

Nr 154.

Av herr **Hamrin m. fl.**, om utarbetande av en beredskapslagstiftning till förhindrande av arbetskonflikter.

Sedan länge ha statsmakterna ansett det i det allmännas intresse erforderligt, att staten vidtog åtgärder till befordrande av freden på arbetsmarknaden. I detta avseende må allenast nu erinras om lagen om medling i arbetstvister samt lagstiftningen om kollektiva avtal och om arbetsdomstol med dess förbud mot vissa stridsåtgärder.

Emellertid har man från många för att icke säga alla håll funnit, att förhållandena på arbetsmarknaden tagit en sådan utveckling, att ytterligare åtgärder i förut angivet syfte måste vidtagas. Särskilt fick detta önskemål sitt uttryck i en mångfald motioner, som väcktes vid 1934 års riksdag. I dessa motioner framfördes bland annat *dels* önskemål att genom reglering i lagstiftningsväg av föreningsväsendet å arbetsmarknadens område vinna ökad säkerhet mot förhastade beslut i arbetskonflikter *dels* förslag om att genom olika åtgärder särskilt förebygga s. k. samhällsfarliga konflikter m. m.

Tillika fann man sig även böra räkna med möjligheten att staten i utomordenliga fall skulle behöva direkt ingripa i konflikter, som kunde medföra synnerliga vådor för närings- och samhällslivet.

För sådant ändamål hemställdes i skilda motioner om utarbetande av förslag till en s. k. beredskapslagstiftning. I detta avseende tillåta vi oss återgiva vad därutinnan anfördes i två likalydande motioner nr 242 i första kammaren och nr 497 i andra kammaren. I sagda motioner anfördes sålunda bland annat att staten icke längre kunde stanna vid sin nuvarande mera neutrala, medlande ställning vid storkonflikter och andra konflikter av allvarigare beskaffenhet. I en sådan konflikt finge staten icke stå maktlös. Hade man denna inställning, uppstode frågan, om medlen borde skapas vid konflikttillfället eller om de borde på förhand finnas utformade och ställda i beredskap. För sin del ansåge motionärerna denna sistnämnda väg vara den enda tillrädliga. De maktmedel, som för ändamålet borde ställas till statens förfogande, borde en noggrann utredning kunna anvisa. Redan nu kunde påpekas vissa nära till hands liggande medel. Sålunda borde man kunna tänka sig, att förbud för visst tillfälle eller för viss kortare tidsperiod utfärdades mot sympatistrejck och sympatilockout, alltså hindrande en utvidgning av en redan inträdd konflikt. Därutöver ginge steget till förbud att fortsätta pågående konflikt, detta väl närmast i ändamål att tidsfrist skulle beredas en förlikningsmannainstitution att framkomma med ett medlingsförslag. Man kunde också tänka sig, att ett dylikt förbud mot strejk eller lockout kunde göras i avvaktan på en annan åtgärd, som dock måste betraktas såsom ett yttersta medel vid statens ingripande, nämligen obligatorisk skiljedom. I varje fall bleve de medel, som

sålunda komme att tillgripas för att vid trängande behov hindra en förklamation av näringslivet, av synnerligen ömtålig och grannliga beskaffenhet. Ur det allmännas och näringslivets synpunkt borde det alltid betraktas såsom det lämpligaste och normala, att uppgörelser mellan parterna skulle träffas genom parternas egna förhandlingar och åtgöranden. När man emellertid borde vara beredd på att tillgripa extraordinära medel i extraordinära fall, borde man på förhand veta, vilka de medel vore, som kunde ställas till disposition, och i vilken ordning dessa medel skulle användas. Detta förutsatte en lagstiftning, som icke utan svårighet och säkerligen icke utan olägenheter kunde i en hast tillskapas. Försiktigheten syntes därför bjuda, att man på förhand hade ett förslag till en sådan lag författat och genom alla instanser förberett. Redan tillvaron av ett sådant på förhand utarbetat lagförslag skulle måhända verka återhållande på stridigheterna. I varje fall kunde man då med den skyndsamt förhållandena påkallade och med större auktoritet i en för näringslivet kritisk situation tillgripa något av dessa yttersta medel. Motionerna åsyftade sålunda en beredskapslagstiftning. Eventuellt kunde man taga under övervägande att lämna regeringen fullmakt att under viss tid, exempelvis mellan riksdagarna, om sådana olyckliga tillfällen på arbetsmarknaden då inträffade, som nyss antytts, tillgripa visst eller vissa i lagstiftningen anvisade medel. En i nu angivet syfte utarbetad beredskapslagstiftning borde riksdagen lämnas tillfälle att granska och yttra sig över.

