tidigt ett medel för att upplysa människor om risker i arbetet och olika skyddsanordningar. Pionjär i Sverige var den ideella organisationen Föreningen för arbetarskydd (med prins Eugen som tillskyndare) som 1906 öppnade en permanent arbetarskyddsutställning vilken levde kvar ända in på 1970-talet. Även SAF och LO:s gemensamma organ Arbetarskyddsnämnden arrangerade sådana utställningar. Här ett exempel från 1985 där man visar hur tunga lyft kan göras lättare.

Foto: John Wahlbärj

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

Kerstin Ahlberg

1 De första åren

1.1 En premiär med förhinder

Den allra första ILO-konventionen var en arbetsmiljökonvention: 1919 års konvention nr 1 angående begränsning av arbetstiden i industriella företag till åtta timmar om dagen och 48 timmar i veckan.

Någon månad innan konvention nr 1 antogs hade Sveriges riksdag antagit en allmän arbetstidslag – Sveriges första – om åtta timmars arbetsdag och 48 timmars arbetsvecka.¹

Lagstiftningsarbetet hade pågått parallellt med att förslaget till konvention utarbetades och bedrivits med – med den tidens mått mätt – extrem brådska. Genom att snabbt få en lag om begränsning av arbetstiden på plats hoppades regeringen kunna dämpa den sociala oro som rådde och ta loven av de tilltagande revolutionära strömningarna i landet.² En kommitté som skulle utarbeta ett lagförslag tillsattes 1918, på mindre än ett år hade kommittén sitt betänkande klart och en första proposition överlämnades till riksdagen i mars 1919.³ Propositionen avslogs dock av den lagtima riksdagen.⁴ Sedan lagförslaget hade arbetats om kunde lagen om 48 timmars arbetsvecka antas av en urtima riksdag den 29 september. Lagen betraktades dock som ett provisorium och skulle inte gälla längre än till slutet av 1923.⁵ Skälet var att man ville avvakta effekterna av det ingrepp i samhällslivet som arbetstidsregleringen innebar och följa den internationella utvecklingen på arbetstidsområdet.⁶

6

1 B. Delin, *130 år av arbetarskydd Från busaga till företagshälsovård* (Föreningen för arbetarskydd 1981) s.66.

2 SOU 1968:66 Allmän arbetstidslag, s. 19.

3 Kungl. Maj:ts proposition nr 247 med förslag till lag om arbetstidens begränsning; given Stockholms slott den 18 mars 1919.

4 Kungl. Maj:ts proposition nr 4 med förslag till lag om arbetstidens begränsning; given Stockholms slott den 4 augusti 1919, s. 9.

5 Prop. nr 1919:4, s. 8.

6 SOU 1968:66, s. 19.

I propositionen hade det ansvariga statsrådet Axel Schotte påpekat att frågan om åtta timmars arbetsdag och 48 timmars arbetsvecka stod på dagordningen för den internationella arbetskonferens som skulle hållas i Washington på hösten.⁷ Han framhöll också att 48-timmarsveckan nu närmast kunde betecknas som ett ”allmänt internationellt faktum”. 48 timmars arbetsvecka hade genomförts genom lagstiftning eller på annat sätt i nästan alla länder av större betydelse på världsmarknaden. Därmed bortföll, enligt Schotte, en av huvudinvändningarna mot en arbetstidsförkortning, nämligen att en sådan skulle göra Sveriges exportindustri mindre konkurrenskraftig.⁸

Med den här utgångspunkten kunde man tro att Sverige utan några betänkligheter skulle ratificera ILO-konventionen när det blev så dags. Så blev det inte. Inte för att man inte ville. Av den proposition där Kungl. Maj:t förelade riksdagen konventionen framgår att regering och riksdag tvärtom var angelägna om att Sverige skulle biträda den.⁹

Socialstyrelsen hade fått i uppdrag att komma med förslag till jämkningar i arbetstidslagen med detta syfte. Lagens grunder skulle dock inte få rubbas. Och Socialstyrelsen kom fram till att den inte kunde tillstyrka en ratifikation.¹⁰ Den konstaterade att konventionen och lagen visserligen syftade till samma mål, men att de var så olika upplagda att det skulle kräva en ”grundväsentlig omläggning” av den svenska lagen. Konventionens och lagens tillämpningsområden var delvis olika och det var svårt att avgöra vilken av dem som var mest omfattande. En annan viktig principiell skillnad gällde sättet för att tillåta avvikelser från reglerna. Medan lagen förutsatte att avvikelser skulle beslutas av myndigheter efter prövning i varje enskilt fall, utgick konventionen från att avvikelser skulle regleras allmängiltigt genom författningar för vissa områden. Lagen gjorde avvikelser möjliga i fler fall än konventionen, medan konventionen gav möjlighet till direkt tillgängliga och i vissa fall längre gående undantag än lagen.

Ytterligare ett argument var att Sverige skulle bli bundet i minst elva år om konventionen ratificerades, samtidigt som arbetstidslagen ju var en försökslag som skulle upphöra att gälla vid slutet av 1923. Att övergå till en i väsentlig mån ny lagstiftning redan innan halva försökstiden hade gått ”måste onekligen möta betänkligheter”, enligt Socialstyrelsen.

Till sist konstaterade Socialstyrelsen att konventionens bestämmelser, att döma av

7 Prop. nr 1919:4, s. 15.

8 Prop. nr 1919:4, s. 15.

9 Kungl. Maj:ts proposition 361 med anhängan om riksdagens yttrande angående vid den internationella arbetsorganisationens konferenser i Washington år 1919 och i Genua år 1920 fattade beslut; given Stockholms slott den 6 maj 1921.

10 Kungl. Maj:ts proposition 361 med anhängan om riksdagens yttrande angående vid den internationella arbetsorganisationens konferenser i Washington år 1919 och i Genua år 1920 fattade beslut; given Stockholms slott den 6 maj 1921, s.5 f.

lagstiftningen i vissa andra länder, inte behöver tillämpas med någon ”ängslig bokstavslydnad”. Men, slog den fast, ”(f)ör ett land, vilket håller på ett samvetsgrant uppfyllande av sina internationella förpliktelser och en effektiv tillämpning av sin lagstiftning, lär det emellertid icke kunna ifrågakomma att följa dylika föredömen.”¹¹

Det föredragande statsrådet Henning Elmquist instämde – med beklagande – i Socialstyrelsens slutsats, och uttalade:

”Sverige lär genom medlemskapet i nationernas förbund få anses hava åtagit sig förbindelse att verka för åttatimmarsarbetsdagen och fyrtioåttatimmarsarbetsveckan såsom ett mål att sträva mot inom alla områden, där detta mål icke redan är uppnått. Det vore därför givetvis synnerligen önskvärt, att genom ratificering av denna konvention ett, internationellt sett, otvetydigt bevis kunde lämnas på Sveriges villighet att alltjämt upprätthålla nämnda förbindelse. Den genom Versaillesfreden upprättade internationella arbetsbyrån har så stora och betydelsefulla uppgifter att fylla, att det även med hänsyn härtill skulle vara önskvärt att genom anslutning till konventionen stödja nämnda organisation och dess verksamhet. En nödvändig förutsättning för ratificering skulle emellertid vara att den svenska lagstiftningen på området bleve i viktiga hänseenden ändrad, och vissa av dessa ändringar skulle bli av sådan beskaffenhet, att desamma i en del avseenden skulle med hänsyn till vårt lands förhållanden uppenbarligen försvåra det produktiva arbetets nöjaktiga bedrivande;”¹²

Samma år som ILO antog konventionen om åttatimmarsdagen, antogs även konvention nr 3 om kvinnors arbete före och efter barnsbörd och konvention nr 6 om minderårigas nattarbete i industrin. När det gällde dessa ansåg den svenska lagstiftaren att det var nödvändigt med ytterligare utredningar innan man tog ställning till om Sverige skulle ratificera dem. Reglerna om arbete före och efter barnsbörd och om nattarbete för minderåriga i 1912 års arbetarskyddslag skilde sig avsevärt från bestämmelserna i konventionerna som skulle innebära en förstärkning av skyddet, men frågan var hur stora praktiska konsekvenser detta skulle få.¹³

1.2 Sverige börjar leva upp till ambitionerna

Redan 1921 antog ILO så ytterligare fyra konventioner som rörde hälsa och säkerhet i arbetet: nr 12 om olycksfallsersättning vid jordbruksarbete, nr 13 om blyvitt vid målning, nr 14 om veckovila i industriarbete och nr 16 om läkarundersökning av minderåriga

11 Prop. 1921:361, s. 6.

12 Prop. 1921:361 s. 6 f.

13 Prop. 1921:361 s. 9–12 och 14–15.

vid arbete till sjöss. De två första ratificerades raskt av Sverige.¹⁴

Den svenska lagen om försäkring för olycksfall i arbete den 17 juni 1916 omfattade redan jordbruksarbetare och stod alltså i samklang med konvention nr 12.¹⁵

Syftet med konventionen om blyvitt var att, med vissa undantag, förbjuda användning av blyvitt, blyulfat och produkter innehållande dessa vid invändig målning av byggnader, att helt förbjuda ”ynglingar” under 18 år och kvinnor att sysselsättas i målning med sådana och att föreskriva vissa försiktighetsåtgärder vid tillåten användning. Vid förhandlingarna om konventionen hade den svenska regeringen ställt som villkor att staterna skulle ha möjlighet att medge undantag från förbuden men någon sådan generell undantagsmöjlighet hade inte tagits in. Trots det ansåg regering och riksdag att Sverige kunde ratificera konventionen, eftersom förbudet bara skulle gälla målning inomhus och den dessutom innehöll vissa undantagsmöjligheter.

Också konventionerna nr 14 och nr 16 ratificerades efter några år.

De här exemplen från ILO:s allra första år visar att hälsa och säkerhet i arbetet – det vi idag kallar arbetsmiljöfrågor – stod högt upp på den nya organisationens dagordning och att Sverige tog sitt medlemskap på stort allvar, även om starten blev tvekan.

2 Samverkan i arbetsmiljöfrågor

2.1 Samspel mellan ILO och den svenska lagstiftaren

Under ILO:s första decennium såddes så de första fröna till det som numera är ett bärande element i arbetsmiljölagstiftningen: att den säkra och goda arbetsmiljö som lagen syftar till ska åstadkommas genom organiserad samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare genom skyddsombud och i skyddskommittéer.

De här tankarna, som sägs ha sitt ursprung i den så kallade *Safety movement* i USA, började slå igenom både i Sverige och i ILO under andra halvan av 1920-talet och utvecklades stegvis i ett samspel mellan ILO och den svenska lagstiftaren.¹⁶

14 Nr 198. Kungl. Maj:ts proposition med anhållan om riksdagens yttrande angående vissa beslut, som fattats å den internationella arbetsorganisationens konferens i Geneve år 1921; given Stockholms slott den 16 mars 1923.

15 Prop. 1923:198 s. 7.

16 Se Delin, 1981, se fotnot 1, s. 74 – 76; C. Lundh & C. Gunnarsson *Arbetsmiljö, arbetarskydd och utvärderingsforskning Ett historiskt perspektiv* (Skrifter utgivna av ekonomisk-historiska föreningen Vol LIII, Lund, 1987) s.73; M. Steinberg, *Skyddsombud i allas intresse* (Norstedts juridik 2004) s. 70 – 74.

I Sverige lanserades de under slagordet *Safety First*. I en utredning om översyn av arbetarskyddslagen föreslog Socialstyrelsen 1925 dels att det skulle bli obligatoriskt att utse arbetarombud i vissa verksamheter, dels att arbetsgivare och arbetsledare skulle vara skyldiga att överlägga med dessa ombud ”i frågor rörande arbetets säkerhet eller sundhet”. När arbetarnas ombud fick kännedom om missförhållanden skulle de vända sig till arbetsledaren eller arbetsgivaren för att få problemet avhjälpt, och om det inte hjälpte fick de gå direkt till yrkesinspektören. Arbetsledare och arbetsgivare i sin tur skulle vara skyldiga att ge ombudet besked inom skäligen tid, ifall de fick en sådan hänvändelse.¹⁷ Betänkandet lades dock på hyllan i flera år.

Ett par år senare kom frågan emellertid upp på ILO:s dagordning. 1928 års arbetskonferens antog en resolution som förklarade att ”tiden vore inne att söka uppnå en högre grad av säkerhet” genom att tillämpa sådana nya metoder som enligt de olika ländernas erfarenheter var bäst ägnade att förebygga olycksfall.¹⁸

I sitt svar på det frågeformulär som internationella arbetsbyrån sedan skickade till medlemsstaterna svarade den svenska regeringen att det måste anses väl motiverat att anta en rekommendation med detta syfte. Men, menade den, rekommendationen borde inte utan åtskillnad ta upp alla möjliga typer av olycksfallsförebyggande åtgärder som redan var allmänt erkända och förverkligade. Det skulle kunna undanskymma och minska intresset för den typ av åtgärder som sammanfattades under beteckningen *Safety First*-rörelsen. Rekommendationen borde alltså begränsa sig till sådana nyare åtgärder, eller i varje fall betona och närmare belysa dessa.¹⁹

När arbetskonferensen 1929 så antog rekommendation nr 31 om förebyggande av olycksfall i arbetet hade en del av de svenska synpunkterna, som hade samordnats med synpunkter från andra nordiska länder, tillgodosetts. Enligt rekommendationen visade erfarenheten i de olika länderna att det bästa sättet att förebygga olycksfall är att ”alla i frågan intresserade parter, särskilt arbetsgivare och arbetare” samarbetar. Därför var det viktigt att medlemmarna gjorde allt vad som stod i deras makt för att utveckla och främja ett sådant samarbete.²⁰ Bland de åtgärder som ”medlemmarna

17 SOU 1925:34 Betänkande med förslag till reviderad lag om arbetarskydd, s. 17–18. Den hänvändelseordning som föreslogs i betänkandet är i princip densamma som i dagens arbetsmiljölagen 6 kap. 6a §.

18 ILO:s rekommendation nr 31 om förebyggande av olycksfall i arbetet, femte beaktandesatsen.

19 Kungl. Maj:ts proposition nr 71 till riksdagen med anhållan om riksdagens yttrande rörande vissa av den internationella arbetsorganisationens konferens år 1929 fattade beslut; given Stockholms slott den 24 januari 1930, s. 22.

20 Rekommendation nr 31, II:6.

måtte verksamt och stadigvarande uppmuntra” var samarbete mellan ledningen och arbetarna i respektive företag, till exempel genom upprättande av säkerhetsnämnder.²¹

2.2 Lagstiftning eller frivillighet?

Någon lagstiftningsåtgärd i Sverige ledde rekommendationen dock inte till, i varje fall inte omedelbart. Den samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare som rekommendationen förordade borde bygga på frivillighet, ansåg det ansvariga statsrådet Sven Lübeck som uttalade:

”den största betydelsen av rekommendationen ligger i dess kraftiga och förbehållslösa förordande av sådana åtgärder, som innebära, att yrkesinspektionens organ ävensom arbetsgivare och arbetare skola i samförstånd och samverkan arbeta för avlägsnande av olycksfallsrisker och uppfostran till försiktighet. Den skada, som i vårt land årligen vållas genom olycksfall i arbete, är mycket stor, och erfarenheten lärer hava visat, att man med hittillsvarande metoder för olycksfallsbegränsning knappast mäktat hålla jämna steg med riskökningen på grund av ökad arbetsintensitet, nya arbetsmetoder m.m. Safety-first-rörelsen äsyftar främst att för kampen mot olycksfallen mobilisera arbetarnas eget intresse och erfarenheter.(...) Med den växande förståelsen från arbetarsidan för samförståndssträvandena inom industrien torde man kunna påräkna en dylik medverkan. Såsom i olika sammanhang framhållits, är detta ett område, som alldeles särskilt ägnar sig för frivilligt samarbete inom industrien;”²²

Några månader senare tillträdde en frisinnad regering under Carl Gustaf Ekman. Nu togs Socialstyrelsens betänkande från 1925 ned från hyllan och socialministern Sam Larsson lade fram en proposition om ändringar i arbetarskyddslagen som byggde på betänkandet. Från den 1 januari 1932 blev det enligt arbetarskyddslagens 31§ obligatoriskt att utse arbetarombud på arbetsställen inom industrin samt byggnads- och transportverksamhet med minst tio arbetare, arbetsgivarna blev skyldiga att samråda med ombuden, och dessa fick rätt att vända sig direkt till yrkesinspektionen om det inte hjälpte att klaga till arbetsgivaren.²³

Några regler om sådana säkerhetsnämnder i företagen som ILO-rekommendationen framhöll blev det dock inte då. Frågan togs upp av 1937 års arbetarskyddskommitté i ett betänkande om effektivisering av yrkesinspektionen. Enligt kommittén hade erfarenheten visat att samarbete mellan arbetsgivare och arbetare på själva arbetsplatsen

21 Rekommendation nr 31, II:8.

22 Prop. 1930:71, s. 33–34.

23 Kungl. Maj:ts proposition nr 40 till riksdagen med förslag till lag angående ändring i vissa delar av lagen den 29 juni 1912 (nr 206) om arbetarskydd; given Stockholms slott den 23 januari 1931, s. 10.

är av synnerligen stort värde. De bästa resultaten hade man nått där partssammansatta säkerhetskommittéer bildats, men även på arbetsställen där man inskränkt sig till att följa reglerna i 31 § arbetarskyddslagen hade mycket gott blivit uträttat.²⁴

Samtidigt konstaterade kommittén att arbetarombud fortfarande hade utsetts bara på en mindre andel av landets arbetsplatser. Förklaringarna var flera. En anledning var sannolikt att ombuden måste utses av arbetarna själva, valet fick inte förrättas av deras fackliga organisation. Men att sammankalla arbetarna för att välja ombud var inte så lätt. I regel kunde ett sådant möte inte hållas på arbetsplatsen, utan man måste hyra en särskild lokal, med risk att den som tog initiativet själv fick stå för lokalhyra och bekosta annonsering om mötet. På sina håll torde också rädsla för trakasserier från arbetsgivarens sida göra människor mindre benägna att åta sig uppgiften som arbetarombud.²⁵ Kommittén lämnade följaktligen en rad lagförslag som skulle stärka den lokala samverkan.

Regering och riksdag tog fasta på kommitténs förslag. 1938 utökades skyldigheten att utse arbetarombud, som i linje med utredningens förslag i fortsättningen skulle kallas skyddsombud, valet av skyddsombud skulle härnäst kunna förrättas av arbetarnas fackliga organisation, och på större arbetsställen skulle det bildas säkerhetskommittéer som var sammansatta av skyddsombud och arbetsgivarföreträdare. Ett förbud mot att hindra skyddsombuden från att fullgöra sina uppgifter infördes också i arbetarskyddslagen.²⁶

2.3 Praktiskt genombrott efter Saltsjöbadsavtalet

Det stora praktiska genombrottet för partssamverkan på företagsnivå dröjde ytterligare några år, efter att Saltsjöbadsavtalet slutits 1938. Den första fråga som LO och Svenska Arbetsgivarföreningen (SAF) tog itu med efter det var hur skyddsarbetet i företagen skulle effektiviseras. 1939 tillsatte de en utredning, och 1942 slöt de en överenskommelse, Allmänna regler för den lokala säkerhetstjänstens organisation, som förbunden på ömse sidor uppmanades att anta. Reglerna var tänkta som rekommendationer. Det fanns dock en punkt som skulle antas som kollektivavtal, nämligen ett förbud mot trakasserier av skyddsombuden. Materiellt sett stärkte överenskommelsen det lokala arbetarskyddet på flera punkter jämfört med gällande lagstiftning. Bland annat innehöll den regler för säkerhetskommittéernas möten. Den föreskrev också

24 SOU 1937:52 Betänkande med förslag angående effektivisering av yrkesinspektionen, s. 80.

25 SOU 1937:52, s. 80.

26 Kungl. Maj:ts proposition nr 265 till riksdagen med förslag till lag angående ändring i vissa delar av lagen den 29 juni 1912 (nr 206) om arbetarskydd, m. m.; given Stockholms slott den 24 mars 1938, s. 3.

att skyddsombuden skulle få ersättning för den inkomst de förlorade när de deltog i förrättningar.²⁷

I samma veva bildade SAF och LO också en partsgemensam nämnd, Arbetarskyddsnämnden, som skulle behandla frågor som hörde ihop med den nya säkerhetsöverenskommelsen och verka för att arbetarskyddet och säkerhetstjänsten blev effektiv.²⁸

Någon konvention som specifikt behandlar samverkan i arbetsmiljöfrågor har ILO aldrig antagit. Däremot ingår sådana regler i de modernare konventioner med övergripande regler om arbetarskydd och arbetsmiljö som antagits 1981 (konvention nr 155) och 2006 (nr 187). Här har Sveriges regering lugnt kunnat säga att svensk rätt väl lever upp till de krav som konventionerna ställer.²⁹

3 Utveckling av företagshälsovården

3.1 ILO:s rekommendation nr 112

Ytterligare en ILO-rekommendation som ledde till ingående överväganden om behovet av ny lagstiftning i Sverige var 1959 års rekommendation nr 112 om företagshälsovård. Tanken var att alla arbetstagare, såväl i industriella som icke industriella företag, i jordbruksverksamhet och i allmän tjänst, efter hand skulle komma i åtnjutande av företagshälsovård.

Företagshälsovården skulle ha tre syften:

- Den skulle skydda arbetstagarna mot alla hälsorisker som de kunde utsättas för i arbetet
- den skulle medverka till arbetstagarnas fysiska och psykiska anpassning särskilt genom att anpassa arbetet till arbetstagarna och
- den skulle medverka till att skapa och vidmakthålla ”högsta möjliga grad av fysiskt och psykiskt välbefinnande”.³⁰

Det handlade alltså inte längre enbart om att skydda arbetstagarna mot faror – de skulle till och med må så bra som möjligt till kropp och själ på jobbet. Här kommer med andra ord den nya syn på hälsa och säkerhet på jobbet som snart skulle komma att slå igenom till uttryck.

27 Delin, 1981, se fotnot 1, s. 86 – 88; Lundh & Gunnarsson, 1987, se fotnot 16, s.74 f; Steinberg, 2004, se fotnot 16, s.80 – 83; I. Söderström, *Uppdrag samverkan* (Prevent 2007) s. 27 – 29.

28 Lundh & Gunnarsson, 1987, se fotnot 16, s. 75; Söderström, 2007, se fotnot 27, s. 23.

29 Proposition 1981/82:166 med anledning av beslut fattade av internationella arbetskonferensen vid dess sextiosjätte och sextiosjunde möten, m. m, s. 8–9 respektive proposition 2007/08:69, s. 10 – 11.

30 Rekommendation nr 112, I:1.

Företagshälsovårdens uppgifter skulle huvudsakligen vara förebyggande. Den skulle inte hålla i kontrollen av sjukfrånvaron; däremot skulle den ha möjlighet att ta reda på vad som orsakat sjukdomen och hur den förlöpte, för att på så sätt kunna planera sitt förebyggande arbete, upptäcka yrkesrisker och föreslå lämpliga placeringar i rehabiliterande syfte.³¹

Företagsläkarna skulle ”yrkesmässigt och moraliskt” vara helt oberoende i förhållande till såväl arbetsgivare som arbetstagare. Därför skulle deras anställningsvillkor, särskilt i samband med tillträde till och avgång ur tjänst, regleras i lag eller kollektivavtal.³²

För att kunna fullgöra sina uppgifter skulle företagshälsovården ha fritt tillträde till samtliga arbetsplatser och underställda anläggningar, inspektera arbetsplatserna med lämpliga mellanrum och ha tillgång till information om arbetsprocesser och arbetsmetoder liksom om de ämnen som kunde komma till användning. Den skulle också ha befogenhet att göra undersökningar eller begära besiktningar beträffande potentiella hälsorisker, och kunna begära att myndigheterna utförde kontroll av att gällande normer för sundhet och säkerhet tillämpades.³³

Till slut sades att företagshälsovårdens tjänster ska vara kostnadsfria för arbetstagarna. Om inget annat stadgas i lagstiftning eller avtal mellan berörda parter ska verksamheten bekostas av arbetsgivarna.³⁴

Rekommendationen skulle kunna genomföras såväl genom kollektivavtal som genom praxis.³⁵

3.2 Än en gång: lagstiftning eller frivillighet?

I Sverige hade en systematisk utbyggnad av företagshälsovården redan inletts så smått.³⁶ 1954 hade SAF och LO, på SAF:s initiativ, kommit överens om grundläggande principer för den medicinska företagshälsovården.³⁷ Företagshälsovården skulle byggas ut rejält och ha en nyckelroll i det förebyggande arbetarskyddet. Den skulle

31 A.a., IV.

32 A.a.V:15.

33 A.a. VI:20.

34 A.a. VII:23 och 24.

35 A.a. II:2.

36 Lundh & Gunnarsson 1987, fotnot 16, s. 105 ff.

37 SOU 2004:11 Utveckling av god företagshälsovård – ny lagstiftning och andra åtgärder, s. 41 – 42; L. Nordfors, *Makten hälsan och vinsten Politik från arbetarskydd till arbetsmiljö*. (Studentlitteratur 1985) s. 36 – 38.

vara anknuten till företaget och integrerad i den lokala skyddsorganisationen, så att det tekniska arbetarskyddet kunde kompletteras med medicinska förebyggande och vårdande funktioner. Företagshälsovård skulle dock införas genom frivilliga överenskommelser mellan parterna och inte genom lagstiftning.³⁸ På ett övergripande plan var parterna alltså överens, och såväl arbetsgivarnas som arbetstagarnas företrädare hade röstat ja när ILO-rekommendationen antogs.³⁹

I arbetarskyddslagstiftningen saknades däremot i stort sett bestämmelser om företagshälsovård, konstaterade departementschefen Torsten Nilsson i den proposition där ILO-rekommendationen underställdes riksdagen.⁴⁰ Nu var frågan om några sådana regler borde införas i lag.

SAF hade i sitt yttrande över rekommendationen framfört att den inte borde föranleda några åtgärder från regeringens sida. Visserligen anslöt den sig i sak och i stort sett till de normer som tillämpades i de flesta industriländerna, men flera av bestämmelserna gick utöver vad som var lämpligt och önskvärt i Sverige, menade SAF. Organisationen anförde: ”Den svenska företagshälsovården utvecklas framgångsrikt och snabbt under medverkan av föreningens medicinska expertis och efter samråd med arbetarpartens organisationer. Det vore därför olyckligt om genom lagstiftning eller andra åtgärder denna organiska utveckling stördes eller hindrades”.⁴¹

SAF pekade bland annat på att *alla* arbetstagare skulle beredas företagshälsovård, enligt rekommendationen. Det skulle dock vålla stora praktiska svårigheter för anställda inom småföretag och icke-industriella företag, särskilt jordbruket. Arbetsgivarna menade också att företagshälsovård egentligen är en angelägenhet för arbetsgivaren och hör ihop med företagsledandet. Även om arbetsgivarna med fördel kan samråda med arbetstagarna i dessa frågor och även gör det, fanns det ingen formlig överenskommelse där arbetsgivarna hade åtagit sig att genomföra företagshälsovård. Därmed var det tveksamt om svenska ordningen överensstämde med rekommendationens ”olyckligt långt gående krav” på att företagshälsovård bör genomföras genom lagstiftning, kollektivavtal, annan överenskommelse eller på annat sätt.⁴²

38 Lundh & Gunnarsson 1987, fotnot 7, s. 107.

39 Kungl. Maj:ts proposition nr 22 till riksdagen med anhängan om riksdagens yttrande angående vissa av Internationella arbetsorganisationens allmänna konferens år 1959 vid dess fyrtiotredje sammanträde fattade beslut; given Stockholms slott den 18 december 1959 (proposition 1960:22), s.7.

40 Prop. 1960:22, s. 13.

41 Prop. 1960:22, s 10–11.

42 Prop. 1960:22, s. 11.

LO var mer avvaktande i sitt yttrande. Ett antal av de frågor som rekommendationen behandlade torde, enligt LO, visserligen vara bäst ägnade för reglering genom kollektivavtal, men organisationen var inte beredd att ta ställning till vilka spørsmål som hellre borde regleras genom lag eller anvisningar. Därför vore det riktigaste att ge Arbetarskyddsstyrelsen i uppdrag att utreda om gällande författningar behövde kompletteras.⁴³

Departementschefen höll med SAF om att företagshälsovården kanske borde utvecklas fritt under samråd mellan arbetsmarknadens parter. Å andra sidan uteslöt detta inte att lagstiftningen kunde behöva kompletteras i ett eller annat avseende till följd av rekommendationen. Frågan överlämnades därför, som LO hade föreslagit, till Arbetarskyddsstyrelsen.⁴⁴

Arbetarskyddsstyrelsen vilade länge på uppdraget. Först 1963 satte utredningsarbetet igång.⁴⁵ 1968 överlämnade utredningen sitt betänkande.

