

Nr 320.

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag angående begränsning av dyrtidstillägg å lön och pension, m. m.; given Stockholms slott den 28 maj 1943.

Under åberopande av bilagda i statsrådet och lagrådet förda protokoll vill Kungl. Maj:t härmed föreslå riksdagen att

dels, jämlikt § 87 regeringsformen, antaga härvid fogade förslag till lag angående begränsning av dyrtidstillägg å lön och pension,

dels ock samtycka till att Kungl. Maj:t efter utfärdande av lag i ämnet meddelar sådant förordnande, som i lagens 1 § avses, att gälla tills vidare.

GUSTAF.

Ernst Wigforss.

Förslag

till

lag angående begränsning av dyrtidstillägg å lön och pension.

Härigenom förordnas som följer.

1 §.

Vid krig eller krigsfara, vari riket befinner sig, eller eljest under utomordentliga, av krig föranledda förhållanden äger Konungen, när riksdagen ej är samlad, förordna att vad i 2—5 §§ stadgas skall äga tillämpning; dock må förordnande, som nu sagts, ej meddelas med mindre Konungen låtit riksdagskallelse utgå eller riksdagen ändock skall sammanträda inom trettio dagar. Varder ej meddelat förordnande av nästföljande riksdag inom trettio dagar från riksdagens början gillat, skall detsamma efter utgången av nämnda tid upphöra att lända till efterrättelse.

Prövas under tid, då riksdagen är samlad, förhållanden vara för handen, som i första stycket sägs, äger Konungen med riksdagens samtycke meddela förordnande, som där avses.

2 §.

Där för viss grupp av arbetstagare eller pensionstagare dyrtidstillägg å lön eller pension utgår eller enligt reglemente eller eljest skall utgå efter väsentligt förmånligare grunder än de, som i allmänhet gälla för arbetstagare inom riket, må förbud meddelas mot att dyrtidstillägget för nämnda grupp utan tillstånd höjes utöver det tillägg, som utgick vid tiden för förbudets meddelande.

Förbud, varom i första stycket förmäles, ävensom tillstånd, som i samma stycke sägs, meddelas av en utav Konungen utsedd nämnd, *statens lönekontrollnämnd*.

3 §.

Har arbetsgivare träffat överenskommelse med flertalet av en grupp arbetstagare eller pensionstagare om nedsättning eller begränsning av eljest utgående dyrtidstillägg, må lönekontrollnämnden föreskriva, att dyrtidstillägget skall utgå enligt de i överenskommelsen angivna grunderna jämväl såvitt angår sådan arbetstagare eller pensionstagare inom gruppen, som icke biträtt överenskommelsen.

4 §.

Med dyrtidstillägg å lön eller pension likställes i denna lag varje annat tillägg, som måste antagas avse att anpassa lönen eller pensionen efter ökningen i de allmänna levnadskostnaderna, ändå att tillägget givits annan beteckning.

5 §.

Arbetsgivare är skyldig att på anfordran av lönekontrollnämnden

- 1) lämna de uppgifter nämnden begär för prövning av fråga om begränsning av dyrtidstillägg;
- 2) för kontroll av lämnade uppgifter eller utbetalade löner eller pensioner förete handelsböcker och affärshandlingar för nämnden.

Underlåter arbetsgivare att efter anfordran, varom ovan sägs, fullgöra vad honom i följd därav åligger, äger lönekontrollnämnden förelägga honom vite. Länsstyrelse äger i förekommande fall förordna om uttagande av sådant vite.

6 §.

Lönekontrollnämnden skall bestå av sju ledamöter, av vilka Konungen utser en att vara ordförande.

Ordföranden skall vara lagkunnig och i domarvärv erfaren. Av övriga ledamöter skola två utses bland personer, som företråda arbetsgivarintressen, och två bland personer företrädande arbetstagarintressen.

7 §.

Då lönekontrollnämnden meddelat förbud enligt 2 § eller föreskrift enligt 3 §, skall nämnden ofördröjligen på lämpligt sätt giva arbetsgivaren del av beslutet.

Det åligger arbetsgivaren att lämna underrättelse om beslutet till envar därav berörd arbetstagar eller pensionstagar.

8 §.

Med dagsböter eller, där omständigheterna äro försvårande, med fängelse i högst sex månader straffes

- 1) den som, med vetskap om att förbud meddelats enligt 2 §, utan tillstånd utgivit eller mottagit högre dyrtidstillägg än som utgick vid tiden för förbudets meddelande;
- 2) den som, med vetskap om föreskrift enligt 3 §, utgivit eller mottagit högre dyrtidstillägg än som enligt föreskriften må utgå;
- 3) den som vid lämnande av uppgift, som i 5 § avses, sökt vilseleda lönekontrollnämnden.

9 §.

Vad som inhämtats med stöd av bestämmelserna i 5 § må ej yppas i vidare mån än som erfordras för vinnande av det med bestämmelserna avsedda ändamålet. Bryter någon häremot, straffes med dagsböter eller fängelse.

10 §.

Brott, varom i 8 § sägs, må av allmän åklagare åtalas allenast efter anmälan eller medgivande av lönekontrollnämnden.

Brott, varom i 9 § sägs, må av allmän åklagare åtalas allenast efter angivelse av målsäganden.

11 §.

Böter och viten, som ådömas enligt denna lag, tillfalla kronan.

12 §.

Klagan över beslut, som lönekontrollnämnden meddelat i fråga om tillämpning av 2, 3 eller 5 §, skall föras hos Konungen genom besvär, vilka skola hava inkommit till finansdepartementet före klockan tolv å trettionde dagen efter den, då klaganden erhöll del av beslutet.

Utän hinder av däröver förd klagan skall lönekontrollnämndens beslut lända till efterrättelse, intill dess annorlunda förordnas.

13 §.

Konungen äger meddela de närmare bestämmelser, som erfordras för tillämpning av denna lag.

Denna lag träder i kraft dagen efter den, då lagen enligt därå meddelad uppgift utkommit från trycket i Svensk författningssamling, och gäller till och med den 30 juni 1944.

Förordnande enligt 1 § vare ej gällande längre än lagen äger giltighet.

Av lönekontrollnämnden jämlikt 2, 3 eller 5 § meddelat beslut skall ej gälla längre än förordnande som nyss sagts är gällande.

I 9 § meddelad föreskrift om tystnadsplikt och vad i lagen stadgas rörande överträdelse av samma föreskrift ävensom vad där stadgas i fråga om annat brott, som begåtts under tiden för de i lagen meddelade bestämmelsernas giltighet, skall äga tillämpning även efter det lagens bestämmelser i övrigt upphört att gälla.

*Utdrag av protokollet över finansärenden, hållet inför Hans Maj:t
Konungen i statsrådet å Stockholms slott den 21 april
1943.*

N ä r v a r a n d e:

Statsministern HANSSON, statsråden PEHRSSON-BRAMSTORP, WIGFORSS, MÖLLER, ERIKSSON, BERGQUIST, BAGGE, DOMÖ, ROSANDER, GJÖRES, EWERLÖF.

Chefen för finansdepartementet, statsrådet Wigforss, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *begränsning av dyrtidstillägg å lön och pension* samt anför därvid följande.

Inledning.

Genom beslut den 25 september 1942 uppdrog Kungl. Maj:t åt direktören G. Söderlund att biträda vid ledningen av överläggningar och utredningar angående den ekonomiska politikens utformning i syfte att motverka en skadlig prisstegring. Söderlund ingav sedermera till mig en promemoria med riktlinjer för den ekonomiska politiken. Den 13 november 1942 bemyndigade Kungl. Maj:t Söderlund att lägga de i promemorian angivna riktlinjerna till grund för fullföljandet av det honom meddelade uppdraget.

I promemorian framhålles, att bland de åtgärder, som skulle ingå såsom led i ett allmänt ekonomiskt program, de som toge sikte på att *motverka inkomststegringar* i dåvarande läge borde sättas i främsta rummet. Av största betydelse vore härvid förhandlingarna om nytt indexavtal mellan landsorganisationen och svenska arbetsgivareföreningen (slutförda efter promemorians avfattande) samt de regleringar av dyrtidskompensationen, som anslöte sig därtill, d. v. s. lönesättningen på praktiskt taget hela den privata arbetsmarknaden, inklusive tjänstemännen. Det vore nödvändigt att där eftersträva en sådan lösning, att en hållbar stabilisering vunnes. Vidtoges motsvarande stabiliseringsåtgärder på andra ifrågakommande områden, borde någon kompensation utöver den dåvarande, till indextalet 237 (i 1914 års serie) hänförliga icke behöva ifrågakomma. På så sätt erhöles man praktiskt taget ett lönestopp, liksom man genom andra åtgärder finge söka uppnå ett prisstopp. Den antydda lösningen av frågan om dyrtidskompensation för vissa delar av det privata näringslivet måste — anføres vidare i promemorian

— finna sin motsvarighet även för andra delar av näringslivet samt för statens och kommunernas befattningshavare. Formella hinder i form av utfästelser om exempelvis full kompensation borde undanröjas.

Den 13 november 1942 erhöll jag bemyndigande att tillkalla högst tre sakkunniga för att inom departementet verkställa utredning beträffande möjligheterna att genomföra enhetlighet i fråga om den kompensation, som på arbetsmarknaden utgår för levnadskostnadsstegringen. Vid begäran av bemyndigandet anförde jag bland annat följande.

»Under krigsåren har med stöd av prisregleringslagen prissättningen på ett stort antal viktiga varor och vissa tjänster påverkats, varjämte prisutvecklingen varit föremål för övervakning genom priskontrollnämnden och dess organ. Någon motsvarighet till denna kontroll har däremot hittills icke förefunnits på arbetsmarknaden, huvudsakligen emedan det syntes angeläget att undvika statliga ingripanden i förhandlingarna mellan arbetsgivare- och arbetarparterna samt på grund av att de kollektiva avtalsförhandlingarna öppnat möjligheter att följa och påverka löneutvecklingen på de viktigaste avsnitten av arbetsmarknaden.

Erfarenheten har emellertid visat, att det trots de kollektiva regleringarna uppstått betydande ojämnheter i det sätt, på vilket olika grupper av arbetstagarare erhållit kompensation för stegringen av levnadskostnaderna. Detta gäller beträffande arbetare och övriga anställda, som stå utanför de kollektiva regleringarna på arbetsmarknaden, men även för enstaka löntagare eller grupper av löntagare, vilkas arbetsförhållanden äro underkastade dylika regleringar. För statens tjänstemän ha visserligen i huvudsak gällt samma villkor beträffande dyrtidskompensation som inom huvudparten av de kollektivavtalsreglerade områdena. Däremot ha vissa kommunalanställda beretts åtskilligt högre kompensation.

Nu antydda ojämnheter ha tidigare icke spelat någon mera väsentlig roll för den allmänna löneutvecklingen. De träda emellertid i förgrunden i nuvarande situation, då vid förhandlingar om nytt indextal på de stora löntagargrupperna ställes kravet, att de skola avstå från lönestegringar av kompensationsnatur. Det måste nämligen verka störande på dessa förhandlingar och utgöra en betänkelig brist i intresseavvägningen, om andra, låt vara smärre grupper lyckas undandraga sig motsvarande förpliktelser och tilltvinga sig en gynnad särställning. Särskilt iögonenfallande blir detta förhållande, om de gynnade grupperna befinna sig i allmän tjänst.

Möjligheterna att genom statligt ingripande få till stånd en utjämning i berörda avseende böra övervägas. De åtgärder, som kunna komma i fråga, synas närmast vara maximering av sådana lönetillägg, som äro avsedda att bereda ersättning för stegrade levnadskostnader, legala hinder mot utbetalning av dylika tillägg annat än i särskild ordning, som medgiver en spärning av desamma, samt en sådan form för beskattning, att merinkomster beroende av dylika tillägg kunna beläggas med särskilt höga skatter.

Det synes erforderligt att göra berörda problem till föremål för utredning genom särskilda sakkunniga inom finansdepartementet. Härvid bör i första

hand rättsläget undersökas. Därefter böra de olika föreliggande möjligheterna till ingripande i angivet syfte undersökas.»

Med stöd av bemyndigandet tillkallade jag såsom utredningsmän dåvarande revisionssekreteraren J. A. E. Nordenfalk, ordförande, drätseldirektören G. S. Johansson i Örebro samt advokaten P. W. N. Westling i Stockholm.

De sakkunniga framlade i en den 17 februari 1943 dagtecknad promemoria resultatet av den anbefallda utredningen. Promemorian, som utmynnade i ett förslag till lag om begränsning av dyrtidstillägg å lön och pension, torde — jämte en vid promemorian fogad, av docenten Knut Rodhe utarbetad redogörelse angående retroaktiv civillagstiftning — få såsom bilaga fogas vid detta protokoll (*Bilaga B*)¹.

Huvuddragen av de sakkunnigas förslag.

Enligt det av de sakkunniga framlagda lagförslaget skulle Konungen eller myndighet som Konungen bestämde äga att, därest utfästelse gjorts om dyrtidstillägg å lön eller pension som väsentligt överstege till löntagare i allmänhet utgående dyrtidstillägg, förklara utfästelsen ogiltig i vad den avsåge tillägg överstigande det, som i allmänhet utginge. I den mån utfästelse förklarats ogiltig, skulle dyrtidstillägg varken få utgivas eller mottagas. Lika med dyrtidstillägg skulle anses varje annan gottgörelse, som måste antagas utgöra sådant tillägg, ändå att den givits annan beteckning. Enligt förslaget skulle den, som med vetskap om ogiltigförklaringen utgäve eller mottoge dyrtidstillägg överstigande det tillåtna, straffas med dagsböter eller, där omständigheterna vore försvårade, med fängelse i högst sex månader. Lagen skulle äga tillämpning även å utfästelse, som gjorts före lagens ikraftträdande, varför en minskning av redan utgående dyrtidstillägg sålunda skulle kunna genomföras.

Lagförslaget upptager vidare bestämmelser, enligt vilka arbetsgivare skulle vara skyldig att lämna vederbörande myndighet de uppgifter, som myndigheten funne erforderliga för prövning av fråga om begränsning av dyrtidstillägg, ävensom att för kontroll av lämnade uppgifter eller utbetalade löner förete handelsböcker och affärshandlingar för myndigheten.

De sakkunniga förutsätta, att Konungen skulle delegera sin rätt enligt den föreslagna lagen till en särskilt för ändamålet inrättad nämnd, statens lönekontrollnämnd. Nämnden borde enligt de sakkunnigas mening bestå av sju ledamöter, varav två representanter för arbetsgivarna, två för arbetstagarna samt tre opartiska ledamöter, samtliga tillsatta av Konungen. Enligt förslaget skulle Konungen kunna förordna, att klagan över lönekontrollnämndens beslut icke finge föras.

Beträffande den närmare innebörden av samt motiveringen till de sakkunnigas förslag torde jag få hänvisa till den av de sakkunniga avgivna promemorian.

¹ Bilagan har intagits efter utdraget av statsrådsprotokollet för den 28 maj 1943.

Yttranden över förslaget.

Över de sakkunnigas förslag ha yttranden efter remiss avgivits av fullmäktige i riksbanken, socialstyrelsen, statens priskontrollnämnd, överståthållarämbetet (med överlämnande av yttranden från stadsfullmäktige i Stockholm och magistraten därstädes), länsstyrelsen i Södermanlands län (med överlämnande av yttrande från stadsfullmäktige i Eskilstuna), länsstyrelsen i Uppsala län (med överlämnande av yttranden från stadsfullmäktige i Uppsala och magistraten därstädes), svenska stadsförbundet, svenska landskommunernas förbund, svenska landstingsförbundet, svenska arbetsgivareföreningen, landsorganisationen i Sverige, Sveriges kommunaltjänstemannaförbund, de anställdas centralorganisation samt tjänstemännens centralorganisation. Därjämte ha Sveriges statstjänstemannanämnd och trafik-tjänstemännens riksförbund inkommit med ett gemensamt yttrande i ärendet.

I remissyttrandena ha delade meningar kommit till uttryck rörande lämpligheten av att genomföra en lagstiftning enligt de av de sakkunniga föreslagna linjerna. Vissa remissinstanser förklara, att de med hänsyn till tidsläget tillstyrka eller i allt fall icke vilja motsätta sig en lagstiftning i huvudsaklig överensstämmelse med förslaget. Andra åter anse sig icke kunna tillstyrka lagstiftningen i den utformning den erhållit i sakkunnigförslaget utan förorda att, därest en lagstiftning i ämnet anses erforderlig, densamma utformas efter andra linjer. Slutligen förklara vissa av de hörda sammanslutningarna, att de överhuvud icke kunna tillstyrka en lagstiftning i ämnet.

De remissinstanser, som med hänsyn till tidsläget tillstyrka eller i allt fall icke motsätta sig en lagstiftning enligt de föreslagna linjerna, äro *fullmäktige i riksbanken, priskontrollnämnden, länsstyrelsen i Södermanlands län, stadsfullmäktige i Eskilstuna, länsstyrelsen i Uppsala län, stadsfullmäktige i Uppsala, magistraten i Uppsala, svenska stadsförbundet och landsorganisationen i Sverige.*

Fullmäktige i riksbanken anföra till motivering av sitt ståndpunktstagande:

Fullmäktige ha i tidigare sammanhang framhållit, att försök att genom lönehöjningar bereda kompensation för en av varubrist orsakad prisstegring utgöra ett allvarligt hot mot penningvärdet. Kompensationsförfarandet måste därför såvitt möjligt begränsas. Det är under dessa omständigheter angeläget att det till vissa indextal knutna lönestopp, varom överenskommelse nåtts vid förhandlingarna med statstjänstemännens organisationer och på den allmänna arbetsmarknaden, genomföres konsekvent. De lönejusteringar, vartill möjligheter — trots därmed förbundna olägenheter — ansetts böra hållas öppna, böra representera den yttersta omfattning i vilken kompensation tillsväradare skall ifrågakomma.

Fullmäktige, som icke ingått på en närmare granskning av de föreslagna lagbestämmelsernas utformning, få med åberopande av det anförda uttala, att det remitterade förslaget, ur de synpunkter fullmäktige ha att företräda, icke givit anledning till erinran.

Priskontrollnämnden har anfört, att nämnden — trots de principiella betänkligheter som kunde anföras mot en retroaktiv civillagstiftning — funnit sig böra tillstyrka en lagstiftning i huvudsaklig överensstämmelse med de sakkunnigas förslag; därigenom skulle nämligen vinnas en önskvärd komplettering av de åtgärder innefattande pris- och lönestopp, som befunnits erforderliga i nuvarande exceptionella läge. Nämnden förutsatte emellertid att det tvångsmedel, som lagen satte i de statliga myndigheternas händer, användes endast då så befundes nödvändigt.

Länsstyrelsen i Södermanlands län har anfört:

Några erinringar emot lagförslagets syfte torde enligt länsstyrelsens åsikt icke kunna anföras. Att vissa arbetstagargrupper tillerkänts en alltför hög dyrtidskompensation föder hos andra arbetstagargrupper anspråk å motsvarande förmån och utgör på så sätt ett hinder för strävandena att motverka en inflation. Emot förslaget torde heller icke vara något att anföra ur rena rättvis- och skälighetssynpunkter, då olika arbetstagargrupper under nu rådande förhållanden böra i någorlunda lika mån kompenseras för levnadskostnadsstegringen.

Vad gäller lagförslagets rent rättsliga sida kommer detsamma genomförande att medföra rättsverkningar, som måste sägas vara för svensk lagstiftning främmande, särskilt med hänsyn till att den föreslagna lagen avses erhålla tillbakaverkande kraft å redan gjorda utfästelser. Det kan förväntas, att lagen hos dem, som träffas av densamma, kommer att framkalla en mycket stark reaktion, speciellt i de fall då det gäller reduktion av redan åtnjutna förmåner. Lagstiftning av denna typ bör uppenbarligen icke genomföras för så vitt icke alldeles särskilda förhållanden göra sådant nödvändigt. Huruvida så är fallet för närvarande torde vara tveksamt. Med hänsyn emellertid till angelägenheten av att inflation och tendenser till sådan kraftigast möjligt motverkas, vill länsstyrelsen för sin del uttala, att den icke vill motätta sig provisorisk lagstiftning i enlighet med kommittéförslaget.

Länsstyrelsen i Uppsala län har uttalat, att behovet av inflationshindrande åtgärder samt önskvärdheten av att skapa rättvisa mellan olika löntagargrupper utgjorde så starka skäl för en legal maximering av dyrtidskompensationen, att betänkligheterna mot att låta lagstiftningen inverka på bestående löneavtal finge vika.

Liknande synpunkter ha anförts av *stadsfullmäktige i Uppsala* samt av *magistraten i Uppsala*; stadsfullmäktige ha, i likhet med magistraten, hemställt att, då lagen måste anses innefatta ett avsteg från vedertagna rättsprinciper, i lagen måtte uttryckligen angivas att den gällde endast vid krig eller krigsfara eller eljest under utomordentliga, av krig föranledda förhållanden.

Svenska stadsförbundet har anfört i huvudsak följande:

Förbundet har granskat förslaget endast ur kommunal synpunkt och har därvid för sin del icke tagit någon ställning till frågan om och i vad mån retroaktiv civillagstiftning är förenlig med svensk grundlag eller eljest vedertagna principer för lagstiftning.

I en cirkulärskrivelse av den 4 januari 1943 till förbundets medlemmar rörande stadssamhällellenas medverkan i de pågående stabiliseringssträvandena har förbundet i fråga om den kommunala lönepolitiken bl. a. framhållit vikten av, att kommunerna — i avvaktan på det nu föreliggande förslaget — i sin behandling av dithörande spörsmål lojalt undveke varje åtgärd, som kun-

de stå hindrande i vägen för statsmakternas ansträngningar att bekämpa inflationen. En framgång i dessa strävanden vore, framhöll förbundet, av den största betydelse även för kommunalförvaltningarna.

De sakkunnigas förslag innebär nu visserligen ett inskränkande av kommunernas avtalsfrihet, då vissa av deras utfästelser skulle kunna förklaras ogiltiga. Med hänsyn till vikten av inflationsfarans bekämpande med alla till buds stående medel finner sig förbundet det oaktat icke böra intaga en direkt avvisande ställning till förslaget. Därvid må emellertid starkt understrykas, att lagen förutsättes bli av provisorisk natur och i enlighet med de sakkunnigas egna uttalanden närmast är avsedd att användas »endast då så befinnes nödvändigt». De sakkunniga uttala den förmodan, att lagens tillvaro kommer att medföra, att den blott mera sällan behövs tillämpas. Detta låter sig säga om framtida beslut om dyrtidstillägg. Betänklighet ter sig givetvis lagens möjligheter till ingripande även mot bestående löneavtal. Det är emellertid påtagligt, att en beskärning av dyrtidstillägg, tillkomna först efter lagens ikraftträdande, icke skulle lösa frågan, då i sådant fall de mest framträdande ojämnheterna ändå skulle bli bestående. Åtskilliga icke obetydliga restriktioner ha visserligen kunnat genomföras i samförstånd med tjänstemännen. Men den avvisande hållning, som intagits av vissa enskilda tjänstemän eller grupper, gör det så mycket angelägnare, att ojämnheterna undanröjas. Hur föga tilltalande det än måste te sig, att ingångna utfästelser ryggas, synes lagstiftningen alltså få anses vara en viktig förutsättning för uppnående av effektiva resultat.

De sakkunniga ha icke närmare gått in på frågan hur jämförelserna mellan olika system för beräkning av rörligt tillägg skola göras. Då man, som de sakkunniga anför, icke kan med matematisk precision bestämma någon normalnivå, synes det heller icke erforderligt att på förhand fixera några regler för dessa beräkningar. Däremot torde det — framförallt med hänsyn till den populära diskussionen i hithörande frågor — vara nödvändigt att slå fast, att jämförelser mellan olika dyrtidstilläggs procenttal och kompensationsgrad icke kunna göras utan hänsynstagande till de indexlagen vid vilka grundlönerna fixerats. Det är vad beträffar procenttalet belysande, att statstjänstemännen med sina 31 % tillägg, såsom de sakkunniga anför, erhålla i stort sett samma dyrtidskompensation som ramavtalets arbetare med sina 20.7 %. På samma sätt måste man, då ett visst dyrtidstilläggs kompensationsgrad avhandlas, klagöra vilket indexläge man jämför med. Ett lönesystem, som innebär $\frac{1}{2}$ % tillägg för varje enhet varmed index överstiger 100 och som alltså i förhållande till levnadskostnadsstegring utöver detta indextal innebär 50 % kompensation, kommer om i stället exempelvis lönelägen med index 150 respektive 200 tages till utgångspunkt för jämförelsen att innebära 60 % respektive $66\frac{2}{3}$ % kompensation.

En prövning ex officio måste säkerligen, om den skall bli av verklig betydelse, förutsätta en rätt omfattande administrativ organisation. Som redan anmärkts fordrar en jämförelse mellan städerna och ett bedömande av behovet att »kapa topparna» ett tämligen vidlyftigt material, om full rättvisa skall uppnås. Jämförelsen kommer nog också att vålla ett betydande arbete, så skiftande som de olika systemen för dyrtidskompensationen nu äro i de olika städerna. Enbart omräkningen av befattningshavarnas löner till paritet med de löner, på vilka de enhetliga tilläggen skola beräknas, torde bli besvärlig nog. Än besvärligare torde det bli att vid jämförelserna ta ställning till de förmåner, som här och var i olika former beretts de anställda och som äro av natur att innebära dyrtidskompensation. Från städernas förvaltningar motser man säkerligen med en viss oro utsikterna att behöva besvärmas med löneuppgifter vid sidan av det omfattande löneregister, som numera föres hos stads-

förbundet och till vilket uppgifter skola lämnas fortlöpande. Det synes önskvärt, att ett visst samarbete i fråga om materialanskaffning för granskningen kunde etableras mellan den ifrågasatta statliga lönekontrollnämnden och stadsförbundet, varvid dock må starkt betonas, att förbundets byrå med sina strängt begränsade arbetskrafter icke kan väntas ens delvis ersätta ett lönekontrollnämndens eget kansli. Vissa yttranden i promemorian synas å andra sidan tyda på, att man tänkt sig ett rätt summariskt tillvägagående vid prövningen. På denna punkt vore klarare linjer säkert av nöden.

Den redan berörda olikheten i rådande avlöningssystem i städerna synes utgöra en särskilt stark motivering för att i lönekontrollnämnden insättes en ledamot med ingående kännedom om städernas avlöningssystem.

Beträffande ärendenas anhängiggörande hos nämnden torde varas mera detaljerade bestämmelser, som väl tänkas meddelade i en särskild instruktion för nämnden. När (å sid. 32) i betänkandet det förutsättes, att anmälan skall kunna göras av bl. a. »intresserad person», måste förbundet för kommunernas del taga ett bestämt avstånd från denna tanke. Utöver den ex officio vidtagna prövningen torde det få förutsättas, att kommunerna själva kunna begära en prövning, men från annat håll kommande initiativ torde böra vara helt uteslutna.

Om, såsom avsikten torde vara, lagstiftningens tillämpning skall omhändervhas av en särskild nämnd, synes det i vart fall kunna ifrågasättas, att besvär över dess beslut finge anföras. Särskilt när det gäller reducering av vid lagstiftningens ikraftträdande redan utgående tillägg, synes kravet på en besvärsmätt nog så motiverat.

Med framhållande av här ovan berörda synpunkter vill förbundet under rådande förhållanden icke motsätta sig en lagstiftning i huvudsaklig överensstämmelse med det föreliggande förslaget.

Landsorganisationen i Sverige har ansett det allmänna intresset av att hindra en inflationistisk prisutveckling överväga intresset av att utfästelser med det innehåll och med den begränsade omfattning, varom här vore fråga, utan modifikation respekterades.

Landsorganisationen har vidare anført:

De sakkunniga uttala att de s. k. fasta kristillägg, som utgå till jordbruks- och skogsarbetare, icke böra sänkas, då dessa arbetargrupper icke torde ha erhållit för hög kompensation. Med understrykande härav vill landsorganisationen anmärka att samma princip givetvis bör genomgående tillämpas, d. v. s. att vid bedömning av den utfästa kompensationens förhållande till normalnivån avseende fästes vid den *faktiska* kompensationen och sålunda även vid i vad mån den fasta lönen undergått reglering med hänsyn till dyrtiden.

Med dyrtidskompensation å lön likställes enligt förslaget dyrtidstillägg å pension. De sakkunniga uttala att starka skäl av social natur kunna åberopas för att lämna sistnämnda kompensationer orörda. De ha emellertid ansett lämpligt att i lagen giva en möjlighet till begränsning åtminstone av särskilt höga tillägg.

Landsorganisationen vill sätta i fråga, om beträffande pension förutsättningarna för ingripande böra utformas helt i överensstämmelse med vad som föreslås gälla beträffande lön. Resultatet bleve att frågan om tvångsbegränsning finge bedömas endast med hänsyn till dyrtidskompensationen i och för sig. Detta måste i många fall framstå som en obillighet mot pensionärerna. Med hänsyn till förekomsten av så höga grundpensionsbelopp, att en begränsning av å desamma utgående dyrtidskompensationer över nor-

malnivån icke kan anses oskäligen, låter det sig visserligen försvara att pension icke undantages från regleringen. Men däremot bör enligt landsorganisationens mening tillämpningsförutsättningarna beträffande pension skärpas genom komplettering med en allmän regel att i dessa fall utfästelse, oavsett kompensationsgraden, icke må förklaras ogiltig, därest eller i den mån detta med hänsyn till pensionens grundbelopp skulle vara oskäligt.

I den mån en utfästelse förklarats ogiltig, må tillägg icke utgivas eller mottagas. Det kan ifrågasättas, om icke detta straffsanktionerade förbud borde begränsas till utgivande. En lagstiftning av föreslagen art torde överhuvud icke inbjuda arbetsgivaren till försök att kringgå lagen, och för att förhindra ett dylikt kringgående synes under alla förhållanden ett förbud mot utgivande vara tillfyllest.

De remissinstanser, som förordat annan utformning av den tilltänkta lagstiftningen, äro *socialstyrelsen*, *överståthållarämbetet*, *stadsfullmäktige i Stockholm*, *svenska landskommunernas förbund* och *svenska arbetsgivareföreningen*.

Socialstyrelsen har motiverat sitt ställningstagande på följande sätt:

Såsom en brist i det framlagda förslaget framstår, att däri icke lämnas några fastare riktlinjer för bedömning i vad mån graden av överkompensation i särskilda fall kan anses »väsentlig» eller icke. De föreslagna bestämmelserna äro allmänt avfattade och lämna härvidlag inga som helst hållpunkter. I vissa situationer kan emellertid, exempelvis när fråga är om lönetillägg för mycket stora grupper av arbetstagare, även en stegring av kanske några få procent till sina verkningar vara betydande. Ej heller har till diskussion upptagits den svårbedömda frågan om de grundlöner, som kunna ha tagits till utgångspunkt vid bestämmandet av dyrtidstillägg för skilda grupper av löntagare. Vid prövningen i olika fall av skäligheten av vidtagna lönekompensationer kan givetvis hänsyn böra tagas till förekommande skilljaktigheter i själva utgångsläget. Fall kunna nämligen tänkas — och ha för övrigt förekommit — där en arbetstagareorganisation gör gällande, att medlemmarnas löner under en avtalsperiod, som närmast föregår den tidpunkt, från vilken levnadskostnadsstegringen i allmänhet beräknas, legat under den under denna period normalt gällande lönenivån. Ej heller har den förhållandevis stora kompensation för vissa lantarbetare m. fl. grupper, som dessa automatiskt erhållit genom de i lönerna ingående naturaförmånerna, i något avseende beaktats av de sakkunniga. Slutligen synas de sakkunniga icke i nämnvärd mån ha uppmärksammat de särskilda komplikationer, som tillämpningen av en sådan lagstiftning säkerligen skulle föra med sig vid avtalsförhandlingar mellan parterna på arbetsmarknaden och därmed också för förlikningsmännen vid utövningen av deras verksamhet. Härtill återkommer styrelsen i det följande.

Socialstyrelsen har alltså såsom en huvudanmärkning mot det föreliggande förslaget ansett sig böra framhålla, att den verkställda utredningen med hänsyn till den ifrågasatta lagstiftningens speciella karaktär och syfte bort göras mera omfattande än vad som skett. Härtill kommer emellertid, att mot själva tanken på en dylik lagstiftning kunna resas invändningar ur olika synpunkter. Härom må särskilt framhållas följande.

I promemorian framhålles, att de s. k. indexavtalen mellan svenska arbetsgivareföreningen och landsorganisationen i allra största omfattning blivit normerande för den dyrtidskompensation, som utgår till löntagare i riket. För huvuddelen statsjänstemän motsvarar kompensationen för närvarande i stort sett den enligt indexavtalen gällande. Över denna »normalnivå» höjer

sig ett jämförelsevis obetydligt antal särskilt höga kompensationer. Sådana kompensationer utgå på det kommunala området samt möjligen även i enstaka fall på andra områden. Det framgår sålunda, att läget för närvarande är sådant, att lönekompensationer, som på ett mera markant sätt höja sig över den normala nivån, förekomma i ganska begränsad omfattning. Det mest framträdande undantaget gäller dyrtidstilläggen för Stockholms stads befattningshavare. Socialstyrelsen finner det under sådana förhållanden tveksamt, om man enbart för att kunna komma till rätta med dessa mera undantagsvis förekommande överkompensationer bör bereda möjligheter för generella ingrepp i gällande avtal och avtalsfrihet av den djupgående karaktär, som förslaget åsyftar. Väl är den nuvarande ekonomiska situationen, med tanke på inflationsfaran, allvarlig och påkallar oavlätlig uppmärksamhet och motåtgärder från statsmakternas sida. Men det kan med skäl ifrågasättas, om den nu föreslagna utvägen under förhandenvarande omständigheter skulle komma att utgöra något särskilt verksamt medel till förebyggande av en inflatorisk utveckling. Socialstyrelsen är för sin del av den uppfattningen, att dess effektivitet i sådant avseende skulle bli ringa. De i vissa undantagsfall medgivna onormalt höga dyrtidskompensationerna, närmast för en del kommunala tjänstemannagrupper, kunna måhända i och för sig anses oriktiga och oberättigade men spela ur allmän ekonomisk synpunkt en relativt underordnad roll i jämförelse med exempelvis den av krisförhållandena nödvändiggjorda fortgående utvidgningen av statens och det allmännas verksamhet med därav följande starka ökning av antalet anställda.

Styrelsen anser sig sålunda ha skäl att ifrågasätta effektiviteten av den förordade lagstiftningen, åtminstone under nu gällande förutsättningar. Här till må framhållas, att en dylik lagstiftning uppenbarligen är ägnad att ur mera principiella synpunkter väcka allvarliga betänkligheter och är mindre väl förenlig med i vårt land rådande åskådningar och traditioner på hithörande områden. I Sverige har förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare kunnat regleras i hägnat av rätten att fritt sluta avtal. Denna avtalsfrihet har hållits i helgd och myndigheterna ha stödse medverkat till hävdandet av denna för en önskvärd utveckling på arbetsmarknaden så betydelsefulla princip.

Det framlagda förslaget innebär en långt gående inskränkning i denna avtalsfrihet samt möjligheter till ingripande mot redan träffade överenskommelser. Resultatet härav kan i vissa fall bli lönenedpressningar, som icke te sig skäliga. Den till promemorian fogade utredningen om retroaktiv civillagstiftning ger visserligen vid handen, att dylika ingripanden i vissa extrema fall icke skulle vara oförenliga med svensk rättsuppfattning. Detta må äga sin riktighet, men frågan gäller nu närmast, huruvida förhållandena för närvarande äro sådana, att ett ingripande av så vittgående art kan anses påkallat och berättigat. Socialstyrelsen underskattar i ingen mån riskerna vid en mera allmän inflatorisk utveckling men anser likväl på skäl, som berörts i det föregående, det nuvarande läget icke vara sådant, att det motiverar åtgärder, som möjliggöra vittgående rubbningar i avtalsfriheten på arbetsmarknaden. Genom införande av en lagstiftning i sådant syfte skulle åt det allmänna inrymmas en befogenhet att påverka lönesättningen vid avtalsförhandlingar, vilket är främmande för svenska förhållanden och säkerligen ägnat att medföra olyckliga verkningar på detta ömtåliga område. Riskerna här för är så mycket större, som de föreslagna lagbestämmelserna äro skäligen allmänt hållna och till sin innebörd delvis oklara. Det utsäges sålunda i 1 § i det utarbetade lagförslaget, att en utfästelse om dyrtidstillägg, som väsentligt överstiger till löntagare i allmänhet utgående sådant tillägg, kan förklaras ogiltig i vad den avser tillägg översligande det, som i allmänhet utgår.

Med denna formulering kan det ifrågasättas, om icke denna bestämmelse i tillämpningen — ehuru avsikten icke kan vara denna — lätt nog skulle komma att verka som ett allmänt lönestopp med utgångspunkt från den dyrtids-tilläggsnivå, som kan komma att gälla vid tidpunkten för lagens ikraftträdande. Huru härmed än må förhålla sig, är det uppenbart, att vid ett genomförande av förslaget ett nytt och tyngande moment skulle införas inom avtalsväsendet på arbetsmarknaden, vilket skulle i avsevärd mån inverka störande på förhandlingarna om löneuppgörelser och försvåra de statliga förlikningsmännens arbete. Dessa skulle vid uppgörande av löneförslag självfallet nödgas taga hänsyn ej blott till föreliggande förhandlingsläge utan jämväl till de direktiv, som innefattas i den ifrågasatta lagstiftningen. Innan ett avtalsförslag framlägges, torde det, för den händelse förslaget skulle innebära en höjning av dittills utgående dyrtidskompensation, bli erforderligt, att lönekontrollnämndens mening inhämtas. Förutom intrånget på avtalsfrihetens område måste detta innebära en avsevärd omgång i tiden, ägnad att komplicera förhandlingarna och försvåra möjligheterna att snabbt nå en lösning av föreliggande meningsskiljaktigheter.

Tidigare har framhållits, att de utarbetade lagbestämmelserna svnas vara alltför allmänt avfattade. De sakkunniga ha funnit detta erforderligt med hänsyn till förhållandena på förevarande område och betona, att ett icke ringa utrymme måste beredas åt skälighetsprövning. Tydligt är emellertid, att med den utformning föreskrifterna erhållit i förslaget, dessa måste komma att föranleda stor osäkerhet vid den praktiska tillämpningen. Avgörandet i särskilda fall, var gränsen för medgivna kompensationsstillägg må kunna dragas, synes komma att möta betydande svårigheter. En följd därav kan antagas bli, att den föreslagna lönekontrollnämnden från olika håll kommer att överhoppas med förfrågningar om lagens rätta innebörd, vilka komma att i hög grad belasta nämnden. Överhuvud taget kan det förutses, att denna nämnd, vilken enligt förslaget erhåller långt gående befogenheter, därvid skulle få sig anförtrodd en mycket vansklig och ömtålig uppgift.

