

Nr 42

Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med anhållan om riksdagens yttrande angående vissa av Internationella arbetsorganisationens allmänna konferens år 1964 vid dess fyrtioåttonde sammanträde fattade beslut.

Genom en den 11 februari 1965 dagtecknad proposition, nr 51, vilken hänvisats till lagutskott och behandlats av andra lagutskottet, har Kungl. Maj:t, under åberopande av bilagt utdrag av statsrådsprotokollet över socialärenden, anhållit om riksdagens yttrande angående följande i nämnda protokoll omförmälda, av Internationella arbetsorganisationens (ILO) allmänna konferens år 1964 vid dess fyrtioåttonde sammanträde antagna instrument, nämligen

- 1) konvention (nr 120) angående *hygien inom handels- och kontorsverksamhet*,
- 2) rekommendation (nr 120) i samma ämne,
- 3) konvention (nr 121) angående *förmåner vid yrkesskada*,
- 4) rekommendation (nr 121) i samma ämne,
- 5) konvention (nr 122) angående *sysselsättningspolitik*,
- 6) rekommendation (nr 122) i samma ämne,
- 7) *upphävande av art. 35 i ILO:s stadga* avseende tillämpning av konventioner på icke självstyrande områden (Akt nr 1),
- 8) *ändring i ILO:s stadga* i syfte att möjliggöra för Internationella arbetskonferensen att från deltagande i konferensen suspendera medlem, som av FN befunnits framhärda i att föra en uppenbart rasdiskriminerande politik, t. ex. apartheid (Akt nr 2),
- 9) *ändring i ILO:s stadga* i syfte att möjliggöra uteslutning av eller suspension från medlemskap av varje medlem i ILO, som uteslutits eller suspenderats från medlemskap i FN (Akt nr 3).

Texterna på engelska och svenska till dessa internationella instrument ha såsom bilagor (bilagorna 1—9) fogats till propositionen. Beträffande dessa texter får utskottet hänvisa till nämnda bilagor. Redogörelser för remissyttrandet återfinns i propositionen.

I propositionen föreslås att riksdagen skall

- 1) godkänna att Sverige ansluter sig till konventionerna (nr 120) angående hygien inom handels- och kontorsverksamhet och (nr 122) angående

sysselsättningspolitik samt till akterna (nr 1) och (nr 3) angående ändringar i Internationella arbetsorganisationens stadga,

2) besluta att

a) konventionen (nr 121) angående förmåner vid yrkesskada ej skall för närvarande föranleda någon åtgärd,

b) akt (nr 2) angående ändring i Internationella arbetsorganisationens stadga ej skall ratificeras av Sverige.

I propositionen anföres vidare att konventionen nr 121 tillika med den därtill anslutna rekommendationen nr 121 bör överlämnas till yrkesskadeutredningen. Av de båda återstående rekommendationerna anses nr 120 ej påkalla någon åtgärd, under det att nr 122 bör beaktas vid behandlingen av de förslag som avgivits av 1960 års arbetsmarknadsutredning.

Internationella arbetskonferensens fyrtioåttonde sammanträde hölls i Genève under tiden den 17 juni—den 9 juli 1964. I sammanträdet deltog delegationer från 102 av ILO:s 110 medlemsstater jämte observatörer från fyra områden utanför moderlandet, tillsammans över 1 150 personer. Det stora flertalet medlemsstater hade sänt fullständiga delegationer, dvs. två regerings-, ett arbetsgivar- och ett arbetstagarombud. Sverige deltog i sammanträdet med en fullständig delegation.

Enligt artikel 19 i Internationella arbetsorganisationens stadgar skall ifrågavarande internationella instrument underställas riksdagen.

1—2. Konvention och rekommendation angående hygien inom handels- och kontorsverksamhet

Frågan om hygien inom handels- och kontorsverksamhet har varit föremål för behandling vid två på varandra följande internationella arbetskonferenser. En första diskussion ägde sålunda rum vid 1963 års konferens och ledde efter ytterligare överväganden vid konferensen påföljande år till antagande av en konvention och en rekommendation i ämnet.

Konventionen antogs av konferensen med 311 röster mot 0 och 5 nedlagda, rekommendationen med 312 röster mot 0 och 3 nedlagda.

Samtliga svenska ombud röstade för båda instrumenten.

Innehållet i konventionen och rekommendationen

K o n v e n t i o n e n innehåller vissa regler rörande underhåll av och renlighet i arbetslokalerna, luftväxling och ventilation, belysning, temperatur, planering av arbetsplatserna, dricksvatten, tvätt- och toalettanordningar, sittplatser, omklädningsrum, underjordiska eller fönsterlösa lokaler, besvärande, osunda eller giftiga ämnen eller arbetsprocesser, buller och skak-

ningar samt första hjälp vid olycksfall. Konventionen är tillämplig på handelsföretag, institutioner och förvaltningar, i vilka arbetstagarna huvudsakligen sysselsätts med kontorsarbete, samt avdelningar, tillhörande andra företag, institutioner eller förvaltningar än de nyss nämnda, där arbetstagarna huvudsakligen sysselsätts med kommersiellt arbete eller kontorsarbete, i den mån de icke är underkastade bestämmelser rörande hygien i industri, gruvor, transportverksamhet eller jordbruk.

Konventionen lämnar utrymme för ett genomförande av dess bestämmelser i etapper. Ratificerande land kan från tillämpning av samtliga eller vissa av bestämmelserna utesluta kategorier av företag eller avdelningar, där omständigheterna eller arbetsförhållandena är sådana att en tillämpning av konventionen framstår såsom olämplig.

Ratificerande stat skall antaga och vidmakthålla en lagstiftning, som skapar garantier för tillämpning av konventionens allmänna principer, samt tillse att anvisningarna i rekommendationen eller därmed likvärdiga anvisningar iakttas i den utsträckning detta är möjligt och önskvärt med hänsyn till de nationella förhållandena. Den lagstiftning som erfordras för att detta syfte skall uppnås bör utformas efter samråd med vederbörande arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer.