I sitt utlåtande över alla de väckta motionerna i arbetsfredsfrågan hemställde andra lagutskottet efter en utförlig motivering, att riksdagen ville hos Kungl. Maj:t anhålla dels om en allsidig och förutsättningslös utredning rörande angivna åtgärder på föreningsrättens och arbetsrättens områden, dels om framläggande utan tidsutdräkt för riksdagen av de förslag, vartill utredningen kunde föranleda. Riksdagen anslöt sig (i skrivelse nr 373) till denna hemställan.

När riksdagens skrivelse i ämnet den 31 december 1934 anmälades inför Kungl. Maj:t, uttalades från regeringens sida, att frågan om arbetsfredens trygghet icke längre kunde behandlas såsom ett självständigt spörsmål, fristående från andra problem angående ingripande från samhällets sida på vissa områden av det ekonomiska livet. Under hänvisning till ett antal av de frågor, som ägde samband med arbetsfreden, framhölls sålunda, att problemet i hela i dess vidd borde göras till föremål för en omfattande undersökning. Såsom ett förberedande arbete borde en begränsad krets av sakkunniga på basis av redan föreliggande material och efter inhämtande av erfarenheter från utlandet studera problemet och framlägga ett betänkande med de allmänna slutsatser, till vilka de vid sina överläggningar kommit, samt därjämte förslag rörande undersökningarnas fortsatta rationella bedrivande. I anslutning härtill tillkallades nämnda dag tre sakkunniga med överståthållare Nothin såsom ordförande.

Jämväl vid 1935 års riksdag väcktes emellertid motioner rörande de spörsmål, varom nu är fråga, därvid uttryck gavs åt farhågor för att den vittutseende utredning, som då nyligen igångsatts, komme att vålla uppskov med be-

handlingen av de arbetsfredsfrågor, vilka riksdagens beslut vid föregående riksdag särskilt avsett. Riksdagen anhöll också (i skrivelse nr 300), att det pågående utredningsarbetet beträffande arbetsfredsfrågor måtte bedrivas i sådan ordning, att förslag angående de spörsmål, om vilkas utredning riksdagen år 1934 gjort framställning, måtte kunna föreläggas riksdagen utan det dröjsmål, som skulle medföras av ett avvaktande av utredningens slutförande i övriga med sistnämnda spörsmål sammanförda frågor.

De nämnda sakkunnigas betänkande och förslag av den 9 december 1935 föreligga nu i tvenne delar (Del I. Förslag och Del II. Specialutredningar).

Såsom kunnat antagas med hänsyn till utredningens karaktär av »förberedande», gå de sakkunnigas förslag, inom de vitt skilda områden av samhällslivet dessa behandla, i allmänhet ut på fortsatta utredningsåtgärder, sektionssvis, genom särskilda sakkunniga med ledning av de anvisningar, som i förslagen lämnas för arbetets utförande. Så är det även i fråga om förhandling med vederbörande organisationer å arbetsmarknaden och om eventuell lagstiftning rörande de med föreningars organisation förknippade spörsmål, vilka kunna ha betydelse för arbetsfreden; så ock beträffande de i olika sammanhang väckta frågorna om förbud mot vissa stridsåtgärder m. m.

Genom den nämnda förberedande utredningen har arbetsfredsfrågan i åtskilliga avseenden erhållit en ny belysning, men alltjämt står man oviss om när regeringen i sina utredningar och övervägningar skall komma så långt, att de allmänna önskemål, som framfördes vid 1934 års riksdag och ytterligare underströkos vid 1935 års riksdag, kunna leda till utarbetande av förslag om lagstiftning. Det är med beklagande man konstaterar detta förhållande. Men på ett område borde emellertid även regeringen finna tiden vara inne att utan avvaktan på utredning i andra frågor, som av regeringen kombinerats med arbetsfredsfrågan, förelägga riksdagen konkreta förslag. Därvidlag tänka vi på omförmälda beredskapslagstiftning, som av regeringens sakkunniga satts i en särställning.

