

Nr 254.

Av herr **Nylander m. fl.**, *angående lagstiftning om yrkesföreningar.*

När skråtvånget under förra seklet sprängdes av den framflyttande industrialismen och näringsfriheten genomfördes, innebar detta icke, att arbetslivet i fortsättningen skulle sakna organisation, utan att dess organiserande överlämnades åt det privata initiativet såsom bättre lämpat för ändamålet. I vårt land hava de enskilda, ekonomiska intressesammanslutningarna under de senaste fem decennierna befunnit sig i så gott som oavbruten frammarsch. Sedan fackföreningsbildandet på 1880—90-talen tagit fart, lade yrkesorganisationerna slag i slag nya områden under sin domvärjo, och i dag spänna de ett vittförgrenat nät över näringslivet i stad och på land. Målet för de olika yrkessammanslutningarna är väl i främsta rummet att i rent ekonomiskt avseende tillvarataga sina medlemmars intressen, men de representera samtidigt en utjämnande och stabiliserande faktor i samhällslivet av stort värde. Särskilt i den mån organisationerna bestå av anställda och arbetare böra de även ses mot bakgrunden av en önskan hos dessa grupper att åt sig skapa ökad trygghet och garantera samhällelig jämbördighet gentemot andra medborgarkategorier. De äro därvid framsprungna ur en social-etisk tanke, med vilken svensk konservatism alltid sympatiserat. Ett representativt uttryck härför möter man i det uttalande om föreningsrättens betydelse, som justitieministern i 1906—1911 års högerregering gjorde vid remissen till lagrådet den 3 december 1909 av ett förslag till lag om föreningar. Detta uttalande berör visserligen närmast förhållandet mellan arbetsgivare och arbetare inom industrien men äger i sina konsekvenser en vidare tillämpning. Chefen för justitiedepartementet anförde sålunda:

»Att med den nuvarande gestaltningen av näringslivet den enskilde arbetaren, och särskilt då arbetaren inom industrien, i de flesta fall vid bestämmandet av arbetsvillkoren intager en synnerligen beroende och underlägsen ställning gentemot arbetsgivaren, lär icke kunna bestridas, lika litet som att arbetarna i sina sammanslutningar för tillvaratagande av gemensamma intressen beträffande arbetsavtalens innehåll funnit ett kraftigt medel att upphäva denna underlägsenhet. Att vid sådant förhållande arbetarna icke frivilligt avstå från föreningsrätten utan med iver motsätta sig varje försök att därtill förmå dem, torde vara naturligt. Dylika försök, som under den gångna tiden här och var gjorts från arbetsgivares sida, hava ock merendels lett till bittra och förödande strider. Emellertid synes utvecklingen alltmera gå härhän, att förståelse för sammanslutningens betydelse för arbetarna vinner utbredning bland arbetsgivarna, och i samma mån så sker, samt de senare själva i ökad omfattning organisera sig i föreningar med uppgift att stärka deras inflytande på arbetsvillkoren, komma säkerligen de fall att bliva allt fåtaligare, då arbetsgivare vill ifrågasätta arbetarnas rätt att tillhöra förening med enahanda

syftemål. Att främja denna utveckling genom ett lagbud, som fastslår, att föreningsrätten faller utanför det område, där parterna kunna genom avtal bestämma, synes icke böra möta några betänkligheter utan fastmera vara att anse som en åtgärd, vilken är ägnad att bidraga till parternas likställande och att undanröja de anledningar till konflikter, som i förevarande hänseende eljest skulle kunna ännu yppa sig, en åtgärd, således, som är av samhällets intresse påkallad.»

En kärnpunkt i konservatismen är emellertid kravet på rättvisa mellan samhällsklasserna. Ett positivt ställningstagande till det moderna organisationsväsendet måste knytas till villkoret, att icke vissa folkgrupper otillbörligt gynnas av detsamma på bekostnad av andra. Från denna synpunkt har yrkessammanslutningarnas snabba tillväxt givit upphov till en rad problem, som tarva sin snara lösning.