R e k o m m e n d a t i o n e n omfattar samma företag som konventionen men innehåller dessutom en hänvisning till företag, institutioner och förvaltningar som tillhandahåller personliga tjänster, postverk och företag för teleförbindelser, tidnings- och förlagsverksamhet, hotell och pensionat, restauranger, klubbar, kaféer och andra serveringsföretag, teatrar och andra nöjesföretag samt anläggningar för rekreation. I rekommendationen regleras mera i detalj de allmänna principer som kommit till uttryck i konventionen. Dessutom innehåller rekommendationen anvisningar om den standard som bör eftersträvas vid planering av byggnader avsedda att utnyttjas för handels- eller kontorsverksamhet. Rekommendationen kan bringas i tillämpning genom lagstiftning, kollektivavtal, skiljedom eller på annat av vederbörande myndighet efter samråd med de representativa organisationerna för berörda arbetsgivare och arbetstagare godkänt sätt.

Svenska bestämmelser

De svenska bestämmelserna i det av konventionen och rekommendationen behandlade ämnet återfinns i huvudsak i följande författningar med däri sedermera gjorda ändringar, nämligen arbetarskyddslagen den 3 januari 1949 (nr 1), arbetarskyddskungörelsen den 6 maj 1949 (nr 208), livsmedelsstadgan den 21 december 1951 (nr 824), hälsovårdsstadgan den 19 december 1958 (nr 662) samt byggnadsstadgan den 30 december 1959 (nr 612) även som i anvisningar utfärdade av arbetarskyddsstyrelsen eller byggnadsstyrelsen.

3—4. Konvention och rekommendation angående förmåner vid yrkesskada

Sedan frågan om översyn av bestämmelserna i vissa tidigare av Internationella arbetskonferensen antagna konventioner angående förmåner vid olycksfall i arbete och vid yrkessjukdomar (nr 17 och 18 år 1925 och nr 42 år 1934) preliminärt diskuterats vid 1963 års konferens, tog man vid 1964 års konferens upp detta problem till slutlig behandling. Härvid antogs en konvention och en rekommendation angående förmåner vid yrkesskada. Det må framhållas, att Sverige ratificerat konventionerna nr 17 och nr 42, vilken sistnämnda utgör en revision av konventionen nr 18. Anledningen till omprövningen var att man kommit till den uppfattningen, att utvecklingen på området efter det andra världskriget blivit sådan, att de tidigare konventionerna ej kunde anses motsvara nutida krav i fråga om skyddets omfattning. Vidare ville man ha en gemensam reglering av förmånerna vid olycksfall i arbete och vid yrkessjukdom.

De förslag till konvention som utarbetats av ett av konferensen tillsatt utskott antogs med viss ändring — avseende livräntenivåns höjd — av konferensen med 239 röster mot 6 och 65 nedlagda. Av de svenska ombuden röstade regerings- och arbetstagarombuden för konventionens antagande, medan arbetsgivarombudet nedlade sin röst.

Det förslag till rekommendation angående förmåner vid yrkesskada, som konferensutskottet utarbetade, innefattar kompletterande bestämmelser till konventionen och syftar till att vidga försäkringsskyddets omfattning utöver konventionens reglering. Rekommendationen antogs av konferensen med 231 röster mot 8 och 55 nedlagda. Av de svenska ombuden röstade arbetstagarombudet för rekommendationens antagande, medan regerings- och arbetsgivarombuden nedlade sina röster. I samband med frågans behandling i konferensen gjordes från svensk sida ett uttalande av innebörd att det syntes tveksamt om det vore lämpligt att internationellt söka låsa utvecklingen för yrkesskadeförsäkringens del på så hög nivå som skett i rekommendationen.

Under den allmänna diskussionen i konferensutskottet framhöll vissa regeringsdelegater att man i deras länder redan övergått eller stod i begrepp att övergå från det traditionella systemet med en särskild, fristående yrkesskadeförsäkring till ett allmänt försäkringssystem med täckning — vid sjukdom eller invaliditet — av varje fall, oavsett skadans ursprung, alltså utan hänsyn tagen till huruvida skadan har samband med arbetet eller ej. Dessa delegater ansåg sig böra fästa uppmärksamheten på att denna övergång — även om den generellt sett innebar betydande fördelar för de försäkrade — kunde i vissa mindre betydelsefulla hänseenden innebära avsteg från vad tidigare ansetts böra gälla i förmånshänseende. Enligt dessa dele-

gaters mening borde man bemöda sig om att inte för ifrågavarande medlemsstater äventyra möjligheten att ratificera en ny konvention genom att göra denna alltför detaljerad.

I anslutning härtill framhöll konferensutskottet som sin uppfattning att ratifikationsinstrumentet borde erhålla sådan omfattning att varje medlemsstat ägde fritt välja det system som staten fann mest lämpligt, under förutsättning dock att tillförsäkrade förmåner nådde den nivå och hade den omfattning som föreskrevs i instrumentet.

Med hänsyn till att i Sverige f. n. pågår en utredning angående en revision av yrkesskadeförsäkringen och till att denna utredning — enligt vad som framhålls i utredningsdirektiven — syftar till att infoga yrkesskadeförsäkringen i ett enhetligt socialförsäkringssystem ansåg sig den svenska regeringsrepresentanten i utskottet böra biträda den mening som framfördes av de nyss refererade regeringsdelegaterna. Från svensk sida framställdes också, till fullföljande av denna tankegång, vissa ändringsförslag.

Innehållet i konventionen och rekommendationen

De synpunkter som refererats i det föregående återspeglar sig i vissa av bestämmelserna i k o n v e n t i o n e n, enligt vilka en medlemsstat, som har ett allmänt socialförsäkringssystem innefattande ersättning såväl vid yrkesskada som eljest, har större möjligheter att lösa uppkommande ratifikationsproblem än en stat med fristående yrkesskadeförsäkring efter historisk modell.