Under tiden som arbetet hade pågått hade SAF och LO slutit en ny överenskommelse om riktlinjer för företagshälsovården och om förbundssamverkan och lokalt samråd på företagshälsovårdens område.⁴⁶ Med hänvisning till den kom utredningen fram till att lagstiftningsåtgärder för tillfället inte var påkallade. Med hänsyn till den utveckling som skett och de erfarenheter som vunnits ifråga om frivilliga överenskommelser mellan arbetsmarknadsparternas huvudorganisationer borde det, enligt utredningen, finnas förutsättningar att försöka förverkliga ILO-rekommendationens syften genom frivilliga åtaganden och samverkan även för övriga områden av arbetslivet.⁴⁷

Däremot påtalade utredningen behovet av utökade resurser för utbildning av skyddsenjörer, företagsläkare och företagssköterskor. Dessutom föreslog den att villkoren för ersättning från försäkringskassa till arbetsgivare som ordnar företagshälsovård i egen regi, exempelvis genom företagshälsovårdscentraler, skulle omprövas. En proposition på grundval av betänkandet lades fram 1971 och antogs av riksdagen. Samma år inrättades en företagshälsovårdsdelegation som var knuten till Arbetarskyddsstyrelsen och som hade till uppgift att följa och främja företagshälsovårdens utveckling i landet.⁴⁸

43 Prop. 1960:22, s. 12.

44 Prop. 1960:22, s. 13.

45 SOU 1968:44 Företagshälsovård, s. 7.

46 A.a. s. 22 och Bilaga 2.

47 A.a. s. 105 – 106.

48 *Sverige och ILO ILO-kommittén 1927 – 1977* (Liber förlag 1977) s. 139.

Ytterligare referenser till ILO-rekommendationen gjordes i departementspromemorian Ds S 1975:10 om företagshälsovården inom den civila statliga sektorn. Där framhålls att parterna på den statliga sektorn som just då förhandlade om företagshälsovårdens utformning borde utforma verksamheten i överensstämmelse med rekommendationens riktlinjer, med de modifikationer och kompletteringar som kunde behövas med hänsyn till den begränsade tillgången till utbildade företagsläkare. Ett sådant kollektivavtal slöts 1976.⁴⁹

1983 konstaterade utredningen Företagshälsovård för alla att arbetsmiljöavtal och överenskommelser om företagshälsovård hade slutits för alla sektorer av arbetsmarknaden och att 90 procent av de anställda omfattades av sådana överenskommelser.⁵⁰ Andelen som faktiskt hade tillgång till företagshälsovård var mellan 50 och 60 procent. Ca 600 000 arbetstagare stod alltså utan företagshälsovård. Det var i stor utsträckning anställda i små företag där arbetsmiljöavtal i många fall inte gällde.⁵¹ Resultatet blev att den svenska arbetsmiljölagen för första gången fick en regel som krävde att arbetsgivare föranstaltade om företagshälsovård ”om arbetsförhållandena påkallar det”.⁵² Utgångspunkten var fortfarande att företagshälsovården skulle regleras i kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter. Lagregeln infördes för att arbetarskyddsmyndigheterna i enskilda fall skulle ha möjlighet att förelägga arbetsgivare att ordna med företagshälsovård.⁵³

3.3 Till sist: en konvention

Parallellt med utvecklingen i Sverige hade även ILO strävat efter att få till stånd en konvention och en ny rekommendation om ämnet. I referaten från arbetskonferenserna 1984 och 1985 framgår hur regeringsrepresentanterna från Sverige (och övriga nordiska länderna) liksom de svenska arbetstagarnas ombud spelade en framträdande roll vid utformningen av de nya instrumenten.⁵⁴

Enligt Lagergren är utvecklingen på företagshälsovårdens område ett gott exempel på den positiva inverkan som ett ILO-instrument till att börja med haft på ett område som behövde byggas ut i Sverige, en inverkan som med åren övergick till

49 S. Lagergren, *ILO-normer och deras inflytande på svensk lagstiftning och praxis* (ILO-kommittén 1986) s. 23.

50 SOU 1983:32 Företagshälsovård för alla s. 13.

51 A.a. s. 18.

52 Prop. 1984/85:89 s. 3.

53 Prop. 1984/85:89, s. 1.

54 Occupational Health Services Report of the Committee on Occupational Health Services (1984) Geneva: ILO; Occupational Health Services Report of the Committee on Occupational Health Services (1985) Geneva: ILO.

att bli ett fruktbarande samarbete mellan ILO och ett medlemsland vid utarbetandet av internationella normer.⁵⁵

En liknande roll skulle Sverige komma att spela när det moderna sättet att angripa arbetsmiljöfrågor etablerades inom ILO.

4 Arbetskydd blir arbetsmiljö

4.1 Konventionerna får ny karaktär

Under sina första fyra decennier antog ILO ett tjugotal konventioner och lika många rekommendationer om det som vi idag kallar arbetsmiljöfrågor. Fast då talade man om arbetskydd. De flesta konventioner/rekommendationer hade begränsad tillämplighet och var inriktade på att skydda särskilda grupper av arbetare, särskilt kvinnor, minderåriga och sjöfolk.⁵⁶ Runt hälften av dem rörde arbetstidsfrågor och de var i stor utsträckning begränsade till industriellt arbete.⁵⁷

Under 1960- och 1970-talen började perspektiven så sakteliga att breddas. En utveckling mot instrument med generell tillämpning inleddes. 1960 antogs en konvention nr 115 om joniserande strålning som var tillämplig på all verksamhet där arbetstagare utsätts för sådan strålning. Konvention nr 119 om maskinskydd (1963) ställde upp säkerhetsregler för maskiner i alla grenar av näringslivet och konvention nr 136 om skydd mot förgiftningsrisker från bensen (1971) gällde all verksamhet där arbetstagare utsätts för aromatiska kolväten.

Till skillnad från tidigare var fler konventioner också inriktade på andra hälsofarliga faktorer än rena olycksfallsrisker. Förutom strålning och bensen som redan nämnts antogs 1974 konvention nr 139 om förebyggande och kontroll av yrkesrisker orsakade av cancerframkallande ämnen och agenser.

6

55 Lagergren 1987, fotnot 49, s. 24.

56 Konvention (nr 3) om kvinnors arbete före och efter barnsboörd (1919), (nr 6) om minderårigas nattarbete i industrin (1919), (nr 16) om läkarundersökning av minderåriga vid arbete till sjöss (1921), (nr 45) om underjordsarbete för kvinnor (1935), (nr 58) om minimiålder för arbetet till sjöss (1936), (nr 73) om läkarundersökning av sjömän (1946), (nr 77) och (nr 78) om läkarundersökning av minderåriga i industriellt respektive icke-industriellt arbete (1946), (nr 89) om kvinnors nattarbete (1948) och (nr 90) om minderårigas nattarbete i industrin.

57 Utöver dem som nämnts i fotnoten ovanför konvention (nr 14) om veckovila i industriarbete (1921), (nr 20) om nattarbetet i bagerier (1925), (nr 30) om arbetstid för affärs- och kontorsanställda (1930), (nr 47) om fyrtio-timmars arbetsvecka (1935), (nr 49) om förkortning av arbetstiden i buteljglasbruk (1935) och (nr 106) om veckovila för affärs- och kontorsanställda (1959).

Konvention nr 120 om ”hygien” inom handels- och kontorsverksamhet (1964) handlar till och med i första hand om sådana förhållanden på arbetsplatsen som (lite förenklat) kan kallas bekvämlighetsfaktorer snarare än omedelbara risker. Med hygien menades att arbetslokaler skulle vara rena och i gott skick, att de skulle ha tillräcklig och lämplig luftväxling och tjänlig belysning och att temperaturen skulle vara så behaglig och jämn som omständigheterna medgav. Där skulle också finnas dricksvatten eller annan lämplig dryck, tjänliga tvätt- och toalettanordningar och lämpliga sittplatser i tillräckligt antal som arbetstagarna dessutom skulle ha tillfälle att använda i skälig utsträckning.

4.2 Motsvarande utveckling i Sverige

Den här utvecklingen motsvarades av utvecklingen i Sverige.

Under efterkrigstiden hade det svenska näringslivet och arbetslivet omvandlats. Fram till slutet av 1960-talet var industrin fortfarande landets viktigaste näringsgren, men därefter minskade sysselsättningen i industrin och dess bidrag till BNP. I stället ökade tjänstesektorns betydelse och under 1970-talet blev den viktigare ur sysselsättnings-synpunkt.⁵⁸ Tjänsteproduktionens ökade betydelse innebar att det skapades nya arbetsmiljöer, dels när den offentliga sektorn expanderade, dels på grund av grund av en alltmer avancerad produktionsteknik som gjorde att tjänstemännen blev fler inom industrin. En annan förändring var att arbetstidsförkortningar, MTM-studier⁵⁹ och ackordslöner tillsammans drev fram högre arbetstakt och större arbetsintensitet.⁶⁰

Samtidigt blev arbetsolycksfallen färre och lindrigare både totalt och relativt sett. Delvis hängde det ihop med att antalet sysselsatt i tjänstesektorn ökade men det förstärkta arbetarskyddet spelade sannolikt också en viktig roll genom att medvetenheten om olycksfallsriskerna ökade på arbetsplatserna. Fallen av registrerade yrkessjukdomar blev i stället allt fler och man började uppmärksamma arbetsmiljöns psykiska brister.⁶¹

Lundh & Gunnarsson beskriver hur arbetsmarknadens parter perspektiv på arbetarskyddsfrågorna vidgades och hur de alltmer började betona individens arbetsförhållanden i stort.

58 Lundh & Gunnarsson 1987, fotnot 16, s. 86.

59 MTM står för Methods-time-measurement (Metod-Tid-Mätning) och går ut på att genom studier av hur kroppen rör sig beräkna hur lång tid varje rörelse i en tillverkningsprocess ska ta för en väl utbildad och erfaren arbetare.

60 Lundh & Gunnarsson 1987, fotnot 16. s.88.

61 A.a. s. 88 – 93.

Men arbetsgivarna och fackföreningsrörelsen kom dit på olika vägar. Arbetsgivarna fick upp ögonen för arbetsmedicinens stora betydelse i och med att yrkessjukdomarna började uppmärksammas. Satsningen på arbetsstudier gjorde att de också blev intresserade av arbetsfysiologi. För att göra arbetet maximalt effektivt ville man fastställa människans fysiska toleransgränser, och för att förebygga yrkesskador på grund av ensidiga arbetsrörelser eller olämpliga arbetsställningar tänkte man sig att det rent tekniska arbetarskyddet skulle kompletteras med arbetsfysiologiska kunskaper. Arbetsgivarna intresserade sig också för industripsykologin som skulle ge dem kunskap om hur man motiverade de anställda till större prestationer, mindre frånvaro och färre arbetsbyten.⁶²

Ur den växande arbetsmedicinska och arbetsfysiologiska kunskapen, i en atmosfär där arbetspsykologin betonade individens särenskaper, utvecklades så ergonomin, det vill säga läran om hur man utnyttjar de biologiska kunskaperna om människans sätt att fungera för att anpassa arbetsmetoder och teknisk utrustning till hennes förutsättningar.⁶³

På den fackliga sidan växte missnöjet med de sociala följderna av rationaliseringarna, och förhållandet mellan teknisk utveckling och arbetsmiljön var ämnet för flera motioner på LO-kongresserna 1956 och 1961 där de behandlades som en del av frågan om företagsdemokrati. Den sistnämnda kongressen sägs ha varit avstampet för den offensiva roll som organisationen sedan kom att spela i arbetsmiljöfrågorna.⁶⁴ 1969 framförde LO i en skrivelse till Kungl. Maj:t önskemål om att arbetarskyddslagstiftningen skulle anpassas ”till moderna tankegångar på arbetarskyddsområdet”.⁶⁵ På 1971 års LO-kongress fanns för första gången en särskild kongressrapport om arbetsmiljöfrågor. Föredragande slog fast att det inte bara gällde att hindra arbetsolyckor, utan att arbetstagarnas totala arbetssituation, såväl fysiskt som psykiskt, måste beaktas. Det nya, vidare arbetsmiljöbegreppet var etablerat.⁶⁶

62 A.a. s. 108.

63 A.a. s. 109 – 110.

64 A.a. s. 110 – 111.

65 SOU 1972:86 s. 55.

66 Lundh & Gunnarsson 1987, se fotnot 16, s. 112. Först 1974 togs ordet ”arbetsmiljö” in i Svenska akademins ordlista, se *Arbetsmiljöverket 125 år*, www.av.se/om-oss/125-ars-jubileum/#46 (besökt 25 maj 2020).

4.3 Ny arbetsmiljölagen

Den utredning som LO hade önskat tillsattes 1970. Enligt direktiven skulle utredningsarbetet syfta till en lagstiftning som svarade mot en breddad målsättning för arbetarskyddet och gav underlag för vidgade insatser mot hälsofarliga arbetsmiljöer. En grundtanke måste vara att arbetstagarnas fysiska och psykiska hälsa skulle kunna skyddas effektivt i varje led av produktionen. En väsentlig uppgift för utredningen var därför att uppmärksamma yrkesfaror — ofta av helt ny typ — som hängde samman med den tekniska och strukturella utvecklingen. Som exempel nämndes olika slag av luftföroreningar, ökande bullernivå hos maskiner och anläggningar och risker för den psykiska hälsan på grund av alltmer specialiserade och mekaniserade arbetsprocesser.⁶⁷

Avslutningsvis tillade departementschefen att utredningen också borde beakta ”de internationella strävandena på arbetarskyddets område”.⁶⁸ Fyra ILO-konventioner med anslutande rekommendationer överlämnades till utredningen för särskilt övervägande: nr 136 om skydd mot förgiftningsrisker härrörande från bensen, nr 138 om minimiålder för tillträde till arbete och nr 127 angående den högsta vikt som får bäras av en arbetstare, vilka Sverige inte hade ratificerat, samt nr 139 om förebyggande och kontroll av yrkesrisker förorsakade av cancerframkallande ämnen och agenser, vilken Sverige hade ratificerat men där frågan var om ytterligare lagstiftningsåtgärder behövdes.⁶⁹

Utredningen gjorde mer än så och gjorde en grundlig genomgång av alla konventioner på arbetarskydds-/arbetsmiljöområdet. Några särskilda förslag med anledning av genomgången lade den dock inte fram.

Enligt utredningen skulle den nya arbetsmiljölagen ge underlag för att vidta ytterligare åtgärder för att skydda mot bensen, och beroende på vilka föreskrifter och andra åtgärder som kom till stånd fick frågan om ratificering av konvention nr 136 övervägas framöver.⁷⁰ Kraven i konvention nr 138 skulle också komma att bli uppfyllda genom arbetsmiljölagens regler om minimiålder för tillträde till arbete. Det skulle dock inte räcka att genomföra arbetsmiljöutredningens förslag för att Sverige skulle kunna ratificera konventionen. Konventionen var nämligen tillämplig på allt arbete, inte bara det som utfördes inom ramen för ett anställningsavtal. Arbetsmiljölagen däremot skulle i

67 SOU 1972:86 *Bättre arbetsmiljö*, delbetänkande avgivet av arbetsmiljöutredningen, s. 56.

68 A.a., s. 57.

69 SOU 1976:1 *Arbetsmiljölagen*, slutbetänkande avgivet av arbetsmiljöutredningen, s. 379.

70 A.a. s. 379.

första hand ta sikte på anställningsförhållanden.⁷¹ När det gällde cancerframkallande ämnen konstaterade utredningen att Sverige på vissa punkter inte ännu levde upp till konventionens krav, bland annat om expositionsregister, men tog fasta på att den snarast var en programförklaring och att konventionens ambitioner skulle förverkligas efter hand.⁷²

Med utredningsbetänkandet som grund lade regeringen i maj 1975 fram propositionen om arbetsmiljölagen och den 1 juli 1978 trädde den i kraft.⁷³ Den första paragrafen i 2 kap. Arbetsmiljös beskaffenhet löd:

”Arbetsmiljön skall vara tillfredsställande med hänsyn till arbetets natur och den sociala och tekniska utvecklingen i samhället.

Arbetsförhållandena skall anpassas till människans förutsättningar i fysiskt och psykiskt avseende. Det skall eftersträvas att arbetet anordnas så, att arbetstagare själv kan påverka sin arbetssituation.”

4.4 Sverige pådrivande i ILO

På det internationella planet gick det inte lika snabbt.

Redan vid 1969 års arbetskonferens framhöll Sveriges socialminister Sven Aspling att ILO hade en viktig roll att spela när det gällde åtgärder för att förbättra arbetsmiljön. Sverige och de övriga nordiska länderna fortsatte att ta upp frågan varje år.

I ett tal vid 1972 års arbetskonferens påpekade Aspling att produktionens traditionella hälsorisker – exempelvis buller, damm, giftiga ämnen och farliga maskiner – kvarstod och till och med hade fått ökad aktualitet, särskilt när det gällde kemiska ämnen. Nya slag av risker gjorde det dessutom nödvändigt att arbetsmiljösynpunkterna beaktades redan vid planeringen av arbetsplatserna och att arbetstagarnas fysiska och psykiska hälsa skyddades på varje stadium av produktionen. De måste också få ett större inflytande över sin egen arbetsmiljö. Man måste ha en helhetssyn på arbetsmiljön där man tog hänsyn till alla de faktorer som påverkar arbetstagarnas arbets- och levnadsförhållanden.⁷⁴

71 A.a. s. 380.

72 A.a. s. 380 – 381.

73 Arbetsmiljölagen (1977:1160).

74 *Sverige och ILO* (1977), se fotnot 48, s. 104.

Liknande synpunkter framfördes av de övriga nordiska ministrarna och av de svenska arbetstagarombuden, som särskilt underströk kravet på verkligt medbestämmande för arbetstagarombuden över arbeten och arbetsförhållanden. Vid samma konferens lyckades arbetstagarombuden få en resolution antagen där arbetsbyråns styrelse uppmanades att snarast ta upp arbetsmiljöfrågan på dagordningen för en kommande konferens.⁷⁵

Förslagen om att ILO skulle anlägga en helhetssyn på arbetsmiljöfrågan fick dock inget större gehör hos ILO:s sekretariat. Sekretariatet hävdade att det inte var tillräckligt rustat för att behandla andra aspekter än luftföroreningar, buller och vibrationer. Det verkade helt enkelt som om man inte var riktigt medveten om den utveckling som hade ägt rum på arbetarskyddets område framför allt i de nordiska länderna.⁷⁶

ILO:s generaldirektör tog emellertid upp arbetsmiljöfrågan i sina rapporter till 1974 och 1975 års arbetskonferenser. I debatten deltog regeringsrepresentanter från såväl Sverige som Finland och Norge och tryckte på att ILO borde anta ett program för arbetsmiljön. Resultatet blev en enhällig resolution där ILO:s styrelse anmodades att, så snart ILO:s resurser medgav, utarbeta ett integrerat program för framtida åtgärder för att förbättra arbetsmiljön. 1976 antog styrelsen ett sådant program, det så kallade PIACT.⁷⁷

Författarna till skriften Sverige och ILO sammanfattar: Efter långvariga påtryckningar hade de nordiska regeringarna med stöd av arbetstagsidan lyckats få ILO att utarbeta ett program för arbetsmiljöfrågorna och ge detta en inriktning som motsvarar de idéer som utvecklats i Norden.⁷⁸

På 1976 års arbetskonferens behandlades så för första gången ett förslag till konvention och rekommendation om skydd mot yrkesrisker i arbetsmiljön som förorsakas av luftföroreningar, buller och vibrationer. Konventionen, som fick nummer 148, antogs året därpå.⁷⁹

Det dröjde dock ytterligare några år innan ILO 1981 antog en konvention med anslutande rekommendation med den helhetssyn på arbetsmiljöfrågorna som Sverige och de nordiska grannländerna hade efterlyst: konvention nr 155, respektive rekommendation 164 om arbetarskydd och arbetsmiljö.

75 A.a. s. 104.

76 A.a. s. 105.

77 A.a. s. 105 – 107.

78 A.a. s. 108.

79 A.a. s.105.

4.5 Nya perspektiv

I den proposition där instrumenten underställdes Sveriges riksdag konstaterade departementschefen Ingemar Eliasson att samtliga remissinstanser hade tillstyrkt ratifikation eller inte haft några invändningar.⁸⁰ Bland remissinstanserna rådde det stor enighet om att den svenska lagstiftningen hade en högre ambitionsnivå än konventionen som knappast skulle få någon nämnvärd inverkan på arbetsmiljön i Sverige.

LO:s remissvar är karakteristiskt. Enligt LO utgjorde konventionen och rekommendationen ett övergripande normsystem på arbetsmiljöområdet med sikte på internationell tillämpbarhet och bredast möjliga uppslutning bland ILO:s medlemsländer. Från nordisk synpunkt kunde greppet på ämnet betraktas som konventionellt. I jämförelse med den svenska arbetsmiljölagstiftningen kompletterad med centrala arbetsmiljövital framstod ILO-instrumenten närmast som en form av minimistandard, skrev LO.⁸¹

Liknande synpunkter framfördes av SAF.⁸²

Att ratificera konvention skulle, enligt LO, för Sveriges del främst vara ett led i strävandena att utjämna skillnader mellan länder i fråga om synsätt på arbetsmiljöfrågorna och deras reglering. I anslutning till det pekade ILO-kommittén på riskerna med att produktion förläggs till ett annat land i syfte att slippa ifrån krav på god arbetsmiljö. Om ett stort antal medlemsstater ratificerade konventionen borde man med större kraft kunna skapa förutsättningar för en mera likartad lösning av problemen med hälsofarliga arbetsmiljöer och därmed motverka att arbetsmiljön används som otillbörligt konkurrensmedel.⁸³

Argumenten för att ansluta sig till konventionen var alltså av ett nytt slag. Nu var det inte tal om att skärskåda svensk lagstiftning för att se om den levde upp till ILO:s standard. Nu var perspektivet globalt.

1981 års konvention nr 155 om arbetarskydd och arbetsmiljö kompletterades år 2002 med ett protokoll som går ut på att stärka och harmonisera förfarandena för registrering och anmälan av olycksfall i arbetet. Protokollet innehåller också regler om nationell statistik om olycksfall och arbetssjukdomar. Sveriges regering konstaterade att det svenska regelsystemet motsvarade protokollets bestämmelser med ett undantag. En

80 Proposition 1981/82:166 med anledning av beslut fattade av internationella arbetskonferensen vid dess sextiosjätte och sextiosjunde möten, m. m.

81 Prop. 1981/82:166, s. 9.

82 Prop. 1981/82:166, s. 9.

83 Prop. 1981/82:166, s. 9.

liten ändring behövde göras i Försäkringskassans blankett för anmälan om arbetsskada. Med den ändringen genomförd kunde Sverige ratificera protokollet.⁸⁴

ILO fortsatte på den inslagna vägen och 2003 års arbetskonferens antog en global strategi för säkerhet och hälsa i arbetet. Som ett led i denna skulle ett nytt, övergripande instrument utarbetas. Det skulle innehålla ett ramverk för att göra arbetsmiljön till en prioriterad fråga i medlemsstaterna och få dem att utveckla nationella strategier för det förebyggande arbetsmiljöarbetet.⁸⁵

Resultatet blev en konvention nr 187 och en rekommendation nr 197 om ett ramverk för att främja arbetsmiljö som antogs 2006. Stater som ratificerar konventionen åtar sig att främja en fortlöpande förbättring av arbetsmiljön genom att utveckla en nationell politik, ett nationellt system och nationella program för ändamålet. De ska beakta de principer som läggs fast i ILO:s arbetsmiljöinstrument och med jämna mellanrum överväga om de kan vidta åtgärder för att ratificera konventioner som de ännu inte har anslutit sig till.

Den här gången kunde Sverige biträda konventionen utan några vidare åtgärder. Konventionens krav ansågs redan uppfylla genom regeringens politik på arbetsmiljöområdet, lagar och föreskrifter om arbetsmiljö och arbetsskadeförsäkring och de regelbundna samråden med arbetsmarknadens parter.⁸⁶

5 Jubileum med ännu en arbetsmiljökonvention

Den allra första ILO-konventionen var en arbetsmiljökonvention. Och arbetarskydd och, så småningom, arbetsmiljö fortsatte att stå högt på ILO:s dagordning. Av alla konventioner och rekommendationer som till dags dato antagits rör ungefär en fjärdedel arbetstagares hälsa och säkerhet.

Det är en händelse som ser ut som en tanke att den konvention som antogs samma år som ILO fyllde 100 också var en arbetsmiljökonvention: nr 190 om avskaffande av våld och trakasserier i arbetslivet med anslutande rekommendation (nr 206).

Det är en omfattande konvention med ett brett tillämpningsområde. Bestämmelserna rör inte bara arbetsmiljörätten utan också den civilrättsliga arbetsrätten, diskrimineringsrätten, straffrätten och samarbetet mellan arbetsmarknadens parter.

84 Proposition 2006/07:44 2002 års protokoll till ILO:s konvention om arbetarskydd och arbetsmiljö m.m., s. 10 ff.

85 Global Strategy on Occupational Safety and Health Conclusions adopted by the International Labour Conference at its 91st Session, 2003, International Labour Organization 2004, s. 4.

86 Proposition 2007/08:69 ILO:s konvention om ett ramverk för främjande av arbetsmiljö, m.m., s. 7 ff.

För att EU:s medlemsländer ska kunna ratificera konventionen krävs formellt att de får ett bemyndigande från EU, eftersom den rör områden där EU och medlemsländerna har delad lagstiftningskompetens. Ett sådant bemyndigande behandlas i skrivande stund av EU:s lagstiftande församlingar.⁸⁷

Under tiden överväger regeringen om, och i så fall när, Sverige ska ansluta sig till konventionen. De flesta av de instanser som har fått frågan på remiss från den svenska ILO-kommittén anser att det vore önskvärt, eller i varje fall att det inte finns några hinder mot att göra det.

Till den första kategorin hör LO, TCO och Saco som skriver att en ratificering är viktig, inte enbart ur ett internationellt perspektiv och av solidaritetsskäl, utan även eftersom det ger en möjlighet att utveckla och skapa ett välfungerande skydd inom det svenska regelverket. De fackliga organisationerna tycks med andra ord se detta som ett tillfälle att stärka skyddet mot våld och trakasserier även på svenska arbetsplatser. Samtidigt menar de att flera artiklar i konventionen kommer att kräva en relativt omfattande kartläggning samt ytterligare analys och klargöranden i relation till svensk lagstiftning inför en ratificering.⁸⁸

Även Arbetsdomstolen och Diskrimineringsombudsmannen hör till de remissinstanser som framhåller att det behövs en mer ingående utredning för att avgöra vilka lagändringar som kan komma att krävas om Sverige ansluter sig till konventionen.⁸⁹

Svenskt Näringsliv och Sveriges Kommuner och Regioner är tvärtom överens om att Sverige redan uppfyller kraven i konventionen genom gällande rätt inom arbetsmiljö, diskriminering och straffrätt samt genom partsgemensamma arbeten. Båda organisationerna konstaterar emellertid att den är omfattande, detaljerad och till viss del otydlig, och att översättningen är felaktig i vissa delar. Därför behövs en del klargöranden och ändringar i översättningen för att Sverige ska kunna ratificera konventionen.⁹⁰

87 COM(2020) 24 final Förslag till Rådets beslut om bemyndigande för medlemsstaterna att i Europeiska unionens intresse ratificera Internationella arbetsorganisationens konvention från 1919 om våld och trakasserier (konvention nr 190).

88 LO, TCO och Sacos yttrande över remiss av ILO-konvention 190 och rekommendation (206) om avskaffande av våld och trakasserier i arbetslivet, den 27 januari 2020.

89 Arbetsdomstolen: REMISSYTTRANDE ILO:s konvention (190) och rekommendation (206) om avskaffande av Våld och trakasserier i arbetslivet, den 20 januari 2020; do: Remissyttrande avseende ILO:s konvention (190) och rekommendation (206) om Ending violence and harassment in the world of work, den 20 december 2019.

90 Svenskt näringsliv: Remissvar avseende ILO:s konvention (190) och rekommendation (206) om Ending violence and harassment in the world of work, den 23 januari 2020; SKR: Remissvar Remissvar avseende ILO:s konvention (190) och rekommendation (206) om Ending violence and harassment in the world of work, den 23 januari 2020.

Arbetsgivarverket uttrycker det lite annorlunda. Enligt Arbetsgivarverket är det befintliga regelverket i diskrimineringslagen och arbetsmiljölagen redan starkt och värnar arbetstagarintresset på ett, i förhållande till konventionen och rekommendationen, likvärdigt sätt. Inte desto mindre avråder Arbetsgivarverket Sverige från att ratificera konventionen ”i dess föreliggande utformning”⁹¹

ILO-kommittén framhåller i sitt yttrande till regeringen över konventionen och rekommendation att det är viktigt och angeläget att arbeta för att avskaffa våld och trakasserier i arbetslivet och att konvention nr 190 är ett viktigt instrument i det arbetet. Kommittén anser därför att det är eftersträvarsvårt att Sverige ratificerar konventionen. Mot bakgrund av remissvaren drar den emellertid slutsatsen att det är svårt att överblicka om det finns några hinder för att ratificera den, och att det krävs en utförligare analys av dess förhållande till svensk rätt.⁹²

Mot den sista slutsatsen reserverade sig både Svenskt Näringslivs och Sveriges Kommuner och Regioners representanter i kommittén.⁹³

Om konvention nr 190 blir ännu ett av de ILO-instrument som bidrar till utvecklingen av svensk rätt återstår alltså att se.

