

N:o 6.

Ank. till Riksd. kansli den 7 april 1906, kl. 11 f. m.

Konstitutionsutskottets utlåtande, i anledning af väckt motion om skrifvelse till Kungl. Maj:t angående inrättande af ett statsdepartement, hufvudsakligen omfattande sociala ärenden.

Uti en af herrar *Ernst Beckman, L. Gust. Broomé, Curt Wallis, R. A. Wawrinsky, Edvard Wawrinsky, M. Sundström, S. H. Kvarnzelius, Jacob Larsson* och *M. F. Nyström* inom Andra Kammaren väckt, till konstitutionsutskottet hänvisad motion, n:o 76, i hvilken motions syfte instämt herrar *E. von Krusenstjerna, Emil Hammarlund, K. G. Karlsson, Oskar Berg, Robert Johansson, Karl Starbäck, C. J. F. Ljunggren, Adolf Janson, Hjalmar Branting, J. Byström, Karl Warburg, Victor Moll, K. H. Gez. von Schéele* och *Åxel Ekman*, hafva motionärerna hemställt, att Riksdagen beslutar att i skrifvelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t ville låta utreda, huruvida icke ett särskildt statsdepartement, hufvudsakligen omfattande sociala ärenden, bör inrättas, samt för Riksdagen framlägga det förslag, hvartill utredningen kan gifva anledning.

Till stöd för sitt förslag hafva motionärerna anfört följande.

»Den viktigaste fråga vår statskonst har att lösa är förbättrandet af arbetsklassens villkor', yttrar Louis De Geer i sina 1892 utgifna 'Minnen'.

Utan öfverdrift kan man påstå, att med hvarje år som gått, sedan dessa statskloka ord nedskrefvos, den så kallade arbetarfrågan och därmed besluktade sociala spörsmål äfven i vårt land trängt sig allt längre fram i det allmänna politiska medvetandet med kraf, som icke kunna tillbakavisas. Statsmakterna ha i allt större utsträckning gifvit sitt erkännande åt samhällets ovillkorliga skyldighet att både på lagstiftningens väg och genom

administrativa åtgärder främja de sociala reformerna. Man här alltmer kommit till insikt därom, att arbetarfrågan endast till namnet är en klassfråga: dess lyckliga lösning är i själfva verket ett oundgängligt villkor för hela samhällets välfärd.

Att i trots af denna insikt ändock så litet kunnat på ifrågavarande område uträttas, beror icke uteslutande på dessa spørsmåls ofta svårlösta beskaffenhet. Flere andra orsaker ha medverkat härtill. Bland dem må här blott framdragas en enda: *bristen på enhetlig ledning* och, såsom en nödvändig följd häraf, på enhetlig plan för bedrivande af det sociala lagstiftningsarbetet och för vidtagande af därmed sammanhängande åtgärder.

Det vore emellertid icke i nu berörda afseende tillräckligt att sammanföra dessa ärenden till enhetlig och sakkunnig behandling inom ett och samma af de redan nu bestående regeringsdepartementen. Visserligen vore redan detta en högst väsentlig förbättring. Men dessa frågor stora omfattning och deras utomordentliga vikt för samhället i sin helhet synas göra det i hög grad påkalladt, att de inom regeringen företrädas af en egen representant, hvilkens hufvudsakliga uppgift blefve handläggandet af sociala frågor och som blefve chef för ett eget *statsdepartement för hufvudsakligen sociala ärenden*.

Öfvertygelsen om det trängande behovet af en sådan anordning föranledde herr Adolf Hedin jämte tjuguen af kammarens ledamöter att vid 1905 års lagtima riksdag frambära en motion om skrifvelse till Kungl. Maj:t med anhållan, 'att Kungl. Maj:t behagade framlägga förslag till det tillägg i regeringsformen, att af statsrådets ledamöter en skall vara chef och föredragande för arbetarelagstiftningsdepartementet'.

Konstitutionsutskottet afstyrkte motionen, med erkännande dock af den ifrågavarande lagstiftnings 'stora och genomgripande betydelse'.

Utskottets afstyrkande var dock icke enhälligt. Tre af dess ledamöter, herrar Nydal, Bergström och Staaff, uttalade i en gemensam reservation, att utskottet med anledning af den afgifna motionen bort hemställa, att Riksdagen 'beslutar att i skrifvelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t ville låta utreda, huruvida icke ett särskildt statsdepartement, hufvudsakligen omfattande sociala ärenden, borde inrättas, samt för Riksdagen framlägga det förslag, hvartill utredning kan gifva anledning'.

