

Nr 63.

Ankom till riksdagens kansli den 21 juni 1943 kl. 7 f. m.

Utlåtande i anledning av dels Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag angående begränsning av dyrtidstillägg å lön och pension, m. m., dels ock i ämnet väckta motioner.

Genom en den 28 maj 1943 dagtecknad proposition, nr 320, vilken hänvisats till lagutskott och behandlats av andra lagutskottet, har Kungl. Maj:t, under åberopande av propositionen bilagda i statsrådet och lagrådet förda protokoll, föreslagit riksdagen att

dels antaga ett vid propositionen fogat 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.

Lagförslaget är av följande lydelse.

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 arbetstagare eller pensionstagare.

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.

I samband med propositionen har utskottet till behandling förehåft två i anledning av densamma inom riksdagen väckta motioner, nämligen nr 317 i första kammaren av herr *Linderot* och nr 451 i andra kammaren av herr *Persson* i Stockholm *m. fl.* I motionerna, vilka äro likalydande, har hemställts, att riksdagen måtte avslå propositionen.

Beträffande de skäl, som anförts till stöd för de genom propositionen gjorda förslagen, får utskottet, i den mån redogörelse därför ej lämnas här nedan, hänvisa till propositionen. I fråga om motiveringen till motionärernas hemställan hänvisas till motionerna.

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 chefen för finansdepartementet 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 erhöles 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 levandskostnadsstegringen. 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 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.»

Med stöd av bemyndigandet tillkallade departementschefen 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, vari bl. a. lämnats en redogörelse för nu på arbetsmarknaden utgående kompensation för ökade levnadskostnader samt vissa uppgifter beträffande kompensationsfrågans läge i främmande länder, utmynnade i ett förslag till lag om begränsning av dyrtidstillägg å lön och pension. Vid promemorian är fogad en av docenten Knut Rodhe utarbetade redogörelse angående retroaktiv lagstiftning. Promemorian finnes såsom bilaga B fogad vid propositionen.

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 försvårande, 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 utskottet få hänvisa till den av de sakkunniga avgivna promemorian.

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 cen-

tralorganisation. 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.*

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

De sakkunnigas förslag har helt avstyrkts i de yttranden, som avgivits av *magistraten i Stockholm, Sveriges kommunaltjänstemannaförbund, tjänstemännens centralorganisation, de anställdas centralorganisation, Sveriges statstjänstemannanämnd 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.

Beträffande det närmare innehållet i remissyttrandena får utskottet hänvisa till redogörelsen å sid. 8—25 i propositionen.

Departementschefen.

Föredragande departementschefen, statsrådet Wigforss, har vid remiss till lagrådet anfört bland annat följande:

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 upprätthålla ett till vissa indextal knutet lönestopp försämras. 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 levnadskostnader 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 förordade, 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 läser 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 redu-

ceras. 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 bli 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 förordna 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 angives 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 densamma 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 övervägande 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 kompensationsssystem 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 sy-

stemmen icke anknyta till samma basår. Jämförelsen försvåras ytterligare därav att det stundom kan vara ovisst, om och i vad mån grundlönen innefattar kompensation 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 härtil, 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. — — — Självfallet kan det i vissa fall fara tveksamt vilken natur ett lönetillägg skall anses hava. Det torde emellertid få överlätas 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. — — — 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. — — — Däri 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 angå-

ende 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 samma 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.

— — — Enligt 8 § i 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.

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. — — —

Lagrådet.

Lagförslaget har föranlett 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 be-