6 Summa summarum

Som vi har sett tog Sverige medlemskapet i ILO på stort allvar ända från begynnelsen. Visserligen kunde Sverige inte riktigt kunde leva upp till sina ambitioner vid premiären 1919, men tidiga instrument, som rekommendationerna om samverkan i det olycksfallsförebyggande arbetet respektive om företagshälsovård, fick stor betydelse för utvecklingen av dessa företeelser här. Samtidigt gav Sverige positiva bidrag till instrumentens utformning. Och så småningom tog Sverige tillsammans med de andra nordiska länderna rollen som pådrivande och föregångsland i ILO-samarbetet kring arbetsmiljöfrågor.

91 Arbetsgivarverket: ILO:s konvention (190) och rekommendation (206) om Ending violence and harassment in the world of work, den 26 november 2019.

92 ILO-kommittén: Yttrande angående ILO:s konvention (nr 190) och rekommendation (nr 206) om avskaffande av våld och trakasserier i arbetslivet, den 9 mars 2020.

93 A.a. bilaga 1. och 2.

6.1 Arbetstiden fortsatt en stötesten

Så kan man beskriva utvecklingen i stora drag. Inom ett speciellt område har Sverige dock haft svårt att gå i takt med ILO, nämligen när det gäller arbetstiderna. Det gäller inte bara konvention nr 1 om 48-timmarsveckan. Av 14 konventioner med tillhörande rekommendationer som rör olika aspekter av arbetstiden har Sverige endast ratificerat fem.⁹⁴ Och trots att den svenska arbetstidslagstiftningen har reviderats ett närmast oräkneligt antal gånger sedan 1919 ser man inga spår i utredningsbetänkandena av några nya överväganden om att biträda konventionen om 48-timmarsveckan. Man kan notera att riksdagen 1936 avlog regeringens proposition med förslag om att ratificera konvention nr 47 om 40 timmars arbetsvecka med motiveringen att det inte stämde överens med det faktum att Sverige ännu inte hade biträtt konvention nr 1.⁹⁵

Konvention nr 47 ratificerades först 1982 – 47 år efter att den hade antagits och drygt ett decennium efter att 40 timmars arbetsvecka hade införts i Sverige.⁹⁶ Att det dröjde så länge är desto mer förvånande eftersom konvention nr 47 enbart är en principdeklaration som inte i sig kan omsättas i lagstiftning, utan bara är avsedd att utgöra en ram för en serie kommande specialkonventioner om hur 40 timmars arbetsvecka ska genomföras i olika branscher.⁹⁷

På så sätt skiljer den sig från konventionen om 48-timmarsveckan, som innehåller detaljerade regler om arbetstidens begränsning, om de avvikelser som kan göras och hur detta ska regleras. Ett av de argument mot ratifikation som anfördes 1919 gällde just sättet att tillåta avvikelser från konventionens regler. Den utgår från att avvikelser ska regleras allmängiltigt genom författningar för olika områden, vilket skilde sig principiellt från hur man gick tillväga i Sverige.

Och kanske är det det som är haken. I Sverige har ju arbetsmarknadens parter av tradition vidsträckta möjligheter att avtala om avvikelser från arbetstidslagens bestämmelser. Orsaken till att möjligheten att biträda konvention nr 1 inte ens tycks ha kommit på tal under alla år är måhända att arbetstiden i stor utsträckning är en kollektivavtalsfråga. För parterna skulle det kunna innebära en ovälkommen inskränkning av avtalsfriheten om Sverige anslöt sig till 1919 års arbetstidskonvention.

94 Konvention (nr 14) om veckovila i industriarbete, (nr 20) om nattarbete i bagerier, (nr 47) om 40-timmarsveckan, (nr 132) om betald semester och (nr 146) om semester för sjöfolk.

95 Prop. 1981/82:166, s. 12.

96 Prop. 1981/82:166, s. 13.

97 Konventionen om 40-timmarsveckan är egentligen inte någon arbetsmiljökonvention. Syftet med den var att minska arbetslösheten genom arbetstidsförkortning.

Något som kan tala för den förklaringen är det faktum att konventionen inte heller tycks passa de övriga nordiska länderna, där ju kollektivavtalsreglering också spelar en stor roll. Inget av dem har ratificerat den. Till yttermera visso försökte de nordiska ländernas regeringar tillsammans ta upp frågan om en ny internationell konvention om arbetstid inom ILO i slutet av 1970-talet. De fick dock inget gehör.⁹⁸

6.2 Parterna har gått före

När det gäller lokal samverkan i det olycksfallsförebyggande arbetet och utbyggnad av företagshälsovården har ILO:s instrument och den svenska partsmodellen tvärtom samspelat med varandra.

Den första fråga som LO och SAF tog itu med efter att Saltsjöbadsavtalet slutits var hur skyddsarbetet i företagen skulle effektiviseras. Med 1942 års överenskommelse om Allmänna regler för den lokala säkerhetstjänstens organisation låg parterna ett gott stycke före lagstiftaren.⁹⁹ Och deras gemensamma organ Arbetarskyddsnämnden lever vidare i högönsklig välmåga under namnet Prevent (numer även med PTK som huvudman).

När ILO:s rekommendation om företagshälsovård antogs hade SAF och LO kommit överens om grundläggande principer för den medicinska företagshälsovården och en systematisk utbyggnad hade redan inletts. Även på detta område låg parterna före. I arbetarskyddslagstiftningen saknades i stort sett bestämmelser om företagshälsovård.

Först i mitten av 1980-talet fick den svenska arbetsmiljölagen en regel som krävde att arbetsgivare föranstaltade om företagshälsovård ”om arbetsförhållandena påkallar det”. Utgångspunkten var fortfarande att företagshälsovården skulle regleras i kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter. Arbetsmiljöavtal och överenskommelser om företagshälsovård gällde då för alla sektorer av arbetsmarknaden och omfattade 90 procent av de anställda i Sverige.

98 Prop. 1981/82:166, s. 12.

99 Söderström, 2007, se fotnot 27, s. 25.



Bild från Arbetarrörelsens arkiv: Kvinnliga metallarbetare som strejkar för lika lön 1945.

7 Sverige och jämställdheten i ett ILO-perspektiv

Ann Numhauser-Henning¹

1 Introduktion

Frågan om jämställdhet² mellan kvinnor och män har hela tiden varit närvarande i de deklarationer som utgjort ryggraden i ILO:s nu hundraåriga existens. Så var rätten till lika lön för likvärdigt arbete för både kvinnor och män med i de skrivningar som kom att bli del XIII av Versailles-fördraget och som resulterade i inrättandet av det ursprungliga ILO under Nationernas Förbund.

I Philadelphia-deklarationen från 1944 är icke-diskriminering i termer av ”equal opportunities” – vid sidan av förenings- och förhandlingsrätten och arbetet mot tvångs- och barnarbete – en av de principer som lade grunden för det moderna ILO:s arbete när det 1946 inordnades under FN. Det var också här som den berömda grundsatsen ”Labour is not a commodity” och principen om lika lön för män och kvinnor som utför lika eller likvärdigt arbete blev en del av preambeln till själva stadgarna. 1998 års ”Deklaration om grundläggande principer och rättigheter i arbetslivet” bygger på fyra standardprinciper, nämligen de om förenings- och förhandlingsfrihet, mot tvångsarbete, elimineringen av barnarbete och icke-diskriminering. Konventionen nr 100 om lika lön (1951) och konventionen nr 111 om diskriminering ifråga om anställning och yrkesutövning (1958) är bland de åtta ”kärnkonventioner” som nämns där. ILO:s kärnkonventioner ligger också till grund för den sk ”Decent Work” agendan från 2008 om social rättvisa för en rättvis globalisering.

”The ILO Centenary Declaration for the Future of Work” den 21 juni 2019 hänvisar till Philadelphia-deklarationen 1944, deklarationen 1998 om grundläggande rättigheter och deklarationen om social rättvisa för en rättvis globalisering 2008, samtidigt som man lyfter ILO:s grundläggande uppgift att sträva efter ”social rättvisa och universell

- 1 Ann Numhauser-Henning är professor emerita i civilrätt vid den juridiska fakulteten, Lunds universitet, där hon tidigare varit prorektor. Hon är initiativtagare till The Norma Research Programme (www.jur.lu.se/norma) och var under åren 2003–2016 svensk expert i EU kommissionens ”Network of Legal Experts on Equality between Women and Men”.
- 2 När jag här använder ordet jämställdhet menar jag alltså frågor om kvinnors och mäns ställning i det svenska samhället och inte jämlikhet/likabehandling i en mer allmän betydelse, jfr L. Carlson, ”Rethinking Equal pay in Sweden in the Light of the Transparency Approaches in the UK and Iceland”, i R. Mannelqvist, S. Ingman och C. Ulander-Wänman, *Festskrift till Örjan Edström*, (Juridiska institutionen vid Umeå universitet Nr 41, 2019) s. 77–89.

och varaktig fred” i ett perspektiv som sätter människan i centrum för ekonomin och framtidens arbetsliv. Grundtankarna bygger på nobelpristagaren Amartya Sens ”Capability theory” – vi ska återkomma till den i det avslutande avsnittet – och tre pelare för handling: stärkandet av människors förmågor i form av bla jämställdhet och livslångt lärande, stärkandet av arbetslivets institutioner såsom respekten för grundläggande rättigheter och utvecklingen av vissa minimistandarder, liksom främjandet av ekonomisk tillväxt byggd på just ”decent and sustainable work”. Som förändringskrafter identifierar man teknologisk utveckling, demografisk förändring, klimatförändringar och globalisering. Bland de prioriterade uppgifterna nämns ”achieving gender equality at work through a transformative agenda, ensuring equal opportunities, equal participation and equal treatment, including equal remuneration for women and men for work of equal value”, men också ”a more balanced sharing of family responsibilities”, ”better work life balance” och ”investment in the care economy” (II.A.vii). Bakom deklarationen hittar vi bla rapporten ”Work for a brighter future”, som hade arbetets fram under ledning av Sveriges statsminister Stefan Löfven och Sydafrikas president Cyril Ramaphosa.³

Åtskilliga av ILO-konventionerna genom åren har också rört frågor som kan sägas vara särskilt jämställdhetsrelevanta. Tidigt ut – liksom ofta även i nationell arbetsrättslagstiftning världen över – var regler om kvinnors arbete i särskilt utsatta positioner, såsom efter barnsbörd (konvention nr 03), nattarbete (konvention nr 04 och 41) och under jord (konvention nr 45). Nämnas ska också konventionerna nr 156 om jämställdhet mellan manliga och kvinnliga arbetstagare med familjeansvar, nr 175 om deltidarbete, nr 177 om hemarbete och nr 183 om skydd vid havandeskap och barnsbörd. De konventioner som framstår som allra mest centrala i ett jämställdhetsperspektiv är kanske konventionen nr 100 om lika lön (1951) och konventionen nr 111 om icke-diskriminering (1958) – lägg därtill, från senare tid, konventionerna nr 189 om hushållsarbetare (2011) och nr 190 om våld och trakasserier (2019). Det är om dessa fyra konventioner fortsättningen av detta kapitel framförallt ska handla. Av de fyra ratificerades de två första samtidigt av Sverige 1962, medan konventionen om hushållsarbete just trätt i kraft – den 4 april 2020 – efter ratificering i april 2019. Ratificeringen av konvention nr 190 är i skrivande stund ännu utestående.

I avsnitt 2 om lika lön och icke-diskriminering har jag valt att fokusera på relationen mellan den svenska lagstiftningens utformning genom åren och de aspekter som framförallt anknyter till partsautonomin. I en organisation av ILO:s – och också den svenska ILO-kommitténs – karaktär, som bygger på trepartskonstellationen stat, arbetsgivare och arbetstagare är denna aspekt självfallet central, samtidigt som

3 Global Commission on the Future of Work, ”Work for a brighter future”, ILO, Genève, 2019.

partsautonomin – här den svenska modellen – är särskilt intressant i förhållande till regleringen av jämställdhet mellan könen, som ju bygger på icke-diskriminering. Just partsautonomin, i termer av förenings- och förhandlingsrätten, och rätten till icke-diskriminering är två av de grundläggande principerna för ILO:s hela arbete enligt 1998 års deklaration om grundläggande rättigheter i arbetslivet. De måste alltså typiskt sett bägge tillgodoses inom ramen för ILO:s arbete, samtidigt som det råder ett visst motsatsförhållande dem emellan. Å ena sidan har hävdats, att de ratificerande staternas skyldighet att respektera, främja och förverkliga dessa principer – även den om förenings- och förhandlingsrätt – just inbegriper en skyldighet att i dessa sammanhang tillgodose ”alla” arbetstagare, också de med en svagare ställning på arbetsmarknaden. En förskjutning mot målet om en viss materiell rättvisa för alla arbetande kan sägas ha framträtt än tydligare i senare års utveckling inom ILO, i termer av Decent Work-agendan från 2008 och framtidsdeklarationen från 2019. Å andra sidan är det klarlagt, att den särbehandling av olika grupper – här kvinnor – vi möter på arbetsmarknaden och i samhället har en bakgrund i det faktum att alla grupper historiskt sett inte har haft och har samma möjligheter när det gäller organisering och kollektivavtal och därmed inflytande, samtidigt som det typiskt sett finns en motsättning mellan individintressen av att inte bli diskriminerad och de organiserade majoritetsintressena.⁴ Detta blir tydligt när vi i avsnitt 2 behandlar lika lön och könsdiskriminering mer övergripande. Men motsättningen är också i allra högsta grad aktuell när vi diskuterar hushållsarbetets villkor i avsnitt 3, liksom hur våld och sexuella trakasserier konkurrerar med arbetsmiljölagstiftning och avtal i avsnitt 4.

2 Lika lön och icke-diskriminering

2.1 Inledning

Både konventionen nr 100 om lika lön för likvärdigt arbete (1951) och konventionen nr 111 om diskriminering i anställning och yrkesutövning (1958) hör alltså till ILO:s kärnkonventioner. Bägge ratificerades av Sverige 1962.

De är båda ett uttryck för icke-diskrimineringsprincipen – länge främmande för svensk arbetsmarknad. Bakgrunden härtill är det individuella rättighetsperspektiv som regelmässigt följer med icke-diskrimineringslagstiftning av traditionell typ och i den liberala traditionen.⁵ Det rimmar dåligt med den svenska modellen som ju präglar svensk arbetsrätt alltsedan starten kring förra sekelskiftet och som bygger på partsautonomi

4 Jfr A. Blackett och C. Sheppard, *The Links between Collective Bargaining and Equality*, Working Paper (ILO 2003).

5 Jfr A. Christensen, ”Strukturella aspekter på diskrimineringslagstiftning och normativa förändringsprocesser”, och A. Numhauser-Henning, ”Om likabehandling, positiv särbehandling och betydelsen av kön”, bägge i A. Numhauser-Henning (red.), *Perspektiv på likabehandling och diskriminering*, (Juristförlaget i Lund 2000).

och självreglering i kollektiva former. Den centrala roll som icke-diskrimineringslagstiftning idag spelar även i svensk arbetsrätt är närmast en följd av Sveriges EU-medlemskap 1995 och den anpassning till EU-rätten som detta krävt, men också av den alltmer centrala roll som respekten för mänskliga rättigheter kommit att inta i ett bredare perspektiv. Likafullt är alltså principen om icke-diskriminering en av fyra grundprinciper också i ILO-arbetet, och därmed en princip som måste tillgodoses samtidigt med den grundläggande principen om förenings- och förhandlingsrätt.

Det finns inte utrymme för mig att i detta sammanhang i detalj gå igenom hur svensk jämställdhetslagstiftning förhåller sig till vare sig det övergripande arbetet i ILO eller i den svenska ILO-kommittén. Centrala aspekter av detta arbete och de regler som står i fokus här – de om likalön och det aktiva jämställdhetsarbetet – har också varit föremål för flera svenska avhandlingar,⁶ samtidigt som många ändringar under senare tid alltså framförallt motiverats av EU-rätten och Sveriges medlemskap i EG/EU. Intressant att notera är emellertid att det dröjde en viss tid innan ratificeringen av bäge de här aktuella konventionerna – i synnerhet av likalöne-konventionen.

2.2 Ratificering

Likalöne-konventionen kom alltså redan 1951. ILO var här tidigt ute med att formulera principen om lika lön för kvinnor och män när de utför inte bara lika arbete utan även likvärdigt arbete. Detta hade alltså varit en del av ILO:s grundläggande principer redan vid starten 1919, men fått förnyad aktualitet genom FN:s tillkomst 1945 och artikel 23(2) i FN:s deklaration om mänskliga rättigheter om rätten till lika lön för lika arbete också mer allmänt. Bakgrunden var såväl kvinnors som olika minoritetsgruppers viktiga bidrag på bla arbetsmarknaden under såväl första som andra världskriget.⁷

Viktigt ur svensk synvinkel är konventionens ”promotionella” karaktär – den förpliktigar stater att främja tillämpningen av likalöneprincipen, men den kräver inte (som EU-rätten) att staten vid varje tillfälle garanterar dess effektiva och allmänna tillämpning. Enligt artikel 2(1) öppnar konventionen för flera alternativa metoder att införa likalöneprincipen,

6 E. Schömer, *Konstruktionen av genus i rätten och sambället* (Iustus 1999), K. Lundström, *Jämlikhet mellan kvinnor och män i EG-rätten – en feministisk analys* (Iustus 1999), S. Fransson, *Lönediskriminering – en arbetsrättslig studie av könsdiskriminerande löneskillnader och konflikten mellan kollektivavtal och lag* (Iustus 2000), L. Lerwall, *Könsdiskriminering – en analys av nationell och internationell rätt* (Iustus 2001), L. Carlson, *Sex Discrimination, Parental Leave and the Swedish Model with Comparisons to EU, UK and US Law; Searching for Equality* (Iustus 2007), J. Julén Votinius, *Föräldrar i arbete: En könskritisk undersökning av småbarnsföräldrars arbetsrättsliga ställning* (Makadam 2007), L. Svenaeus, *Konsten att upprätthålla löneskillnader mellan kvinnor och män* (Faculty of Social Sciences, Lund University 2017) och S. Hellborg, *Diskrimineringsansvar: en civilrättslig undersökning av förutsättningarna för ansvar och ersättning vid diskriminering* (Iustus 2019).

7 Jfr exvis L. Carlson, 2019, se fotnot 2.

nämligen genom lagstiftning, rättsligt fastlagda lönesättningsmekanismer, kollektivavtal eller en kombination av dessa metoder. Den är därmed till synes tillräckligt flexibel för att ta hänsyn till medlemsstaternas olika traditioner när det gäller lönesättning – så även den svenska modellen.⁸

När konventionen kom 1951, hade den antagits av den internationella arbetskonferensen med 109 röster mot 38 och med 35 nedlagda. De svenska regeringsombuden hade lagt ned sina röster, medan arbetsgivarsidan röstade emot och arbetstagersidan röstade för.⁹ När sedan frågan om en ratificering kom upp, motsatte sig emellertid såväl riksdagen som arbetsmarknadens parter detta med hänvisning till den svenska modellen. Även definitionen av likvärdigt arbete som närmast byggde på arbetets natur var ett skäl emot, en definition som typiskt sett krävde införandet av systematiska arbetsvärderingar.¹⁰

Diskrimineringskonventionen kom alltså 1958 och förbjuder diskriminering i arbetslivet mer allmänt – och inte bara pga kön utan även pga etnicitet, religion, politisk uppfattning och nationellt eller socialt ursprung. Enligt konventionen är staterna skyldiga att, med metoder som är lämpliga utifrån nationella förhållanden och principer, driva likabehandlingsprincipen när det gäller anställning och yrkesverksamhet.¹¹ Även denna konvention har alltså likalönekonventionens promotionella karaktär och hade antagits med 189 röster mot 24 och 13 nedlagda. Både de svenska regerings- och arbetstagarombuden hade röstat för konventionen medan arbetsgivarsidan röstade emot.

I Sverige hade likalönelagstiftning beträffande statsanställda införts redan 1948. Under femtiotalet hade satsningarna på en solidarisk lönepolitik med åtföljande låglönesatningar indirekt lett till höjda kvinnolöner, och 1960 ingicks en överenskommelse mellan SAF och LO om att direkt diskriminerande lönetariffer avseende män respektive kvinnor successivt skulle utmönstras från 1960 och under fem år framåt. Det var också detta avtal som medverkade till att staten 1962 fann att det var läge att ratificera likalönekonventionen – i grunden krävdes inga nya regler, ”bara” att man slutade att särbehandla kvinnor. Att anta en lag med förbud mot könsdiskriminering ansågs inte

7

8 Jfr H. G. Bartolomei de la Cruz, G. von Potobsky och L. Swepston, *The International Labor Organization, The international Standards System and Basic Human Rights* (Westview 1996) s. 240 ff.

9 Prop. 1952 nr 47 angående godkännande av ILO-konventionen nr 100 om lika lön för likvärdigt arbete s. 10.

10 Prop. 1952 nr 47 och I. Irlinger, *TCO och kvinnorna: tidsperioden 1944–1974 – en studie av TCOs och SIFs arbetsmarknadspolitik och behandling av principen om lika lön för lika arbete*, (Uppsala 1990) s. 90.

11 Se vidare Bartolomei et al, 1996, se fotnot 8, s. 257 ff.

vara nödvändigt. Man konstaterade således, att parterna på arbetsmarknaden nu tagit på sig ansvaret för att ”likalönsprincipen på tämligen kort tid blir genomförd i vårt land” och då förelåg ”de faktiska förutsättningarna för Sveriges anslutning till konventionen”.¹² Detta var en uppfattning som varken LO eller SAF delade, samtidigt som tidigare riksdagar hade avvisat ratificering med hänvisning till den kritik som uttryckts av arbetsmarknadens parter.¹³ Lagstiftaren verkar inte heller ha lagt tillräcklig vikt vid den diskrepans mellan definitionen av likvärdigt arbete i ILO-konventionen och den föreställning – lika lön för likvärdig arbetsinsats snarare än likvärdigt arbete – som låg till grund för parternas uppgörelse.¹⁴

2.3 Svensk jämställdhetslagstiftning

När svensk lagreglering av jämställdheten mellan kvinnor och män så småningom kom – med den första jämställdhetslagens ikraftträdande 1980¹⁵ (hädanefter den äldre jämställdhetslagen) – var det tydligt att arbetsmarknadens parter hade ett fortsatt starkt grepp om jämställdhetsarbetet så som det nu bedrevs. Genom åren har dock många justeringar skett i just dessa regler kring lönediskriminering och det aktiva jämställdhetsarbetet. Detta har i huvudsak skett som anpassningar till EU-rätten, men också som ett led i Sveriges ambitioner på jämställdhetsområdet – det senare gäller inte minst arbetet med lönekartläggning och aktiva åtgärder.

Under sjuttioalet hade frågan om en eventuell lagstiftning mot könsdiskriminering bedrivits i bl.a. den sk. jämställdhetsdelegationen, som fann att sådan lagstiftning inte borde införas.¹⁶ En senare parlamentarisk kommitté fick dock i uppdrag att inte bara utreda utan också föreslå en sådan lagstiftning.¹⁷ Politiskt drivande var framförallt folkpartiet. Arbetsmarknadens parter var – på bägge sidor, och med undantag för SACO/SR – negativa till den föreslagna lagstiftningen och hänvisade framförallt till ingångna jämställdhetsavtal.¹⁸

12 Prop. 1962 nr 70 rörande ratifikation av Internationella arbetsorganisationens konvention (nr 100) angående lika lön för män och kvinnor för arbete av lika värde.

13 För en detaljerad framställning av behandlingen av dessa frågor i bl.a. riksdagen under tiden 1950–62, se framförallt Irlinger, 1990, se fotnot 10. Se också rapporten ”Sverige och ILO, ILO-kommittén 1927–77” (Liber Förlag 1977) s. 63 ff.

14 Se vidare bl.a. Svenaeus, 2017, se fotnot 6, kapitel 4 och 5.

15 SFS 1979:1118.

16 Ds Ju 1975:7 PM till frågor om lagstiftning om könsdiskriminering.

17 SOU 1978:38 Jämställdhet i arbetslivet.

18 Ett jämställdhetsavtal från 1977 täckte stora delar av den privata sektorn. Inom den statliga sektorn fanns kungörelsen (1973:279) om förbud mot köns- och åldersdiskriminering vid tillsättning av tjänster och förordningen (1976:686) om jämställdhet mellan kvinnor och män i statlig tjänst (jämställdhetsförordningen) med bl.a. regler om aktivt arbete.

När konventionen genomfördes i den jämställdhetslag (1979:503) som ursprungligen hade antagits av riksdagen, valde den svenska lagstiftaren – riksdagen, som motsatte sig regeringens förslag i dessa delar – att förbehålla parterna såväl att övervaka lagstiftningen som att främja jämställdhetsarbetet. Medan reglerna som förbjöd könsdiskriminering med tillhörande påföljder antogs, ansågs att det aktiva jämställdhetsarbetet på arbetsplatserna borde bedrivas uteslutande på arbetsmarknadsparternas eget ansvar.¹⁹ I en ändringsproposition kort efter den ursprungliga lagens antagande, återkom dock regeringen med kompletterande regler för det aktiva jämställdhetsarbetet på den icke kollektivavtalsreglerade delen av arbetsmarknaden, liksom med regler om kompletterande uppgifter för en jämställdhetsombudsman och en jämställdhetsnämnd.²⁰ Regeringen fann, att förbudsregler inte var tillräckligt, utan behövde kompletteras med regler om ett positivt utvecklingsarbete. Det var också ändringspropositionen som ledde fram till genomförandet av den äldre jämställdhetslagen.²¹

Det skulle föra alltför långt att här i detalj gå igenom ”partsutrymmet” i den svenska lagstiftningen mera allmänt – och det har också gjorts i flera avhandlingar.²² I detta avsnitt koncentrerar jag mig till att kort beröra just lönediskrimineringsförbudets utveckling och reglerna om det aktiva jämställdhetsarbetet.²³ Enligt likalönekonventionens artikel 2(1) har staterna möjlighet att välja mellan lagstiftning, kollektivavtalsreglering, administrativa föreskrifter eller någon kombination av dessa olika medel. Det är här som genomslaget genom åren för arbetsmarknadens parter framförallt har synliggjorts i den svenska jämställdhetslagstiftningen. Det är också här som ”konkurrensen” med den svenska modellen – som ju helt lämnar lönesättning till arbetsmarknadens parter – varit som tydligast genom åren.

19 AU 1978/79:39, rskr 1978/79:411.

20 Prop. 1979/80:56 med förslag till lag om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet.

21 Lagstiftning till skydd för andra grupper än kön, som ju också täcktes av konventionen nr 111, lät dröja på sig och det var egentligen först pga EU-medlemskapet som den svenska diskrimineringslagstiftningen tog fart. Under 1999 tillkom således lagar mot diskriminering i arbetslivet pga etnisk tillhörighet och religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder och sexuell läggning och något senare en lag om likabehandling i högskolan liksom lagar om diskriminering mer allmänt i samhället och i skolan. Detta uppmärksammades av ILO:s expertkommitté, se Reports of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III (Part IV) International Labour Conference, Session 89, 2001 s. 496 och Report III (Part IV) International Labour Conference, Session 90, 2002 s. 512. Redan tidigare lagreglering rörande framförallt etnisk diskriminering hade med intresse noterats av ILO:s expertkommitté, se Reports of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III (Part IV) International Labour Conference, Session 75, 1988 s. 317 f och Report III (Part IV), International Labour Conference, Session 80, 1993 s. 369f.

22 Se särskilt Fransson, 2000, Lerwall, 2001 och Svenaeus, 2017, se fotnot 6. För den tidiga utvecklingen, se Irlinger, 1990, se fotnot 10.

23 För en närmare genomgång också av dessa se särskilt Fransson, 2000 och Svenaeus, 2017, se fotnot 6.

Jämställdhetskommittén hade 1978 inte föreslagit några särskilda skrivningar om likalön utöver den allmänna regeln om förbud mot missgynnande pga kön. Likalöneprincipen hade enligt kommittén redan vunnit erkännande på den svenska arbetsmarknaden genom att det knappast längre förekom kollektivavtal som gjorde uttryckliga skillnader mellan kvinnor och män för lika arbete.²⁴ Den först antagna jämställdhetslagen innehöll dock i 4 § 1 ett uttryckligt förbud mot missgynnande genom ”sämre anställningsvillkor ... för arbete som är att betrakta som lika eller som är likvärdigt enligt en överenskommen arbetsvärdering”. Denna regel kom även att inflyta i den äldre jämställdhetslagen.

