

Nr 35

Utlåtande i anledning av väckta motioner om bättre skydd för medborgarnas politiska integritet.

I de likalydande, till allmänna beredningsutskottet hänvisade motionerna I: 593 av herr *Sundin m. fl.* och II: 697 av herr *Hedlund m. fl.* hemställas att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om utredning rörande möjligheterna till förbättrat skydd för medborgarnas politiska integritet.

I motionerna framhålles bl. a. att det demokratiska styrelseskicket förutsätter vissa grundläggande medborgerliga fri- och rättigheter: åsikts- och tankefrihet, yttrande- och tryckfrihet. Dessa fri- och rättigheter är avgörande för medborgarnas reella möjligheter att genom opinionsbildning och deltagande i de allmänna valen påverka beslut och samhällsutveckling. Oavsett denna funktion inom styrelseskicket får de berörda fri- och rättigheterna därjämte anses ha ett mycket stort egenvärde för den enskilde medborgaren.

Det kan inte råda någon tvekan om att orden »ingens samvete tvinga eller tvinga låta» (1809 års regeringsform § 16) i vår tid måste tillämpas jämväl på det politiska området till skydd för vad som sammanfattningsvis kan benämnas medborgarens politiska integritet.

Det finns anledning att pröva frågan, huruvida skyddet för medborgarens politiska integritet är helt tillfredsställande i det nutida samhället. Behovet av en sådan prövning kan illustreras av några frågeställningar som på senare tid aktualiserats i den politiska debatten.

Under 1964 års valrörelse utspann sig en livlig pressdebatt rörande ett fall då en arbetstagare gick miste om sin anställning i samband med sitt engagemang som riksdagskandidat. Enligt motionärernas mening kan det ur demokratiens synpunkt inte godtagas att en person avskedas från sin anställning på grund av att han engagerar sig för ett politiskt parti. Enbart risken för att sådana åtgärder kan komma i fråga utgör ett avsteg från de demokratiska principerna, emedan dessa inte är förenliga med dylika begränsningar i fråga om vilka personer som skall kunna väljas till offentliga uppdrag. Den politiska integriteten måste innefatta rätten till aktivt, offentligt engagemang i politiska partier och till att söka påverka den politiska opinionen och värva anhängare. I den mån de arbetsuppgifter som följer med en anställning i något fall kan anses så ömtåliga att de inte låter sig förenas med ett engagemang av nämnt slag, måste detta vara klarlagt och överens-

kommet innan anställningen tillträdes. Det bör påpekas att här berörda spörsmål är väsensskilda från sådana inskränkningar i fråga om rätten till tillträde till vissa anställningar som av säkerhetsskäl kan vara nödvändiga beträffande personer, vilka i vissa situationer med skäl kan förmodas utnyttja sin ställning på sätt som inte är förenligt med de demokratiska principerna.

Ett annat exempel på att skyddet för den politiska integriteten inte är tillfredsställande finns i den kollektiva anslutningen av fackföringsmedlemmar till ett politiskt parti.

Motionärerna anser det anförda visa att det fortfarande finns brister i fråga om skyddet för den politiska integriteten dels i fråga om rätten att vara politiskt aktiv, dels i fråga om rätten att vara politiskt anonym. Det kan inte råda någon tvekan om att båda dessa delar av den politiska integriteten är av fundamental betydelse i en demokrati. Den ena berör principerna för valbarheten och den andra principerna för valhemligheten.

Motionärerna berör möjligheterna att lagstifta i dessa frågor och anför bl. a. att genom lagstiftning förbättrade förhållanden troligen skulle nås. De föreslår emellertid en utredning och anför bl. a. att en sådan icke behöver leda till lagstiftning men möjligen kan läggas till grund för en praxis rörande den politiska integritetens hederskodex.

Beträffande motiveringen i övrigt får utskottet hänvisa till motion II: 697.

Utskottet har berett SACO, TCO, SR, LO och SAF tillfälle att inkomma med yttrande.