gränsning 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 uppfatt-

ning, 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 levnadskostnaden. Den endast föranleder en prisstegring som i princip är obegränsad. Dyrtidskompensationen kan med andra ord i längden ej gagna inkomsttagarna i gemen utan leder till en fortgående försämring av penningvärdet. Vad nu sagts om kompensationsförfarandet gäller uppenbarligen 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 efter 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 uppgörelser rörande arbetslöner m. m. varom förhandlingar pågingo. De resultat 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 varit praktiskt taget oförändrade och anledning lär föreligga till antagande att kostnaderna icke skola komma att stiga i sådan grad, att den i indexavtalet stadgade ökningen av dyrtidskompensationen skall inträda. (Se propositionen 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 gäller 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. därigenom 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 huvudsakligen det innehåll som den föreslagna, torde avgörande vara att — oavsett om den för närvarande behöver tillämpas — förhållandena snabbt kunna utveckla sig i sådan riktning att statsmakterna böra äga möjlighet att utan onödigt 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 åvägbringas, 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 index 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 kompensations, som för närvarande utgår till huvuddelen av de statsanställda, nominellt 31 %, motsvarar enligt remissprotokollet mycket nära kompensationsen 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 kompensationsen 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 kompensationsen 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 jämligt gällande lönereglementen eller träffade överenskommelser varierar, med undantag för enstaka fall, mellan omkring 18 och 27 0/0.

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 lärer 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 huvudstadandet, 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 lärer 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. — — —

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 kompensationsystems inbördes värden, dels lärers 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 åberopande av vad sålunda anförts och då det lärers få förutsättas att lagstiftningen kommer att tillämpas med största varsamhet, särskilt då fråga uppkommer om ingripande i bestående rättigheter, finner sig lagrådet — — — 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.

Departementschefen.

Efter remissen till lagrådet har departementschefen anført bl. a. 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 inhäm-

tande av alla erforderliga detaljuppgifter och med stöd av tillgänglig expertis, pröva huruvida den till befattningshavarna i de ifrågakomna städerna utgående dyrtidkompensationen 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 lönereglementets bestämmelser, som förutsättas innebära kompensation efter väsentligt förmånligare grunder, skulle bringas i tillämpning. I ett dylikt fall bör kompensationsspärren 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, förbudet 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.

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.

Utskottet.

Genom förevarande proposition har framlagts förslag om lagstiftning med syfte att begränsa dyrtidstillägg å lön eller pension till den normalnivå, som angives av lönebestämmelserna för huvuddelen av de statsanställda och indexavtalen för löntagare i enskild tjänst. Enligt den centrala bestämmelsen, 2 §, skall ett statligt organ, lönekontrollnämnden, äga befogenhet att i fall då dyrtidstillägg till en grupp av arbetstagare eller pensionstagare utgår eller enligt reglemente eller eljest skall utgå efter väsentligt förmånligare grunder än de, som i allmänhet gälla för arbetstagare, meddela förbud mot att dyrtidstillägget utan tillstånd höjes utöver det tillägg som utgick vid tiden för förbudets meddelande. Den föreslagna lagen avser alltså *ej* att skapa ett allmänt lönestopp och än mindre att åstadkomma en allmän nedsättning av redan utgående dyrtidstillägg. Endast för det i 3 § angivna fall, då ett fåtal arbetstagare i en grupp vägrat biträda en mellan arbetsgivaren och flertalet

arbetstagare i gruppen träffad överenskommelse om frivillig begränsning av dyrtidstillägg, som enligt reglemente eller avtal egentligen skulle utgå enligt förmånligare grunder, öppnas möjlighet till sänkning av redan utgående dyrtidstillägg. Lönekontrollnämnden skall i sådant fall kunna föreskriva, att dyrtidstillägget skall utgå enligt de i överenskommelsen bestämda grunderna jämväl till dem som ej biträtt överenskommelsen.

Förbud mot höjning av dyrtidskompensation skall kunna ifrågakomma endast då i förhållande till normalnivån särskilt gynnsam kompensation föreligger eller, därest förbud ej meddelas, skulle komma att föreligga. I fall då den utgående kompensationen är i förhållandevis låg men enligt avtal eller reglemente skall höjas till en förhållandevis hög nivå skall ett ingripande kunna få den innebörden att kompensationen må höjas men endast till en gräns som ungefärligen motsvarar normalnivån.

Det har icke ansetts erforderligt eller lämpligt att i lagtexten såsom förutsättning för meddelande av beslut om kompensationsstopp ange annat än att dyrtidstillägget utgår eller skall utgå efter väsentligt förmånligare grunder än de som i allmänhet gälla för arbetstagare. Förhållandena på ifrågavarande område torde, enligt vad departementschefen 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. Jämväl enligt utskottets mening kan normalnivån för dyrtidstillägg av olika skäl angivas endast ungefärligt.