Sammanfattningsvis har socialstyrelsen uttalat, att styrelsen sålunda av olika skäl hyste starka betänkligheter mot genomförandet av den föreslagna lagstiftningen, vilken styrelsen åtminstone i den situation, som just nu vore för handen, varken funne nödvändig eller lämplig. Å andra sidan kunde det förhållandet, att en lagstiftning av detta slag ifrågasatts men avvisats, få allvarliga följder. Med hänsyn därtill och även inför möjligheterna av en kommande skärpt prisstegring och en i övrigt ogynnsam utveckling på det ekonomiska området hade styrelsen icke velat ställa sig helt avvisande till förslaget. Skälet härtill vore framför allt, att redan förefintligheten av en dylik lagstiftning och de tvångsmedel, som därigenom skulle sättas i de statliga myndigheternas hand, kunde förväntas komma att inverka starkt återhållande på eventuellt förekommande tendenser till onormalt höjda dyrtidskompensationer. Socialstyrelsen motsatte sig därför icke tanken på en sådan lagstiftning, men ansåge, att den borde erhålla karaktären av en beredskapslagstiftning, avsedd att träda i kraft först när Konungen därom förordnade. Därjämte borde det nu föreliggande förslaget underkastas en överarbetning under hänsynstagande till de av styrelsen framförda synpunkterna.

Överståthållarämbetet har anfört i huvudsak följande:

Det torde icke vara för svensk rättsuppfattning främmande att genom lagstiftningsakt sätta ur tillämpning ett löneavtal, vilket annars skulle för en

grupp anställda medföra en lön, som icke står i rimlig proportion till vad som eljest är brukligt.

Däremot anser sig ämbetet icke kunna förorda att avtal sättas ur kraft i vidare omfattning än som överensstämmer med denna rättspraxis. Om den ena parten, d. v. s. i förevarande fall Stockholms stad, efter frivilliga förhandlingar åtagit sig utbetalandet av en viss del utav det befattningshavarna avtalsenligt tillkommande dyrtidstillägget, lär det knappast överensstämma med svensk rättsuppfattning att genom en lagstiftningsakt sänka dyrtidstillägget till ett belopp under vad sålunda fastställts. Ämbetet får alltså beträffande § 1 av remitterade förslaget föreslå den ändring, som betingas av vad ämbetet sålunda andragit och som skulle innebära, att de avtalsenligt utgående dyrtidstilläggen fastläsas vid nu utgående belopp intill dess levnadskostnaderna så ändrats i stigande riktning, att tillägget ej längre överstiger det som i allmänhet utgår. Skulle däremot levnadskostnaderna komma att sjunka, återverkar detta småningom rent automatiskt på de nu utgående dyrtidstilläggen.

Vad ämbetet i det föregående anfört har avseende å de befattningshavare, vilka utnämns före 1 januari 1941 och vilka i sina nu innehavda tjänster äro avtalsenligt tillförsäkrade ett dyrtidstillägg innefattande full kompensation för levnadskostnadernas stegring. Beträffande återigen de befattningshavare, vilka efter 1 januari 1941 utnämns till nu innehavd tjänst, föreligger icke något som helst hinder för Stockholms stadsfullmäktige att sänka lönerna till de belopp, som de kunna anse vara skäligen.

Stadsfullmäktige i Stockholm ha hemställt, att förslaget icke måtte läggas till grund för lagstiftning i ämnet med mindre en omarbetning skedde i anslutning till de synpunkter, som anförts i ett av borgarrådsberedningen till stadskollegiet avgivet utlåtande. I nämnda utlåtande anfördes:

I yttranden av tjänstenämnden, stadsjuristen och magistraten hava — med hänsyn till den retroaktiva giltigheten av de föreslagna begränsningarna i avtalsfriheten och till de ingrepp i redan bestående avtal, som därav följa — ur rättslig synpunkt uttalats starka betänkligheter emot det remitterade lagförslaget. I det utomordentligt allvarliga läge, vari vårt land för närvarande befinner sig, framstår det å andra sidan som en för alla samhällsgrupper gemensam medborgerlig förpliktelse att — även med uppoffrande av rättsligt giltiga anspråk å full kompensation för prisstegringen — bära sin andel av dyrtidens börd och därmed medverka i kampen mot penningvärdets försämring. Stockholms stad har också sedan flera år med tjänstemannaorganisationernas medverkan genomfört en icke oväsentlig begränsning av det rörliga lönetillägget, vilken begränsning för närvarande — med undantag för de lägst avlönade befattningshavarna — uppgår till 14 % av grundlönen. Det kunde med hänsyn härtill ifrågasättas, huruvida icke, i vart fall för Stockholms kommunalförvaltnings vidkommande, en lagstiftning sådan som den nu föreslagna vore överflödig. Erfarenhetsmässigt är det emellertid förenat med stora vanskligheter att ernå och vidmakthålla dylika överenskommelser, som måste bygga på individuell anslutning från tusentals befattningshavare och vilkas resultat riskeras, om den frivilliga anslutningen icke blir praktiskt taget enhällig. Dessa svårigheter skulle sannolikt, därest ett en gång framlagt förslag om lagstiftning i ämnet bleve avvisat, komma att ytterligare accentueras. Stockholms stad synes därför icke böra motsätta sig en lagstiftning i syfte att reglera en eljest automatiskt stigande dyrtidskompensation. En sådan lagstiftning bör likväl icke sträcka sig längre än som kan anses av omständigheterna ovillkorligen betingat. Av samma skäl torde den uttryckligen böra angivas gälla endast vid krig eller krigsfara eller eljest under utomor-

dentliga, av krig föranledda förhållanden. Lämpligen bör lagen få karaktären av en fullmaktslag, vilken skulle träda i tillämpning, då Kungl. Maj:t finner förhållandena så oundgängligen kräva.

I anslutning till ett av tjänstenämndens ordförande framlagt förslag förordar beredningen, att lagstiftningen begränsas till att avse att möjligheter tillskapas för ett åvägabringande i särskilda fall, då osedvanligt hög dyrtidskompensation bestämts, av ett *lönestopp* av den innebörden, att de utgående rörliga lönetilläggen icke må höjas annat än i den mån Kungl. Maj:t på grund av den allmänna löneutvecklingen i riket anser detta befogat. En höjning av de rörliga pensionstilläggen skulle likaså blott i ett motsvarande läge kunna ifrågakomma. Ett ingripande bör sålunda icke få avse en allmän sänkning av de rörliga tillägg, som utgå vid den tidpunkt, då en eventuell lag på detta område kan komma att träda i kraft. För Stockholms stads del torde böra vara normerande de tillägg, som vid en sådan tidpunkt utgå i enlighet med det den 28 oktober 1942 träffade avtalet mellan stadens delegerade och representanter för tjänstemännens organisationer.

Därest en särskild lönekontrollnämnd skulle tillskapas för hithörande frågors handläggning, böra kommunerna givas en ovillkorlig besvärsmätt hos Kungl. Maj:t; enligt de sakkunnigas förslag skulle »där Konungen så förordnat» klagan ej kunna föras över denna myndighets beslut. Beredningen anser det vidare vara påkallat, att Stockholms stad såsom rikets största kommunala arbetsgivare får bliva representerad i en dylik lönekontrollnämnd.

Beredningen finner sålunda, att det föreliggande förslaget icke bör läggas till grund för en lagstiftning i ämnet annat än efter en omarbetning i anslutning till de av beredningen anförda synpunkterna.

Svenska landskommunernas förbund har uttalat, att den föreslagna lagstiftningen — som skulle innebära ett betydande ingrepp i den kommunala självbestämmanderätten — varken vore lämplig eller erforderlig för landskommunernas vidkommande. Styrelsen intog sålunda en avvisande ställning gentemot förslaget. Skulle emellertid den ifrågasatta lagstiftningen vara ofrånkomligen nödvändig för penningvärdets stabilisering, ville förbundet icke avstyrka förslaget utom i den mån den tilltänkta lagen hade tillbaka-verkande kraft.

Svenska arbetsgivareföreningen har yttrat:

Föreningen finner det angeläget, att i detta sammanhang klart framhålla, att föreningen ur olika synpunkter anser det vara ett intresse av utomordentlig vikt, att den avtalsfrihet, som råder på arbetsmarknaden, bevaras. Att parterna i ett arbetsavtal själva må träffa överenskommelse om arbetsvillkoren, ter sig för svensk rätts- och samhällsuppfattning såsom det enda naturliga. Såväl arbetsmarknadsparternas som det allmännas intressen torde i längden bäst gagnas av en dylik ordning. I princip måste man sträva efter att denna avtalsfrihet bevaras även under kristider.

I det remitterade lagförslaget avses icke att göra ingrepp i huvudorganisationernas frihet att på samma sätt som hittills genom indexavtal uppställa normer för dyrtidstilläggen för de i enskild tjänst anställda. Att denna frihet bevaras, anser föreningen också ofrånkomligt. Lagförslaget tager däremot sikte på sådana fall, då utfästelse gjorts om dyrtidstillägg, som väsentligt överstiger de tillägg, som i allmänhet utgå till löntagare. Detta förslag måste, såsom av promemorian framgår, ses som ett led i den prisstopps- och lönestoppspolitik, som regeringen i nuvarande kristid funnit nödvändig för att motverka en skadlig prisstegring. Frågan uppstår då, huruvida och i vad mån detta intresse kan motivera en lagstiftning av denna natur.

Frågan om lagstiftningens betydelse med hänsyn till strävandena att motverka en skadlig prisstegring kan icke avvisas med en hänvisning till att ingripandet skulle kunna gälla blott relativt små grupper, vilkas inkomstförhållanden icke skulle ha stor betydelse för inkomstutvecklingen i landet. I direktiven till utredningen — vilka utfärdades innan det nu gällande indexavtalet träffades — betonades starkt, att då det vid förhandlingar om nytt indexavtal på de stora löntagargrupperna ställdes kravet, att de skulle avstå från lönestegringar av kompensationsnatur, det måste verka störande på dessa förhandlingar och utgöra en betänklig brist i intresseavvägningen, om andra, låt vara smärre grupper, lyckades undandra sig motsvarande förpliktelser och tilltvinga sig en gynnad särställning. Det tillades, att särskilt iögonenfallande bleve detta förhållande, om de gynnade befunne sig i allmän tjänst. Dessa skäl äro enligt föreningens mening alltjämt beaktansvärda.

Den löntagargrupp, vars förhållanden i detta sammanhang i den offentliga diskussionen väckt särskild uppmärksamhet, är städernas tjänstemän. Det synes föreningen vara en betänklig brist på förutseende, att vissa städer, såsom av promemorian framgår, tillförsäkrat sina tjänstemän full eller nästan full kompensation för levnadskostnadsstegringen enligt automatiskt verkande regler utan att därvid uppställa någon som helst maximigräns för dyrtidstilläggens storlek. Detta har skett i en form, som är okänd inom näringslivet, nämligen i lönereglementen som äro ouppsägbara från städernas sida. Det är enligt föreningens mening rent stötande, att till tjänstemän i allmän tjänst på detta sätt i strid med principerna om pris- och lönestopp utgår större kompensation för dyrtiden än som regel tillkommer de skattebetalare, som ha att bestrida kostnaderna för dessa dyrtidstillägg. På grund av det säregna sätt, på vilket kommunaltjänstemännens löneförmåner fastställes, torde det, trots de betänkligheter, som med rätta hysas mot retroaktiv civilagstiftning, vara nödvändigt med dylik lagstiftning för att komma till rätta med detta missförhållande. Föreningen har däremot icke av promemorian eller eljest kunnat finna, att på något annat område fastställes regler om dyrtidstillägg, som på detta sätt utan någon begränsning vare sig till tiden eller till visst indextal tillförsäkra löntagarna kompensation för levnadskostnadsstegringen. Med hänsyn till det samhällsintresse, som ligger i att avtalsfriheten på arbetsmarknaden i största utsträckning upprätthålles, vill föreningen därför hemställa, att lagstiftningen, såsom också varit på tal under förarbetena till densamma, begränsas till att gälla de i kommunal och därmed jämförlig tjänst anställda, som avlönas enligt fastställda reglementen.

Skulle den sålunda föreslagna begränsningen ej genomföras, vill föreningen i övrigt framhålla följande synpunkter å förslaget.

Det synes föreningen ur rättssäkerhetssynpunkt angeläget, att den myndighet, som åsyftas i 1 § i förslaget och som i motiveringen till detsamma förslagsvis benämnes Statens lönekontrollnämnd, icke får rätt att ingripa beträffande viss grupp av arbetstagare, förrän Kungl. Maj:t i varje särskilt fall därtill lämnat sitt medgivande. Frågan om lagstiftningens faktiska tillämpningsområde synes nämligen vara av den vikt, att den icke bör läggas i en underordnad myndighets hand utan att den i varje särskilt fall bör göras till föremål för överläggning inom regeringen. Detta bör enligt föreningens mening klart framhållas i texten.

Lagstiftningens syfte att vara ett led i löne- och prisstoppspolitikens synes icke motivera längre gående ingrepp i avtalsfriheten, än att utfästelse om tillägg kan — under de förutsättningar som i övrigt angivas i 1 § — förklaras ogiltig i den mån tillägget överstiger det, som utgick vid den tid, då pris- och lönestoppet började genomföras.

Det synes vidare i själva lagtexten böra komma klart till uttryck, att lagen

är att betrakta såsom en provisorisk åtgärd föranledd av rådande extraordinära förhållanden. Det borde sålunda, liksom skett beträffande annan lagstiftning av liknande art, i lagens ingress utsägas, att den skall tillämpas blott under krig eller krigsfara, vari riket befinner sig, eller eljest under utomordentliga av krig föranledda förhållanden.

De sakkunnigas förslag har helt avstyrkts i de yttranden, som avgivits av magistraten i Stockholm, Sveriges kommunaltjänstemannaförbund, tjänstemännens centralorganisation, de anställdas centralorganisation, Sveriges stats-tjänstemannanämnd och trafik-tjänstemännens riksförbund. Vad slutligen angår svenska landstingsförbundet har förbundet för sin del varken till- eller avstyrkt förslaget utan allenast uttalat att — då landstingen vid beviljande av dyrtidskompensation åt sina befattningshavare icke överskridit de kompensationsgrunder, som gälla för statens befattningshavare — den ifrågasatta lagstiftningen icke vore erforderlig i vad anginge landstingens verksamhetsområde.

Magistraten i Stockholm har motiverat sitt avstyrkande av förslaget på följande sätt:

Till en början synes det magistraten klart framgå av en till magistraten överlämnad — vid magistratens yttrande fogad — utredning av juris doktorn I. Myrberg, att sådana befattningshavare, som avses i § 36 regeringsformen, icke kunna i den ordning, som här satts i fråga, framtas löneförmåner, som i bindande form blivit dem tillförsäkrade. Till dylika befattningshavare torde vara att hänföra icke blott ordinarie domare utan jämväl övriga tjänstemän, som tillsatts genom fullmakt. Detta förhållande har visserligen berörts av den utav de sakkunniga anlitade experten docenten Knut Rodhe (sid. 38), och i anslutning till dennes uttalande synas de sakkunniga (se sid. 32) icke vilja förneka, att hinder mot lagens tillämpning i vad angår befattningshavare i allmän tjänst »möjligen kunna följa av stadgandet i 36 § regeringsformen». Den avfattning, lagen enligt förslaget skulle få, synes emellertid kunna medföra risk för att dessa hinder förbises vid lagens tillämpning, därest icke en klar reservation för desamma kommer till uttryck i själva lagen eller i allt fall i bindande form inflyter i motiveringen. De sakkunnigas vaga antydning synes i detta hänseende icke tillfyllest.

Men även fränsett det grundlagsskydd, som kan härledas ur § 36 regeringsformen, torde den föreslagna lagstiftningen, i den mån den skulle möjliggöra ingripande mot redan bestående rättsförhållanden, icke kunna anses förenlig med grundlagens bud och med de allmänna rättsgrundsatser, som däri kommit till uttryck. Jämväl i detta avseende tillåter sig magistraten åberopa innehållet i Myrbergs utredning. Även Rodhes utlåtande, liksom vad de sakkunniga själva anfört, synes innebära ett medgivande, att avvikelser från dessa rättsgrundsatser icke hittills förekommit annat än i fall av verkligt nödläge och icke heller för framtiden låta sig försvaras annorledes än såsom medel att råda bot på ett dylikt. Det synes emellertid uppenbart, att något nödläge, som kan motivera en lagstiftning sådan som den ifrågasatta, icke är förhanden. Detta förhållande synes i själva verket framgå även av den redogörelse de sakkunniga själva presterat med avseende särskilt å de fåtaliga grupper av kommunalanställda, vilkas förmåner synas hava fallit de sakkunniga särskilt i ögonen.

Visserligen är denna de sakkunnigas redogörelse felaktig just i vad angår Stockholms stad. Däri har nämligen förbisetts, att för befattningshavare hos magistraten, rådhusrätten och förmyndarkammaren samt stora grupper av överståthållarämbetets personal icke gäller det av de sakkunniga citerade

tjänstereglementet av år 1937, utan särskilda reglementen av år 1938, enligt vilka de fasta lönerna icke motsvara en indexnivå av 150 utan hänföra sig till indextalet 133, varjämte kompensationen för de högre tjänstemännen enligt dessa reglementen är något lägre än enligt 1937 års reglemente. Genom särskilda avtal har emellertid även för dessa personalgrupper bestämts samma begränsade kompensation som enligt de av de sakkunniga åberopade avtalen. Det må i detta samband anmärkas, att dessa avtal biträts av *samtliga* befattningshavare hos magistraten, rådhusrätten och förmyndarkammaren, utgörande år 1942 164 ordinarie, 54 extra ordinarie och 42 extra. Det är magistraten obekant, huruvida dessa befattningshavare, liksom de i samma ställning varande befattningshavarna hos överståthållarämbetet, medräknats i det av de sakkunniga redovisade antalet befattningshavare hos Stockholms stad.

Oavsett huru härmed förhåller sig, synes det emellertid uppenbart, att Stockholms stads befattningshavare, vilka torde utgöra den väsentligaste delen av de utav de sakkunniga avsedda kommunalanställda, måste anses utgöra en mycket ringa del av samtliga anställda inom riket och att särskilt antalet av dem, vilkas månadslön överstiger 900 kronor, är försvinnande lågt. Även en annan lärdom synes emellertid kunna hämtas av situationen i Stockholm, nämligen att känslan av lojalitet och solidaritet mot arbetsgivaren inom stadens tjänstemannakår varit tillräckligt utpräglad för att möjliggöra frivilliga eftergifter av förhållandevis ganska betydande omfattning. Anse sig statsmakterna hava anledning att eftersträva ändring i vissa avtalsmässigt bestämda rättsförhållanden, ligger det ju nära till hands att söka uppnå detta syfte genom frivillig ändring i själva avtalet, innan man anlitar lagstiftningen såsom vapen. Alldeles särskilt borde väl detta gälla, där så starka skäl som i föreliggande fall tala mot ett beträdande överhuvud av lagstiftningsvägen. I de tidigare fall, som åberopats såsom exempel på legalt hävande av ingångna avtal, lärer det med fog kunnat anses utslutet att på avtalsvägen ernå önskat resultat. I föreliggande fråga åter synas erfarenheterna av förhandlingsvägens tillämpning tvärtom få anses ganska uppmuntrande. Vad som förekommit vid tidigare förhandlingar torde nämligen hava visat, att i allt fall bland personalen inom detta verk förståelse icke saknats för tanken på eventuell ytterligare frivillig begränsning av dyrtidskompensationen. Därvid har emellertid med styrka framhållits, att någon reduktion av de faktiska kontantbelopp, som redan kommit att utgå till befattningshavarna på grund av tidigare avtal, icke bör äga rum. Denna uppfattning har ock av Stockholms stad genomgående erkänts såsom berättigad.

Den ståndpunkt, som därvid från ömse sidor intagits, synes med andra ord mera närma sig det alternativ, som de sakkunniga benämna »kompensationsstopp».

De sakkunniga hava emellertid avvisat denna utväg till förmån för den av dem valda anordningen, som enligt deras förmenande skulle innebära ett mindre kännbart ingripande på den fria lönebildningen. Då denna motivering för de sakkunnigas val av huvudprincip onekligen synes något överraskande, synes anledning föreligga att något närmare undersöka de sakkunnigas tankegång på denna punkt.

Man finner därvid, hurusom de sakkunniga vid valet mellan olika vägar för maximering av kompensationen endast ställa emot varandra två alternativ. Det ena innebär vad de sakkunniga kalla kompensationsstopp och beskrives av de sakkunniga sålunda, att ingen skulle fråntagas rätten till det dyrtidstillägg, som han dittills erhållit, men att hans eventuella rätt till ytterligare tillägg skulle avskäras. Föreskriften kunde dock enligt de sakkunniga kombineras med en bestämmelse, att Konungen eller myndighet, som Konungen förordnade, skulle äga att utan hinder av den angivna grundregeln för sär-

skilda fall bestämma den högsta kompensation, som finge utgå. Mot denna linje anse de sakkunniga dock kunna anmärkas, att regleringen skulle innebära ett alltför strängt statligt förmynderskap över näringslivet. I uppgiven avsikt att bereda parterna på arbetsmarknaden största möjliga frihet att reglera dessa förhållanden föreslå de sakkunniga i stället en utväg, som — låt vara att dess räckvidd är mera begränsad — likväl för de löntagargrupper, som därav skulle beröras, kan innebära ett vida hårdare ingripande, såttillvida som förslaget icke ens antyder, att någon hänsyn skulle tagas till den enskilde löntagarens naturliga önskan att åtminstone bibehållas vid den avlöning han redan erhållit. Om, såsom tyckes framgå av de sakkunnigas uttalanden, ett dylikt alternativ likväl skulle hava föredragits av representanter ej blott för arbetsgivare utan även för arbetstagare, torde dessa arbetstagarrepresentanter i allt fall näppeligen hava tillhört de grupper, som riskerade att drabbas därav. En reduktion av en redan faktiskt uppnådd inkomst medför givetvis vid oförändrad eller stigande prisnivå alldeles särskilda svårigheter exempelvis med hänsyn till skatternas starka eftersläpning och — i varje fall i huvudstaden — på grund av svårigheten att utbyta en dyrare bostad mot en billigare. För den antydda regeln om bibehållande av redan erhållet dyrtidstillägg synas tala sådana starka billighetskäl, att det förefaller förvånande, att de sakkunniga ej ägnat desamma någon närmare uppmärksamhet. Över huvud synes det påfallande, i hur ringa grad de sakkunniga intresserat sig för skälighetssynpunkterna. Man saknar i deras utlåtande fullständigt varje antydning om att ingripanden efter de av dem schablonmässigt upplagda linjerna skulle kunna i enskilda fall drabba alltför hårt och att för undvikande därav övergångsanordningar kunde vara av nöden. Hade de sakkunniga beaktat detta, skulle det utan tvivel hava legat nära till hands för dem att överväga exempelvis en sådan kombination av de båda utav dem angivna alternativen, att det av dem föreslagna ingripandet mot särskilt höga kompensationer dock skulle förknippas med ett bibehållande av redan utgående dyrtidstillägg. Man kan också vända på saken och ifrågasätta en tillämpning av regeln om kompensationsstopp på det sätt, att höjning av redan utgående dyrtidstillägg likväl skulle vara medgiven i den mån sådan överensstämde med vad som tillämpades exempelvis för statens tjänstemän.

Magistraten har med det sist sagda endast velat påvisa, hurusom en lagstiftning, som i så hög grad som den föreslagna åsidosätter vanliga rättsgrundsatsar, åtminstone borde vinnlägga sig om att undvika onödigt hårda konsekvenser för de därav drabbade, vidare hurusom detta krav icke kan anses uppfyllt av det föreliggande lagförslaget, men slutligen också hurusom denna brist genom en till synes enkel komplettering kunde avhjälpas. Detta innebär emellertid icke, att magistraten frånfaller sin ovan angivna principiella opposition mot den föreslagna lagstiftningen i dess helhet.

Under återopande av det anförda får magistraten alltså bestämt avråda från en lagstiftning sådan som den av de sakkunniga föreslagna.

I det av magistraten återopade utlåtandet av *juris doktor I. Myrberg* anföres, bland annat, att det föreslagna ingripandet skulle innebära att statsmakten i statens intresse till arbetsgivarens förmån konfiskerade en del av arbetstagarens löneförmåner, att § 16 regeringsformen torde lägga hinder i vägen för en retroaktiv lagstiftning i vad denna skulle medföra ingrepp i förvärvade rättigheter, att den ifrågasatta lagstiftningen måste anses stridande mot gällande rätt, att, vad anginge innehavare av domarebefattningar, dessa enligt § 36 regeringsformen åtnjöte skydd mot avsättning i administrativ väg, samt att detta skydd jämväl innebure att tjänstemannen icke kunde

mot sin vilja berövas någon del av de med tjänsten förenade avlöningsförmånerna, såvida dessa ej bestämts på sådant sätt att tjänstemannen vid nedsättningen av förmånerna ej kunde anses gå miste om en honom tillförsäkrad rättighet.

Sveriges kommunaltjänstemannaförbund har för sin del anfört i huvudsak följande:

Lagförslaget förbjuder icke samtliga dyrtidstillägg och likställda tillägg utöver en viss nivå utan endast sådana, som överstiga till löntagare i allmänhet utgående dyrtidstillägg. Syftet med lagförslaget är således att ingripa mot kompensationer, som överstiga normalnivån. Denna normalnivå kunna de sakkunniga emellertid icke exakt bestämma. De sakkunniga ha sökt komma till rätta med frågan genom att såsom normal dyrtidskompensation beteckna den kompensation, som utgår till statens befattningshavare, underkastade civila avlöningsreglementets bestämmelser, resp. de arbetstagare, vilkas dyrtidstillägg regleras genom de mellan landsorganisationen i Sverige och svenska arbetsgivareföreningen ingångna s. k. ramavtalen. Man har sålunda tydligen utgått ifrån, att lönerna skola vara reglerade antingen vid 1935 års prisnivå eller vid ett indexläge av 178. Några direktiv för i vilken utsträckning kompensation skall få utgivas till sådana arbetstagare, vilkas löner reglerats vid annat indexläge, gives icke.

För kommunernas del ha lönerogleringar skett vid ett flertal olika indexlägen. I vissa fall ha regleringarna anknutits till tänkta indexlägen, i andra fall har man anknutit till det levnadskostnadstal, som gällde vid lönerogleringens genomförande. Exempel finnas även på sådana kommuner där någon löneroglering i vedertagen bemärkelse överhuvud taget ej förekommit. Att under dylika förhållanden fastställa vad normal dyrtidskompensation skall innebära för de kommunala befattningshavarna synes svårigen kunna ske. Den enda möjligheten att på kommunernas område skapa enhetlighet beträffande dyrtidskompensationen skulle därför vara att över hela landet genomföra lönerogleringar, varvid lönerna skulle anknytas till endera 1935 års prisnivå eller till indexläget 178. Dyrtidskompensationen skulle då i det förre fallet utgå enligt statens bestämmelser och i det senare fallet enligt ramavtalet. Härigenom skulle, under förutsättning att jämväl enhetliga, dyrtidsgraderade löneplaner komme till användning, även ett enhetligt löneläge för kommunaltjänstemännens del kunna uppnås.

De sakkunniga torde vid sin utredning icke ha kunnat undgå att konstatera, att en icke ringa del av de kommunalanställda beretts avsevärt lägre dyrtidskompensation än som kommit andra arbetstagarekategorier till del. Den sociala orättvisa, som härigenom vederfarits dessa befattningshavare, borde vara särskilt påfallande, då de ifrågavarande arbetstagarna äro anställda i allmän tjänst. De sakkunniga ha emellertid ej funnit skäl varken att påtala nämnda missförhållande eller att föreslå åtgärder till rättelse av detsamma.

Skall därför enhetlighet beträffande dyrtidskompensationen genomföras och en särskild lönekontrollnämnd tillsätts, borde i enlighet med ovan förda tankegång dels begreppet normal dyrtidskompensation klart definieras, dels borde i så fall nämnden jämväl tilläggas befogenhet att föreskriva om höjning av den utgående dyrtidskompensationen för sådana arbetstagare, som uppenbart äro underkompenserade, samt slutligen även vara befogad att föreskriva vissa kommuner genomförande av lönerogleringar, vilka skulle anknytas till endera 1935 års prisnivå eller till indextalet 178. Nämndens be-

fogenhet skulle sålunda vara att under rådande kristid vaka över att skäligen löner och dyrtidstillägg utbetalas och icke blott att såsom de sakkunniga föreslagit ensidigt beskära sådana dyrtidstillägg, som nämnden efter fritt skön skulle anse för höga.

Ett ingrepp i den kommunala självbestämmanderätten av ovan antydd art, som dock ur social synpunkt vore mera rimligt, synes dock lika litet som de sakkunnigas förslag vara förenligt med gällande rättsuppfattning.

Enda motiveringen till en lag av den karaktär som den nu föreslagna skulle vara att man genom densamma skulle förebygga en eljest oundviklig inflation. Förutsättningen för att en »överkompensation» skulle kunna skapa dylik inflation måste emellertid vara att huvudmassan av landets inkomsttagare — arbetstagare såväl som egna företagare — åtnjöte större kompensation för dyrtiden än vad som kan anses skäligt med hänsyn till rådande förhållanden. Lagen riktar sig emellertid som ovan framhållits endast mot en obetydlig grupp löntagare, vilkas »överkompensation» dels icke kunnat närmare angivas i de sakkunnigas yttrande och i varje fall icke kan vara av större omfattning, dels icke heller torde kunna inverka nämnvärt störande på landets finansiella läge.

Lagförslagets avsedda karaktär av retroaktiv lagstiftning, varigenom redan ingångna avtal skulle kunna ogiltigförklaras, innebär dessutom något nytt för svensk rätt. Att ingångna avtal icke skola kunna brytas har sedan gammalt varit svensk rättspraxis.

Med anledning av vad ovan framhållits och med stöd av ett bifogat sakkunnigutlåtande av professorn Halvar Sundberg får förbundet sålunda bestämt avstyrka, att de sakkunnigas förslag föranleder lagstiftning i angivet syfte.

I det vid yttrandet fogade utlåtandet av *professor Halvar Sundberg* anför denne, bland annat, *att* Stockholms stads avlöningssystem vore ett reallönesystem, varför det rörliga lönetillägget icke finge betraktas som en tillfällig dyrtidshjälp, *att* tillägget sålunda rätteligen icke fölle under den föreslagna lagtextens bestämmelser om dyrtidstillägg, *att* de sakkunnigas förslag innebure en indragning från det allmännas sida av befattningshavarna i löneavtalen tillförsäkrat vederlag för deras arbete, d. v. s. närmast en konfiskation, *att*, även om något formellt allmänt grundlagshinder icke mötte mot ändring av bestående rättslägen utan att full ersättning lämnades, en dylik åtgärd likväl strede mot den i § 16 regeringsformen uttryckta rättssäkerhetsprincipen, *att* här icke föreläge en nödsituation av den art, att den kunde göra lagstiftningen berättigad, *att* den enligt § 36 regeringsformen vissa befattningshavare tillförsäkrade oavsättligheten garanterade orubbat bibehållande av samtliga med befattningen förenade ekonomiska förmåner, *att* ett ingripande av föreslagen art skulle rubba förutsättningarna för rättsförhållandet mellan arbetsgivaren och arbetstagaren, vilket icke borde bli utan konsekvenser för den senares vidkommande, *att* den föreslagna lagen skulle innebära särskild obillighet gentemot avlidna befattningshavares familjer, eftersom befattningshavarna under livstiden fått vidkännas rörliga pensionsavdrag, *samt att* förslaget lämnade vidsträckt spelrum åt den administrativa kristidsmyndighetens fria skön.

I det av *tjänstemännens centralorganisation* (TCO) avgivna yttrandet anføres:

TCO finner för sin del det framlagda förslaget vara anmärkningsvärt. Förslaget innebär ett brytande av en av de fundamentala rättsprinciperna i vårt land, nämligen att ingångna avtal skola respekteras.

Det framgår av de sakkunnigas betänkande, att det främst är kommunaltjänstemännen, som äro föremål för de sakkunnigas intresse. Då bör det rättvisligen framhållas, att denna grupp i själva verket är i stort sett mycket missgynnad, när det gäller dyrtidskompensation. Stora delar av kommunaltjänstemannakåren ha ej kommit upp till ramavtalets kompensationsnivå. Endast i ett fåtal fall, såsom i Stockholm, ligga de över denna nivå, men skillnaden är tämligen oväsentlig. Det finnes dessutom andra samhällsgrupper, som ha högre kompensation för dyrtiden, bl. a. flera arbetargrupper.

Enda motiveringen till en lag av den karaktär som den nu föreslagna skulle vara, att man genom densamma skulle förebygga en eljest oundviklig inflation. Förutsättningen för att en »överkompensation» skulle kunna skapa dylik inflation måste emellertid vara, att huvudmassan av landets inkomsttagare — arbetstagare såväl som egna företagare — åtnjöte större kompensation för dyrtiden än vad som kan anses skäligt med hänsyn till rådande förhållanden. Lagen riktar sig emellertid som ovan framhållits endast mot smärre grupper löntagare, vilkas »överkompensation» dels icke kunnat närmare angivas i de sakkunnigas yttrande och i varje fall icke kan vara av större omfattning, dels icke heller torde kunna inverka nämnvärt störande på landets finansiella läge.

Med anledning av vad sålunda anförts, får TCO för sin del bestämt avstyrka det ifrågavarande lagförslaget.

Vid centralorganisationens yttrande fanns fogat ett utlåtande i ärendet av *professor emeritus Robert Malmgren*. I utlåtandet har Malmgren — efter att hava erinrat, bland annat, att bland de kommunalanställda funnes ganska många, vilkas löneförmåner icke kunde rubbas utan att § 36 regeringsformen trädde för nära — sammanfattningsvis anført:

Ehuru det icke kan anses vara under alla förhållanden stridande mot den hos oss rådande rättsuppfattningen att förläna tillbakaverkande kraft åt lagar med sådant innehåll som den nu ifrågasatta, kräver dock rättssäkerheten, att man därvid framgår med den allra största försiktighet. De särskilt starka skäl, som skulle kunna motivera ett frångående av den eljes upprätthållna regeln, äro i föreliggande fall icke förhanden. Lagen skulle därför, samtidigt som den på ett kännbart sätt ingriper i enskildas rättigheter, innebära ett betänkligt prejudikat för framtida lagstiftande. Den skulle också innebära en allvarlig avvikelse från principen om kommunernas självstyrelse, en avvikelse vars betänklighet ökas om lagens handhavande skulle utan klagorätt överlämnas till en Kungl. Maj:t underordnad kontrollmyndighet.

De anställdas centralorganisation (Daco) har yttrat:

Vid de förhandlingar som hösten 1942 pågingo mellan representanter för regeringen och näringslivets organisationer angående den allmänna ekonomiska politiken, hävdades från Dacos sida att tjänstemännen voro beredda att medverka till genomförandet av ett allmänt lönestopp, under förutsättning att ett generellt prisstopp komme till stånd. Från regeringens sida framhölls att den önskade stabiliseringen av den ekonomiska politiken borde kunna komma till stånd på frivillighetens väg, om näringslivets organisationer lämnade sin medverkan härtill. När därefter Kungl. Maj:t den 30 oktober 1942 utfärdade bestämmelser om ett allmänt prisstopp, hälsades detta med stor tillfredsställelse på löntagarhåll. I november och december månad upptogs även

förhandlingar angående dyrtidskompensation för år 1943. Man utgick därvid på såväl arbetsgivarnas som löntagarnas sida från att en stabilisering av lönenivån borde åstadkommas. Genom de överenskommelser som ingåtts mellan svenska arbetsgivareföreningen och LO samt mellan Daco-organisationerna och resp. arbetsgivarsammanslutningar, har lönenivån för avsevärd tid framåt fastlästs, under förutsättning att inga större prisstegringar äga rum. De överenskommelser som Daco-organisationerna härvid träffat äro på alla väsentliga punkter sinsemellan likartade, och några större olikheter i förhållande till den mellan svenska arbetsgivareföreningen och LO träffade uppgörelsen föreligga ej heller. De skiljaktigheter som äro för handen äro helt och hållet betingade av de speciella förhållanden som äro rådande beträffande tjänstemännens anställnings- och avlöningsförhållanden och beröra ej kompensationens procentuella storlek. I de fall, då överenskommelser träffats angående dyrtidskompensation för tjänstemannagrupperna på den privata arbetsmarknaden, uppgår sålunda som regel kompensationens storlek för närvarande till 20.7 %, vilket är detsamma som gäller enligt ramavtalet för år 1943.

I vissa fall ha de överenskommelser som träffats haft karaktären av kollektivavtal. I andra fall ha de förda förhandlingarna resulterat i rekommendationer från resp. arbetsgivarsammanslutningar till deras medlemmar. Dessa rekommendationer ha även så gott som undantagslöst efterkommit av de enskilda arbetsgivarna. För stora tjänstemannagrupper finnas emellertid inga överenskommelser som reglera deras rätt till dyrtidstillägg. Orsakerna härtill äro i första hand att söka i den omständigheten, att anslutningen till tjänstemannaorganisationerna på vissa områden ännu icke är fullständig. Stora tjänstemannagrupper stå sålunda alltjämt utanför de fackliga organisationerna. I många fall ha dessa grupper av naturliga skäl likväl kommit i åtnjutande av de förmåner som de organiserade tjänstemännen erhålla. Ej obetydliga grupper ha dock icke erhållit någon eller i varje fall obetydlig kompensation för de stegrade levnadskostnaderna.

Det ifrågavarande lagförslaget är avsett att uteslutande få karaktären av en maximilagstiftning. Ur löntagarsynpunkt kommer det då att framstå såsom en orättvisa att man med lagstiftningens hjälp kan åstadkomma begränsning av vissa utgående löneförmåner, men att samtidigt stora grupper av löntagare icke komma i åtnjutande av de förmåner som enligt lagen betraktas såsom normala.

I 2 § i lagförslaget anges att med dyrtidstillägg skall likställas varje annan gottgörelse som måste antagas utgöra sådant tillägg, även om den givits annan beteckning. Denna paragraf kan tagas till intäkt för en mycket vittgående kontroll över lönesättningen på arbetsmarknaden, vilket är ägnat att inge de allvarligaste betänkligheter. Särskilt för tjänstemännens del kan bestämelsen få allvarliga konsekvenser. Som ovan framhållits äro organisationerna på detta område ännu ej fullständigt utbyggda, och den förhandlingsverksamhet som i många fall först under de sista åren påbörjats har icke hunnit påverka lönesättningen för stora medlemsgrupper. Daco har vid införandet av det allmänna pris- och lönestoppet hävdadt, att tjänstemannaparten förbehåller sig rätt att göra framställningar om löneförbättringar för sådana grupper, för vilka löneläget måste anses uppenbart otillfredsställande. Dylika löneförbättringar böra under inga förhållanden betraktas såsom kompensation för de stegrade levnadskostnaderna.