SACO anför:

I Sverige saknas generella lagbestämmelser, som innefattar förbud mot obehövad uppsägning av tjänsteavtal. Emellertid finns det lagregler om uppsägningsskydd i vissa bestämda situationer såsom i samband med militärtjänstgöring, trolovning, giftermål eller havandeskap samt facklig aktivitet eller verksamhet som skyddsombud. Någon motsvarande bestämmelse, som garanterar anställningstryggheten i samband med politisk verksamhet, existerar ej.

I Sverige har det sedan länge varit en allmänt vedertagen uppfattning att hithörande förhållanden i princip bör regleras avtalsvägen och inte genom lagstiftning. Under riksdagens höstsession 1964 kom denna inställning till uttryck vid behandlingen av ILO-rekommendationen angående uppsägning av anställningsavtal på arbetsgivarens initiativ. Motionsvis framförda krav på lagstiftning om skydd mot avskedande avvisades under hänvisning till arbetsmarknadsparternas förmåga att själva lösa hithörande problem, vilken senast hade dokumenterats i den under året mellan LO och SAF träffade överenskommelsen innebärande förstärkt skydd vid uppsägningar.

Den nämnda ILO-konventionen innehöll f. ö. ett stadgande att politisk uppfattning inte fick betraktas som giltigt skäl för uppsägning. Denna uppfattning kan SACO tveklöst ansluta sig till. Men motionens upphovsmän vill uppenbarligen gå längre och garantera uppsägningsskydd jämväl för arbetstagare, som till följd av politisk aktivitet inte hinner att sköta sitt ordinarie arbete. I en demokrati bör naturligtvis hinder mot medborgarnas deltagande i den politiska opinionsbildningen och valprocessen i görligaste

mån undanröjas. Emellertid anser SACO det vara möjligt för arbetsmarknadens parter att träffa en överenskommelse om tjänstledighet för politisk och annan ideell verksamhet, varför denna väg först bör provas.

Enligt motionärerna kan medborgarnas politiska integritet också kränkas genom kollektivanslutning av fackföreningsmedlemmar till ett politiskt parti. Enligt SACO:s mening måste denna fråga anses vara en angelägenhet för berörda fackliga organisationer. Inom SACO praktiseras ej den nämnda formen av anslutning.

SACO avstyrker motionerna.

TCO erinrar om att det i regel i avtal och tjänstereglementen uttalas att det är tjänstemannen obetaget att mottaga statligt, kommunalt eller fackligt förtroendeuppdrag och anför vidare bl. a.

Möjligheterna till politisk aktivitet har även samband med förutsättningarna för den anställde att, i den mån uppdraget inkräktar på arbetstiden, få ledighet från arbetet för uppdragets fullgörande. När det gäller politiskt uppdrag kan möjligheten att härför erhålla ledighet i avtalen vara uttryckt så att sådan ledighet »kan beviljas i den mån arbetet tillåter och bärande skäl för ledigheten föreligger» eller att ansökan om sådan ledighet ej får »utan tvingande skäl avslås». Om och i vad mån dessa eller motsvarande bestämmelser i andra avtal i de enskilda fallen ges en ur arbetstagsynpunkt alltför restriktiv tolkning kan vara svårt att säkert bedöma. Med hänsyn till erfarenheterna inom tjänstemannaorganisationerna torde dock några mera betydande olägenheter inte vara förenade med nuvarande regler. Man kan självfallet ej bortse från att rekvisitet »i den mån arbetet tillåter» i vissa fall motiverar en restriktiv tillämpning. TCO anser det angeläget att man från arbetsgivarnas sida visar generositet vid behandlingen av dessa frågor. När så erfordras kan tvister om tillämpningen av bestämmelser av detta slag bli föremål för lokala eller centrala förhandlingar och i sista hand kan frågan föras vidare till arbetsdomstolen eller allmän domstol. TCO anser det sannolikt att det liksom hittills skall visa sig möjligt att lösa dessa frågor i samförstånd och i förekommande fall genom förhandlingar. Organisationen finner det inte för närvarande påkallat att en utredning igångsättes rörande här angivna spörsmål.