Vid föredragning i kamrarna bifölls utskottets utlåtande, i Första Kammaren utan öfverläggning och votering, i den Andra efter öfverläggning med 79 röster mot 63, som afgåfvos för den vid utlåtandet afgifna reservationen.

Till stöd för sitt afstyrkande anförde konstitutionsutskottet i hufvud-

sak tre skäl. Först två af mera principiell natur: ett dylikt departement skulle, 'därest det endast hade att taga befattning med egentliga arbetarelagstiftningsfrågor, erhålla ett alltför snävt begränsadt område för sin verksamhet'. Och vidare: lagstiftningen å ifrågavarande område sammanhänger i många fall så nära såväl med den allmänna lagstiftningen som ock särskildt med näringslagstiftningen, att ett utbrytande därur af ämnen, som beröra arbetarelagstiftningen, svårligen skulle låta sig genomföra och i allt fall ingalunda kan anses gagneligt'.

Det tredje af utskottet anförda skälet för afslag ville häfda obehöfligheten af den föreslagna åtgärden på den grund, att man ju med skäl kunde förvänta, att Kungl. Maj:t vid pröfning af frågan om inrättande af ett nytt departement för handel, industri och sjöfart skall 'låta sig angeläget vara att tillse, att de inom dessa viktiga näringsgrenar sysselsatte kroppsarbetarnes intressen blifva inom den högsta statsförvaltningen behörigen tillvaratagna'.

Hvad är det då för ärenden, som skulle falla inom det föreslagna departementet? Äro de verkligen sådana, att de icke böra och kunna, i stort sedt, utbrytas och sammanföras inom ett och samma departement? Och, slutligen, äro de af så enkel beskaffenhet eller så fåtaliga, att de icke lämna sin man tillräckligt med arbete?

I främsta rummet märkas de olika socialpolitiska anordningar, hvarigenom samhället söker att bereda arbetaren och hans familj åtminstone någon trygghet mot de svåraste ekonomiska lidanden, som drabba honom, i händelse hans enda kapital och inkomstkälla, hans arbetskraft, minskats eller helt och hållet utsinat. Således, hela den omfattande *arbetarförsäkringsfrågan*, hvilken ju redan står på dagordningen äfven i vårt land: olycksfalls-, sjuk- och ålderdomsförsäkring, arbetslöshetsförsäkring, pensioner under vissa omständigheter åt afliden arbetares efterlevande; vidare åtgärder för främjande af det så kallade hjälpkasseväsendet och därmed besläktade anordningar för själfhjälpl, — ett område, där det storartade initiativet från arbetarnes egen sida behöfver såväl stöd af lagstiftningen till vinnande af fastare former för sin verksamhet som ock ekonomisk uppmuntran, något, som statsmakterna i vårt land redan i princip erkänt.

Med arbetarförsäkringsfrågorna sammanhänger *fattigvårdslagstiftningen*. Den reform, som Riksdagen begärt i afseende på densamma, bör, såsom ofta framhållits, förbindas med arbetet för försäkringsfrågans lösning. Fattigvården skall ju supplea hvad som af särskilda skäl icke kan vinnas på den offentliga försäkringens eller på själfhjälpens väg. Dess handläggning lärer ock böra öfverflyttas från jordbruksdepartementet till det socialpolitiska departementet.

Till samma departement torde likaledes böra öfverflyttas *bostads- och egnahemsärenden*.

Dit höra ock frågor, som röra *yrkesinspektion, skydd mot yrkesfara* och yrkessjukdomar, stadganden rörande kvinnors och barns användande i fabriksarbete och grufdrift, föreskrifter om arbetstidens längd och dylikt.

Vidare skulle under det socialpolitiska departementets handläggning komma *arbetsförmedlingen*, som äfven hos oss synes mogen för lagstiftning till åstadkommande af enhet och full effektivitet i de åtgärder, som kommunerna vidtagit för denna viktiga gren af arbetarefrågan. Likaledes organiserande af *förläknings- och skiljenämndsinstitutionen* till förekommande eller mildrande af industriella strider.

Inom vissa gränser torde ock hit böra förläggas ärenden, som beröra åtgärder från det offentligas sida till främjande af *sparsamhet och kooperativa företag* af olika slag, äfvensom vissa slag af *yrkesskolor och folkbildningsanstalter*.

Slutligen bör uppenbarligen till detta departement öfverflyttas kommerskollegiets afdelning för *arbetsstatistik*, hvars fruktbringande verksamhet redan under nuvarande i flera afseenden mindre gynnsamma förhållanden vunnit erkännande såväl af arbetsgifvare som af arbetare, såsom ett oundgängligt organ i den sociala utvecklingens tjänst, såsom det opartiska öga, hvarmed arbetsfältet kan öferskådas, lagstiftning och sociala företeelser äfven i främmande länder följas och prövas samt vägen utstakas för det socialpolitiska reformarbetet.