Helt allmänt må vidare framhållas, att många av konventionens artiklar — framför allt sådana som är av mera teknisk karaktär — helt eller delvis överensstämmer med motsvarande artiklar i 1952 års konvention (nr 102) angående minimistandard för social trygghet. I förmånshänseende förlänar dock 1964 års konvention de försäkrade ett vidsträcktare skydd än konventionen nr 102.

Beträffande innehållet i de olika konventionsartiklarna må nämnas följande.

Efter den sedvanliga inledningen upptas under artikel 1 vissa definitioner, av vilka en här kan vara av intresse till belysning av det förut anförda, nämligen termen »dependent child», dvs. barn som skall anses berättigat till livränta. Såsom sådant barn anses

1) barn under 15 år eller i skolpliktig ålder, därest denna ålder är högre, och

2) sådant barn i föreskriven högre ålder, vilket undergår utbildning eller till följd av sjukdom eller annan dylik orsak är ur stånd att försörja sig.

Konventionens villkor under 2) är emellertid uppfyllt därest medlemsstatens lagstiftning innehåller regler om allmänna barnlivräntor till barn i högre ålder än som avses under 1); i sådant fall behövs alltså inget särstadgande avseende 2).

Artikel 2 berättigar medlemsstat med bristande ekonomiska och medicinska resurser — de s. k. utvecklingsländerna — att vid konventionens ratificering temporärt göra undantag för vissa artiklar.

Artiklarna 3—5 avser konventionens personella tillämpningsområde. Konventionen har vidsträckt omfattning, och framställda yrkanden att vissa arbetstagare, såsom jordbruksarbetare, skulle undantas avvisades bl. a. från svensk sida. Medlemsstat äger emellertid från tillämpningen undanta arbetskraft av tillfällig natur, hemarbetare, medlemmar av arbetsgivarens familj ävensom högst 10 % av samtliga arbetstagare i övrigt. Motsvarande procenttal är i konventionen nr 102 satt till 50.

Artikel 6 utsäger helt allmänt att ersättning skall utgå vid yrkesskada som föranleder sjukdom, total eller partiell invaliditet eller familjeförsörjarens frånfälle.

Konventionen överlämnar i artikel 7 åt vederbörande medlemsstat att avgöra vad som skall förstås med yrkesskada, dock skall definitionen göras så vid att s. k. färdolycksfall inbegrips därunder. Om emellertid färdolycksfallen ersätts enligt ett allmänt socialförsäkringssystem, vars förmåner totalt sett kan anses likvärdiga med konventionens, äger medlemsstat undanta färdolycksfallen från konventionen.

Beräffande yrkessjukdomarna anvisar konventionen i artikel 8 olika möjligheter. Medlemsstaten kan — såsom tidigare var fallet i Sverige — ha en särskild förteckning över de fall som skall ersättas och denna förteckning måste då vara av samma omfattning som en vid konventionen fogad förteckning. Medlemsstaten kan också — såsom nu är fallet i Sverige — förse sin lagstiftning med en allmän definition av begreppet yrkessjukdom och denna måste då vara sådan att den omfattar konventionsförteckningens sjukdomar. Slutligen kan medlemsstaten kombinera de båda metoderna.

Artikel 9 fastslår att förmånerna enligt konventionen skall omfatta dels vård vid sjukdom (»medical care and allied benefits in respect of a morbid condition») och dels kontantförmåner (»cash benefits»). Sjukpenning skall — vilket är en nyhet i förhållande till tidigare konventioner — utgå för hela sjukdomstiden, dvs. utan iakttagande av någon karenstid. Medlemsstat som vid tidpunkten för konventionens ikraftträdande tillämpar en karenstid av tre dagar (såsom förhållandet är i Sverige) må dock fortsätta därmed men har skyldighet att i den årliga rapporten till ILO redogöra för motivet härtill. Rekommendationen har i detta hänseende en ovillkorlig regel om att ersättning skall utgå redan från första dagen.

Artikel 10 innehåller en mycket utförlig beskrivning över de olika former av hälso- och sjukvård som skall tillhandahållas. Av reglerna följer att en yrkesskadad skall ha rätt till bl. a. fri läkar- och tandläkarvård, fri sjukhusvård, fria läkemedel jämte övriga medicinska eller kirurgiska hjälpmedel. I artikel 11 föreskrivs emellertid att medlemsstat, som tillhanda-

håller hälso- och sjukvård enligt ett allmänt system äger låta detta bli på lika villkor tillämpligt även på de yrkesskadade, förutsatt att systemet har sådant innehåll att vederbörande ej blir utsatt för svårigheter. Enligt artikel 11 utgör vidare artikel 10 ej något hinder för att medlemsstat, som tillhandahåller hälso- och sjukvård enligt ett återbetalningssystem, äger uppställa särskilda regler, enligt vilka de försäkrade själva får svara för viss del av kostnaden (jfr läkarvårdersättningen i Sverige). Reglerna måste dock vara sådana att de ej medför ekonomiska svårigheter för den skadade.

Artiklarna 13—22 innehåller regler om kontantförmåner (periodiska utbetalningar). Konventionen fastställer ingen lägsta invaliditetsgrad för rätt till livränta. Däremot innefattade förslaget till konventionen en bestämmelse av innehåll att dylik rätt skulle inträda vid en invaliditetsgrad av 5 procent. Bestämmelsen härom kom emellertid ej in i konventionen, varför den frågan således är lämnad öppen.

Konventionen skiljer mellan

- 1) sannolikt bestående fullständig förlust av arbetsförmågan eller däremot svarande fysisk invaliditet;
- 2) mera avsevärd sådan förlust eller invaliditet och
- 3) partiell sådan förlust eller invaliditet.

I de båda första fallen — som enligt rekommendationen avser invaliditet av 25 procent eller mer — skall ersättningen ha form av livränta. I fallet 3) får ersättningen utgå såsom ett kapitalbelopp för en gång, och detta belopp skall enligt rekommendationen motsvara livräntans kapitaliserade värde.

Årlig livränta må under vissa förutsättningar utbytas mot engångsbelopp.