Inom vissa områden har å ena sidan en maktkoncentration ägt rum hos privata fackorganisationer, vilken i praktiken visat sig förorsaka allvarliga sociala skadeverkningar. Erfarenheten utifrån ådagalägger, att, om bestämda gränser icke i tid fastställas för dessa organisationers verksamhet, det leder till, att staten slutligen ser sig nödsakad att antingen helt inkorporera dem eller i vart fall underkasta dem en offentlig-rättslig reglering, som reducerar deras självständighet till ett minimum. I Sverige torde en stark folkmening bestämt avböja en lösning efter dessa linjer. En effektiv lagstiftning om yrkesorganisationernas stridsåtgärder erbjuder för svenska förhållanden ett fördelaktigare alternativ.

Å andra sidan har det från statsintressets synpunkt befunnits önskvärt att direkt uppmuntra organisationstanken inom vissa yrkesgrupper till förhindrande av, att dessa pressas ned i ett missgynnat läge. Sålunda har i vårt land statsmakternas politik till jordbrukets stödjande i icke ringa grad tagit sikte på att befordra organisationsväsendets utbredning bland lantbefolkningen. Utan tvivel har denna politik bidragit till att stärka de jordbruksidkande klassernas motståndskraft under krisens påfrestningar.

En särskild ställning inom landets näringsliv intaga de privatanställda. En definition, som fullt exakt begränsar denna yrkesgrupp i förhållande till andra grupper, saknas t. v. i svenskt juridiskt språkbruk. När vi i fortsättningen begagna uttrycket »privatanställda», syfta vi därför helt allmänt på de talrika mellanskikten av tjänstemän, kontorister, butiksbiträden och förmän i enskild tjänst. I stor omfattning bekläda dessa personliga förtroendeposter inom industri, handel, bank- och försäkringsväsende. Deras arbete måste över huvud grunda sig på en känsla av solidaritet och lojalitet gentemot företagsledningen. Ofta ha de även fått underkasta sig en kostsam teoretisk utbildning. Antalet privatanställda har med industrialismens utveckling kraftigt ökat och torde f. n. kunna uppskattas till cirka 174,000, av vilka 80,000 tillhöra kontorspersonalen, 53,000 butiksbiträdeskåren, 24,000 den tekniska personalen och 17,000

bank- och försäkringspersonalen. Under de sista årtiondena hava flertalet övriga yrkeskategorier sett sina ekonomiska villkor starkt förbättrade. Men stora delar av mellangrupperna hava under samma tid ställts utanför eller endast i mindre mån blivit delaktiga av den allmänna standardhöjningen. Vi missunna icke någon folkgrupp ökade ekonomiska förmåner. Över huvud tro vi icke, att den sociala trivseln skulle bli större, om fattigdomen bleve allas egendom. Vad särskilt de kroppsarbetande klasserna angår, är det en vinst för kultursamhället, att de lyfts upp ur gångna tiders torftiga genomsnitt till en högre materiell nivå. Men det vore en ödesdiger utveckling, om den allmänna standardförbättringen finge ske väsentligen på mellangruppernas bekostnad.

Enligt uppgift är inom kort ett lagförslag om arbetsavtal att förvänta från kommittén för de privatanställda. Även om detta förslag får en mera generell tillämplighet, torde det bliva av särskild betydelse för de anställda. Genom att reglera sådana frågor som uppsägningstid, löneförmåner under sjukdom, semester och utgivande av tjänstebetyg vill man åt avtalsförhållandet bereda ökad klarhet och fasthet. En dylik lag — till vilken f. ö. initiativet först utgick från ett antal motionärer inom vårt parti — betecknar ett framsteg i arbetet på att förbättra de anställdas position i förvärvslivet.