Redan en flyktig blick på denna säkerligen ofullständiga förteckning öfver ärenden, som torde böra sammanföras under ett socialpolitiskt departement, är tillräcklig för att visa, att de äro nog mångfaldiga och omfattande för att enligt all sannolikhet taga en departementschefs hela tid och kraft i anspråk. Skulle det emellertid mot förmodan befinnas, att departementet erhållit 'ett alltför snävt begränsadt område för sin verksamhet', är det ju ingen omöjlighet att, i likhet med hvad som nu stundom förekommer inom vår administration, dit öfverflytta en eller annan mera fristående ämnesgrupp och så bereda ytterligare lättnad åt de nuvarande, under arbetsbördan dignande departementen.

En närmare granskning af dessa socialpolitiska ärenden visar, att de i stort sedt nära sammanhänga eller åtminstone äga så många beröringspunkter med hvarandra, att redan häruti ligger en fingervisning, att de torde böra utbrytas och sammanföras under gemensam ledning. Låt vara, att denna utbrytning icke kan göras så fullständig, att icke på vissa punkter ett samarbete med andra departement måste äga rum. Men icke är detta i och för sig något olämpligt? När exempelvis det nya handels-

departementet kommer till stånd, lärer det väl i mångfaldiga frågor komma att samarbeta med utrikesdepartementet. Och har icke uppslaget till en närmare samverkan mellan de båda försvarsdepartementen hälsats med allmän tillfredsställelse?

För att visa, hur man i utlandet ganska allmänt kommit till en liknande uppfattning, må här i största korthet redogöras för de socialpolitiska ärendenas handläggning i främmande länder.

I allmänhet kan man säga, att flertalet europeiska länder numera äga arbetsministerier. Äfven om arbetarangelägenheterna i de flesta fall äro förbundna med andra ärenden, är dock ett af regeringsdepartementen så organiseradt, att dessa frågor erhålla en enhetlig och sakkunnig ledning. Ännu är det emellertid endast i *Belgien*, som benämningen 'arbetsministerium' är uttryckligen använd ('ministère de l'industrie et du travail' sedan 1895). Bland dess särskilda afdelningar märkas 'direction de l'industrie' och 'office du travail'. I *Frankrike* är uppgiften anförtrodd åt handels- och industridepartementet ('ministère du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes'), bland hvars fyra hufvudafdelningar märkas (sedan 1900) 'direction du travail' — förut 'office du travail'. Äfven *Storbritanniens* 'board of trade' är numera, sedan 1893, ett modernt arbetsministerium med sina tre hufvudafdelningar, 'commercial department', 'labor department' och 'statistical department'. I *Nederländerna* har ministeriet för jordbruk, industri och handel en särskild byrå för arbetarangelägenheter, i *Österrike* finns en sådan byrå inom handelsministeriet, i *Italien* inom ministeriet för åkerbruk, industri och handel, i *Spanien* inom inrikesministeriet. För *tyska riket* står frågan om inrättandet af ett särskildt 'Reichsarbeitsamt' på dagordningen och torde redan i år bli genomförd. Hittills har arbetarfrågornas handläggning varit anförtrodd åt en särskild afdelning inom 'Reichsamt des Innern'. I *Preussen* skötas dessa ärenden af ministeriet för handel och näringar, i *Ungern* af handelsministeriet, i *Schweiz* af ministeriet för handel, industri och jordbruk. I *Danmark* höra de under Indenrigsministeriet. Under detta departement lyda bland annat 'Direktoratet for arbeids- og fabrikstilsynet' — bland hvars tjänstemän äfven finnas personer med socialekonomisk utbildning — samt 'Arbeidsraadet' och 'Arbeiderforsikringsraadet'. I *Norge* har handelsministeriet en särskild afdelning för industri och 'sociale sager'. Denna afdelning har två byråer: 'socialkontoret' och 'industrikontoret'. Slutligen må erinras om att i *Finland* senatens ekonomidepartement bland sina afdelningar räknar 'handels- och industriexpeditionen', som äfven handlägger arbetarfrågor. Under denna afdelning hör äfven 'industristyrelsen'.