Rätt till livränta tillkommer förutom den skadade själv (*the breadwinner*), *dels* hans änka under de villkor den nationella lagstiftningen närmare föreskriver, *dels* efterlevande make, som är ur stånd att försörja sig, *dels* sådana den avlidnes barn som anses såsom »dependents», och *dels* andra efterlevande som må omfattas av den nationella lagstiftningen. Under vissa närmare förutsättningar kan efterlevande make få undantas från ersättningsrätt.

I fråga om ersättningsens beräkning innehåller konventionen regler som har samma tekniska utformning som motsvarande bestämmelser i minimistandardkonventionen (nr 102), dvs. beloppet ställs i viss relation till — skall utgöra vissa procent av — en standardförmånstagares på visst sätt framräknade lön jämte familjebidrag. Den fastställda procenten är dock högre än i minimistandardkonventionen och utgör 60 för man med hustru och två barn och 50 för änka med två barn.

Om väsentliga förändringar inträffar i inkomstnivån på grund av förändringar i levnadskostnaderna skall beloppen av löpande ersättningar göras till föremål för översyn.

Vid dödsfall skall utgå kontant begravningshjälp motsvarande normalkostnaderna för en begravning; om emellertid livräntorna till de efterlevande

är betydligt större än vad som angives i konventionen, har vederbörande medlemsstat frihet i fråga om begravningshjälpen.

Slutligen föreskrivs att varje land har skyldighet att inom sitt territorium behandla dem som ej är medborgare i landet lika med landets egna medborgare.

Den av konferensen antagna rekommendationen angående förmåner vid yrkesskada innehåller en högre standard beträffande såväl förmåner som den skyddade personkretsen. Rekommendationen utsträcker lagstiftningen om förmåner vid yrkesskada till att omfatta vissa kategorier av fria företagare och självständiga yrkesutövare ävensom till andra slag av oavlönade personer såsom studerande och personer som utan betalning fullgör uppgifter, vilka utsätter dem för risker liknande dem som är förenade med anställning. Rekommendationen innehåller vidare detaljerade bestämmelser om begreppet yrkesskada samt förutsätter periodiska justeringar av löpande kontantförmåner efter förändringar i den allmänna inkomst- eller levnadskostnadsnivån.

Svenska bestämmelser

De svenska bestämmelserna rörande det i konventionen och rekommendationen behandlade ämnet återfinns i lagen om yrkesskadeförsäkring den 14 maj 1954 (nr 243) samt i lagen om allmän försäkring den 25 maj 1962 (nr 381) med i dessa författningar sedermera gjorda ändringar.

5—6. Konvention och rekommendation angående sysselsättningspolitik

Det på konferensens dagordning uppförda ämnet sysselsättningspolitik hade behandlats vid en förberedande teknisk konferens, som hållits i Genève i september—oktober 1963 med deltagande från bl. a. svensk sida. I enlighet med vissa bestämmelser i ILO:s stadga hade denna förberedande konferens preliminärt diskuterat form och innehåll beträffande de internationella instrument som det kunde finnas skäl att anta på sysselsättningspolitikens område. ILO:s generalkonferens var därför i stånd att fatta slutlig ståndpunkt i denna fråga.

Med 206 röster mot 54 och 37 nedlagda antog konferensen en konvention om sysselsättningspolitik. Därjämte antogs en rekommendation i samma ämne med röstetalen 275 mot 0 och 10 nedlagda. Samtliga svenska ombud röstade för båda instrumenten.

Över de förslag som utarbetats av den förberedande tekniska konferensen erhöll svenska regeringen tillfälle att yttra sig. Förslagen tillstyrktes med vissa modifikationer. Det beklagades sålunda, att befolkningsfrågan inte berördes i de föreslagna texterna. Vidare framhölls att arbetsmarknadspolitiken skulle vara ett medel att bekämpa såväl hög- som lågkonjunktur. De

rörlighetsfrämjande åtgärderna borde enligt svensk uppfattning få en mera framskjuten ställning. Vad gäller behandlingen av sysselsättningssvårigheter för särskilt utsatta grupper framhölls att det inte fanns anledning att särskilt utpeka kvinnorna. Slutligen vände sig Sverige med skärpa mot att använda arbetstidsförkortning som ett medel i kampen mot arbetslöshet.

Innehållet i konventionen och rekommendationen

Konventionen innehåller endast tre sakartiklar. Enligt konventionen skall ratificerande medlem utfästa sig att såsom ett av sina viktigaste mål utforma och fullfölja en aktiv politik ägnad att främja full, produktiv och fritt vald sysselsättning. Medlemmen skall vidare fatta beslut om och fortlöpande följa åtgärder för att uppnå nyssnämnda mål samt vidtaga erforderliga mått och steg för genomförande av dessa åtgärder, däri inbegripet i förekommande fall utarbetandet av program.

Rekommendationen har i huvudsak följande innehåll.

Allmänna principer anges för sysselsättningspolitiken. Bl. a. sägs att kvantitativ målsättning för ekonomisk tillväxt och utveckling skall uppställas. Det bör göras analytiska studier av arbetsmarknaden. Arbetsmarknadspolitik och den ekonomiska politiken bör vara integrerade. Sysselsättningspolitiken bör bedrivas i samarbete med arbetsmarknadens parter. Arbetsmarknadspolitik bör såsom framhölls i det svenska yttrandet främja balans i såväl hög- som lågkonjunktur.

Förslag beträffande olika allmänna och selektiva åtgärder i sysselsättningspolitiken framläggs. Sålunda förordas att anpassning till strukturella förändringar bör ske utan ekonomisk belastning för den enskilde. Effektiv arbetsförmedling, intensiv utbildning och omskolning samt samordning mellan bostads- och sysselsättningspolitik rekommenderas. Därmed tillgodoses det svenska önskemålet om att de rörlighetsfrämjande åtgärdernas betydelse skall få vederbörlig uppmärksamhet. Ett allmänt uttalande om lokaliseringens betydelse förekommer också. I överensstämmelse med svensk uppfattning särbehandlas inte kvinnorna. Det svenska önskemålet om att arbetstidsförkortning inte skall användas för att bekämpa arbetslöshet tillgodoses likaså.