Då de sakkunniga behandlat denna fråga i visst sammanhang med hela spörsmålet rörande s. k. samhällsfarliga konflikter, kan det vara av intresse att se, huru de sakkunniga betrakta detta ämne.

I fråga om *generellt* förbud mot arbetsinställelse i dylika konflikter hava de sakkunniga stannat vid att föreslå fortsatt utredning enligt vissa direktiv.

Vid sina anvisningar härför göra de sakkunniga åtskilliga uttalanden av stort intresse.

Det låte sig, enligt de sakkunnigas uppfattning, svårigen göra att finna någon sådan *principiell* avgränsning av de samhällsfarliga konflikterna, att den kan en gång för alla fastställas. Skillnaden mot andra konflikter låge nämligen icke i arten, utan i graden. Tvångsingripande från samhällets sida kunde därför icke i allmänhet ske i form av ett i lag utformat *generellt* konfliktförbud, utan måste övervägas från fall till fall.

Skulle man emellertid vilja generellt förbjuda vissa slags konflikter, gällde det att få en hållbar indelningsgrund. Enbart den omständigheten, att stat eller kommun vore arbetsgivare, räckte icke för att motivera ett generellt för-

bud mot statliga och kommunala konflikter. Om det allmänna dreve en affärsverksamhet med väsentligen ekonomiskt syfte av samma slag som vissa enskilda, kunde för samhället i dess helhet en konflikt i ett sådant allmänt företag icke i och för sig betraktas som farligare än om den uppstått i ett enskilt företag.

Större möjlighet att uppställa ett tillfredsställande kännetecken på »samhällsfarliga» konflikter gäves genom att såsom utgångspunkt taga verksamhetens *ändamål*. Därest arbetsavtalet icke avsåge att tillgodose arbetsgivarens ekonomiska intresse, torde i regel en arbetsinställelse beröra mera omedelbart viktiga samhälleliga intressen. (Exempel: polis, brandkår, renhållningsverk och sjukvårdspersonal.) Härmed borde jämföras de fall, där affärsvinsten icke framstode såsom det avgörande motivet för verksamheten, låt vara att anläggningen eller företaget ifråga dreves i viss mån såsom affärsföretag. (Exempel: kommunala anläggningar för belysning, kraft, vatten- och gasdistribution, vissa statliga verk med monopolställning, såsom post och telegraf.) Mera tveksamt ansåge de sakkunniga det vara, om man hit kunde räkna företag, som dreve sin rörelse delvis i konkurrens med enskild verksamhet t. ex. statens järnvägar och statens vattenfallsverk.

Beträffande de sistnämnda synas de sakkunniga väl vilja tillstyrka åtgärder till förhindrande av arbetsnedläggelse, men detta på annan grund än konflikternas antagna allmänfarlighet. I sådant avseende anvisas olika vägar för skilda kategorier av anställda, såsom beredande av tjänsteställning, enhetliga lönereglementen eller, där kollektivavtal förekomma, längre giltighetstider och fast förhandlingsordning.

Med i huvudsak ovan angiven motivering hava de sakkunniga formulerat den föreslagna utredningens syfte på det sätt, att denna skulle gälla, huruvida och i vilken omfattning arbetskonflikter kunde förhindras i sådana fall, där verksamheten *icke* avsåge att i främsta rummet tillgodose ett arbetsgivarens *ekonomiska intresse*.