I diskussionen om de privatanställdas problem har även frågan om genomförandet av en *lagstiftning angående yrkesföreningar* upptagits.

Vi förbise ingalunda, att det personliga förtroendemoment, som består mellan en företagsledare och de hos honom anställda, i många fall alltså i och för sig utgör en stark garanti för, att de senares intressen icke åsidosätts. Flertalet svenska arbetsgivare liksom majoriteten av de anställda torde även ömsesidigt vara besjälade av en uppriktig vilja att gå varandra till mötes. Men å andra sidan är det uppenbart, att i synnerhet storföretagens framväxande för mellangrupperna skapat en mängd nya spörsmål, vilkas tillfredsställande lösning de anställdas egna organisationer äro ägnade att främja.

På något undantag när torde de privatanställdas rätt att ansluta sig till yrkesföreningar vara allmänt erkänd. I en blivande lag om ekonomiska stridsåtgärder kommer ju för övrigt denna rätt med säkerhet att uttryckligen tillerkännas alla yrkeskategorier. Organisationsprocenten för kontorister m. fl. närstående grupper är likväl förhållandevis låg inom det enskilda näringslivet. Enligt vår mening skulle en generell lagstiftning om yrkesföreningar bidra till att utveckla organisationsväsendet bland de grupper av anställda, ifråga om vilka kravet på ökad trygghet måste te sig som speciellt beaktansvärt. Även inom de anställdas egna led har man vid olika tillfällen givit uttryck åt uppfattningen, att en rättslig sanktionering efter större linjer av yrkessammanslutningarna skulle utgöra ett stöd i organisationsarbetet. En sådan lagstiftning borde slutligen särskilt vara ägnad att bana väg för de föreningar av anställda, vilka

med undvikande av uppslitande strider på samförståndets väg vilja tillgodose sina intressen — något som från arbetsfredens synpunkt givetvis vore att hälsa med glädje.

Även andra skäl tala likväl för, att yrkesorganisationernas ställning närmare preciseras i rättsordningen.

Föreningar för annan än ekonomisk verksamhet hava i vårt land, så snart de antagit stadgar av en viss fullständighet, redan tidigt tillerkänts rättighet att söka, kära och svara inför domstol och annan myndighet. I ett uttalande till Högsta domstolens protokoll för den 28 november 1907 har även denna de s. k. ideella föreningarnas rättssubjektivitet kommit till klart uttryck. Med hänsyn till möjligheten att förvärva rättskapacitet skulle alltså en lagstiftning om yrkesföreningar icke vara påkallad. Däremot måste det ligga i rättsordningens intresse, att sådana sammanslutningar, som fått en allmännare utbredning och som väsentligt kunna påverka den ekonomiska samfärdseln, alltid uppfylla vissa bestämda, av samhällsnyttan betingade grundfordringar. För att garantera dessas tillgodoseande hava även statsmakterna inskridit reglerande på ett flertal områden. Utan tvivel hava yrkesorganisationerna nu både nått en sådan omfattning och vunnit ett så starkt inflytande, att en lagstiftning, som uppdrar vissa huvudnormer för dem, är motiverad. Yrkesföreningarnas samhälleliga betydelse torde säkerligen vara minst lika stor som t. ex. de ekonomiska föreningarnas.

Detta skäl för en lagstiftning om yrkessammanslutningarna förstärkes ytterligare, om man betänker det vitala intresset från hela det bestående samhällsskickets synpunkt av att dessa icke utnyttja sin makt över den enskilde på ett sätt, som går långt utanför deras verkliga uppgift. Erfarenheten visar, att detta sker i ett betydande antal fall.