Sysselsättningspolitiken i u-länderna behandlas i ett särskilt avsnitt. Det svenska önskemålet om befolkningsfrågan uppfylldes därvid i viss mån genom att en paragraf, vari frågan åtminstone omnämns, blev fogad till det av arbetsbyrån utarbetade förslaget.

Arbetsmarknadens parter rekommenderas att vidtaga olika åtgärder. Efter en livlig diskussion beslöts att i enlighet med arbetsbyråns förslag ett uttalande skulle ingå, vari sägs att parterna skall medverka till att balans i samhällsekonomin upprätthålls.

Slutligen rekommenderas åtgärder av internationella organ och samarbete mellan olika medlemsstater.

7. Upphävande av artikel 35 i ILO:s stadga avseende tillämpning av konventioner på icke självstyrande områden (Akt nr 1)

Enligt artikel 35 i ILO:s stadga förbinder sig medlem att tillämpa av medlemmen ratificerade konventioner på de utanför medlemsstatens moderland belägna områden, för vilkas internationella förbindelser medlemmen är ansvarig, däri inbegripet förvaltareksområden, förutsatt att det i vederbörande konvention behandlade ämnet inte ligger inom områdets självbestämningssrätt, att konventionens bestämmelser med hänsyn till lokala förhållanden inte är omöjliga att tillämpa och att de ändringar som måste vidtas för konventionens anpassning till de lokala förhållandena låter sig införas i densamma.

Instrumentets innehåll

Vid 1962 års arbetskonferens antogs en resolution, vari arbetsbyråns styrelse anmodades undersöka möjligheterna för att snarast på konferensens dagordning uppta frågan om en revision av artikel 35. Med anledning härav tillsatte styrelsen ett utskott, som skulle ha till uppgift att undersöka förutsättningarna för att uppnå enighet om en ändring av artikeln, och på grundval av kommitténs utlåtande beslöt styrelsen vid sitt sammanträde i november 1963 att inför 1964 års konferens framlägga vissa förslag i ämnet.

Dessa förslag gick ut på att artikel 35 skulle upphävas och att samtidigt ett nytt moment 9 skulle fogas till artikel 19, som reglerar medlemsstaternas skyldigheter med avseende på konventioner och rekommendationer, som antagits av ILO. I moment 9 stadgas att medlemsstater, som ratificerar konventioner skall i syfte att främja en allmän tillämpning av konventionerna beträffande alla befolkningsgrupper, däri inbegripna sådana som ännu ej uppnått full självstyrelse, godta konventionernas bestämmelser i största möjliga utsträckning med avseende på alla områden, för vilkas internationella förbindelser medlemmarna är ansvariga. Det nya momentet innehåller dessutom en bestämmelse, som reglerar konventionsförfarandet, då det ämne som behandlas i konventionen, faller inom kompetensen för ett områdes egna myndigheter.

Av diskussionen inom det utskott, som av konferensen tillsattes för ärendets förberedande behandling, framgick att två skilda uppfattningar var företrädda. Enligt den ena borde man från ILO:s stadga avlägsna varje bestämmelse som vare sig direkt eller indirekt skulle kunna bidra till att bevara någon form av kolonialism eller ge anledning till ett underförstått erkännande av en sådan regerings laglighet. De som hävdade denna uppfattning ansåg, att begreppet kolonialism konserverades i det inför utskottet framlagda textförslaget och att enligt förslaget en stat som hade ratificerat

en konvention skulle vara i stånd att vägra tillämpa den på arbetare i området, för vilkas internationella förbindelser staten i fråga var ansvarig. Företrädare för denna mening föreslog en formulering, som gick ut på att en ratificerande stat skulle vara tvungen att tillämpa konventionen på alla områden, för vilka staten var ansvarig.

Andra ledamöter av utskottet framhöll, att det i praktiken alltjämt existerade regeringar, som ännu ej uppnått självständighet och att ILO måste ta hänsyn till detta förhållande. Om man införde ett åläggande för medlemsstaterna att till samtliga territorier utsträcka tillämpningen av alla konventioner som de hade för avsikt att ratificera, skulle dessa stater mången gång komma att finna det omöjligt att ratificera. Därigenom skulle ett stort antal av moderlandets arbetstagare komma att bli berövade konventionens förmåner till ingen som helst nytta för arbetare i utanför moderlandet belägna områden.

Utskottet godkände slutligen den framlagda texten under den förutsättningen, att den föreliggande ordningen skulle omprövas inom fem år. Det instrument rörande ändring i stadgan som innehöll ifrågavarande förslag antogs av konferensen med 300 röster mot 0 och 31 nedlagda. Samtliga svenska ombud röstade för instrumentet.

För att instrumentet skall träda i kraft fordras att det ratificerats eller godkänts av två tredjedelar av Internationella arbetsorganisationens medlemsstater, däribland fem av de tio i industriellt hänseende mest betydande stater som är permanenta medlemmar i ILO:s styrelse.

8—9. Stadgeändringar i syfte att utesluta eller suspendera medlemsstat (Akterna nr 2 och nr 3)

Arbetsbyråns styrelse hade till konferensens prövning hänskjutit två förslag till ändringar i Internationella arbetsorganisationens stadga, föranledda av vissa spörsmål i samband med Sydafrikanska Republikens apartheidpolitik.

Stadgeändringarna

I det ena förslaget till stadgeändring (A k t n r 2) föreslås möjlighet för Internationella arbetskongressen att med två tredjedelars majoritet besluta, att från deltagande i konferensen skall avstängas medlem, som av FN befunnits öppet framhärda i att i sin lagstiftning föra en uppenbart rasdiskriminerande politik, sådan som apartheid. Avstängningen skall dock ej påverka giltigheten av medlemmens förpliktelser enligt ILO:s stadga eller enligt av medlemmen antagna konventioner. Den skall bestå till dess konferensen med två tredjedelars majoritet på förslag av styrelsen finner, att medlemmen ändrat sin politik.