Den av de sakkunniga föreslagna lagstiftningen skulle, enligt vad vi här ovan framhållit, icke komma att rikta sig mot de överenskommelser som träffats av till Daco anslutna organisationer, men det oaktat anse vi förslaget ur principiella synpunkter betänkligt. Härigenom skulle löntagarorganisationerna betagas rätten att fritt förhandla för sina medlemmar, och sålunda skulle

en av de grundläggande principerna för den fria förhandlingsrätten vara allvarligt hotad. På löntagarhåll har man alltid på det bestämdaste motsatt sig varje lagstiftning som skulle göra intrång i den fria förhandlingsrätten. Även om den föreslagna lagstiftningen endast skulle få provisorisk karaktär och framförallt vara betingad av de nu rådande krisförhållandena, anser Daco att de principiella betänkligheterna äro så stora, att vi icke kunna godtaga förslaget. Daco skulle däremot ha förstått om lagstiftningen fått en sådan utformning, att den endast avsåge att undanröja de legala hindren för ingående av bindande uppgörelser i fall då dyrtidskompensationen avviker från den allmänt förekommande.

Daco och de till Daco anslutna organisationerna äro alltjämt beredda att lämna sin medverkan till att lönenivån hålles stabil, under förutsättning att prisstoppet även i fortsättningen kan genomföras. De fall, då kompensation för de stegrade levnadskostnaderna uppgå till belopp som ligga över det normala, äro för de privatanställda tjänstemännens del synnerligen fåtaliga, och det torde som regel röra sig om enstaka individuella fall, varvid organisationerna icke medverkat till överenskommelsen. För att den föreslagna lagstiftningen skulle bli verkligt effektiv även när det gäller all individuell lönesättning på den privata arbetsmarknaden, kräves en synnerligen noggrann kontroll från statsmakternas sida, och därigenom skulle även lagstiftningen medföra konsekvenser som icke kunna anses önskvärda.

Med stöd av vad ovan anförts ber Daco få avstyrka det föreliggande lagförslaget om begränsning av dyrtidstillägg å lön och pension.

Sveriges statstjänstemannanämnd och trafiktjänstemännens riksförbund ha i ett gemensamt yttrande uttalat, att lagförslaget enligt deras åsikt strede mot de urgamla rättsgrundsatser, på vilka vår nuvarande rättsordning vilade, varför organisationerna — oaktat lagförslaget icke för närvarande berörde deras medlemmar — enträget hemställde att en lagstiftning av ifrågavarande slag icke måtte genomföras.

Departementschefen.

Av de sakkunnigas redogörelse framgår, att indexavtalen mellan svenska arbetsgivareföreningen och landsorganisationen i stor omfattning blivit normerande för den dyrtidskompensation, som utgår till löntagare i enskild eller kommunal tjänst. Den kompensation, som för närvarande utgår till huvuddelen av de statsanställda, motsvarar mycket nära kompensationen enligt det senaste indexavtalet. Över den normalnivå, som de statliga lönebestämmelserna och indexavtalen sålunda angiva, höjer sig den kompensation som utgår till vissa mindre grupper på det kommunala området samt i enstaka fall på andra områden.

Varje försök att genom lönehöjningar bereda kompensation för en av varubrist orsakad prisstegring utgör ett allvarligt hot mot penningvärdet. Det är därför angeläget att kompensationsförfarandet såvitt möjligt begränsas. Ur denna synpunkt är det av vikt, att kompensation icke tillåtes utgå i vidare omfattning än som medgivits i de allmänna uppgörelser till vilka man nått fram. I annat fall skulle möjligheterna att på frivillighetens väg upp-

rätthålla ett till vissa indextal knutet lönestopp försämrats. Även om de påtalade fallen av överkompensation med hänsyn till sitt förhållandevis ringa antal icke direkt hota penningvärdet, komma de därför likväl att utgöra ett hinder för strävandena att motverka inflationen. Detta torde i särskild grad gälla, om de gynnade grupperna befinna sig i allmän tjänst.

Med hänsyn till det anförda tillstyrker jag i princip, att möjligheter tillskapas att genom statligt ingripande få till stånd en utjämning av dyrtidskompensationen olika grupper emellan. I likhet med de sakkunniga förordar jag, att detta ingripande sker i form av en maximering av kompensationen.

De sakkunniga ha diskuterat två olika metoder för genomförande av en maximering av dyrtidskompensationen. Den ena linjen har av de sakkunniga karakteriserats såsom innebärande ett kompensationsstopp. Enligt denna metod skulle genom lag föreskrivas, att kompensation för ökade levnads-kostnader icke finge utgå med högre belopp än det, som utgick viss angiven dag, t. ex. den dag då lagen trädde i kraft. Ingen skulle sålunda fråntagas rätten till det dyrtidstillägg, som han vid lagens ikraftträdande åtnjöt, var-
emot rätten till ytterligare höjning av dyrtidstillägget skulle avskäras; de sakkunniga förutsätta dock, att höjning av dyrtidstillägget skulle få ske i särskilda fall och efter medgivande av Konungen eller myndighet som Konungen förordnade. Mot denna linje ha de sakkunniga anmärkt, att den skulle innebära ett alltför strängt statligt förmynderskap över näringslivet. De sakkunniga upplysa även, att vid preliminära överläggningar med representanter för vissa arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer dessa eftertryckligt framhållit, att parterna på arbetsmarknaden borde lämnas största möjliga frihet att själva reglera lönefrågorna. De sakkunniga ha därför för sin del förordat den andra linjen, enligt vilken det allmänna skulle äga ingripa endast om tillägget för de löntagare eller pensionärer, varom fråga vore, väsentligt överstege till löntagare i allmänhet utgående dyrtidstillägg. Där så vore fallet, skulle utfästelse om dyrtidstillägg kunna förklaras ogiltig, i vad utfästelsen avsåge tillägg överstigande det som i allmänhet utginge; i den mån utfästelsen förklarats ogiltig skulle det vid straffansvar vara förbjudet att utgiva eller mottaga tillägget. Lagen skulle enligt de sakkunnigas förslag äga tillämpning jämväl beträffande avtal, vilka tillkommit före lagens ikraftträdande. Den linje, som de sakkunniga sålunda förorda, innebär å ena sidan att lagens tillämpningsområde väsentligt inskränkes, å andra sidan att det statliga ingripandet givits en för den enskilde allvarligare innebörd i det att lagen skulle medgiva tvångsvis nedsättning av redan utgående dyrtidstillägg.

De sakkunnigas förslag har vid remissbehandlingen blivit föremål för åtskillig kritik. Därvid ha med skärpa framhållits de principiella betänkligheter, som vore förenade med en lagstiftning av angiven beskaffenhet. Även har framhållits, att det icke vore med billigheten överensstämmande att fråntaga vissa löntagare en kanske betydande del av det dyrtidstillägg de redan åtnjöte. De sålunda framställda erinringarna hava utan tvivel visst

fog för sig. De principiella skäl och billighetshänsyn, som kunna anses tala emot en lagstiftning av den utformning de sakkunniga föreslagit, böra i varje fall medföra, att lagstiftningens räckvidd begränsas till det strängt nödvändiga.

Då det gäller att finna en godtagbar konstruktion av den tilltänkta lagstiftningen synes det mig ligga nära till hands att — i anslutning till vad Stockholms stadsfullmäktige föreslagit — kombinera de av de sakkunniga diskuterade alternativen. En dylik linje skulle innebära, att maximeringen genomfördes i form av ett kompensationsstopp, vilket emellertid icke skulle vara av generell utan av individuell karaktär. Lagen skulle alltså giva möjlighet för vederbörande statliga organ att i särskilda fall, då arbetstagarna tillförsäkrats dyrtidstillägg enligt väsentligt förmånligare grunder än som i allmänhet tillämpades, meddela förbud mot att dyrtidstillägget utan tillstånd höjdes utöver det tillägg, som utgick vid tiden för förbudets meddelande. Tillstånd till höjning av dyrtidstillägget skulle lämnas endast i den mån detta med hänsyn till den allmänna löneutvecklingen ansåges befogat. Därest lagen utformades efter dessa linjer, tillgodosåges såväl näringslivets krav på största möjliga frihet vid reglering av lönefrågorna som ock önskemålet att en redan uppnådd inkomst icke bleve föremål för reduktion. Å andra sidan kan mot det nu diskuterade alternativet anföras, att det icke möjliggör lika effektiva ingripanden mot för höga dyrtidstillägg som de sakkunnigas förslag. Denna invändning lär emellertid icke vara av avgörande beskaffenhet, då man i väsentliga delar torde kunna uppnå åsyftade resultat jämväl med en lagstiftning av nyss angiven innebörd.

Även om jag sålunda anser lagstiftningen i princip icke böra gå längre än att den möjliggör kompensationsstopp för sådana arbetstagare, som i kompensationshänseende äro särskilt gynnsamt ställda, finner jag det likväl ofrånkomligt att lagen i vissa fall möjliggör längre gående ingrepp. Jag åsyftar härvid sådana fall, där några arbetstagare vägrat biträda en mellan arbetsgivaren och flertalet arbetstagare träffad överenskommelse angående frivillig begränsning av dyrtidstillägg, som utgår efter förmånligare grunder än som i allmänhet gälla. Det torde vara uppenbart att, därest lagstiftaren underlåte att ingripa mot ett dylikt förfaringsätt och därigenom kunde anses ha givit detsamma sin sanktion, möjligheterna att få till stånd frivilliga överenskommelser angående begränsning av dyrtidstillägg skulle betydligt reduceras. Å andra sidan skulle utsikterna att få till stånd dylika överenskommelser öka, om det stora flertalet — till uppoffringar beredda — arbetstagare hade visshet om att de arbetskamrater, som icke frivilligt ginge med på en motsvarande begränsning av dem tillkommande dyrtidstillägg, kunde bliva tvingade därtill. Jag förordar sålunda att möjligheter tillskapas för vederbörande statliga organ att — i fall där arbetsgivare träffat överenskommelse med flertalet av en grupp arbetstagare om nedsättning eller begränsning av eljest utgående dyrtidstillägg — föreskriva att dyrtidstillägget skall utgå enligt de i överenskommelsen angivna grunderna jämväl såvitt angår sådan arbetstagare inom gruppen, som icke biträtt överenskommelsen.

Vid remissbehandlingen har från vissa håll gjorts gällande att, vad anginge befattningshavare som avses i § 36 regeringsformen, stadgandet i nämnda lagrum utgjorde hinder för en lagstiftning av ifrågavarande art. Denna mening kan jag icke dela. Även om stadgandet i § 36 regeringsformen — som efter ordalagen icke rör frågan om befattningshavares rätt att bibehållas vid sina löneförmåner — får anses innebära en garanti i angivet hänseende, kan enligt min mening lagbudet likväl icke utgöra hinder för sådana jämkningar beträffande rätten till dyrtidstillägg, varom här är fråga. Eftersom kompensationsförfarandet självt utgör ett hot mot penningvärdet kommer för övrigt en rätt till skydd mot sådan penningvärdesförsämring, som är förorsakad av allmän varubrist, att om den allmänt tillämpas motverka sitt eget syfte. Den kan med andra ord icke hävdas annat än på bekostnad av det samhällsintresse, som utgör dess yttersta motivering.

I ett par remissyttranden har framhållits, att vissa grupper av anställda beretts avsevärt lägre dyrtidskompensation än som kommit arbetstagarna i allmänhet till del. Med utgångspunkt härifrån har det gjorts gällande att den föreslagna lagen, som avsåge endast att tillskapa möjligheter att begränsa för höga dyrtidstillägg, borde kompletteras med bestämmelser som möjliggjorde för myndighet att föreskriva höjning av dyrtidstillägget för de underkompenserade. Då parterna i ett anställningsförhållande principiellt ha att själva bestämma om lönesättningen samt det föreslagna tillägget icke är påkallat av de skäl, som föranlett framläggandet av det nu ifrågavarande lagförslaget, kan jag emellertid icke förorda en sådan utbyggnad av lagstiftningen som avses i de berörda yttrandena.

I enlighet med de riktlinjer jag i det föregående angivit har inom finansdepartementet utarbetats ett förslag till lag i ämnet. Jag torde nu få övergå till att lämna en närmare redogörelse för de föreslagna stadgandena.

I 1 § i departementsförslaget har upptagits ett inledningsstadgande, enligt vilket lagens huvudbestämmelser skola träda i tillämpning först efter särskilt förordnande. Sådant förordnande föreslås skola kunna meddelas vid krig eller krigsfara, vari riket befinner sig, eller eljest under utomordentliga, av krig föranledda förhållanden. Enligt förslaget skall förordnande meddelas av Konungen med riksdagens samtycke, dock att, när riksdagen ej är samlad, provisoriskt förordnande må meddelas av Konungen ensam. De sakkunnigas förslag innehåller icke någon motsvarighet till nu ifrågavarande stadgande. Det har emellertid synts mig lämpligt att, på sätt i vissa remissyttranden föreslagits, lagens extraordinära karaktär bringas till uttryck i själva lagtexten.

I 2 § i departementsförslaget upptages lagens huvudstadgande, enligt vilket en för ändamålet särskilt inrättad nämnd, statens lönekontrollnämnd, skall äga att beträffande viss grupp av arbetstagare eller pensionärer meddela förbud mot att dyrtidstillägget utan tillstånd av nämnden höjes utöver det tillägg, som utgick vid tiden för förbudets meddelande. Förutsättningen för meddelande av dylikt förbud anges vara, att dyrtidstillägg å lön eller

pension för den ifrågavarande gruppen utgår efter väsentligt förmånligare grunder än de, som i allmänhet gälla för arbetstagare inom riket.

Vad angår den krets av personer, å vilka lagen bör äga tillämpning, må till en början anmärkas att jag icke funnit skäl att, på sätt svenska arbetsgivareföreningen ifrågasatt, föreslå en sådan begränsning av lagen att den samma skulle gälla endast de i kommunal och därmed jämförlig tjänst anställda. Även om lagen för närvarande skulle få sin huvudsakliga betydelse med avseende å arbetstagare i sådan tjänst, torde det i allt fall icke vara tillrådligt att avskära möjligheterna till ingripande gentemot andra kategorier av arbetstagare. Lagen bör sålunda enligt min mening äga generell tillämpning i fråga om löneförhållanden mellan arbetsgivare och arbetstagare.

De sakkunniga ha i sin promemoria diskuterat möjligheten att göra lagen tillämplig endast beträffande löntagare och icke jämväl med avseende å pensionärer. De sakkunniga ha emellertid avvisat denna tanke. Jag vill icke förneka, att skäl av social natur kunna åberopas till förmån för den ifrågasatta begränsningen. Å andra sidan torde icke kunna bestridas att — såsom landsorganisationen i sitt remissyttrande framhållit — grundpensionerna i en del fall äro så pass höga, att en begränsning av därå utgående dyrtidstillägg icke kan anses oskäligen. Vid överbägande av skälen för och emot har jag för min del, i likhet med de sakkunniga, stannat vid den meningen att lagen bör göras tillämplig jämväl i fråga om dyrtidstillägg å pension. Detta torde icke utesluta att vid tillämpningen av lagen visst beaktande kan skänkas åt de särskilda förhållanden, som få anses föreligga med avseende å pensionärerna.

I lagen torde böra såsom förutsättning för meddelande av beslut om kompensationsstopp angivas, att dyrtidstillägg för gruppen i fråga utgår efter väsentligt förmånligare grunder än de som i allmänhet gälla för arbetstagare inom riket. I övrigt torde det emellertid icke vara erforderligt eller lämpligt att i lagtexten angiva förutsättningarna för ett ingripande enligt lagen. Förhållandena på ifrågavarande område torde nämligen, såsom de sakkunniga yttrat, vara av den art att lagen måste avfattas i relativt allmänna ordalag och utrymme sålunda beredas för en viss skälighetsprövning i det särskilda fallet. Vad särskilt angår frågan om vilken grad av compensation, som olika kompensationsystem få anses bereda, vill jag erinra om att denna för lagens tillämpning grundläggande fråga i hög grad kompliceras dels av att normalnivån för riket icke kan angivas annat än ungefärligen, dels ock därav att de olika systemen icke anknyta till samma basår. Jämförelsen försvåras ytterligare därav att det stundom kan vara ovisst, om och i vad mån grundlönen innefattar compensation för tidigare stegring av levnadskostnaderna. Emellertid vill jag framhålla att, därest lagen utformas i enlighet med av mig förordade linjer, lagen så tillvida blir enklare i tillämpningen som det icke ifrågakommer att bestämma viss nivå, till vilken redan utgående dyrtidstillägg skall sänkas.

Enligt departementsförslaget skall beslut om kompensationsstopp få meddelas i fråga om viss grupp av arbetstagare eller pensionärer. Ingripande gentemot viss enskild person bör däremot enligt min mening icke ifrågakomma. En aktion, som riktar sig emot endast en person, får gärna karaktären

av personligt trakasseri och blir dessutom i praktiken verkningslös, då förbudet lätt kan kringgå. Jag vill emellertid tillägga, att begreppet grupp i detta sammanhang icke bör tolkas restriktivt. Sålunda böra chefstjänstemännen vid ett företag, därest de åtnjuta dyrtidskompensation efter särskilda grunder, anses som särskild grupp av arbetstagare.

Enligt de sakkunnigas förslag skulle det ankomma på Konungen eller myndighet, som Konungen bestämde, att meddela beslut som i lagen avses. De sakkunniga uttala i anslutning härtill, att det vore lämpligt att Konungen delegerade sin rätt enligt lagen till en särskild nämnd, lönekontrollnämnden. I denna punkt avviker departementsförslaget från de sakkunnigas förslag. Enligt departementsförslaget skall det nämligen alltid ankomma på lönekontrollnämnden att meddela beslut i hithörande ärenden, dock med rätt för vederbörande att överklaga beslutet hos Kungl. Maj:t. Då jag förutsätter att — även om lagen avfattades i enlighet med de sakkunnigas förslag — de ifrågavarande ärendena likväl icke komme att upptagas av Konungen i första hand, synes mig den av de sakkunniga föreslagna konstruktionen innebära en onödig omgång.

I 3 § i departementsförslaget upptages den förut omförmälda bestämmelsen angående rätt för lönekontrollnämnden att i vissa fall föreskriva nedsättning eller begränsning av redan utgående dyrtidstillägg. Förutsättningen för meddelande av dylikt beslut anges vara, att arbetsgivare med flertalet av en grupp arbetstagare eller pensionärer träffat överenskommelse om nedsättning eller begränsning av eljest utgående dyrtidstillägg. Då så skett, skall lönekontrollnämnden enligt förslaget äga föreskriva, att dyrtidstillägget skall utgå enligt de i överenskommelsen angivna grunderna jämväl såvitt angår sådan arbetstagare eller pensionär inom gruppen, som icke biträtt överenskommelsen. Den sålunda föreslagna befogenheten torde främst böra utnyttjas i sådana fall, där endast ett fåtal arbetstagare eller pensionärer vägrat biträda överenskommelsen och deras uppträdande sålunda för övriga medlemmar av gruppen framstår såsom i viss mån illojalt. Jag vill särskilt framhålla, att någon skyldighet för nämnden att inskrida så snart en knapp majoritet biträtt överenskommelsen icke avses skola föreligga. Stadgandet har avfattats såsom en befogenhet för nämnden att inskrida; huruvida nämnden i visst fall skall inskrida eller icke, bör bedömas med hänsyn till alla på frågan inverkan omständigheter. Det må tilläggas, att beslut om nedsättning eller begränsning av dyrtidstillägg avses kunna meddelas antingen i kombination med beslut om kompensationsstopp enligt 2 § eller — där genom överenskommelsen dyrtidstillägget för övriga medlemmar av gruppen sänkts till en nivå, som ungefärligen motsvarar normalnivån — såsom ett fristående beslut.

Departementsförslaget berör endast sådana tillägg å lön eller pension, varmed avses att anpassa lönen eller pensionen efter ökningen i de allmänna levnadskostnaderna (dyrtidstillägg). Lönetillägg i anledning av befördran eller på grund av viss uppnådd tjänsteålder beröras sålunda icke av förslaget. I den mån ett tillägg i realiteten är ett dyrtidstillägg bör lagen däremot

vara tillämplig, oavsett vilken benämning tillägget givits. En bestämmelse härom har upptagits i 4 § i departementsförslaget. Stadgandet motsvarar den av de sakkunniga under 2 § upptagna bestämmelsen. — Självfallet kan det i vissa fall vara tveksamt vilken natur ett lönetillägg skall anses hava. Det torde emellertid få överlåtas åt rättstillämpningen att i dylika fall avgöra, om tillägget skall anses som dyrtidstillägg eller icke.

Under 5 § ha i departementsförslaget upptagits bestämmelser angående skyldighet för arbetsgivare att lämna lönekontrollnämnden vissa uppgifter samt angående skyldighet för arbetsgivare att i kontrollsyfte förete handelsböcker och affärshandlingar för nämnden. Bestämmelserna motsvara 3 § i de sakkunnigas förslag. Liknande bestämmelser återfinnas i gällande prisregleringslag. Det torde vara lämpligt, att nämnden vid insamlandet av erforderliga uppgifter söker samarbete med sådana kommunala och enskilda sammanslutningar, som äga tillgång till löneuppgifter beträffande sina medlemmar.

Bestämmelser angående lönekontrollnämndens sammansättning ha upptagits i 6 § i departementsförslaget. Några motsvarande bestämmelser återfinnas icke i de sakkunnigas förslag. Emellertid torde det med hänsyn till beskaffenheten av de ärenden, som enligt förslaget skola ankomma på nämnden, få anses önskvärt att i lagen upptagas bestämmelser vilka i görligaste mån garantera en lämplig sammansättning av nämnden. I enlighet härmed torde i lagen böra stadgas, att ordföranden skall vara lagkunnig och erfaren i domarvärv samt att arbetsgivar- och arbetstagarintressena skola i nämnden representeras med vardera två ledamöter. De båda övriga ledamöterna torde böra i huvudsak representera ekonomisk och statistisk sakkunskap. Av partsrepresentanterna torde två lämpligen böra representera kommunerna respektive de kommunalanställda samt två det enskilda näringslivet respektive arbetstagare i enskild tjänst.

Jag torde i detta sammanhang få något beröra frågan om sättet för ärendenas anhängiggörande hos nämnden. De sakkunniga ha uttalat, att ärendena borde kunna upptagas antingen ex officio på grundval av informationer rörande läget på arbetsmarknaden eller ock efter anmälan av intresserad organisation eller person. Svenska stadsförbundet har vid remissbehandlingen anfört, att förbundet måste taga ett bestämt avstånd från tanken att ett ärende skulle kunna upptagas efter anmälan av intresserad person. För egen del är jag så tillvida av samma mening som förbundet att jag förutsätter, att ärendena regelmässigt komma att upptagas ex officio eller efter anmälan av vederbörande kommun eller organisation. Detta bör emellertid icke utesluta, att ett ärende upptages efter anmälan av enskild person. Någon skyldighet för nämnden att upptaga ett ärende till behandling på grundval av en dylik anmälan torde däremot icke böra stadgas.

I departementsförslaget har under 7 § upptagits vissa föreskrifter angående delgivning av beslut, som lönekontrollnämnden meddelat enligt 2 eller 3 §. I 7 § första stycket stadgas sålunda, att nämnden ofördröjligen skall på lämpligt sätt giva arbetsgivaren del av beslutet. Enligt andra stycket i sam-

ma paragraf åligger det arbetsgivaren att i sin tur lämna underrättelse om beslutet till envar därav berörd arbetstagare eller pensionär. De ifrågavarande bestämmelserna äro, såsom av det sagda framgår, av i huvudsak ordningsföreskrifts natur. Med hänsyn till att arbetsgivaren ålagts viss delgivningsskyldighet torde det emellertid vara lämpligt, att bestämmelserna det oaktat upptagas i själva lagen. Det synes icke behöfligt att knyta någon straffsanktion till ifrågavarande stadgande.

De i 8 § i departementsförslaget upptagna straffbestämmelserna överensstämma i sak — med den ändring som föranledes av bestämmelserna i 3 § i departementsförslaget — med 4 § i de sakkunnigas förslag. Enligt förslaget är den som, med vetskap om lönekontrollnämndens beslut, utgiver eller mottager för högt dyrtidstillägg förfallen till ansvar. Landsorganisationen har ifrågasatt om icke straffstadgandet borde begränsas till att gälla endast den som utgåve sådant tillägg. Emellertid bör beaktas att det icke är utgivaren utan mottagaren, som gör en vinst genom lagöverträdelsen. Vid sådant förhållande kan jag icke förorda den ifrågasatta begränsningen av straffbudet.

De i 9—11 §§ i departementsförslaget upptagna bestämmelserna äro helt överensstämmande med stadgandena i 5—7 §§ i sakkunnigförslaget.

Enligt de sakkunnigas förslag skulle Konungen äga förordna, att klagan över lönekontrollnämndens beslut icke skulle få föras. Detta förslag har blivit föremål för kritik i vissa remissyttranden. Även jag är av den uppfattningen, att något förbud mot klagan över nämndens beslut icke bör få meddelas. I enlighet härmed har i departementsförslaget i 12 § första stycket stadgats, att klagan över beslut, som lönekontrollnämnden meddelat i fråga om tillämpningen av 2, 3 eller 5 §, skall föras hos Konungen genom besvär, vilka skola hava inkommit till finansdepartementet före klockan tolv å trettionde dagen efter den, då klaganden erhöi del av beslutet. Med hänsyn till ärendenas beskaffenhet torde desamma, där fråga icke är om föreläggande eller utdömande av vite, böra avgöras av Konungen i statsrådet.

I 12 § har såsom ett andra stycke upptagits en bestämmelse, enligt vilken lönekontrollnämndens beslut, utan hinder av däröver förd klagan, skall lända till efterrättelse intill dess annorlunda förordnas. Bestämmelsen har sin motsvarighet i 8 § andra stycket i de sakkunnigas förslag.

Slutligen har i 13 § intagits ett bemyndigande för Konungen att meddela de närmare bestämmelser, som erfordras för tillämpningen av lagen.

Uppenbarligen bör den föreslagna lagen, som motiveras av rådande exceptionella läge, givas allenast begränsad giltighetstid. Jag föreslår i enlighet härmed, att lagen förklaras gälla till och med den 30 juni 1944. Förordnande, som meddelats med stöd av 1 §, bör icke vara gällande längre än lagen äger giltighet. Ej heller bör av lönekontrollnämnden jämlikt 2, 3 eller 5 § meddelat beslut gälla längre än förordnande som nyss sagts är gällande.

Föredraganden hemställer härefter, att lagrådets utlåtande över det inom finansdepartementet upprättade förslaget till *lag angående begränsning av dyrtidstillägg å lön och pension*, av den lydelse *Bilaga A* till detta protokoll

utvisar, måtte för det i § 87 regeringsformen omförmälda ändamålet inhämtas genom utdrag av protokollet.

Denna av statsrådets övriga ledamöter biträdda hemställan bifaller Hans Maj:t Konungen.

Ur protokollet:

Mats Lemne.

F ö r s l a g

till

lag angående begränsning av dyrtidstillägg å lön och pension.

Härigenom förordnas som följer.

1 §.

Vid krig eller krigsfara, vari riket befinner sig, eller eljest under utomordentliga, av krig föranledda förhållanden äger Konungen, när riksdagen ej är samlad, förordna att vad i 2—5 §§ stadgas skall äga tillämpning; dock må förordnande, som nu sagts, ej meddelas med mindre Konungen låtit riksdagskallelse utgå eller riksdagen ändock skall sammanträda inom trettio dagar. Varder ej meddelat förordnande av nästföljande riksdag inom trettio dagar från riksdagens början gillat, skall detsamma efter utgången av nämnda tid upphöra att lända till efterrättelse.

Prövas under tid, då riksdagen är samlad, förhållanden vara för handen, som i första stycket sägs, äger Konungen med riksdagens samtycke meddela förordnande, som där avses.

2 §.

Utgår för viss grupp av arbetstagare eller pensionärer dyrtidstillägg å lön eller pension efter väsentligt förmånligare grunder än de, som i allmänhet gälla för arbetstagare inom riket, må förbud meddelas mot att dyrtidstillägget för nämnda grupp utan tillstånd höjes utöver det tillägg, som utgick vid tiden för förbudets meddelande.

Förbud, varom i första stycket förmäles, ävensom tillstånd, som i samma stycke sägs, meddelas av en utav Konungen utsedd nämnd, *statens lönekontrollnämnd*.

3 §.

Har arbetsgivare träffat överenskommelse med flertalet av en grupp arbetstagare eller pensionärer om nedsättning eller begränsning av eljest utgående dyrtidstillägg, må lönekontrollnämnden föreskriva, att dyrtidstillägget skall utgå enligt de i överenskommelsen angivna grunderna jämväl såvitt angår sådan arbetstagare eller pensionär inom gruppen, som icke biträtt överenskommelsen.

4 §.

Med dyrtidstillägg å lön eller pension likställes i denna lag varje annat tillägg, som måste antagas avse att anpassa lönen eller pensionen efter ökningen i de allmänna levnadskostnaderna, ändå att tillägget givits annan beteckning.

5 §.

Arbetsgivare är skyldig att på anfordran av lönekontrollnämnden

1) lämna de uppgifter nämnden begär för prövning av fråga om begränsning av dyrtidstillägg;

2) för kontroll av lämnade uppgifter eller utbetalade löner eller pensioner förete handelsböcker och affärshandlingar för nämnden.

Underlåter arbetsgivare att efter anfordran, varom ovan sägs, fullgöra vad honom i följd därav åligger, äger lönekontrollnämnden förelägga honom vite. Länsstyrelse äger i förekommande fall förordna om uttagande av sådant vite.

6 §.

Lönekontrollnämnden skall bestå av sju ledamöter, av vilka Konungen utser en att vara ordförande.

Ordföranden skall vara lagkunnig och i domarvärv erfaren. Av övriga ledamöter skola två utses bland personer, som företråda arbetsgivarintressen, och två bland personer företrädande arbetstagarintressen.

7 §.

Då lönekontrollnämnden meddelat förbud enligt 2 § eller föreskrift enligt 3 §, skall nämnden ofördröjligen på lämpligt sätt giva arbetsgivaren del av beslutet.

Det åligger arbetsgivaren att lämna underrättelse om beslutet till envar därav berörd arbetstagar eller pensionär.

8 §.

Med dagsböter eller, där omständigheterna äro försvårande, med fängelse i högst sex månader straffes

1) den som, med vetskap om att förbud meddelats enligt 2 §, utan tillstånd utgivit eller mottagit högre dyrtidstillägg än som utgick vid tiden för förbudets meddelande;

2) den som, med vetskap om föreskrift enligt 3 §, utgivit eller mottagit högre dyrtidstillägg än som enligt föreskriften må utgå;

3) den som vid lämnande av uppgift, som i 5 § avses, sökt vilseleda lönekontrollnämnden.

9 §.

Vad som inhämtats med stöd av bestämmelserna i 5 § må ej yppas i vidare mån än som erfordras för vinnande av det med bestämmelserna avsedda ändamålet. Bryter någon häremot, straffes med dagsböter eller fängelse.

10 §.

Brott, varom i 8 § sägs, må av allmän åklagare åtalas allenast efter anmälan eller medgivande av lönekontrollnämnden.

Brott, varom i 9 § sägs, må av allmän åklagare åtalas allenast efter angivelse av målsäganden.

11 §.

Böter och viten, som ådömas enligt denna lag, tillfalla kronan.

12 §.

Klagan över beslut, som lönekontrollnämnden meddelat i fråga om tillämpning av 2, 3 eller 5 §, skall föras hos Konungen genom besvär, vilka skola hava inkommit till finansdepartementet före klockan tolv å trettionde dagen efter den, då klaganden erhöll del av beslutet.

Utän hinder av däröver förd klagan skall lönekontrollnämndens beslut lända till efter rättelse, intill dess annorlunda förordnas.

13 §.

Konungen äger meddela de närmare bestämmelser, som erfordras för tillämpning av denna lag.

Denna lag träder i kraft dagen efter den, då lagen enligt därå meddelad uppgift utkommit från trycket i Svensk författningssamling, och gäller till och med den 30 juni 1944.

Förordnande enligt 1 § vare ej gällande längre än lagen äger giltighet.

Av lönekontrollnämnden jämlikt 2, 3 eller 5 § meddelat beslut skall ej gälla längre än förordnande som nyss sagts är gällande.

I 9 § meddelad föreskrift om tystnadsplikt och vad i lagen stadgas rörande överträdelse av samma föreskrift ävensom vad där stadgas i fråga om annat brott, som begåtts under tiden för de i lagen meddelade bestämmelsernas giltighet, skall äga tillämpning även efter det lagens bestämmelser i övrigt upphört att gälla.

Utdrag av protokollet, hållet i Kungl. Maj:ts lagråd den 27 maj 1943.

Närvarande:

justitieråden ALSÉN,
LIND,
regeringsrådet EKLUND,
justitierådet ERICSSON.

Enligt lagrådet den 14 maj 1943 tillhandakommet utdrag av protokoll över finansärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet den 21 april 1943, hade Kungl. Maj:t förordnat, att lagrådets utlåtande skulle för det i § 87 regeringsformen omförmälda ändamålet inhämtas över upprättat förslag till *lag angående begränsning av dyrtidstillägg å lön och pension*.

Förslaget, som finnes bilagt detta protokoll, hade inför lagrådet föredragits av t. f. chefen för rättsavdelningen i finansdepartementet hovrättsrådet Rolf Dahlgren.

Förslaget föranledde följande yttrande av lagrådet.

Genom förevarande lagstiftning avses att skapa möjlighet att, i den mån så finnes nödigt, få till stånd en maximering av den dyrtidskompensation som utgår till olika grupper arbetstagare och pensionstagare. I fråga om sättet för genomförande av en dylik maximering ha under förarbetena olika alternativ varit under övervägande. I det remitterade förslaget har valts vägen att införa ett s. k. kompensationsstopp, dock icke av generell utan av individuell karaktär. I de särskilda fall, då dyrtidstillägg till en grupp arbetstagare utgår enligt väsentligt förmånligare grunder än som i allmänhet tillämpas, skall sålunda det avsedda statliga organet kunna meddela förbud mot att dyrtidstillägget utan tillstånd höjes utöver det tillägg som utgick vid tiden för förbudets meddelande. Lagstiftningen har alltså i princip ansetts böra begränsas till att bereda möjlighet att motverka en automatiskt stigande dyrtidskompensation — någon allmän nedsättning av utgående dyrtidstillägg skall följaktligen ej äga rum — och förbud mot höjning skall kunna ifrågakomma endast då särskilt gynnsam kompensation föreligger. För visst angivet fall, nämligen då några arbetstagare i en grupp vägrat biträda en mellan arbetsgivaren och flertalet arbetstagare i gruppen träffad överenskommelse om frivillig begränsning av dyrtidstillägg, har lagstiftningen dock funnits böra möjliggöra längre gående ingrepp. I det åsyftade fallet skall sålunda det statliga organet kunna föreskriva att dyrtidstillägget skall utgå enligt de i överenskommelsen bestämda grunderna jämväl till dem som ej biträtt överenskommelsen.

Lagstiftningen ingår som ett led bland de olika åtgärder som i rådande krisläge anses böra vidtagas för att förhindra en prisutveckling av inflatorisk karaktär och sålunda upprätthålla ett fast penningvärde. Såsom sådana åtgärder ifrågakomma i första hand, å ena sidan att på sätt nu sker med stöd av prisregleringslagen direkt påverka prisbildningen, å andra sidan att angripa de för prisbildningen betydelsefullaste faktorerna, främst inkomststegring. En hållbar stabilisering måste eftersträvas och med alla till buds stående medel genomföras.

En lagstiftning av förevarande art, om ock begränsad på sätt som föreslås, är ur principiell synpunkt ägnad att väcka starka betänkligheter. Den ej endast beskär avtalsfriheten på ett område, där sådan städse ansetts vara av särskild betydelse. Genom att den medgiver ingrepp i redan bestående rättsförhållanden kommer den därjämte i strid med en av de viktigaste principerna på vilka vår rättsordning vilar. I synnerhet blir ingripandet betänkligt i sådana fall då arbetstagares avlöningsförmåner, rörligt tillägg inberäknat, äro tillförsäkrade denne på sådant sätt att utfästelsen därom icke kan ensidigt ryggas. Så synes förhållandet vara beträffande kommunalanställda i åtskilliga städer enligt för befattningshavarna gällande lönereglementen. För vissa av dessa befattningshavare, nämligen de som avses i § 36 regeringsformen, lärer det rörliga tillägget också utgöra sådan avlöningsförmån som får anses skyddad av grundlagsbudet.

Att i ett krisläge, då penningvärdet allvarligt hotas och rubbningar i det ekonomiska livet av svåröverskådlig art därav kunna bliva en följd, löntagare såväl som andra medborgargrupper emellertid äro skyldiga att underkasta sig särskilda uppoffringar för tillgodoseende av allmänt väl och i nödfall jämväl avstå från dem tillförsäkrade förmåner lärer näppeligen kunna dragas i tvivelsmål. Tvekan synes kunna råda endast därom med vilken styrka en sådan fara skall framträda för att rättfärdiga ett dylikt anspråk från det allmännas sida och vilka krav i varje särskilt läge rimligen kunna ställas på den enskilde.

Under förarbetena har från olika håll gjorts gällande, att förhållandena för närvarande icke vore sådana att en lagstiftning som den förevarande hade någon betydelse för det avsedda ändamålet eller någon uppgift att fylla. Något sådant nödläge som kunde berättiga till ett avsteg från den allmänt erkända principen att ej genom lagstiftning ingripa i bestående rättigheter, allra minst grundlagsskyddade sådana, föreläge ej heller. Lagstiftningen borde således bestämt avvisas.

Frågan huruvida den ekonomiska situationen är sådan att behov föreligger av en så ingripande lagstiftning som den nu föreslagna kan naturligen vara föremål för delade meningar. Ett allvarligt hot mot penningvärdet utgöra emellertid i nuvarande försörjningsläge, enligt allmänt rådande uppfattning, särskilt lönehöjningar som stå i bestämd relation till prisutvecklingen. Sådana kompensatoriska höjningar åstadkomma nämligen en växelverkan mellan olika led i prisbildningen, varigenom priserna drivas vidare mot en allt högre nivå. Om prisstegring inträder, föranleder den

genom kompensationsförfarandet en lönehöjning, vilken i sin tur utlöser en ytterligare prisstegring som föranleder ny lönehöjning o. s. v. Då såsom för närvarande varuförsörjningen undergått en väsentlig försämring, kan tydligen med en kompensatorisk lönestegring, allmänt sett, icke vinnas det syfte som därmed avses, d. v. s. ersättning för den stegrade levnads-kostnaden. Den endast föranleder en prisstegring som i princip är obe-gränsad. Dyrtidskompensationen kan med andra ord i längden ej gagna inkomsttagarna i gemen utan leder till en fortgående försämring av pen-ningvärdet. Vad nu sagts om kompensationsförfarandet gäller uppenbarli-gen endast om detta vinner allmän tillämpning. Självfallet kan en enstaka grupp genom kompensation bereda sig avsevärda förmåner utan att detta kan sägas medföra en direkt risk för penningvärdet. Men om en grupp blir i tillfälle att på detta sätt hålla sig skadeslös för prisstegringen i högre grad än andra, lär erfarenheten visa, att under inbördes konkurrens mellan olika inkomsttagargrupper allt gynnsammare kompensationsbestämmelser ef-ter hand framdrivas, medförande ökad fara för penningvärdet.