Behovet av en föreningslagstiftning av antytt slag synes även framgå därav, att såväl i det av professor Ragnar Bergendal utarbetade förslag till lag om bestämmelser mot vissa ekonomiska stridsåtgärder som i det förslag i samma ämne, vilket den 4 maj 1934 avgavs av en inom socialdepartementet tillsatt kommission, har man ansett sig böra medtaga flera stadganden av rent föreningsrättslig innebörd. En av kommissionens ledamöter, professor Åke Hassler, har även i en reservation med skärpa understrukt, att behandlingen av frågan om en rättslig normering av de ekonomiska kampmetoderna ådagalagt det trängande behovet av en legal reglering av yrkesföreningarna.

Slutligen må framhållas, att en lagstiftning om yrkessammanslutningarna *såsom sådana* logiskt ansluter sig till den aktuella rättsbildning i Sverige, vilken markeras av 1928 års lagar om kollektivavtal och om arbetsdomstol samt de väntade lagarna om arbetsavtal och om vissa ekonomiska stridsåtgärder.

För bedömande av innehållet i den rättsreglering, som här diskuterats, erbjuder tidigare lagstiftningsarbete föga ledning. Kungl. Maj:ts propositioner vid 1910 och 1911 års riksdagar rörande lagstiftning om ideella föreningar hade en långt vidsträcktare syftning än denna motion. Problemställningen har även under de gångna drygt två decennierna av naturliga skäl i åtskilliga hänseenden radikalt förskjutits. Frågan om en föreningslagstiftning har emellertid icke sedan dess upptagits till mera djupgående prövning.

Först och främst vilja vi framhäva, att lagstiftningens ändamål icke är att hämma yrkesföreningarnas sunda utveckling. Som ovan sagts, anse vi tvärtom, att den inom vissa områden bör vara ägnad att främja yrkessammanslutningarnas framväxande. Lagens syfte skall i övrigt vara — vi betona det ännu en gång — att meddela vissa allmänna bestämmelser till rättssäkerhetens och den gemensamma medborgarfrihetens hägnande.

Bland de spörsmål, som lagstiftningen torde böra inriktas på, kunna i första hand urskiljas ett antal frågor av mer eller mindre utpräglad ordningskaraktär, t. ex. regler om styrelse, om revision, om likvidation och upplösning m. fl. liknande stadganden. Ett problem av stor vikt avser villkoren för in- och utträde ur yrkesförening, om medlems rösträtt och om formerna för besluts fattande — allt frågor, som även stå i förbindelse med aktuella arbetsfredsspörsmål och som riksdagen i fjol uppmärksammade i en skrivelse till Kungl. Maj:t. Ytterligare ett spörsmål gäller medlemmarnas förpliktelser och rättigheter i allmänhet gentemot föreningen. I detta sammanhang aktualiseras bland annat det betydelsefulla problemet om skydd för enskild medlem eller för en minoritet av medlemmar mot övergrepp från majoritetens sida. Särskilt torde uppmärksamheten böra riktas på frågan om bestämmelser till förebyggande av, att yrkessammanslutningarna brukas för syften, som äro främmande för deras egentliga funktion. Vi tänka därvid särskilt på den av ett stort antal fackorganisationer praktiserade metoden att kollektivt ålägga sina medlemmar att ingå i visst politiskt parti. Att detta sätt för politisk medlemsvärkning strider mot den primära självbestämningsrätten i ett demokratiskt samhälle, står högt över all diskussion. Närmare utvecklades denna tankegång av herrar Fritiof Gustafson och Bernhard Nilsson i första kammaren samt av herrar Lundqvist i Rotebro och Hagberg i Malmö i andra kammaren i en motion till 1934 års riksdag »om lagstiftning till förhindrande av fackliga eller andra yrkesorganisationers kollektiva anslutning till visst politiskt parti», till vilken motion vi hänvisa. Icke blott med hänsyn till den demokratiska självbestämningsrätten utan i lika hög grad från yrkesorganisationernas egen synpunkt ter sig emellertid fackföreningarnas politiska kollektivanslutning orimlig. Det måste vara ett allmänt önskemål, att varje enskild yrkesutövare skall kunna tillgodogöra sig sin intresseorganisationens fördelar utan att tvingas till ett ställnings-

tagande i frågor, som sträcka sig vida utöver organisationens naturliga arbetsram. Enklast synes detta önskemål kunna tillgodoses i samband med genomförandet av en lagstiftning om yrkesföreningar.