Emellertid hava de sakkunniga i ett avseende kommit med ett positivt förslag, i det att de direkt tillstyrkt utarbetandet och framläggandet av förslag till en *beredskapslagstiftning*, varigenom möjlighet bereddes att från fall till fall förbjuda arbetsinställelse, som på grund av sin omfattning eller beskaffenhet i övrigt funnes äventyra viktiga samhällsintressen. De sakkunniga utgå ifrån, att ett dylikt ingripande bör kunna vidtagas inom såväl det enskilda näringslivet som det allmänna tillhörande arbetsområden. I valet mellan att ge en sådan beredskapslagstiftning karaktären av en fullmaktslag eller att hänskjuta varje särskilt fall till riksdagens prövning hava de sakkunniga lämnat sitt förord för den förra linjen. Svårigheter kunde nämligen möta att å tid, då riksdagen ej sammanträdde, avvakta riksdagens beslut. Däremot kunde den lösning tänkas, att en fullmaktslag visserligen beslutades, men att den icke finge användas annat än under en begränsad giltighetstid. En eventuell lagstiftning i ämnet borde noggrant angiva de förutsättningar, under vilka ett ingripande kunde ifrågakomma. Därvid borde särskilt beaktas vikten av att en sådan lagstiftning icke komme att minska effektiviteten av det nor-

mala förhandlings- och medlingsförfarandet eller att avtrubba organisationernas eget ansvar för lösningen av arbetstvisterna.

En lag av detta slag förutsattes medföra rätt för Kungl. Maj:t att i fall av behov *dels* förbjuda tvistande part att vidtaga arbetsinställelse av samhällsfarliga verkningar eller, om en sådan kommit till stånd, utvidga densamma, *dels ock* förbjuda annan att vidtaga eller upprätthålla arbetsinställelse i syfte att bispringa tvistande part (sympatiåtgärd).

I samband med dylikt förbud tänka sig de sakkunniga olika anordningar i fråga om arbetsvillkoren.

Sålunda vore det en möjlig utväg att under antydda utomordentliga förhållanden låta löner och andra arbetsvillkor bibehållas oförändrade, till dess lugnare förhållanden inträtt.

Vidare kunde det tänkas befogenhet för Kungl. Maj:t att giva gällande kraft åt ett framlagt förlikningsförslag. Därest detta undantagsvis icke lämpligen låte sig göra, borde det slutligen inrymmas rätt för Kungl. Maj:t att föreskriva om tvistens avgörande genom skiljedom.

Behovet av en beredskapslagstiftning av det slag, som vid 1934 års riksdag påyrkades i förut angivna motioner, har, på sätt som framgår av det föregående, av regeringens utredningsmän ansetts så trängande, att förslag därom borde, fristående från andra av utredningen berörda spörsmål, för riksdagen framläggas. Även för oss synes det angeläget, att denna beredskapslagstiftning utan dröjsmål och utan avvaktan av nya utredningar på andra punkter, som äga intresse ur arbetsfredens synpunkt, föreläggas riksdagen. Särskilt i det fall, att det skulle draga ut på tiden med utredningen om *generellt* förbud för arbetsinställelse inom vissa områden (speciellt sådana där stat eller kommun är arbetsgivare), eller därest denna utredning skulle lämna negativt resultat, är det av så mycket större vikt att äga tillgång till en beredskapslagstiftning av här avsett innehåll. I fråga om räckvidden av en eventuell lagstiftning med *generellt* förbud mot vissa arbetsinställelser draga vi i tvivelsmål, huruvida de sakkunniga på lämpligt sätt angivit utredningens föremål, när de velat inskränka densamma till fall, »där verksamheten icke avser att i främsta rummet tillgodose ett arbetsgivarens ekonomiska intresse». Huru som helst kan en beredskapslagstiftning tjäna *dels* att ersätta ett generellt förbud tills ett sådant för särskilda områden må komma till stånd och *dels* att sedermera komplettera lagstiftningen härom.

De motioner, som väcktes vid 1934 års riksdag i arbetsfredens intresse, föranleddes ej minst av den då pågående stora byggnadskonflikten. Visserligen är läget för närvarande på arbetsmarknaden lugnare än då, men därmed ha ju icke vunnits några som helst garantier för framtiden. En beredskapslagstiftning bör för övrigt icke i hast vid förekommande orostillfällen tillskapas utan helst granskas och godkännas under tider, då man mera objektivt kan bedöma dess räckvidd och verkningar. Tillika bör, såsom från mera än ett håll påpekats, icke förbises att en dylik lagstiftning i och för sig har en återhållande verkan, då parterna veta med sig, att samhället är berett att med lämpliga medel möta eventuellt hotande konflikter av svårartad beskaffenhet.

