

Nr 259.

Av herrar **Nordenson** och **Herlitz**, om utredning rörande organisationsväsendet på det ekonomiska området m. m.

Ett av de mest framträdande dragen i det nutida svenska samhällslivet är den starka utveckling som organisationsväsendet erhållit på det ekonomiska livets område. På skilda verksamhetsfält hava medborgarna funnit det naturligt att träda i organiserad samverkan med varandra för uppnående av syften som varit gemensamma för dem. Sålunda ha inom industrien, handeln, hantverket, bank- och försäkringsväsendet en stor mängd olikartade organisationer med växlande struktur och skilda syften under de senare årtiondena vuxit fram. På jordbrukets område har den ekonomiska föreningsrörelsen vunnit ett mycket starkt uppsving, särskilt under de senaste årtiondena. Den konsumentkooperativa rörelsen har också vunnit en betydande omfattning. På arbetsmarknadens område är det anledning att erinra om den betydande styrka som arbetsgivarnas och arbetarnas organisationer förvärvat. På senare tid hava även åtskilliga andra grupper av arbetstagare funnit det angeläget att organisera sig för tillvaratagandet av gemensamma intressen. I övrigt kan från olika områden erinras om hushållnings-sällskap och handelskammare, varjehanda kreditorganisationer, hyresgästernas sparkasse- och byggnadsföreningar.

Organisationsväsendets utbyggnad har framförallt betingats av strävanden efter ekonomisk trygghet för den enskilde. Även om den enskilde såsom företagare, arbetstagare eller arbetsgivare nödgas genom inträde i en organisation avstå från sin handlingsfrihet i väsentliga punkter, så föredraga likväl många denna bundenhet med hänsyn till den större säkerhet vid hävdandet av gemensamma intressen som organisationen skänkt. Samarbetet har underlättats genom en växande känsla av solidaritet inom olika samhällsgrupper.

Då organisationsväsendet alltigenom varit ett uttryck för medborgarnas fria associationsanda, är det naturligt att det tagit sig mycket växlande gestalt. Juridiskt sett framträda organisationerna i mångahanda olika former, fallande såväl inom de ekonomiska som de ideella föreningarnas kategorier. De fullfölja också de mest olikartade syften. Ibland gäller det att utåt hävda medlemmarnas ekonomiska intresse, t. ex. på varumarknaden eller arbetsmarknaden. Ofta gäller det härvid att till förebyggande av konkurrens genomföra ett likartat uppträdande, t. ex. genom en gemensam löne- eller prispolitik. Vissa organisatio-

ner hava till huvudsyfte att utjämna motsättningen mellan medlemmarna inbördes, genom uppdelning av marknader. Åter andra organisationer driva en för medlemmarna betydelsefull rörelse eller annan verksamhet, o. s. v. En följd härav är att medlemmarna i mycket olika grad måste få sin handlingsfrihet inskränkt genom tillhörigheten till en organisation. Medan vissa näringsorganisationer syfta till att i det stora hela taget binda medlemmarna i utövningen av deras näring, är det andra organisationer som i väsentligt mindre, kanske mycket ringa utsträckning begränsa deras handlingsfrihet, i det att de exempelvis avse allenast handeln med vissa varor.

Vad beträffar statsmakternas inställning till organisationsväsendet, är det känt att de på senare tid i allt större utsträckning trätt i förbindelse med organisationerna. Det har på vissa områden befunnits angeläget att reglera deras verksamhet genom lagstiftning eller annorledes, och i åtskilliga fall, som nedan skola närmare beröras, har staten trätt i samverkan med privata organisationer, vilka anförtratts allmänna funktioner och därmed i större eller mindre grad trätt i det allmännas tjänst.

Frågan om organisationsväsendet och statens förhållande till det samma har också vid flera tillfällen tagits upp ur mera principiella synpunkter. Organisationernas roll blev sålunda livligt uppmärksammas under 1930-talets utredningar och diskussioner om lagstiftning angående stridsåtgärder på det ekonomiska livets område. En allmän diskussion av ämnet återfinnes i del I av 1935 års Betänkande om folkförsörjning och arbetsfred, som utmynnar i ett förslag om att föreningsväsendets normerande genom lagstiftning göres till föremål för utredning genom sakkunniga. Påföljande års riksdag beslöt också på förslag av andra lagutskottet att hos Kungl. Maj:t anhålla om utredning av denna fråga. Frågan om organiserad samverkan inom svenskt näringsliv har gjorts till föremål för en omfattande, 1940 publicerad utredning av 1936 års näringsorganisationssakkunniga.