Vid utarbetandet av en lag om yrkesföreningar torde det måhända även visa sig, att flera av de föreningsrättsliga stadganden, som nu återfinnas i förslagen till lagstiftning om ekonomiska stridsåtgärder, lämpligen böra inflyta i den förstnämnda. I främsta rummet gäller väl detta om själva föreningsrättens stipulerande, med andra ord varje medborgares rätt att tillhöra yrkessammanslutning, men även att stå utanför densamma. Då regleringen av de ekonomiska stridsåtgärderna till att börja med är avsedd att erhålla blott relativt kort giltighet, synes tillfälle snabbt erbjuda sig att överföra angivna och andra bestämmelser i en allmän lagstiftning om yrkessammanslutningarna.

Vidkommande sammanslutningar av arbetsgivare, anställda och arbetare anmäler sig frågan om lämpligheten av att meddela föreskrifter angående förhandlingsordning. Vi dela den mening, för vilken socialministern gjorde sig till tolk vid uppdragandet av riktlinjerna för kommittén för de privatanställda den 19 juni 1931, att svårigheter nog möta att på ett tillfredsställande sätt i lag närmare fixera förhandlingsrättens innebörd. Just med hänsyn till de anställdas intressen, som vi på anförda grunder här speciellt velat beakta, bör emellertid problemet ingående skärskådas. För vår del hålla vi för troligt, att stor betydelse vid ett ståndpunkts-tagande i ämnet måste tillmätas frågan, om och i vilken utsträckning rättsregler kunna tillskapas för intressetvisters slitande genom ingripande från statens eller något annat opartiskt organs sida. Detta är visserligen en fråga, som möjligen går något utanför det egentliga området för en yrkesföreningslagstiftning, men vi tillåta oss dock att i korthet beröra den i detta sammanhang. Vi taga därvid uteslutande sikte på förhållandet mellan arbetsgivarna och de privatanställda, vilket kanske tidigare icke tillräckligt uppmärksamrats i diskussionen om hithörande spörsmål.

Från synpunkten av den förtroendeställning, som de privatanställda i regel intaga inom de ekonomiska företagen, måste det framstå som speciellt viktigt, att öppna konflikter icke uppkomma mellan dem och arbetsgivarna. Det bör därför övervägas, vilka åtgärder, som i detta fall särskilt kunna vara ägnade att trygga arbetsfreden. Dessa böra underlättas av den bestämda önskan hos övervägande delen av både arbetsgivarna och de anställda att undvika öppna strider.

Inom de anställdas egna led har vid olika tillfällen skiljedomstanken diskuterats. Vi bortse här från de särskilda förhållanden, som böra beaktas vid s. k. samhällsviktiga företag och som påtalats i en motion från vårt parti till förra årets riksdag.

Gentemot en av staten i lag påbjuden, obligatorisk skiljedom i intressekonflikten mellan arbetsgivare och anställda torde allvarliga betänkligheter kunna resas. I vårt land har ju icke denna lagfästa metod för