Det synes oss så mycket hellre lämpligt, att riksdagen får tillfälle att ånyo understryka sin mening om önskvärdheten av att en dylik lagstiftning skyndsamt kommer till stånd, som ett h. exc. statsministerns yttrande i andra kammaren under remissdebatten icke ingav förhoppning om att en proposition i frågan under den närmaste tiden vore att förvänta. Detta är särskilt anmärkningsvärt vid det upplysta förhållandet, att regeringen torde hava förberett ett ingripande i denna riktning under åren 1933—1934, då byggnadskonflikten hotade desorganisera stora delar av näringslivet och omintetgöra en väsentlig del av statens arbetslöshetspolitik.

Beträffande de grunder, på vilka lagstiftningen bör byggas, kunna vi i huvudsak ansluta oss till den Nothinska kommitténs förslag, som i sin ordning väsentligen framstår som en utformning av de principer, vilka lågo till grund för andra lagutskottets utlåtande på denna punkt vid 1934 års riksdag.

Andra lagutskottet uttalade nämligen då, att starka skäl kunde anföras för en beredskapslagstiftning av ovan angivna beskaffenhet. Komme en sådan till stånd torde lagbestämmelser om obligatorisk skiljedom allenast undantagsvis få tillämpning. Emellertid syntes det vara en oefftergivlig fordran på en beredskapslagstiftning, att densamma kunde bringas i tillämpning endast under tydligt avgränsade förutsättningar. En lag i ämnet syntes böra hava karaktär av s. k. fullmaktslag, med stöd av vilken Konungen ägde att med avseende å viss arbetskonflikt av svårare beskaffenhet meddela de bestämmelser, som i lagen angäves. Vid utredningen om lagens innehåll borde övervägas, om och i vilken utsträckning däri borde ingå föreskrifter om obligatorisk skiljedom. I detta sammanhang framhöll utskottet vidare, att det torde ligga i sakens natur, att skiljedom icke tillgreps utan föregående försök att vinna uppgörelse genom partförhandlingar. Med hänsyn härtill syntes ett stadgande om obligatorisk skiljedom böra förutsätta särskilda regler om medling.

Särskilt vilja vi understryka, att ifrågavarande lagstiftning bör gälla allenast beträffande viss arbetskonflikt, vilken på grund av sin omfattning eller art och med hänsyn till förhållandena i övrigt kan medföra synnerligt skadegörande verkningar för viktiga samhällsintressen och som icke genom förhandlings- och medlingsförfarande kunnat biläggas.

I dylika extraordinära fall skulle Kungl. Maj:t äga befogenhet dels att förbjuda tvistande part att vidtaga respektive utvidga arbetsinställelse dels ock att förbjuda annan att bispringa tvistande part genom sympatiåtgärd.

Kungl. Maj:t skulle tillika hava rätt att för de utomordentliga tillfällen, som nu sagts, bestämma, att löner och andra arbetsvillkor bibehållas oförändrade tills dess — därest överenskommelse mellan parterna icke dessförinnan träffas — tvist avgöres *antingen* genom Kungl. Maj:ts fastställelse av ett framlagt förlikningsförslag *eller*, därest Kungl. Maj:t anser sådan fastställelse icke lämpligen böra meddelas, genom obligatorisk skiljedom enligt bestämmelser, som träffas i lagen.

Vid bestämmande av giltighetstid för denna »fullmaktslag» bör beaktas, att lagen kan av Kungl. Maj:t behöva tillämpas under tid, då riksdagen icke är samlad.

Under åberopande av vad ovan anförts hemställa vi,

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t ville anhålla, att Kungl. Maj:t måtte låta utarbета samt skyndsamt, om möjligt under innevarande riksdag, för riksdagens granskning och godkännande framlägga förslag till lagstiftning av ovan angiven beskaffenhet och för ovan angivet ändamål.

Stockholm den 22 januari 1936.

Felix Hamrin.

Elof B. Andersson.

B. v. Stockenström.

J. Bergman.
