

Konstitutionsutskottets yttrande

1981/82:1 y

över motion 1980/81:1810 om undanröjande av viss oklarhet rörande medbestämmandelagens tillämpningsområde

Till arbetsmarknadsutskottet

Arbetsmarknadsutskottet har begärt yttrande av konstitutionsutskottet över motion 1980/81:1810 av Bertil Fiskesjö m. fl. (c, s, m, fp). I motionen hemställs att riksdagen hos regeringen anhåller om utredning i syfte att undanröja oklarheter i förhållandet mellan tryckfrihetsförordningen (TF) och 2 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL).

Gällande regler m. m.

2 § MBL har följande lydelse: Arbetsgivares verksamhet som är av religiös, vetenskaplig, konstnärlig eller annan ideell natur eller som har kooperativt, fackligt, politiskt eller annat opinionsbildande ändamål undantages från lagens tillämpningsområde såvitt avser verksamhetens mål och inriktning.

I förarbetena till 1976 års arbetsrättsreform (prop. 1975/76:105 och InU 1975/76:45) kommenteras innebörden av 2 § MBL förhållandevis ingående. I den allmänna motiveringen i propositionen gjorde departementschefen följande uttalande i frågan (bil. 1 s. 209 f.):

Liksom arbetsrättskommittén finner jag det vara av grundläggande betydelse för den arbetsrättsliga lagstiftning, som har till främsta syfte att bredda och förstärka arbetstagarnas inflytande i arbetslivet, att tillämpningsområdet för sådana medel för arbetstagarinflytande som fackliga förhandlingar och kollektivavtal blir vidsträckt. I jämförelse med gällande rätt är det framför allt viktigt att klart slå fast att även frågor, som gäller företagets skötsel och utveckling, skall kunna göras till föremål för förhandlingar och kollektivavtal. Lagstiftningen bör bygga på tanken att arbetstagarna lika väl som arbetsgivaren är beroende av hur verksamheten bedrivs och att de därför skall vara berättigade att påverka verksamheten även i stort. Detta inflytande skall utövas i förhandlingar och i andra former som bestäms i kollektivavtal.

Det finns emellertid anledning att här erinra om en väsentlig aspekt som jag redan har berört i samband med att jag inledningsvis behandlade frågan om den här aktuella lagstiftningens tillämpningsområde. Som jag då framhöll finns det i vissa kategorier av verksamhet ett beslutsområde, som bör vara förbehållet överväganden och beslut i andra former och i andra beslutsorgan än sådana som bestäms av arbetsgivare och arbetstagar i dessa egenskaper. Jag tänker här på sådana allmänna målsättningsfrågor som den partipolitiska inriktningen hos tidningar eller andra opinionsbildande organ, tackliga målsättningar hos organisationer på arbetsmarknaden, verksamhetens

allmänna inriktning i religiösa, vetenskapliga, konstnärliga eller andra ideella organisationer eller samfund, målsättningar av annan än företags-ekonomisk innebörd i folkrörelseföretag eller kooperativa företag etc. Beslut om formulering och fastställande av de ideella eller eljest särskilda målen för arbetsgivarens verksamhet bör i sådana fall få fattas i de former som har tillämpats hittills. I många hithörande fall, sannolikt de allra flesta, fattas besluten i en demokratiskt uppbyggd beslutsprocess och fallen har då gemensamt att de anställda som grupp inte bör ha något företräde att framför andra få inverka på besluten.

Som jag redan närmare utvecklat är det självfallet inte lätt att genom en allmän beskrivning bestämma den gräns för lagens tillämpningsområde som jag här åsyftar. Det är i stor utsträckning nödvändigt att överlåta åt rättstillämpningen att från fall till fall bedöma hur gränsen skall dras.

Specialmotiveringen till stadgandet har följande innehåll (bil. 1 s. 328 ff.):

Som framgår av vad som sagts under 1 § skall till förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, och därmed till lagens tillämpningsområde, räknas även frågor som rör bedrivandet av arbetsgivarens verksamhet i stort och överhuvud frågor som kan sägas gälla inriktningen och ledningen av verksamheten. Detta medför bl. a. att medbestämmandelagens regler om förhandlingsrätt och om kollektivavtal kommer att gälla frågor inom denna vida ram. På vissa områden och inom vissa särskilda slag av verksamheter kan dock lagens regler om förhandlingar inte sträckas så långt.