Den äldre jämställdhetslagen innehöll i 6 § ett åliggande för arbetsgivare att bedriva ett målinriktat jämställdhetsfrämjande arbete. Dessa skyldigheter kunde emellertid istället regleras i kollektivavtal på förbunds nivå enligt 7 §, och innehållet i sådana kollektivavtal skulle också beaktas vid en bedömning av arbetsgivares skyldigheter enligt 6 §. För tillsyn enligt 6 § – alltså utanför kollektivavtalsförhållanden – inrättades såväl en jämställdhetsombudsman (JämO) som en jämställdhetsnämnd.

ILO:s expertkommitté hade tidigt markerat ett intresse för hur partsarbetet med både jämställdhetsarbetet i allmänhet och likalönearbetet utvecklades, både före införandet av den äldre jämställdhetslagen och därefter.²⁵

I 1991 års jämställdhetslag (1991:433) förbjöds lönediskriminering uttryckligen i ett särskilt lagrum, 18 §. Den tidigare formella bundenheten till kollektivavtal och praxis jämte överenskomna arbetsvärderingar övergavs, och istället anknöts till vad som var att ”betrakta som likvärdigt på arbetsmarknaden”. Den omedelbara bakgrunden var dels kritiken att överenskomna arbetsvärderingar oftast saknats, dels EG-rättens krav på området. Någon egentlig förändring åsyftades dock knappast, då man fortsatt hänvisade till de värderingar som fanns på arbetsmarknaden.²⁶ 1994 ändrades regeln med hänvisning till EU-rätten och mot bakgrund av den sk löneskillnadsutredningens betänkande.²⁷ Orden ”på arbetsmarknaden” togs nu bort och ersattes av ”arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt”. I propositionen utsades dock fortsatt, att det var parternas värderingar i form av kollektivavtal och praxis som skulle vara

24 Prop. 1978/79:175 med förslag till lag om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet, s. 72.

25 Se Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III (Part IV), International Labour Conference, Session 60, 1975 s. 139, Report III (Part IV), International Labour Conference, Session 68, 1982 s. 155 f och Report III (Part IV), International Labour Conference, Session 73, 1987 s. 308.

26 Prop. 1990/91:113 Olika på lika villkor om en ny jämställdhetslag s. 110.

27 SOU 1993:7 Löneskillnader och lönediskriminering. Om män och kvinnor på arbetsmarknaden.

vägledande för bedömningen.²⁸ Lagen kompletterades också med särskilda regler om aktiva åtgärder rörande jämställd lönesättning. Redan 1991 – med den nya jämställdhetslagen – hade en skyldighet för arbetsgivare med tio eller fler anställda att göra en årlig jämställdhetsplan införts. Nu skulle årliga kartläggningar av löneskillnader mellan kvinnor och män göras. Arbetsgivare med tio eller fler arbetstagare skulle årligen kartlägga förekomsten av löneskillnader mellan kvinnor och män i olika typer av arbete och för olika typer av arbetstagare. I propositionen fördes en diskussion om kriterierna för bedömning av likvärdigt arbete, men dessa hänvisades sedan fortsatt till parterna på arbetsmarknaden. År 2000 infördes emellertid en uttrycklig definition av likvärdigt arbete i 2 §: ”ett arbete är att betrakta som likvärdigt med ett annat arbete om det utifrån en sammantagen bedömning av de krav arbetet ställer samt dess natur kan anses ha lika värde som det andra arbetet. Bedömningen av de krav arbetet ställer skall göras med beaktande av kriterier såsom kunskap och färdigheter, ansvar och ansträngning. Vid bedömningen av arbetet natur skall särskilt arbetsförhållandena beaktas”. Kraven på lönekartläggning under aktiva åtgärder skärptes. Samtidigt klarlades förhållandet till EU-rätten – att diskrimineringsförbuden var tvingande lag och gällde även i förhållande till kollektivavtal och varje hänvisning till parternas värderingar sänkades. Samtidigt infördes emellertid en möjlighet för de fackliga organisationerna att själva ansöka om vitesföreläggande hos jämställdhetsnämnden i de fall reglerna om aktiva åtgärder inte följdes.

I 1991 års jämställdhetslag konkretiserades alltså kraven på ett aktivt jämställdhetsarbete genom kravet att utforma årliga jämställdhetsplaner. Parterna kunde dock fortsatt göra avvikelser från lagens krav på aktiva jämställdhetsåtgärder genom att sluta kollektivavtal.²⁹ Genom lagändringarna 1994 förlorade parterna denna rätt att disponera över lagens regler och JämO:s tillsyn kom att omfatta hela arbetsmarknaden.

Genom åren markerade ILO:s expertkommitté vid flera tillfällen intresse för regleringen i 1991 års jämställdhetslag och de efter hand utvecklade reglerna rörande jämställdhetsplaner och lönekartläggning.³⁰ I synnerhet rapporterna 2001 och 2004 markerar ett mer problematiserat förhållningssätt till reglernas effektivitet och efterlyser fördjupad information om deras implementering.

28 Prop. 1993/94:147 Jämställdhetspolitiken. Delad makt delat ansvar.

29 Prop. 1990/91:113 Olika på lika villkor om en ny jämställdhetslag s. 78 och 104. I betänkandet, SOU 1990:41 Tio år med jämställdhetslagen – utvärdering och förslag, hade föreslagits att lagen skulle vara tvingande också i den delen.

30 Se Reports of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III (Part IV), International Labour Conference, Session 86, 1998 s. 274 f, Report III (Part IV), International Labour Conference, Session 89, 2001, s. 408 och Report III (Part IV), International Labour Conference, Session 92, 2004, s. 226.

Den 1 januari 2009 trädde en ny och samlad diskrimineringslagstiftning ikraft, diskrimineringslagen (2008:567).³¹ Vi står här inför en lag som på ett i huvudsak enhetligt sätt reglerar samtliga de diskrimineringsgrunder – kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder – och samhällsområden – arbetslivet, utbildning, arbetsmarknadspolitisk verksamhet och arbetsförmedling utan offentligt uppdrag, start eller bedrivande av näringsverksamhet samt yrkestillhörighet, medlemskap i vissa organisationer, varor, tjänster och bostäder mm, hälso- och sjukvården samt socialtjänster mm, socialförsäkringssystemet, arbetslöshetsförsäkringen och studiestöd, värnplikt och civilplikt mm samt offentlig anställning – som numera täcks av diskrimineringsförbud i Sverige.

Diskrimineringslagen är horisontellt utformad, så att de samhällsområden det gäller regleras fortlöpande samtidigt som respektive diskrimineringsförbud täcker samtliga omfattade grunder. Kapitel 2 i diskrimineringslagen behandlar inledningsvis diskriminering i just arbetslivet. Diskrimineringslagen inkorporerar lönediskrimineringsförbudet under det generella diskrimineringsförbudet i arbetslivet i 2 kap. 2 §. Detta får betraktas som en mycket ”subtil” reglering – varken grunden kön eller lön/anställningsvillkor nämns uttryckligen utan är underförstådda i lagtexten. De mer preciserade reglerna om lönekartläggning mm återfinns i kapitel 3 om aktiva åtgärder. Nu ändrades kraven på att upprätta en handlingsplan för jämställda löner – liksom jämställdhetsplan – från att gälla arbetsgivare med minst tio anställda till sådana med minst 25 anställda. Jämställdhetsplan och lönekartläggning behövde nu också bara ske vart tredje år. Kraven på kartläggning och analys av bestämmelser och praxis om löner och löneskillnader gäller däremot för samtliga arbetsgivare. Reglerna – i princip desamma sedan år 2000 – är detaljerade och relativt omfattande och fick en utförlig behandling i förarbetena när de först infördes.³² De närmare reglerna om aktivt arbete för jämställda löner, liksom definitionen av likvärdigt arbete återfanns i 3 kap. 2 §.

ILO-kommittén beklagade i sitt yttrande över Diskrimineringskommitténs betänkande inför nuvarande diskrimineringslag, att man inte förhöll sig till de kommentarer ILO:s expertkommitté avgivit rörande tillämpningen i Sverige av konvention 111 med åtföljande uppföljning i Internationella arbetskonferensens trepartiska utskott för konventions- och rekommendationstillämpning.³³ I sin rapport rörande implementeringen av konvention nr 100 år 2012, lyfte ILO:s expertkommitté särskilt Sverige och arbetet mot löneskillnader. Man apostroferade just reglerna om lönekartläggning i tredje

31 Prop. 2007/08:95 ett starkare skydd mot diskriminering.

32 Prop. 1999/2000:143 Ändringar i jämställdhetslagen.

33 ILO-kommitténs yttrande 2006-09-20.

kapitlet diskrimineringslagen och efterlyste fortsatt information om implementeringen av dessa regler och eventuella reformer, liksom om DO:s arbete för jämställda löner.³⁴

Både reglerna om aktivt arbete och lönekartläggning i tredje kapitlet diskrimineringslagen ändrades i grunden 2017. Kravet på aktiva åtgärder har nu utsträckts till att gälla alla diskrimineringsgrunder och ska bedrivas fortlöpande. Mer preciserade regler finns för arbetslivet (och i utbildningsväsendet). Arbetet med aktiva åtgärder i arbetslivet ska omfatta arbetsförhållanden, bestämmelser och praxis om löner och andra anställningsvillkor, rekrytering och befordran, utbildning och övrig kompetensutveckling liksom möjligheter att förena förvärvsarbete med föräldraskap. Mer detaljerade regler finns om lönekartläggning. Alla arbetsgivare ska årligen kartlägga och analysera bestämmelser och praxis om lön och löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt (8 §). Analysen ska särskilt avse skillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika, mellan en grupp arbetstagare som utför arbete som är eller brukar anses vara kvinnodominerat och en grupp som utför likvärdigt arbete men som inte är kvinnodominerat, och mellan en grupp med arbetstagare som utför kvinnodominerat arbete och en grupp som utför arbete som inte är kvinnodominerat men ger högre lön trots att kraven i arbetet bedöms vara lägre (9 §). Definitionen av likvärdigt arbete återfinns vi nu – oförändrad – i 3 kap 10 §. För arbetsgivare med tio eller fler anställda gäller att lönekartlägningsarbetet ska dokumenteras skriftligen på årsbasis – och även övrigt aktivt arbete ska dokumenteras skriftligen av arbetsgivare med 25 eller fler anställda.

I en granskningsrapport ställde sig nyligen Riksrevisionen kritisk till diskrimineringslagens lönekartlägningsbestämmelser, som man menar har en begränsad möjlighet att påverka löneskillnaderna mellan män och kvinnor på arbetsmarknaden.³⁵ Efter statistiska analyser, enkät till arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer, intervjuer mm, kom man till följande slutsatser: ”Kraven på att dokumentera lönekartläggning hade liten eller ingen effekt på könsskillnaderna hos arbetsgivare. Det finns också problem med hur lagstiftningen fungerar att tillämpa för arbetsgivarna.” Regeringen avser emellertid att följa lagstiftningen innan man överväger en översyn.³⁶

34 Report of the Expert Committee on the Application of Conventions and Recommendations, Report III (Part IV), International Labour Conference, Session 101, 2012.

35 Diskrimineringslagens krav på lönekartläggning – ett trubbigt verktyg för att minska löneskillnader mellan könen, RIR 2019:6, Riksrevisionen, Stockholm 2019.

36 Rskr. 2019/20:48.

2.4 Diskussion

Genom åren har det alltså varit tydligt att arbetsmarknadens parter har haft ett fortsatt mer eller mindre starkt grepp om jämställdhetsarbetet på svensk arbetsmarknad. Genom åren har dock också många justeringar skett i just reglerna kring lönediskriminering och det aktiva jämställdhetsarbetet. Detta har i huvudsak skett som anpassningar till EU-rätten, men också som ett led i Sveriges egna ambitioner på jämställdhetsområdet – och det senare gäller inte minst arbetet med lönekartläggning och aktiva åtgärder.

Det har sagts att ILO-konventionerna varit av främst indirekt betydelse för utvecklingen av den svenska materiella rätten på området.³⁷ Viktigt har härvid varit konventionernas promotionella karaktär som tidigare framhållits, men också det faktum att det inom ILO endast finns ett kollektivt processuellt system och inte utrymme för individuella klaganden. Rena jämställdhetsavtal mellan parterna slöts i första hand under åren 1977–1985. Först hade det handlat om att undvika att jämställdhetslagstiftningen alls kom till stånd, därefter att undvika vissa rättsverkningar av lagstiftningen (till exempel om lönekartläggning, aktiva åtgärder och tillsyn) och därefter om att förhålla sig till en lagstiftning som inte medgav en fullständig partsautonomi.³⁸ Fransson har menat, att jämställdhetslagen med sina förändringar på dessa punkter har inneburit ”den starkaste statliga interventionen i parternas kollektiva rättigheter som någonsin förekommit på den svenska arbetsmarknaden”.³⁹

Jag menar inte att vi ska/kan underskatta ILO-konventionernas nr 100 och 111 betydelse för jämställdhetsutvecklingen på svensk arbetsmarknad och kanske framförallt inte för parternas arbete med detta, även om parterna själva genomgående varit emot en ratificering och den inblandning från utomstående som ILO-konventionerna innebär. Konventionernas inflytande kompletteras naturligtvis av andra och tidiga internationella instrument på området såsom artikel 119 i den ursprungliga Romtraktaten (liksom den senare utvecklingen av EU-rätten), artikel 4 i den Europeiska Sociala Stadgan 1961 och CEDAW-konventionen 1979 (FN:s konvention om avskaffandet av all slags diskriminering mot kvinnor). Sverige tillmäts ju internationellt sett ofta ett högt anseende just när det handlar om jämställdhet mellan kvinnor och män. Då handlar det inte bara om arbetsmarknaden – politiska ambitioner och strävanden tillsammans med ett utpräglat sekulariserat och ”egalitärt” präglat samhälle är naturligtvis starkt bidragande orsaker.

37 Fransson, 2000, se fotnot 6, s. 170.

38 Ibid. s. 291.

39 Ibid. s. 287.

Likväl har jämställdhetslagstiftningen när det gäller lika lön för lika och likvärdigt arbete varit begränsat framgångsrik. Irma Irlinger jobbade i sin avhandling – som fokuserar TCO-kvinnornas ställning 1944–1974 – utifrån ett konfliktperspektiv, enligt vilket kvinnorna möter motstånd mot sina lönekrav, inte bara från arbetsgivarna utan också från männen på den egna sidan – ett motstånd som yttrat sig i ”fackliga representanters agerande eller brist på agerande”.⁴⁰ Svenaeus utvecklar i sin avhandling hur hon menar, att arbetsmarknadens parter genom åren snarare ägnat sig åt att konservera löneskillnaderna mellan kvinnor och män än att minska dem.⁴¹

En viktig förklaring till det bestående lönegapet mellan kvinnor och män är den påtagliga könssegregationen på svensk arbetsmarknad. Diskriminering kräver en ansvarig huvudman i betydelsen en ”gemensam källa” för lönesättningen – dvs förbudet gäller bara inom en arbetsgivares egna verksamhet⁴² – och löneskillnaderna mellan olika branscher och yrken är påtagliga. Den svenska modellen leder till förhandlings- och marknadsbaserade löneresultat och ”unions often represent male-dominated or female-dominated sectors in wage negotiations, basically reinforcing pay inequity”.⁴³ Detta är i sin tur kopplat till den könsrelaterade och mer allmänna ”värdediskriminering” som lett till att kvinnor är underrepresenterade i höglöneyrken och i mer ledande befattningar, samtidigt som de tar ett större ansvar för hem och barn – bla genom en högre andel deltidsarbete. Det ökade utrymmet för individuell lönesättning har vidare bidragit till att könsrelaterade löneskillnader är svårare att belägga.

I detta perspektiv tenderar fackliga strukturer och kollektivavtalsförhandlingar snarare att förstärka könslönegapet än att motverka det. Och detta är i synnerhet resultatet när fackföreningarna framgångsrikt gör just det de i första hand är satta att göra – förhandlar för sina kärnmedlemmar. Det finns anledning att i detta sammanhang påminna sig om den principiella skyldigheten bakom principen om förenings- och förhandlingsrätt, att företräda alla arbetstagares intressen – även minoritetsgrupper. Här är det också intressant att lyfta resultaten i Laura Carlsons avhandling, att när det gäller sk föräldralön bidrar ett lyckosamt arbete i kvinnodominerade branscher, såsom exempelvis den kommunala och statliga sektorn, faktiskt till att befästa ojämlikheten i den privata sfären och därmed i samhället i stort. Goda villkor vid föräldraskap – ett utfall av framgångsrikt partsarbete där kvinnor utgjort den centrala medlems-/arbetstagargruppen – bidrar till att befästa kvinnors ojämlika ansvar för hem och barn.⁴⁴ Det är alltså ingen lätt uppgift att balansera jämställdhetsyhansyn och fackliga strävanden.

40 Irlinger, 1990, se fotnot 10, s. 298.

41 Svenaeus, 2017, se fotnot 6.

42 Jfr Allonby C-256/01 ECLI:EU:C:2004:18 och Lawrence C-320/00 ECLI:EU:C:2002:498.

43 Carlson, 2019, se fotnot 2, s. 77.

44 Carlson, 2007, se fotnot 6.

Arbetsdomstolens rättstillämpning rörande könsdiskriminerande lönesättning har kritiserats genom åren. Lönediskrimineringsstalan i AD 1996 nr 41 föll framförallt på den enligt domstolens mening bristande bevisningen rörande om arbetena ifråga var likvärdiga. Senare praxis – såsom AD 2001 nr 13 och 2001 nr 76 – har erkänt jämförelser mellan till synes helt skilda arbeten, men likväl lämnat ett stort utrymme för det sk marknadsargumentet i lönediskrimineringsmål. Det finns ingen egentlig standard för ett arbetes värde i lönehänseende – det är en fråga om förhandling mellan parterna.

Samtidigt finns det alltså anledning att fortsatt sätta frågetecken kring vår lönesättningsmodell och dess roll sedd framförallt i relation till EU-rättens mer precisa krav på lagstiftning mot könsdiskriminering. Sverige framstod med sin lagreglering av lönekartläggning 1994 – och den senare vidareutvecklingen av dessa regler – som ett föregångsland. Detta reflekteras bla i ILO:s expertkommittés rapporter genom åren, rapporter som dock också problematiserat bilden.⁴⁵ Idag finns emellertid en spännande rättsutveckling i flera andra länder som ställer de svenska realiteterna i en ny och annan belysning.

Under de senaste åren har frågor kring jämställdhet och lönebildning framförallt åter kommit på tapeten genom ett förnyat intresse inom EU. 2014 kom EU-kommissionen med en rekommendation rörande införandet av nya metoder för att öka transparensen gällande lönebildning och lönesättning ur ett könsperspektiv.⁴⁶ Rekommendationen innefattar en verktygslåda med fyra centrala åtgärder: rätt för enskilda till information om lönesättningen, rapportering på företagsnivå, lönegranskning och lika lön inom ramen för kollektivavtal.⁴⁷ Sverige verkar i kölvattnet av bla denna utveckling ha blivit omsprunget av flera andra länder när det handlar om åtgärder som kan leda till ett mer effektivt slutande av könslönegapet. Kanada har således på senare år infört regler som gör det möjligt att överbrygga problemet med segregerade arbetsmarknader och löneskillnader mellan olika arbetsplatser. I såväl provinserna Ontario som Québec har således möjligheter öppnats, att när det gäller likvärdigt arbete jämföra lönerna på enkönade arbetsplatser med andra arbetsgivares med stöd av en sk ”proxy comparison method”. I Ontario kan den senare metoden användas inom den sk ”bredare” offentliga sektorn – myndigheter, stiftelser, kooperativ

45 Se fotnoterna 30 och 34.

46 Recommendation on strengthening the principle of equal pay between men and women through transparency, COM(2014)1405 final.

47 Jfr S. Fransson och E. Stüber, ”Nya metoder för jämställda löner – insyn, rapportering och certifiering”, i R. Mannelqvist, S. Ingmanson och C. Ulander-Wänman (red.), *Festskrift till Örjan Edström* (Skrifter från Juridiska institutionen vid Umeå Universitet Nr 41 2019) s. 109–121.

mm som bedriver arbete inom den skattefinansierade välfärdssektorn – när jämförbara mansdominerade grupper saknas på den egna arbetsplatsen och kräver särskild ansökan/anvisning från den sk Pay Equity Commission. Metoden är komplex – den består av sju olika steg, beskrivs i lagen och kompletteras av olika handlingar från Pay Equity Commission. I Québec kan också små arbetsgivare gå samman och bilda likalönekommittéer eller arbetsgivargrupper i arbetet med jämförande lönekartläggningar.⁴⁸ Island har gått i en annan riktning, och införde 2008 regler om obligatorisk sk jämställdhetscertifiering av lönerna på arbetsplatser med 25 eller fler anställda. För arbetsplatser med 250 eller fler anställda skulle detta vara genomfört i december 2018 och för övriga före den 31 december 2021, för att därefter förnyas vart tredje år.⁴⁹ Certifieringen grundar sig på de sk ISO 14001 parametrarna, och handlar närmast om idéer om en standardiserad lönesättning i mer absoluta termer i förhållande till arbetets natur och kännetecken. Avslutningsvis ska här också hänvisas till den diskussion om diskrimineringslagens krav på lönekartläggning och deras (bristande) effektivitet, som redovisats i anslutning till Riksrevisionens granskning.⁵⁰

En reglering som den isländska framstår som främmande i förhållande till den svenska kontraktsmodellen med sina framträdande marknadsdrag, och det gör väl egentligen också den kanadensiska. Det är fortsatt ofrånkomligt, att den svenska modellens föreställning att lönesättningen är en uppgift för parterna genom marknadsmässiga förhandlingar, står i en mer eller mindre skarp kontrast till diskrimineringsrättens föreställning om en individuell rätt till likabehandling utifrån arbetets inneboende värde! Detta har i själva verket präglat den svenska situationen alltsedan tillkomsten av ILO-konvention nr 100, dess ratificerande 1962 och efterföljande anpassningar till framförallt EU-rätten. Sverige och de svenska arbetsgivarna motsatte sig från början den ”job content” definition av likvärdigt arbete som kom att ingå i konventionen. I den uppgörelse som ingicks mellan LO och SAF 1960, och som motiverade Sveriges ratificering av konventionen 1962, utgick man från lika lön för (för arbetsgivaren) likvärdigt arbete, alltså en definition närmare den sk ”over-all value” principen.⁵¹ Och, den successivt anpassade svenska jämställdhetslagstiftningen – liksom arbetsdomstolens tillämpning – har också hela tiden fortsatt legat nära ”arbetsmarknadens värderingar” såsom utfallet blivit i löneförhandlingarna.

48 Se vidare bla E. Stüber, *Jämställda löner – ett erfarenhetsutbyte, Rapport från studiebesök i Ontario och Québec 15–21 april 2018*, Jämställdhetsmyndigheten, Dnr 386.

49 Se vidare Carlson, 2019, fotnot 2, ävensom Fransson och Stüber, 2019, fotnot 44.

50 Rskr. 2019/20:48 med bilagd rapport, *Diskrimineringslagens krav på lönekartläggning – ett trubbigt verktyg för att minska löneskillnader mellan könen*. Riksrevisionen 2019:16.

51 Angående den tidiga diskussionen kring olika alternativa definitioner av likvärdigt arbete, se Svenaeus 2017, se fotnot 6, s. 106 f och Irlinger, 1990, se fotnot 10.

3 Hushållsarbete

3.1 Inledning

Hushållsarbete har länge varit, och är fortsatt, marginaliserat på den öppna svenska arbetsmarknaden. Under äldre tid var det framförallt legostadgan och lösdriveriförbudet som reglerade aktuella arbetstagarkategorier. Under industrialismens framväxt blev den aktuella arbetskraften (framförallt unga kvinnor och kvinnor från landsbygden) alltmer en bristvara, och 1944 infördes den första sk hembiträdeslagen (1944:461), framförallt för att öka utbudet på sådan arbetskraft. Hushållsarbete blev nu ”normaliserat”, om än i former som erbjöd ett sämre skydd än andra arbeten när det gäller arbetstider, minderåriga, tillsyn och sanktioner. Kvinnor fortsatte emellertid att lämna det husliga arbetet, som hade låg status och innebar en stor bundenhet till arbetsgivaren. Frågan fick förnyad aktualitet i samband med att kvinnorna mer allmänt integrerades på svensk arbetsmarknad under 60- och 70-talen, och hjälp i hemmet blev mer efterfrågat. Det var då vi fick dagens reglering – lagen (1970:943) om arbetstid mm i husligt arbete. Regleringen skiljer sig på väsentliga punkter – såsom information, arbetstider, anställningsskydd, inspektion och sanktioner – från det som allmänt gäller. Idag ökar efterfrågan på hushållstjänster på nytt i Sverige – också under inflytande av reformer som assistansreformen⁵² och lagstiftningen om skattereduktion för hushållstjänster,⁵³ samtidigt som sådant arbete i stor utsträckning fortsatt kan sägas vara osynliggjort på svensk arbetsmarknad.⁵⁴

3.2 ILO-konvention nr 189 och den svenska utvecklingen

I detta avsnitt diskuteras hur antagandet av ILO-konvention nr 189 om anständiga villkor för hushållsarbetare (2011) passar in i denna berättelse. Konventionen, som är både omfattande och detaljrik, ger framförallt hushållsarbetare vissa rättigheter när det gäller lediga timmar och att välja var de vill bo och tillbringa ledig tid. De har även rätt till minimilön liksom till information om de anställningsvillkor som råder. Finns invandring med i bilden ska invandringslagar gälla, samtidigt som migrerande hushållsarbetare har rätt till information innan de reser in i arbetslandet. Unga arbetstagare ska tillförsäkras särskilt skydd. Vissa skyddsåtgärder mot våld ska också vidtas, men numera gäller också ILO-konvention nr 190 om våld och trakasserier

52 Lagen (1993:387) om stöd och service åt vissa funktionshindrade.

53 Det sk RUT-avdraget infördes 2007 och innebär att ett hushåll som köper städning bara behöver betala halva arbetskostnaden. Maxbeloppet för skattereduktion är 50 000 kr per år. Se vidare bla Riksrevisionens rapport, *Rutavdraget – konsekvenser av reformen*, RIR 2020:2, Stockholm 2020.

54 Se framförallt C. Calleman, *Regleringen av arbetsmarknad och anställningsförhållanden för hushållstjänst*, Rapport 2006:7 (IFAU 2006), men även C. Calleman, *Ett marginellt problem? – om den arbetsrättsliga, skatterättsliga och socialrättsliga bakgrunden till produktionen av otroggt ("prekärt") arbete i privata hem* (2012) s. 194–221.

i arbetslivet (2019). Konventionen om hushållsarbets bakgrund är bla ILO:s uppgift att främja anständiga arbetsvillkor för alla, samtidigt som just hushållsarbete är globalt fortsatt undervärderat och osynliggjort. Det handlar vidare om arbete för främst kvinnor och flickor, som ofta är migranter eller tillhör missgynnade och marginaliserade samhällsgrupper.

Konventionen antogs som sagt 2011 och trädde i kraft 2013. Bland de först ratificerande medlemsstaterna märks många latinamerikanska länder liksom Filippinerna, men även ett antal europeiska stater. Konventionen antogs med 396 ja-röster, 16 nej-röster och 63 nedlagda röster. Den tillhörande rekommendationen nr 201 antogs med röstsiffrorna 434 för, 8 emot och 42 nedlagda. Den svenska regeringen röstade för konventionen. Det gjorde även arbetstagsidan, medan Svenskt Näringsliv röstade nej. I ett senare yttrande⁵⁵ framhöll den svenska ILO-kommittén en rad oklarheter som enligt dess mening måste övervägas ytterligare innan ratifikation kunde övervägas. En oklarhet var relationen till svenska kollektivavtal i tjänstebranschen med anledning av att definitionen av hushållsarbetare inte begränsades till arbetsgivarens eget hushåll. Andra gällde ”normal” arbetstid, anständiga levnadsförhållanden som respekterade privatlivet, information om anställningsvillkoren och hushållsarbetare i bemanningsföretag. Svenskt Näringsliv ansåg att ratifikationshinder direkt förelåg, medan arbetstagsidan – LO, TCO och SACO – i sin reservation förespråkade att målet med vidare utredning skulle vara ratifikation och ingenting annat.