Vad angår frågan om kollektivanslutning av fackföreningsmedlemmar till ett politiskt parti hänvisar TCO till sitt yttrande år 1950 till riksdagens första lagutskott, i anledning av en motion i ämnet. I yttrandet framhålles att vid bildandet av TCO år 1944 frågan om organisationens politiska neutralitet berördes. Fullständig enighet rådde om uppfattningen att TCO och dess anslutna organisationer skulle vara politiskt neutrala. Däremot underströks betydelsen av att enskilda tjänstemän, funktionärer, styrelseledamöter eller andra inom organisationen verkamma personer tog aktiv del i det politiska arbetet inom skilda politiska partier.

Avslutningsvis konstateras att frågan om kollektivanslutning saknar aktualitet för TCO:s del.

SR tillstyrker motionerna.

LO anför bl. a.

Frågan om ett förbättrat anställningsskydd togs på LO:s initiativ upp vid

de senaste avtalsförhandlingarna mellan LO och SAF. Den överenskommelse som träffades innebär, att en arbetsgivare skall ha en saklig grund för uppsägning av en anställd.

Dessa regler har förändrat rättsläget och i princip upphävt arbetsgivarens fria uppsägningsrätt. Ett skydd har därmed skapats mot uppsägningar av det slag som exemplifieras i motionerna.

När det gäller frågan om den kollektiva anslutningen av fackföreningsmedlemmar till ett politiskt parti väcktes vid 1950 års riksdag motioner i samma fråga som de nu remitterade. Som yttrande över denna del av de här föreliggande motionerna kan LO åberopa de synpunkter organisationen då anförde:

»Då det socialdemokratiska arbetarepartiet bildades 1889, lades grunden till detsamma av fackföreningar. Anslutningen till partiet har sedan dess i viss utsträckning förmedlats av sådana arbetarorganisationer. För de arbetare, som på så sätt velat knyta förbindelser med ifrågavarande parti, har denna anslutningsform ansetts vara motiverad icke blott med hänsyn till traditionen och den frändskap, som alltid funnits och alltjämt finns mellan svensk fackföreningsrörelse och socialdemokrati, utan även med avseende på att förmedlingen av partimedlemskap genom fackföreningarna erbjuder vissa praktiska fördelar. Fackföreningarna ha full frihet att välja denna anslutningsform för sina medlemmar eller icke. Något som helst tvång härvidlag har icke utövats; den tvångsanslutningsbestämmelse, som infördes i landsorganisationens stadgar 1898, upphävdes redan 1900. Beslut om förmedling av partimedlemskap fattas i demokratisk ordning i enlighet med föreningarnas stadgar. Landsorganisationen och förbunden befatta sig icke i något avseende med denna sak. För att enskilda fackföreningsmedlemmar icke skola mot sin önskan komma att gynna partiet, gälla sedan 1908 bestämmelser om reservationsrätt. Det kräves icke att en reservation motiveras och det torde icke heller förekomma, att fackföreningar eller deras medlemmar efterforska anledningen till att reservation avgives. Den omständigheten, att endast omkring 28 % av fackföreningarna förmedla medlemskap till partiet, torde utgöra ett bevis för att talet om tvångsanslutning av fackföreningar till partiet saknar fog för sig. Den omständigheten, att reservationsrätten endast i jämförelsevis ringa utsträckning använts inom de fackföreningar, som förmedla partimedlemskap, utgör å andra sidan ett bevis för att fackföreningarnas ifrågavarande beslut icke i allmänhet uppfattas såsom ett otillbörligt ingripande i medlemmarnas fri- och rättigheter. Upphovsmännen till och undertecknarna av de nu föreliggande motionerna, vari föreslås åtgärder i syfte att förhindra fackföreningar och andra yrkesorganisationer att förmedla medlemskap i det socialdemokratiska arbetarepartiet, torde icke kunna göra anspråk på att företräda någon mera utbredd uppfattning inom fackföreningsvärlden eller bland arbetarna. Enligt vår mening ha de icke heller lyckats förebringa bevis för att det ur samhällets synpunkt skulle vara påkallat att på sätt som föreslagits ingripa i det fria föreningsväsendet.»

LO avstyrker motionerna.

SAF anför:

I rättegångsbalken och kommunallagarna stadgas att personer som utses exempelvis till nämndemän, till ledamöter av taxeringsnämnd eller till kommunala förtroendeposter i princip är skyldiga att mottaga erhållet uppdrag.