Detta förslag gav anledning till olika meningsyttringar såväl i vederbörande konferensutskott som i konferensens plenum. Flera av utskottets ledamöter ansåg, att konferensen borde kunna handla oberoende av FN och följaktligen suspendera medlemsstat från deltagande, även om FN inte utslutit eller suspenderat staten i fråga. Andra utskottsledamöter hävdade, att den föreslagna ändringen var ägnad att på ILO lägga ansvaret för ett beslut av politisk natur, ett ansvar som med hänsyn till önskvärdheten av en samordnad aktion inom FN och dess olika fackorgan borde läggas på FN.

Ändringsförslaget antogs av konferensen med 179 röster mot 27 och 41 nedlagda. De svenska regeringsrepresentanterna lade instruktionsenligt ned sina röster tillsammans med regeringsdelegaterna från Belgien, Danmark, Finland, Grekland, Japan, Luxemburg, Mexico, Spanien, Turkiet och Österrike. De fyra nordiska arbetsgivardelegaterna avhöll sig likaledes från att rösta, och detsamma gjorde 13 av deras kolleger, de flesta från Västeuropa, samt de finska och italienska arbetstagarombuden. Mot förslaget röstade regeringsdelegaterna från Australien, Canada, Frankrike, Förbundsrepubliken Tyskland, Irland, Italien, Nederländerna, Norge, Nya Zeeland, Portugal, Schweiz, Storbritannien och USA ävensom den nederländske arbetsgivardelegaten. Hela arbetstagargruppen i övrigt och de regeringsdelegater som inte nämnts samt resten av arbetsgivargruppen röstade för förslaget.

Såsom tidigare anmärkts erfordras för att en stadgeändring skall träda i kraft bl. a., att fem av de tio permanenta medlemsstaterna i ILO:s styrelse skall ha ratificerat ändringen. Vid omröstningen i konferensen röstade sex av dessa stater emot ändringen (Canada, Frankrike, Italien, Storbritannien, Västtyskland och USA), tre röstade för ändringen (Indien, Kina och Sovjetunionen), medan en lade ned sin röst (Japan). Då sålunda sex av de »fasta» medlemsstaterna röstade emot och en lade ned sin röst, är det inte sannolikt, att denna stadgeändring kommer att träda i kraft.

Det andra förslaget till stadgeändring (A k t n r 3) gick ut på att ändra stadgans artikel 1 på sådant sätt att konferensen tilläggs rätt att med två tredjedelars majoritet besluta *att från medlemskap i ILO utsluta medlem som utslutits ur FN, eller att från utövande av de rättigheter och privilegier, som är förknippade med medlemskapet i ILO, avstänga varje medlem, som av FN avstängts från utövande av de till medlemskapet i FN hörande rättigheterna och privilegierna. Avstängning skall dock inte påverka den fortsatta giltigheten av medlemmens förpliktelser enligt stadgan eller enligt de konventioner, till vilka medlemmen anslutit sig.*

Detta förslag vann allmän anslutning inom vederbörande konferensutskott. Det ansågs nämligen att en ändring av den föreslagna innebörden skulle fylla en lucka i ILO:s stadga, vilken hittills ej innehållit någon bestämmelse som medgav en samordning från ILO:s sida med en av FN vidtagen aktion för utslutning eller avstängning.

Ifrågavarande stadgeändring antogs av konferensen med 238 röster mot 0 och två nedlagda (Schweiz).

Departementschefen

Föredragande departementschefen, statsrådet Aspling, har anfört:

»Vid Internationella arbetskonferensens 48:e sammanträde (år 1964) antogs *dels* tre konventioner med därtill anslutna tre rekommendationer i skilda ämnen inom Internationella arbetsorganisationens (ILO) verksamhetsområde, *dels ock* tre s. k. akter rörande ändringar i ILO:s stadga.

Vad först beträffar de internationella instrument som behandlar de olika fackämnena får jag anföra följande.

Konventionen (nr 120) angående hygien inom handels- och kontorsverksamhet synes vara helt i överensstämmelse med gällande svensk lagstiftning på området. Jag ansluter mig därför till ILO-kommitténs förslag att konventionen ratificeras av Sverige.

Även *rekommendationen (nr 120) i samma ämne* synes på praktiskt taget alla punkter ansluta sig till svensk lagstiftning. Rekommendationen påkallar därför ej någon åtgärd från svensk sida.

Konventionen (nr 121) angående förmåner vid yrkesskada och *rekommendationen (nr 121) i samma ämne* avser att ersätta vissa ILO-konventioner på yrkesskadeförsäkringens område, vilka härstammar från mellankrigstiden och som framstår som föråldrade med hänsyn till den utveckling som ägt rum i flera industriländer i riktning mot ett allmänt socialförsäkringssystem.

Såsom ILO-kommittén framhåller måste man vid en bedömning av ratifikationsfrågan ta hänsyn till att yrkesskadeförsäkringen f. n. är föremål för omprövning i yrkesskadeutredningen. Även det utredningsarbete som bedrivs inom pensionsförsäkringskommittén kan få betydelse i detta sammanhang. I detta läge finner jag i likhet med ILO-kommittén, att det är tillrådligt att uppskjuta frågan om ratifikation av konventionen (nr 121) om förmåner vid yrkesskada, till dess statsmakterna haft möjlighet att bedöma förutsättningarna för Sveriges anslutning till konventionen på grundval av den reviderade svenska lagstiftningen. I konsekvens därmed bör även ett ställningstagande till rekommendationen anstå.

Jag föreslår därför i likhet med ILO-kommittén att ifrågavarande båda instrument ej för närvarande bör föranleda någon åtgärd av riksdagen. De bör tillsammans med i ärendet avgivna yttranden överlämnas till yrkesskadeutredningen.

I fråga om *konventionen (nr 122) angående sysselsättningspolitik* har ILO-kommittén uttalat att den i Sverige förda politiken till såväl syfte som

utformning synes väl svara mot de i konventionen uppställda kraven, varför kommittén förordat svensk ratificering. Jag biträder detta förslag och föreslår alltså att Sverige ratificerar konventionen.