Dessa uppslag hava emellertid i intet fall lett till positivt resultat. Tidpunkten synes nu vara inne att upptaga spørsmålet i hela dess vidd till en samlad behandling. Det gäller härvid i första hand att vinna en överblick över organisationsväsendets gestaltning och särskilt den betydelse det i närvarande stund äger för lösande av i egentlig mening samhällliga uppgifter. Vissa hithörande problem hava visserligen behandlats i de förut omnämnda utredningarna, men detta har icke skett på ett tillfyllestgörande sätt. Sålunda hade t. ex. den utredning, som verkställdes av 1936 års näringsorganisationssakkunniga, en begränsad omfattning. Dels behandlades frågan här uteslutande ur ekonomisk synpunkt och utan avseende på de allmänna, sociala orsakerna till och följderna av en organiserad samverkan inom det ekonomiska

livet, dels diskuterades endast ett fåtal bland de områden, där organiserad samverkan förekommer. Sålunda lämnades arbetsmarknadsfrågorna helt åsido, medan undersökningens tyngdpunkt förlades till frågan om förekomsten av förtrustning och kartellväsende inom industri och detaljhandel. Utredningen fördes endast fram till 1939 och berör sålunda ej kristiden. En ny utredning av ämnet skulle bl. a. så till vida bli av stor betydelse att man därigenom skulle kunna få en belysning av hur förhållandet mellan staten och de enskilda organisationerna utvecklats sig under kristiden. Om på detta sätt erfarenheterna från olika områden av organisationsväsendet sammanställas, vinnas därigenom tillika hållpunkter för bedömning av den fortsatta utvecklingen på detta för hela samhällslivet så betydelsefulla område.

Ofta nog har man sett på organisationsväsendet eller skilda yttringar därav med mycket kritisk blick. Man har ansett medborgarnas gemensamma hävdande av ekonomiska intressen innebära faror ur olika synpunkter och i enlighet härmed ivrat för en snäv begränsning av organisationernas rörelsefrihet, där man ej helt brutit staven över dem såsom samhällsskadliga.

Vi kunna icke dela denna negativa inställning. Organisationsväsendet är ett faktum som man har att räkna med. Det har, i varje fall i väsentliga delar, vuxit fram spontant som ett uttryck för samhälleliga behov och blivit starkt genom kraften hos djupt inrotade, värdefulla svenska traditioner. Det bör nämligen utan tvivel ses som en fortsättning av den självstyrelse, vid vilken det svenska folket sedan århundraden varit vant. Tydligt är också att organisationernas verksamhet i många hänseenden varit synnerligen gagnelig. Sålunda är det påtagligt att organisationsväsendet inom näringslivet ingalunda haft sådana skadeverkningar som man mången gång befarat och att det i många avseenden varit till stor positiv nytta. Särskilt hava kristidens erfarenheter gått i gynnsam riktning. Det är från skilda håll omvittnat, att det varit av stort värde att staten kunnat träda i förbindelse med representativa organisationer inom olika områden. Myndigheterna hava befriats från mångahanda bestyr som eljest skulle hava tyngt dem, och organisationernas frivilliga medverkan har ofta visat sig äga ett stort företräde framför det statliga tvånget. De farhågor man mången gång kunnat hysa om att organisationsväsendet skulle bli ett redskap för ensidigt tillgodoseende av enskilda ekonomiska intressen hava i anmärkningsvärt stor utsträckning icke blivit besannade. Tvärtom har organisationernas arbete i stort sett präglats av allmänanda och redlig vilja att tillgodose det allmännas intresse. De erfarenheter som under de senaste åren gjorts beträffande exempelvis näringslivets organisationer och fackföreningsrörelsen må tjäna såsom belysande exempel. Det har med ett ord givits goda skäl för den uppfattningen att

organisationsväsendet rymmer viktiga samhälleliga tillgångar, som det är angeläget att vårda och förkovra.