Äfven utom Europa finnas liknande anordningar. För *Nordamerikas Förenta stater* upprättades redan 1884 en särskild byrå för sociala ärenden ('bureau of labor') inom inrikesdepartementet. Fyra år senare utbröts denna byrå och gjordes till ett själfständigt 'department of labor'. Först 1903 erhöll dock unionen ett verkligt arbetsministerium genom det då tillskapade 'department of commerce and labor' med dess 'bureau of labor', såsom det förra arbetsdepartementet nu åter benämnes. Inom flertalet af unionens stater (33 år 1903) finnas särskilda ämbetsverk för arbetarangelägenheter.

I *Nya Zeeland* finns sedan 1903 ett särskildt arbetsministerium. Redan tolf år tidigare hade man där inrättat ett särskildt ämbetsverk för arbetarfrågor. Äfven andra engelska kolonier ha inrättat arbetsministerier, såsom Kanada, där man sedan 1900 har ett arbetsdepartement, som står under närmaste ledning af en understatssekreterare, 'deputy minister of labor'. I spetsen för det hela står en 'minister of labor'.

Hur olika i detalj organisationen af hit hörande ärendens handläggning än må vara i de ofvan angifna länderna, är dock öfverallt ett försök gjordt att utbryta och under enhetlig ledning sammanföra hvad man plägar beteckna med benämningen 'sociala frågor' eller arbetarfrågor. Likaledes finner man öfverallt, äfven i de länder, där dessa frågor icke gjorts till vederbörande departements enda eller hufvudsakliga uppgift, sådana anordningar, att socialpolitisk sakkunskap finnes företrädd inom departementet, liksom ock inom de sociala förvaltningsorgan, som äga att taga befattning med dessa ärenden.

De uppgifter, som i det föregående meddelats, torde vederlägga den uppfattningen, att ett socialpolitiskt departement skulle erhålla ett alltför begränsadt verksamhetsområde. Därjämte ådagalägga redan de kortfattade antydningarna från främmande länder, att man annorstädes ingalunda ansett det omöjligt eller i och för sig olämpligt att utbryta och till gemensam handläggning sammanföra de ärenden, som äro att räkna till arbetarlagstiftning och därmed sammanhängande sociala frågor. Slutligen torde den här gjorda framställningen i sin helhet ge vid handen, att i alla händelser de så kallade sociala ärendenas sammanförande under en enhetlig, sakkunnig ledning äfven för vårt land måste vara ett betydelsefullt önskemål. Såsom redan blifvit erinradt, tala många skäl för att detta bäst skulle vinnas genom inrättande af nytt statsdepartement, hufvudsakligen omfattande sociala ärenden. Men redan deras läggande under en särskild afdelning med sakkunnig chef inom ett och samma departement vore ju onekligen ett stort steg i rätt riktning.

Emellertid synes det nödigt, att beslut i denna ganska omfattande fråga föregås af en fullständigare utredning än den, som här kunnat lämnas. Och alldeles obestridligt förefaller det, att en verklig försummelse beginges, om icke en sådan utredning företoges just i samband med den förestående pröfningen af frågan om inrättande af ett nytt departement för handel, industri och sjöfart.»

Ingen torde vilja bestrida, att de sociala frågorna och bland dem den s. k. arbetarfrågan äro af den stora vikt och betydelse för samhället och dess utveckling, att de från statsmakternas sida böra vara föremål för den största uppmärksamhet och omsorg. I likhet med motionärerna anser jämväl utskottet, att åtgärder böra vidtagas, för att dessa mången gång synnerligen svårlösta och på de mest skilda samhällsområden ingripande frågor må blifva behandlade med nödig sakkunskap och så enhetligt som förhållandena kunna medgifva. Dessa ärendens växande omfattning synes jämväl kräfva, att åt dem beredes ökad utrymme inom den högre och den högsta förvaltningen.

*Utskottets
yttrande.*

Äfven om utskottet sålunda funnit, att ett sammanförande af de s. k. sociala ärendena under en sakkunnig och enhetlig ledning af därför särskildt utbildade organ är önskvärd, har utskottet dock icke kunnat dela motionärernas uppfattning, att ett särskildt statsdepartement bör för ändamålet inrättas -- det af de i motionen framställda alternativen, som faller under konstitutionsutskottets bepröfvande. Utskottet håller nämligen före, att en ökning af departementens antal bör vidtagas med den största varsamhet och endast i de fall, då ett verkligt behof däraf föreligger, enär svårigheter för ett enigt samarbete inom regeringen lätteligen skulle kunna uppstå, om antalet ledamöter i statsrådet blifver alltför stort. Då man vidare icke rimligen kan af en departementschef fordra, att han skall vara sakkunnig i hvarje särskild grupp af ärenden, som höra under det departement han företräder, torde det af motionärerna uttalade önskemålet om en på samma gång enhetlig och sakkunnig behandling af ifrågavarande ärenden näppeligen kunna på den angifna vägen till fullo vinnas. Därjämte kan det ingalunda tagas för gifvet, att det vore till fördel, om alla ärenden, som kunna anses tillhöra de sociala frågorna, blefve sammanförda under samma departement. Sålunda kunna lagstiftningsfrågor, som beröra arbetsförhållanden, icke rätt bedömas utan noggrann pröfning af deras förhållande till lagstiftningen i öfrigt, och likaså äro arbetarfrågor, som tillhöra det ekonomiska området, så nära förbundna med frågor, som angå industrien och näringslivet, att de ej utan olägenhet kunna förläggas un-