biläggande av arbetsstrider tidigare prövats, men utländska erfarenheter av densamma förefalla icke att uppmuntra till efterföljd från någondera partens synpunkt. Annorlunda ligger naturligen saken till, i den händelse parterna själva överenskomma om att vid intressetvister underkasta sig skiljedom. Det kan tagas under övervägande i vad mån statsmakterna genom en dispositiv lagstiftning böra främja en utveckling efter dessa linjer. Å andra sidan må det framhållas, att parterna ju även under nuvarande förhållanden kunna frivilligt avtala om att hänskjuta eventuella konflikter till skiljedom. Så har dock hittills blott skett i enstaka fall. Ett exempel på, att denna utväg emellertid med fördel kan praktiseras, är att hämta från handelsbranschen. Inom denna finnes blott en egentlig arbetsgivareorganisation, nämligen Järnhandlareorganisationens Garanti-förening, som, efter att från början endast ha omfattat järnhandlare, numera har medlemmar inom flera andra branscher. Denna förening har alltifrån sin tillblivelse inriktat sig på att lösa anställnings- och andra frågor genom förhandlingar i samarbete med de anställda och deras organisationer. För järnhandelsbranschen är detta enligt uppgift till stor del genomfört, och vad som i detta sammanhang intresserar är, att eventuella tvister, såväl rätts- som intressetvister, hänskjutas till och avgöras av en s. k. förtroendenämnd, bestående av fem ledamöter, varav en opartisk ordförande samt två ledamöter från vardera principalorganisationen och järnhandelsbiträdesförbundet. Parterna hava överenskommit att ställa sig nämndens beslut till efterrättelse. Systemet uppgives hava fungerat på ett för båda parter tillfredsställande sätt.

Med vad vi nu anfört om innehållet i den föreslagna lagstiftningen om yrkesorganisationerna göra vi självfallet icke anspråk på fullständighet.



Vid utarbetandet av denna motion ha vi icke förbisett, att frågan om lagstiftning om yrkesföreningar berör såväl verksamhetsområdet för kommittén angående de privatanställda som de spörsmål, vilka innefattades i 1934 års riksdagsskrivelse med begäran om utredning rörande de åtgärder på föreningsrättens och arbetsrättens områden, som kunna vidtagas i syfte att rättsligen utbilda arbetsgivarnas och arbetarnas fackliga föreningsväsen och att främja arbetsfreden. I det ytterligt ovissa läge, som uppkommit, sedan Kungl. Maj:t den 31 december 1934 tillkallat trenne sakkunniga med uppdrag att företaga en förberedande utredning om in-gripanden från samhällets sida på vissa områden av det ekonomiska livet, ha vi emellertid ansett det önskvärt att föra fram frågan om lagstiftning beträffande yrkesföreningarna avskild från övriga spörsmål. I regeringsdirektiven för de sakkunniga betonas det, att en reglering av de ekonomiska intressebeträffningarna i samhället knappast kan begränsas till att avse endast förhållandet mellan arbetsgivare och arbetare, då det fackliga organisationsväsendet har utbredd sig även till andra grupper. Problemet

säges vidga sig »till att omfatta en rad av betydelsefulla spørsmål rörande anställningsförhållanden och arbetsvillkor inom näringslivet samt angående inskränkningar i den enskilde ägarens bestämmanderätt över sitt företag och de där anställdas öde». Det förefaller icke osannolikt, att ett så vidlyftigt formulerat utredningsprogram även omsluter yrkesföreningarnas rättsliga gestaltning över huvud i vårt land. Är detta fallet, synes det vara fara värt, att hela frågan om en föreningslagstiftning skjutes över på en avlägsen framtid. Jämlikt vår åsikt kan och bör emellertid denna fråga omedelbart upptagas — utan att förknippas med ett ställningstagande till den rika provkarta på önskemål rörande det nuvarande samhällets ekonomiska organisation, som inbegripes i direktiven för den nytillsatta kommittén.

På grund av vad vi sålunda anført föreslå vi,

att riksdagen i huvudsaklig överensstämmelse med av oss utvecklade synpunkter måtte hos Kungl. Maj:t anhålla om skyndsam utredning och framläggande av förslag angående lagstiftning om yrkesföreningar.

Stockholm den 23 januari 1935.

Axel Nylander.

Gösta Bagge.

Gustaf Velander.

Fritiof Gustafson.

O. A. Nordborg.

Gustaf Tamm.

M. Svensson.

P. Sandström.