Såsom ett led i stabiliseringssträvandena genomfördes från och med den 1 november 1942 ett temporärt prisstopp, avsett att bilda utgångspunkt för den strängare prisreglering, vilken ansågs nödvändig som komplement till de upp-görelser rörande arbetslöner m. m. varom förhandlingar pågingo. De resul-tat som såvitt lönerna angick uppnåddes vid dessa förhandlingar betydde att den allmänna lönenivån skulle kvarstå oförändrad om levnadskostnadernas fortsatta uppgång under avtalsperioden kunde hållas inom en ram av 4—5 procent. Enligt föreliggande uppgifter ha levnadskostnaderna sedan dess va-rit praktiskt taget oförändrade och anledning lär föreligga till antagande att kostnaderna icke skola komma att stiga i sådan grad, att den i indexav-talet stadgade ökningen av dyrtidskompensationen skall inträda. (Se proposi-tionen till årets riksdag nr 242.)

Även om sålunda genom de vidtagna åtgärderna en stabilisering av priserna och lönenivån för de stora arbetstagargrupperna för tillfället kommit till stånd, lär därmed faran för penningvärdet icke vara undanröjd. Det gäl-ler jämväl, särskilt inför möjligheten av en ofrånkomlig prisstegring och en i övrigt ogynnsam utveckling på det ekonomiska området, att söka tillse att den uppnådda stabiliseringen vidmakthålles och att den ej äventyras bl. a. därige-nom att andra, låt vara mindre arbetstagargrupper uppnå väsentligt bättre dyrtidskompensation än som i allmänhet gäller. Att en lagstiftning i föreslagen riktning härutinnan kan komma att fylla en viktig uppgift lär vara tydligt. Erinras må i detta sammanhang, att enligt det remitterade förslaget lagen — liksom i allmänhet beredskapslagstiftningen — har erhållit karaktär av fullmaktslag. För att den skall träda i tillämpning kräves alltså att särskilt beslut därom fattas av statsmakterna. När det såsom nu är fallet gäller att bedöma om tillräckliga skäl föreligga att tillskapa en fullmaktslag av huvud-sakligen det innehåll som den föreslagna, torde avgörande vara att — oav-sett om den för närvarande behöver tillämpas — förhållandena snabbt kunna utveckla sig i sådan riktning att statsmakterna böra äga möjlighet att utan

onödig omgång ingripa med åtgärder av det slag som i lagen avses. På grund härav och med beaktande jämväl av vad i övrigt anförts anser lagrådet betänkligheterna mot lagstiftningen böra vika och följaktligen icke utgöra hinder för att denna, närmast i beredskapssyfte, nu kommer till stånd.

Om således en lagstiftning av förevarande art anses böra åvägabringas, är det uppenbarligen av vikt att lagen så utformas att å ena sidan ingripande ej må kunna ske i vidare mån än som är oundgängligen nödigt för vinnande av det med lagen avsedda syftet och att å andra sidan detta ingripande drabbar olika kategorier av arbetstagare så likformigt som möjligt.

Innan lagrådet går närmare in härpå, skall det faktiska läget på arbetsmarknaden i kompensationshänseende något beröras.

Uppenbarligen möta stora svårigheter, då det gäller att med varandra jämföra de kompensationsystem som förekomma på de olika områdena av arbetsmarknaden och att söka utröna de utgående dyrtidskompensationernas inbördes värden. Hänsyn måste härvid naturligen tagas till de indexlagen vid vilka grundlönerna fixerats. Vid själva beräkningen kunna olika metoder ifrågakomma. Så t. ex. kan kompensationen, belöpande å levnadskostnadsstegringen efter index 178 i 1914 års serie, sättas i relation till den lön (inklusive tillägg) som faktiskt utgick vid index 178 eller till den lön, vartill kompensationsystemet utan s. k. eftersläpning vid detta indextal skulle berättiga, eller kan hänsyn ock tagas till att indexavtalens bas rätteligen avser 1938 års genomsnittslöner. Ingen av metoderna kan dock — med hänsyn till bl. a. de förmåner som i olika former beretts de anställda och som äro av natur att innebära dyrtidskompensation — antagas leda till fullt rättvisande resultat.

Den kompensation, som för närvarande utgår till huvuddelen av de statsanställda, nominellt 31 %, motsvarar enligt remissprotokollet mycket nära kompensationen enligt det senaste indexavtalet, 20.7 %. Enligt för lagrådet tillgänglig utredning svara nämnda 31 % för de statsanställda mot — beroende på den metod som kommit till användning vid beräkningen — 20.2, 18.5 och 19.6 %.

En jämförelse, utförd efter enahanda grunder, mellan å ena sidan indexavtalet och å andra sidan den grupp kommunalanställda, som under förarbetena ägnats särskilt uppmärksamhet, nämligen Stockholms stads tjänstemän, giver vid handen, att jämförelsetalen å dyrtidskompensationen för de befattningshavare, som anslutit sig till 1942 års överenskommelse och för vilka kompensationen nominellt då utgick med 45 %, enligt de tre olika metoderna bliva 21.8, 22.2 och 23.8 %, under det att jämförelsetalen för de befattningshavare, som vägrat godkänna överenskommelsen och för vilka kompensationen nominellt utgick med 59 %, bliva 33.6, 34 och 36.4 %.

Beträffande förhållandena i övriga av de utav de sakkunniga särskilt omförmälda städerna giver, enligt vad lagrådet inhämtat, verkställd undersökning vid handen att — efter den metod som för Stockholm givit procenttalet 22.2 — kompensationen för närvarande jämlikt gällande lönereglementen eller

träffade överenskommelser varierar, med undantag för enstaka fall, mellan omkring 18 och 27 %.

Av den förebragta utredningen torde framgå att, ehuru ersättning för levnadskostnadsstegringen utgår efter växlande system, dessa dock i fråga om de stora arbetstagargrupperna medföra kompensationer som ej väsentligt skilja sig från varandra. För kommunalanställda i vissa städer skulle på grund av gällande, från städernas sida ouppsägbara lönereglementen kompensationer komma att utgå efter obegränsade eller tämligen högt begränsade indextal. Enligt på sina håll träffade frivilliga överenskommelser har emellertid kompensationen ej sällan begränsats till nära överensstämmelse med vad i allmänhet utgår. I ett par av dessa städer uppbära ett mindre antal befattningshavare, som ej biträtt sådan överenskommelse, dyrtidstillägg enligt lönereglementets innehåll.

Med hänsyn till det sålunda föreliggande faktiska läget på löne marknaden lär lagen få sin största betydelse däri, att det statliga organet skall kunna följa löneutvecklingen samt särskilt vaka över att icke enstaka arbetstagargrupper genom krav på ökad kompensation föranleda, att kompensationen överlag kan komma att drivas i höjden och stabiliseringssträvandena därigenom försvåras. Endast i mera trängande fall torde lagen komma att behöva anlitas. Såsom förutsättning för ingripande uppställs också i huvudstadgandet, 2 §, att dyrtidstillägg utgår efter väsentligt förmånligare grunder än de i allmänhet gällande. Endast för det fall att en i förhållande till den allmänna lönenivån väsentlig höjning i dyrtidskompensationen ifrågakommer skall sålunda ingripande kunna ske. Visst utrymme lämnas följaktligen alltjämt åt avtalsfriheten och möjlighet hålles öppen för viss höjning av dyrtidstillägget. Genom sådan läggning åt lagstiftningen har denna enligt lagrådets mening erhållit den nödiga begränsningen, och lagens verkningar lära därigenom helt visst komma att mildras.

I överensstämmelse med lagens grundtanke lär det vara avsett att — då överenskommelse träffats om begränsning av ett enligt lönereglemente eljest utgående dyrtidstillägg och reglementet på grund av överenskommelsens uppsägning skulle komma att träda i tillämpning — förbud mot höjning av det enligt *överenskommelsen* utgående dyrtidstillägget skall kunna meddelas, såvida tillägget enligt reglementet ligger väsentligt över normalnivån. Detsamma avses skola äga motsvarande tillämpning, där efter uppsägning eller eljest avtal träffats om sådant högre dyrtidstillägg. Skall det med lagen avsedda syftet nås, lär möjlighet till ingripande i nu avsedd omfattning vara erforderlig. Då vad sålunda åsyftats icke klart framgår av lagtexten, synes stadgandet böra förtydligas i angiven riktning.

Lagstiftningen är så utformad att den omfattar samtliga arbetstagargrupper. Någon viss för alla gällande »normalnivå», över vilken kompensationen icke må utgå, har emellertid av helt naturliga skäl icke stått att finna. Till utgångspunkt för ingripande skall i stället tagas det vid tiden för ingripandet utgående dyrtidstillägget. Väl kan lagstiftningen därigenom komma att i viss

mån drabba skilda grupper olikformigt, men begränsningen som innebär att minskning i utgående dyrtidstillägg ej skall ske är önskvärd ur billighetssynpunkt och påkallas för övrigt i viss mån redan av svårigheten att fastställa dyrtidskompensationernas inbördes värden.

Ett längre gående ingripande har, såsom förut berörts, funnits erforderligt för det fall att vissa arbetstagare inom en grupp ej biträtt en av flertalet godkänd överenskommelse om nedsättning av eljest utgående dyrtidstillägg (3 §). Detta ingripande, som får anses vara grundat å hänsyn till en naturlig fordran på likställighet inom gruppen, synes berättigat ur de synpunkter som ligga till grund för förslaget. Dels och framförallt vore det mindre väl förenligt med allmänna lagstiftningsgrunder om vid ett ingripande kompensationsstoppet skulle för arbetstagare i en och samma grupp bestämmas till olika kompensationsgrader, dels föreligga ej här de svårigheter som möta vid jämförelse mellan olika kompensations-systems inbördes värden, dels lärer någon obillighet icke vara att befara i betraktande av att överenskommelser varom här är fråga, såsom erfarenheten visat, biträts av det alldeles övervägande flertalet.

Med dyrtidstillägg å lön har i förslaget likställts sådant tillägg å pension. Även om ett ingripande i avseende härå icke är av samma behov påkallat som beträffande lön samt särskilda billighetsgrunder kräva beaktande vid ingripandet, har lagrådet ansett sig icke böra ställa sig avvisande till förslaget i denna del.

Under återopande av vad sålunda anförts och då det lärer få förutsättas att lagstiftningen kommer att tillämpas med största varsamhet, särskilt då fråga uppkommer om ingripande i bestående rättigheter, finner sig lagrådet — under erinran om den förordade jämkningen av 2 § — icke böra avstyrka att lagstiftningen genomföres.

Mot de särskilda, ej förut berörda bestämmelserna i förslaget, vilka i huvudsak avfattats i nära överensstämmelse med motsvarande stadganden i prisregleringslagen, har lagrådet icke någon erinran att framställa.

Ur protokollet:

G. Lindencrona.

*Utdrag av protokollet över finansärenden, hållet inför Hans Maj:t
Konungen i statsrådet å Stockholms slott den 28 maj
1943.*

N ä r v a r a n d e:

Statsministern HANSSON, ministern för utrikes ärendena GÜNTHER, statsråden PEHRSSON-BRAMSTORP, WIGFORSS, MÖLLER, SKÖLD, BERGQUIST, BAGGE, DOMÖ, ROSANDER, GJÖRES, EWERLÖF.

Efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter anmäler chefen för finansdepartementet, statsrådet Wigforss, lagrådets den 27 maj 1943 avgivna utlåtande över det den 21 april 1943 till lagrådet remitterade förslaget till *lag angående begränsning av dyrtidstillägg å lön och pension*.

Föredraganden anför följande.

Lagrådet har i sitt utlåtande bland annat — efter att hava erinrat om att under förarbetena till lagen från olika håll gjorts gällande, att förhållandena för närvarande icke vore sådana att en lagstiftning som den förevarande hade någon uppgift att fylla — gjort vissa uttalanden rörande det faktiska läget på arbetsmarknaden i kompensationshänseende. Lagrådet har därvid, med stöd av för lagrådet tillgänglig utredning, lämnat vissa sifferuppgifter rörande den inbördes relationen mellan de i vissa städer utgående dyrtidstilläggen. I anledning av dessa uttalanden vill jag understryka att, såsom även lagrådet yttrat, beräkningen av kompensationsgraden kan ske efter olika metoder. Det torde få ankomma på den förslagna lönekontrollnämnden att, efter inhämtande av alla erforderliga detaljuppgifter och med stöd av tillgänglig expertis, pröva huruvida den till befattningshavarna i de ifrågakomna städerna utgående dyrtidskompensationen kan anses utgå efter väsentligt förmånligare grunder än de som i allmänhet gälla. Jag vill vidare framhålla att, även om i viss stad dyrtidstillägget på grund av frivillig överenskommelse mellan staden och dess befattningshavare för närvarande utgår efter grunder, som *icke* kunna anses väsentligt förmånligare än de i allmänhet gällande, lagstiftningen likväl icke obehövligen för den stadens vidkommande. En överenskommelse av ifrågavarande slag kan i allmänhet uppsägas med relativt kort uppsägningstid, varigenom lönerglementets bestämmelser, som förutsättas innebära kompensation efter väsentligt förmånligare grunder, skulle bringas i tillämpning. I ett dylikt fall bör kompensationsspärr kunna föreskrivas redan då uppsägningen skett och kompensationen sålunda kunna låsas, icke vid reglementets alltför höga nivå utan vid den nivå, som gäller enligt överenskommelsen. För att dyrtidstillägget skall kunna låsas vid den lägre nivån bör emellertid, i överensstämmelse med förslagets grundtanke, för-

budet meddelas innan dyrtidstillägget ännu börjat utgå efter den högre nivå, till vilken reglementet berättigar. Förslaget bygger ju nämligen i princip på den tanken, att redan utgående dyrtidstillägg skola lämnas orubbade.

Vad i det föregående sagts om dyrtidstillägg, vartill viss grupp av arbetstagare enligt lönereglemente är berättigad, bör äga motsvarande tillämpning beträffande dyrtidstillägg, som eljest skall utgå enligt ett ännu icke ikraftträtt avtal.

Lagrådet har anmärkt att av det remitterade förslaget icke klart framginge, att ingripande skulle kunna ske i sådana fall som de nyss åsyftade. Lagtexten torde därför böra förtydligas i så måtto, att såsom förutsättning för meddelande av förbud enligt 2 § anges, att för viss grupp av arbetstagare eller pensionstagare dyrtidstillägg å lön eller pension utgår eller enligt reglemente eller eljest *skall utgå* efter väsentligt förmånligare grunder än de, som i allmänhet gälla för arbetstagare inom riket.

I anslutning till nyssberörda ändring torde det i 3 och 7 §§ använda uttrycket »pensionär» böra utbytas mot ordet »pensionstagare».

Kostnaderna för den föreslagna lönekontrollnämnden torde bli relativt obetydliga. Med hänsyn härtill synes det icke nödvändigt att nu äska särskilt anslag för nämnden utan torde kostnaderna tills vidare få bestridas från det under sjunde huvudtiteln uppförda anslaget till kommittéer och utredningar genom sakkunniga.

Enligt 1 § i förslaget äger Kungl. Maj:t under tid, då riksdagen är samlad, endast med riksdagens samtycke meddela i paragrafen avsett förordnande. Riksdagens samtycke till sådant förordnande torde böra inhämtas samtidigt med att lagförslaget förelägges riksdagen.

Under åberopande av det anförda hemställer jag

dels att förslaget till lag angående begränsning av dyrtidstillägg å lön och pension, jämkat i enlighet med vad i det föregående anförts, måtte jämlikt § 87 regeringsformen genom proposition föreläggas riksdagen till antagande,

dels ock att Kungl. Maj:t måtte föreslå riksdagen att samtycka till att Kungl. Maj:t efter utfärdande av lag i ämnet meddelar sådant förordnande, som avses i 1 §, att gälla tills vidare.

Med bifall till denna av statsrådet övriga ledamöter biträdda hemställan förordnar Hans Maj:t Konungen, att till riksdagen skall avlätas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

Lars Gabrielson.

P. M.

**med förslag till lag om begränsning av dyrtidstillägg å lön
och pension**

utarbetad av

inom finansdepartementet tillkallade sakkunniga.

I.

Inledning. De sakkunnigas uppdrag.

Genom beslut den 25 september 1942 uppdrog Kungl. Maj:t åt direktören G. Söderlund att biträda vid ledningen av överläggningar och utredningar angående den ekonomiska politikens utformning i syfte att motverka en skadlig prisstegring. Söderlund ingav senare till chefen för finansdepartementet en promemoria med riktlinjer för den ekonomiska politiken. I konselj den 13 november 1942 bemyndigade Kungl. Maj:t Söderlund att lägga de i promemorian angivna riktlinjerna till grund för fullföljandet av det honom meddelade uppdraget.

I promemorian framhålls, att bland de åtgärder, som skulle ingå såsom led i ett allmänt ekonomiskt program, de som toge sikte på att *motverka inkomststegringar* i dåvarande läge borde sättas i främsta rummet. Av största betydelse vore härvid förhandlingarna om nytt indexavtal mellan landsorganisationen och svenska arbetsgivareföreningen (slutförda efter promemorians avfattande) samt de regleringar av dyrtidskompensationen, som anslöte sig därtill, d. v. s. lönesättningen på praktiskt taget hela den privata arbetsmarknaden, inklusive tjänstemännen. Det vore nödvändigt att där eftersträva en sådan lösning, att en hållbar stabilisering vunnes. Vidtoges motsvarande stabiliseringsåtgärder på andra ifrågakommande områden, borde någon kompensation utöver den dåvarande, till indextalet 237 (i 1914 års serie) hänförliga icke behöva ifrågakomma. På så sätt erhöles man praktiskt taget ett lönestopp, liksom man genom andra åtgärder finge söka uppnå ett prisstopp. Den antydda lösningen av frågan om dyrtidskompensation för vissa delar av det privata näringslivet måste — anföres vidare i promemorian — finna sin motsvarighet även för andra delar av näringslivet samt för statens och kommunernas befattningshavare. Formella hinder i form av utfästelser om exempelvis full kompensation borde undanröjas.

I nämnda konselj, den 13 november 1942, erhöles vidare chefen för finansdepartementet bemyndigande att tillkalla högst tre sakkunniga för att inom departementet verkställa utredning beträffande möjligheterna att genomföra enhetlighet i fråga om den kompensation, som på arbetsmarknaden utgår

för levnadskostnadsstegringen. Vid begäran av bemyndigandet anförde departementschefen bland annat följande.

»Under krigsåren har med stöd av prisregleringslagen prissättningen på ett stort antal viktiga varor och vissa tjänster påverkats, varjämte prisutvecklingen varit föremål för övervakning genom priskontrollnämnden och dess organ. Någon motsvarighet till denna kontroll har däremot hittills icke förefunnits på arbetsmarknaden, huvudsakligen emedan det syntes angeläget att undvika statliga ingripanden i förhandlingarna mellan arbetsgivare- och arbetarparterna samt på grund av att de kollektiva avtalsförhandlingarna öppnat möjligheter att följa och påverka löneutvecklingen på de viktigaste avsnitten av arbetsmarknaden.

Erfarenheten har emellertid visat, att det trots de kollektiva regleringarna uppstått betydande ojämnheter i det sätt, på vilket olika grupper av arbetstagare erhållit kompensation för stegringen av levnadskostnaderna. Detta gäller beträffande arbetare och övriga anställda, som stå utanför de kollektiva regleringarna på arbetsmarknaden, men även för enstaka löntagare eller grupper av löntagare, vilkas arbetsförhållanden äro underkastade dylika regleringar. För statens tjänstemän ha visserligen i huvudsak gällt samma villkor beträffande dyrtidskompensationen som inom huvudparten av de kollektivavtalsreglerade områdena. Däremot ha vissa kommunalanställda beretts åtskilligt högre kompensation.

Nu antydda ojämnheter ha tidigare icke spelat någon mera väsentlig roll för den allmänna löneutvecklingen. De träda emellertid i förgrunden i nuvarande situation, då vid förhandlingar om nytt indexavtal på de stora löntagargrupperna ställes kravet, att de skola avstå från lönestegringar av kompensationsnatur. Det måste nämligen verka störande på dessa förhandlingar och utgöra en betänkelig brist i intresseavvägningen, om andra, låt vara smärre grupper lyckas undandraga sig motsvarande förpliktelser och tilltvinga sig en gynnad särställning. Särskilt iögonenfallande blir detta förhållande, om de gynnade grupperna befinna sig i allmän tjänst.

Möjligheterna att genom statligt ingripande få till stånd en utjämning i berörda avseende böra övervägas. De åtgärder, som kunna komma i fråga, synas närmast vara maximering av sådana lönetillägg, som äro avsedda att bereda ersättning för stegrade levnadskostnader, legala hinder mot utbetalning av dylika tillägg annat än i särskild ordning, som medgiver en spärrning av desamma, samt en sådan form för beskattning, att merinkomster beroende av dylika tillägg kunna beläggas med särskilt höga skatter.

Det synes erforderligt att göra berörda problem till föremål för utredning genom särskilda sakkunniga inom finansdepartementet. Härvid bör i första hand rättsläget undersökas. Därefter böra de olika föreliggande möjligheterna till ingripande i angivet syfte undersökas. Utredningen bör bedrivas så skyndsamt att de förslag, till vilka densamma kan giva anledning, åtminstone i vad avser anställda i allmän tjänst kunna framläggas för 1943 års riksdag.»

Med stöd av bemyndigandet tillkallade departementschefen den 12 december 1942 tre sakkunniga för att verkställa utredningen.

II.

**I vilken utsträckning utgår för närvarande på arbetsmarknaden
kompensation för ökade levnadskostnader?**

Vid behandlingen av den uppgift, som förelagts de sakkunniga, torde det till en början vara av intresse att beröra frågan i vilken utsträckning kompensation för ökade levnadskostnader för närvarande utgår på arbetsmarknaden. Det kan emellertid av naturliga skäl icke komma i fråga att här lämna en detaljerad kartläggning av de rådande förhållandena. Avsikten är endast att giva en någorlunda fyllig bild av läget. De uppgifter, som ligga till grund för följande redogörelse, ha till största delen tillhandahållits de sakkunniga av svenska arbetsgivareföreningen, landsorganisationen och svenska stadsförbundet. Den korta tid, som stått de sakkunniga till buds, har icke medgivit verifiering av uppgifter, som erhållits i andra hand.

1. Statsanställda.**a. Tjänstemän.**

För huvuddelen statstjänstemän regleras avlöningsförhållandena av civila avlöningsreglementet den 4 januari 1939 samt civila icke-ordinariereglementet den 15 juni 1939. I fråga om dyrtidskompensation bygga dessa reglementen på den principen, att tjänstemännen erhålla ett rörligt tillägg, som är avsett att, med vissa modifikationer, till $\frac{3}{4}$ kompensera levnadskostnadsstegringen.

Det rörliga tillägget utgår då det s. k. levnadskostnadstalet (1935 = 100) utvisar ökning i förhållande till 1935 års genomsnittliga levnadskostnadsnivå med 4 enheter eller mera och utgör 3 % å avlöningen för varje mångfald av 4 enheter, vartill ökningen uppgår. Där levnadskostnadstalet, efter att ha uppnått sådan ökning, åter nedgår, skall dock rörligt tillägg åtnjutas efter oförändrat procenttal, så länge talet överstiger närmast lägre hela mångfald av fyra. Det rörliga tillägget utgår dock högst med 15 %, vilket enligt nämnda regler inträffar vid levnadskostnadstalet 120, och beräknas ej å belopp, varmed avlöningen överstiger 900 kronor per månad.

Den 1 januari 1940 uppgick levnadskostnadstalet till 114, varför rörligt tillägg utgick med 9 %. Den 1 april 1940 steg talet till 119 och därmed det rörliga tillägget med ytterligare 3 %. Det rörliga tillägget utgjorde sålunda då 12 %. Redan den 1 juli 1940 nådde levnadskostnadstalet 124 och hade därmed passerat det kritiska talet 120, som gav maximalt rörligt tillägg om 15 %. För levnadskostnadsstegring över nämnda tal skulle som nämnts ingen kompensation utgå.

I detta läge, som förvärrades genom fortsatt levnadskostnadsstegring till 126 den 1 oktober 1940 och till 130 den 1 januari 1941, utfärdades den 17

januari 1941 en kungörelse angående kristillägg åt vissa befattningshavare i statens tjänst m. fl. under år 1941. I denna kungörelse föreskrevs, att kristillägg skulle utgå till huvuddelen statsanställda under förutsättning, att levnadskostnadstalet icke nedginge till eller under 120. Kristillägget skulle under första halvåret 1941 utgöra 4 % å i regel det belopp, varå rörligt tillägg utginge. Efter den 1 juli 1941 skulle kristillägg alltjämt utgå med 4 %, därest levnadskostnadstalet icke uppginge till eller överstege 136, och med 8 % från och med det kvartalsskifte, då nämnda tal uppnåddes eller överskredes.

Utvecklingen under år 1941 blev den, att levnadskostnadstalet redan den 1 april nådde 140, vilket tal blev oförändrat den 1 juli. Kristillägget utgick följaktligen från den 1 juli med 8 %, och hela dyrtidstillägget för här ifrågakvarande statstjänstemän uppgick sålunda vid denna tidpunkt till 23 %. Levnadskostnadstalet den 1 oktober 1941 blev 141, varför oförändrat tillägg utgick.

Den 1 januari 1942 nådde levnadskostnadstalet 145. Genom kungörelse den 16 januari 1942 angående kristillägg under första kvartalet 1942 bestämdes med hänsyn härtill, att kristillägget skulle utgå med 12 %. Ökningen av kristillägget med 4 % avsåg att med 50 % kompensera levnadskostnadsstegringen mellan talen 136 och 144.

Den 1 april 1942 nådde levnadskostnadstalet 151. I kungörelse den 25 april 1942 föreskrevs, att kristillägg skulle utgå med 14 %. Sedan levnadskostnadstalet den 1 juli 1942 stigit till 152 höjdes kristillägget jämlikt kungörelsen den 18 juli 1942 till 16 %. Levnadskostnadstalet den 1 oktober 1942, som uppgick till 153, föranledde icke någon höjning av tillägget. Den 1 januari 1943 var talet oförändrat 153.

För närvarande utgår följaktligen till huvuddelen statstjänstemän 15 % rörligt tillägg och 16 % kristillägg eller dyrtidstillägg med tillhoppa 31 %. Anmärkas kan, att rörligt tillägg icke räknas å belopp, varmed avlöningen överskjuter 900 kronor i månaden.

Den kompensation, som sålunda utgår till huvuddelen statstjänstemän, motsvarar i stort sett vad som utgår till arbetare enligt de s. k. indexavtalen (jfr nedan sid. 14 ff.)

b. Arbetare.

Läget inom olika grenar av statens verksamhet framgår av följande uppgifter.

Försvarsverkens arbetare. Den 5 juni 1939 ingingos för tiden till den 30 juni 1942 kollektivavtal mellan försvarsväsendets centrala förvaltningsmyndigheter och försvarsverkens civila personals förbund. Dessa avtal innehöll följande bestämmelse om rörligt tillägg:

Därest det levnadskostnadstal, efter vilket rörligt tillägg till befattningshavare i statens tjänst beräknas och som utgår från att 1935 års genomsnittliga levnadskostnadsnivå betecknas med 100, under avtalstiden ändras med fyra enheter eller mera över eller under talet 108, utgår ett *rörligt tillägg*, resp. *avdrag* med 3 proc. å avlöningen för varje hel mångfald av fyra, vartill ökningen resp. minskningen uppgår.

Enligt denna bestämmelse utgick den 30 juni 1942, då avtalen efter uppsägning utlöpte, med vissa undantag rörligt tillägg med 30 %. Detta tillägg sänktes av arbetsgivareparten efter avtalens utlöpande till 27 %. Enligt nytt avtal, som träffats den 15 december 1942, skola i huvudsak följande bestämmelser om dyrtidskompensation tillämpas:

1) Beträffande samtliga avtal utom marketenteriaavtalet skall rörligt tillägg utgå med tillämpning av den procentsats, som angives i mellan svenska arbetsgivareföreningen och landsorganisationen vid varje tidpunkt gällande s. k. ramavtal.

Därjämte fastställs ett fast kristillägg att utgå under avtalstiden med 4,3 % för samtliga avtal utom marketenteriaavtalet.

Tilläggen skola beräknas å utgående löner, dock ej å övertids- och skifttillägg.

2) Beträffande samtliga avtal utom marketenteriaavtalet och avtalet för den civila handräkningspersonalen samt avtalen för matinrättningarna ävensom intendenturdepartementets intendenturverkstäder, förråd och bagerier, skall för tiden fr. o. m. den 1 juli t. o. m. den 31 december 1942 utgå ett särskilt tillägg med 2 %, beräknat på utgående löner, dock ej å övertids- och skifttillägg.

3) Beträffande marketenteriaavtalet skall rörligt tillägg utgå med tillämpning av den procentsats, som angives i mellan svenska arbetsgivareföreningen och landsorganisationen vid varje tidpunkt gällande s. k. ramavtal, varvid emellertid 16 % skall anses motsvara ramavtalets 20,7 %.

Tillägget skall räknas å utgående löner, dock ej å övertids- och skifttillägg.

Statens vattenfallsverk. Enligt uppgift från vattenfallsstyrelsen regleras indextilläggen helt efter indexavtalen mellan svenska arbetsgivareföreningen och landsorganisationen.

Telegrafverket. De viktigaste arbetargrupper, för vilka kollektivavtal finnas inom detta verks område (slutna med svenska telegraf- och telefonmanaförbundet och gällande till den 1 juli 1943), äro arbetarna vid verkstaden i Nynäshamn och de s. k. linjearbetarna. Avtalen för båda dessa grupper äro anslutna till indexavtalen. Vissa avvikelser föreligga dock från indexavtalens kompensationsregler. I avtalet för verkstaden i Nynäshamn utgår sålunda förutom tillägg enligt indexavtalens bestämmelser ett tillägg av 1,28 % ($3 \times 0,42\%$), avseende levnadskostnadsstegring före den 1 januari 1940. Linjearbetarna ha för levnadskostnadsstegring före den 1 januari 1941 erhållit ett tillägg av 12 %. Efter denna tidpunkt har man följt indexavtalen, varför deras sammanlagda tillägg nu utgöra 26,4 %.

Domänverket tillämpar beträffande skogsarbeten följande regler:

Kristilläggen omfatta en fast och rörlig del. Den fasta delen utgör

för timmer 13,7 %

för massaved 18,7 %

för bränn- och kolved c:a 33,3 %

för tidlön 18,3 %.

Det rörliga tillägget bestämmes enligt indexavtalen och utgör sålunda för närvarande 20,7 %.

Samtliga tillägg beräknas på ackordsförtjänster, baserade på priser enligt en år 1939 träffad uppgörelse.

Statens skogsindustrier. AB Statens skogsindustrier har övertagit den industriella verksamhet, som tidigare bedrivits av domänverket. Bolaget har

uppgivit, att inom dess verksamhetsområde indexavtalen tillämpas med en viss mindre avvikelse.

Statens järnvägar. För verkstads- och förrådsarbetare gäller t. o. m. den 30 juni 1943 ett den 16 juli 1942 ingånget kollektivavtal mellan järnvägsstyrelsen och svenska järnvägsmannaförbundet.

I detta avtal återfinnes följande bestämmelse om rörligt tillägg:

Till samtliga arbetare utgår fr. o. m. den 1 juli 1939 (index 108/1935) rörligt tillägg om 3 öre per timme å de vid 1939 års kollektivavtals ikraftträdande gällande minimi- och individuella timlöner. Detta ökas till 6 öre vid index 112, 9 öre vid index 116, 12 öre vid index 120, 16 öre vid index 128, 20 öre vid index 136 (fr. o. m. 7/7 1941), 24 öre vid index 144 och 26 öre vid index 148. Fortsatt påbyggnad skall ske enligt oförändrade grunder, dock endast i anslutning till förhöjning av kristillägget till tjänstemännen.

Tillägget är alltså maximerat såtillvida, att arbetarna icke erhålla kompensation till högre indextal än statstjänstemännen.

I gällande kollektivavtal mellan nyssnämnda parter rörande statens järnvägars biltrafikkörelse stadgas om rörligt tillägg följande:

Till samtliga arbetare utgår rörligt tillägg på de löner, som angivas i § 16 enligt grunder, gällande för ordinarie personal vid statens järnvägar.

Protokollsuttalande. Därest statsmakterna besluta sådan ändring av grunderna för rörligt tillägg, att högre levnadskostnadstal än 120 skall påverka ifrågavarande tillägg, upptagas förhandlingar mellan parterna rörande det rörliga tilläggets storlek.

Enligt uppgift från järnvägsstyrelsens biltrafikbyrå har tillägg även i fortsättningen utgått efter samma grunder som för statstjänstemännen.

Beträffande ban- och byggnadsarbetare gäller till den 31 december 1943 ett kollektivavtal mellan järnvägsstyrelsen samt svenska väg- och vattenbyggnadsarbetareförbundet. Detta avtal innehåller b träffande dyrtidstillägg följande bestämmelse:

Därest under avtalstiden levnadskostnadstalet (se Kungl. Maj:ts avlöningsreglemente av den 4 januari 1939, § 29) utvisar viss ökning, utgår tillägg till ovanstående timlöner enligt följande:

Levnadskost- nadstal	Tillägg per timme
112—115	3 öre
116—119	6 »
120—127	9 »
128—135	13 »
136—143	18 »
144—147	23 »
148—151	26 »
152—159	28 »
160—167	33 »
o. s. v.	

dock med de ändringar, som av statsmakterna kunna bli fastställda.

Detta avtal bör enligt uppgift tolkas så, att om statstjänstemännen icke erhålla ytterligare kristillägg, arbetarna ej heller erhålla ytterligare dyrtidstillägg utöver det som nu utgår.

2. Kommunalanställda.

a. Landstingens befattningshavare.

Dessa befattningshavare — vilka i allmänhet icke enligt tjänstereglementen äro berättigade till dyrtidstillägg — åtnjuta enligt vad svenska landstingsförbundet meddelar, som regel dyrtidstillägg enligt av förbundet rekommenderade regler. Dessa tillägg äro, med hänsyn bland annat därtill, att utgångspunkten för regleringen icke är densamma som enligt indexavtalen samt att landstingens befattningshavare jämväl åtnjuta vissa naturaförmåner, lägre än enligt nämnda avtal. Tilläggen utgöra för närvarande 19·6 % eller 10·9 %, beroende på omfattningen av befattningshavarens naturaförmåner, och räknas i regel på den utgående kontanta lönen. Högre tillägg utgå blott för befattningshavare hos landstingen i Kristianstads län, Värmlands län och Blekinge län. I intet fall torde landstingens befattningshavare för framtiden vara tillförsäkrade ökad kompensation utöver vad de statliga reglerna kunna medföra.

b. Städernas tjänstemän.

Då städerna under världskriget 1914—1918 efter statligt mönster införde lönesystem med rörliga tillägg, anknöto dessa system ofta men icke alltid till något av de statliga dyrtidstilläggssystemen. Med levnadskostnadernas stabilisering började en period, under vilken ungefär hälften av alla städer övergingo till fasta löner. Under åren 1938—1940, då levnadskostnaderna åter började stiga, infördes system med rörliga tillägg även i sistnämnda städer. Från denna tid har man därför att räkna med rörliga lönetillägg i samtliga städer enligt varierande system, sådana som med eller utan påbyggnader härstamma från tiden närmast efter världskriget 1914—1918, sådana som avlöst dylika tidigare system och sådana som införts efter en mellanperiod av fasta löner. Frånsett de med tiden allt talrikare fall, då städerna — i anslutning till löne-regleringar eller eljest — direkt anknutit till statens system med rörliga tillägg eller till indexavtalen, variera de tillämpade systemen från stad till stad. Sålunda ha bland annat olika levnadskostnadstal valts som bas för tilläggen, kompensationsgraden och graden av eftersläpning variera, varjämte olika regler gälla om tilläggets maximering till visst högsta lönebelopp respektive till visst levnadskostnadstal.

I det övervägande antalet städer ha utfästelserna om dyrtidskompensation begränsats att gälla för viss tid eller åtminstone intill visst levnadskostnadstal. I dessa fall ha städerna, om kompensationsgraden varit onormalt hög — till och med mer än full kompensation har förekommit — oftast vid fortsatta indexstegringar kunnat rätta till missförhållandet genom att uppställa en ny regel respektive uttunna den fortsatta kompensationen. I allmänhet har härvid eftersträfvats att i stort sett anpassa kompensationsgraden efter de statliga bestämmelserna eller indexavtalen. Tydligt är emellertid att olika uppfattningar kunna göras gällande om vad som är lämplig kompensationsgrad och hur kompensationen i det särskilda fallet skall beräknas. Så har även varit fallet

särskilt i de städer, som tidigare haft fasta löner. Olika meningar ha där gjort sig gällande t. ex. rörande det indextal de fasta lönerna skola anses motsvara.

I andra fall är stadens utfästelse om dyrtidskompensation icke begränsad till tid eller indextal eller begränsad till ett tämligen högt indextal. I det följande skola några sådana fall närmare beröras.

Framställningen avser, som inledningsvis framhållits, icke att giva någon detaljerad redogörelse för alla de omständigheter, till vilka hänsyn måste tagas vid ett bedömande av föreliggande beslut och överenskommelser. Bland viktigare förhållanden, som icke alls eller endast undantagsvis berörts, kunna nämnas följande: tjänstemännens anställningsform och allmänna skyldighet att vidkännas förändringar i anställningsvillkoren, befattningshavare på gammal stat eller särskilda befattningshavaregrupper, begränsningar av tilläggen till vissa lönedelar samt slutligen tilläggens »eftersläpning».

Då uppgifter lämnas om kompensationsgraden måste hänsyn tagas till att den växlar efter det indexläge, varå beräkningen sker. Uppgifterna om kompensationsgraden i olika städer äro därför icke utan vidare jämförbara.

Eskilstuna. Enligt allmänna bestämmelser för stadens befattningshavare utgår dyrtidstillägg med 0·8 % för varje enhet, varmed indextalet överstiger 125 (1914 års serie), därvid procenttalet avrundas till närmaste hela tal. Om indextalet understiger 125 eller överstiger 225 skall frågan om dyrtidstillägg upptagas till förnyad behandling. Systemet innebär full kompensation ($0·8 \times 125 = 100$ %).

Under 1941 gällde en överenskommelse mellan staden och befattningshaverna, enligt vilken dyrtidstillägg skulle utgå som förut till och med index 200 men vid index över 200 till och med 225 med 0·8 % för varje grupp av 2 enheter över 200 (= halv kompensation för indexstegring över 200).

Från och med år 1942 utgår tillägget åter enligt de allmänna bestämmelserna med hänsyn till bland annat att polisföreningen vid förhandlingar om prolongering av överenskommelsen förklarar sig icke godkänna någon ytterligare begränsning av dyrtidstillägget. Tillägget utgår alltså för närvarande med 80 % oberoende av vidare stegring av index.