När det gäller den offentliga sektorn kräver hänsynen till den politiska demokratin och till den offentliga verksamhetens uppgift att tjäna samhällsintresset särskilda överväganden vad gäller arbetstagarnas inflytande. Denna fråga behandlas i ett annat sammanhang.

Men det finns liknande problem även utanför den offentliga sektorn. Även där finns det åtskilliga verksamheter som får sin inriktning och sina mål bestämda i former som ligger den politiska demokratin nära. Sådana exempel är politiska, fackliga, religiösa, kulturella och välgörande organisationer och samfund, där det regelmässigt finns ett demokratiskt inflytande över verksamheten. Detsamma gäller inom konsumentkooperationen och inom andra medlemsägda företag. I fall av denna art skulle ett arbetstagarinflytande, som omfattade även verksamhetens mål och inriktning, komma i kollision med andra demokratiska intressen. Den motsättningen bör i princip lösas så att arbetstagarinflytandet inte tillåts sträcka sig över frågor om mål och inriktning som avgörs på annan demokratisk väg. Företag med opinionsbildande verksamhet, såsom press, radio och television, erbjuder också exempel på verksamheter där det av hänsyn till andra intressen än arbetstagarnas bör göras en avgränsning av tillämpningsområdet för medbestämmandelagens regler.

Men även i fall där det inte kan sägas, att andra demokratiska beslutandeformer bör vinna försteg framför arbetstagarinflytandet eller att viktiga hänsyn till utomståendes intressen kräver en begränsning av medbestämmanderätten för arbetstagarna, kan det under särskilda förutsättningar te sig berättigat att göra en begränsning av lagens tillämpningsområde. Det är när företag eller andra enskilda arbetsgivare bedriver ideell eller annan jämförlig verksamhet. Men begränsningen i lagen gäller här liksom i de tidigare fallen endast frågor om mål och inriktning av verksamheten.

I stora drag kan från fall till fall sägas hur långt man bör sträcka principen

att frågorna om mål och inriktning för en verksamhet bör vara förbehållen andra demokratiska beslutsformer. Detsamma gäller i stora drag gränsdragningen i fråga om verksamhetsinriktningen hos pressen och i andra företag med opinionsbildande syfte. Att man t. ex. utgår från att lagen inte bör grunda rätt till medbestämmande för arbetstagarna i fråga om fastställandet av en dagstidnings politiska inriktning, innebär inte någon inskränkning när det gäller beslut som rör ett tidningsföretags ledning och verksamhet i övrigt. Att sådana frågor bör i samma mån som i andra företag vara underkastade lagens medbestämmanderättsregler synes klart.

Gränsdragningen i medbestämmandelagen blir emellertid förhållandevis allmänt formulerad. De regler som har upptagits i 2 § bygger på att gränsdragningen får i de enskilda fallen utföras i enlighet med det allmänna synsätt som ligger bakom paragrafen och som beskrivits i det föregående. Enligt 2 § undantages från lagens tillämpningsområde arbetsgivares verksamhet som är av religiös, vetenskaplig, konstnärlig eller annan ideell natur eller som har kooperativt, fackligt, politiskt eller annat opinionsbildande ändamål, såvitt avser verksamhetens mål och inriktning.

Syftet med denna avfattning av paragrafen är till en början att fastslå vilka slag av verksamheter som berörs av undantagsregeln. Uppräkningen är dock inte uttömmande. Även andra jämförbara verksamheter kan komma i fråga. Paragrafen skall vidare förstås så att det enbart är frågor som omedelbart hänger samman med verksamhetens särart som blir undantagna.

Med paragrafen avses främst att undanta från lagens tillämpningsområde frågor som rör fastställandet av riktlinjerna för arbetsgivarens verksamhet och som i den meningen gäller verksamhetens mål och inriktning, t. ex. att en tidning skall ha en viss politisk hållning. Därjämte undantas sådana beslut rörande genomförandet av verksamheten som kan sägas vara omedelbart beroende av den fastställda målsättningen.