Vi tro alltså, att organisationsväsendet, om det utvecklas i rätt riktning, kan bli ett bärande inslag i den svenska samhällsorganisationen. Detta skulle innebära en utveckling av vår på demokratisk grund uppbyggda självstyrelse och ett fullföljande av en för vårt samhällsskick betydelsefull tradition.

Härmed är givetvis intet allmänt omdöme fällt om organisationsväsendet i alla dess växlande yttringsformer. Man får ej vara blind för de problem det rymmer. Medan det på stora områden måste finnas naturligt, att det får utvecklas i samma frihet som hittills, och medan det på andra områden kan finnas naturligt, att det i en eller annan form erhåller statens stöd, är det tillika angeläget att överväga, i vad mån det kan finnas behov av en statlig reglering för skapande av ändamålsenliga former för verksamheten, för uppdragande av gränser för organisationernas maktutövning och för förebyggande av skadliga verkningar av deras verksamhet.

Det är angeläget att fatta dessa spörsmål i ögonsikte. Men det låter sig icke göra att uppdraga några allmänna riktlinjer för deras bedömande. Bedömandet måste nämligen bero av särskilda omständigheter på olika områden och särskilt av de olikartade syften, som organisationerna fullfölja. Vid detta bedömande måste mångahanda skiftande synpunkter av ekonomisk och social karaktär spela in. Det låter sig emellertid göra att angiva vissa frågeställningar som, låt vara i växlande form, återkomma på många olika områden.

Organisationerna äro skapelser av fri, medborgerlig verksamhet. Häri hava de ock sin styrka. Hädanefter som hittills torde också som regel böra fasthållas, att det ej är statens sak att skapa organisationer och tvinga medborgare till inträde i dem. Vi stå helt främmande för den i länder med auktoritärt styrelseskick genomförda ordning, enligt vilken staten skapar ett system av organisationer, i vilka medborgarna tvångsvis enrolleras. Det bör emellertid observeras, att vissa ingripanden i sådan riktning ägt rum även i vårt land, särskilt i den formen att utövningen av en viss näring gjorts beroende av medlemskap i en organisation. Vissa sådana ingrepp ägde redan före kriget rum inom stenindustrien och fiskhandeln. Vad kristiden angår må särskilt erinras därom, att prisregleringslagen lämnar möjlighet öppen för anordnande av s. k. organisationstvång på särskilda områden av näringslivet. Under kristiden har jämväl förekommit, att från statligt håll initiativ tagits till bildande av organisationer som ansetts önskvärda och att väl även ett slags faktiskt tvång till inträde i sådana organisationer utövats. Enligt vår tanke bör stor försiktighet iakttagas vid utövande av sådant tvång. Lägen kunna dock förekomma, i vilka en tvångsreglering kan

befinnas naturlig. Det är tydligt, att betänkligheterna mot en sådan försvagas, ju svagare de band äro som en organisation lägger på sina medlemmar. Så t. ex. kunna ur principiella synpunkter knappast betänkligheter resas mot den nyligen framförda tanken, att anslutningen till hushållningssällskap skulle bliva obligatorisk. Särskilda problem kunna också uppkomma på sådana områden, där organisationerna faktiskt vunnit en mycket stark ställning. Det finnes organisationer som utan någon tvångslagstiftning uppnått en mycket stark anslutning. Det är tänkbart att i vissa särskilda fall ersätta det faktiska tryck, som kan ligga bakom ett sådant förhållande, med en lagligen reglerad skyldighet att tillhöra organisationer.

Det ligger en styrka däri, att organisationsväsendet bygger på medlemmarnas egna resurser, deras arbetskraft, ekonomiska insatser o. s. v. Understundom har emellertid förekommit, att staten lämnat dem sitt stöd. På detta sätt ingrepo statsmakterna redan tidigt stödjande i jordbrukets ekonomiska föreningsrörelse. Även andra exempel kunna åberopas. Också på andra områden kan en liknande stimulerande verksamhet ifrågakomma.