Den till sistnämnda konvention anslutna *rekommendationen (nr 122) i samma ämne* innehåller enligt arbetsmarknadsstyrelsens mening anvisningar, som är av värde för en fortsatt effektivisering av de arbetsmarknadspolitiska medlen i vårt land. Rekommendationen synes stämma väl överens med den rekommendation om sysselsättningspolitiken som OECD:s råd antog år 1964. Sedan yttrandena över rekommendationen nr 122 avgavs, har 1960 års arbetsmarknadsutredning avgett betänkande om utformningen av den svenska arbetsmarknadspolitiken (SOU 1965: 9). Rekommendationen nr 122 bör enligt min mening beaktas då ställning tas till arbetsmarknadsutredningens förslag.

Jag övergår här efter till att behandla de tre akterna rörande ändringar i Internationella arbetsorganisationens stadga.

Stadgeändringen i *Akt nr 1* har till syfte att från ILO:s stadga avlägsna däri nu förekommande hänvisningar till icke självstyrande områden och samtidigt nå en praktisk lösning på problemet om konventionernas tillämpning i fråga om sådana områden som ännu ej erhållit självständighet. Jag ansluter mig till ILO-kommitténs uppfattning att denna stadgeändring — ehuru ej av direkt intresse för Sveriges vidkommande — likväl förtjänar vårt lands stöd och förordar därför att akten ratificeras.

Stadgeändringarna i *Akterna nr 2 och 3* gäller uteslutning av medlem ur ILO och avstängning av medlem från deltagande i ILO:s arbete. Innan jag går in på dem, vill jag erinra om den på konferensens dagordning upptagna punkten X. Deklaration om Sydafrikas apartheidpolitik. Denna deklaration påkallar visserligen ej något yttrande från riksdagens sida, men jag anser ändå att den bör bringas till riksdagens kännedom.

Ett utkast till deklarationen hade tillsammans med ett »ILO-program för avskaffande av apartheid i arbetsfrågor i Sydafrikanska Republiken» utarbetats inom Internationella arbetsbyråns styrelse. Deklarationen antogs efter sedvanlig utskottsbehandling enhälligt och med acklamation av konferensen. Även de praktiska rekommendationerna i nyssnämnda ILO-program antogs enhälligt.

I inledningen till deklarationen understryks bl. a. att Sydafrika, trots sina förpliktelser enligt ILO:s stadga, genom lagstiftning, administrativa åtgärder och annorledes framhärdat i att öppet bryta mot principen om lika möjligheter för alla oberoende av ras samt mot principen om föreningsfrihet och frihet vid val av anställning och sysselsättning samt om frihet från tvångsarbete. Det betonas vidare att ett genomförande av grundsatserna i den s. k. Philadelphiadeklarationen av år 1944 om ILO:s syften är en angelägenhet för hela den civiliserade världen och att tillämpningen av principen

om lika möjligheter för alla, oberoende av ras, upphört att vara endast en Sydafrikas inre angelägenhet. En hänvisning görs också till de resultat, var till FN:s och ILO:s gemensamma ad hoc-utskott för föreningsfrihet samt ILO:s expertkommitté för konventioners och rekommendationers tillämpning kommit beträffande följderna av apartheid i arbetsfrågor. Slutligen erinras om att Sydafrika hade avböjt att avsäga sig sitt medlemskap i ILO och icke förrän i mars 1964 hörsammat den uppmaning härtill som redan vid 1961 års arbetskonferens riktats till landet.

I deklarationen bekräftas principen om lika möjligheter för alla, fördöms den sydafrikanska regeringens raspolitik och uppmanas denna regering att erkänna och uppfylla sitt åtagande att respektera alla människors frihet och värdighet genom att avskaffa apartheidpolitiken och upphäva alla i enlighet med denna politik vidtagna åtgärder, genom att föra en politik som skapar lika möjligheter för alla samt genom att framför allt upphäva alla bestämmelser, som innebär diskriminering i fråga om möjligheter till utbildning och anställning, direkt eller indirekt tvångsarbete, diskriminering i fråga om resor och bostadsort samt rasdiskriminering beträffande förenings- och förhandlingsrätt.

Deklarationen föreskriver en årlig granskning av arbetsfrågornas läge i Sydafrika genom styrelsens stadgeenliga rätt att begära rapporter och på annat sätt. Den innehåller en enträgen vädjan till regeringarna, arbetsgivarna och arbetstagarna i ILO:s alla medlemsstater att gemensamt vidta lämpliga åtgärder för att förmå Sydafrika att avstå från apartheid. Slutligen bekräftar konferensen sitt beslut att samarbeta med FN för att söka och garantera frihet för alla människor i Sydafrika.

ILO-programmet för avskaffande av apartheid i arbetsfrågor innehåller detaljer rörande de åtgärder Sydafrikas regering har att vidta för att avskaffa apartheid i arbetslivet, dvs. att bereda lika möjligheter till anställning och utbildning, organisations- och föreningsfrihet samt frihet från tvångsarbete. Programmet anger vilka åtgärder, som anses vara nödvändiga och bygger därvid på en analys av sydafrikansk lagstiftning och praxis, som är infogad i programmets text.

Akt nr 3 skapar möjlighet för Internationella arbetskonferensen att från medlemskap i ILO utesluta medlem, som uteslutits ur FN, eller att från utövande av de rättigheter och privilegier, som är förknippade med medlemskapet i ILO, avstänga varje medlem, som av FN avstängts från utövande av de till medlemskapet i FN hörande rättigheterna och privilegierna. Syftet med stadgeändringen är att fylla en lucka i ILO:s stadga, vilken hittills ej innehållit någon bestämmelse, som medger en samordning från ILO:s sida med en av FN vidtagen aktion för uteslutning eller avstängning.