I departementspromemorian ILO:s konvention om anständiga arbetsvillkor för hushållsarbetare (Ds 2017:10) föreslogs, att Sverige skulle ratificera konventionen, något som den svenska ILO-kommittén då ställde sig positiv till.⁵⁶ Svenskt Näringsliv reserverade sig dock fortsatt mot beslutet, med hänvisning till att det redan fanns ”ett regelverk i form av lag och kollektivavtal som reglerar de frågor som omfattas av konventionen”. Därför saknades behov av en ratifikation, samtidigt som konventionsreglerna inte var anpassade till denna svenska situation och därför skulle innebära ett kraftigt intrång i såväl regelverket som partsautonomin.

Bedömningen har i förarbetena varit, att ratificeringen framförallt kräver att den nuvarande lagen om husligt arbete kompletteras med regler om arbetstagsarnas rätt till information om vissa centrala anställningsvillkor – motsvarande det som redan gäller för anställningsavtal i allmänhet enligt LAS regler och det sk Cinderella-direktivet 91/533, men att svensk lagstiftning i övrigt uppfyller konventionens krav.⁵⁷ Beslut

55 Yttrande 2012-05-30.

56 Yttrande 2017-05-15.

57 Prop. 2017/18:272 ILO:s konvention om anständiga anställningsvillkor för hushållsarbetare.

om svensk ratificering togs i december 2018 och de i sammanhanget föreslagna lagändringarna trädde ikraft 1 mars 2019 (2018:1719).

Med hushållsarbetare avses i konventionen varje arbetstagare som utför arbete i någons hushåll inom ramen för ett anställningsförhållande. Det kan handla om traditionellt husligt arbete som städning, matlagning, tvätt mm, men också om att ta hand om barn, äldre eller personer med funktionsnedsättning, liksom husdjur och trädgård. Inte bara den som är direktanställd i arbetsgivarens hushåll omfattas av konventionen utan också (i ett svenskt perspektiv) sådana hushållsarbetare som är anställda inom hemtjänst, hemsjukvård, personlig assistans och arbetstagare hos företag som erbjuder hemservice. I Sverige leder detta i dagsläget till att en grupp hushållsarbetare – hos exempelvis kommuner och i privata hemserviceföretag – omfattas av den vanliga arbetsrätten (såsom LAS och arbetstidslagen), medan en annan grupp – de som arbetar i arbetsgivarens (en fysisk persons) hushåll – omfattas av 1970 års lag.

Det är framförallt den senare gruppen som är fortsatt problematisk. Inför godkännandet av konventionen hänvisade regeringen till hushållsarbetets prekära ställning i ett globalt perspektiv, och hur det ”även om Sverige i och för sig har en relativt ordnad arbetsmarknad är ... av vikt att stödja internationella normer på området” och därför är ”viktigt att Sverige erkänner de speciella förhållanden som råder inom hushållsarbete och under vilka hushållsarbete utförs”.⁵⁸ Det finns inte mycket i propositionen som pekar på hur utsatta de som arbetar i denna bransch ofta är även i ett svenskt perspektiv.

3.3 Diskussion

Hushållstjänster avser en del av arbetsmarknaden där den svenska modellen framstår som särskilt irrelevant. Varken Kommunalarbetsförbundet eller Fastighetsanställdas förbund organiserar hembiträden, barnflickor eller städerskor som är anställda direkt i arbetsgivarens hushåll (och inte via ett företag).⁵⁹ Det finns heller inga kollektivavtal – och därmed varken några regler om minimilön eller någon direkt kontroll av villkoren – för dessa grupper. Vi talar om arbetstagare utanför den fackliga ”radarn”. I själva verket är just detta redan från början en förklaring till varför arbete i arbetsgivarens hushåll fått den speciella reglering det har – och till varför hushållsarbetet i stort sett osynliggjorts på den svenska arbetsmarknaden. Den egalitära kulturen i socialdemokratins Sverige har naturligtvis också varit en bidragande faktor till sektorns undanskymda roll, liksom konflikten mellan betalt arbete på en marknad och det obetalda privata omsorgsarbete som alltid i huvudsak utförts av kvinnor – undervärderat och i centrum för mycket av den feministiska diskursen under lång tid.

58 Ibid s. 12.

59 Calleman, 2006, fotnot 51, s. 16 f.

Migrerande hushållsarbetare har en särskilt utsatt ställning i dessa sammanhang. Deras ställning regleras ytterst av utlänningslagen. Om vi bortser från EU/EES medborgare, så gäller här att en utlänning som ska arbeta som anställd i Sverige ska ha arbetstillstånd. Enligt sjätte kapitlet utlänningslagen kan arbetstillstånd ges till den som erbjudits en anställning, om anställningen gör det möjligt för honom eller henne att försörja sig och lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Arbetstillstånd förutsätter också tillfällig brist på yrkeskraft, vilket inte är fallet för hushållsarbete – tillgången på EU-medborgare från bl.a. Balkan och Östländerna bedöms typiskt sett vara tillräcklig. För au-pairs gäller särskilda regler – de kategoriseras som ”internationellt utbyte”.⁶⁰ Även här handlar det om ett tämligen begränsat antal. Ansökan ska vara beviljad före ankomsten till Sverige. Härigenom tillgodoses – menar man – att konventionens krav på information uppfylls, då ”arbetstagaren får ett skriftligt anställningserbjudande med relevant information före inresan i landet”.⁶¹ Tilläggas kan, att konvention nr 189 gäller alla arbetstagare oavsett boplatssituation och kontraktsförhållanden – även den som arbetar svart/grått har rätt till lön mm för sitt arbete.⁶²

Som jag nämnde inledningsvis har antalet hushållsarbetare – också i arbetsgivarens hushåll – kommit att öka under de senaste decennierna. Framförallt efter utvidningen av EU år 2004 har antalet kvinnor i hushållsarbete från Balkanländerna och Östeuropa ökat. Omfattningen är svår att greppa – bl.a. beroende på brister i statistiken – men är större i storstadsområdena än på landsbygden.⁶³

Hushållsarbetare är emellertid alltså fortsatt osynliggjorda på svensk arbetsmarknad. Detta kan sägas vara ett uttryck för den ojämlikhet som redan initialt finns mellan just hushållsarbetare och andra anställda i förhållande till förenings- och förhandlingsrätten och partsautonomin.⁶⁴ Och det handlar inte nödvändigtvis om formella hinder, det följer av den särbehandling som finns inbäddad i sociala och institutionella praktiker, regler och värderingar – särbehandling på systemnivå. Vi talar om grupper som hela tiden

7

60 Calleman 2006, se fotnot 51, s. 26 ff. Jfr också EU-direktivet 2016/801 om villkoren för bl.a. au pair-arbete.

61 Ibid. s. 22. 2017 uppgick antalet beviljade arbetstillstånd som städare och hemservicpersonal m.fl. till dryga 500, s. 30.

62 För en aktuell beskrivning av just arbetskraftsmigranternas rättsliga ställning, se P. Herzfeld Olsson, ”Konsten att inkludera arbetskraftsmigranter i den svenska arbetsrättsliga modellen”, *Juridisk Tidskrift* 3 2019/20, 638–670.

63 Jfr Calleman, 2012, se fotnot 51. Enligt Riksrevisionen uppgick andelen ”nyinvandrade” sk RUT-arbetare till ca en tredjedel åren 2011–2017, samtidigt som en tredjedel utgjordes av andra utrikesfödda och resterande tredjedel av infödda svenskar.

64 Blackett och Sheppard, 2002, fotnot 4, s. 1.

fallit utanför det dominerande paradigmet. Hushållsarbete har alltid fallit utanför det industriella samhället och därmed den framväxande arbetsrätten som den typiskt sett kommit att gestalta sig under nittonhundratalet. "Fordism, in its preoccupation with "production", excluded women's reproductive work, as well as the associated "non-productive" work in the home, assumed by its "invaluable character to a labour of love without worth on the labour market".⁶⁵ Här fungerar alltså fortsatt inte den svenska modellen med kollektivavtalade löner och facklig kontroll, eftersom varken facklig organisering eller kollektivavtal förekommer vid arbete direkt i arbetsgivarens hushåll. Och inte underlättar det om vi har att göra med utländsk arbetskraft. Den nationella arbetsrätten är typiskt sett just nationell, varmed följer en naturlig begränsning också av arbetsmarknadsparternas intresse. Individen är i princip utlämnad åt sina egna kunskaper om rättigheter mm. Handlar det om en situation där arbetstillstånd krävs, är vidare konsekvensen av klagomål på arbetsgivarvillkoren i princip att man måste lämna landet. Vi talar i praktiken om en bransch på arbetsmarknaden där varken tillsyn eller rättspraxis finns.⁶⁶ Inte heller myndigheterna utövar kontroll i privata hem. Lägg till detta att arbetet alltså utövas "i det privata rummet", med de särskilda bevisvärigheter som följer med detta.

Ratificeringen av ILO-konventionen nr 189 kommer knappast att ändra på detta "systemfel". Annars är det just globaliseringen och den internationellt växande förekomsten av sk "global care-chains" av kvinnoarbete som ligger bakom konventionen – ett växande fält inom den internationella arbetsrättsforskningen.⁶⁷ ILO lyfte i rapporterna "Decent Work For Domestic Workers" 2009 och "Decent Work for Migrant Domestic Workers: Moving the Agenda Forward" 2016 just dessa aspekter av hushållsarbete.

I detta globaliseringens tidevarv, hade det varit klädsamt om Sverige – inklusive arbetsmarknadens parter – också på hemmaplan i både teori och praktik hade medvetandegjort vårt beroende av och ansvar för också sådana arbetstagargrupper som inte är i fokus för den svenska modellen.

65 Ibid. s. 10.

66 Calleman, 2006, se fotnot 51. nämner endast två rättsfall från den svenska arbetsdomstolen, AD 1991 nr 71 och 1991 nr 91. Se vidare också Herzfeld Olsson, 2019/20, fotnot 62.

67 Se vidare bla J. Fudge, "Making claims for migrant workers: human rights and citizenship", *Citizenship Studies* 18:1, 29–45.

4 Våld och trakasserier i arbetslivet

4.1 Inledning

#metoo-upproppet har gjort oss smärtsamt medvetna om den massiva förekomsten av övergrepp på och sexuella trakasserier av kvinnor inom snart sagt alla branscher av arbetslivet.⁶⁸ Sedan nu ganska lång tid regleras sexuella trakasserier som en form av diskriminering både i EU-rätten och i svensk rätt.⁶⁹ Bakom denna förändring ligger tydliga influenser från USA.⁷⁰ Den europeiska traditionen hade varit annorlunda. Här var det länge ”dignity” eller heder som stod i fokus när vi talade om sexuella trakasserier – först kvinnors heder och senare arbetstagares mer allmänt. Detta har kallats ”Dignity Harm Approach” (hedersmodellen), till skillnad från den amerikanska ”Discriminatory Approach” (diskrimineringsmodellen).⁷¹

Även idag framstår i ett Europa-perspektiv lagstiftarens och arbetsmarknadsparternas hantering av sexuella trakasserier som ambivalent. En viktig slutsats av den komparativa studie av könstrakasserier och sexuella trakasserier som jag, tillsammans med min franska kollega Sylvaine Laulom, utförde inom ramen för EU-kommissionens Network of Legal Experts on Equality between Women and Men år 2011⁷² var, att trots att det stora flertalet medlemsstater i EU då hade implementerat likabehand-

68 Upproppet startades av den amerikanska skådespelaren Alyssa Milano den 15 oktober 2017 efter anklagelserna mot Hollywoodproducenten Harvey Weinstein och startade en våg av reaktioner världen över.

69 Sedan antagandet av direktiv 2002/73/EG har trakasserier på grund av kön och sexuella trakasserier definierats som en form av diskriminering i EU-rätten och därmed förbjudits i frågor som gäller anställning, yrkesutbildning och befordran. Redan tidigare hade etniska trakasserier, genom direktiv 43/2000/EG, och trakasserier på de grunder (religion och annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning och ålder) som täcks av direktiv 78/2000/EG om inrättandet av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet (Arbetslivsdirektivet), betecknats som diskriminering.

70 Först var det där trakasserier av svarta som stod i fokus för diskriminerande trakasserier under Titel VII Civil Rights Act från 1964. Begreppet ”sexual harassment” myntades dock redan under sextiotalet, se C. Jones, *Sexual Harassment*, New York: Facts on File, 1996, s. 3–90. 1979 publicerade Catherine MacKinnon sin inflytelserika bok ”Sexual Harassment of Working Women” där hon kraftfullt argumenterar för sexuella trakasserier som en form av diskriminering under Civil Rights Act, C. MacKinnon, *Sexual Harassment of Working Women* (Yale University Press 1979).

71 G.S. Friedman. och J.Q. Whitman, ”The European Transformation of Harassment Law; Discrimination versus Dignity”, *Columbia Journal of European Law*, Vol. 9 2003, I. Clarke, ”Sexual Harassment Law in the United States, the United Kingdom and the European Union: Discriminatory Wrongs and Dignity Harms”, *Comm. L. World Rev.* 79, 2007, och A. Sagay, ”Employment Discrimination or Sexual Violence? Defining Sexual Harassment in American and French Law”, *Law & Society Review*, Volume 34, Number 4, 2000.

72 A. Numhauser-Henning och S. Laulom, *Harassment related to Sex and Sexual Harassment Law in 33 European Countries*, European Commission, Directorate General for Justice, 2013, www.equalitylaw.eu/downloads/4541-harassment-related-to-sex-and-sexual-harassment-law-in-33-european-countries, accessed 2018-09-24.

lingsdirektivets⁷³ regler om trakasserier, så framstod regleringen i medlemsstaterna sedd i sin helhet långtifrån entydigt som en diskrimineringslagstiftning. Diskrimineringsförbudet ”försvann” ofta bakom mer allmänt hållna arbetsrättsliga regler om våld och kränkningar i arbetslivet. I många fall riktade sig förbudet i första hand mot den enskilda förövaren i termer av administrativa eller kriminella förseelser (om vi inte talar om allvarligare sexuella övergrepp som reglerades som brott). De europeiska arbetsmarknadsparternas avtal 2007 inom ramen för den sociala dialogen – *Ramavtal om trakasserier och våld i arbetet*⁷⁴ – måste sägas vara ett klart uttryck för hedersmodellen. Sexuella trakasserier behandlas här gemensamt med mobbning (bullying) och fysiskt våld och med hänvisning till såväl gemenskapsrättens regler om diskriminering som arbetsmiljödirektivet 89/391/EEG.

Jag har tidigare kritiserat detta dubbla förhållningssätt.⁷⁵ Genom att fokusera förövaren och i första hand uppfatta sexuella trakasserier som ett angrepp på den enskilda kvinnan och hennes heder, osynliggör man den strukturella och systematiska särbehandling av kvinnor i arbetslivet som sexuella trakasserier är ett uttryck för. Visst har #metoo-uppropet gett uttryck för kvinnor som offer för sexuella trakasserier och övervåld – och visst har debatten i inte obetydlig omfattning kommit att handla om huruvida de anklagade männens skuld varit bevisad eller inte.⁷⁶ Men, den har också med all önskvärd tydlighet visat oss hur sexuella trakasserier i arbetlivet är ett påtagligt strukturellt hinder för kvinnors professionella utveckling och karriärer.

4.2 Den svenska utvecklingen och konvention nr 190

Sexuella och könsrelaterade trakasserier har länge varit en del av den svenska icke-diskrimineringslagstiftningen. I den äldre jämställdhetslagen berördes sexuella trakasserier inte särskilt, men dåvarande jämställdhetsombudsmannens erfarenheter följdes senare upp i en studie som kom att leda till att frågan om sexuella trakasserier för första gången uttryckligen reglerades i den senare jämställdhetslagen (1991:433).⁷⁷

73 Rådets direktiv (2006/54/EG) om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet (omarbetning).

74 KOM(2007) 686 slutlig. De svenska arbetsmarknadsparterna har, som medlemmar i de avtalsslutande europeiska organisationerna, enats om en svensk översättning av avtalet.

75 A. Numhauser-Henning, ”Sexuella trakasserier – hederskränkning eller diskriminering? En kommentar i #metoo uppropets kölvatten”, i R. Mannelqvist, S. Ingmanson och C. Ulander-Wänman (red.), *Festskrift till Örjan Edström* (Skrifter från juridiska institutionen vid Umeå universitet nr 41 2019) s. 361–373. Även Numhauser-Henning och Laulom, 2013, fotnot 72.

76 I Sverige ledde den under hösten 2017 till en rad hashtagbaserade upprop från kvinnor i olika branscher. För en uppräknig, se <https://sv.wikipedia.org/wiki/Metoo>, accessed 2018-06-11.

77 Sexuella trakasserier hade då börjat uppmärksammas inom EU och ledde senare fram till en rekommendation från EU-kommissionen, OJ L 49, 24.2.1992, och den sk Code of Practice, IOJ T 49, 24.2.1992.

Enligt 6 § skulle en arbetsgivare verka för att ingen arbetstagare utsattes för sexuella trakasserier (eller för trakasserier pga en anmälan om könsdiskriminering). Denna förpliktelse ingick under lagens avsnitt om aktiva åtgärder och övervakades genom jämställdhetsombudsmannen och jämställdhetsnämnden via bla vitesförelägganden. Indirekt kunde arbetsgivarens försummelse vara av betydelse för tillämpningen också av andra regler.⁷⁸ I 22 § föreskrevs vidare, att en arbetsgivare inte fick utsätta en arbetstagare för trakasserier på grund av att arbetstagaren avvisat arbetsgivarens sexuella närmanden (eller anmält arbetsgivaren för könsdiskriminering) – det vi idag kallar för repressalier. Med arbetsgivare likställdes den som i arbetsgivarens ställe hade rätt att besluta om en arbetstagares arbetsförhållanden. Denna regel handlade emellertid alltså om repressalier i form av trakasserande arbetsledning och förbjöd inte direkt sexuella trakasserier som sådana. Redan tidigare hade frågan uppkommit, om sexuella trakasserier över huvud var en fråga om könsdiskriminering.

I AD 1987 nr 98 konstaterades, att trakasserier arbetstagare emellan inte förbjöds, utan jämställdhetslagen kom in i bilden när man tittade på (precis som nul) hur arbetsgivaren hanterade sådan information i den uppkomna arbetsledningssituationen.⁷⁹ Sexuella trakasserier arbetstagare emellan kunde alltså endast indirekt ge upphov till könsdiskriminering. Men, inte heller arbetsgivarens egna sexuella trakasserier var egentligen, enligt arbetsdomstolen, att betrakta som ett könsdiskrimineringsproblem.⁸⁰ Dessa synsätt var de som kom till uttryck i 1991 års reglering. Vare sig sexuella trakasserier eller repressalieförbudet ansågs omfattas av könsdiskrimineringsförbudet som sådant, utan var ”rena” trakasseriförbud och eventuellt skadestånd fick utkrävas via brottsbalkens och skadeståndslagens regler om ideellt skadestånd.⁸¹ Indirekt könsdiskriminering via arbetsledningsbeslut var alltså aktuellt. Vidare, arbetsledningens sexuella (och andra) trakasserier kunde också betraktas ur kontraktsrättsliga aspekter och – via anställningsskyddslagen – angripas med rättsfiguren provocerad uppsägning.^{82 83}

78 Prop. 1990/91:113 Olika på lika villkor – om en ny jämställdhetslag s. 111.

79 Jfr §§ 4(2) och (3).

80 AD 199 nr: 65. Sådana trakasserier var inte heller ett brott mot det mellan parterna gällande jämställdhetsavtalet. Förbudet mot sexuella trakasserier kunde inte ses som ett skadeståndsgrundande sk naturelle negotii i kollektivavtalen utan uttrycklig reglering härom.

81 Prop. 1990/91:113 Olika på lika villkor – om en ny jämställdhetslag s. 140. Utredningen hade emellertid föreslagit, att sexuella trakasserier från arbetsgivarens sida skulle tas upp som en särskild variant av missgynnande pga kön, SOU 1990:41 Tio år med jämställdhetslagen – utredning och förslag.

82 Jfr AD 1991 nr 65. Se även AD 1993 nr 30, 1993 nr 185 och 1995 nr 7.

83 Se vidare angående den tidiga regleringen av sexuella trakasserier, A. Numhauser-Henning, ”Arbetsrättsliga perspektiv på sexuella trakasserier”, i K. Ketscher, J. Lindgård och R. Nielsen, *Den sociale dimension i kvinderetligt perspektiv* (Jurist- og Økonomiforbundets forlag 1995) s. 147–294, men även C. Calleman, Från omplacering av kvinnan till avsked av mannen? – om sexuella trakasserier i arbetslivet, *Arbetsmarknad & Arbetsliv* Årg 25 nr 1 2019.

Regleringen skärptes per den 1 juli 1998.⁸⁴ Arbetsgivaren skulle nu enligt 6 § ”vidta åtgärder för att förebygga och förhindra” sexuella trakasserier. En definition av sexuella trakasserier infördes också: ”med sexuella trakasserier avses sådant ovälkommet uppträdande av sexuell natur eller annat ovälkommet uppträdande pga kön som kränker arbetstagans integritet i arbetet”. Definitionen omfattande alltså både det vi dag kallar sexuella trakasserier och andra könstrakasserier. Enligt en ny 22a § infördes också en – nu skadeståndsreglerad – uttrycklig utrednings- och åtgärdsskyldighet när en arbetsgivare fått kännedom om att en arbetstagare anser sig ha blivit utsatt för sexuella trakasserier av en annan arbetstagare.

En uppdelning på två trakasserikoncept, trakasserier och sexuella trakasserier, infördes i svensk rätt 2005 genom ändringar i jämställdhetslagen och lagen (2003:307) om förbud mot diskriminering.⁸⁵ Samtidigt infördes nu ett uttryckligt förbud för arbetsgivaren att *diskriminera* en arbetssökande eller arbetstagare genom trakasserier pga kön eller sexuella trakasserier.

Implementeringen av EU-rättens regler om trakasserier – liksom diskriminering i övrigt – återfinns numera i diskrimineringslagen (2008:567). Trakasserier definieras i 1 kap. 4 § 4 p som ”ett uppträdande som kränker någons värdighet och som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna ...”. Sexuella trakasserier definieras i samma paragraf, femte punkten, som ”ett uppträdande av sexuell natur som kränker någons värdighet”. Så som lagen är utformad gäller att sexuella trakasserier kan förekomma ”i samband med” samtliga de grunder som täcks av diskrimineringslagen och därmed saknar en uttalad relation till just kön.⁸⁶ Det följer av paragrafens utformning – ”i denna lag avses med diskriminering” – att trakasserier och sexuella trakasserier är två av de former av diskriminering som regleras av lagen vid sidan av direkt diskriminering, indirekt diskriminering, bristande tillgänglighet och instruktioner att diskriminera.

Kapitel 2 i diskrimineringslagen behandlar alltså inledningsvis diskriminering i just arbetslivet. Först regleras själva förbudet mot diskriminering i allmänna termer (1 §), så de undantag från förbudet som finns (2 §) och till sist arbetsgivarens skyldighet att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier i verksamheten som kommit till dennes kännedom (3 §). Den arbetsgivare som åsidosätter sina skyldigheter enligt 3 § kan åläggas att utge diskrimineringsersättning till den drabbade (5 kap 1 §). Detta gäller givetvis också då det är arbetsgivaren själv som är trakasseraren. 2 kap. 18 § innehåller

84 Prop. 1997/98:55 Kvinnofrid.

85 Prop. 2004/05:147 Ett utvidgat skydd mot diskriminering s. 53 f.

86 S. Fransson och E. Stüber, *Diskrimineringslagen, en kommentar*, andra uppl. (Norstedts Juridik 2015) s. 86.

ett särskilt förbud mot repressalier från arbetsgivarens sida mot den som avvisat eller fogat sig i arbetsgivarens trakasserier eller sexuella trakasserier, men också i förhållande till den arbetstagare som påtalat diskriminering eller medverkat i en utredning enligt lagen.

I tredje kapitlet diskrimineringslagen regleras vidare arbetsgivarens skyldigheter att – i samverkan med arbetstagsidan – fortlöpande och planerat vidta aktiva åtgärder för att uppnå lika rättigheter och möjligheter och motverka diskriminering rörande samtliga omfattade grupper av arbetstagare. I 3 kap. 6 § nämns särskilt skyldigheten för en arbetsgivare att ha riktlinjer och rutiner för verksamheten i syfte att förhindra trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier samt att följa upp och utvärdera sådana riktlinjer och rutiner. Dessa regler är emellertid tämligen ”trögarbetade”, eftersom de bygger på tillsyn genom diskrimineringsombudsmannen och ytterst vitesföreläggande genom nämnden mot diskriminering – kapitel 4 diskrimineringslagen.

Köns- och sexuella trakasserier kan mot denna bakgrund numera framstå som väl förankrade som ett uttryck för just diskriminering i den svenska lagstiftningen. Det är också tydligt att det är arbetsgivaren som är adressaten för diskrimineringsförbudet – antingen som trakasserare eller genom att åsidosätta skyldigheten att utreda och vidta åtgärder mot andras trakasserier. Längre var regleringen av dessa företeelser alltså mindre entydig. Inte heller idag bygger emellertid förhållningssättet till sexuella och könsrelaterade trakasserier helt på en diskrimineringsmodell utan är mer ambivalent.

Trakasserier omfattas nämligen parallellt med diskrimineringslagen också av arbetsmiljölagstiftningen. Arbetsmiljölagen (1977:1160) (AML) nämner visserligen inte uttryckligen vare sig trakasserier eller sexuella trakasserier, men det är enligt AML en arbetsgivares skyldighet att tillhandahålla en god arbetsmiljö (2 kap. 2a § AML) samtidigt som denne är skyldig att vidta alla åtgärder som behövs för ett förebygga att en enskild arbetstagare utsätts för ohälsa eller olycksfall (3 kap. 2 § AML), en skyldighet som omfattar också den psykiska arbetsmiljön som alltså inte får vara trakasserande. I den kompletterande föreskrift som tagits fram av Arbetsmiljöverket reglerades trakasserier och sexuella trakasserier som en form av kränkande särbehandling länge i AFS 1993:17. Den föreskriften har nu ersatts av AFS 2015:4 om organisatorisk och social arbetsmiljö. Den nya föreskriften täcker den psykosociala arbetsmiljön i vid mening inbegripet krav i arbetet, kränkande särbehandling, ohälsosam arbetsbelastning, organisatorisk arbetsmiljö och frågor om resurser för arbetet.

I föreskriften nämns inte vare sig trakasserier eller sexuella trakasserier explicit. Kränkande särbehandling definieras som ”handlingar som riktas mot en eller flera arbetstagare på ett kränkande sätt och som kan leda till ohälsa eller att dessa ställs

utanför arbetsplatsens gemenskap” (4 §). I Arbetsmiljöverkets vägledning till den nya föreskriften nämns helt kort att även sexuella trakasserier och olika former av diskriminering ingår i begreppet och i en faktaruta omtalas att kränkande särbehandling på de grunder som omfattas av diskrimineringslagen ”också (kan) handla om diskriminering”.⁸⁷ Den närmare relationen mellan diskrimineringslagen och arbetsmiljöverkets föreskrifter klarläggs emellertid knappast. Risken är därför överhängande att kränkande särbehandling som samtidigt utgör diskriminerande trakasserier ”begravs” i det allmänna arbetsmiljöarbetet. Denna risk ökar av att det enligt AFS 2015:4 – till skillnad från enligt diskrimineringslagen – inte krävs att man ska utreda om händelsen är kränkande särbehandling eller inte. Istället talas om att ”utreda med omsorg” och risken för förtroendeskada och splittring i den sociala arbetsmiljön understryks.⁸⁸

Den ambivalenta inställning till sexuella trakasserier i arbetslivet som här skisserats som karakteristisk för såväl svensk rätt som många av EU:s medlemsländer, kan nu sägas närmast ha förstärkts genom antagandet av ILO:s konvention nr 190 om våld och trakasserier i arbetslivet (2019) och rekommendation nr 206 om samma sak. Det är sant att sexuella trakasserier (och andra) – och utan att de uttryckligt nämns – i och för sig redan täckts av konvention nr 111, och där också uppfattats som diskriminering.⁸⁹ Konvention nr 190 har emellertid en betydligt bredare ansats och ett oklarare fokus.

Konventionen mot våld och trakasserier i arbetslivet antogs alltså i juni 2019 med 439 röster för, sju emot och 30 nedlagda. Vid omröstningen lade Svenskt Näringsliv ned sin röst, medan arbetstagar- och regeringssidan röstade för. Rekommendationen erhöll 397 ja-röster, tolv nej och 44 nedlagda. Här röstade Svenskt Näringsliv nej. Sverige hade varit pådrivande för att konventionen skulle antas på konferensen.⁹⁰ Dessa meningsmotsättningar var tydliga också när frågan först behandlades i den svenska ILO-kommittén.⁹¹ Vid en senare behandling i ILO-kommittén rörande eventuell ratificering av konventionen respektive rekommendationen framstår det svenska förhållningssättet fortsatt som något vacklande.⁹² Kommittén som sådan finner eventuella ratifikationshinder svåra att överblicka och förespråkar ytterligare analys av dessa.