Halmstad. Enligt löneplan år 1938 utgår rörligt tillägg vid index 158 med 15 % och ökas (respektive minskas) med 1 % för varje stegring (respektive sänkning) av index med 2 enheter. Systemet innebär i förhållande till lönerna vid index 158 kompensation med 68·7 % ($0·5 \times \frac{158 \times 100}{115} = 68·69$ %).

Genom överenskommelse 1941 maximerades tillägget till 39 %, d. v. s. det tillägg som utgick vid index 206. Vid fortsatt indexstegring skulle ytterligare 4 % utgå för varje höjning av index med 10 enheter.

Karlstad. I stadens tjänsterelemente stadgas rörligt tillägg med 1 % för varannan enhet, varmed index överstiger 100 (i 1914 års serie). Systemet innebär 50 % kompensation.

Efter förhandlingar begränsades tillägget under tiden 1 april 1941—31 december 1941 till 58 % (= tillägget vid index 216). Under första kvartalet 1942 utgick tillägg med 61 %. För tiden 1 april 1942—1 april 1943 gäller

enligt överenskommelse, att tillägget utgår med 64 % när levnadskostnads-
talet stiger till 148 och med 66½ % när detta tal stiger till 152 samt vid fort-
satt uppgång ökas med 5 % för varje stegring med 8 enheter i levnadskost-
nadstalet.

Kristinehamn. Enligt reglemente av år 1938 utgår rörligt tillägg med 1 %
för varje fulla 2 enheter, varmed index överstiger 150 (75 % kompensa-
tion).

Den 21 januari 1941 beslöto stadsfullmäktige acceptera en överenskom-
melse med tjänstemännen om begränsning av tillägget under år 1941. Enligt
överenskommelsen skulle tillägg utgå enligt reglementet till och med index
196, varjämte kristillägg skulle utgå vid index 200 med 2 % och vid index
212 med ytterligare 4 %. För befattningshavare, som voro familjeförsörjare
och som åtnjoto lön enligt vissa lägre löneklasser, skulle tillägg dock utgå
enligt reglementets bestämmelser ända upp till index 212. Tillägg härutöver
skulle ej utgå under år 1941.

Den lokala polisföreningen hade meddelat, att den motsatte sig varje be-
gränsning av tillägget. (Jfr Svenska stadsförbundets tidskrift 1942 sid. 23.)
Den 16 juni 1942 beslöto stadsfullmäktige, att polismännen skulle erhålla
ett extra beklädnadsbidrag av 150 kronor för år 1941 och 250 kronor per år
från och med den 1 januari 1942 att utgå så länge index översteg 196, under
förutsättning att polismännen underkastade sig den begränsning av tillägget
som gällt, gällde eller framdeles kunde komma att gälla beträffande stadens
övriga befattningshavare.

Dessförinnan hade överenskommelse träffats om tillägget under år 1942.
Enligt denna skulle 1941 års överenskommelse alltjämt gälla men påbyggas
med regler, som direkt anslöto sig till 1942 års indexavtal i fråga om såväl
procentuella tillägg som indexintervaller.

Landskrona. År 1939 antogo stadsfullmäktige bestämmelser angående rör-
ligt tillägg, enligt vilka detta skulle utgå med 1 % för varannan enhet, var-
med levnadskostnadsindex översteg 153, d. v. s. 76½ % kompensation i för-
hållande till löneläget vid basen.

År 1941 beslöto stadsfullmäktige, sedan förhandlingar med befattnings-
havarnas organisationer strandat och då överenskommelse alltså icke kunde
uppnås, att fastställa ändrade regler för beräkning av tillägget. Enligt dessa
skulle tillägget under år 1941, när index översteg 200, beräknas enligt index-
avtalet. Enligt beslut år 1942 skulle även under detta år ramavtalet tillämpas.

Då sistnämnda beslut fattades, anmäldes att den lokala polismannaorga-
nisationen icke ansåg sig bunden av beslut om ändrade grunder för tillägget
utan vidhöll de anspråk, som kunde grundas på det fastställda löneregle-
mentet.

Lidingö. Enligt reglemente utgår rörligt tillägg med 1 % för varje hela
2 enheter, varmed index överstiger 150 (75 % kompensation).

Stadsfullmäktige antogo den 22 december 1941 vissa tilläggsbestämmelser
till reglementet, enligt vilka vid indexstegring över 188 kristillägg skulle utgå
med samma procentsats, som vid varje tillfälle gällde enligt statliga bestäm-

meler. För befattningshavare, som frivilligt underkastade sig de sålunda antagna tilläggsbestämmelserna, skulle tillägget vid index över 221 icke understiga 35 %.

Den 15 juni 1942 godkände stadsfullmäktige en överenskommelse med tjänstemannaorganisationerna, avseende befattningshavare, som icke voro skyldiga att underkasta sig tilläggsbestämmelserna den 22 december 1941 och som icke frivilligt underkastat sig dem. Enligt överenskommelsen skulle tillägg enligt reglementet utgå till och med index 236 men vid indexstegring därutöver med 1 % för varje fulla 3 enheters stegring. Överenskommelsen skulle gälla 1 juli 1942—31 december 1943.

Frivilligt har endast kommunalborgmästaren underkastat sig tilläggsbestämmelserna den 22 december 1941. Överenskommelsen den 15 juni 1942 har godkänts av samtliga därav berörda tjänstemän.

Luleå. Enligt reglemente ökas (respektive minskas) lönerna med 0.4 % för varje enhet, varmed index avviker från 170 (= 68 % kompensation). Stadsfullmäktige ha för åren 1940—1942 beviljat viss provisorisk löneförbättring, motiverad bland annat med levnadskostnadernas stegring. Under behandling ligger för närvarande fråga om allmän löneroglering, innebärande bland annat nya bestämmelser om tilläggen.

Lund. Enligt bestämmelser antagna av stadsfullmäktige den 15 november 1938 skulle rörligt tillägg utgå med 1 % för varannan enhet, varmed index översteg 152 (1914 års serie). Detta innebar alltså 76 % kompensation i förhållande till lönerna vid nämnda index.

Stadsfullmäktige beslöto år 1940, att tillägget skulle maximeras vid det läge, som var rådande tredje kvartalet 1940 (20 %). År 1941 beslöto fullmäktige, att kristillägg skulle utgå med 4 % från och med den 1 juli 1941.

Sedan befattningshavarna erinrat, att stadsfullmäktiges beslut om maximering av tillägget icke var för dem bindande, ha under år 1942 förhandlingar ägt rum, vilka resulterat i en överenskommelse angående dyrtidskompensationen. Enligt denna utgår ytterligare kristillägg med 6 % vid levnadskostnadstalet 144 (1935 års serie). Stiger levnadskostnadstalet ytterligare, skola tilläggen höjas med samma procenttal som de med vilka de statliga kristilläggen höjas.

Lysekil. Stadsfullmäktige beslöto den 18 april 1940 tillerkänna tjänstemännen rörligt tillägg enligt regler, som motsvarade reglerna enligt indexavtalet. Någon maximering eller tidsbegränsning infördes ej.

Den 10 april 1941 beslöto stadsfullmäktige upphäva nyssnämnda beslut och ersätta detta med tidsbegränsade tillägg, som anslöto sig till det andra indexavtalet (jfr nedan sid. 15 f.).

Tjänstemän anförde besvär över detta beslut.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län yttrade i utslag den 18 juli 1941 följande: Enär stadsfullmäktiges klandrade beslut av den 10 april 1941 icke kan betaga klagandena den rätt till löneförhöjningar, som enligt avtal eller eljest kan tillkomma dem, samt klagandena följaktligen äro oförhindrade att oberoende av samma beslut utföra den talan i berörda hänseende, vartill fog

kan finnas, alltså och då beslutet icke kränker deras enskilda rätt, eller eljest såvitt utredningen giver vid handen, är olagligt i något av de hänseenden, varom förmåles i 76 § lagen den 6 juni 1930 om kommunalstyrelse i stad, lämnas besvären utan bifall.

Regeringsrätten fastställde den 11 december 1941 länsstyrelsens utslag. (Regeringsrättens årsbok 1941 not. S. 537.)

Stockholm. I det nu gällande allmänna tjänstereglementet för Stockholms kommunalstyrelse av den 14 och 15 juni 1937 stadgas i § 20:

Rörligt lönetillägg bestämmes med ledning av det tal, varmed kungl. socialstyrelsens levnadskostnadsindex för riket överstiger 150, och beräknas efter ett procenttal, motsvarande två tredjedelar av skillnaden, dock avrundat till närmaste hela tal. Procenttalet fastställs av tjänstenämnden kvartalsvis med ledning av levnadskostnadsindex vid kvartalets början.

Enligt dessa regler, som innebära full kompensation för levnadskostnadsstegringen utöver indextalet 150, skulle för närvarande utgå ett tillägg med 59 % vid indextalet 239 (enligt 1914 års serie). Genom en överenskommelse med tjänstemännens organisationer av den 9 november 1940 begränsades dock kompensationen så, att tjänstemännen fingo full kompensation för levnadskostnadsstegringen till indextalet 156 och därefter $\frac{3}{4}$ kompensation. Överenskommelsen gällde åren 1941—1942 och följdes den 28 oktober 1942 av en ny, tills vidare gällande överenskommelse, som med avseende å det rörliga tillägget innehåller samma bestämmelser som den föregående. Kompensationsreglerna innebära, att tjänstemännen för närvarande få ett tillägg med 45 %. I samband med överenskommelserna gav staden dessutom de tjänstemän, som biträdde avtalen, vissa särskilda förmåner. Anmärkas kan, att medan enligt statens regler dyrtidstillägg erhålles högst å en månadslön av 900 kronor, någon begränsning i detta hänseende icke finnes för Stockholms stads tjänstemän.

De ifrågavarande reglerna om begränsning av kompensationen ha förelagts varje enskild tjänsteman för godkännande. Beträffande de extra och de extra ordinarie tjänstemännen har ett sådant godkännande i realiteten kunnat framtvingas, då staden haft möjlighet att efter uppsägning av tjänstemännen åstadkomma en uppgörelse om begränsning av dyrtidstilläggets storlek. I fråga om de ordinarie tjänstemännen har en dylik möjlighet emellertid icke stått öppen. Dessa tjänstemän ha dock i allmänhet godkänt den ifrågavarande begränsningen. Enligt tillgängliga uppgifter hade staden den 1 april 1942 8 858 tjänstemän, därav 4 993 ordinarie, 1 851 extra ordinarie och 2 014 extra. Antalet tjänstemän, som vägrade godkänna 1940 års överenskommelse, var 41 och det antal, som hittills (3 febr.) vägrat godkänna 1942 års överenskommelse, 21.

Sundbyberg. Enligt tjänste- och avlöningsreglementet år 1937 utgår rörligt tillägg med $\frac{2}{3}$ % för varje enhet index stiger över 150, vilket procenttal avrundas till närmaste hela tal (= Stockholms bestämmelser).

Stadsfullmäktige godkände den 9 december 1940 en överenskommelse om begränsning av det rörliga tillägget på så sätt, att detta till och med index 178

skulle begränsas till $\frac{3}{4}$ av tillägg enligt reglementet och vid indexstegring över 178 skulle utgå med 0·42 % per enhet. Det tillägg som utgick vid index 197 skulle icke minskas. Överenskommelsen skulle gälla tills vidare med 3 månaders uppsägningstid.

Trollhättan. Enligt stadsfullmäktiges beslut den 21 december 1937 utgår ett rörligt tillägg, som icke maximeras vid visst index. Tillägget utgår enligt en speciell formel, som gynnar befattningshavare med låg lön. Kompensationen är jämförelsevis låg.

Uppsala. Enligt reglemente år 1939 utgick rörligt tillägg »beräknat efter ett procenttal motsvarande $\frac{3}{5}$ av skillnaden mellan socialstyrelsens levnads-kostnadsindex och indextalet 162, dock avrundat till närmast hela procenttal».

Systemet innebar 97·2 % kompensation $\left(\frac{3}{5} \times 162 = 97·2\%\right)$.

År 1940 beslöto stadsfullmäktige ändra dessa bestämmelser, så att de gällde endast till och med index 178. För indexstegring därutöver till och med 200 skulle utgå tillägg efter 0·46 % per enhet (c:a 75 % kompensation). Vid index överstigande 200 skulle stadsfullmäktige, efter förhandlingar, fastställa den del av tillägget, som kompenserade levnadskostnadsökning utöver index 178.

Stadsfullmäktige ha sedermera fattat beslut om fortsatt kompensation, varvid kompensationsgraden sänkts till 50 % vid stegring av index över 200.

Stadsfullmäktiges beslut år 1940 fattades efter förhandlingar med tjänstemannaorganisationerna och tillställdes varje tjänsteman för godkännande inom viss angiven tid. (Det hade angivits att uteblivet godkännande skulle följas av uppsägning.) Polismännen vägrade godkänna ändringen och en av stadsfullmäktige till länsstyrelsen gjord, till Kungl. Maj:t genom besvär fullföljd framställning om vidtagande av åtgärder mot dessa befattningshavare blev resultatlös. (Jfr Svenska stadsförbundets tidskrift 1942 sid. 24.)

Vimmerby. Stadsfullmäktige beslöto den 11 november 1937 dyrtidstillägg med $\frac{1}{3}$ % för varje stegring med 1 enhet av index över 150, vilket procenttal avrundas till närmaste hela tal. Systemet innebär 50 % kompensation. Någon begränsning till tid eller index syns icke ingå i beslutet.

Visby. Enligt reglemente av år 1937 utgår rörligt tillägg med $\frac{6}{10}$ % för varje stegring med 1 enhet av index över 165 (respektive avdrag för sänkning under index 157). Uträknat procenttal avrundas till närmaste hela tal.

Den 10 december 1940 beslöto stadsfullmäktige acceptera en uppgörelse, enligt vilken reglementets grunder skulle gälla upp till index 200, varefter 0·42 % per indexenhet skulle utgå. Uppgörelsen skulle gälla ett år i sänder med 3 månaders uppsägningstid.

Den 8 april 1941 anmälde drätselkammaren till stadsfullmäktige, att samtliga av beslutet berörda tjänstemän utom polismännen undertecknat nyssnämnda avtal. Polismännen hade som förutsättning för godkännande uppställt bifall till en deras framställning om uppflyttning i högre lönegrad. Den 14 oktober 1941 beslöto stadsfullmäktige, att den begränsning av tillägget,

varom överenskommits med övriga tjänstemän, skulle gälla även för polis-
männen.

Öregrund. Stadsfullmäktige beslöto den 18 november 1940, att dyrtidstill-
lägg skulle utgå med $1\frac{1}{2}$ % för varje höjning av index med 4 enheter över
178 $\left(\frac{3}{8} \times 178 = 66.75\%$ kompensation). Någon begränsning till tid eller
indexantal synes icke ingå i beslutet.

c. Kommunalarbetare i städerna.

Enligt uppgift från svenska städernas förhandlingsorganisation ha städer-
nas kommunalarbetare med några få undantag rörliga tillägg efter samma
regler som industriens arbetare. I Karlskrona, Varberg, Visby, Växjö och
Ystad gälla dock system, som för städerna äro ofördelaktigare än indexavtalen.
Dessutom äro enligt uppgift några få utanför förhandlingsorganisationen
stående städer i förhållande till svenska kommunalarbetareförbundet allt-
jämt en tid framåt bundna av lokala system, som giva högre kompensation
än indexavtalen (t. ex. Lindesberg, Ljungby och Söderköping).

d. Befattningshavare i andra kommuner än städer.

Svenska landskommunernas förbund uppgiver, att blott omkring hälften
av de egentliga landskommunernas befattningshavare har något dyrtidstill-
lägg. När dyrtidstilllägg utgives, sker det i regel efter särskilt beslut från kom-
munens sida. Man brukar då följa svenska landstingsförbundets rekomen-
dation (se ovan sid. 7), indexavtalens regler eller de för statens tjänstemän
gällande reglerna. Ingen landskommun torde vara bunden att giva full kom-
pensation för levnadskostnadsstegringen. Några större landskommuner ha
kommunalarbetare anställda. Dessa erhålla, såvitt förbundet har sig bekant,
rörligt tillägg enligt indexavtalens regler.

Beträffande köpingar och municipalsamhällen torde i väsentliga delar mot-
svarande förhållanden gälla.

3. I enskild tjänst anställda.

Inom svenskt näringsliv äro löneskalor, som automatiskt följa levnads-
kostnadsutvecklingen, en ny företeelse, som tillämpats först under det nu på-
gående kriget. Levnadskostnadsutvecklingen sådan den återspeglats i social-
styrelsens levnadskostnadsindex har dock vid sidan av konjunkturläget och
tillgångs- och utbudsförhållandet på arbetsmarknaden haft en väsentlig be-
tydelse för löneläget, sådant det fixerats i de med 1 à 2 års mellanrum åter-
kommande kollektiva löneöverenskommelserna. Från båda arbetsmarknads-
parternas sida ha sålunda redan tidigare förskjutningar i levnadskostnads-
index följts med stor uppmärksamhet och åberopats vid förhandlingar om
nya kollektivavtal.

Med hänsyn till att en betydande stegring av levnadskostnaderna kunde väntas efter krigsutbrottet framstod det inom näringslivet såsom naturligt, att man ej skulle kunna sluta kollektiva löneavtal med fasta lönesatser för normal tidslängd, 1 à 2 år, om man ej antingen gav möjlighet till revidering av lönesatserna under avtalstiden eller tillät lönebeloppen att automatiskt stiga vid mera markant levnadskostnadsstegring. Ur arbetsfredens synpunkt och för att i möjligaste mån trygga en oavbruten produktion valde arbetsmarknadsparterna att ingå i huvudsak ettåriga avtal men med tillägg av regler om rörligt tillägg vid viss levnadskostnadsstegring.

Sedan krigsutbrottet ha mellan svenska arbetsgivareföreningen och landsorganisationen fyra avtal träffats om rörligt tillägg till avtalslönerna, de s. k. indexavtalen eller ramavtalen. Dessa avtal ha sedan intagits i de olika riks- och firmaavtalen såsom en integrerande del av dessa. Storleken av de rörliga tilläggen har valts så att de giva arbetarna en viss, ehuru ej full kompensation för levnadskostnadsstegringen sådan denna tar sig uttryck i socialstyrelsens levnadskostnadsindex. Man ansåg sig härigenom i viss mån förhindra eller åtminstone minska inflationsdrivande verkningar från köpkraftsidan. I det första indexavtalet räknade man teoretiskt med i det närmaste $\frac{3}{4}$ kompensation, i det andra och tredje med något mera än $\frac{1}{2}$ kompensation samt i det fjärde med ungefärligen $\frac{3}{4}$ kompensation. I praktiken blev kompensationsgraden särskilt under det andra avtalets giltighetstid lägre.

Samtliga indexavtal ha byggt på socialstyrelsens levnadskostnadsindex med juli 1914 som bas. Det föll sig för parterna på den privata arbetsmarknaden naturligt att välja denna serie i stället för serien med år 1935 som bas, enär man i allmänhet vid bedömning av reallönens fluktuationer vant sig att räkna med den äldre serien. Det rörliga tillägg, som utgått enligt indexavtalen, har beräknats på 1938 års löneläge. Skälet härför torde ha varit, att 1938 var det sista år, för vilket en fullständig lönestatistik var tillgänglig, då det första indexavtalet slöts.

Det första indexavtalet, som godkändes den 16 december 1939, var i viktigare delar av följande lydelse:

Med hänsyn till det rådande krisläget enas svenska arbetsgivareföreningen och landsorganisationen att verka för att de avtal för delägare av svenska arbetsgivareföreningen, varom förhandlingar inletts eller förestå, och vilka äro avsedda att ersätta avtal, utlöpande under tiden 1 januari—1 februari 1940, tillföras följande bestämmelser:

- 1) Avtalen skola upprättas att gälla minst 1 år.
- 2) Därest socialstyrelsens allmänna levnadskostnadsindex — med år 1914 såsom basår — per den 1 april 1940 med minst 6 enheter överstiger index per den 1 januari 1940, skall lönerreglering ske fr. o. m. den avlöningsperiod, som löper den 1 maj 1940. Sådan reglering företages därefter på enahanda sätt fr. o. m. ingången av kalenderkvartals andra månad, om indextalet per kvartalets början med minst 6 enheter överstiger index vid antingen den tidpunkt, då lönerreglering senast ägt rum, eller — därest sådan icke ifrågakommit — den 1 januari 1940.

Därest indextalet faller, skall lönerreglering ske med tillämpning av ovan angivna grunder, dock att i intet fall avdrag får göras å den enligt kollektivavtalet utgående lönen.

3) Det rörliga tillägg, som jämlikt punkt 2) inträder, skall beräknas med ledning av ett procenttal, motsvarande 0.42 % för varje enhet, varmed index stigit eller fallit. Det vid regleringstillfället tillämpliga procenttalet räknas, där ett kollektivavtal omfattar ett företag, på den vid företaget under år 1938 i ordinarie arbetstid uppnådda genomsnittliga kontanta timförtjänsten för vuxna manliga arbetare och för vuxna kvinnliga arbetare var för sig. Det sålunda erhållna öretalet utgår per arbetad timme lika för alla vuxna manliga resp. vuxna kvinnliga arbetare.

Där fråga är om distrikts- eller riksavtal med ortsgropper eller om ortsavtal, bör det vara kollektivavtalsparterna angeläget att överenskomma att vid genomsnittsförtjänstens beräkning och det rörliga tilläggets bestämmande behandla samtliga av avtalet berörda företag i samma ortsgropp eller å samma ort såsom ett företag. Det står även parterna i distrikts- eller riksavtal fritt att överenskomma att i ifrågasvarande avseende behandla samtliga företag inom avtalsområdet såsom ett företag. Kan överenskommelse enligt detta stycke icke vinnas, beräknas genomsnittsförtjänsten för varje företag inom avtalsområdet för sig.

Beröres ett företag av mer än ett kollektivavtal, beräknas genomsnittsförtjänsten för varje avtalsområde för sig, vare sig fråga är om företag enligt stycke 1 eller stycke 2.

4) Tillägget utgör för arbetare under 16 år 30 %, för arbetare, som fyllt 16 men ej 18 år, 45 % och för sådan arbetare, som fyllt 18 år och enligt kollektivavtalet icke avlönas såsom vuxna arbetare, 65 % av tillägget för vuxna arbetare av samma kön.

5) Det med tillämpning av reglerna i punkterna 3) och 4) beräknade örestalet redovisas per avlöningsperiod såsom ett särskilt rörligt tillägg vid sidan av den enligt avtalet eljest för perioden utgående lönen.

6) Därest någon industri vid tidpunkt, då ovanstående bestämmelser om löne reglering skola träda i tillämpning, på grund av konjunktursvårigheter önskar erhålla befrielse därifrån eller jämkning däri, må detta ske efter överenskommelse med motparten. Kan överenskommelse icke träffas, äro parterna bundna av bestämmelserna.

Under år 1940 steg index den 1 april till 186, vilket medförde rörligt tillägg med 3.36 % från och med den löneperiod, som löpte den 1 maj, och den 1 juli till 193, varigenom tillägget ökade med 2.94 % till 6.3 % från och med den löneperiod, som löpte den 1 augusti. Den 1 oktober steg index till 197, d. v. s. mindre än 6 enheter från senaste regleringstillfälle, varför förändring av tillägget då ej ifrågakom.

Under år 1940 och särskilt sedan Danmark och Norge ockuperats väcktes bland annat från nationalekonomers sida stark kritik mot indexavtalet, som ansågs medverka till prisstegringen. Parterna på arbetsmarknaden enades i ett andra indexavtal, gällande för år 1941, om en sänkning av den nominella kompensationsgraden till mellan 50 och 60 %, beroende på beräkningssättet, samt inskränkte möjligheten att erhålla reglering av tillägget till högst två tillfällen med minst sex månaders mellanrum. Vid denna tidpunkt förelåg förslag om att statstjänstemännen för den levnadskostnadsstegring, som inträffat under senare delen av år 1940 och som ytterligare kunde väntas under år 1941, skulle erhålla kompensation med nominellt 50 %.

Det för år 1941 gällande indexavtalet godkändes den 9 januari nämnda år. Avtalet innehöll bland annat följande:

Med hänsyn till den skärpning, som efter hand inträtt i landets krisläge, enas svenska arbetsgivareföreningen och landsorganisationen att verka för att hittills gällande bestämmelser angående rörligt tillägg i kollektivavtal, vilkas giltighetstid är

angiven att utlöpa under tiden 31 december 1940—31 januari 1941, för den kommande avtalsperioden erhålla följande ändrade lydelse:

1) De regler angående rörligt tillägg, som intagits i nu gällande kollektivavtal, skola fortfarande tillämpas å de tillägg, som för närvarande utgå, men skall ytterligare höjning av dessa tillägg enligt nämnda regler icke äga rum.

2) Därest socialstyrelsens allmänna levnadskostnadsindex — med 1914 som basår — den 1 januari 1941 eller vid ingången av senare kvartal når upp till minst 200, skall fr. o. m. den 1 i kvartalets andra månad utgå ytterligare tillägg med 2·4 %.

Ytterligare höjning under avtalstiden av det rörliga tillägget skall komma till stånd endast vid en fortsatt stegring av index till minst 212 och ej tidigare än under det kvartal under år 1941, som börjar sex månader efter det kvartalsskifte, vid vilket index nått upp till 200. Denna ytterligare höjning utgår fr. o. m. den 1 i kvartalets första månad och utgör 4 %.

Därest indextalet vid ingången av visst kalenderkvartal faller till eller under 200, skall den i andra stycket angivna höjningen av tillägget bortfalla fr. o. m. den 1 i kvartalets andra månad. Motsvarande gäller den i första stycket angivna höjningen av tillägget, då index faller till eller under 193.

De ovan angivna procentuella tilläggen räknas på samma förtjänstiffra, som ligger till grund för nu utgående rörliga tillägg; dock att den omständigheten, att man inom visst fack icke begagnat sig av den i 1939 års indexavtal anvisade möjligheten att beräkna det rörliga tillägget gemensamt för flera företag eller orter, icke utgör hinder för övergång till sådan gemensamhetsberäkning. Ej heller möter eljest hinder för parterna inom viss bransch att överenskomma om annan gemensamhetsberäkning än den hittills tillämpade.

3) Tillägget utgör för arbetare under 16 år 30 %, för arbetare, som fyllt 16 men ej 18 år, 45 % och för sådana arbetare, som fyllt 18 år och enligt kollektivavtalet icke avlönas såsom vuxna arbetare, 65 % av tillägget för vuxna arbetare av samma kön.

4) Det enligt punkterna 2) och 3) beräknade örestalet utgår (liksom tillägget enligt punkt 1) per arbetad timme och redovisas per avlöningsperiod såsom ett särskilt tillägg vid sidan av den enligt kollektivavtalet eljest för perioden utgående lönen.

Levnadskostnadsindex uppnådde den 1 januari 1941 talet 204, vilket medförde en höjning av det rörliga tillägget från 6·3 till 8·7 % från och med den 1 februari 1941. Den 1 april steg index till 219, men, enär höjning av tillägget först kunde ifrågakomma under det kvartal, som började sex månader efter det kvartalsskifte, vid vilket index nått upp till talet 200, höjdes det rörliga tillägget först från och med den 1 juli 1941 till 12·7 %. Index kvarstod den 1 juli vid 219 och steg per den 1 oktober till 221.

Den 15 januari 1942 träffades för detta år ett nytt indexavtal. Indextalet per den 1 januari hade då publicerats och visat sig vara 227. Kompensationsgraden bibehölls i princip oförändrad. De viktigaste ändringarna i jämförelse med det för år 1941 gällande indexavtalet voro, att parterna vid katastrofal levnadskostnadsstegring hade möjlighet att uppsäga avtalet att gälla tidigast från den 1 oktober 1941.

Bestämmelserna utformades på så sätt, att reglerna om rörligt tillägg i kollektivavtalen rekommenderades erhålla bland annat följande lydelse:

1) De regler angående rörligt tillägg, som intagits i nu gällande kollektivavtal, skola fortfarande tillämpas å de tillägg, som för närvarande utgå, men skall ytterligare höjning av dessa tillägg enligt nämnda regler icke äga rum.

2) a. Från och med den 1 februari 1942 utgår ytterligare tillägg med 4 %.

b. Därest socialstyrelsens allmänna levnadskostnadsindex — med 1914 som basår — vid något följande kvartal under avtalstiden stiger till minst 233 utan att uppnå talet 237, utgår ett ytterligare tillägg med 2·5 %.

Har nyssnämnda reglering ägt rum och index vid ett senare kvartal uppnår minst talet 237, utgår ytterligare tillägg med 1·5 %. Reglering av i denna punkt omnämnda fall sker fr. o. m. den 1 i kvartalets andra månad.

c. Därest index vid något kvartal stiger till minst 237 utan att tillägg med 2·5 % tidigare utgått, gälla följande regler:

om index per den 1 april är minst 237, utgår tillägget med 2·5 % fr. o. m. den 1 maj och, därest indextalet per den 1 juli ej sjunkit under detta tal, med ytterligare 1·5 % fr. o. m. den 1 augusti;

om index först per den 1 juli är minst 237, utgår tillägg med 4 % fr. o. m. den 1 juli;

om index först per den 1 oktober är minst 237, utgår tillägg med 4 % fr. o. m. den 1 oktober.

d. Därest tillägg skulle komma att utgå jämlikt b eller c och index därefter vid ingång av något kvartal faller till eller under respektive 233 och 225, skola respektive tillägg bortfalla fr. o. m. den andra månaden i kvartalet. Motsvarande gäller det under a angivna tillägget, då index faller till eller under 212.

e. De ovan angivna procentuella tilläggen räknas på samma förtjänstsiffra, som ligger till grund för nu utgående rörliga tillägg.

3) Tillägget utgör för arbetare under 16 år 30 %, för arbetare, som fyllt 16 men ej 18 år, 45 % och för sådana arbetare, som fyllt 18 år och enligt kollektivavtalet icke avlönas såsom vuxna arbetare, 65 % av tillägget för vuxna arbetare av samma kön.

4) Det enligt punkterna 2) och 3) beräknade örestalet utgår (liksom tillägget enligt punkt 1) per arbetad timme och redovisas per avlöningsperiod såsom ett särskilt tillägg vid sidan av den enligt kollektivavtalet eljest för perioden utgående lönen.

6) Därest index under avtalstiden stiger till lägst 249, äga svenska arbetsgivareföreningen och landsorganisationen rätt att uppsäga dessa regler angående rörligt tillägg att upphöra att gälla tidigast fr. o. m. den 1 oktober 1942.

Det rörliga tillägget utgick sålunda från och med den 1 februari 1942 med 16·7 %. Index steg den 1 april till 236, vilket medförde en höjning av det rörliga tillägget med 2·5 % till 19·2 % från och med den 1 maj, samt steg därefter den 1 juli till 237, som var det kritiska talet för det sista tillägget om 1·5 %, varigenom det rörliga tillägget den 1 augusti nådde 20·7 %. Den 1 oktober nåddes talet 239, som dock ej medförde vare sig förändring av tillägget eller uppsägningsrätt.

Den 19 december 1942 träffades det fjärde indexavtalet, som gäller för år 1943. Detta avtal innehåller bland annat följande bestämmelser:

1) De regler om rörligt tillägg, som intagits i nu gällande kollektivavtal, skola fortfarande tillämpas å de tillägg, som för närvarande utgå, men skall ytterligare höjning av dessa tillägg enligt nämnda regler icke äga rum.

2) Skulle socialstyrelsens allmänna levnadskostnadsindex — med 1914 som basår — under avtalstiden stiga till lägst 249, skall ett ytterligare tillägg med 5 % utgå. Detta tillägg utgår fr. o. m. den 1 i andra månaden av det kvartal, under vilket indextalet uppnått nämnda gräns. Tillägget räknas på samma förtjänstsiffra, som ligger till grund för nu utgående rörliga tillägg.

Därest tillägg skulle komma att utgå jämlikt förestående stycke och index därefter vid ingången av något kvartal faller till eller under 237, skall det angivna tillägget bortfalla fr. o. m. den andra månaden i kvartalet.

3) Tillägget utgör för arbetare under 16 år 30 %, för arbetare, som fyllt 16 men ej 18 år, 45 % och för sådana arbetare, som fyllt 18 år och enligt kollektivavtalet icke avlönas såsom vuxna arbetare, 65 % av tillägget för vuxna arbetare av samma kön.

4) Det enligt punkterna 2) och 3) beräknade örestalet utgår (liksom tillägget enligt punkt 1) per arbetad timme och redovisas per avlöningsperiod såsom ett särskilt tillägg vid sidan av den enligt kollektivavtalet eljest för perioden utgående lönen.

6) Därest index under avtalstiden stiger till lägst 257, äga svenska arbetsgivareföreningen och landsorganisationen rätt att uppsäga ovanstående regler om rörligt tillägg att upphöra tidigast från och med ingången av den kalendermånad, som följer efter den, då indextalet uppnått nyssnämnda gräns. Sådan uppsägning skall för att vara giltig avse reglerna om rörligt tillägg i samtliga kollektivavtal, för vilka denna överenskommelse är gällande, och som slutits mellan underorganisationer eller delägare i svenska arbetsgivareföreningen, å ena sidan, och underorganisationer av landsorganisationen, å andra sidan. Uppsägningen skall göras hos svenska arbetsgivareföreningen respektive landsorganisationen.

Enär index den 1 januari 1943 var oförändrat 239 utgår det rörliga tillägget alltså med 20·7 %. Indexavtalen tillämpas givetvis till en början inom svenska arbetsgivareföreningens område. Detta område omfattar praktiskt taget hela den organiserade industrien, en stor del av det organiserade hantverket och en mindre del av handel och transportverksamhet.

Det må här anmärkas, att man stundom inom svenska arbetsgivareföreningens område kan påträffa avtal, som ha ett högre dyrtidstillägg än 20·7 %. Detta gäller bland annat pappersbruks-, sågverks- och pappersmasseindustrierna. Medan industriens arbetare i övrigt vid årsskiftet 1939/40 erhöles en grundlöneförhöjning av c:a 3 %, vilken kan anses vara en kompensation för tidigare inträdd levnadskostnadsstegring, erhöles arbetarna inom dessa industrier från och med den 1 februari 1940 ett extra rörligt tillägg med 1·68 % ($4 \times 0·42$ %), vilket alltså utgår. Det rörliga tillägget inom dessa industrier utgör således för närvarande 22·38 %. Vidare finnas inom vissa industrigrupper s. k. »fasta dyrtidstillägg», vilka ansetts utgöra kompensation för levnadskostnadsstegring, som inträtt före den 1 januari 1940. Sålunda utgår inom de grafiska facken (boktryckerier, bokbinderier och litografiska tryckerier) utom indextillägget å 20·7 % ett fast dyrtidstillägg å 3 %.

Beträffande grupper, som helt eller delvis stå utanför arbetsgivareföreningen och landsorganisationen, må följande uppgifter lämnas.

Inom *skogsbruket* gälla huvudsakligen de regler, som ovan (sid. 5) redovisats beträffande domänverkets arbetare.

Beträffande *jordbruksnäringen* gäller följande:

Rörligt lönetillägg enligt index i jordbruksavtalet utgår fr. o. m. den 1 augusti 1942 med 20·7 %. Tillägget beräknas å de i 1939/1940 års avtal angivna minimilönerna för de lägst avlönade arbetarna (kördrängsgruppen). Tillägget är lika för alla arbetare med samma löneform, d. v. s. alla statavlönade arbetare erhålla samma tillägg, alla arbetare med timlön utan föråner samma tillägg o. s. v. Hänsyn tages alltså icke till att arbetare som anställts för skilda arbeten ha skilda löner liksom ej heller till att de per-

sonliga lönerna kunna överstiga avtalets minimilöner. Dessutom utgå vissa fasta kristillägg.

Avtalets lönereglering berör endast fullgoda arbetare som fyllt 18 år.

På *rederinäringens* område gäller i huvudsak, att indexavtalens regler tillämpas å de löner, som fastställdes den 1 februari 1940.

På *handelns* område gälla med jämförelsevis få undantag regler, som nära anknyta till indexavtalen.

För de till *Daco* (De anställdas centralorganisation) anslutna tjänstemannaorganisationerna gälla kompensationsbestämmelser, som till sina huvudprinciper överensstämja med indexavtalen. De viktigaste avvikelserna äro, att det rörliga tillägget beräknas icke på en genomsnittslön utan på den individuella kontanta lönen, att tillägget ej beräknas på lönebelopp, som överstiger 900 kronor i månaden *samt att* tillägget utgår med fullt belopp oberoende av den anställdes ålder.

Vidare må nämnas, att inom *skorstensfejarfacket* utgå med få undantag, dels fast kristillägg om 8·3 % och dels rörligt tillägg enligt indexavtalen.

4. Pensionstagare.

Till statens pensionstagare utgår med vissa smärre modifikationer dyrtidskompensation efter i huvudsak samma grunder som gälla för statens tjänstemän (se t. ex. allmänna tjänstepensionsreglementet den ³¹/₁₂ 1941). Även inom den statsunderstödda pensionering, som handhaves av staten, utgår dyrtidskompensation efter motsvarande grunder. Å folkpensioner utgå vissa fasta dyrtidstillägg. Inom det kommunala området finnas skiftande regler. Nämnas kan, att Stockholms stads pensionstagare erhålla fullt tillägg enligt tjänstereglementet, d. v. s. 59 %.

För pensionstagare, som verkat i enskild tjänst, finnas heller icke enhetliga regler. I den mån pensionsbeloppen beräknas efter försäkringsmässiga grunder — och så sker i avsevärd omfattning — utgå inga dyrtidstillägg å beloppen.

III.

Vissa uppgifter beträffande kompensationsfrågans läge i främmande länder m. m.

De i det följande lämnade uppgifterna äro i allt väsentligt en sammanfattning av meddelanden, som erhållits genom utrikesdepartementets försorg.

Amerikas förenta stater.

Direktören för den ekonomiska stabiliseringen Byrnes har uttalat, att åtgärder vidtagits för att åstadkomma ett positivt program, som skall säkerställa för vårt folk de nödvändiga livsförnödenheterna till priser, som de

kunna betala». I fråga om sättet för förverkligandet av detta program äro dock tillgängliga uppgifter något oklara. Man vet att *War Labor Board* i enlighet med Byrnes' direktiv har offentliggjort ett lönestabiliseringsprogram. Programmet lär vara baserat på antagandet att de lönesatser, som gällde den 15 september 1942, skola fixeras. Dispens härifrån kan meddelas av *War Labor Board*. Vid bedömandet av dispensansökningar lär *War Labor Board* komma att tillämpa följande allmänna principer:

1) Om en arbetargrupp har åtnjutit löneförhöjningar om i genomsnitt c:a 15 % över lönenivån den 1 januari 1941, så komma inga ytterligare förhöjningar att beviljas. Däremot kunna framställningar om förhöjningar av löner intill 15 % över nivån den 1 januari 1941 beaktas. Systemet tillämpas ej individuellt utan på grupper av arbetare.

2) *War Labor Board* kommer att bedöma frågorna med hänsyn tagen till omständigheterna i de särskilda fallen, till dess man samlat tillräcklig erfarenhet för att angiva mera detaljerade riktlinjer.