Enligt 4 § i den föreslagna lagen skall med dyrtidstillägg likställas varje annat tillägg, som måste antagas avse att anpassa lön eller pension efter ökningen i de allmänna levnadskostnaderna, ändå att tillägget givits annat namn. Självfallet kan det ofta vara tveksamt, vilken natur ett lönetillägg skall anses hava. Departementschefen har uttalat, att det torde få överlåtas åt rättstillämpningen att i tveksamma fall avgöra, om tillägget skall anses som dyrtidstillägg eller icke. Vid tolkningen av bestämmelsen måste lagstiftningens syfte att begränsa just dyrtidstillägg till en viss normalnivå vara avgörande. Lagen torde icke vara avsedd att lägga hinder i vägen exempelvis för en lönerörelse syftande till höjning av förhållandevis låga grundlöner inom en grupp till en nivå, som motsvarar de genomsnittliga grundlönerna. I nuvarande läge torde visserligen varje lönerörelse med detta syfte i viss mån te sig såsom föranledd av dyrtiden, men denna omständighet bör enligt utskottets mening ej kunna åberopas till stöd för genomförande med lagens hjälp av en begränsning av grundlöner, som även under normala förhållanden framstå såsom låga.

En lagstiftning som den nu föreslagna, om än begränsad på sätt ovan angivits, måste väcka allvarliga 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. Enligt utskottets åsikt kan endast utomordentliga förhållanden rättfärdiga dylika ingrepp. Utskottet har emellerid, efter ingående

prövning av de under förarbetna anförda skälen för och emot lagstiftningen, om än med stor tvekan kommit till det resultatet, att den föreslagna lagen i nuvarande läge bör antagas. Avgörande för utskottet har därvid varit angelägenheten av att det uppnådda prisstoppet icke genom okontrollerade inkomststegringar sättes i fara. Den föreslagna lagen torde, om den antages, behöva anlitas endast i trängande fall. Ersättning för stegrade levnadskostnader utgår för de stora arbetstagargrupperna efter sådana grunder, att värdet av kompensationerna ej företer väsentliga skiljaktigheter. Lagen lär få sin största betydelse därigenom att den öppnar möjlighet för det statliga organet att vaka över att icke enstaka arbetstagargrupper genom krav på ökad kompensation föranleda, att kompensationen överlag kan komma att drivas i höjden. Det torde vara att förvänta, att blotta existensen av det tvångsmedel lagen erbjuder kan komma att medföra, att det endast sällan behöver tillgripas.

I fråga om förutsättningarna för tillämpningen av bestämmelserna om kompensationsstopp vill utskottet understryka vad utskottet ovan anført beträffande tolkningen av 4 §.

Stadgandet i 3 § lär utgöra ett av förhållandena påkallat nödvändigt komplement till bestämmelserna om kompensationsstopp i 2 §. Beträffande tolkningen av stadgandet ansluter sig utskottet till vad departementschefen därom anført.

Särskilda betänkligheter hava under förarbetena uttalats mot att göra den föreslagna lagstiftningen tillämplig beträffande dyrtidstillägg å pension. Då grundpensionerna i en del fall äro så pass höga, att en begränsning av därå utgående dyrtidstillägg ej kan anses oskäligen, anser sig utskottet ej böra avstyrka, att lagen får tillämpning även beträffande dyrtidstillägg å pension. Utskottet förutsätter emellertid, att ingripande enligt lagen ej kommer att ske, därest detta med hänsyn till pensionens grundbelopp skulle vara oskäligt.

Ehuru det kan synas mindre tilltalande att bestraffa förseelser mot 2 och 3 §§ med straff, som gälla för brott och förseelser i allmänhet, torde det vara oundgängligt med en straffsanktion. Det måste emellertid vara ett önskemål att denna tillämpas endast då så är av förhållandena särskilt betingat. Därför har straffbestämmelserna i 8 § kompletterats med en föreskrift, i 10 §, enligt vilken brott mot förstnämnda lagrum ej må åtalas av allmän åklagare utan efter anmälan eller medgivande av lönekontrollnämnden. Straffskalan är dagsböter eller, där omständigheterna äro försvårande, fängelse i högst sex månader. Det torde ligga i sakens natur, att frihetsstraff för förseelse mot 2 eller 3 § kommer att åläggas endast i sällsynta undantagsfall.