87 Den organisatoriska och sociala arbetsmiljön – viktiga pusselbitar i en god arbetsmiljö, Vägledning till Arbetsmiljöverkets föreskrifter om organisatorisk och social arbetsmiljö, s. 58 f.

88 Ibid. s. 64 f.

89 T. Michell, J.-C. Raileanu and C. Sik Ahn, *A Comparative Study of the implementation of ILO Convention 111 in the Republic of Korea and the Member States of the European Union. Final Study: Research and Analysis Report* (European Commission 2019).

90 Jfr pressmeddelande från Arbetsmarknadsdepartementet 27 juni 2019.

91 Protokoll 2018-11-05. Se även protokoll 2018-09-24, p. 3.

92 ILO-kommitténs yttrande 2020-03-09.

Samtidigt framhåller man att konventionen är ett viktigt instrument i arbetet för att avskaffa våld och trakasserier i arbetslivet och anser det därför ”eftersträvansvärt att Sverige ratificerar konventionen”. Svenskt Näringslivet lyfter i sin reservation att Sverige enligt deras mening uppfyller konventionens krav genom befintliga svenska regelverk, men efterfrågar fortsatt analys av vissa oklarheter de tidigare lyft fram. Sveriges Kommuner och Regioner anser i sin reservation att konventionen kan ratificeras omedelbart, medan arbetstagarparterna – positiva till en ratificering av konventionen – menar att en ytterligare analys av relationen till svensk lagstiftning krävs.

Konvention nr 190 har ett brett rättsligt tillämpningsområde och innehåller detaljerade bestämmelser om arbetsmiljö, arbetsrätt, diskriminering, socialförsäkringsrätt, straffrätt och partsgemensamt arbete. Artikel 1 definierar såväl begreppen våld och trakasserier som könsrelaterat våld och könsrelaterade trakasserier. Den omfattar enligt artikel två alla arbetstagare och personer i arbetslivet oavsett avtalsrättslig status, personer i utbildning, arbetstagare som sagts upp och volontärer. Den gäller vidare händelser som inträffar under, är knutna till eller härrör från arbete – inklusive raster/måltider och pendelresor. Konventionen inkluderar även våld i hemmet som påverkar arbetslivet. Konventionen innebär introduktionen av en ny standard i arbetslivet som ”erkänner allas rätt till ett arbetsliv fritt från våld och trakasserier, inbegripet könsrelaterat våld och könsrelaterade trakasserier”. I preambeln understryks vidare att könsrelaterat våld och könsrelaterade trakasserier drabbar kvinnor och flickor oproportionerligt och kräver en jämställdhetsintegrerande ansats som inbegriper könsstereotyper, olika former av diskriminering och könsbaserade maktförhållanden.

Även om konventionen alltså täcker arbetet mot våld och trakasserier i arbetslivet både allmänt och brett, erkänner den alltså också att det finns viktiga könsrelaterade komponenter här. Enligt artikel 1(1)(a) avses med våld och trakasserier ”ett spektrum av oacceptabla beteenden och handlingar i arbetslivet, eller hot om sådana, oberoende av om de inträffar en gång eller upprepade gånger, som syftar till, resulterar i eller kan resultera i fysisk, psykologisk, sexuell eller ekonomisk skada som inbegriper könsrelaterat våld och könsrelaterade trakasserier”. Artikel 1(1)(b) definierar könsrelaterat våld och könsrelaterade trakasserier som ”våld och trakasserier som riktas mot personer på grund av deras kön eller genus, eller som oproportionerligt drabbar personer av ett visst kön eller genus, och som inbegriper sexuella trakasserier”. I rekommendationen understryks sedan medlemsstaternas skyldighet att beakta olika icke-diskrimineringsinstrument liksom att särskilt beakta behovet av skydd för kvinnor och andra särskilt utsatta grupper (punkterna 5, 12 och 13).

Konvention nr 190 gäller även migrerande arbetstagare oavsett boplningsstatus.

4.3 Diskussion

Det är ingen tvekan om att antagandet av konvention nr 190 är ett viktigt steg på många sätt. Uppskattningsvis 500 miljoner arbetande kvinnor rapporterades inför antagandet i princip stå utan legalt skydd mot våld – inklusive sexuella trakasserier – i arbetslivet. Detta gällde inte minst Mellan-Östern, Nordafrika, Ostasien och Stilla-havsregionen. Bredden på de kontraktuella förhållanden som täcks, liksom i definitionen av våld och trakasserier, är viktig. Och, konventionen understryker också betydelsen av att komma åt de underliggande skäl och riskfaktorer för våld och trakasserier i arbetslivet som leder till just diskriminering – stereotyper kopplade till kön, multi- och intersektionell diskriminering och ojämlika maktförhållanden mellan könen. Av särskilt intresse är förstås också att konventionen innebär tillgång till ILO:s tillsynsmekanismer, inklusive möjligheten för en medlemsstat att klaga på en annan ratificerande medlemsstat. Detta har uppfattats så, att konventionen har potentialen att åstadkomma ett skifte, från en ofta ”passive, litigation driven, case by case reactionary approach taken by States to gender-based violence and harassment, to one of active precaution in designing work conditions and regulations to avoid and sanction gender-based violence and harassment in the world of work”.⁹³

Såväl konventionen som rekommendationen erbjuder alltså att brett spektrum för ingripanden – lagstiftningsvägen och på andra sätt – mot våld och (även sexuella) trakasserier i arbetslivet. Vad som återstår att se är emellertid i vilken utsträckning detta kommer att ske i termer av just icke-diskriminering, eller om detta är den gamla ambivalensen i ny skepnad. Enligt artikel 1(2), är det upp till nationell rätt att avgöra om man ska arbeta med skilda begrepp för ”våld och trakasserier” i allmänhet och ”könsrelaterat våld och könsrelaterade trakasserier” – eller inte. Det är också oklart vad som verkligen menas med ”en inkluderande, helhetsinriktad och jämställdhetsintegrerande ansats” i artikel 4(2).⁹⁴ Samtidigt, artikel 6 understryker medlemsstaternas skyldighet att säkra rätten till likabehandling och icke-diskriminering, särskilt för kvinnliga arbetstagare och andra särskilt skyddsvärda grupper. Rätten till icke-diskriminering är ju också en grundläggande princip för ILO, enligt artikel 5.

Men, vilket är då egentligen problemet med att behandla sexuella trakasserier i arbetslivet som vilket annat våld som helst på arbetsplatsen – alltså i termer av arbetsmiljöproblem och inte diskriminering? Enligt min mening handlar det om att ett sådant angreppssätt fortsatt döljer att sexuella trakasserier och könsdiskriminering handlar

93 D. Desierto, *The ESCR Revolution Continues: ILO Convention No. 190 on the Elimination of Violence and Harassment in the World of Work* (Blog of the European International Journal of International Law, June 28, 2019).

94 Jämför också rekommendationen, riktlinjerna 2 och 3.

om systematisk diskriminering – det är det #metoo rörelsen handlat om och det är detta mitt argument gäller.

Det bakomliggande syftet med införandet av diskrimineringsförbud är inte bara att komma till rätta med individuella kränkningar, utan i lika hög grad – och kanske framförallt – med strukturell och systematisk diskriminering av vissa typiskt sett särbehandlade grupper. Det är ju sådana överväganden på makro-planet som ytterst motiverar ingrepp med diskrimineringsförbud rörande vissa särskilt utsatta grupper i samhället (kvinnor, funktionshindrade, etniska minoriteter, osv). Det är därför det enligt min mening är så viktigt att ta fasta på lagstiftarens intention att förbjuda trakasserier i termer av just diskriminering.

Hedersmodellen har nackdelen att ställa frågor om kvinnans värdighet/heder i fokus på ett sätt som just när det handlar om sexuella trakasserier associerar till hederskultur i termer av patriarkala strukturer och kvinnors sexuella underordning i samhället mera allmänt. Visst är våld och sexuellt våld något som föranleder särskilda ingripanden på samhällsnivå. Detta sker i första hand genom att straffbelägga sådana handlingar – bland annat i termer av sexuellt våld av olika slag. Då rör vi oss på individnivå – både när det gäller förövare och offer. När det handlar om arbetslivet – både tillträde i termer av anställning och befordran och arbetsmiljövillkor – är det emellertid inte bara individen som står i fokus, utan de strukturella begränsningar för särskilt kvinnor som en sexualiserad kultur/arbetsmiljö står för. Här är det inte i första hand heders-tänk vi behöver, utan en ordning som ger kvinnor jämlika villkor med män i termer av makt och inflytande. En kränkning av individen utgör samtidigt en kränkning av alla kvinnor.

Diskrimineringslagstiftningen är långt ifrån idealiskt utformad utifrån dessa utgångspunkter. Den traditionella utformningen – som utgår från bevisad diskriminering i det individuella fallet – lämnar en hel del i övrigt att önska. Men, vi har här den omvända bevisbördan att luta oss emot och det faktum att adressaten för diskrimineringsförbudet är just arbetsgivare – med den makt över strukturer och förhållanden/villkor i arbetslivet som dessa typiskt sett besitter. Visst leder också arbetsmiljöarbete i bästa fall till förändring på arbetsplatsnivå. Detta görs emellertid bäst genom en vidareutveckling av just diskrimineringsmodellen, från individuella klagomål till att också omfatta det som går under beteckningen andra generationens diskrimineringsmekanismer och som syftar till att komma till rätta med systematisk diskriminering i andra former.⁹⁵ I det svenska perspektivet kan detta ske bland annat inom ramen

95 Se exempelvis S. Manfredi, L. Vickers och K. Clayton-Hathway, The public sector equality duty: enforcing equality rights through second-generation regulation, *Industrial law Journal* Vol. 47(3), 2018, s. 365–398, och, M. Mercat-Bruns, Systemic discrimination: rethinking the tools of gender equality, *European equality law review* 2018/2, s. 1–18.

för aktiva åtgärder enligt tredje kapitlet diskrimineringslagen och ett exempel är det arbete som nu påbörjats inom teatervärlden till följd av uppropet #tystnadtagning och #metoo-kampanjen.⁹⁶ Ett gemensamt förhållningssätt till kränkningar, oavsett vem de drabbar, leder istället till att den av diskrimineringslagstiftningen utpekade gruppens särskilda utsatthet osynliggörs. Att diskriminera är något annat – mer och allvarigare – än att utsätta en individ vilken som helst för kränkande behandling. Diskrimineringsförbud är då ett långt vassare vapen än hederstänk i formen av kanske bötesstraff på individnivå och trubbigt arbetsmiljöarbete!

Det breda anslaget i konvention nr 190 gör att den i mindre omfattning än mycken annan lagstiftning som berör icke-diskriminering uppfattats komma i strid med den svenska modellen. Så har motståndet heller inte varit särskilt starkt inom den svenska ILO-kommittén. Det är framförallt Svenskt Näringsliv som stått för motståndet, och vid framröstandet av själva konventionen inom ILO nöjde man sig alltså med att lägga ned sin röst. Samtidigt, inom ramen för den diskussion jag fört i detta avsnitt så uppträder arbetsmarknadens parter ofta på den sida som företräder ett arbetsmiljörelaterat angreppssätt på problematiken. Därmed ”behåller” man frågan inom ramen för det partsgemensamma arbetet, samtidigt som man osynliggör de sexuella trakasseriernas verkliga, könsdiskriminerande karaktär. Här kan man se paralleller med lönediskrimineringsfrågans hantering i svensk rätt!

5 Kommentar

En viktig utgångspunkt för detta bidrag har varit den motsättning som typiskt sett finns mellan den svenska modellen och den diskrimineringsapproach som utgör navet för ansträngningarna att uppnå jämställdhet i arbetslivet. ILO har alltsedan starten i princip likställt förenings- och förhandlingsrätten med rätten till icke-diskriminering. Och, som Blackett och Shepard säger i sin rapport för ILO 2003, tiden verkar nu vara kommen för att på olika sätt diskutera det komplexa förhållande som råder mellan dessa två viktiga principer om grundläggande rättigheter i arbetslivet.⁹⁷

Det är fortsatt ofrånkomligt, att den svenska modellens föreställning att lönebildningen är en uppgift för parterna genom marknadsmässiga förhandlingar, står i en mer eller mindre skarp kontrast till diskrimineringsrättens föreställning om en individuell rätt till likabehandling utifrån arbetets inneboende värde. Detta visar sig i de svårigheter

96 Utredningen En effektiv och ändamålsenlig tillsyn över diskrimineringslagen (dir. 2018:99) jobbar just nu med att se över behovet av åtgärder för att bättre säkerställa efterlevnad av diskrimineringslagens bestämmelser om aktiva åtgärder.

97 Blackett and Shepard, 2003, fotnot 4, s. 1.

att stänga könslönegapet som alltiämt består på svensk arbetsmarknad. När det gäller hushållsarbetets marginella ställning på svensk arbetsmarknad och i svensk arbetsrätt är detta också ett uttryck för bristande jämlikhet – nu närmast i form av den ojämlikhet som råder redan initialt mellan olika grupper i förhållande till förenings- och förhandlingsrätten som en grundbult i såväl ILO:s arbete som i arbetslivets organisering och institutionalisering. Det finns de som redan från början framstått som mindre intressanta för den framväxande arbetarrörelsen! Och, det gäller inte minst i förhållande till den migrerande arbetskraft som genom arbetslivets traditionellt nationella begränsning hamnar utanför den svenska arbetsmarknadskontexten.⁹⁸ Vidare, när det gäller våld och trakasserier – inklusive sexuella trakasserier – i arbetslivet, så är ”allmängörandet” av i synnerhet de senare bara ytterligare ett sätt att ”avväpna” diskrimineringsmodellen, samtidigt som man mer eller mindre tydligt inlemmar frågan i det partsgemensamma förhandlingsarbetet. Men, att diskriminera någon är alltså något annat – och i ett övergripande systemperspektiv mer och allvarligare – än att utsätta en individ vilken som helst för kränkande behandling.

Det finns också andra trender i arbetslivets utveckling som tydligt avspeglar sig i bla ILO:s arbete. Principen om icke-diskriminering kan sägas ha vuxit sig starkare på senare år genom en allt starkare betoning på grundläggande rättigheter för alla, i såväl 2008 års deklaration om social rättvisa för en rättvis globalisering som framtidsdeklarationen. Samtidigt har parternas roll på många sätt kommit att försvagas genom framförallt vikande organisationstal och just globalisering. Den trepartskonstellation som länge varit ILO:s styrka framstår inte längre nödvändigtvis som ett givet framgångsrecept.⁹⁹

I Sverige står den svenska modellen fortsatt stark pga en internationellt sett alltiämt hög organisationsgrad och hög – inte minst via arbetsgiversidan – kollektivavtalsstäckning. Men, globaliseringen med dess försvagade roll för nationella regelverk – vare sig de kommit till stånd via lagstiftaren eller arbetsmarknadens parter – leder till att frågan om grundläggande rättigheter för alla som arbetar alltmer träder i förgrunden. Och här har krav på likabehandling en framträdande roll. Frågan är emellertid vem som ska jämföra sig med vem. Likabehandlingsprincipen innefattar inte i sig själv en standard för behandlingen.¹⁰⁰ Det är här ILO:s arbete med internationella standarder kommer in. Och även Amartya Sens teori om en ”Capability Approach” – nu anamnad

98 För en fördjupning av denna tankegång i ett nationellt perspektiv, se vidare Herzfeld Olsson, 2019/20, fotnot 62.

99 Jfr P. van der Heijden, ”The ILO Stumbling towards Its Centenary Anniversary”, *International Organizations Law Review*, 15(2018) 203–220.

100 A. Somek, *Engineering Equality* (Oxford University Press 2011).

i framtidsdeklarationen.¹⁰¹ Istället för en formell jämförelse av arbetets villkor ska vi enligt teorin gå på djupet med en omsorgsfull granskning av utfallet av dessa villkor för olika grupper. Nussbaum har tagit teorin vidare i termer av en lista på kärnkapaciteter som byggstenar för en teori om social rättvisa.¹⁰² En Capability Approach har potentialen att utveckla arbetsrätten också till att omfatta otraditionella former av arbete, men gör detta i form av ett successivt rättfärdigande av olika ”standards” – mycket i ILO:s anda.

Denna utveckling av globalisering i termer av minimi-standards ter sig inte nödvändigtvis särskilt lovande ur den svenska modellens synvinkel. Här har vi kollektivavtalsvägen och under lång tid utvecklat en internationellt sett mycket hög standard när det gäller villkoren i arbetslivet för de som är ”insiders”. ”Ett golv av rättigheter” – lika för alla – hotar med en utarmning av arbetsrätten inifrån och den kapplöpning mot botten som ofta flaggats också i EU-sammanhang.

Samtidigt, de höga krav på icke-inblandning och partsautonomi som naturligt följer av den svenska modellen, ställer höga krav på parterna att i någon mening företräda ”alla” arbetstagare – inte bara kärntrupper eller ens egna medlemmar – på ett annat sätt än vad som hittills varit fallet. Bara så kan globaliseringens krav och ILO:s kärnvärden mötas.

Det är inte alldeles enkelt att vara optimist å den svenska modellens vägnar!

101 A. Sen, *Development as freedom* (Anchor Books 1999).

102 M. Nussbaum, *Women and human developments: The capabilities approach* (Cambridge University Press 2000) and *Creating capabilities: The human development approach* (Harvard University Press 2013).



Guy Ryder med Albert Thomas' barnbarn Kristina Drachkovitch på ILOs 100-årsmottagning
Från Kari Tapiolas privata arkiv.

8 Globalisering, anständigt arbete och ILO:s andra sekel

Kari Tapiola

1 Sammanfattning

Då ILO år 2019 fyllde hundra år antog den en deklaration om arbetets framtid och en ny konvention mot våld och trakasserier i arbetslivet. Under globaliseringens tid har tre deklarationer gett riktlinjer för integrerade strategier för att åstadkomma fred i världen genom social rättvisa. Målsättningen är att skapa anständigt eller meningsfullt arbete, decent work, på ett sätt som kombinerar sysselsättning, social säkerhet och trygga arbetsförhållanden, social dialog och bindande reglering av arbetet. Denna reglering syftar till att skapa universella normer som gäller alla i arbetslivet och blir allmän praxis genom trepartssamarbete mellan myndigheter och arbetsgivarnas och arbetstagarnas organisationer. Det är grunden för överenskommelsen, en deal, som gynnar företagsamhet och sysselsättning samt bevarar respekt för mänskliga rättigheter och social dialog. Detta är den internationella arbetsorganisationens modell också för framtiden.

2 Direktörernas roll och inriktningar

ILO har för det mesta letts av män från de industrialiserade länderna: Storbritannien, Frankrike, USA och Belgien. Edward Phelan, som förde förhandlingar om upprättandet av organisationen för Storbritannien blev irländsk medborgare då den irländska fristaten etablerades. Phelan blev den första internationella tjänstemannen i hela det multilaterala systemet 1920 och senare ILO:s direktör under det andra världskriget. Hittills har den enda representanten från det ”globala syd” på ledningsposten varit Juan Somavia från Chile, generaldirektör under åren 1999 till 2012.

De första fyra direktörerna (Albert Thomas, Harold Butler, John P. Winant och Edward Phelan) formade organisationen, bestämde hur den skall fungera och höll den vid liv från ett världskrig till ett annat och fram till återuppbyggnaden. De följande tre (David Morse, Wilfred Jenks, Francis Blanchard), nu med titeln generaldirektör, styrde ILO genom avkolonisering, bistånd till över hundra självständiga nya stater, det kalla kriget och politiska konflikter mellan nord och syd. Mot slutet av den här perioden, under 1970-talet, blev det också klart, att världen måste räkna med en ny utmaning från den allt snabbare försämringen av miljön.

Michel Hansenne, som var generaldirektör omedelbart efter det kalla kriget 1989 – 1999 fick koncentrera sig på globaliseringen och spänningar mellan den internationella handeln och normreglering av arbetslivet. Med övergång till en världsomfattande marknadsekonomi blev vissa ny-gamla frågor som barnarbete aktuella igen.

Juan Somavia, som var generaldirektör 1999 – 2012, ärvde uppdraget att utarbeta en social dimension för den nya globala ekonomin. Han lanserade begreppet Decent Work, som betyder ”anständigt arbete” men lika väl kunde översättas som ”det goda arbetet”. Begreppet kom att bli en förnyad ledstjärna, som kombinerade sysselsättning, social trygghet, bindande normreglering och dialog mellan arbetslivets parter. Analysen av anständigt arbete fördjupades med rapporter till de internationella arbetskonferenser om ”decent work deficits” dvs. kvalitetsbrister i arbetslivet och om betydelsen av sysselsättning i kampen mot fattigdom.¹

Tidigt under sin första mandatperiod, som inleddes i oktober 2012, fastslog generaldirektör Guy Ryder att temat för organisationens 100-årsjubileum skulle vara arbetets framtid. En diskussion om arbetets framtid innebar också en omvärdering av ILO:s olika ekonomiska, sociala och politiska insatser. Ryder ville bygga på lärdomar från de första hundra åren för att bättre kunna besvara de utmaningar som den globala marknadsekonomin aktuella utveckling fört med sig.

De tio direktörer eller generaldirektörer, som ILO har haft under 100 år, har alla satt sin egen prägel på sin respektive period. Den tidigare ledaren för ILO:s forskningsinstitut, Robert Cox, har beskrivit organisationen som en ”begränsad monarki” i vilken generaldirektören har en stark och oavhängig roll. De olika grupperna i en världsomfattande organisation sammansatt enligt trepartsprincipen förväntar sig att organisationens ledning återspeglar deras intressen, trots att dessa inte bara avviker från varandra utan ofta är direkt motsatta. Redan i början av 1920 insåg Albert Thomas, att styrelsen måste välja en enda direktör, som har full auktoritet att ge instruktioner till alla andra medarbetare i den Internationella arbetsbyrån. En kollektiv ledning fungerar inte i multilaterala organisationer.

1 ILO: Decent Work, Report of the Director-General, 87th Session of the International Labour Conference, 1999. ILO: Reducing the Decent Work Deficit. A Global Challenge, Report of the Director-General, 88th Session of the International Labour Conference, 2001. ILO: Working out of Poverty, Report of the Director-General to the 91st Session of the International Labour Conference, 2003.

3 ILO:s metod: beredning inom organ med hög status

Från och med Albert Thomas tid som direktör har ILO regelbundet tillsatt oavhängiga och representativa paneler och kommissioner för att utreda aktuella och kontroversiella problem. För att främja debatten och bereda slutsatser om arbetets framtid tillsatte Guy Ryder en kommission av hög rang. Han använde samma modell som sin företrädare, Juan Somavia. Då Somavia ville göra en grundlig analys av globaliseringens sociala dimension tillsatte han för åren 2002 – 2004 en ”världskommission” med två ordföranden som vid den aktuella tidpunkten bägge var aktiva politiska ledare: presidenterna i Finland, Tarja Halonen och Tanzania, Benjamin Mkapa.

Då Guy Ryder tillsatte den nya kommissionen om arbetets framtid åtog sig den svenska statsministern Stefan Löfven att dela ledningsansvaret för utredningen med Sydafrikas president Cyril Ramaphosa. Bägge statsledarna hade en bakgrund som tidigare fackföreningsledare för organisationer inom metall- respektive gruvarbete. Representanter för fack och arbetsgivare ingick naturligtvis i både Somavias och Ryders kommissioner. Med hjälp av vetenskapsmän, sakkunniga, politiska ledare och representanter för frivilliga medborgarorganisationer tog Löfven-Ramaphosa kommissionen fram en rapport, som tjänade som underlag för debatten på den årliga internationella arbetskonferensen i juni 2019. Förväntningen var, att konferensen skulle anta en auktoritativ deklaration i ämnet.

Processen engagerade nationella myndigheter, arbetsgivare och fack samt det civila samhället jämte akademiker i debatten om arbete och socialpolitik. Överläggningar om arbetets framtid genomfördes i trepartssamarbete inom de flesta av ILO:s 187 medlemsländer för att få fram förslag, insikter, information och material för kommissionen.

Kommissionen utgick både från principer som slagits fast i ILO:s internationella konventioner och rekommendationer och från olika erfarenheter av hur sociala motsättningar och kriser kan hanteras. Allt sedan depressionerna på 1920- och 1930-talet har begreppet kris inom ILO varit synonymt med hög arbetslöshet, fattigdom och social oro.

ILO:s krishantering har från början byggt på tre huvudelement: (1) statligt stöd till dem som har förlorat arbete och utkomst, (2) offentlig arbetsförmedling med en konsultativ roll för facket och arbetsgivare, och (3) investeringar för att skapa nya och nyttiga arbeten. Offentliga medel skulle också mobilisera privata resurser för tillväxt och sysselsättning. De första direktörerna, Albert Thomas och Harold Butler, ansåg att industriländernas framtid var beroende av planering. Men de uppfattade styrning av ekonomin på ett så brett sätt, att till och med de fria kollektiva avtalsförhandlingarna föll under begreppet planering.

I januari 2019 publicerade Ryders kommission sin rapport. Den efterlyste ett nytt socialt kontrakt, som kunde åstadkomma investeringar inom tre områden: fler arbetstillfällen, människor och arbetets innehåll. Kommissionen accepterade att investeringar för att öka andelen anständigt arbete huvudsakligen ska göras av privata företag. De flesta företag är mikro-, små eller medelstora företag, som vanligen också är de som har störst problem med att garantera anständiga arbetsvillkor. För ILO är det ytterst viktigt att den privata verksamheten drivs av ekonomiskt och socialt hållbara företag, sustainable enterprises.

Kommissionen ansåg, att investeringar i människor innebär respekt för mänskliga rättigheter och lika möjligheter att verka i arbetslivet. Detta gäller särskilt utbildning, kunskaper, och en garanti för att alla unga kvinnor och män kan erbjudas arbete under anständiga villkor. Med andra ord, det som behövs är en allmän och reell ungdomsgaranti. Unga människor måste få en inträdesbiljett till de första jobben. Detta skall öppna vägen till en produktiv roll för individen och till att frustration, marginalisering och eventuell politisk extremism kan stävjas.

Det tredje området där investeringar bör göras gäller själva arbetet så att det är tryggt, meningsfullt och produktivt och ger arbetstagaren tillräcklig kontroll över sitt arbete. Arbetsprocesserna måste vara trygga både vad gäller arbetsmiljön och hela den yttre omgivningen. Det ekologiska perspektivet på nya jobb har blivit allt mer betydande. Det som behövs är en övergång till ”gröna jobb”.

Investeringar som bör göras i institutioner innebär inte att det behövs nya och stora byråkratier. Det anständiga arbetet kräver konsultation, informationsutväxling, gemensamma överläggningar med ledningen samt avtalsförhandlingar och social dialog. Investeringar skall alltså inte huvudsakligen göras i institutioner utan i människors kunskap. Hur arbetet ser ut och genomförs beror på förhållandena mellan arbetsgivare och arbetstagare, och på en balans mellan intressena hos olika grupper av arbetare.

Investeringar i arbetet betyder, att arbetet skall anpassas till människan och inte omvänt. Arbetet borde vara säkert och lönsamt, fritt från diskriminering, och styrt av klara regler som fastställs genom lag och förhandlingar. Att förhandla och konsultera kostar mycket mindre än konflikter i arbetslivet.

Allt detta borde bygga på ett socialt kontrakt, som innebär en garanti för anständigt arbete och solidaritet mellan alla grupper av arbetstagare samt mellan olika generationer. En sådan garanti baserar sig på internationell reglering av arbetslivet och ett trepartssamarbete som allt mer har blivit synonymt med social dialog.

Kommissionen underströk, att en universell arbetsgaranti skall täcka alla arbetstagare oavsett deras kontraktuella arrangemang eller övrig status i arbetslivet. Alla arbetstagare borde åtnjuta grundläggande rättigheter, en tillräcklig lön, begränsning av det maximala antalet arbetstimmar och skydd för hälsan under arbetet. Dessa rättigheter skapar ett minimiskydd som givetvis kan förbättras genom kollektiva förhandlingar. En god arbetsmiljö borde även godkännas som en grundläggande rättighet vid utförande av arbete.

Deklarationen om arbetets framtid, som antogs under ILO:s hundraårsjubileum i juni 2019, bygger på Löfvén-Ramaphosa kommissionens rapport och på de diskussioner som ägde rum under själva konferensen. Den innehåller ett flertal av kommissionens förslag och belyser dem i ett perspektiv som hundra år av arbete för social rättvisa inom ILO ger.

4 ILO:s deklARATIONER FRÅN ETT HISTORISKT PERSPEKTIV

Ursprungligen var ILO:s huvuduppgift att förhandla fram internationella regler för arbetslivet, d.v.s. konventioner och rekommendationer, som sedan lades till grund för nationell lagstiftning. Konventionerna blir rättsligt bindande genom ratificering, rekommendationerna ger riktlinjer för både lag och praxis. Under de senaste årtiondena har ILO utarbetat flera högtidliga deklARATIONER, som inte i sig uppställer normer, men vilka förklarar hur normerna och ILO:s konstitutionella principer för social rättvisa skall användas i en värld, som påverkas av globalisering och teknologiska förändringar.