Sådana uppdrag som ej inkräktar på arbetstiden vållar knappast några problem. När det sedan gäller uppdrag som helt eller delvis måste utföras på arbetstid är praxis på den svenska arbetsmarknaden den att företagen i största möjliga utsträckning söker anpassa sig till de krav som den anställdes uppdrag ställer. I vissa arbetaravtal regleras också frågor som hör samman med arbetstagares fackliga eller politiska engagemang och i gällande tjänstemannaavtal fastslås tjänstemans rätt att inneha statligt, kommunalt eller fackligt uppdrag. Situationen är därför enligt föreningens mening fullt tillfredsställande.

Den kollektiva anslutningen till politiskt parti av fackförening innebär ett intrång i den enskilde individens rätt att själv bestämma sin politiska hemvist.

Den möjlighet till reservation som varje medlem av fackförening har mot medlemskap i politiskt parti innebär ett avsteg från valhemligheten. Varje medborgare bör ha en absolut rättighet att ej yppa sin partitillhörighet eller sin politiska inriktning. Om reservationsrätten skall kunna utnyttjas måste vederbörande redovisa sin politiska inställning. Detta är synnerligen otillfredsställande.

Föreningen vill också understryka att den sammanblandning av fackliga och politiska intressen som sker genom kollektivanslutningen är olämplig.

Medan föreningen inte finner det befogat att en utredning företas om den första frågeställningen vill föreningen tillstyrka att frågan om kollektivanslutning till politiskt parti göres till föremål för närmare utredning.

Utskottet

I motionsyrkandet hemställs om en utredning rörande möjligheterna till förbättrat skydd för medborgarnas politiska integritet. Som motivering för yrkandet åberopar motionärerna dels ett fall då rätten till anställningstrygghet skulle ha kränkts genom att en arbetstagare gått miste om sin anställning därför att han ställt upp som kandidat vid riksdagsval, dels systemet med kollektiv anslutning av fackföreningsmedlemmar till politiskt parti. Motionärerna berör bl. a. möjligheterna till att genom lagstiftning skapa ett bättre skydd för rätten att vara politiskt aktiv och rätten att vara politiskt anonym. De uttalar att även om förbättringar i och för sig skulle följa med en lagstiftning så skulle en utredning ge underlag för en debatt som kunde bilda grundval för en praxis rörande den politiska integritetens hederskodex.

Såväl spørsmålet om arbetstagares trygghet i anställningen som frågan om kollektivanslutning har i tidigare sammanhang behandlats av riksdagen. Vad beträffar anställningstryggheten hade således 1964 års riksdag att taga ställning till vissa av Internationella arbetsorganisationen fattade beslut, bl. a. en rekommendation som gällde frågan om uppsägning av anställningsavtal på arbetsgivarens initiativ, ävensom motioner om utredning beträffande lagfäst skydd mot obefogade uppsägningar (proposition nr 14/1964 och andra lagutskottets utlåtande nr 63/1964). I utlåtandet anförde andra lagutskottet bl. a. att lagstiftningen på detta område borde övervägas

endast om det visade sig omöjligt att avtalsvägen nå en godtagbar lösning av frågan. Årets avtalsförhandlingar hade medfört väsentliga förbättringar i detta avseende. Utskottet avstyrkte motionerna som avslogs av riksdagen.

Även motioner angående utredning beträffande lagstadgat förbud mot kollektivanslutning till politiska partier har avslagits av riksdagen (första lagutskottets utlåtande nr 21/1950).

I remissyttrandena från arbetsmarknadens organisationer över de nu föreliggande motionerna har med ett undantag (SR) uttryckts uppfattningen att frågan om anställningsskydd lämpligen bör liksom hittills regleras genom förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter, varför en utredning beträffande detta spörsmål icke är motiverad. Av de remissinstanser som tagit ställning till frågan om utredning beträffande kollektivanslutningen har LO och SACO framfört synpunkter, innebärande bl. a. att frågan är en angelägenhet för vederbörande fackliga organisation och att motionerna bör avslås även i denna del, medan SAF och SR tillstyrker utredning beträffande kollektivanslutningen.