Enligt artikel 5 i FN-stadgan kan en medlem avstängas från utövande av medlemskapet åtföljande rättigheter och privilegier genom beslut av gene-

ralförsamlingen, under förutsättning att säkerhetsrådet dessförinnan vidtagit förebyggande åtgärder eller tvångsåtgärder mot medlemmen. Framhärda en medlem i att kränka FN-stadgan, kan medlemmen enligt artikel 6 uteslutas från organisationen. Varken avstängning eller uteslutning får dock företas utan att säkerhetsrådet tillstyrkt åtgärden.

Dessa bestämmelser innebär noggrant angivna avsteg från den av FN omfattade universalitetsprincipen, vilken även vårt land energiskt hävdar. Genom ändringen i ILO:s stadga bereds ILO möjlighet att ta samma ställning till frågor om avstängning eller uteslutning som det förutsätts att FN skall ha tagit i den nyss angivna ordningen. Det är alltså fråga om en konsekvensändring.

Denna stadgeändring har enhälligt antagits av Internationella arbetskonferensen. Stadgeändringen har också tillstyrkts av samtliga remissorgan. Jag förordar, att stadgeändringen i akt nr 3 ratificeras av Sverige.

När det gäller stadgeändringen i *Akt nr 2* är läget ett annat. Här stadgas att Internationella arbetskonferensen kan från deltagande i konferensen avstänga medlem, som av FN befunnits öppet framhärda i att i sin lagstiftning föra en uppenbart rasdiskriminerande politik av typen apartheid. För ett beslut att avstänga en medlem från deltagande i konferensen fordras alltså, att FN gjort ett sådant konstaterande men inte att FN självt tagit konsekvenserna därav och fattat ett avstängningsbeslut.

ILO-kommitténs majoritet har avstyrkt svensk ratificering av akt nr 2, medan kommitténs arbetstagarrepresentanter under hänvisning till Landsorganisationens yttrande i ärendet uttalat, att kommittén bort tillstyrka ratificering.

I Landsorganisationens yttrande framhålls bl. a., att avstängningssituationen i akt nr 2 är klart begränsad till fall av »officiell rasåtskillnadspolitik» av typen »apartheid». Vidare förutsätter regeln, att FN skall ha fastslagit förekomsten av en sådan politik. Enligt Landsorganisationens mening synes detta närmast innebära, att det endast kan bli fråga om sådana fall, då det gäller ett brott mot FN:s stadga och mot Deklarationen om de mänskliga rättigheterna. Ytterligare borde framhållas att ILO, mer än något annat tekniskt fackorgan, sysslar med tillämpningen av frågor som gäller de mänskliga fri- och rättigheterna. Det är utan tvekan, säger Landsorganisationen slutligen, djupt stötande att inte kunna avstänga en medlemsstat, vilken såsom Sydafrika sedan årtionden bedrivit sin apartheidpolitik, från deltagande i en arbetskonferens, utan att behöva avvakta FN:s åtgärder som måste baseras på andra överväganden av mer politisk karaktär.

Jag vill understryka, att det inte kan råda någon tvekan om Sveriges inställning till alla former av rasåtskillnadspolitik och i all synnerhet till den av Sydafrika bedrivna apartheidpolitiken. Vid upprepade tillfällen och i skilda sammanhang såväl inom landet som i de olika internationella or-

ganisationer, i vilka Sverige är företrätt, har svenska regeringens representanter fördömt apartheidpolitiken med dess rättsotrygghet, godtycke och bristande respekt för elementära mänskliga rättigheter.

I samråd med chefen för utrikesdepartementet har jag kommit fram till att frågan om utestängning från internationellt samarbete av en stat som bedriver en rasdiskriminerande politik måste anses vara av sådan vikt, att den bör anförtros åt de högsta politiska instanserna i FN. Den i akt nr 2 angivna åtgärden — avstängning av medlem från deltagande i konferensen — innefattas redan i den i akt nr 3 upptagna möjligheten att avstänga medlem från utövande av de rättigheter och privilegier, som är förknippade med medlemskapet i ILO. Skillnaden mellan de två akterna är, som nämnts, att den sistnämnda möjligheten får begagnas endast under förutsättning att FN fattat ett motsvarande beslut. Då avstängning inte bör ske utan att denna förutsättning föreligger, anser jag, att man bör stanna vid att ratificera stadgeändringen i akt nr 3.

Denna ståndpunkt överensstämmer med den uppfattning som FN:s generalsekreterare gav uttryck för i juli 1963, då han med en delegation från Internationella arbetsbyrån dryftade frågan om beslut i FN:s fackorgan om uteslutande eller avstängning av Sydafrika. Generalsekreteraren underströk därvid, att olika FN-organ borde undvika att handla på olika sätt i frågor av sådan betydelse och förklarade sig vara övertygad om att fackorganen till fullo skulle beakta de ståndpunkter som intas av FN:s viktigaste politiska organ.

Avstängning av en stat från det internationella samarbete som bedrivs inom FN:s ram är ett allvarligt utrikespolitiskt ställningstagande för vilket regeringarna bör bära ansvaret. Det förtjänar påpekas, att ILO:s sammansättning är sådan, att regeringsombuden — som f. ö. utses mera från socialpolitiska än utrikespolitiska synpunkter — inte har majoritet i den beslutande församlingen.

Av det sagda följer, att jag anser mig böra avstyrka, att stadgeändringen i akt nr 2 ratificeras av Sverige.»

Utskottet

Utskottet finner ej anledning till erinran mot vad föredragande departementschefen yttrat om nu ifrågavarande av Internationella arbetsorganisationens allmänna konferens antagna konventioner, rekommendationer och akter.

Utskottet får på grund härav hemställa,
att riksdagen i anledning av förevarande proposition, nr

51, måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t som sin mening giva till känna vad utskottet anfört.

Stockholm den 9 april 1965

På andra lagutskottets vägnar:

AXEL STRAND

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Strand, Axel Svensson*, fru Carlqvist, herrar Lars Larsson, Erik Filip Petersson, Hübinette, Kilsmo* och fru Olsson*,

från andra kammaren: herrar Anderson i Sundsvall, Odhe, Gustavsson i Alvesta, Wiklund, Ringaby, Carlsson i Göteborg och fru Skantz.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.