3) Framställningar från privata arbetsgivare om löneregleringar komma att behandlas av 10 lokala byråer med var sin rådgivande nämnd; medlemmarna av dessa nämnder skola väljas av *War Labor Board* bland invånarna i respektive områden. Beslut, som fattas av direktören för en sådan byrå eller av en sådan nämnd, skall gälla som beslut av *War Labor Board*, till dess beslutet eventuellt upphäves av *War Labor Board*. I de fall, där lönehöjningar kunna påverka maximipriser eller dylikt, måste detta anmälas för *Office of Price Administration*, som skall äga tillfälle att avgiva yttrande, innan beslut fattas. Tveksamma fall förberedas inom en under *War Labor Board* sorterande nämnd, som avgiver utlåtande med förslag till *War Labor Board*. I fall då arbetsgivaren anhåller att få bevilja löneförhöjning, måste han uppgiva huruvida han anser, att lönejusteringen nödvändiggör prisförhöjning. Kan prisförhöjning tänkas inträda, måste frågan underställas *Office of Price Administration*. I alla fall, som hänskjutas till *Office of Price Administration*, måste *War Labor Boards* beslut godkännas av *Office of Economic Stabilization*. Nämnas bör vidare, att *War Labor Board* med vissa undantag äger kompetens endast såvitt angår löner, som understiga 5 000 dollars. Övriga löner regleras skattevägen av finansdepartementet genom *Bureau of Internal Revenue*. Denna byrå har utfärdat föreskrifter, enligt vilka under år 1943 ett lönemaximum sättes till 67 200 dollars, vilket innebär att efter skatteavdrag återstår ett nettobelopp, som icke överstiger 25 000 dollars. Lägre löner, som falla inom byråns ämbetsområde, må höjas endast efter medgivande i varje särskilt fall. Sådant medgivande lämnas endast för att korrigera ojämnheter och liknande samt för att befrämja en effektiv krigsföring.

Danmark.

I Danmark finnes en djupgående statlig reglering beträffande dyrtidskompensation. Denna reglering har verkställts på olika sätt beträffande olika personalkategorier.

Statstjänstemännens löner skola enligt 1931 års tjänstemannalag regleras på grundval av ett särskilt »utgiftstal» som beräknas av Det statistiske Departement. Kompensationsbeloppet varierar efter storleken av den lön, som berättigar till pension, och utbetalas med fullt belopp till gifta manliga tjänstemän samt andra tjänstemän, som ha eget hushåll eller försörjningsplikt mot barn under 18 år. Till andra tjänstemän utbetalas tillägget med $\frac{1}{3}$ om de äro under 40 år och med $\frac{2}{3}$ om de uppnått 40 års ålder. Om utgiftstalet understiger 1 907 kronor utgår ingen compensation. Huvudregeln är att ett tillägg, växlande allt efter avlöningens storlek, utgår för varje belopp av 104 kronor, varmed utgiftstalet stiger. Från denna regel finnas dock vissa undantag. Kompensationsgraden för tjänstemännen utgör i stort sett 40—50 %.

Kommunerna följa beträffande sina tjänstemän ofta samma regler som staten.

Genom lag den 14 september 1940 »om Arbejdsforhold» erhöill Arbejds- og Forligsnævnets Formandskab rätt att avgöra frågor om löne- och arbetsförhållanden i de fall, då dessa förhållanden icke kunnat ordnas genom frivillig överenskommelse i sedvanlig ordning eller genom förhandling i det genom samma lag tillsatta Fællesudvalg, som är sammansatt av representanter för de två huvudorganisationerna på arbetsmarknaden. Vidare bestämdes genom en lag den 1 december 1941 »om Tilføjelse til Lov om Arbejdsforhold», att Det statistiske Departement till vägledning för Arbejds- og Forligsnævnets Formandskabs arbete halvårsvis skulle uträkna vissa »särpristal». Vid beräkningen av dessa tal skulle som utgångspunkt tagas det s. k. detaljpristalet för juli 1941 och vid beräkningen skulle hänsyn tagas till prisvariationerna i allenast följande utgiftsgrupper: inhemska födoämnen (utom kakor, wienerbröd och liknande), bränsle och belysning, bostad samt kläder, skodon och tvätt. Genom Arbejds- og Forligsnævnets Formandskabs kungörelse den 21 februari 1942 blevo därefter dyrtidstilläggen inom industri och hantverk höjda i jämförelse med vad som tidigare gällt. De totala dyrtidstilläggen äro sedan mars 1942 för män över 23 år 39'15 öre och för män i åldern 18—22 år 34'15 öre samt för kvinnor över 23 år 24'95 öre och för kvinnor i åldern 18—22 år 21'95 öre. För arbetare under 18 år utgör dyrtidstillägget 13'65 öre. Samtliga uppgifter avse timlön. Dessa uppgifter innebära för arbetare över 23 år en lönestegring sedan juli 1939 med 25—26 % och för övriga 21—23 %. Häremot står en prisstegring under tiden juli 1939—oktober 1942 med c:a 55 %, varigenom kompensationsgraden för hela denna period utgör för arbetare över 23 år c:a 46—47 % och för övriga c:a 39—42 %.

Man har vid fastställandet av dyrtidstilläggen icke tagit hänsyn till sådana

skiljelinjer som mellan organiserade och oorganiserade arbetare eller mellan arbetarna på landsbygden, i landsortsstäderna och i huvudstaden. Vidare må anmärkas, att man har fasthållit en någorlunda konstant avvägning av dyrtidstilläggen i så måtto, att tilläggen för arbetare under 18 år och för vuxna kvinnor utgjort respektive c:a 40 % och c:a 60 % av tilläggen för vuxna män.

För lant- och skogsarbetare har det med något enda undantag icke förelagat någon överenskommelse eller några bestämmelser, enligt vilka automatisk lönerreglering skulle äga rum. I fråga om lantarbetarna må nämnas, att medan industriarbetarna äro organiserade till c:a 90 % och därför redan på denna grund nästan alla omfattas av dyrtidsregleringen, så är organisationsprocenten för lantarbetarna så låg som 20—25 %.

Den totala procentuella stegringen på lönen har varit

för fasta lantarbetare	43 %
för tillfälliga lantarbetare	36 %
för kördrängar över 20 år	24 %

Det må härtill erinras, att förutom lön utgå till kördrängar kost och logi och till fasta lantarbetare ofta olika naturaförmåner. De anförda procentsatserna äro därför icke helt jämförliga inbördes eller med de för industriarbetarna uppgivna talen.

För skogsarbetare utgår dyrtidstillägg med 29 %.

Såvitt angår näringslivet i övrigt märkes lagen den 13 mars 1942 om »Regulering af Lønninger eller Tillæg til Lønninger i forskellige Forhold». Enligt denna lag må, då dyrtidskompensation skall utgå på grundval av ett pristal, kompensationen i regel icke överstiga vad som utgår för andra grupper av arbetstagare.

England.

I England förekommer automatisk kompensation för levnadskostnadsstegringen på arbetsmarknaden väsentligen endast inom vissa mindre industrier. Genom frivillig överenskommelse tillkomna avtal härom finnas sålunda bland annat inom industrier tillhörande följande branscher: mekaniska och elektriska verkstäder, entreprenadarbeten, kol-, järn- och skifferbrytning, tillverkning av gjutjärn, stål och plåt, ståltråd, kättingar, elektriska kablar och motorer, vidare fabriker för lergods, bomulls-, ylle-, siden- m. fl. textilvaror, trikåvaror, spetsar, gardiner och tapeter, tillverkning av borstar, kvastar, likkistor, barnvagnar, möbler, emballage och skodon, färgerier, bagerier samt specerihandel i detalj. Sammanlagt omkring tre miljoner arbetare äro berörda av dessa avtal.

Indexspärr finnes icke och synes knappast hava övervägts. Regeringens politik har gått ut på att i möjligaste mån etablera prisstabilitet å vanliga förbrukningsartiklar för att förebygga levnadskostnadsstegring. Priskontroll har ordnats sedan krigets början och därefter utvidgats genom lagstiftning

i ämnet (Price Control Act), genom direkta prisfixeringsåtgärder och genom subventioner. I enlighet med finansministerns förklaring vid framläggande av budgeten för 1941—42 har man sedermera sökt förhindra höjning av levnadskostnadsindex — fränsett mindre säsongmässiga förändringar — utöver den då rådande nivån. Enligt regeringens White Paper rörande prisstabilisering av juli 1941 är dess politik dock alltjämt att undvika att direkt ingripa i löneförhandlingar etc. Hänsyn måste dock tagas till särskilda fall såsom i fråga om jämförelsevis lågt betalda kategorier av arbetare. Dessa regeringens principer hava nyligen bekräftats vid en parlamentsdebatt. En stark opinion, som särskilt kommit till uttryck i finanspressen, eftersträvar dock en fastare lönepolitik.

Författningsbestämmelser om lönesättning finnas nu liksom före kriget endast beträffande vissa fack och innebära att lönenämnder, s. k. Trade Boards, bestående av representanter för arbetare och arbetsgivare samt av arbetsministeriet utsedda opartiska ledamöter, avgiva förslag om lönesättning till arbetsministeriet, vilket efter prövning fastställer dessa förslag och även i övrigt har vissa befogenheter. För närvarande finnas omkring femtio Trade Boards.

Levnadskostnaderna ha sedan krigsutbrottet stigit med 29 % och veckolönerna vid heltidsarbete med 31 à 32 %. Levnadskostnaderna ha på sista tiden hållit sig i stort sett stationära.

Med hänsyn till att de officiella indextalen icke giva en helt korrekt bild av det faktiska läget har senaste Oxford Institute of Statistics Bulletin i en artikel om hur detaljhandelspriserna utvecklats sig i förhållande till lönerna återgivit en reviderad index, enligt vilken priserna i oktober 1942 voro 40 % högre än i oktober 1938. Arbetslönernas stegring enligt beräkningar i nu nämnda publikation var också 40 %.

Finland.

I Finland har förhållandet mellan levnadskostnader och löner under krigstiden ägnats mycken uppmärksamhet. Den senaste åtgärden på detta område utgör ett statsrådsbeslut den 1 oktober 1942 angående reglering av arbetslönerna. *Enligt detta beslut är en höjning av lönerna med högre belopp än vad i beslutet sägs vid äventyr av straff förbjuden.*

På de områden, där arbetslönerna ännu icke justerats uppåt till indextalet 160 (index steg till detta tal i mars—april 1942), skall enligt beslutet en s. k. *grundjustering* av arbetslönerna verkställas enligt följande principer:

1) löneförhöjningar, vilka gå längre än stegringen av levnadskostnadsindex, kunna komma i fråga endast om lönerna äro synnerligen låga samt i vissa andra undantagsfall,

2) åt arbetargrupper, vilkas lönenivå är låg, bör i så stor utsträckning som möjligt givas full ersättning för stegringen av index,

3) åt övriga arbetare böra löneförhöjningar beviljas enligt fallande skala

på så sätt, att medeltalet för *alla löneförhöjningar* skulle innebära en ersättning motsvarande ungefär $\frac{2}{3}$ av stegringen i levnadskostnaderna,

4) som grund för kalkylen tages index för tiden augusti 1938—september 1939, vilken betecknas med talet 100, samt som grund för lönerna de löner, vilka voro gällande 1939 före stormaktskrigets utbrott.

En ny lönejustering verkställs för varje hel serie av 10 indexenheter, som överstiger indextalet 160. Förhöjningen verkställs redan då index stigit med 8 enheter. Vid varje ny justering erlægges i allmänhet en förhöjning av 4 % på de för tiden rådande timlönerna och de därmed jämförliga tidlönerna. Övriga tidlöner och ackordslöner justeras på enahanda sätt, för såvitt de i anseende till de höjda timlönerna eller annars erfordra en justering. Ackordslönerna skola förbliva inom tillfredsställande och skäligen gränser.

Ha lönerna före denna sålunda påbudna justering höjts i avsevärt högre grad än vad ovan är sagt, skall en sådan förhöjning vid justeringen skäligen beaktas. Samtidigt skall den allmänna lönenivån på ifrågavarande område och i ifrågavarande arbete samt på vederbörande ort under lönejusteringstiden beaktas, varvid avvikelser från dessa bestämmelser kan göras beträffande synnerligen låga och synnerligen höga löner samt även i övrigt under särskilda förhållanden.

Enär det allmänna indextalet i Finland nu är 180, borde compensationen således utgöra c:a 51 % på grundlönen. Vid detta har man likväl icke på alla områden kunnat stanna, på grund av att lönerna vid tiden för regleringens ikraftträdande på vissa områden hade stigit mer än vad regleringsbeslutet förutsatte och en nedsättning av lönerna i allmänhet icke kommer i fråga. Ehuru lönerna alltså stigit med större belopp än med den förhöjning, som förutsatts genom indextalet 160, nödgades man till följd av regleringsbeslutets ikraftträdande även på dessa områden ytterligare höja lönerna. Härvid har i vissa fall, i stället för en höjning av 8 (4 + 4) %, en mindre förhöjning, ofta c:a 5 %, beviljats.

Italien.

Genom beslut av *comitato corporativo centrale* (ett statsorgan sammansatt av representanter för arbetsgivar- och arbetarorganisationer, tekniska experter, högre ministeriella tjänstemän samt representanter för fascistpartiet) ha samtliga arbetare och anställda i allmän och privat tjänst under de sistförflutna åren beviljats löneökningar till compensation av levnadskostnadsstegringen enligt följande sammanställning:

1936	10 %
1937	10 %
1939	10 %
1940	10 à 15 %.

År 1939 ökades också familjetilläggen, varjämte arbetstagarna befriades från skyldigheten att erlægga bidrag till den s. k. familjelönefonden. Dessa bidrag utgivas numera helt av arbetsgivarna. År 1940 beslöts lönespärren och

infördes respektive förlängdes tidigare infört prisstopp för ett stort antal viktigare förnödenheter och tjänster såsom vissa livsmedel, hyror, telefonavgifter, avgifter för gas och elektrisk ström, järnvägstariffer etc. Dessa spärråtgärder synas dock icke ha blivit effektiva, ty år 1941 utbetalades till samtliga arbetare och anställda en engångspremie (premio di operasita), motsvarande ungefär en månadslön samt fördubblades familjetilläggen. Arbetsgivarnas bidrag till familjelönefonden uppgå för närvarande till omkring 20 % av den utbetalda lönesumman. Enligt en i korporationsministeriet lämnad uppgift planeras inga nya kompensationsåtgärder. Ovannämnda löneökningar torde blott ofullkomligt kompensera levnadskostnadsstegringen.

Schweiz.

Såvitt angår det privata näringslivet finnas vad lönepolitiken angår endast vissa icke bindande anvisningar. Dessa anvisningar utarbetas av en lönekommission (Lohnbegutachtungskommission des eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements). I juni 1942 uppgick den beräknade riktsatsen för lönekompensationen till mellan hälften och två tredjedelar av levnadskostnadernas stegring. Anställda och arbetare erhålla i regel viss kompensation för levnadskostnadernas stegring, men denna kompensation följer ofta andra riktlinjer än kommissionens. Några landsomspännande ramavtal ha icke träffats.

Statstjänstemän erhålla vissa dyrtidstillägg. Dessa äro för år 1943 fastställda till följande belopp: för gifta 80 francs månatligen och maximum 36 %, för ogifta med försörjningsplikt 66 francs månatligen och maximum 30 % samt för ogifta utan försörjningsplikt 53 francs månatligen och maximum 24 %, allt av lönen. För årslöner över 4 600 francs gälla särskilda bestämmelser. För samtliga grupper utgå härjämte barnstillägg.

Tyskland.

I Tyskland råder sedan år 1936 ett prisstopp, som berör de viktigaste områdena av det ekonomiska livet. Prisstoppet har förhindrat i varje fall mera betydande höjningar av priser och löner. Resultatet är att prisnivån förblivit i stort sett oberörd av krigshushållningens påfrestningar. Levnadskostnadsindex utvisar enligt den officiella statistiken för oktober 1942 i jämförelse med index för samma månad under de tre föregående åren följande procentuella ändringar:

oktober 1941	+ 1·0 %	
»	1940	+ 3·5 %
»	1939	+ 7·2 %.

En stegring av levnadskostnaderna å allenast c:a 7 % från tiden strax efter krigsutbrottet torde, då en tendens till snabb prishöjning ej heller föreligger, givetvis icke för bedömande av lönesättningen erbjuda ett problem av större

betydelse. Från sakkunnigt håll har även uppgivits, att frågan om lönekom-pensering för levnadskostnadsökning över huvud taget icke diskuterats i Tyskland. I litteraturen har framhållits, att en princip i det nationalsocialis-tiska Tyskland är att medgiva lönehöjning blott i samband med ökade presta-tioner, som resultera i en produktionsstegring. Under kriget förväntas och kräves visserligen en stegring i produktionsresultaten utan löneökning, men detta krav får ej tolkas så restriktivt, att varje löneökning är förbjuden. Löne-rörelserna skola emellertid regleras och lönehöjningarna motiveras av fak-torer, som ha sina rötter i arbetets art, arbetsförhållandena, arbetarens skicklighet och därav föranlett arbetsresultat.

En jämförelse av indextalen för arbetsförtjänst (timlön) och levnadskost-nader visar, att levnadskostnadsökningen motsvaras av en på det hela taget likvärdig höjning av arbetsförtjänsten.

	Levnadskost- nadsindex	Arbetsför- tjänstindex nominell	Arbetsför- tjänstindex (reallön)
(basår 1933 100)			
mars 1939	101·2	108·1	106·8
» 1940	103·3	110·0	106·5
» 1941	106·1	115·5	108·9
» 1942	109·2	117·5	107·6

Förändringarna i nominallöneindex torde vara fristående från levnadskost-nadsändringarna och ha sin förklaring i sådana omständigheter som den fort-gående omställningen från mindre krigsviktig och med lägre arbetsförtjänst förbunden produktion (t. ex. grovarbete, viss textilindustri) till krigsviktiga arbeten samt kvalitetsarbetets därmed sammanhängande större betydelse. En annan orsak anses ligga däri, att arbetarstammen undergått en viss kvalitets-förbättring.

Lönestopp har genomförts genom krigsekonomiförordningen den 4 sep-tember 1939. Lönekontrollen har lagts i händerna på särskilda befullmäkti-gade för arbetet (Reichstreuhänder der Arbeit). Lönehöjning utan författ-ningensmässigt eller av riksarbetsministern eller nämnda kontrollorgan lämnat tillstånd är förbjuden.

IV.

De sakkunnigas förslag.

De sakkunnigas uppgift är enligt direktiven att utreda möjligheterna att genomföra enhetlighet i fråga om den compensation, som på arbetsmark-naden utgår för levnadskostnadsstegringen. De åtgärder, som närmast kun-de komma i fråga, angåvos i direktiven vara följande:

1) maximering av sådana lönetillägg, som äro avsedda att bereda ersätt-ning för stegrade levnadskostnader;

2) legala hinder mot utbetalning av dylika tillägg annat än i särskild ordning, som medger en spärrning av desamma;

3) en sådan form för beskattning, att merinkomster beroende av dylika tillägg kunna beläggas med särskilt höga skatter.

Vid prövning av olika möjligheter att lösa den förelagda uppgiften ha de sakkunniga till en början funnit, att någon väg utanför de i direktiven nämnda icke bör komma i fråga. Vad därefter skattevägen angår, kan till en början konstateras, att det ur de vanliga deklarationsuppgifterna icke är möjligt att utläsa om och i vad mån dyrtidskompensation utgått. Skulle därför kompensations-skatt uttagas i en ordning, som anknöte till det vanliga förfarandet för taxering och debitering av skatt, så bleve det nödvändigt att utsträcka deklarationsplikten till att jämväl avse preciserade uppgifter angående dyrtidskompensation. Men även om en mycket omfattande uppgiftsplikt stadgades, torde det åtminstone för taxeringsmyndigheterna i första instans stöta på stora svårigheter att i samtliga fall avgöra, om och i vilken mån kompensation utgått. I många fall är det nämligen mycket svårt att fastställa om ett lönetillägg utgör kompensation eller ej, och det är även vanskligt att jämföra olika kompensations-system med varandra. Vidare må anmärkas att skatten skulle komma att utgivas först lång tid efter det kompensationsbeloppet uppburits. Denna omständighet skulle, särskilt om skatten vore mycket hög, lätt kunna medföra avsevärda svårigheter för den som mottagit kompensationsbeloppet.

Vissa av de angivna nackdelarna kunde undanröjas om kompensations-skatten uttogs direkt vid förvärvskällan i analogi med t. ex. skatten på lotterivinster. Systemet kunde konstrueras så, att kompensations-skatt skulle utgivas endast i den mån en statlig nämnd efter prövning av omständigheterna i det särskilda fallet gäve föreskrift om att kompensations-skatt skulle utgå. Skatten skulle då betalas direkt av arbetsgivaren till staten. Arbets-tagaren skulle aldrig få beloppet i sin hand. Mot detta system kan emellertid invändas, bland annat, att det knappast vore lämpligt att helt frikoppla denna skatteform från sambandet med övriga skatter, t. ex. såvitt angår avdrag m. m. Det torde vara uppenbart, att detta system skulle bli alltför komplicerat.

Det anförda torde giva vid handen att skattevägen icke bör anlitas. Valet står sålunda mellan maximering och spärrning. Med avseende å spärrvägen må anmärkas, att man genom att välja denna visserligen kan ernå en inflationshindrande begränsning av köpkraften, men att man å andra sidan icke därigenom kan åstadkomma en verklig utjämning i kompensationshänseende mellan olika samhällsgrupper och enskilda. De som erhållit särskilt hög kompensation skulle, om spärråtgärder vidtogos, visserligen tills vidare icke kunna förfoga över det spärrade beloppet, men detta belopp skulle dock, därest icke särskilda åtgärder vidtogos, i en framtid stå till deras disposition. För dem, som icke erhålla särskilt hög kompensation eller kanske alls icke äro kompenserade för dyrtiden, kan ett sådant »tvångssparande» knappast te sig som en utjämning. Resultatet blir ju endast, att de mera gynnade

efter kristidens slut vunnit ett kanske icke obetydligt sparkapital. Det torde vidare vara tydligt att spärrvägen icke kan omsättas i praktiken utan ganska avsevärda administrativa och andra svårigheter. I vilken form än spärrningen skulle ske — genom spärrkonton hos arbetsgivaren, postsparbanken eller annorstädes, genom betalning i obligationer extra commercium eller på annat sätt — måste en vidlyftig apparat skapas för att effektivt genomföra och kontrollera spärrningen samt för att handhava spärrmedlen. Ett svårlöst problem vore även om och i vilken ordning spärrmedlen skulle beskattas. Det vill därför synas, som om man om möjligt borde undvika även denna metod.

Av de tidigare berörda förslagen återstår sålunda endast maximeringsvägen. En maximering av kompensationen kan tänkas genomförd på olika sätt.

En linje är sålunda att i lag föreskrives, att lönekomensation för ökade levnadskostnader icke finge utgå med högre belopp än det, som utginge viss angiven dag, t. ex. den dag, då lagen trädde i kraft. Denna linje skulle sålunda innebära ett kompensationsstopp. Ingen skulle fråntagas rätten till det dyrtidstillägg, som han dittills erhållit, men hans eventuella rätt till ytterligare tillägg skulle avskäras. Föreskriften kunde kombineras med en bestämmelse att Konungen eller myndighet som Konungen förordnade skulle äga att utan hinder av den angivna grundregeln för särskilda fall bestämma den högsta kompensation, som finge utgå.

Mot denna linje kan dock anmärkas, bland annat, att regleringen skulle innebära ett alltför strängt statligt förmynderskap över näringslivet. Från såväl arbetsgivar- som arbetstagarhåll har också vid preliminära överläggningar med de sakkunniga eftertryckligt framhållits, att parterna på arbetsmarknaden borde lämnas största möjliga frihet att själva reglera dessa förhållanden. De sakkunniga ha därför funnit det lämpligare att icke utforma sitt förslag efter den nyss angivna linjen. Det förslag, som enligt de sakkunniga bäst skulle lösa det föreliggande problemet, omfattar i stället allenast en rätt för Konungen eller myndighet som Konungen bestämmer att ingripa mot dyrtidskompensation i fall, då denna väsentligt överstiger vad som i allmänhet utgår till löntagare i riket. Den sålunda valda huvudlinjen möjliggör ingripande mot särskilt höga kompensationer men rubbar i övrigt icke den fria lönebildningen. Lagen skulle sätta ett tvångsmedel i de statliga myndigheternas hand, men ett tvångsmedel, som borde användas endast då så befundes nödvändigt. Det torde vara att förvänta, att redan existensen av ett sådant tvångsmedel skulle medföra, att det endast mera sällan behövde tillgripas.

För att vinna det mål, som förslaget åsyftar, är det emellertid nödvändigt att giva möjlighet till ingripande även mot avtal, vilka tillkommit före lagens ikraftträdande. I anledning av de betänkligheter, som göra sig gällande här emot, har på särskilt uppdrag docenten Knut Rodhe verkställt en utredning om och i vad mån retroaktiv civillagstiftning är förenlig med svensk grundlag och eljest vedertagna principer för lagstiftning. Utredningen fogas såsom bilaga till denna promemoria.

I utredningen anföres, att svensk grundlag enligt en i doktrinen allmänt omfattad mening icke lade något hinder i vägen för retroaktiv lagstiftning. Icke heller kunde det göras gällande att svensk rättsåskådning helt förbjöde lagstiftaren att giva civillag återverkande kraft. Lagberedningen, som vid ett flertal tillfällen haft anledning att precisera sin uppfattning, hade icke gått längre än att såsom huvudregel på förmögenhetsrättens område fastslå, att ny lag icke borde givas tillbakaverkande kraft. Men beredningen hade uttryckligen tillagt, att lagstiftaren kunde och borde frångå denna huvudregel, då starka skäl talade härför, och hade också avfattet förslag i överensstämmelse härmed. Härutinnan hade beredningen icke veterligen stött på något motstånd, utan övriga i lagstiftningsarbetet deltagande instanser hade accepterat lagförslagen utan några principiella invändningar på denna punkt. Den av lagberedningen uttalade uppfattningen visade sig också vara gemensam för många andra rättssystem, besläktade med vårt eget. Icke ens i länder såsom Amerikas förenta stater och Norge, där huvudregeln mer eller mindre direkt stöddes av grundlagsstadganden, hade man ansett den kunna upprätthållas utan reservation.

I utredningen framhålles vidare, att avtalsläran hörde till det i fråga om retroaktiv lagstiftning mest ömtåliga området. Ett avtal ansåges alltså böra regleras av den vid dess tillkomst gällande lagen. Ett skäl härför vore att avtalslutande parter måste vid avtalets ingående kunna bedöma, vilka rättsverkningar avtalet komme att ha. Avtalsmekanismen fungerade icke eller i varje fall dåligt, om parterna saknade förtroende för lagstiftningens stabilitet. Det vore emellertid tydligt att icke varje ingripande medförde att detta förtroende rubbades. Om ingripanden skedde endast i sällsynta undantagsfall och då mycket starka skäl kunde åberopas, behövde man icke befara en dylik följd, särskilt icke om ingripandena innebure oväsentliga ändringar.

Det räckte emellertid icke — framhålles vidare i utredningen — med en förnuftsmässig motivering för ett ingripande mot bestående avtal. Avtal fullgjordes icke blott därför att kontrahenterna stode under hot av statens maktmedel eller eljest funne uppfyllandet med sin fördel förenligt. Det framstode också för ett stort antal medborgare såsom en plikt att uppfylla ingångna avtal och den som icke gjorde detta betraktades av än flera medborgare med moraliskt ogillande. Denna känsloreaktion vore ovillkorlig och visste icke av några lämplighetsöverbäganden. Därför kunde ett ingripande från lagstiftaren i syfte att försvaga eller upphäva verkan av ett avtal framkalla en stark reaktion hos allmänheten. Det kunde vara aldrig så förnuftigt att underkänna ett förut bindande avtal; lagstiftaren framstode dock såsom delaktig i en moraliskt förkastlig handling om han gjorde detta. Först när situationen vore sådan, att lagstiftaren till stöd för sitt ingripande kunde mobilisera en känsloreaktion, som upphävde eller åtminstone motverkade reaktionen att avtal ovillkorligen skola hållas, kunde han undgå att framstå i en ur moralisk synpunkt ofördelaktig dager. Det vore därför för samhällsorganens auktoritet väsentligt, att lag, som ingrepe mot bestående avtal, skulle ha stöd icke blott av sakliga överbäganden utan även av en moralisk reaktion, som

kunde åtminstone förta udden av den moraliska indignationen hos den genom lagstiftningen kränkta kontrahenten och som framför allt kunde uppväcka moraliskt gillande hos den stora massan av utomstående.

I utredningen gives slutligen en översikt över nyare svensk lagstiftningspraxis. Sålunda framhålles, att lagstiftaren i åtskilliga fall ansett sig böra ingripa mot bestående avtal. Ibland hade det gällt perifera detaljer av långfristiga avtal, vilka lagstiftaren vid rättsordningens successiva förnyelse ansett angeläget att föra in under ny lags herravälde. I andra fall åter hade det gällt de centrala delarna av avtal, vilkas förekomst utgjort ett akut socialt ont och vilka lagstiftaren därför ansett sig nödtvungen att jämka eller åsidosätta. Ingripanden av det senare slaget hade bland annat föranletts av förändringar i penningvärdet. Det hade därvid i första hand kommit i betraktande att penningvärdets förändring gjort avtalen alltför betungande för endera parten. I vissa fall hade dylika avtal förekommit i så stor utsträckning att argumentet utvidgats därhän, att landets ekonomiska liv skulle utsättas för allvarliga rubbningar om avtalen stode fast och ett stort antal gäldenärer därmed komme i svårigheter. Denna synpunkt ginge utöver den direkt privaträttsliga frågeställningen och hade kunnat motivera det mera radikala ingripande mot guld klausuler m. m., som 1932 års lagstiftning om betalning på grund av vissa obligationer innebure. Däremot syntes man i nyare svensk lagstiftning icke ha haft anledning att föra fram den synpunkt, som Supreme Court i Amerikas förenta stater ansett avgörande vid bedömningen av ett ingripande från lagstiftningens sida mot guld klausulerna, nämligen att dessa klausuler utgjorde ett hinder för en nödvändig penningpolitik och därför måste få åsidosättas. Bilden av svensk lagstiftningspraxis kunde emellertid här kompletteras med vissa uttalanden inom Högsta domstolen (se NJA 1937: 1), enligt vilka det icke skulle kunna anses i och för sig stridande mot svensk rättsuppfattning att motivera ett ingripande mot bestående avtal på detta sätt.

De sakkunniga äro, såsom nyss antytts, av den uppfattningen, att det för att nå det mål den ifrågasatta lagstiftningen åsyftar är nödvändigt att giva möjlighet till ingripande även mot bestående avtal. De sakkunniga kunna icke finna, att ett dylikt ingripande allmänt sett skulle rubba förtroendet för lagstiftningens stabilitet. Väl avser ingripandet icke endast ett avtals perifera detaljer utan en av dess mera vitala punkter. Det gäller emellertid ett engångs ingripande i en extraordinär situation. Detta ingripande är motiverat bland annat av nödvändigheten att bevara penningvärdet. En sådan allvarlig situation kan endast sällan väntas inträffa och det finnes icke heller anledning befara, att ingripandet skulle kunna åberopas såsom förebild för ingripanden av mindre betydelsefulla anledningar. Lagstiftningen skulle dessutom icke innebära något väsentligt avsteg från vad som förut av olika anledningar ansetts kunna och böra göras, även om någon fullkomligt likartad situation icke tidigare förelegat. De sakkunniga ha därför kommit till den uppfattningen, att allmänt vedertagna rättsprinciper icke böra hindra att lagen utformas i enlighet med den i det föregående angivna huvudlinjen.

I anslutning till vad sålunda anförts ha de sakkunniga utarbetat *förslag till lag om begränsning av dyrtidstillägg å lön och pension*. Förslaget är fogat vid denna promemoria.

Beträffande särskilda stadganden i lagförslaget må följande anföras.

1 §.

Av redogörelsen under II ovan framgår, att de s. k. indexavtalen mellan svenska arbetsgivareföreningen och landsorganisationen i allra största omfattning blivit normerande för den dyrtidskompensation, som utgår till löntagare i riket. Den kompensation, som utgår till huvuddelen statstjänstemän, motsvarar för närvarande i stort sett kompensationen enligt indexavtalen. Över den »normalnivå», som indexavtalen och de statliga bestämmelserna sålunda angiva, höjer sig ett jämförelsevis obetydligt antal särskilt höga kompensationer. Sådana kompensationer utgå på det kommunala området samt möjligen även i enstaka fall på andra områden.

Förslaget innefattar en fullmakt för Konungen att ingripa mot kompensationer, som väsentligt överstiga normalnivån. I de fall, som fullmakten omfattar, må kompensationen sänkas intill denna nivå. Det är sålunda icke nödvändigt att varje ingripande innefattar sänkning ända ned till normalnivån. Ingreppet har formen av en ogiltigförklaring. I den mån ett kompensations-tillägg ogiltigförklarats må tillägget vid straffansvar icke utgivas eller mottagas.

Förhållandena på det nu behandlade området äro av den art, att lagen måste avfattas i allmänna ordalag. Ett icke ringa utrymme måste beredas åt skälighetsprövning i det särskilda fallet. Sålunda kan nämnas, att normalnivån icke kan bestämmas med matematisk precision utan endast ungefärligen. Enligt ovannämnda indexavtal utgår för närvarande, schematiskt uttryckt, ett dyrtidstillägg av 20·7 % å 1938 års *genomsnittslön vid respektive företag*. Den enskilde arbetaren erhåller sålunda icke exakt 20·7 % å den lön, som han erhöi 1938 eller som för motsvarande arbete utgick under nämnda år. De statliga lönereglementena giva endast i stort sett samma kompensation som indexavtalen; överensstämmelsen är något större eller något mindre allt efter den tidpunkt, som jämförelsen avser, och man kan dessutom nå i viss mån olika resultat beroende på vilka jämförelsegrunder som användas. Även i andra avseenden äro förhållandena sådana, att en detaljreglering icke lämpligen bör genomföras i lag. Ett exempel på arten av de frågor, som uppstå, är följande. Statstjänstemän erhålla icke rörligt tillägg å belopp, varmed lönen överstiger 900 kronor i månaden. Motsvarande bestämmelse finnes icke i indexavtalen. Om lagen skall tillämpas på en arbetstagare, vars ställning närmast är att jämföra med en tjänstemans, skall då 900-kronorsregeln beaktas? Frågan bör enligt de sakkunnigas mening lösas med utgångspunkt från, att man har anledning förutsätta, att en 900-kronorsregel skulle intagits i indexavtalen, därest de i dessa avtal berörda lönerna i något fall uppgått till belopp överskridande 900 kronor. Man får därför anse, att lagens

beskrivning av normalnivån inkluderar en 900-kronorsgräns sådan som den för statstjänstemännen gällande.

Vad angår pensionstagare må till en början erinras, att dyrtidskompensation utgår efter skiftande grunder. I många fall erhålles icke någon som helst kompensation för dyrtiden. Endast i undantagsfall erhålla pensionstagare högre kompensation än den, som avses i indexavtalen. Någon »normalnivå» kan icke angivas.

Starka skäl av social natur kunna åberopas för att lämna pensionärernas dyrtidstillägg orörda. Det synes emellertid lämpligt att i lagen giva en möjlighet till begränsning åtminstone av särskilt höga tillägg. En naturlig väg synes vara att falla tillbaka på de regler, som enligt de sakkunnigas förslag skulle gälla för löntagarna. Tillägg till pension skulle sålunda kunna begränsas under samma förutsättningar och intill samma gräns som tillägg till lön.

Med dyrtidstillägg å lön och pension avses i förslaget sådana tillägg, som åsyfta att helt eller delvis kompensera levnadskostnadsstegringen. Med lön torde arvode stundom få likställas, särskilt som någon klar skillnad mellan dessa båda termer icke torde uppehållas i allmänt språkbruk. I regel torde emellertid dyrtidstillägg icke utgå å de ersättningar, vilka betecknas som arvoden.

De sakkunniga ha ägnat uppmärksamhet åt möjligheten att begränsa lagen till att gälla endast visst område, t. ex. kommunernas arbetstagare och pensionärer. Den valda huvudlinjen torde emellertid göra en sådan begränsning mindre lämplig. Det mål man vill nå främjas bäst därav, att ingrepp kan ske på alla områden, där så finnes påkallat.

Utöware av de s. k. fria yrkena såsom tandläkare, advokater och konstnärer omfattas icke av förslaget. Av direktiven torde framgå, att avsikten icke varit att i detta sammanhang upptaga frågan om begränsning av dessa gruppers dyrtidskompensation till behandling. Nämnas kan, att statens priskontrollnämnd i skrivelse till Konungen den 2 februari 1943 bland annat föreslagit sådan ändring av prisregleringslagen, att denna skulle komma att avse tjänster av alla slag.

Det torde vara uppenbart att andra hinder av rättslig natur än de, som möjligen kunna följa av stadgandet i 36 § regeringsformen, icke möta mot lagens tillämpning i vad angår befattningshavare i allmän tjänst (jfr nedan sid. 38 f.).

Lämpligt torde vara, att Kungl. Maj:t delegerar sin rätt enligt lagen till en särskild nämnd. Denna nämnd, som skulle kunna benämnas *statens lönekontrollnämnd*, bör lämpligen bestå av sju ledamöter, varav två representanter för arbetsgivarna, två för arbetstagarna samt tre opartiska representanter. Ledamöterna böra tillsättas av Kungl. Maj:t. Frågor om begränsning av dyrtidskompensation bör nämnden upptaga antingen ex officio på grundval av informationer rörande läget på arbetsmarknaden eller ock efter anmälan av intresserad organisation eller person. Det måste dock förutsättas, att nämndens arbete inriktas på grupper av arbetstagare och endast i undantagsfall på enskilda personer. En tänkbar väg vore att Konungen gäve näm-

den befogenhet att ingripa endast beträffande viss grupp eller vissa grupper arbetstagare.

2 §.

I det föregående har angivits, att lagen omfattar allenast sådana tillägg till lön eller pension, som avse att helt eller delvis kompensera levnadskostnadsstegringen. Andra lönehöjningar beröras däremot icke av lagen. Har beslut jämlikt 1 § meddelats, innebär detta sålunda endast ett kompensationsstopp för det ifrågavarande fallet men däremot icke ett egentligt lönestopp. Tillägg till lönen t. ex. på grund av tjänsteålder eller befordran äro alltså tillåtna. Enbart den omständigheten att ett kompenstationstillägg givits annan beteckning bör emellertid icke medföra att det blir tillåtet. En föreskrift härom har intagits i 2 §. Paragrafens formulering ansluter sig till 27 § hyresregleringslagen.

Till belysning av paragrafens innebörd må nämnas följande. Har en arbetstagare nått den högsta lön, som jämlikt avtal eller praxis utgår till arbetstagare i lika eller jämförlig ställning, och erhåller han därutöver ytterligare tillägg, torde man under nuvarande förhållanden böra presumera, att tillägget utgör dyrtidskompensation. Har beslut jämlikt 1 § meddelats beträffande det ifrågavarande avtalsförhållandet, skall därför beslutet gälla nyssnämnda tillägg därest det ej visas, att tillägget icke utgjorde kompenstationstillägg utan var betingat av andra skäl än dyrtiden, t. ex. arbetstagarens speciella personliga kvalifikationer eller dylikt.