Mot de särskilda, ej förut berörda bestämmelserna i lagförslaget finner utskottet ej anledning till erinran.

Eftersom förhållandena kunna nödvändiggöra snabba ingripanden redan i nuvarande läge, anser sig utskottet böra tillstyrka, att riksdagen samtycker till att Kungl. Maj:t utfärdar förordnande om lagens tillämplighet. Det torde i detta sammanhang böra erinras om att lagen är avsedd att gälla endast

till och med den 30 juni 1944 och att riksdagen således vid nästa vårsession måste beredas tillfälle att yttra sig om dess fortsatta bestånd.

Under hänvisning till vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att riksdagen måtte, med avslag å motionerna I: 317 och II: 451,

dels antaga det genom förevarande proposition framlagda lagförslaget,

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.

Stockholm den 21 juni 1943.

På andra lagutskottets vägnar:

DAVID NORMAN.

Vid ärendets behandling hava närvarit

från första kammaren: herrar *Norman, Linder, Wistrand, Forslund, Mannerskantz, Strand, Holstenson* och *Holmbäck**;

från andra kammaren: fröken *Hesselgren*, herrar *Olovson* i Västerås*, *Hallagård*, fru *Johansson*, herrar *Lundgren, Håstad, Andersson* i Eskilstuna och *Hedlund* i Rådom*.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

av herr *Linder*, fru *Johansson* och herr *Lundgren*, vilka yrkat avslag å propositionen.

Herr *Linder* har till motivering av sin mening anført:

En grundregel i vårt lands samhällsliv är, att avtal skola hållas.

En annan därmed sammanhängande uppfattning hos vårt folk är, att ny lag ej får göras tillämplig på ett vid lagens ikraftträdande redan bestående avtal.

Att denna uppfattning ej funnit något direkt uttryck i vare sig grundlag eller lag beror sannolikt därpå, att densamma ansetts såsom en av den svenska lagstiftningens oskrivna grundprinciper, att regeln ansetts självklar

och sedan gammal tid varit rotad i svenskt rättsmedvetande. — Det kan ifrågasättas, om ens i ett tidsläge, då samhällsbanden äro hårt påfrestade, det skulle kunna anses försvarligt att rubba på regler, vilka äro för samhällslivet vitala. Folket bör hava förtroende för lagstiftningens stabilitet. — Trygghet för den samhälleliga tillvaron är ej minst i modern tid ett starkt eftersträvat mål ända djupt ned i folkets breda lager.

Det må vara riktigt, att lagstiftaren i vissa, om än fåtaliga fall vidtagit justeringar i mera perifera delar av äldre avtal. — Sedermera har det dock gått, som det ofta går — mer vill alltid mer: lagstiftaren har jämkat eller rent av åsidosatt jämväl centrala delar av avtal. — Att märka är dock, att ett akut socialt ont eller ett nödläge åberopats såsom ursäkt för en avvikelse från regeln, att en civillag ej får givas tillbakaverkande kraft. Intetdera föreligger emellertid här såsom ett strängt tvingande skäl för tillkomsten av en lag enligt föreliggande lagförslag.

Att under sådana omständigheter *dels* bemyndiga Kungl. Maj:t enligt en fullmaktslag att i en ej minst för den enskilde medborgaren betydelsefull samhällsfråga med vittutseende konsekvenser handla å riksdagens vägnar, *dels* genom lagstiftning utan strängt tvingande skäl ändra på bestående avtal, kan jag ej biträda. — I förra fallet anser jag, att riksdagen själv, när stunden är inne, bör säga sitt ord, och i senare fallet finner jag tillräckliga skäl ej föreligga för ändring i en betydelsefull folklig rättsuppfattning.

Jag nödgas därför yrka avslag å den kungl. propositionen.