Deklarationer, inklusive den som godkändes på konferensen 2019, har en särskild roll i ILO sedan deklARATIONEN som arbetskonferensen i Philadelphia antog år 1944.² Två deklARATIONER från globaliseringens tid är om grundläggande arbetsnormer (1998) och om social rättvisa och globalisering (2008). Tillsammans med en äldre deklARATION, som ILO:s styrelse antog 1977 om multinationella företag och socialpolitik, förklarar dessa instrument ILO:s principer och roll i samband med ändringar i de ekonomiska och sociala system som påverkar såväl sysselsättning som marknadernas beteende.

Den nya deklARATIONEN reviderar på inget sätt tidigare principer, som har utarbetats i ILO. När grundläggande principer omvärderas, står man alltid inför faran, att något faller bort eller blir försvagat. De senaste tre årtiondena av globalisering, privatisering och flexibilisering har väsentligt ökat denna fara.

2 Tapiola, Kari. The teeth of the ILO. The impact of the Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work. ILO. Geneva, 1999.

ILO har dock kunnat motstå försök att försvaga principer för föreningsfrihet, kollektiva avtalsförhandlingar, kampen mot tvångs- och barnarbete och mot diskriminering. Den nya deklarationen bekräftar stödet för grundläggande rättigheter i arbetslivet på trepartsnivå och utvidgar det till att gälla alla aspekter av anständigt arbete – Decent Work – d.v.s. sysselsättning, social säkerhet, arbetsmiljö och social dialog.

Deklarationer grundar sig på ILO:s konventioner och rekommendationer samt på politiska inriktningar som godkänts i trepartssamarbete. De bygger på ILO:s författning och på konventioner, trots att de sistnämnda inte är bindande i länder som inte har ratificerat dem. Särskilt fastställer deklarationerna vilka normer som gäller när ekonomin genomgår djupa förändringar. Vissa akademiker har kritiserat deklarationerna för att de är icke bindande eller sk. soft law. Kritiken skulle kunna vara förståelig om deklarationerna försvagar eller förhindrar genomförandet av grundläggande normer. Deklarationerna påvisar dock huvudsakligen hur redan existerande normer skall användas. Härigenom torde de i första hand förstärka tidigare existerande lag och praxis.

Deklarationer är inte soft law som kan användas för att kringgå bindande ILO-reglering. Till exempel deklarationen om multinationella företag och socialpolitik, som ILO:s styrelse godkände år 1977 och som har reviderats flera gånger, innehåller en förteckning av konventioner och rekommendationer som är relevanta för att förstå hur deklarationens riktlinjer skall tolkas.

När man talar om soft law är det skäl att komma ihåg, att så gott som varje del av arbetslagstiftningen vid en viss tidpunkt har varit icke bindande. Om man tar åtta-timmarsveckan som exempel, så var den länge ett politiskt krav innan den genomfördes som lag i många länder och sedan fastställdes i den första konventionen som ILO antog år 1919. Under en lång tid var det arbetskonferensen, som genom resolutioner sparkade igång ILO:s arbete för att utforma nya konventioner. Avgörande är alltså inte om olika bestämmelser är ”mjuka” eller ”hårda”. Det som är viktigt är att de inte strider mot rättigheter i arbetslivet utan i stället hjälper till att utveckla dem vidare.

ILO har också inrättat en tjänst för att understöda multinationella och andra företag med information om vad deklarationer förutsätter. Förhoppningsvis kan detta med tiden utvecklas till konsultationer, medling och hjälp i tvister mellan företag och personal. En procedur med formella klagomål angående enskilda företags uppförande är inte förenlig med ILO:s reguljära system för övervakning av normer, men både företag och fackliga organisationer kan komma överens om hur anständigt arbete skall respekteras.

Deklarationen om grundläggande principer och rättigheter i arbetslivet,³ som godkändes av ILO:s arbetskonferens år 1998, kodifierade en politisk enighet om att barnarbete bör elimineras, tvångsarbete (inklusive människohandel) avskaffas, alla former av diskriminering i arbetslivet avvärjas och lika lön betalas för likvärdigt arbete – och att arbetstagarna har en grundläggande rätt till organisering och kollektiva förhandlingar. Under enighet fastslog fredsförhandlingarna i Paris år 1919, att organisationsrätten också gäller för arbetsgivarna.⁴ Detta visade sig vara värdefullt då kommunistiska regimer inte ville godkänna de privata arbetsgivarnas rättigheter.

Ett annat belägg för att en frivillig deklaration kan påverka utvecklingen är den nästan fenomenala ökningen av ratificeringar av grundläggande konventioner efter det att deklarationen blev godkänd år 1998 – ökningen uppgår till över 90 procent. Likaledes ökade tekniskt bistånd för att främja respekt för grundrättigheter så att över hälften av ILO:s bistånd utgick i detta syfte vid sekelskiftet. Mycket av detta berodde på kampen mot barnarbete, ett område där ILO har åstadkommit betydande framgångar. Siffrorna på antalet arbetande barn i världen är alltjämt höga, men trenden har gått ned. Det är också viktigt, att ingen seriös politiker eller forskare längre kan använda ekonomiska eller kulturella argument för att försvara barnarbete.

Efter deklarationen i Philadelphia 1944 har ILO flera gånger hänvisat till regler som anses vara ”fundamentala”. Bland annat refererade generaldirektörerna David Morse och Wilfred Jenks speciellt till normer, som utgör ILO:s bidrag till grundläggande mänskliga rättigheter.⁵ Vid sidan av den ”korta lista”, som etablerades i mitten av 1990-talet, avsåg de också normer som gäller minimilön, en trygg arbetsmiljö och social säkerhet.

Den kommission som Somavia hade upprättat om den sociala dimensionen av globaliseringen presenterade år 2004 en omfattande analys av hur den nya marknaden påverkade arbetsliv och socialpolitik. Budskapet var enkelt: globaliseringen i sig var varken en negativ grundorsak eller en lösning på världens problem. Den innehöll både risker och möjligheter. I varje fall borde globaliseringen vara rättvis, och för att bli det, måste den basera sig på social rättvisa. Nationalstaterna kan inte ge upp sitt ansvar att kontrollera och styra ekonomisk politik och socialpolitik så, att full hänsyn kan tas till arbetslivets intressen och krav.

3 ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work. 86th Session of the International Labour Conference, Geneva, 1998

4 Författningen säger uttryckligen, att föreningsfriheten garanteras till både arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer. De flesta utkastena under den tiden talade enbart om arbetstagarnas rätt till organisering, men för att understryka viljan till en balans inkluderas också arbetsgivarna i meningen. Under det kalla krigets tid, när kommunistländerna ville ifrågasätta fri företagsamhet, tolkades begreppet fackliga rättigheter (*trade union rights*) så att den täckte också arbetsgivarna.

5 Prosperity for Welfare. Social Purpose in Economic Growth and Change. The ILO Contribution. Report of the Director-General to the 58th Session of the International Labour Conference, Geneva, 1973.

Denna uppgift utkristalliserade sig år 2008 i en deklaration, som visade hur olika element som syftar till anständigt arbete hörde ihop och var beroende av varandra.⁶ Som ett konkret resultat av denna deklaration granskar arbetskonferensen årligen ILO:s prioriteringar och program. Detta skall visa hur framgångsrikt organisationen, medlemsländerna och arbetsmarknadens parter genomför de gemensamt antagna programmen. Samtidigt skall en sådan analys peka på nya utmaningar och behov som växer fram, inklusive behovet av nya ILO-regler eller revidering av de som tidigare har antagits. Bland annat protokollet mot människohandel, som förhandlades fram år 2014 och utgör ett tillägg till konventionen No. 29 om tvångsarbete, var ett resultat av en sådan granskningsprocess.

5 Är alla bindande ILO-normer lika viktiga?

ILO har nu verkat i över tjugo år med den lista av grundläggande principer och rättigheter, som fastställdes 1998. Detta har flera gånger lett till frågan om det finns en hierarki där vissa normer är viktigare än andra. Betydelsen av alla de principer som fastställdes i författningen 1919, har dock inte förminskats, tvärtom. Vad som har ökat mest är förståelsen för, att dessa principer – som tillsammans ger en sammanfattning om vad anständigt arbete betyder – är beroende av varandra.

Vid ILO:s arbetskonferens år 2019 ansåg man att det nu var tid för en genomgång av vilka normer som egentligen skulle betraktas som grundläggande och vilka som är av teknisk natur och därmed på något sett ”svagare” eller mindre aktuella normer. Formellt är alla konventioner lika bindande när de har ratificerats och tagits in i nationell lagstifning. Men trots att normer om arbetsskydd, hälsa och social säkerhet innehåller universella principer, har de en glesare rapporteringsperiod än andra (vart 6:e år). Biståndsprojekt i syfte att främja deras genomförande har också en mer begränsad tillgång till extern finansiering.

ILO:s hundraårsdeklaration från juni 2019 såg på ILO:s framtid i ljuset av organisationens rötter. I den ursprungliga författningen, som var en del av fredsavtalet i Versailles 1919, fastställdes organisationens ändamål i nio punkter. Fackföreningarna hade inte kunnat förhindra kriget 1914 men ville påverka freden. Fackföreningsrörelsens krävde att ”klausuler för arbetstagarna”, som ursprungligen hade förts fram under det första världskriget, skulle inkluderas i fredsavtalet.

6 ILO: Declaration on Social Justice for a Fair Globalization. International Labour Conference, 97th Session, Geneva, 2008.

ILO:s konstitution från 1919 innehöll följande riktlinjer för den nya organisationen: 1. Arbetet är inte en vara eller handelsartikel. 2. Föreningsfrihet för alla lagliga ändamål för både arbetare och arbetsgivare. 3. Arbetstagaren skall få en lön som möjliggör en tillfredsställande levnadsstandard. 4. Arbetstiden skall vara högst åtta timmar om dagen och 48 timmar i veckan. 5. Arbetaren skall ha fritid minst 24 timmar i veckan, helst på söndagen. 6. Barnarbetet måste avskaffas och unga människor bör inte arbeta så att det förhindrar studier. 7. Kvinnor och män skall få samma lön för likvärdigt arbete. 8. Alla arbetare som lagligen vistas i ett land skall ha lika arbetsvillkor. 9. Varje land skall ha ett system för arbetstillsyn, inklusive kvinnliga yrkesinspektörer, för att bevaka genomförandet av gällande lagar och föreskrifter.⁷

Agendan för den nya internationella arbetsorganisationen utarbetades alltså av fackliga företrädare från alla krigsförande och neutrala länder samt politiker och forskare som strävade efter sociala reformer. Många av de, som ville ha social rättvisa och reformer, kom från arbetarrörelsen. Vid sidan av fackliga krav kämpade de för allmän rösträtt och parlamentarisk demokrati.

För några deltagare i fredsförhandlingarna var dessa principer det viktigaste resultatet, en labour charter som var agendan för fackföreningarnas nationella arbete.⁸ För andra, som eftersträvade regler som skulle vara bindande i alla länder, var dessa principer ett fundament för all internationell arbetslagstiftning, som ILO senare antagit genom trepartsförhandlingar. Detta har lett till 190 konventioner, 206 rekommendationer, 6 protokoll, uppförandekoder och andra dokument för att styra arbetsmarknaden och socialpolitiken.

Den första arbetskonferensen år 1919 inledde genomförandet av dessa principer med att godkänna internationella arbetskonventioner om arbetstid, sysselsättning och arbetslöshet, mödraskap, nattarbete för kvinnor och minimiålder för arbete. När ILO:s nyvalde direktör, den franske socialisten Albert Thomas, tog över sina uppgifter utnyttjade han material från fackliga möten i Leeds år 1916 och Bern år 1917 samt Artikel 427 i fredsavtalet från Versailles för sitt första program och sin budget.⁹

7 Artikel 427 i Versailles fredsavtalet. År 1946 ersattes denna artikel i ILO:s reviderade författning med deklarationen vid konferensen i Philadelphia år 1944.

8 De amerikanska fackföreningarnas (AFL) ordförande Samuel Gompers var också ordförande i arbetskommissionen för fredsförhandlingar i Paris år 1919. Han var mycket mindre intresserad av överstatlig lagstiftning än av politiska argument, som kunde användas för lobbying med den amerikanska kongressen. I Shotwell (op.cit.), p. 197, noterar Edward Phelan, att Gompers var öppet antagonistisk till arbetslagstiftning trots att hela idén om ILO var baserad på den.

9 Harold Butler: *Confident morning*. London, Faber and Faber, 1950, p. 173. Butler jämför Albert Thomas med en "teolog ur medelåldern" i sättet hur den använde författningens principer.

6 En modern konvention om mänskliga rättigheter

Deklarationen om arbetets framtid var inte det enda resultatet av ILO:s hundraårs-konferens 2019. En ny och viktig konvention godkändes, som behandlar våld och trakasserier i arbetslivet och en rekommendation, som kompletterar den.¹⁰ Rätten att att arbeta fri från våld, hot och trakasserier är numera erkänd som en mänsklig rättighet också under internationell ILO-reglering. De är den första nya konventionen på nästan tio år, efter antagandet av konventionen om hushållsarbete, Domestic Work, år 2011, vilket innebär, att ILO:s lagstiftningsmaskineri har kommit i gång igen.

Konventionen täcker både den privata och offentliga ekonomin samt formella och informella aktiviteter. Den gäller för alla som befinner sig på arbetsplatserna, inklusive resor till arbetet, fritidsaktiviteter för arbetarkollektiven och IT-jobb. Konventionen täcker således alla typer av arbete och arbetsvillkor – heltidsanställda, deltidanställda, temporära, tillfälliga arbetare, studerande, lärlingar, interner, frivilliga och jobbsökare. Dessutom gäller de nya normerna också arbetsledningen, direktörer och arbetsgivare. Syftet är inte enbart att ändra attityder utan att förändra hela arbetsplatskulturen.

Våld och trakasserier definieras av konventionen på ett omfattande sätt. Sexuella trakasserier beskrivs ofta som en form av könsbaserat våld. Konventionen definierar våld och trakasserier som ”oacceptabelt beteende och praxis som syftar till, leder till eller uppenbarligen kan leda till fysisk, psykologisk, sexuell eller ekonomisk skada”.

Våldet kan ta sig olika former som fysiskt obehag, grovt språkbruk, mobbing, sexuella trakasserier, hot, förföljelse o.s.v. Konventionen tar hänsyn till att många fall av hot och trakasserier drabbar människor genom informationsteknologin. Vissa grupper av arbetstagare är särskilt utsatta för våld och trakasserier: anställda inom hälsovård, transport, utbildning, hushållsarbete eller nattarbete inom isolerade områden.

Konventionen hänvisar också till den effekt som våld inom familjekretsen kan ha. Detta syftar till att belysa detta dolda eller försummade problem.

Konventionen förutsätter att lagstiftningen skall förplikta arbetsgivare till följande: tillsammans med arbetstagarnas representanter skall de genomföra en policy mot våld och trakasserier på arbetsplatserna; de skall ta hänsyn till hot om våld och trakasserier i samband med arbetarskydd; identifiera riskerna tillsammans med arbetstagarnas representanter; och ge full information till arbetstagare både om risker och om procedurer de skall följa om de blir utsatta för våld eller trakasserier.

10 Convention concerning the Elimination of Violence and Harassment in the World of Work, adopted by the 108th session of the International Labour Conference, Geneva, 2019.

Arbetstagarna har även rätt att avlägsna sig från arbetet, utan negativa konsekvenser, om de rimligen kan göra bedömningen, att liv eller hälsa är i fara i en situation där hot om våld föreligger. På motsvarande sätt bör aktuell tillsynsverksamhet kunna se till att arbetet omedelbart upphör då fortsatt arbete innefattar hot om våld och trakasserier.

Här är en del av det som är oacceptabelt och brottsligt som i sista hand bör behandlas av myndigheter och domstolar. Det förhåller sig här på samma sätt som med tvångsarbete, modernt slaveri, människohandel och de värsta formerna av barnarbete. Men i verkligheten sker mycket i det fördolda. Det finns en bred grå zon där kriminalisering och övervakning av lagar endast når toppen av isberget.

Varje land skall inom ramen för trepartsförhandlingar mellan myndigheter, fackföreningar och arbetsgivare identifiera de sektorer, yrken och arbetsformer som innebär en hög risk för våld och trakasserier. Denna bestämmelse innehåller ett särdrag som gäller för ILO-lagstiftning: arbetsmarknadens parter bör delta i det nationella genomförandet av konventionens regler och föreskrifter. Sådana trepartskonsultationer är redan gängse praxis då det gäller konventionerna om de värsta formerna av barnarbete, hushållsarbete och normer i den informella ekonomin.

Det finns ett växande behov av utredning och klargörande av det aktuella läget. Detta gäller inte enbart på arbetsplatserna utan i samhället i stort, inklusive i skolan, hemmet och den sociala omgivningen. I arbetslivet är det nödvändigt att granska vilka situationer som innebär hot om våld eller trakasserier så att både arbetsgivare och arbetstagare är medvetna om sina rättigheter och förpliktelser.

7 Framtida ILO-reglering

Samhällsutvecklingen, nya industriella och ekonomiska strukturer, och ny teknologi i samspel med arbetet betyder, att genomförandet av normerna i ökad utsträckning är beroende av det som sker vid enskilda arbetsplatser. Människor har mer utrymme än tidigare att både hantera arbetsprocessen och delta i den, men det behövs även mekanismer som garanterar rättvisa och jämställdhet. I den mån som sysselsättningen i framtiden är beroende av mikro- och små företag, behövs också procedurer som kan genomföra normer på denna nivå. Om det saknas en mekanism för normgenomförande på en nivå där minst hälften - och sannolikt mycket mer - av det framtida arbetet finns, har man ingen garanti för att detta arbete är anständigt.

Alla ändringar i arbetslivet kan inte följas upp genom detaljerad nationell lagstiftning och säkert inte genom att utfärda nya internationella instrument för alla nya former

av arbete. Det tar minst 6 – 8 år att utarbeta och godkänna en ny konvention. Om den fokuserar på ett alltför snävt område kan omständigheterna och arbetsprocesserna förändras så att konventionen är föråldrad redan när den slutligen träder i kraft.

Därför är det ytterst viktigt att trepartsförhandlingar och social dialog erkänns som ett centralt verktyg vid genomförandet av ILO:s regler. För att arbete och utkomst ska kunna garanteras behövs lösningar där både arbetsgivarnas organisationer och fackföreningrörelsen har en central roll. Vid sidan av ekonomiska och tekniska åtgärder behövs det modeller för arbetsgivarnas och arbetstagarnas representation, samarbete och social dialog.

Normer och arbetsrättslagstiftning får inte lämna några kategorier av arbetstagare utan skydd. De gällande normerna - med stöd av lag eller avtal - ska verkligen täcka alla som i en eller annan form deltar i arbetslivet. Detta krav uppfylls av konventionen mot våld och trakasserier i arbetslivet som godkändes på ILO:s hundraårskonferens år 2019.

ILO:s konventioner har ofta kritiserats för att vara för detaljerade och alltför mycket utformade med tanke på de organiserade arbetarna i industrin och för privata och offentliga tjänster. Men konventioner och rekommendationer gör ingen skillnad mellan organiserade och icke-organiserade arbetstagare. Grundläggande konventioner är riktade till alla, inklusive det stora antalet av människor som är sysselsatta i den informella ekonomin. När konventioner och rekommendationer i ökad grad förutser konsultationer och förhandlingar mellan arbetsgivare och arbetstagare, måste dessa räckta ut handen till grupper och individer, som ännu inte är organiserade.

På samma sätt som konventioner om mänskliga rättigheter (föreningsfrihet, kollektiva avtalsförhandlingar, barnarbete, tvångsarbete och diskriminering) täcker de moderna konventionerna alla som på ett eller annat sätt är med i arbetslivet eller skall komma in i den. De gäller både inom den formella och den informella ekonomin. Rättigheterna riktar sig även till människor som står utanför arbetslivet, t.ex. för att de har förlorat sitt arbete, ännu inte har kommit in i arbetslivet, strävar att komma tillbaka in i det eller bara utför ett konkret arbetsuppgift inom en given arbetsgemenskap.

När vi talar om framtidens arbete, får vi inte glömma att en stor del – en majoritet – av världens arbetstagare inte kan se fram emot en säker framtid med ett löfte om teknologisk framgång och nya och bättre arbetsmetoder. Arbetslivet, och våra samhällen allmänt taget, upplever i dag ett växande antal klyftor, som inte är mellan länderna utan inom dem.

Den informella sektorn sprider sig också med IT-arbete som i allt högre grad baserar sig på olika ”privata” engagemang av människor vilka inte kan kategoriseras som traditionella arbetstagare. De är underleverantörer – ibland svart arbetskraft - anställda med stöd av tillfälliga kontrakt. De kan även verka som individuella företagare. Det här gäller inte enbart moderna teknologi-orienterade aktiviteter. Sedan länge har det varit svårt att säga vilka av de som jobbar på en byggarbetsplats som är arbetstagare, underleverantörer eller mikroföretagare. Samma utveckling har ägt rum som en följd av privatiseringen och utspridningen av tjänster utanför den traditionella offentliga sektorn.

Det måste finnas ett sätt att hantera det s.k. Uber-fenomenet: situationer där det är oklart om arbetsuppgifterna genomförs av en arbetare mot lön eller av en enskild företagare. Rättstvister i flera länder har nyligen utgått från att chaufförer i detta nya system kan likställas med arbetstagare, och vissa former av facklig organisering har också kommit till stånd.¹¹ Men det är uppenbart, att en mer nyanserad förståelse behövs avseende skillnader i status och skydd mellan olika kategorier av människor som står sida vid sida i det moderna arbetslivet.

8 Trepartsmekanismens speciella styrka: avtal

Trepartssamarbetet är och förblir särskilt viktigt. Samarbetet är inte alls dött, och knappast är dess framtid ens allvarligt hotad. COVID-19 krisens verkningar på sysselsättningen år 2020 ledde till att man i många länder sökte samarbete med arbetsmarknadsparterna för att lindra krisens verkningar. Andra aktörer i arbetslivet såsom frivilliga medborgarorganisationer, initiativgrupper som för kampanjer för minimilöner eller vill främja rättigheterna för vissa kategorier av anställda har en viktig roll i samhällsdebatten och vid utformning av socialpolitiska mål. Det finns olika studiegrupper, forskningsinstitutioner, akademiker, arbetsjurister osv. Dessa har alltid funnits, och ett demokratiskt samhälle har behov av dem.

Tanken bakom ILO:s trepartssamarbete syftar till att kombinera två element, som ömsesidigt förstärkar varandra. I ett samhälle som respekterar social rättvisa behövs inte bara tydliga och starka normer utan även ett täckande och flexibelt system för genomförandet av dessa normer.

Internationella arbetskonventioner som förhandlas fram inom ILO fastställer både principer och procedurer som skall påverka lagstiftning och praxis i arbetslivet. Det normativa arbetet – normsättningen - producerar universella principer. De genomförs

11 Valerie di Stefano: The rise of the "just-in-time" workforce : On-demand work, crowdwork and labour protection in the "gig-economy". Conditions of work and employment series No. 71, ILO, Geneva, 2016.

via parlamentariska och juridiska tillämpningsmekanismer – men resultaten syns i förhandlingar och avtal mellan representativa parter och i samarbetet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Här bestäms det hur normerna skall tillämpas genom avtal som är rättsligt bindande tills de ersätts med nya överenskommelser. Bristande samarbete mellan parterna leder till att normerna inte respekteras.

Trepartssamarbetet var en väsentlig del av det europeiska återuppbyggandet efter andra världskriget. I de nya självständiga staterna infördes i samband med avkoloniseringen trepartsmekanismer för att mobilisera sociala krafter för ekonomisk och social utveckling. I den politiska debatten under det kalla kriget användes trepartssamarbetet i den politiska debatten för att försvara både de nationella företagens och fackföreningsrörelsens autonomi – något som inte alla regeringar uppskattade.

Ett starkt inflytande för arbetsgivar- och arbetstagarparterna har ofta lett till kritik för att detta resulterar i ”korporativism”. Kritiken har dock förbisett att de två grupperna ofta varit tvungna att finna en gemensam linje på grund av regeringarnas oförmåga att agera. Så var regelbundet fallet under det kalla krigets tid, då föreningsfriheten försvarades genom parternas samarbete. Ett senare exempel utgör förhandlingarna om deklarationen från år 1988, då de djupaste konflikterna fanns inom regeringsgruppen i ILO.

Varje metod för beslutsfattande möter kritik. Detta gäller särskilt för beslutsfattande som skall lösa tvister mellan intressen, som är både motsatta och legitima. ILO måste antagligen alltid leva med att arbetsgivare och arbetstagare antingen kritiserar för att ha för mycket inflytande över besluten eller att de inte vill ta ansvar och fullt spela ut sin roll.

Medborgarorganisationernas eller NGOs roll i ILO:s arbete och beslutfattande har varit föremål för mycken diskussion. Från ett historiskt perspektiv kan man konstatera, att det vid sidan av fackföreningsrörelsen fanns talrika organisationer av forskare, företagare och politiker som önskade etablera internationella regler för arbetslivet redan före det första världskriget. Den nationella socialpolitiken har alltid inspirerats av olika institutioner, föreningar och frivilliga intressegrupper. I ILO har den kooperativa rörelsen haft, och fortsätter att ha, en särskild roll i främjandet av den sociala företagsamheten.

Det finns en skillnad mellan ILO:s trepartssamarbete å ena sidan och samverkan mellan ekonomiska organisationer och medborgarorganisationer i andra internationella organisationer. Skillnaden gäller framförallt sättet för hur samarbetet har strukturerats.

Andra multilaterala organisationer - såsom den internationella organisationen för telekommunikation ITU och den växande immaterialrättsorganisationen WIPO - har sina egna kanaler till enheter som inte är beroende av staten. ITU, som under 1800-talet började att skapa normer för internationella kommunikation när kabel förenade världsdelar, hade behov av samarbete mellan de stora företagen inom denna sektor. UNESCO och WHO har mycket nära förbindelser till organisationer inom kultur- eller hälsosektorn. Det multilaterala systemet har alltid samarbetat med institutioner, intressegrupper, akademiska cirklar, aktivister från medborgarorganisationer och företagsvärlden.

Medverkan av fria medborgarorganisationer är inte heller någonting nytt i ILO:s normativa arbete. Delegationer av urbefolkningsgrupper, aktivister mot barnarbete och stöd för hembiträden har deltagit vid arbetskonferenser och följt de konkreta förhandlingarna om konventioner, som direkt påverkar dem. Detta har vanligen skett i samarbete med arbetstagargruppen.

Men det finns ett skäl till att de två parterna fulla deltagande – d.v.s. trepartssamarbete - förblir särskilt viktigt och aktuellt för ILO. Sociala och ekonomiska relationer mellan grupper och enskilda människor är den viktigaste infrastrukturen i en marknadsekonomi och ett demokratiskt samhälle, som tror på förhandlingar och kompromisser. De är också frågor som aldrig får en definitiv lösning. Människan och teknologin ändrar kontinuerligt parametrerna för ekonomisk aktivitet, och i arbetslivet möter man snabbast konsekvenserna av dessa förändringar.

ILO började med trepartssamarbetet på det internationella planet. När ILO mottog Nobels fredspris år 1969 påminde David Morse i sin föreläsning om att trepartssamarbetet knappt var känt på den nationella nivån när ILO kom till. Förpliktelsen att sända oavhängiga representanter från arbetsmarknadens parter till konferenser och andra möten ledde till att fackliga organisationer erkändes som förhandlingspartner också nationellt. ”Om koncepten kunde godkännas och användas i Genève, varför inte hemma?”¹²

9 ILO och ekonomin

Amerikanern James Shotwell, som spelade en central roll vid förhandlingarna om ILO:s grundande år 1919 och som blev en ledande krönikör under denna period, fastställde att namnet ”internationell arbetsorganisation” egentligen är vilseledande.

12 ILO and the social infrastructure of peace. Lecture on the occasion of the award of the Nobel Peace Prize by David A. Morse, Director-General of the International Labour Organization, Oslo, 11 December, 1969.

Det som upprättades var en ekonomisk organisation med uppgift att lösa problem inom arbetslivet.¹³

ILO har alltid placerat sig mellan det politiska och det tekniska fältet. Detta återspeglar den historiska verkligheten som arbetsmarknad och socialpolitik har spelat sedan den industriella revolutionen. Det finns två parallella sätt att förklara varför ILO grundades år 1919. Antingen var det för reglering av arbetstid och andra förhållanden i arbetslivet eller för att skapa ett demokratiskt alternativ till bolsjevismen.