I detta sammanhang må nämnas, att de s. k. fasta kristillägg, som utgå till jordbruks- och skogsarbetare, enligt de sakkunnigas mening icke böra sänkas. Dessa arbetargrupper torde nämligen icke ha erhållit för hög kompenstation.

3 §.

För lagens tillämpning torde det vara nödvändigt, att arbetsgivare åläggas viss editionsplikt. Reglerna härom ansluta sig nära till stadgandet i 8 § prisregleringslagen.

4 §.

Till huvudregeln i 1 § måste givetvis lämpliga sanktioner knytas. Det kan vid ett första betraktande synas mindre tilltalande att bestraffa förseelser av den art, varom här är fråga, med straff som gälla för brott och förseelser i allmänhet. De sakkunniga ha emellertid funnit det oundgängligt att välja denna väg och föreslå straff av böter eller, i försvarande fall, fängelse i högst sex månader för den som med vetskap om att utfästelse helt eller delvis ogiltigförklarats bryter mot vad i 1 § andra stycket stadgas. Det måste emellertid anses vara ett önskemål att straffsanktionen tillämpas endast då så är av förhållandena särskilt betingat. Stadgandet har därför kompletterats med en föreskrift, upptagen i 6 § första stycket, enligt vilken brott, varom nu är fråga, må av allmän åklagare åtalas allenast efter anmälan

eller medgivande av myndighet, som Konungen bestämmer (jfr 14 § prisregleringslagen).

I 4 § stadgas vidare straff för den, som vid lämnande av uppgift enligt 3 § söker vilseleda den undersökande myndigheten. Bestämmelsen anknyter till en föreskrift i 11 § första stycket 8) prisregleringslagen. Även beträffande denna del av 4 § gäller åtalsregeln i 6 § första stycket.

5 §.

Denna paragraf överensstämmer i väsentliga delar med 13 § prisregleringslagen. Till paragrafen ansluter sig en i 6 § andra stycket upptagen åtalsregel, som äger motsvarighet i 14 § prisregleringslagen.

8 §.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 17 § prisregleringslagen.

Övergångsbestämmelserna.

Då lagen uppenbarligen bör vara av provisorisk natur, synes det lämpligt att dess giltighetstid begränsas till exempelvis ett år.

Ogiltigförklaring enligt 1 § liksom föreskrift enligt 3 § bör icke gälla för längre tid än lagen äger giltighet. Den omständigheten, att en ogiltigförklarad utfästelse — därest parterna ej annorlunda överenskomma — åter blir gällande när lagens giltighetstid utgår, innebär givetvis icke att part då skulle äga att kräva utfästelsens fullgörande såvitt angår tid, då utfästelsen varit ogiltig.

I det föregående har anförts, att lagen skulle äga tillämpning även å utfästelse, som gjorts före lagens ikraftträdande. Lagen skulle sålunda äga tillbakaverkande kraft. Detta betyder emellertid icke, att ogiltigförklaring skulle kunna avse tillägg, som före ogiltigförklaringen förfallit till betalning. Ogiltigförklaring må avse allenast sådana tillägg, som skulle förfallit till betalning efter det förklaringen meddelats eller efter viss senare i förklaringen angiven dag.

Övergångsbestämmelsernas sista stycke anknyter till en motsvarande föreskrift i övergångsbestämmelserna till prisregleringslagen.

Stockholm den 17 februari 1943.

J. NORDENFALK

GÖSTA JOHANSSON

PER WESTLING

/ Bengt Petri

Förslag
till
Lag
om begränsning av dyrtidstillägg å lön och pension.

Häri genom förordnas som följer.

1 §.

Har utfästelse gjorts om sådant dyrtidstillägg å lön eller pension, som väsentligt överstiger till löntagare i allmänhet utgående dyrtidstillägg, må Konungen eller myndighet som Konungen bestämmer förklara utfästelsen ogiltig i vad den avser tillägg överstigande det, som i allmänhet utgår.

I den mån utfästelse förklarats ogiltig må tillägg icke utgivas eller mottagas.

2 §.

Med dyrtidstillägg å lön eller pension likställes i denna lag varje annan gottgörelse, som måste antagas utgöra sådant tillägg, ändå att den givits annan beteckning.

3 §.

Myndighet som Konungen bestämmer äger föreskriva skyldighet för arbetsgivare att på anfordran av myndigheten eller annan av denna utsedd myndighet

1) lämna de uppgifter myndigheten begär för prövning av fråga om begränsning av dyrtidstillägg å lön eller pension;

2) för kontroll av lämnade uppgifter eller utbetalade avlöningar förete handelsböcker och affärshandlingar för myndigheten.

Försummar någon efter anfordran, varom ovan sägs, att fullgöra vad honom i följd därav åligger, äger den av Konungen bestämda myndigheten förelägga honom vite. Länsstyrelse äger i förekommande fall förordna om uttagande av sådant vite.

4 §.

Med dagsböter straffes

den som, med vetskap om att utfästelse helt eller delvis ogiltigförklarats, brutit mot vad i 1 § andra stycket stadgas;

den som vid lämnande av uppgift, som i 3 § avses, sökt vilseleda myndighet.

Äro omständigheterna försvårande må till fängelse i högst sex månader dömas.

5 §.

Vad som inhämtats med stöd av bestämmelserna i 3 § må ej yppas i vidare mån än som erfordras för vinnande av det med bestämmelserna avsedda ändamålet. Bryter någon häremot, straffes med dagsböter eller fängelse.

6 §.

Brott, varom i 4 § sägs, må av allmän åklagare åtalas allenast efter anmälan eller medgivande av myndighet, som Konungen bestämmer.

Brott, varom i 5 § sägs, må av allmän åklagare åtalas allenast efter angivelse av målsäganden.

7 §.

Böter och viten, som ådömas enligt denna lag, tillfalla kronan.

8 §.

Över myndighets beslut jämlikt 1 § må, där Konungen så förordnat, klagan icke föras.

Beslut, som myndighet meddelat jämlikt 1 § eller 3 § första stycket, skall utan hinder av förd klagan lända till efterrättelse, intill dess annorlunda kan vara förordnat.

9 §.

De närmare föreskrifter, som äro erforderliga för tillämpningen av denna lag, meddelas av Konungen.

Denna lag träder i kraft den
med den

1943 samt gäller till och

Förklaring jämlikt 1 § eller föreskrift jämlikt 3 § skall ej gälla för längre tid än lagen äger giltighet.

Lagen äger tillämpning även å utfästelse, som gjorts före lagens ikraftträdande.

I 5 § meddelad föreskrift om tystnadsplikt och vad i lagen stadgas rörande överträdelse av samma föreskrift ävensom vad där stadgas i fråga om annat brott, som begåtts under tiden för de i lagen meddelade bestämmelsernas giltighet, skall äga tillämpning även efter det lagens bestämmelser i övrigt upphört att gälla.

Något om retroaktiv civillagstiftning.

Av docenten *Knut Rodhe*.

»Ingen lov må gis tilbakevirkende kraft.» Detta stadgande återfinnes i Norges grunnlov § 97.

Svensk grundlag innehåller icke något dylikt stadgande. »Enligt svensk grundlag finnes icke något hinder att genom allmän lagstiftning ändra bestående rättslägen.» Denna av Sundberg¹ uttalade mening är allmänt omfattad i doktrinen. Såväl Reuterskiöld som Malmgren och Herlitz konstatera, att svensk grundlag saknar uttryckligt förbud mot att giva en lag återverkande kraft.² Reuterskiöld tillägger emellertid: »Men detta utesluter lika litet, att den svenska rätten i allt fall erkänt och tillämpar principen, som förbudet i främmande grundlagar hindrar dessa stater att åsidosätta principen, om så finnes lämpligt.» Även Malmgren gör den reservationen, att »retroaktiva strafflagar och stadganden som innebära förintande av privata rättigheter utan motsvarande gottgörelse få anses stridande mot den svenska lagstiftningens oskrivna grundprinciper.»³

År 1941 framlades av särskilda sakkunniga ett förslag till ny lydelse av § 16 regeringsformen. De sakunniga föreslogo därvid ett ovillkorligt förbud mot retroaktiva strafflagar och mot att staten utan ersättning förfogar över egendom, men de antydde icke, att ifrågavarande grundlagsparagraf nu skulle innehålla något förbud mot retroaktiv lagstiftning, och de föreslogo icke heller att något sådant förbud skulle införas utöver vad som följer av det sagda.⁴ Förslaget har ännu icke föranlett någon åtgärd.

I det följande vill förf. undersöka, om och i vad mån det har betraktats som en oskriven grundprincip för den svenska lagstiftningen att civillag icke får givas tillbakaverkande kraft. Till ytterligare belysning av frågan kommer förf. att söka ge en bild av de åskådningar, som i detta avseende

¹ Statsvetenskaplig tidskrift 1930 s. 378. Jfr Sundberg, Den svenska stapelstadsrätten, Sthm 1927, s. 452 ff.

² Reuterskiöld, Grunddragen af den allmänna rätts- och samhällsläran, Uppsala 1912, s. 130, jfr också s. 128, Malmgren, Sveriges författning, II, Malmö 1941, s. 29, densamme, Riksdagen och lagstiftningen, Sveriges Riksdag XIV, Sthm 1934, s. 11, Herlitz, Om lagstiftning genom samfälliga beslut av konung och riksdag, Sthm 1926—30, s. 417.

³ Se de i föreg. not anförda ställena.

⁴ Se SOU 1941:20, särskilt s. 30 f. och 32 f.

gjort sig gällande i vissa främmande rättssystem.¹ Frågan om retroaktiva strafflagar lämnas helt utanför undersökningen. Uppmärksamheten kommer framför allt att inriktas på den form av retroaktiv civilagstiftning, som innebär att ny lag göres tillämplig på ett vid lagens ikraftträdande redan bestående avtal.

I detta sammanhang må emellertid erinras om § 36 regeringsformen, enligt vilket stadgande vissa tjänstemän icke få avsättas utan rannsaking och dom. Häri inlägges att dessa tjänstemän äga rätt att bibehållas vid de löner, som äro förenade med deras befattningar.² Stadgandet har säkerligen i första hand tänkts som ett skydd mot ingripanden i särskilda fall, men förmodligen bör man däri inlägga även att en generell lönereduktion är otillåten; denna fråga har förf. emellertid icke funnit vara tidigare direkt diskuterad.

Vad beträffar övriga statstjänstemän har staten i viss utsträckning gjort reservationslösa utfästelser om viss lön.³ Dessa anses liksom andra statens utfästelser medföra en rätt emot staten, »principiellt jämställd med fordringsrätter o. d. i enskildas inbördes mellanhavanden.»⁴ Om man bygger på denna uppfattning vid lösningen av det föreliggande problemet, skulle statens utfästelser kunna undanröjas genom allmän lag i samma utsträckning som man på detta sätt kan ingripa mot enskilda avtal.

Det finns emellertid anledning att framkasta den tanken att staten därvid borde stå i en särställning och bedömas strängare än andra gäldenärer, eftersom den lagstiftande myndigheten här handlar så att säga i egen sak.⁵ Såvitt förf. kunnat finna har dock något sådant krav icke kommit till uttryck i diskussionen om de ingripanden, som faktiskt förekommit. Ett nedan omtalat ingripande mot vissa slag av obligationer förutsattes sålunda skola gälla även till förmån för staten, utan att detta förhållande ansågs böra anmärkas i lagtexten eller ens särskilt motiveras.⁶

Frågan om verkan av utfästelse av en kommun synes i detta sammanhang icke erbjuda några speciella aspekter. Sundberg framhåller sålunda, säkerligen i överensstämmelse med vedertagen uppfattning, att en kommun skiljer sig från de privaträttsliga sammanslutningarna därigenom att den av staten utrustats med tvångsmakt inom sitt område eller mot sina med-

¹ Förevarande problem behandlas mycket utförligt i F. Affolter, *Geschichte des intertemporalen Privatrechts*, Leipzig 1902, och densamme, *System des deutschen bürgerlichen Übergangsrechts*, Leipzig 1903, samt P. Roubier, *Les conflits de lois dans le temps*, I—II, Paris 1929, 1933.

² Se Malmgren, *Sveriges författning*, II s. 175, Myrberg, *Om tjänstemäns oavsättlighet*, Lund 1925, s. 9, samt densamme, *Om statstjänstemäns oavsättlighet*, Uppsala 1930, s. 13.

³ Jfr KProp 294/1940 s. 7 ff.

⁴ Herlitz, *Riksdagens finansmakt*, Sveriges Riksdag XII, Sthm 1934, s. 164. Herlitz tillägger emellertid, att det visserligen icke är alltid som denna rätt kan utdömas av domstol, och att även där så är fallet vår lag icke torde erkänna några mot staten riktade exekutivmedel.

⁵ Jfr det nedan s. 56 not 3 omtalade avgörandet av USA:s Supreme Court i målet *Perry v. United States*.

⁶ Se nedan s. 55 f.

lemmar. Denna makt »upphäver icke kommunens likställighet med dessa juridiska personer i privaträttsliga förhållanden, och den rubbar alltså icke kommunens karaktär av en privaträttens juridisk person». ¹ Även på detta område bör man alltså kunna falla tillbaka på de överväganden, som avse retroaktiv civillagstiftning.

Uttalanden från svenskt lagstiftningsarbete.

Från det senaste halvseklets svenska lagstiftningsarbete kan man hämta åtskilliga auktoritativa uttalanden, som visa hur man sett på frågan om retroaktiv civillagstiftning. De ge också exempel på vad det är för slags bestämmelser man velat karakterisera såsom retroaktiva.

Lagberedningen hade i sitt förslag till jordabalk (1905—1909) i ett flertal sammanhang anledning att särskilt diskutera den nya lagstiftningens ikraftträdande. Sålunda yttrar beredningen i motiven till nyttjanderättslagens promulgationslag: ²

»I överensstämmelse med den för lagstiftningen inom förmögenhetsrättens område allmängiltiga grundsats, att nya lagbestämmelser icke äga tillbakaverkande kraft, måste såsom regel fasthållas att den föreslagna lagen om nyttjanderätt till fast egendom icke skall tillämpas i fråga om nyttjanderätt, som upplåtits innan lagen trätt i kraft. Beredningen har emellertid ansett några undantag från denna allmänna regel påkallade. Vissa bestämmelser i den nya lagen äro av den natur att de synts böra utan vidare vinna tillämpning även där avtalet slutits före lagens trädande i kraft. I särskilda avseenden har dessutom modifikation av huvudregeln ansetts lämpligen böra äga rum.»

Samma principiella utgångspunkt ligger till grund för servitutslagens promulgationsbestämmelse. I motiven konstateras att lagförslaget i stort sett utgjorde allenast en närmare utveckling av vad som redan nu borde anses vara gällande rätt. Härifrån utgjorde bestämmelserna i 5 och 7 §§ (om förflyttning, onyttigförklaring och avlösning av servitut) emellertid undantag; »men då dessa stadganden hämta sitt berättigande icke endast från privaträttsliga hänsyn, synes intet hinder böra möta att giva dem tillämplighet jämväl å äldre rättsförhållanden.» ³

Ytterligare uttalar beredningen om förslaget till lag om rätt till undantag av fast egendom: ⁴

»De i detta lagförslag innefattade bestämmelser hava synts Beredningen, även till den del de icke äro att anse såsom redan gällande rätt, i det stora hela vara av beskaffenhet att böra tillämpas jämväl å undantagsavtal, som tillkommit innan lagen träder i kraft, ehuru naturligtvis den rättsverkan, som i den föreslagna lagen tillägges visst angivet förhållande, icke inträder, med mindre nämnda förhållande tillkommit först efter tidpunkten för lagens trädande i kraft eller vid nämnda tidpunkt ännu var för handen.»

¹ Sundberg, Kommunalrätt, Allmänna delen, Sthm 1936, s. 30 f.

² Lagberedningens förslag till jordabalk (citeras i det följande JB) I s. 269. — Det citerade uttalandet återkommer med smärre jämkningar ord för ord i motiven till 1925 års förslag till lag om försäkringsavtal, se SOU 1925: 21 s. 227.

³ JB I s. 287.

⁴ JB II s. 226. Andra uttalanden av intresse återfinnas i JB I s. 301, II s. 211 och 408 ff.

Då lagberedningen trettio år senare avgav förslag till lag om skuldebrev, gav man uttryck åt en liknande uppfattning. I motiven till promulgationslagens 4 § heter det sålunda:¹

»I fall då den nya lagen innehåller bestämmelser som avvika från gällande rätt bör, enligt allmänt vedertagna grundsatsar, den nya lagen icke utan särskilda skäl göras tillämplig å skuldebrev, som tillkommit före dess ikraftträdande.»

I anledning av detta uttalande anförde lagrådet:²

»I sina motiv uttalar lagberedningen att enligt allmänt vedertagna grundsatsar den nya lagen i vad den avviker från gällande rätt icke bör utan särskilda skäl göras tillämplig å skuldebrev som tillkommit före dess ikraftträdande. Häremot kan anmärkas att dessa grundsatsar näppeligen föranleda annat än att man icke bör utom i sällsynta undantagsfall giva ny lagbestämmelse tillämpning i fråga om verkan av rättshandling eller annat rättsfaktum som inträffat under äldre rätts herravälde, såvida därigenom någondera partens rättsställning skulle försämrans. Riktigt är alltså att, i den mån bestämmelse i den föreslagna lagen skulle medföra, att vare sig gäldenären eller den ursprungliga borgenären i ett före lagens ikraftträdande uppkommet fordringsförhållande komme i sämre ställning än äldre rätt föranleder, denna bestämmelse icke bör erhålla tillämpning å det sålunda uppkomna rättsförhållandet. Den föreslagna lagen innehåller emellertid icke blott stadganden som reglera verkningarna av ett skuldebrevs utfärdande utan ock stadganden beträffande verkningarna av andra rättshandlingar med avseende å skuldebrev, såsom överlåtelse och pantsättning. Av allmänna rättsgrundsatsar torde icke följa hinder att när dylik rättshandling skett efter nya lagens ikraftträdande tillämpa från äldre rätt avvikande regler beträffande verkan av denna rättshandling även om det ifrågavarande skuldebrevet utfärdats före ikraftträdandet, förutsatt att parterna i det ursprungliga rättsförhållandet ej genom tillämpningen sättas i försämrat läge.»

Slutligen må anföras ett uttalande, som avser familjerättens område. I motiven till lagberedningens förslag till lag om äktenskaps ingående och upplösning (1913) heter det:³

»Å förmögenhetsrättens område gäller såsom regel, att en ny lagstiftning icke verkar någon rubbning av de rättsföljder, som enligt äldre lag äro förknippade med de under dess bestånd inträffade rättsfakta. Inom familjerätten kan däremot en dylik grundsats icke upprätthållas. De betydelsefulla skiftningar i den etiska åskådningen, som ofta ligga bakom lagändringarna på detta område, kräva mången gång att de nya bestämmelserna omedelbart vinna allmän tillämpning. Å andra sidan måste dock även här skälig hänsyn tagas till rättsläget, sådant det gestaltar sig vid den nya lagens ikraftträdande, och det kan därför icke heller sägas, att regeln här skulle vara motsatt den, som gäller beträffande förmögenhetsrätten. Frågan måste sålunda lösas efter rättsreglernas växlande natur, efter övervägande av de skäl, som i det särskilda fallet kunna tala i ena och i andra riktningen.»

I anslutning till detta uttalande må även erinras därom, att man väl vid tillkomsten av nya giftermålsbalken ryggade tillbaka inför tanken att omedelbart låta de nya bestämmelserna angående makars rättsförhållanden vinna

¹ SOU 1935: 14 s. 126 f.

² KProp 2/1936 s. 46.

³ Se s. 481.

fullständig tillämpning även i äldre äktenskap, men att yrkanden härom sedermera ånyo framkommit.¹

De uttalanden, som förf. här anfört, ge tydligt vid handen, att det skulle vara en överdrift om man gjorde gällande, att svensk rättsåskådning helt förbjuder lagstiftaren att giva civillag återverkande kraft. Då lagberedningen funnit sig föranlåten att precisera sin åskådning, har beredningen icke gått längre än att den såsom huvudregel på förmögenhetsrättens område fastslagit, att ny lag icke bör givas tillbakaverkande kraft. Men man har uttryckligen tillagt, att lagstiftaren kunde och borde frångå denna huvudregel, då starka skäl talade härför, och man har också handlat i överensstämmelse härmed. Härutinnan har man icke veterligen stött på något motstånd, utan övriga i lagstiftningsarbetet deltagande instanser hava accepterat lagförslagen utan några principiella invändningar på denna punkt.

Frågan om en lag bör givas tillbakaverkande kraft uppställer sig i första hand för lagstiftaren. Men även domstolarna få i viss mån tillfälle att taga ställning till denna fråga. HD har i flera fall antagit, att köplagen, vars övergångsbestämmelse endast innehåller att lagen träder i kraft viss dag, icke är tillämplig på avtal som slutits före denna dag.² Dessa avgöranden torde vara att betrakta såsom uttryck för en allmän uppfattning att en lag icke — för övrigt även om den ger tvingande regler — har tillämplighet på äldre avtal, om det icke i lagtexten direkt utsäges att så skall vara fallet.³ Bakom denna lagtolkningsregel synes man kunna spåra den uppfattningen att det i regel är olämpligt att giva en lag tillbakaverkande kraft.

Utländsk rättsuppfattning.

Går man utöver vårt lands gränser är det icke svårt att finna paralleller till den av lagberedningen uttalade svenska uppfattningen.

Sålunda uppställdes vid tillkomsten av den tyska Bürgerliches Gesetzbuch den grundsatsen, att ny lag icke borde givas återverkande kraft. Men samtidigt framhölls, att det ibland kunde vara erforderligt att frångå grundsatsen. »Vor allen Dingen hat der Gesetzgeber freie Hand, jenem Grundsatzte eine Schranke zu setzen, wenn ihm Gründe der Zweckmässigkeit einen Eingriff in die bestehenden Rechtsverhältnisse geboten oder rätlich erschienen lassen.» Särskild betydelse har emellertid grundsatsen på områden, där de enskilda ha dispositionsrätt, alltså i obligationsrätten, medan icke lika stora betänklighe-

¹ Se lagberedningens förslag till giftermålsbalk (1918) s. 412 ff. samt Undén, Övergångsreglerna i giftermålsbalken, SvJT 1928 s. 28 ff., och Björling, Till giftermålsbalkens tioårsdag, SvJT 1930 s. 321 ff.

² Se H 1910 A 67 och 394, 1911 s. 48 och A 1 samt 1912 A 313.

³ Se Almén, Om köp och byte av lös egendom, 3 uppl., Sthm 1934, s. 354, densamme, Lagen om avtal, Sthm 1916, s. 248 (jfr UfR 1918 s. 810, 1919 s. 345, 1925 s. 594), JB II s. 211 samt 1914 års betänkande med förslag till lag om avtal m. m. s. 215. Se också H 1920 s. 451 ang. verkan av 1916 års lag om vissa inskränkningar i rätten att förvärva fast egendom m. m.

ter göra sig gällande i sakrätten och i familjerätten. I varje fall gäller, att lagen in dubio icke har tillbakaverkande kraft.¹

Detta överensstämmer nära med den uppfattning, som förut återgivits, och det synes som om man hade en viss anledning att antaga, att de svenska uttalandena tillkommit under tyskt inflytande.² De angivna satserna äro emellertid icke speciella för tysk rätt. I själva verket återge de även fransk och engelsk rättsåskådning.

I centrum för den franska diskussionen står code civil art. 2, som stadgar: »La loi ne dispose que pour l'avenir; elle n'a point d'effet rétroactif.» Detta stadgande fattas väl som en central princip för rättssystemet. Det binder emellertid blott domaren, som har att utgå från att en lag icke utan uttryckligt stadgande har retroaktiv verkan. Men varken här eller eljest finnes någon regel som hindrar lagstiftaren från att ge ett sådant stadgande. »Quand l'intérêt public l'exige ou paraît l'exiger le législateur n'hésite pas à édicter une telle rétroactivité.»³

I engelsk statsrätt står det utom diskussion att parlamentet icke är i något avseende bundet i sin maktutövning.⁴ Å andra sidan finner man hos domarkåren starka uttryck för den uppfattningen, att retroaktiv lagstiftning i regel är av ondo. Det är sålunda en mycket fast tolkningsregel att en lag icke utan tvingande skäl får tillskrivas tillbakaverkande kraft. »Of course, it is obviously competent for the Legislature, if it pleases, in its wisdom to make the provisions of an Act of Parliament retrospective; but before giving such a construction to an Act of Parliament one would require that it should either appear very clearly in the terms of the Act, or arise by necessary and distinct implication.»⁵ Någon gång gå domarena i sina uttalanden längre än till ett dylikt konstaterande och motivera tolkningsregeln just därmed att en retroaktiv lagstiftning är olämplig. Men å andra sidan medger man att det ibland kan försvaras att giva en lag tillbakaverkande kraft. »In fine, allowing the general inexpediency of retrospective legislation», heter det i ett mycket ut-

¹ Se Motive zu dem Entwurfe eines bürgerlichen Gesetzbuches für das deutsche Reich, Berlin & Leipzig 1888, I s. 19 ff., och sammanfattningen av motivens ståndpunkt i H. Habicht, Die Einwirkung des Bürgerlichen Gesetzbuchs auf zuvor entstandene Rechtsverhältnisse, Jena 1899, s. 7 f. (citatet från detta verk s. 8).

² Jfr Almén, Om köp och byte af lös egendom, 1 uppl., II, Sthm 1908, s. 345 ff. med många hänvisningar till tysk rätt.

³ M. Planiol & G. Ripert, Traité pratique de droit civil français, T. VI, Paris 1930, s. 34 f. Se vidare C. Aubry & C. Rau, Cours de droit civil français, T. I., 6 éd., Paris 1936, s. 101 ff., och Roubier, a. a. I s. 428 ff. och 508 ff. L. Duguit har emellertid gjort gällande att retroaktiv lagstiftning strider mot vissa av honom uppställda, till synes naturrättsligt färgade grundprinciper, se hans Traité de droit constitutionnel, 3 éd., II, Paris 1928, s. 227 ff.

⁴ Se W. I. Jennings, The law and the constitution, 2 ed., London 1938, s. 132 ff., särsk. s. 137. Se också A. V. Dicey, Introduction to the study of the law of the constitution, 9 ed., London 1939, s. 39 ff.

⁵ Lord Ashbourne i *Smith v. Callander*, (1901) A. C. 297, 305. Se vidare Halsbury's Laws of England, 2 ed., XXXI, London 1938, art. Statutes nr 670 med där anförda rättsfall. Se också 1 Blackstone, Commentaries, 46, C. K. Allen, Law in the making, 3 ed., Oxford 1939, s. 385 ff., samt E. S. Corwin, The twilight of the Supreme Court, New Haven 1934, s. 59 f. och 199.

förligt uttalande från 1870,¹ »it cannot be pronounced naturally or necessarily unjust. There may be occasions and circumstances involving the safety of the state, or even the conduct of individual subjects, the justice of which, prospective laws made for ordinary occasions and the usual exigencies of society for want of prevision fail to meet, and in which the execution of the law as it stood at the time may involve practical public inconvenience and wrong, *summa jus summa injuria*.»

Slutligen må anföras, att dansk grundlag icke innehåller något uttryckligt förbud mot retroaktiv lagstiftning. Men det antas vara en konstitutionell princip till skydd för medborgarnas individuella rättssäkerhet att en lag icke bör givas tillbakaverkande kraft; en princip, som dock kan åsidosättas, särskilt då offentliga intressen kräva.² En liknande uppfattning har uttalats för finländsk rätts del.³

Det är sålunda tydligt, att man här har att göra med en grunduppfattning, som är gemensam för många rättssystem, besläktade med vårt eget. Principen att en lag icke bör givas återverkande kraft kan återfinnas redan i romersk rätt, och den har från denna kommit in i de moderna rättssystemen och där utformats påfallande enhetligt.⁴ Under 1800-talet har regeln kommit att framstå såsom en av de principer, vilka skola skydda den enskilde medborgaren mot godtyckliga statsingripanden, men det är tydligt, att regeln icke kan ses allenast såsom ett uttryck för den åskådning, som legat till grund för 1700- och 1800-talens rättighetsförklaringar, utan att den arbetat sig in i medvetandet hos jurister och lagstiftare tämligen oberoende av deras politiska uppfattning. Regeln är ju egentligen av konservativ karaktär, och det saknar icke sitt intresse att iakttaga, hurusom just franska revolutionen ger exempel på att man hänsynslöst givit ny lagstiftning tillbakaverkande kraft; detta utifrån den åskådningen att man hade att förverkliga »le droit naturel», som i viss mening gällt redan tidigare och som hade en högre valör än all lagstiftning.⁵

I några länder gälla uttryckliga konstitutionella hinder mot retroaktiv lagstiftning. Detta är fallet i USA och i Norge. I båda dessa länder står också lagstiftningens överensstämmelse med konstitutionen under kontroll av landets högsta domstol, och det får därför ett mycket stort intresse att iakttaga läget här.

Art. 1 sect. 9 av USA:s konstitution innehåller bl. a.: »No . . . *ex post facto* law shall be passed.» Vidare heter det i sect. 10 bl. a.: »No State shall . . . pass any . . . *ex post facto* law, or law impairing the obligation of contracts; . . .». Förbuden mot *ex post facto* laws synas ha varit avsedda att gälla all lag-

¹ Willes J., *Phillips v. Eyre* (1870), L. R. 6 Q. B., 1. Se särskilt s. 23 ff.; citatet från s. 27.

² O. A. Borum, *Lovkonflikter*, 2. Udg. Khvn 1942, s. 5 f., Poul Andersen, *Dansk Forvaltningsret*, Khvn 1936, s. 31 f.

³ Se F. W. Ekström, *Privaträttens allmänna läror*, Hfors 1921, s. 82 ff.

⁴ Jfr Affolter, *Geschichte*, s. 325, där det säges att principen blivit »Gemeingut aller civilisierten Völker».

⁵ Se Roubier, a. a. I s. 129 ff.

stiftning, men en stadig domstolspraxis har ansett dem gälla endast strafflag.¹ Retroaktiv civillagstiftning strider alltså icke mot konstitutionen enbart därför att den är retroaktiv utan först då den kommer i konflikt med andra av konstitutionens regler.² Här kommer för oss i första hand ifråga förbudet mot »impairment of the obligation of contracts».³ Detta förbud gäller blott staternas lagstiftning. Den federala lagstiftningen bindes emellertid även av Fifth amendment, där det bl. a. heter: »No person shall be . . . deprived of life, liberty of property, without due process of law; . . .». Denna bestämmelse, »the due process clause», har av Supreme Court ansetts innefatta skydd även mot »impairment of the obligation of contracts», och förbudet mot dylika åtgärder gäller alltså även den federala lagstiftningen.⁴

Med »impairment of the obligation of contracts» avses icke tvingande lagbestämmelser över huvud taget utan blott sådana bestämmelser, som skulle försvaga redan vid lagens tillkomst gällande kontrakt.⁵ Vid konstitutionens tillkomst hade bestämmelser av denna innebörd till övermått brukats av staterna i deras lagstiftning. »This mischief had become so great, so alarming, as not only to impair commercial intercourse, and threaten the existence of credit, but to sap the morals of the people, and destroy the sanctity of private faith.»⁶

Ingripanden mot gällande avtal äro emellertid tillåtna om de kunna be-tecknas såsom »due process of law». Hit höra en grupp åtgärder, som be-tecknas såsom utövning av »the police power», vilken karakteriserats såsom »the legal capacity . . . to delimit the personal liberty of persons by means which bear a substantial relation to the end to be accomplished for the pro-tection of those social interests, which reasonably need protection.»⁷

I Norge gäller den inledningsvis citerade bestämmelsen i grundlovens § 97: »Ingen lov må gis tilbakevirkende kraft.» Detta förbud är efter orden ovill-korligt. Men i realiteten är bestämmelsen icke menad såsom en stel och kategorisk rättsregel, och den har heller icke tillämpats så. Bestämmelsen har senast diskuterats av Ragnar Knoph,⁸ som bestämt understryker att det endast är orättfärdig eller godtycklig återverkan som förbjudes.⁹ Han karak-teriserar bestämmelsen som en standard och vill därmed säga, att den är ett allmänt direktiv, som medger en värdering av varje individuellt fall efter

¹ H. E. Willis, *Constitutional law of the United States*, Bloomington 1936, s. 515 f.

² T. M. Cooley, *A treatise on the constitutional limitations which rest upon the legisla-tion power of the states of the American union*, 7 ed., Boston 1903, s. 373, Willis, a. a. s. 636.

³ Se om detta förbud Willis, a. a. s. 599 ff., och B. F. Wright, *The contract clause of the constitution*, Cambridge, Mass., 1938.

⁴ Willis, a. a. s. 600 f.

⁵ Willis, a. a. s. 599, 610.

⁶ Chief Justice Marshall, citerad av Willis, a. a. s. 600.

⁷ Willis, a. a. s. 716, jfr s. 636 f. Jfr nedan s. 56 not 3. Se även ett i TfR 1938 s. 290 ff. citerat uttalande av Chief Justice Hughes samt vidare Tingsten i SOU 1941: 20 s. 44 ff.

⁸ *Rettslige standarder, særlig grunnlovens § 97*. Oslo 1939.

⁹ A. a. s. 76.

dess egenart och som kan anpassas efter förändrade samhällsförhållanden.¹ Härvidlag synes Knophs uppfattning stå i god överensstämmelse med de resultat, vartill Højesterett under tidernas lopp kommit, låt vara att motive-ringarna för domsluten icke alltid kunna åberopas till stöd härför.² Vad sär-skilt beträffar avtalsrätten framhåller Knoph, att alla äro eniga om att man här måste vara mycket försiktig med att låta nya lagar verka tillbaka. Men »her som ellers munner forbudet mot tilbakevirkning ut i en rettfærdsstandard, och om målestokken kanskje er strengere enn ellers, får ikke reglen en annen karakter for det.»³

Det visar sig alltså, att situationen egentligen icke är en annan i USA och Norge än i de länder som förut behandlats. Även här är förbudet mot retroaktiv lagstiftning icke någon ovillkorlig princip utan en huvudregel, som har och måste ha undantag.

Läran om »välförvärvade rättigheter».

Vad menas över huvud taget med att en lag har tillbakaverkande kraft?⁴ Man har i den utländska diskussionen gjort åtskilliga försök att exakt definiera detta, men det kan knappast sägas att någon enighet föreligger. En svårighet är härvidlag att en generell definition icke kan uppställas utan att man anknyter till ett rättssystemets mera abstrakta begreppsbestämningar, såsom begreppen rättighet och uppkomsten av rättighet. Situationen kompliceras därav, att den som ställer upp en definition gärna vill såsom icke retroaktiva beteckna sådana lagbestämmelser, som enligt hans egen eller eljest vedertagen åsikt äro tillbörliga. Det är emellertid mycket svårt att på grundval av de allmänna begreppen rättighet o. s. v. draga gränsen mellan tillbörliga och icke tillbörliga bestämmelser och det är lätt att därvid hamna i en begreppsjurisprudens. Detta betyder dock icke att det skulle vara omöjligt att åtminstone i viss utsträckning i terminologiskt avseende bygga definitionen av och reglerna om retroaktivitet på jurisprudentens gängse begrepp, vilka ju i regel hava en vedertagen innebörd.⁵ Söker man utforma en mera precis definition riskerar man, såsom utländska försök visa, att den blir så abstrakt att den icke ger någon ledning alls.⁶

I detta sammanhang har läran om »välförvärvade rättigheter» (wohlerworbene Rechte, droits acquis) spelat en icke ringa roll.⁷ Man har ställt upp en regel — med naturrättslig anstrykning — att man icke genom lagstiftning finge göra intrång på »välförvärvade rättigheter». Denna regel har haft ett

¹ A. a. s. 2 och 66 ff.

² A. a. s. 74 ff.

³ A. a. s. 142 f.

⁴ Jfr Strahl i SOU 1934: 18 s. 340 f.

⁵ Jfr Knoph, a. a. s. 76 ff., 87, 92 f. och 29 ff., samt Borum, a. a. s. 7 f. och 15 f.

⁶ Se Affolter, System, s. 54 ff., särskilt s. 56, och Roubier, a. a. I s. 371 ff. och 536 ff. Jfr också Reuterskiöld, a. a. s. 130 f.

⁷ Jfr Strahl i SOU 1934: 18 s. 341 ff.

dominerande inflytande under 1800-talet, särskilt i fransk rätt. Numera börjar det emellertid bli alltmera klart att den icke kan ge någon tillfredsställande lösning. Invändningarna mot regeln gå framför allt ut på att man icke har kunnat finna något annat avgörande kriterium på att en »välförvärvad rättighet» föreligger än att den anses böra vara skyddad mot ny lagstiftning. Men även om man kan till en viss grad reda sig med termen subjektiv rätt, så är det tydligt att man därmed icke vinner någon lämplig gräns. Det kan å ena sidan icke komma i fråga att förbjuda varje ingrepp i en subjektiv rätt (t. ex. varje inskränkning i en ägares rådighet), och det finnes å andra sidan många situationer där det är uppenbart att en person behöver skydd mot ingrepp, trots att han icke kan betecknas såsom innehavare av en subjektiv rätt. En obesvarad fråga är också varför rättigheten just skall vara »välförvärvad» för att åtnjuta skydd och vad detta attribut egentligen skall innebära.¹

Svårigheterna att använda begreppet välförvärvad rättighet bli så mycket större i rättssystem som de skandinaviska, där termen »rättighet» icke har en tillräckligt fast avgränsad vedertagen innebörd. Hos lagberedningen (1908) finner man emellertid en återklang av den kontinentala doktrinen.² Likaså kan det vara anledning att observera, att då Malmgren i sitt inledningsvis ovan åberopade uttalande³ skall ange den svenska uppfattningen om retroaktiv civillagstiftning, han talar endast om »förintande av privata rättigheter utan motsvarande gottgörelse». Läran om välförvärvade rättigheter synes också ha påverkat övergångsbestämmelserna till 1895 års lagar om bolag och föreningar samt 1910 års lag om aktiebolag och 1911 års lag om ekonomiska föreningar. I samtliga dessa lagar utsäges, att rättigheter och skyldigheter, som uppkommit före ikraftträdandet, skola bedömas efter äldre lag. Det heter härom i 1890 års kommittébetänkande med förslag till lagar om bolag: »Att ny lag ej har retroaktiv verkan i avseende på redan förvärvade rättigheter eller ingångna förbindelser, lärer vara en så allmängiltig princip, att den egentligen ej behöver särskilt uttalas.»⁴ I den mån man ej kolliderade med denna princip drog man sig emellertid icke för att låta den nya lagstiftningen i stor utsträckning tillämpas jämväl i avseende på befintliga bolag och föreningar. I motiven till 1908 års förslag till lag om aktiebolag heter det t. o. m. att det »synts kommittén synnerligen angeläget, att förslagens bestämmelser i så stor utsträckning som möjligt komma att gälla *alla* äldre bolag. . . . Vissa bestämmelser av förslaget äro dock av den beskaffenhet, att de ej lämpligen kunna tillämpas å andra bolag än sådana, som bildats efter förslagens stadganden. I övrigt har kommittén ansett undantag till förmån för äldre bolag böra göras allenast i de fall, då en tillämpning av förslagens bestämmelser å sådana bolag skulle medföra en

¹ Se kritiken i Roubier, a. a. I s. 321 ff., Affolter, Geschichte, s. 626 ff., Knoph, a. a. s. 86 f., samt Borum, a. a. s. 15 f. Jfr också Reuterskiöld, a. a. s. 129.