Organisationerna fullfölja givetvis i första hand sina egna och sina medlemmars intressen. Därutöver uppkommer frågan, i vad mån de kunna och böra utrustas med funktioner i det allmännas tjänst. Sådana förekomma redan nu i icke ringa omfattning. Sålunda hava exempelvis arbetsgivarnas och arbetstagarnas sammanslutningar fått utse eller föreslå medlemmar i olika statliga organ, såsom försäkringsrådet, arbetsrådet, arbetsdomstolen m. fl. Hushållningssällskapen handhava en betydande del av den stödjande verksamhet staten utövar gentemot jordbruket. Den jordbruksreglering, vilken genomfördes på 1930-talet, byggde på tillvaron eller tillkomsten av omfattande jordbrukarsammanslutningar, och på mejerihanteringsens område har i själva verket hela regleringen fått handhavas av en sådan organisation, Svenska mejeriernas riksförbund. I särskilt stor omfattning hava under kriget statsmakterna vid handhavandet av allmänna angelägenheter trätt i förbindelse med det ekonomiska livets organisationer. Man har sålunda åt dem överlåtit varjehanda viktiga uppgifter i sammanhang med kristidsregleringen. De hava sålunda anlåtits vid licensgivning, vid fördelning av varutillgångar, såsom clearingorgan vid utjämning av skillnader i kostnader, för åvägabringande av en ur allmän synpunkt önskvärd produktion, för reglering av prisnivån i samarbete med priskontrollnämnden o. s. v. Även i andra sammanhang har det förekommit, att myndigheterna trätt i förhandling med organisationerna för åstadkommande genom deras frivilliga medverkan av en sådan reglering som ansetts önskvärd. Det är uppenbarligen ett viktigt ämne för fortsatta överväganden att klargöra, i vilken mån och

under vilka betingelser man kan fortsätta på den inslagna vägen eller anförtro organisationerna offentliga funktioner av annan art. Härvid gäller det att tillgodogöra sig de erfarenheter, som gjorts beträffande samarbetet under kristiden. Man har här ett värdefullt material för bedömande av frågan om lämpligheten av att olika slags uppgifter från de statliga myndigheterna överflyttas till privata organisationer. Svaren på sådana frågor bero givetvis framför allt av den fortsatta ekonomiska och politiska utvecklingen. Man vill hoppas att den skall göra en fortsatt reglering av näringslivet, sådan som den som upprätthållits under världskriget, överflödig. I så fall bortfalla av sig självt varjehanda här berörda sysslor. Men på vissa områden kan det förutses att en statlig reglering länge nog måste vidmakthållas. Så är exempelvis utan tvivel förhållandet på utrikeshandelns område. Vårt ekonomiska liv är i hög grad beroende av vår utrikeshandel. Detta gör ett intimt samarbete mellan statsmakterna å ena sidan och våra export- och importorganisationer å andra sidan till en ofrånkomlig nödvändighet. Därvid kunna många olika samarbetsformer tänkas, men mycket tyder på att om verkligt representativa organisationer företräda näringslivet och dessa kunna ges en jämförelsevis stor självständighet och rörelsefrihet i samverkan med statliga myndigheter, detta skulle innebära den smidigaste formen och medföra bästa möjliga anpassning till marknadens skiftande förhållanden. De resultat, som hittills vunnits i fråga om jordbruksregleringen, peka också i gynnsam riktning. Man har med andra ord helt visst på vidsträckta områden att räkna med en ordning, enligt vilken viktiga uppgifter i det allmännas tjänst anförtros åt enskilda organisationer.

Det ligger ett stort värde däri, att organisationerna handhava såväl sina egna uppgifter som de av staten anförtrodda i frihet. Vi vilja i detta hänseende allenast erinra om den stora betydelsen därav, att såväl arbetsmarknadens organisationer som även andra producent- och konsumentsammanslutningar genom frivilliga överenskommelser sines emellan och med staten kunnat lösa problem, vilka därförutan hade måst giva anledning till vanskliga samhällseliga tvångs-ingrepp. Värde-t av sådana insatser är utomordentligt stort, och det är önskvärt att en statlig reglering icke lägger hinder i vägen för fortsatta ansträngningar av detta slag. Vad man framförallt måste undvika är en utveckling på organisationsväsendets område, som går i samma riktning som i de auktoritärt styrda länder, där organisationerna icke äro annat än statens maktlösa redskap, former för en statlig ledning av det ekonomiska livet. Skola organisationerna fortfara att utgöra värdefulla inslag i vårt statsliv, måste det vara såsom organ för medlemmarnas självstyrelse. Denna erinran är särskilt på sin plats, om man påminner sig, vilken vidsträckt makt statens organ i närvarande tid besitta.