Med denna metod för avgränsningen får de anställda hos ett politiskt parti inte i den egenskapen göra anspråk på medbestämmanderätt över partiets politik, och motsvarande gäller för de anställda hos en facklig organisation eller en näringslivsorganisation eller annan intressesammanslutning. Religiösa eller kulturella sammanslutningar eller institutioner är inte skyldiga att förhandla om arten av den verksamhet som skall bedrivas, så länge det kan med fog sägas att valet härvidlag mellan olika alternativ är direkt beroende av verksamhetens särart. Press och radio och andra jämförbara företag kan fastställa inriktningen av sin opinionsbildande verksamhet utan ett på lagen grundat inflytande från de anställdas sida.

När det gäller återkommande beslut som rör mål och inriktning för verksamheten måste en gränsdragning göras från fall till fall. Inte sällan kan här uppkomma en nära anknytning till frågor som det kan te sig berättigat att arbetstagarna får inflytande över. Tänker man sig t. ex. frågor om personalpolitiken inom ett tidningsföretag kan en gränsdragning exempelvis böra göras så, att utseende av chefredaktör blir en fråga som inte ligger inom lagens tillämpningsområde medan andra rekryteringsfrågor gör det.

Enligt 2 § skall ifrågakvarande arbetsgivares verksamhet i de delar som avses med paragrafen undantas från lagens tillämpningsområde. Detta innebär att ingen av lagens regler blir tillämplig på det undantagna området. Anspråk kan inte med stöd av lagen ställas på förhandlingar eller om information om sådan del av arbetsgivarens verksamhet som inte faller inom lagens tillämpningsområde. Kollektivavtal med verkningar enligt lagen kan inte heller träffas om frågor som hör till det undantagna området. I och för sig

finns det däremot inte några hinder mot att avtal träffas utan lagens stöd mellan arbetsgivare och arbetstagarorganisation, t. ex. om rätt till information eller till överläggningar i fråga som hör till det undantagna området. Överenskommelser av den typen föreligger redan nu och lagen rubbar inte möjligheten att behålla sådana avtal och ingå nya.

I sitt yttrande till dåvarande inrikesutskottet över arbetsreformspropositionen tog konstitutionsutskottet upp frågan om massmediernas ställning i medbestämmandelagstiftningen. Utskottet anförde därvid följande (InU 1975/76:45 s. 81):

Som inledningsvis nämnts har från den föreslagna medbestämmandelagens tillämpningsområde undantagits idcell och opinionsbildande verksamhet såvitt gäller verksamhetens mål och inriktning. Mot bakgrund av konstitutionsutskottets uppgift att bereda ärenden på tryckfrihetens, opinionsbildningens och massmediernas område vill utskottet avslutningsvis beröra propositionens förslag i detta avseende.

Det angivna undantaget får bl. a. avseende på massmedieföretagen. Enligt utskottet är det värdefullt att t. ex. tidningarnas särställning som opinionsbildande organ på detta sätt särskilt skall uppmärksammas. Som anförts i propositionen är det sålunda enligt utskottet väsentligt att kollektivavtalsreglering inte skall få förekomma beträffande tidningsföretagens riktlinjer och målsättningar. Detta innebär bl. a. att tidningsföretagen själva – i likhet med vad som hittills gällt – utser ansvarig utgivare, chefredaktör och övriga medarbetare som skall tillse att den fastställda målsättningen följes.

Genom TF:s regelsystem har särskilda garantier skapats för rätten att trycka och sprida tryckta skrifter. I 4 kap. 1 § TF ges varje svensk medborgare eller svensk juridisk person rätt att själv eller med biträde av andra genom tryckpress framställa tryckalster. Enligt 5 kap. 3 § skall utgivare av periodisk skrift utses av dess ägare. Uppdraget att vara utgivare skall innefatta befogenhet att öva inscende över skriftens utgivning och bestämma över dess innehåll "så att intet däri får införas mot utgivarens vilja". I stadgandet tilläggas att inskränkning i den befogenhet som sålunda tillkommer utgivaren är utan verkan. Utgivarens befogenheter motsvaras av hans exklusiva ansvar – såväl juridiskt som etiskt – för den periodiska skriftens innehåll.