Mänskliga rättigheter är mer omfattande än de kollektiva rättigheter som arbetsmarknaden och samhällenas regelbundna funktion kräver. Med ny teknologi och nya arbetsstrukturer och ledningsformer har den enskilda människans rättigheter både inom arbetskollektiven och gentemot dem blivit allt mer aktuella. Utvecklingen har medfört nya möjligheter, nya friheter men också nya former av beroende.

Sist och slutligen står vi inför frågan vem ekonomin egentligen ska tjäna. Om den skall tjäna alla människor? Hur kan den tjäna så många som möjligt och inte bara en styrande och odemokratisk elit? Människan måste kunna behärska nationella och internationella ekonomiska krafter, inte bara anpassa sig till och vara fullt beroende av dem.

För de flesta av oss definierar arbetet vårt liv och våra möjligheter. Det sätter gränser för tillfredsställelse av våra förväntningar både privat och yrkesmässigt. Arbetet är samtidigt den mest effektiva vägen att komma ut ur fattigdom på ett hållbart sätt.

Möjligtvis är den fulla sysselsättningen till sist ett realistisk ideal, som skulle kräva ett mer perfekt system för att förena behov och önskemål hos arbetstagare och ekonomi än vad ett demokratiskt samhälle kan erbjuda. Men andra system är knappast överlägsna. Här gäller vad Winston Churchill sade om demokratin: den är det sämsta systemet bortsett från alla andra.

Det är möjligt att sysselsätta hela den arbetsföra befolkningen, men priset är den individuella friheten. Kommunistiska och andra odemokratiska system har visat, att centraliserat styre inte leder till produktivt och tillfredställande arbete. Inte heller kan man i dagens samhälle förvänta sig att arbetstagarna blir kvar i sina yrken genom hela arbetslivet. Man skall förbereda sig för att byta jobb flera gånger under det aktiva arbetslivet. Full sysselsättning betyder att alla har en reell möjlighet till ett fritt valt jobb.

13 James T. Shotwell (ed.): The Origins of the International Labour Organization. Volume one. History. Columbia University Press, 1934. p.

Behovet av en integrerad sysselsättnings- och utbildningspolitik har ökat allt mer. Arbetslivet kräver att man har de nödvändiga kunskaperna både om arbetets innehåll och sättet att arbeta. Med en snabb teknologisk utveckling ökar problemet med att få tillräckligt antal arbetare för vissa yrken samtidigt som arbetslösheten är jämförelsevis hög. Man kan lika väl ha brist på manuella arbetare som på högutbildade tekniker. I tillägg till en viss grundnivå av kompetenser behövs också vuxenutbildning, omskolning, kurser för anpassning av kunskaper och kombinationer av arbete och utbildning. I den offentliga sektorn och den offentliga och privata tjänstesektorn har arbetstagarna rutinmässigt dagar för utbildning och utveckling av personlig kompetens.

10 Offentliga och privata insatser

En av de ömtåligaste frågorna inom ILO om utvecklingen av ekonomisk och industriell politik har alltid varit i vilken utsträckning staten borde styra ekonomin. Detta gällde bl.a. villkor för investeringar i infrastruktur och stöd till företag, som spelade en viktig roll i återhämtningen efter 30-talets depression. Harold Butler konstaterade, att den privata sektorn inte motsatte sig utan rentav krävde statens ingripande då stöd till företagen kunde stimulera ekonomisk aktivitet och sysselsättning.¹⁴

Den västeuropeiska tillväxtmodellen efter det andra världskriget bestod av både offentliga och privata insatser, vilket förväntades vara en modell för framtiden. Vissa analytiker tänkte sig, att de bästa elementen från både kapitalism och socialism möjligtvis kunde leda till någon slags konvergens mellan de två systemen, som annars tävlade med varandra.

Idén om en konvergens – en ”tredje väg” mellan marknadsekonomin och kommunismen – var dock för mycket för båda systemen. Under 1980-talet tog den västliga ekonomin en tydlig vändning tillbaka mot sina rötter i den fria marknaden. Epoken karakteriserades av Margaret Thatcher och Ronald Reagan i väst. Europeiska kommissionens president Jacques Delors försökte bromsa rusningen mot marknaden och lyckades med att få den sociala dialogen inskriven i den Europeiska gemenskapens grundfördrag. Den sociala dialogen var det politiska priset som måste betalas för etableringen av den nya europeiska interna marknaden.

Det som Reagan och Thatcher gjorde i väst skapades av Lech Walesa och Mikhail Gorbatsjev i öst. Det socialistiska systemet behövde djupare reformer än vad åtskilliga ”kapitalistiska” experiment kunde åstadkomma. När det kalla kriget var över, skedde konvergens nästan uteslutande på marknadskrafternas villkor, ofta i extrema former.

14 ILO: Report of the Director to the 18th Session of the International Labour Conference, Geneva, 1934.

Till vänster om socialdemokratin fanns det inte utrymme för en marknadssocialism.

Den liberala marknadsekonomin har etablerat sig, kapplöpningen mellan kapitalismen och kommunismen är borta. De senaste 30 åren har olika kriser och anpassningar passerat, men det är den privata ekonomin och företagsamheten som numera får skapa både tillväxt och sysselsättning. Revolutionära och statsledda modeller har avvisats; den gradvisa frivilliga evolutionen har accepterats. Tillsammans med denna ändring blev frågan om förhållandet till den privata sektorn aktuell igen.

En stor del av denna utveckling grundade sig fortfarande på ILO:s normer. Det sociala elementet hade blivit en del av marknadens dynamik; det handlade inte mera enbart om humanitär hjälp eller passiv utdelning av medel. Samhällena hade investerat i socialpolitik och i arbetsmarknaden. Som Shotwell förutspådde har detta också avslöjat ILO:s sanna karaktär: en ekonomisk-politisk organisation för lösning av problem i arbetslivet.

En annan relevant dimension är sysselsättningsstrukturen som helhet. Vi har till en viss mån underskattat antalet egenanställda (self-employed) och arbetare i mikro-, små och medelstora företag globalt. Enligt senaste beräkningar inom ILO hör 70 % av den arbetande befolkningen till denna kategori. I länder med låga inkomstnivåer är i genomsnitt upp till 80 % av den aktiva arbetande befolkningen i denna kategori. I de fattigaste länderna finns det knappast företag med mer än 50 anställda. Andelen av världens arbetskraft i den informella ekonomin är 62 %.¹⁵

I början av 1990-talet inledde de nordiska arbetsgivarerna en debatt om nyttan av ILO efter att den ”gemensamma fienden”, kommunismen, hade kollapsat och marknadsekonomin för första gången under ILO:s historia framstod som det enda alternativet. Den dåvarande VD:n vid den Svenska Arbetsgivarförbundet SAF, Ulf Laurin, skrev till ILO:s generaldirektör Michel Hansenne och ställde frågan vad de enskilda företagen fick ut av ILO? Vilken var trepartsorganisationens affärsmodell i en global marknadsekonomi?

Numera kan man ganska entydigt svara på denna fråga. Under de senaste tre årtiondena har den internationella arbetsbyrån utvecklat aktiviteter för företagsamhet på ett omfattande sätt. Till exempel har många av ILO:s program runtom i världen för att genomföra 1998 deklARATION om grundläggande principer och rättigheter i arbetslivet innehållit aktiviteter för att främja produktivitet, skapandet av företag och kvinnlig

15 ILO: Small matters. Global evidence of the contribution to employment by the self-employed, micro-enterprises and SMEs. Geneva, 2019.

företagsamhet. Många program i samband med krig och väpnad konflikt eller naturliga katastrofer, såsom tsunamin i Indonesien i 2004, består också till väsentlig del av skapandet av företag och utbildning till såväl arbetare som företagare.

Med begreppet ”hållbara företag” – sustainable enterprises – har ILO vidareutvecklat sin syn på sysselsättningspolitik. Konklusionerna från arbetskonferensen 2007 erkände deras ”legitima strävan till vinster” som skall kombineras med behov av utveckling, anständigt arbete, mänsklig värdighet och en hållbar miljö. Vidare noterade konferensen, att socialt ansvariga företag bör respektera social dialog och goda arbetsförhållanden.

Den allmänna översiktsstudien (General Survey) om normer för sysselsättning, som expertkommittén publicerade inför arbetskonferensen 2020 (som uppskötts med ett år p.g.a. coronaviruset) erkänner uttryckligen, att det är företagen som först och främst står för skapandet av arbetsplatser.¹⁶ Detta gäller i synnerhet små och medelstora företag, vars arbetsförhållanden inte alltid är tillfredsställande. Expertkommittéen påminner dock om att sysselsättningspolitiken måste vara föremål för en konstruktiv social dialog.

Deklarationen, som antogs av arbetskonferensen i juni 2019, erkänner också betydelsen av hållbara företag för sysselsättning, innovation och anständigt arbete. Deklarationen ”stöder den privata sektorns roll som den huvudsakliga källan för ekonomisk tillväxt och sysselsättning genom att utveckla en enabling environment för företagsamhet och hållbara företag, i synnerhet mikro-, små och medelstora företag och kooperativ och den sociala och solidariska ekonomin med syftet att få till stånd anständigt arbete, produktiv sysselsättning och förbättrade arbetsförhållanden för alla”.¹⁷

Den här utvecklingen får inte ses som enbart en retorisk ändring i språkbruket inom ILO. Den följer en logik, som kommer från trepartssystemet och skrevs in i ILO:s första konventioner. I detta fall var det konvention No. 2 om arbetslöshet, som redan år 1919 förutsåg deltagandet av arbetsgivare och arbetstagare i tillsynen av arbetsförmedlingen. Konventionen innehöll tre grundläggande medel för att kämpa mot arbetslöshet: social försäkring, arbetsförmedling och användandet av offentliga medel för sysselsättningen. Alla var viktiga när 1930-talets djupa sysselsättningskris skulle

16 Promoting employment and decent work in a changing landscape. Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (Articles 19 and 35 of the Constitution), International Labour Conference, 109th Session, 2020.

17 Resolution on the ILO Centenary Declaration for the Future of Work, International Labour Conference, 108th Session, 2019.

övertinnas. Såsom praktiken visade i både USA (under Franklin D. Roosevelts New Deal) och Europa, inklusive Sverige, lyckades offentliga investeringar öka sysselsättningen på ett hållbart sätt när de kunde mobilisera privat kapital och företagsamhet.

Trepartssamarbetet spred sig till den nationella nivån efter det andra världskriget som en följd av en mer eller mindre tydlig tyst överenskommelse – en deal. Revolutionära tider var i stort sett över, och det reformistiska facket godkände den privata företagsamhetens roll. Men motkravet var då, som också redan år 1919, att det oavhängiga fackets rättigheter godkändes. Kollektiva avtalsförhandlingar blev så småningom normen för det dagliga arbetslivet. Denna deal baserade sig på trepartssamarbete och social dialog.

En av de stora utmaningar som Albert Thomas stod inför år 1920 var att få fackföreningsrörelsens, den svagare partens, roll och rättigheter allmänt godkända och erkända. Samarbetet mellan fack och arbetsgivare bidrog väsentligen till återuppbygandet och till upprättandet av välfärdsstaten. Men från och med 1980-talet inleddes en omvärdering av marknaden och avtalsmodellen. Denna drevs först av teknologin och sedan av det kommunistiska systemets sammanbrott. Med de ekonomiska förändringar som följde har den privata sektorns värde godkänts minst på ett motsvarande sätt som fackföreningsrörelsens under ILO:s första två årtionden.

Det ser dock ut som om ILO har besvarat Ulf Laurins utmaning från början av 1990-talet. Ekonomin och samhällslivet är inget nollsummespel. Erkännandet av den privata företagsamhetens roll förutsatte inte att man måste nedvärdera fackföreningsrörelsens roll. Genom sina hundra år har ILO försökt att upprätthålla en balans mellan arbetsgivare och arbetstagare. Resultatet har blivit kompromisser, men de har varit förmånliga för båda grupperna. Framförallt erkändes de båda gruppernas frihet, legitima intressen och betydelsen av samarbete.

Visst är det ofta så, att den som seglar i medvind ställer höga krav och vill vinna allt. Kommunistiska och andra totalitära system ville ha både facket och näringslivet under kontroll. Under perioden då marknadskrafterna har upplevt en renessans har många företagare och politiker, som står dem nära, velat ha en radikalt mindre roll för staten. Men när man har hamnat i kriser har marknaden själv velat få hjälp från staten. Såsom Harold Butler skrev år 1934, under kristider kritiserades staten inte för inblandning – då krävdes statlig hjälp.

11 ILO och det multilaterala systemet

ILO har med växlande framgång försvarat sin roll som den första moderna multilaterala organisationen. Den har en politisk och en teknisk dimension, ungefär på samma sätt som arbetslösheten kräver både politiska lösningar och tekniska åtgärder. Beslut som fattas av regeringar och arbetsmarknadens parter har sina rötter i reella problem, som arbetare med sina familjer och företagare omedelbart känner till. Dessa bekymmer har en väsentlig politisk dimension, som regeringar är tvungna att ta hänsyn till.

ILO har varit banbrytare på många sätt. Detta gäller också för internationell möteteknik. Under 1920-talet, när diplomaterna för det mesta talade franska, introducerade ILO simultantolkningen, utan vilken trepartskommunikation och samarbete inte skulle ha varit möjligt.

David Morse karakteriserade år 1968 ILO som ”det mest effektiva verktyget som hittills har konstruerats för att granska och rätta till sociala och ekonomiska konsekvenser av den sociala disintegrationen, som är ett direkt hot mot världsfreden.”¹⁸

ILO har alltid hävdat, att den är en aktör bland andra i ekonomisk politik. Fråga har inte varit om en bristande organisatorisk ambition utan om ett enkelt faktum, som redan de första arbetskonventionerna visade. En sysselsättningskris har politiska och samhällseliga återverkningar. Den kan inte lösas enbart med arbetsmarknadspolitiska medel. Den kräver breda ekonomiska, finansiella och sociala insatser. Detta är en röd tråd som återfinns genom ILO:s hela historia.

Ibland upprepar historien sig i överraskande detaljer. Edward Phelan berättar om hur Albert Thomas år 1922 försökte få den brittiska statsministern Lloyd George att godkänna ILO:s deltagande på den ekonomiska konferensen i Genua men utan resultat. Den italienska och franska regeringen ordnade dock en inbjudan till ILO.¹⁹

Då den nyligen etablerade G20 gruppen nästan nittio år senare hade sitt andra reguljära toppmöte i London år 2009 uppstod frågan om ILO:s deltagande igen.²⁰ Statsminister

18 David Morse: *The Origin and Evolution of the I.L.O. and its Role in the World Community*, Cornell University, Ithaca, New York, 1969.

19 Edward Phelan and the ILO. *The life and views of an international social actor*. ILO, Geneva, 2009, p. 212.

20 Gruppen består av ledarna för USA, Kina, Ryska Federationen, Tyskland, Japan, Storbritannien, Frankrike, Italien, Kanada, Sydkorea, Turkiet, Sydafrika, Indien, Australien, Saudi Arabien, Brasilien, Argentina, Mexico, Indonesien och Europeiska Unionen. FN, IMF, Världsbanken, WTO, OECD och ILO deltar i mötena. G20 har bland annat haft sammanträden med arbets- och socialministrar, och den har också konsultationer med internationella fackliga organisationer och arbetsgivarna.

Gordon Brown skickade sin FN-minister Mark Malloch Brown till Genève för att offentligt förklara varför ILO inte tillhörde kategorin av organisationer som kunde delta på den högsta nivån.²¹ ILO var inte närvarande i London, men därefter såg Italien, Frankrike och USAs president Barack Obama till, att ILO har deltagit vid alla senare möten. Den tyska förbundskanslern Angela Merkel hade redan med början från år 2007 inbjudit ledarna för Världsbanken, IMF, WTO, OECD och ILO till gemensamma överläggningar om den globaliserade världsekonomin.

När FN antog sina första målsättningar för det nya årtusendet var det något som fattades: sysselsättning. Begreppet ”anständigt arbete” hade ännu inte införts i det allmänna multilaterala språkbruket. Läget rättades till år 2015 med etablering av listan av hållbara utvecklingsmål – Sustainable Development Goals – där målsättning Nr. 8 uttryckligen handlar om Decent Work, med ILO som den huvudsakligen ansvariga institutionen.

År 2009 hade den internationella finanskrisen lett till växande arbetslöshet och konkurser för stora, mellanstora och små företag i flera länder. Krisen påverkade hela världsekonomin och var den allvarigaste sedan depressionen på 1930-talet. ILO förväntades behandla åtgärder mot krisen på ett toppmöte under arbetskonferensen, som flera statsöverhuvud deltog i. Prognoserna visade, att man stod inför sex till åtta år av djup kris om inte regeringar, arbetsgivare, fackföreningrörelsen och internationella organisationer lyckades med att finna gemensamma lösningar.²² Resultatet blev en ”global pakt om sysselsättning”, Global Jobs Pact, som godkändes enhälligt av alla delegater på konferensen.

Att genomföra beslut blev dock svårare. I en del länder fungerade trepartssamarbetet, och där fanns det mindre behov för ILO:s goda råd. I länder där samarbetet spelade en mindre roll, eller ingen som helst reell roll, var inte heller ILO:s instruktioner särskilt välkomna. Men som vi har sett, var ett av resultaten att ILO därefter har deltagit i alla G20 gruppens möten. När G20s arbets- och socialministrar hade en överläggning per video om COVID-19 i april 2020 begärde de att ILO och OECD särskilt skulle följa krisens sysselsättningseffekter.

Albert Thomas, som under hela sin period som direktör försökte att få det internationella samfundet att agera tillsammans mot massarbetslöshet, var tvungen att erkänna i vad som blev hans sista rapport år 1932 att sammankallandet av kommittéer och möten

21 ILO News: Lord Mark Malloch Brown, UK Minister for the United Nations discussing preparations for the London Summit on Stability, Growth and Jobs. Geneva 2.3.2009. www.ilo.org.

22 Tackling the Global Jobs Crisis. Recovery through Decent Work Politics. Report of the Director-General to the 97th Session of the International Labour Conference, Geneva, 2009.

var ”den enda metoden som tillsvidare hade utvecklats för det nödvändiga samarbetet mellan sakkunniga, tekniker och politiker”.²³ Direktörens enda råd var, att man inte får ge upp utan måste arbeta vidare.

12 Epilog: ILO under kristider

I boken som utgavs under jubileumsåret skriver Daniel Maul sammanfattningsvis, att ILO har alltid varit en organisation för svåra tider.²⁴ Den har överlevt när andra har försvunnit, och den har lyckats bevara trepartssystemet även om starka krafter utanför och inom organisationen ville förneka den på grund av att den byggde på parternas självständighet. Från att ha haft en liten kärna av omkring 40 medlemsländer, som till en stor del förvaltade det imperialistiska världssystemet, har ILO utvecklats till en universell organisation med 187 medlemsländer.

Frågan gäller inte längre om man skall ha en öppen marknadsekonomi utan hur den skall kunna tillfredställa alla intressen i ett demokratiskt, jämlikt samhälle.

Det som ILO står för erkänns i dag åtminstone i princip över hela jordklotet inom ramen för den världsordning, som globaliseringen och bortfallet av ideologiska motsättningar har skapat.

De mest effektiva verktyg, som ILO har utvecklat, är internationella regler för arbetslivet och systemet med att genomföra och övervaka dem. För att bli verklighet, måste detta system i likhet med allt arbete inom ILO, basera sig på samarbete mellan statsmakten och representativa arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer. Förstärkandet av arbetsmarknads- och sociala myndigheter och institutioner, arbetsgivarnas organisationer, fackföreningsrörelsen och samverkan dem emellan är och förblir en av ILO:s huvuduppgifter.

I en krissituation borde arbetsnormerna ge vägledning om vad som är nödvändigt för att kontrollera och övervinna krisen. Men kriser, som har ändrat parameterna för hur samhällena fungerar, kräver åtgärder som inte enbart betyder en återetablering av tidigare status quo. Oftast måste man utveckla nya åtgärder för att krisen inte ska upprepa sig. Läget efter krisen måste vara tryggare än före den.

Kristider påkallar extraordinära åtgärder, och alltid kan man inte fullt ut respektera alla bestämmelser av normer eller kontrakt som har slutits tidigare. Detta är emellertid inget

23 Report of the Director. International Labour Conference, 16th Session, Geneva, 1932.

24 Daniel Maul: The International Labour Organization. 100 years of Global Social Policy. De Gruyter, 2019, p. 276.

argument för att ha ”krisnormer” för svåra tider. De skulle snart betyda mindre trygghet för arbetslivets parter.²⁵ I stället bör procedurer för nödsituationer bestämmas genom förhandlingar mellan myndigheterna, arbetsgivare och fackföreningrörelsen.

För ILO har begreppet kris nästan uteslutande inneburit ett problem med sysselsättningen på en internationell nivå. Detta var profilen för kriserna under 1920- och 1930-talet. De tre huvudlinjerna för att övervinna en sysselsättningskris sammanfattades redan 1919 i konvention (nr. 2) om arbetslöshet: finansiellt stöd till arbetslösa; arbetsförmedling och aktiv arbetsmarknadspolitik; och skapandet av offentliga arbeten, som har utvecklats till ett system av stöd till åtgärder som är nyttiga för ekonomin (t.ex. investeringar i infrastruktur) och som kan mobilisera andra investeringar.

Denna modell visade vägen ut ur depressionen under 1930-talet och, tillsammans med trepartssamarbetet, tjänade den också som grunden till både återuppbyggnaden och utvecklingen av välfärdssamhällena i de västliga länderna. Den kunde också ha tagits i bättre bruk i de länder, som blev självständiga i samband med avkoloniseringen, om mera investeringar hade kunnat göras i den sociala och institutionella strukturen.

Under det kalla krigets tid fanns det ingen konsensus mellan olika grupper av länder eller arbetsgivare och fackföreningrörelsen om principer för den ekonomiska utvecklingen. Men även om tvister om själva systemen inte kunde lösas, fanns det taktiska allianser – bland annat mellan arbetsgivare, den fria fackföreningsrörelsen och vissa regeringsgrupper – som möjliggjorde, att ILO utvecklade internationella regler för arbetslivet. Detta lyckades i en sådan utsträckning, att nästan alla länders arbetslagstiftning och praxis i dag huvudsakligen följer ILO:s normer, oberoende om ratificering har skett av konventionerna. Efter år 1998 existerar en stark global konsensus om principerna för åtminstone de fundamentala internationella arbetsnormerna.

En sådan samsyn gäller också den privata företagsamhetens roll för sysselsättningen. När man ser på ILO:s program och budget i dag, kan man inte påstå att ILO präglas enbart av ett arbetstagarperspektiv. I många utvecklings- och övergångsländer har programmen för grundläggande rättigheter genomförts med tonvikt på produktivitet, skapandet av nya företag och dialog. Företagsamhet, i synnerhet den som bedrivs av kvinnor, är ett viktigt medel för att höja sysselsättningsnivån och främja den ekonomiska utvecklingen i många världsdelar, och inte minst i Afrika.

25 Vissa normer innehåller möjligheten, att ha en övergångsperiod innan de träder fullt i kraft. T.ex. Myanmar försökte använda det som argument för användandet av tvångsarbete då militären fortsatte att använda tvångsarbete under 50 år efter ratificeringen av konvention No. 29 om tvångsarbete.

Det som ligger i bakgrunden är en deal som egentligen härstammar från filosofin för själva trepartssamarbetet. Denna deal utvecklades under årtiondena efter det andra världskriget, då det privata näringslivet, staterna och fackföreningsrörelsen hade såväl ekonomiska som politiska samarbetsintressen. Men den har också varit utgångspunkten för strävan att globaliseringen ska vara rättvis. Det är en ”Decent Work deal”. Trots att statens roll i ekonomin egentligen aldrig försvann, ökade den teknologiska förändringen marknadskrafternas krav på mer utrymme för att verka. Det sätt multinationella företag spred sig runt världen var ett första tecken på ändrade maktförhållanden under 1970-talet.

En annan faktor var den nya informations- och kommunikationsteknologin, som gjorde det möjligt att i realtid kontrollera produktion och aktiviteter överallt i världen, men som också i stor utsträckning slog sönder traditionella strukturer på arbetsmarknaderna. Dessa strukturer hade upprätthållit relationerna mellan ledningen och de anställda i arbetslivet.

Efter att statsledda planeekonomiska system hade kollapsat blev det inte bara aktuellt utan t.o.m. nödvändigt att ge utrymme och stöd till nya privata former av företagsamhet. Detta återspeglade sig också i ILO:s projektverksamhet. Fackföreningsrörelsen kunde knappast göra något annat än acceptera en mer framträdande roll för arbetsgivare och den privata sektorn även inom sysselsättningspolitiken. Den deal som lade grunden för en integrerad ekonomisk och socialpolitik hade i varje fall godkänt den privata sektorns roll i arbetsmarknadspolitik.

Men i ljuset av debatten om handels- och arbetsnormer innebär denna deal uttryckligen att arbetsgivarna och regeringarna också skall respektera arbetstagarnas grundläggande rättigheter, i synnerhet rätten till organisering och kollektiva förhandlingar. Detta förutsätter, att viktiga beslut fattas och genomförs inom ramen för en social dialog. Om någon utgick från att denna deal huvudsakligen gällde utvecklingsländer, hade man bortsett från globaliseringens effekter genom multinationella företag med underleverantörer och internationella produktionskedjor.

Der är dags att fråga om denna deal alltså respekteras? Har den blivit liturgi och fromma önskemål? Ser man alltså värdet av ett balanserat samhälle med ansvariga sociala parter och en stat med en social ambition som ger stöd till både näringsliv och arbetstagare? Eller har det sociala kontraktet, som denna deal betyder, brutits såsom man i synnerhet har hävdats från fackföreningsrörelsens sida? Under loppet av hundra år har alla parter – regeringar, arbetsgivare, facket – haft mycket nytta av ILO. Den har spelat en roll i att facket har erkänts som en ansvarig partner i samhällspolitik. Och facket har erkänt, att världen i dag måste stödja privata initiativ och investeringar för sysselsättning.

När detta skrivs är världen drabbad av en kris, som den ännu inte har upplevt. Den här gången har en epidemi, COVID-19, påverkat sysselsättning och inkomster för ett rekordstort antal människor över hela världen. Staten och myndigheterna i demokratiska länder har varit tvungna att ingripa på ett utomordentligt grundligt sätt i arbetslivet. I många länder, men inte överallt, har krisen lett till förhandlingar och avtal mellan arbetsgivare och facket om preliminära krisåtgärder. Då är utmaningen att fortsätta dialog och samarbete under den långa tid, som genomförandet av överenskommelserna kommer att ta. I andra länder har regeringarna inte velat använda den sociala dialogens metod för att hantera krisen.

En grundläggande fråga är, kan vi komma tillbaka till den deal som åtminstone i princip har funnits mellan stöd och främjande av investeringar för återbyggande å ena sidan och till social dialog och arbetstagarnas rätt att organisera sig och förhandla å andra sidan? COVID-19 krisen kommer att gå över, men det finns inget skäl att tro, att något liknande inte kommer att upprepa sig. Det är fallet i synnerhet om man uppfattar COVID-19 som den första globala miljökrisen, vilket den de facto är. Studier, som har publicerats under krisen har bl.a. antytt, att det även i Europa finns ett direkt samband mellan höga nivåer på antalet dödsfall förorsakade av coronavirusen och dålig luftkvalitet.²⁶ Analyser av dödsfall globalt visar hur denna virus hårdast har drabbat de arbetstagare som har de sämsta arbets- och levnadsförhållandena.

FNs sociala toppmöte i Köpenhamn i mars 1995 behandlade också epidemier i det handlingsprogram, som de närvarande 177 statsöverhuvudena och statsministrarna godkände. Den noterade, att smittsamma sjukdomar ”konstituerar ett allvarligt hälso-problem i alla länder och är en viktig orsak för global dödlighet; i många fall ökar deras antal. Dessa sjukdomar är ett hinder för social utveckling och ofta förorsakar de fattigdom och social uteslutning. Åtgärder mot och kontroll av dessa sjukdomar (- - -) måste ges den högsta prioriteten.”²⁷ Den gången i Köpenhamn tänkte man på malaria, tuberkulos och HIV/AIDS, men SARS, H1N1, Zika, Ebola och COVID-19 är alla fenomen som kommit senare. Vi har blivit varnade.

En global tid kräver globala lösningar. ILO är en av de viktigaste garanterna för att globaliseringen kan ha en social dimension och upprätthålla balans och stabilitet i arbetslivet. Detta har varit ILO:s huvuduppdrag under hundra års tid. Som både historien och det aktuella läget i världen visar, har vi tillräckligt arbete för åtminstone ett andra sekel.

26 Yaron Ogen: Addressing nitrogen dioxide (NO₂) levels as a contributing factor to coronavirus (COVID-19) fatality. *The Science of the Total Environment*. 2020 Jul 15; 726: 138605. Published online 2020 Apr 11.

27 United Nations. Report of the World Summit for Social Development. Programme of Action, paragraph 22. Copenhagen, 6 – 12 mars, 1995. New York 1996.