De äga faktiskt tack vare kristidslagstiftningen möjlighet att genom hot om varjehanda slags olika åtgärder, t. ex. förvägrande av grundväsentliga tillstånd och licenser, tvinga näringslivets män till en politik, som endast får det yttre skenet av att vara ett uttryck för deras egen vilja.

Staten kan likväl icke stå helt likgiltig för det sätt varpå organisationerna verka. Detta är påtagligt i de fall, då allmänna uppgifter anförtros åt dem. Men även ur andra synpunkter är det angeläget att noggrant uppmärksamma hur organisationernas verksamhet utvecklas. Särskilt i sådana fall då de i avsevärd grad binda sina medlemmars handlingsfrihet eller utöva en betydande makt gentemot utomstående, skulle staten försumma sina rättsvårdande uppgifter, om den icke noggrant iakttogte arten av organisationernas verksamhet och i mån av behov uppdroge bestämda gränser för den. Härvid har man särskilt att uppmärksamma, i vad mån organisationernas makt faktiskt utnyttjas för tillgodoseende av intressen, som borde vara främmande för dem. En organisation kan bli ett redskap för tillgodoseende av enskilda intressen. Erfarenheter på skilda områden, t. ex. fackföreningsrörelsen och jordbrukets ekonomiska föreningsrörelse, giva också anledning att påpeka, att en organisation, vid sidan av sina ursprungliga rent ekonomiska syften, faktiskt kan komma att verka i politiska intressens tjänst.

Av skäl, som nu antytts, kan staten för det första icke undgå att uppmärksamma organisationernas styrelseformer. Liksom staten reglerar de former, i vilka kommunerna utöva sin självstyrelse, kan det åtminstone på vissa områden befinnas angeläget att tillse, att organisationerna verka i sådana former att medlemmarna där äga ett skäligen inflytande. Det har i stort sett varit utmärkande för det ekonomiska organisationsväsendet i Sverige, att det utvecklats på demokratisk grund. På senare tid ha likväl från skilda håll försports klagomål över tendenser till maktkoncentration, centralisering och byråkrativering, som medfört att de enskilda medlemmarna förlorat varje grepp om sin organisations verksamhet. Om sådana tendenser framträda i större omfattning, är det en företeelse, som påtagligen kräver allmän uppmärksamhet på grund av dess betydelse för det demokratiska statskicket i dess helhet. Vi vilja i detta sammanhang anmärka att det är en kännbar lucka i vår lagstiftning att den allttjämt saknar en sådan reglering av de ideella föreningarnas organisation och rättsliga ställning, varom riksdagen redan för åtta år sedan hemställde.

Frågan om förhållandet mellan organisationerna och deras medlemmar gestaltar sig givetvis på mycket olika sätt, alltefter arten av den verksamhet organisationen bedriver. Spörsmålet är t. ex. långt mindre ömtåligt i en organisation, som har till syfte att anordna för medlem-

marna nyttiga föranstaltningar (så att tvånget för medlemmarna egentligen endast består däri, att de hava att erlägga avgifter) än i de organisationer, genom vilka medlemmarnas handlingsfrihet i viktiga hänseenden begränsas, så t. ex. beträffande arbetsanställning, prispolitik o. s. v. Allra mest ömtåligt blir spörsmålet tydligen i de fall då organisationerna icke så mycket hava att utåt bevaka samfällda intressen som att lösa intressekonflikter mellan medlemmarna inbördes, såsom t. ex. vid fördelning av marknader, varutillgångar, licenser o. s. v.