Utskottet hyser för egen del uppfattningen att anställningsskyddet hör till de angelägenheter som det ankommer på arbetsmarknadens parter att självständigt handha och besluta om. Någon inblandning i dessa angelägenheter från statsmakternas sida bör icke ifrågakomma annat än om välgående skäl härför kan åberopas. Enligt utskottets mening föreligger icke sådana skäl.

Frågan om kollektivanslutningen är enligt utskottets mening en intern angelägenhet för de fackliga organisationerna, och statliga ingripanden i någon form bör därför icke ifrågasättas.

Utskottet finner det med hänsyn till vad ovan anförts icke motiverat att den av motionärerna begärda utredningen tillsättes utan hemställer,

att de likalydande motionerna I: 593 och II: 697 icke må föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 27 april 1965

På allmänna beredningsutskottets vägnar:

NANCY ERIKSSON

Närvarande:

från första kammaren: herrar Möller, Sörlin*, Eric Gustaf Peterson, Oscar Carlsson*, Nyman, Yngve Persson, Axel Kristiansson* och Helge Karlsson;

från andra kammaren: fru Eriksson i Stockholm, fru Jäderberg*, herrar Svensson i Kungälv, Lundmark, Haglund, Rimås, Wikner, Hyltander, Nilsson i Agnäs och Johansson i Växjö.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

av herrar *Eric Gustaf Peterson, Nyman, Axel Kristiansson, Rimås, Hyllander, Nilsson* i Agnäs och *Johansson* i Växjö, vilka ansett att utskottets utlåtande och hemställan bort ha följande lydelse:

I motionsyrkandet hemställas om en utredning rörande möjligheterna till förbättrat skydd för medborgarnas politiska integritet. Som motivering för yrkandet åberopar motionärerna dels fall då rätten till anställningstrygghet kränkes genom att arbetstagaren går miste om sin anställning på grund av aktivt engagemang i politiskt parti, dels systemet med kollektiv anslutning av fackföreningsmedlemmar till politiskt parti. De i motionerna påtalade bristerna i skyddet för den politiska integriteten gäller sålunda såväl rätten att vara politiskt aktiv som rätten att vara politiskt anonym.

Det demokratiska styrelseskicket bygger på grundläggande medborgerliga fri- och rättigheter såsom åsikts- och tankefrihet, förenings- och samlingsfrihet samt yttrande- och tryckfrihet, vilka är avgörande för medborgarnas reella möjligheter att genom opinionsbildning och deltagande i de allmänna valen påverka beslut och samhällsutveckling.

Enligt utskottets mening kan det ur demokratiens synpunkt inte godtas, att en person avskedas från sin anställning på grund av att han engagerat sig för ett politiskt parti. Den politiska integriteten måste innefatta rätten till aktivt engagemang i politiskt parti och över huvud taget i opinionsbildningen. Den måste emellertid också innefatta rätten att inte deklarerat någon politisk åskådning. Det är enligt utskottets mening självklart, att alla medborgare bör äga rätt till politisk anonymitet. Med denna inställning till de allmänna demokratiska rättigheterna kan inte kollektiv anslutning till ett politiskt parti vara förenlig. En reservationsrätt kan härvidlag enligt utskottets mening inte göra systemet med kollektivanslutning förenligt med god demokrati. Reservationen förutsätter en handling, som i praktiken i många fall innebär, att medborgaren måste uppge sin rätt till politisk anonymitet.

Alla partier bör vara angelägna att respektera principen att varje svensk man och kvinna själv bör få avgöra om han eller hon vill vara medlem i ett parti och i så fall i *vilket* parti.

I motionerna har framhållits, att ett förbättrat skydd för den politiska integriteten bör eftersträvas genom andra åtgärder än lagstiftning. Utskottet delar denna uppfattning och anser, att det numera bör finnas goda möjligheter att komma fram till en ur demokratiens synpunkt tillfredsställande ordning. En utredning bör enligt utskottets mening syfta till att klargöra problemens kärnpunkter, lägga grunden för en opinionsbildning och därigenom ge grundval för en god lösning av frågan utan lagstiftning.

Utskottet hemställer,

att riksdagen i anledning av de likalydande motionerna I: 593 och II: 697 måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning rörande möjligheterna till förbättrat skydd för medborgarnas politiska integritet.