der ett annat departement än det, som har att behandla frågor om handel och näringar. Man finner också, att sociala ärenden i utlandet ganska allmänt förlagts till särskilda byråer under ministerierna. Ifrågavarande ärenden äro i många fall af den beskaffenhet, att de svårigen kunna utbrytas och handläggas skilda från andra ärenden, med hvilka de hafva ett naturligt samband, men som äro sådana, att de måste inom skilda departement behandlas.

De fördelar, motionärerna genom sitt förslag velat uppnå, synas utskottet i väsentlig mån kunna vinnas på annat sätt än genom inrättande af ett särskildt departement för ifrågavarande ärenden. Utskottet vill härvid erinra, att nästlidet års Riksdag uti skrifvelse till Kungl. Maj:t anhållit om utarbetande af förslag till inrättande af ett nytt statsdepartement, omfattande handel, industri och sjöfart. Vid den utredning, hvartill denna Riksdagens skrifvelse torde gifva anledning, kommer helt naturligt jämväl att tagas under ompröfning, hvilka förändringar i fråga om ärendenas fördelning departementen emellan måste vidtagas i samband med ett dylikt nytt departements inrättande. Tillfälle gifves därvid ock att pröfva, i hvad mån och i hvilken omfattning det kan anses lämpligt att gifva de sociala ärendena äfvensom andra grupper af ärenden, exempelvis dem, som angå samfärdseln och allmänna arbeten, en mera enhetlig behandling, än hvad för närvarande är fallet. Hvad den s. k. arbetarfrågan beträffar, torde detta särskildt vara att förvänta på grund af det nära samband, som är rådande mellan de frågor, som röra industrien, och dem, som angå de inom industrien sysselsatta arbetarne. I sammanhang härmed vill utskottet jämväl framhålla, att, därest den af 1903 års Riksdag ifrågasatta högsta administrativa domstolen blifver inrättad, den däraf föranledda minskningen af arbetsbördan för åtskilliga departement otvifvelaktigt kommer att medföra en omgruppering af ärendena mellan statsdepartementen; och är utskottet förvissadt om, att de af motionärerna framhållna synpunkter därvid komma att vinna behörigt beaktande.

Då utskottet af ofvan angifna skäl icke kunnat biträda det af motionärerna framställda förslaget, får utskottet hemställa,

att förevarande motion icke må föranleda någon Riksdagens åtgärd.

Stockholm den 5 april 1906.

På utskottets vägnar:

HUGO BLOMBERG.

Reservationer:

af herrar *Beckman*, *Kvarnzelius* och *Centerwall*, som anført:

Utskottet har i sin motivering uttalat sig till förmån för en utredning rörande de sociala ärendenas handläggning och deras sammanförande under en sakkunnig och enhetlig ledning.

Denna utredning, som synes med nödvändighet böra verkställas i samband med utarbetande af förslag till inrättande af ett nytt statsdepartement för handel, industri och sjöfart, äfvensom af en högsta administrativ domstol, anse vi böra omfatta äfven frågan om lämpligheten af ett särskildt departement för sociala ärenden. Något giltigt skäl att från den ifrågasatta utredningen rörande dessa ärendens lämpliga handläggning utesluta detta spörsmål synes oss icke föreligga.

Vid sådant förhållande anse vi, att konstitutionsutskottet med anledning af förevarande motion bort hemställa,

det Riksdagen ville besluta att i skrifvelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t, i samband med utredningen rörande inrättande af ett nytt departement för handel, industri och sjöfart samt öfriga föreslagna ändringar i fråga om regeringsärendenas handläggning, äfven ville låta utreda, huruvida ett särskildt statsdepartement, hufvudsakligen omfattande sociala ärenden, bör inrättas, eller, därest så icke anses nu böra ske, huru de sociala regeringsärendena lämpligast böra inom annat departement till föredragning i regeringen beredas och där handläggas.

af herr *Darin*, hvilken instämt med herrar *Beckman*, *Kvarnzelius* och *Centerwall*.