Särskilt ömtåliga problem uppkomma mångenstädes i förhållandet mellan organisationerna och utomstående personer. Det är ofta deras uppgift att hävda sina intressen i motsättning till andras; de sträva sålunda att göra sin vilja gällande utåt och utöva understundom ett starkt tvång gentemot andra än sina egna medlemmar. Detta organisationernas förhållande utåt kan gestalta sig på många olika sätt. För många organisationer är det en strävan att tvinga utomstående till inträde. I andra fall gå en organisations strävanden ut på att utestänga utomstående från vissa förmåner, t. ex. att förbehålla sig en marknad. Denna politik är särskilt kännbar i sådana fall då tillträdet till en organisation ej hålles fritt. Hithörande spörsmål äro välkända från den diskussion om åtgärder mot olika slag av ekonomiska stridsåtgärder, som var så livlig på 1930-talet. Jämväl i många andra sammanhang hava monopolistiska strävanden inom arbetsmarknaden och näringslivet blivit uppmärksammade. Så t. ex. kan erinras om 1936 års näringsorganisationssakkunnigas redan omnämnda betänkande angående organiserad samverkan inom svenskt näringsliv. Ännu en företeelse bör i detta sammanhang omnämnas. Åtskilliga organisationer äga ett sådant inflytande att vad de besluta eller överenskomma faktiskt får verkan långt utom medlemmarnas krets. Vad arbetsgivarnas och arbetstagarnas representativa organisationer överenskommit får t. ex. faktiskt karaktären av en slags reglering utan lagstiftningens form. Något liknande gäller om överenskommelser som staten under kristiden, särskilt i prisreglerande syfte, ingått med olika organisationer. Här är icke platsen att söka fälla något allmänt omdöme om dessa företeelser. Det är tydligt att vid ett sådant allsidigt bedömande skilda synpunkter måste anläggas. Företeelserna måste å ena sidan ses ur allmänt samhällelig synpunkt, med särskilt avseende fäst på organisationernas inverkan på den enskilde medborgarens frihet. Det är å andra sidan angeläget att företeelsernas rent ekonomiska aspekter noggrant uppmärksammas. För vår del vilja vi inskränka oss till att understryka angelägenheten av att förhållandet följes med uppmärksamhet från statens sida och att man inskrider i den mån organisationernas politik befinnes leda till obehörig inskränkning i den enskildes rörelsefrihet.

Vad det gäller är att i de nya former för vårt ekonomiska liv, som hålla på att växa fram, vidmakthålla en sund jämvikt; att jämte det statliga överinseende, som kan finnas erforderligt, säkerställa tillräckligt utrymme för sammanslutningarnas självstyrelse och skälig frihet för de enskilda. Det är ej nog med att vi vårda och värna vad vi redan hava av självstyrelse och frihet, det gäller också att göra arvet fruktbärande, de gamla traditionerna levande i nutidens uppgifter, att med klar blick avväga det utrymme, som där bör lämnas åt fri medborgerlig gärning, de nya områden där nedärvda traditioner av medborgerligt samarbete och självstyrelse kunna och bära göras fruktbärande, och den roll, som bör tillmätas åt staten.

Vi ha icke tilltrött oss att här lämna några bestämda anvisningar om lösningen av de stora och vittutseende problem, som vi tillåtit oss att resa. Det står för övrigt, med hänsyn till frågornas omfattning och mycket invecklade art, klart för oss, att en utredning eventuellt icke kommer att leda till något positivt förslag. Men även om så blir fallet, skulle utredningen säkerligen ha en stor uppgift att fylla. Den samling, sovring och systematisering av materialet, som en utredning kan ge, skulle vara av ovärderlig betydelse för en saklig diskussion på detta för hela vårt samhällsliv ytterst viktiga område.

Då det sålunda synes oss angeläget att klarhet vinnes om organisationsväsendets utveckling, dess struktur och uppgifter, för att denna betydelsefulla faktor i vårt samhällsliv i fortsättningen skall utvecklas i önskvärd riktning, få vi hemställa,

att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t anhålla, att en allsidig utredning måtte företagas rörande organisationsväsendet på det ekonomiska området, med särskilt avseende på dess utveckling under de senaste åren, samt

att, i den mån härvid åtgärder från det allmännas sida — exempelvis särskild lagstiftning rörande ideella föreningar — befinnas påkallade, förslag i dessa ämnen måtte föreläggas riksdagen.

Stockholm den 23 januari 1944.

Harald Nordenson.

Nils Herlitz.