² JB II s. 410.

³ Se ovan s. 37.

⁴ Bolagskommitténs betänkande s. 104. Jfr s. 131 f. och 151.

alltför stor inskränkning i bolagens, styrelseledamöters eller aktieägares rättigheter.»¹ Även lagberedningen framhåller i motiven till sitt förslag till lag om aktiebolag (1941), att »den nya lagen skall naturligtvis i regel äga tillämpning i avseende å äldre bolag». Vissa undantag stadgas dock. »Vid sidan av dessa stadganden gäller den allmänna rättsgrundsatsen, att i civilrättsliga rättsregler grundade rättigheter och skyldigheter, som uppkommit före ny lags ikraftträdande, icke beröras av denna.»² Något stadgande av denna innebörd har dock ej upptagits i lagtexten.

Det är tydligt att man i dessa uttalanden använder termen rättighet i olika betydelser. Praktiskt taget alla bestämmelser i en lag om bolag eller föreningar tjäna ju till att ge innehåll åt delägarerätten. Men denna förut bestående och, varför icke, välförvärvade rätt anser man sig icke behöva taga några egentliga hänsyn till utan omformar tämligen fritt. Vad är det då för rättigheter man anser det självklart att respektera? 1890 års kommittébetänkande ger en antydning om att man har tänkt på reglerna om associationens rättssubjektivitet, där det talas om förvärv av rättigheter och iklädande av skyldigheter.³ Även lagberedningen ger några exempel på vad den åsyftat med sitt nyss citerade yttrande. Bl. a. nämnes rättsverkningarna av avtal som slutits för oregistrerat bolag. Vidare säges att omfattningen av ansvarsfrihet, som före nya lagens ikraftträdande beviljats eller inträtt för styrelseledamot, skall vara att bedöma efter den äldre lagens regler.⁴ Emot detta kan man säkerligen icke göra någon saklig invändning. Men kan denna sats verkligen sägas vara på ett tillfredsställande sätt fixerad genom den allmänna satsen att tidigare uppkomna rättigheter och skyldigheter skola bedömas efter äldre lag? Den styrelseledamot, som för en tidigare begången handling skulle bli ansvarsfri genom ett enligt äldre lag fattat dechargebeslut men icke blir det enligt förslagets 134 § fjärde stycket första punkten, borde väl också kunna säga att hans skadeståndsskyldighet skärpts av den nya lagen?

Även om läran om välförvärvade rättigheter icke ger någon tillfredsställande lösning, varken när det gäller att avgöra var gränsen lämpligen skall dragas eller när det gäller terminologien, bör det emellertid medges, att den kan ge en viss allmän vägledning då det gäller att draga gränsen för ny lags herravälde. Knoph framhåller sålunda, att om de privata intressena skola hava en sådan styrka, att det kännas orättfärdigt om den nya lagen kränker dem, måste de i regel vara knutna till en bestämd person och ge honom en så markerad och exklusiv maktställning, att det faller sig naturligt att tala om en subjektiv rätt.⁵ Är det däremot fråga om att förskjuta eller begränsa

¹ Se 1908 års betänkande, motiven s. 75 f.

² SOU 1941: 9 s. 699 och 700.

³ Se s. 151.

⁴ SOU 1941: 9 s. 700.

⁵ Än mera odiöst blir givetvis ett ingripande, som är riktat allenast mot en enstaka person, kanske bakom skylten av en generell regel. Ett lyckligtvis enastående exempel på en dylik retroaktiv lex in casu ger övergångsbestämmelsen till lag ¹⁰/₂ 1933 om ändrade

den handlingsfrihet, som alla och envar kunnat glädja sig åt, har ingreppet sällan en sådan karaktär.¹

Ingripanden mot bestående avtal: allmänna synpunkter.

Då det gäller frågan om retroaktiv civillagstiftning brukar man i regel — med eller utan hänvisning till principen om välförvärvade rättigheter — förklara, att avtalsläran hör till det mest ömtåliga området. Bestående avtal sägas alltså böra regleras av den vid deras tillkomst gällande lagen, även beträffande rättsverkningar vilka uppstå(!) först senare. Ett skäl härför är givetvis, att avtalslutandet mer eller mindre förlorar sin mening om icke parterna kunna då ett avtal ingås bedöma, vilka rättsverkningar avtalet kommer att ha. Om parterna måste säga sig att det är stor risk för att en ny lag kommer att giva avtalet en annan nu okänd innebörd än det har enligt gällande lag, blir det icke samma nytta med att sluta avtalet. Avtalsmekanismen fungerar alltså icke eller i varje fall dåligt, om icke allmänheten har förtroende för lagstiftningens stabilitet. Det är emellertid tydligt att icke varje ingripande medför att detta förtroende rubbas. Om ingripanden ske endast i sällsynta undantagsfall och icke utan mycket starka skäl, behöver man icke befara en dylik följd, särskilt icke om ingripandena ej innebära alltför väsentliga ändringar.²

Under vissa omständigheter kan det också hända, att kravet på hänsyn till bestående avtal framstår såsom helt underordnat andra viktigare krav. Det finns ingen anledning att till varje pris söka upprätthålla förtroendet för lagstiftningens stabilitet om man därmed riskerar att råka in i ett samhällstillstånd, under vilket avtal överhuvud taget icke hava något värde. Inför ett hot om svåra rubbningar av det ekonomiska livet kan det alltså framstå såsom ett mindre ont att en lagstiftningsåtgärd kan antagas komma att sätta nämnda förtroende i fara.³

Det räcker emellertid icke med en förnuftsmässig motivering för ett ingripande mot bestående avtal. Avtal fullgöras icke blott därför att kontrahenterna stå under hot av statens maktmedel eller eljest finna uppfyllandet med sin fördel förenligt. Det framstår också för ett stort antal medborgare såsom en plikt att uppfylla ingångna avtal, och den som icke gör detta betraktas av än flera medborgare med moraliskt ogillande. Denna känsloreaktion är ovillkorlig och vet icke av någon dagtingan utifrån lämplighetsöverbäganden.

bestämmelser i vissa fall rörande fördelning av böter m. m. Jfr KProp 5/1933 s. 12 f., 15 ff. och 18 f., FLU utl. 3/1933 s. 6 och FKProt 9/1933 s. 21 f. ävensom H 1935 B 400.

¹ Knoph, a. a. s. 87. Jfr Borum, a. a. s. 15 f.

² Jfr Strahl i SOU 1934: 18 s. 343 ff.

³ Jfr Chief Justice Hughes i *Home Building and Loan Association v. Blaisdell* (USA:s Supreme Court 1934): »The policy of protecting contracts against impairment presupposes the maintenance of a government by virtue of which contractual relations are worth while — a government which retains adequate authority to secure the peace and good order of society.» Citerat efter R. E. Cushman, *Leading constitutional decisions*, New York 1939, s. 418.

Därför kan ett ingripande från lagstiftaren i syfte att försvaga eller upphäva verkan av ett avtal framkalla en stark reaktion hos allmänheten. Det må vara aldrig så förnuftigt att underkänna ett förut bindande avtal; lagstiftaren framstår dock såsom delaktig i en moraliskt förkastlig handling om han gör detta.¹ Först när situationen är sådan, att lagen till stöd för sitt ingripande mobiliserar en känsloreaktion som upphäver eller åtminstone motverkar reaktionen att avtal ovillkorligen skola hållas, kan lagstiftaren undgå att framstå i en ur moralisk synpunkt ofördelaktig dager.

Det är därför för samhällsorganens auktoritet väsentligt, att en lag som ingriper mot bestående avtal skall ha stöd icke blott av sakliga överväganden utan även av en moralisk reaktion, som kan åtminstone förta udden av den moraliska indignationen hos den genom lagstiftningen kränkte kontrahenten och som framför allt kan uppväcka moraliskt gillande hos den stora massan av utomstående.² När detta villkor är uppfyllt kan uppenbarligen icke angivas genom någon allmän formel; här måste till sist lagstiftarens värdering av den speciella situationen och hans taktkänsla bli avgörande.

Om emellertid ingripandet tar den formen att lagstiftaren faktiskt hindrar att ett avtal uppfylles, utan att han underkänner avtalet såsom sådant, får ingripandet icke samma karaktär, i det att lagstiftaren icke framstår såsom delaktig i ett avtalsbrott. Man reagerar icke alls på samma sätt mot ett exportförbud, som hindrar att redan ingångna avtal uppfyllas, utan nöjer sig med att konstatera att force majeure inträtt och att den förpliktade icke kan klandras för att han icke kan uppfylla sin förpliktelse.

Även ingripanden direkt mot bestående avtal kunna ibland undvara stödet av en moralisk reaktion. Det finns en hel del exempel på att lagstiftaren av rena lämplighetsskäl strävat efter att lägga äldre avtal under ny lags herravälde utan att egentligen kunna åberopa någon moralisk reaktion till stöd härför, men att han trots detta icke mött någon opposition. Förklaringen synes vara den att den känslomässiga bedömningen är koncentrerad till de delar av ett avtal, som äro av vital betydelse för parterna. Man reagerar icke på samma sätt mot förändringar i de mera perifera delarna av avtalet, t. ex. bestämmelser om vad som skall ske om någon gång kontraktsbrott inträffar, och här kan alltså lagstiftaren känna sig mera fri att av sakliga skäl företaga jämkningar.

Exempel på ingripanden mot bestående avtal.

Efter dessa allmänna synpunkter vill förf. gå igenom en del fall ur nyare lagstiftningspraxis för att söka belysa i vilken utsträckning lagstiftaren ansett sig kunna och böra ingripa mot bestående avtal. Det har icke varit möj-

¹ Se Ekelöf i SvJT 1942 s. 11 ff.

² Jfr Knoph, som framför allt betonar att förbudet mot tillbakaverkande kraft är en »rettfederdsstandard» (se ovan s. 44). Jfr också lagberedningens ovan s. 40 vid not 3 citerade yttrande.

ligt att därvid göra en uttömmande kartläggning av gränsen för vad som ansetts tillbörligt, utan förf. har nödgats inskränka sig till att utan anspråk på fullständighet draga fram en del exempel. Icke heller har det varit möjligt att för varje särskilt fall diskutera, huruvida tillräckliga skäl förelegat för ett eventuellt ingripande, och än mindre att söka avgöra, huruvida lagstiftaren haft erforderligt stöd av en moralisk reaktion.

Till en början visar det sig att lagstiftaren i många fall vid rättsordningens successiva förnyelse på lång sikt icke nöjt sig med att låta den äldre ordningen själv dö utan direkt sökt föra in äldre avtal under ny lag, utan att man egentligen kan säga att några tvingande skäl härför förelegat.¹ De förändringar man härvid gjort kunna emellertid sägas ha inneburit en justering av ett stort antal detaljer, varigenom avtalsparternas ömsesidiga ställning icke väsentligt förändrats. Dessa fall äro exempel på den nyss anförda iakttagelsen att lagstiftaren står relativt fri att av lämplighetsskäl ingripa mot mera perifera delar av ett avtal.

Vi ha just vid diskussionen av läran om välförvärvade rättigheter sett, hur lagstiftaren inom bolags- och föreningsrätten rent av uppställt såsom huvudprincip att ny lag i så stor utsträckning som möjligt skall vara tillämplig på redan bestående associationer. Detta innebär ju att vissa typer av avtal, vilka genomsnittligt sett ha mycket lång livstid, uttryckligen läggas under ny lags herravälde. Men det är samtidigt tydligt, att detta icke medför någon väsentlig förändring i delägarerättens innebörd utan blott en jämkning av ett stort antal från den enskilde delägarens synpunkt relativt perifera detaljer.

Ett par gånger har lagstiftaren särskilt ansett det erforderligt att ingripa mot avtal, som slutits för all framtid. Hit hör lagstiftningen om frälseskatteräntor, vilken innefattar att man först öppnade en möjlighet till avlösning av dessa på yrkande av part i avtalsförhållandet, därefter införde bestämmelser om tvångsavlösning genom statens försorg och slutligen stadgade, att räntor, vilkas avlösning icke påkallats före viss dag, skulle upphöra.² Lagberedningen upptog i sitt förslag till jordabalk en bestämmelse att inskriven rätt till viss årlig ränta eller avgäld i penningar eller varor efter femtio år skulle få avlösas av fastighetsägaren (17 kap. 16 §). Denna bestämmelse skulle tillämpas även på äldre rättighet, sedan lagen varit i kraft femtio år.³ Bestämmelser om avlösning återfinnas också i lag ¹⁹/₄ 1907 ang. avlösning av av-

¹ Jfr häremot Affolter, som i Geschichte s. 325 med kritik av övergångsbestämmelserna till BGB yttrar: »Hat man endlich nach vielen Mühen und Anstrengungen, welche den Schweiß von Menschenaltern gekostet haben, eine bürgerliche Kodifikation errungen, so sollte man gerade erst recht nicht die Geduld verlieren und ruhig das allmähliche Absterben der alten Rechtsordnung abwarten, was in einigen Jahrzehnten geschehen ist... Das Sprichwort: Geduld bringt Rosen, würde auch hier zur segensreichen Wahrheit.»

² Se lag ⁸/₁₁ 1912 om avlösning av vissa frälseräntor med ändringar genom lag ¹¹/₆ 1937 samt lag ¹¹/₆ 1937 om upphörande av vissa frälseräntor.

³ Jfr JB II s. 397 ff. och 412.

gäld från avsöndrad lägenhet.¹ Mindre allvarligt är det ingripande, som genom 1 § tredje stycket av försäkringsavtalslagens promulgationslag gjorts mot brandförsäkringsavtal, som slutits för all framtid. Sedan fem år förflutit från ikraftträdandet skulle nya lagen under vissa förutsättningar äga tillämpning på dylika avtal; dock skulle försäkringsgivaren på vissa villkor kunna bli fri från avtalet, om han ej ville finna sig häri.

Även beträffande andra icke fullt så långlivade avtal kan man konstatera en tendens hos lagstiftaren att göra ny lag tillämplig på äldre avtal. Sålunda givas i 10 § av skuldebrevslagens promulgationslag regler, enligt vilka vissa in-tecknade skuldebrev kunna bli underkastade vissa av den nya lagens bestämmelser. Synpunkten är tydligen den, att dessa skuldebrev kunna beräknas leva så länge, att man eljest icke skulle inom rimlig tid kunna förhindra uppkomsten av situationer, vilka visat sig vara förenade med olägenheter.² Vidare kan antecknas lagberedningens förslag till lag om undantag av fast egendom (1908), där det utsades, att den nya lagen med några få undantag skulle gälla även äldre avtal.³

I promulgationslagen till 1907 års nyttjanderättslag uppställdes däremot såsom huvudregel att lagen icke skulle vara tillämplig på äldre avtal. Men trots detta gav man genom ett särskilt konstgrepp mycket vidsträckt utrymme för den motsatta regeln. Det stadgas nämligen, att om äldre avtal är ingånget med förbehåll om rätt för såväl upplåtaren som legotagaren att uppsäga avtalet, och ej, efter det nya lagen trätt i kraft, uppsägning sker till den tid, då på grund av sådan uppsägning avtalet tidigast kunnat frånträdas, skall från nämnda tid nya lagen tillämpas på avtalet.⁴ Kontrahenternas underlåtenhet att uppsäga avtalet får alltså samma verkan som en uttrycklig underkastelse under nya lagen. Det låter sig givetvis sägas att man här icke egentligen gör våld på bestående avtal, och detta tillvägagångssätt har vunnit efterföljd vid andra tillfällen.⁵ Men i många fall måste det förhålla sig så, att en dylik övergångsbestämmelse går den stora allmänheten ganska spår-löst förbi, och resultatet blir då detsamma, som om man direkt gjort den nya lagen tillämplig på äldre avtal.⁶ Och där avtalet icke kan uppsägas, så-

¹ Jfr KProp 12/1907 s. 7.

² I den danska Lov om Gældsbreve av den 13/4 1938 har man gått så långt att 51 § såsom huvudregel stadgar att lagen skall användas även beträffande äldre skuldebrev. Jfr H. Ussing & C. C. Dybdal, Gældsbrevslovene, Khvn 1938, s. 107: »Da mange Gældsbreve har en meget lang Løbetid, vilde Anvendelsen af ældre Ret paa Gældsbreve, der er udstedt før Lovens Ikrafttræden, betyde, at man i en uoverskuelig Fremtid fik to Sæt Retsregler at arbejde med. Navnlig for at undgaa dette har Loven gjort Reglerne i Gbl anvendelige paa ældre Gældsbreve i videre Omfang, end det vilde følge af almindelige Retsgrundsætninger.»

³ Se JB II s. 14 f. och 226. Jfr ovan s. 39.

⁴ Överensstämmande Einführungsgesetz zum BGB Art. 171.

Så t. ex. lag 22/6 1939 om ändring i nyttjanderättslagen. Samma tankegång återkommer i 10 § av skuldebrevslagens promulgationslag.

⁶ Jfr dock en dansk uppgift i SvJT 1928 s. 510 om registrering av äktenskapsförord i syfte att bibehålla äldre regim beträffande makars förmögenhetsförhållanden.

som i fråga om de nyssnämnda brandförsäkringsavtalen för all framtid, kan man icke genom detta konstgrepp undgå att ingripa i det äldre avtalet. Promulgationsbestämmelsen ger visserligen försäkringsgivaren möjlighet att undgå den nya lagen genom att frånträda avtalet, men han kan icke såsom förut mot bestridande hålla fast vid det; retroaktiviteten blir något mildrad genom valrätten, men den undanröjes ej.

Av ett speciellt intresse är slutligen att iakttaga, att bestämmelserna i 34 § lagen om försäkringsavtal, 8 § lagen om skuldebrev och 3 kap. 43 § lagen om nyttjanderätt till fast egendom (den senare i 1939 års lydelse), vilka alla ge möjlighet till jämkning eller åsidosättande av obilliga eller otillbörliga avtalsvillkor, särskilt gjorts tillämpliga på äldre avtal. Dessa bestämmelser hava uppenbarligen en anstrykning av moraliskt krav, och det har därför varit särskilt lätt att övervinna motståndet mot ingripanden mot äldre avtal.

I de nu angivna fallen har lagstiftaren alltså utan någon egentlig tvekan ansett sig kunna och böra vidtaga justeringar i de mera perifera delarna av äldre avtal, särskilt sådana med lång livslängd. Går man från dessa fall till lagar, som haft till uppgift att i en given situation avhjälpa ett akut socialt ont, blir bilden en annan. För att en sådan lag skall kunna fullfölja sitt syfte kan det vara nödvändigt att ingripa även mot äldre avtal och just mot sådana bestämmelser i avtalen, vilka äro föremål för allmän uppmärksamhet. I sådana fall brukar lagstiftaren känna förbudet mot retroaktiv lagstiftning som en reservationslös princip, vilken han likväl i nödsituation är tvungen att åsidosätta.¹ Det råder sålunda en motsättning mellan de stora lagverken, där lagstiftaren uppfattar förbudet mot retroaktiv lagstiftning såsom ett allmänt direktiv, som väl tål undantag, och den nu sist nämnda lagstiftningen, där lagstiftaren uppfattar förbudet som ovillkorligt men ändå överträder det. I detta senare fall mobiliseras alltså den moraliska reaktionen till stöd för avtalen men samtidigt ger den sociala situationen upphov till känslor, som neutralisera denna reaktion och därmed ge rum för ett på sakliga överväganden grundat ingripande.²

Till en början må behandlas en speciell situation, där fråga gärna uppstår om en viss grad av retroaktivitet. Det gäller sådana fall, då nya tvingande lagbestämmelser skola införas och man riskerar att de personer, mot vilka lagstiftningen skall riktas, komma att utnyttja tiden intill dess den trätt i kraft för att sluta avtal, på vilka lagen normalt icke skulle bliva tillämplig. I sådana fall har det förekommit att man gjort lagen tillämplig på avtal, slutna under någon viss kortare tid före dess ikraftträdande, t. ex. från den

¹ Det brukar hela att lagstiftningen är »ägnad att väcka principiella betänkligheter».

² Exempel på fall där ingripande mot äldre avtal ifrågasatts men tillräcklig anledning icke ansetts föreligga ge lag ^{22/6} 1928 om kollektivavtal (jfr KProp 39/1928 s. 133 f. och ALU utl. 36/1928 s. 25) och lag ^{17/6} 1938 om semester (jfr KProp 286/1938 s. 234 ff.).

tidpunkt, då lagförslaget framlades.¹ I utländsk doktrin talar man ibland om att en lag »antedateras».²

Detta är emellertid ett specialfall, vid vilket man icke har kunnat stanna. I åtskilliga fall har lagstiftaren också ansett sig vara tvungen att ingripa mot avtal, som icke tillkommit i sista stund före den nya lagstiftningen utan som varit av äldre datum. Det är härvid framför allt förändringar i penningvärdet som givit anledning till ingripanden.

I viss mån i en mellanställning står 1942 års lag om hyresreglering. Man hade genom ett provisoriskt förbud mot hyresavtal under tiden för lagens utarbetande hindrat att denna tid utnyttjades av parter, som icke ville finna sig i regleringen. Men icke desto mindre ansåg man det erforderligt att ingripa icke blott mot framtida avtal utan även mot äldre sådana, där hyresstegringen kommit till uttryck. Här kan man emellertid knappast säga att ingripandet mot bestående avtal utgjorde något väsentligt led i de åtgärder med penningpolitiskt syfte, som innefattas i regleringen; fastmer var det ur psykologisk synpunkt nödvändigt att likställa alla inför statens ingripande.³

Under världskriget 1914—18 uppstod i svensk rättspraxis fråga huruvida en säljare kunde såsom grund för befrielse från leveransskyldighet åberopa vad man kallat ekonomisk force majeure, d. v. s. en för honom oberäknelig så stark prisstegring, att avtalet blivit orimligt betungande för honom. Domstolarna voro till en början avvisande, men till slut fann sig HD böra medge säljaren en dylik rätt, åtminstone såvitt icke köparen erbjudit sig att dela

¹ Exempel härpå erbjuder lag ²⁵/₅ 1917 med vissa bestämmelser om oskäligen hyresstegring m. m. (se 6 §), lag ²⁵/₅ 1917 huru förhållas bör med ströängar vid ägostyckning inom Västerbottens och Norrbottens läns lappmark samt lag s. d. om förbud mot avsöndring av ströängar därstädes (se Förslag till lagar innefattande inskränkning i rätten att erhålla ägostyckning av fastighet, vartill höra ströängar, Sthm 1917, s. 17 f.), lag ²⁸/₆ 1918 om inskränkning för viss tid i rätten att överlåta fast egendom, lag ²³/₅ 1924 om ändrad lydelse av 21 § i lagen den 27 juni 1896 om hemmansklyvning, ägostyckning och jordavsöndring och lag s. d. om ändrad lydelse av lag ¹²/₅ 1917 om tillägg till sistnämnda lag (se KProp 205/1924 s. 20, initiativet kom här från lagrådet). Jfr även SOU 1938: 45 med förslag till strandlag § 6 och s. 43.

Däremot avböjdes förslag om ett dylikt förfaringsätt i 1927 års arrendelagstiftning (förslaget hade även här framställts av lagrådet) och 1939 års hyreslagstiftning, se KProp 182/1927 s. 89 f. och 96 samt KProp 166/1939 s. 147 ff. Under förarbetena till 1942 års prisregleringslag påtalade priskontrollnämnden risken för att en försäljning komme till stånd i förtid för undvikande av tillämpning av blivande normalpris. Ett förslag att prisbestämmelserna skulle få gälla även äldre icke fullgjorda avtal bifölls dock ej, bl. a. därför att olägenheterna ej ansågos så starkt framträdande, att retroaktiv lagstiftning i strid mot allmänt tillämpade rättsgrundsatser borde ifrågakomma. Se KProp 337/1942 s. 28 ff.

Då utarbetande av en lag med tvingande bestämmelser väntas taga någon tid i anspråk, brukar man ibland giva en provisorisk lag med generellt förbud mot vissa slag av avtal, i avbidan på den definitiva mera nyanserade lagen. Denna karaktär hade de nu nämnda lagarna om ströängar; i detta fall nöjde man sig alltså icke med en provisorisk lagstiftning utan gjorde därtill denna något retroaktiv. Se också lag ²¹/₅ 1942 om viss inskränkning i rätten att uthyra bostadslägenheter. Jfr motioner AK 142/1901 och 90/1903.

² Se t. ex. Borum, a. a. s. 18.

³ Se SOU 1942: 14 s. 46.

bördan av prisstegringen genom ett tilläggsvederlag.¹ Man synes ha anledning att räkna med att HD här stannat för att ställa upp en allmän princip, som icke är inskränkt till köplagens område.

Nu har det under detta och föregående världskrig uppkommit fall, då vissa typiska kontraktsförhållanden utvecklats så, att ekonomisk force majeure bort kunna åberopas av ena parten. Av olika anledningar har man emellertid icke ansett det tillräckligt att hänvisa parterna att tvista härom vid domstol, utan man har funnit erforderligt att ingripa genom en lagstiftning, som med tillämpning av nyssnämnda i rättspraxis accepterade grundprincip reglerade förhållandet mellan parterna. Ingripandet mot bestående avtal har alltså kunnat försvaras med att det i själva verket blott innebar att man preciserade en regel om jämkning eller hävande, vilken avtalen redan voro mer eller mindre direkt underkastade.

Det sagda gäller lag ²⁸/₆ 1918 med vissa bestämmelser mot oskäligen arrendestegring, lag ²²/₆ 1921 om jämkning i vissa fall av arrendator åliggande dagsverksskyldighet och lag ⁹/₃ 1942 om jämkning av arrendeavtal i vissa fall. Här har det gällt jämkning av avtalade naturaprestationer, vilka med förändrat penningvärde blivit oskäligt betungande.² Man har i dessa fall icke nöjt sig med att ge en möjlighet till jämkning för framtiden utan låtit jämkningen avse även prestationer, som belöpte på viss förfluten tid och som förfallit till betalning före lagens ikraftträdande. Det förutsattes t. o. m. att redan före lagens ikraftträdande erlagda prestationer skola kunna återkrävas.³ Detta anmärkningsvärt vittgående ingripande kan måhända förklaras därav, att man, såsom just nämnts, blott ansåg sig tillämpa en redan förut vedertagen regel.⁴ Jämkningsen skall gå ut på att fördela bördan av prisstegringen på båda parterna, i överensstämmelse med den nyssnämnda av HD uttalade principen. 1942 års lag stadgar sålunda, att jämkningen icke utan synnerliga skäl må bestämmas på sådant sätt att därigenom arrendet för den tid jämkningen avser nedsättes med mer än två tredjedelar av den relevanta prisstegringen. Enligt de äldre lagarna kunde jordägaren ej påläggas mer än hälften därav.

Vid ekonomisk force majeure för en säljare gav emellertid rättspraxis köparen valrätt mellan att betala visst tilläggsvederlag och att låta säljaren rygga avtalet. Den part, som skulle tvingas bära en del av prisstegringen, kunde alltså undgå detta genom att helt avstå från motpartens prestation. Det kunde synas vara en konsekvent utveckling av denna tanke om man i de nu nämnda lagarna låtit jordägaren välja mellan att frånträda avtalet eller nöja sig med ett lägre vederlag. Lagarna ha emellertid icke givit jord-

¹ Se H 1918 s. 20, 1923 s. 20, 1925 s. 624. Jfr Almén, Om köp och byte av lös egendom, 3 uppl., Sthm 1934, § 24 vid not 23 d.

² Se KProp 439/1918 s. 17, där analogien med rättsfallet H 1918 s. 20 åberopas. Jfr också FKProt 52/1918 s. 10. Se vidare KProp 40/1942 s. 25.

³ Se KProp 40/1942 s. 28. Jfr ALU utl. 37/1921 s. 15.

⁴ Jfr dock den i avtalslagen 36 § sanktionerade principen att vad som guldits utan förbehåll icke kan sökas åter.

ägaren någon rätt att frånträda avtalet, uppenbarligen därför att man helt varit inriktad på att skydda arrendatorerna. På denna punkt har man alltså gått utöver den i rättspraxis antagna princip, som ursprungligen åberopades såsom grund för lagstiftningen.

Besläktad med dessa lagar om jämkning av arrendeavtal är lagen $\frac{4}{10}$ 1940 med vissa bestämmelser om livförsäkring m. m. vid krig. Denna lag ger tvingande bestämmelser om ändring i villkoren för äldre försäkringsavtal, vilket åtminstone delvis försvarats med hänvisning till vedertagna principer om jämkning av avtal vid force majeure — här gällde det dock icke penningvärdets förändring utan de ökade risker det totala kriget medfört för civilbefolkningen.¹

I lagarna om jämkning av arrendeavtal har det varit fråga om en prestation, som de avtalande parterna fixerat vid den allmänna prisnivån därigenom att den föreskrivits skola utgå in natura eller åtminstone avlösas med penningar i relation till prisnivån. Jordägaren blev därigenom (måhända utan att parterna direkt avsett detta) skyddad mot förlust på grund av prisnivåns stegring. En liknande effekt har man vid försträckningsavtal medvetet velat vinna genom att anknyta skuldbeloppet till ett visst guldvärde. Sådana guldklausuler hava i olika sammanhang varit vanliga. Vid större förändringar i guldvärdet hava emellertid guldklausulerna i regel framstått såsom oskäligt betungande för borgenärerna, och det är en allmän erfarenhet från olika tider och olika länder att lagstiftaren ansett sig nödsakad att ingripa mot dem och förklara dem ogiltiga. Det har därvid icke varit möjligt att ge borgenären rätt att frånträda avtalet, eftersom han redan fullgjort sin prestation, och man har ingenstädes veterligen valt att fördela bördan mellan parterna, utan hela bördan har lagts på borgenären.²

Sålunda fann sig den svenske lagstiftaren genom lag $\frac{17}{6}$ 1932 om betalning på grund av vissa obligationer böra ingripa mot guldklausuler och med dem i den föreliggande situationen likvärdiga klausuler om alternativ betalning i svenskt och utländskt mynt. I motiven till lagen framhölls visserligen, att förekommande guldklausuler i själva verket icke kunde tolkas såsom avseende betalning i guldvärde, och att lagen därför icke innebar något egentligt ingripande mot dessa avtal.³ Man var emellertid samtidigt angelägen att framhålla vilka allvarliga rubbningar i landets ekonomiska liv, som skulle bli följden om åt guldklausulerna tillerkändes betydelsen av verkliga utfästelser att erlagga betalning efter guldvärde; ett påpekande som förefaller överflödigt om det varit otvivelaktigt att guldklausulerna icke haft denna innebörd.⁴ Beträffande de flermyntade obligationerna stod det klart att lagen skulle komma

¹ Se SOU 1940: 7 med utlåtande av A. Lindhagen och R. Bergendal, särskilt s. 27 f.

² Se A. Nussbaum, Money in the law, Chicago 1939, s. 301 ff., särskilt s. 356 ff.

³ Se KProp 264/1932 s. 18 f. Jfr sedermera H 1938 s. 258.

⁴ Nussbaum refererar den angivna argumentationen med en viss skepticism, se a. a. s. 321 not 33, 323 not 38 och 359 not 10. — Såsom motiv för lagstiftningen i denna del åberopades också olägenheten av att saken bleve föremål för rättegångar, som skulle vara ägnade att väcka oro på penningmarknaden.

att åsidosätta gällande avtal. Man ansåg emellertid ingripandet nödvändigt på grund av de allmänna ekonomiska svårigheter, som eljest skulle uppstå.¹

Det mesta bekanta exemplet på ingripanden mot guldklausuler är emellertid USA:s Joint Resolution $\frac{5}{6}$ 1933. Här uppstod givetvis fråga om detta ingripande stod i överensstämmelse med konstitutionen.² Denna fråga besvarades av Supreme Court jakande (dock med 5 röster mot 4) med hänvisning till att konstitutionen gav kongressen makt över penningssystemet och att denna makt kunde implicera även ingripanden mot bestående avtal.³ Denna domstolens uppfattning att penningpolitiska hänsyn kunna motivera ingripanden mot bestående avtal har såtillvida vunnit anslutning från de högsta instanserna i ett flertal andra länder, som dessa domstolar icke ansett sig böra med hänvisning till ordre public avböja en tillämpning av den amerikanska lagstiftningen, där denna enligt internationellt privaträttsliga regler skulle vara tillämplig i mål under deras bedömande.⁴ Bland de åsyftade domstolarna befinner sig också Sveriges Högsta domstol, vars majoritet i ett mål från 1937⁵ framhöll betydelsen av den i USA företagna lagstiftningsåtgärdens omfattning och syfte. »I förevarande fall drabbar denna alla å landets mynt lydande förbindelser lika och ställer således exempelvis icke utländska borgenärer i en annan och sämre ställning än de inländska. Och det såväl uttalade som uppenbarligen också verkliga ändamålet är att genomföra en reform i landets myntväsen, innebärande likvärdighet för alla slag av lagligen cirkulerande allmänna betalningsmedel. Under sådana förhållanden föreligger icke giltig anledning att i svensk rättsskipning bortse från obligationernas ovannämnda starka anknytning till staten New York och fränkänna den där gällande lagstiftningen om ogiltighet av guldklausul verkan å rättsförhållandet mellan utfärdaren och innehavaren.» Domstolens minoritet uttalade direkt — efter att ha konstaterat att den främmande lagstiftningen avsåg mindre att av allmänt erkända civilrättsliga grunder lätta gäldenärens skuldbörda än att genomföra den främmande statens av det allmänna nödtillståndet i landet föranledda penningpolitik — att denna lagstiftning icke kunde »anses stötande för svensk rättsuppfattning».

Ett argument i fråga om både den amerikanska och den svenska lagstift-

¹ Se KProp 264/1932 s. 19 f. Jfr bilaga C å s. 24, varav framgår att det var fråga även om statsobligationer. — Herr Trygger hävdade dock i Första kammaren (se FKProt 49/1932 s. 2 ff.) energiskt att ingångna avtal icke borde åsidosättas.

² Jfr ovan s. 43 f.

³ Se framför allt *Norman v. Baltimore & Ohio Railroad Co.* (se t. ex. *Guldklausulmålet mellan Försäkringsaktiebolaget Skandia och Riksgäldskontoret åren 1934—1935*, II, *Sthm* 1935, s. 28 ff.). Se vidare Willis, a. a. s. 626 ff. Willis vill se kongressens åtgärd såsom ett utflöde av dess »police power».

I *Perry v. United States* (se *Cushman*, a. a. s. 403 ff.), där det var fråga om guldklausuler i obligationer utfärdade av the United States, intog emellertid domstolen en annan ståndpunkt. Majoriteten förklarade här att kongressen, även om den kunde ingripa mot enskilda medborgares avtal, likväl icke ägde befogenhet att åsidosätta sina egna förpliktelser såsom låntagare.

⁴ Se *Nussbaum*, a. a. s. 391 ff. Jfr *Schjelderup* i *TfR* 1938 s. 293 ff.

⁵ H 1937 s. 1.

ningen var att en inländsk borgenär i själva verket icke gjorde någon förlust genom att han icke fick tillgodogöra sig prisstegringen på guld, eftersom prisnivån i övrigt var oförändrad.¹ Guldklausulerna ha således här icke satts på prov i en situation då den allmänna prisnivån stigit med guldets pris. Om det är en allmän prisstegring en borgenär vill skydda sig mot, kan han i stället för guldklausul i avtalet intaga en klausul, varigenom fordringen anknytes till priset för en representativ vara, eller också en klausul, varigenom fordringen anknytes till ett indextal.² Båda dessa typer av klausuler synas hava förekommit i viss utsträckning i olika länder. Intill slutet av 1930-talet synes det emellertid icke ha uppstått fråga om ingripanden mot dylika klausuler motsvarande ingripandena mot guldklausuler.³

Den nu givna översikten över svensk lagstiftningspraxis visar, huru lagstiftaren i åtskilliga fall ansett sig böra ingripa mot bestående avtal. Ibland har det gällt perifera detaljer av långfristiga avtal, vilka lagstiftaren vid rättsordningens successiva förnyelse ansett angeläget att föra in under ny lags herravälde. I andra fall åter har det gällt de centrala delarna av avtal, vilkas förekomst utgjort ett akut socialt ont och vilka lagstiftaren därför ansett sig nödtvungen att jämka eller åsidosätta. Ingripanden av det senare slaget hava bland annat föranletts av förändringar i penningvärdet. Det har därvid i första hand kommit i betraktande att penningvärdets förändring gjort avtalen alltför betungande för endera parten. I vissa fall ha dylika avtal förekommit i så stor utsträckning att argumentet utvidgats därhän, att landets ekonomiska liv skulle utsättas för allvarliga rubbningar om avtalen stode fast och ett stort antal gäldenärer därmed komme i svårigheter. Denna synpunkt går utöver den direkt privaträttsliga frågeställningen och har kunnat motivera det mera radikala ingripande, som 1932 års lagstiftning om betalning på grund av vissa obligationer innebär. Däremot synes man i nyare svensk lagstiftning icke hava haft anledning att föra fram den synpunkt, som USA:s Supreme Court ansåg avgörande vid bedömningen av the Joint Resolution angående guldklausulerna, nämligen att dessa klausuler utgjorde ett hinder för en nödvändig penningpolitik och därför måste få åsidosättas. För att här komplettera bilden kan man emellertid åberopa vissa nyss återgivna uttalanden inom Högsta domstolen, enligt vilka det icke skulle kunna anses i och för sig stridande mot svensk rättsuppfattning att motivera ett ingripande mot bestående avtal på detta sätt.

¹ Argumentet bortser från att man ingrep även mot avtal, enligt vilka betalning skulle erläggas först längre fram i tiden, då prisnivån kunde ha stigit.

² Jfr ett förslag av Ussing i Ufr 1933 B s. 273 f. att guldklausulerna i inomstatliga förhållanden skulle givas en motsvarande innebörd. Se härtill även Nussbaum, a. a. s. 364 f.

³ Se om dessa frågor Nussbaum, a. a. s. 403 ff., samt J. P. Dawson & J. W. Coultrap, Contracting by reference to price indices, 33 Michigan Law Review (1935), s. 685 ff. Jfr J. P. Dawson, The gold clause decisions, a. st. s. 647 ff., särskilt s. 682 ff. I detta sammanhang må även erinras om den äldre svenska rättens på jorden vilande räntor, vilka utgingo i vissa persedlar, ev. i penningbelopp beräknade efter markegångsvärdet på vissa persedlar. Jfr ovan s. 50.