Den mest aktuella kommentaren till 5 kap. 3 § TF finns i Petrén-Ragnemalm Sveriges grundlagar, utgiven 1980. Där anförts bl. a. följande:

— — — Kravet på ovillkorlig bestämmanderätt över periodisk skrifts innehåll avser att förbygga hulvanförhållanden. Utgivarens ansvar övergår på ägaren, om utgivaren kan visa att skriftens utgivning och tryckning skett mot hans uttryckliga förbud. Utgivarens kvalificerade redaktionella ställning behöver dock icke innebära, att han personligen är chef- eller huvudredaktör. Av praktiska skäl kan svårigheter föreligga för utgivaren att i varje detalj utöva sin befogenhet. Observeras kan den ej ovanliga ordningen att två eller flera självständiga tidningar med skilda utgivare samtrycker, dvs. låter vissa sidor av tidningarna vara gemensamma, medan övriga redigeras särskilt. Vanligen kan då endast en av utgivarna ha något reellt inflytande över redigeringen av de gemensamma partierna. — — — Utgivaren bestämmer i

princip suveränt över innehållet i skriften såväl positivt som negativt. Han är icke skyldig att motivera sin ståndpunkt att vägra intaga visst erbjudet material. Då utgivarens frihet att bestämma över innehållet är grundlagsfäst, kan icke utgivaren med stöd av exempelvis marknadsföringslagstiftning eller lagstiftning om fackligt medbestämmande åläggas att införa visst material.

Rättspraxis

Arbetsdomstolen har hittills behandlat ett mål beträffande medbestämmandelagens tillämpning på massmedieområdet. Frågan gällde här att en tidnings förstasida ändrats från att vara en ren annonsida till att innehålla redaktionell text och bilder. I dom den 11 februari 1981 (nr 22/81) fann arbetsdomstolen att beslutet om ändringen inte hade avsett verksamhets mål och inriktning och att beslutet därför inte var undantaget från medbestämmandelagens tillämpningsområde enligt 2 § i lagen. Det hade därför enligt arbetsdomstolen ålegat tidningsföretaget att ta initiativ till primär förhandling enligt 11 § medbestämmandelagen innan företaget beslutade om ändring av förstasidan. I domen anförts bl. a. (s. 11) att *tryckfrihetsförordningens regler om befogenhet för ansvarig utgivare att bestämma över tidnings innehåll inte i och för sig medför att hans beslut är i motsvarande mån undandragna medbestämmandelagen.*

Remissyttranden i anledning av motionen

Följande instanser har efter remiss från arbetsmarknadsutskottet yttrat sig över motionen: Arbetsdomstolen, Svea hovrätt, Uppsala universitet (juridiska fakultetsnämnden), Svenska arbetsgivareföreningen, Tidningarnas arbetsgivareförening, Svenska tidningsutgivareföreningen, Factu – Föreningen svensk fackpress, A-pressens samorganisation, Landsorganisationen i Sverige, Grafiska fackförbundet, Handelsanställdas förbund, Tjänstemännens centralorganisation, Svenska journalistförbundet, Handelstjänstemannaförbundet och Centralorganisationen SACO/SR.

Av dessa har Svea hovrätt, Uppsala universitet (juridiska fakultetsnämnden), Svenska arbetsgivareföreningen, Tidningarnas arbetsgivareförening, Svenska tidningsutgivareföreningen, Factu – Föreningen svensk fackpress, A-pressens samorganisation, LO och SACO/SR biträtt motionsförslaget om en utredning i enlighet med motionens förslag. Arbetsdomstolen, Grafiska fackförbundet, Handelsanställdas förbund, TCO, Svenska journalistförbundet och Handelstjänstemannaförbundet har uttryckt tveksamhet eller ställt sig negativa till behovet av en utredning.

Utskottet

Den förhandlingsskyldighet som allmänt enligt medbestämmandelagen åligger arbetsgivare omfattar enligt 2 § i lagen inte arbetsgivare vars verksamhet är av religiös, vetenskaplig, konstnärlig eller annan ideell natur eller som har kooperativt, fackligt, politiskt eller annat opinionsbildande ändamål när det är fråga om verksamhetens mål och inriktning. Att genom motivuttalanden helt klargöra vad som faller inom verksamhetens mål och inriktning låter sig enligt utskottets mening knappast göras. Som uttalades i propositionen till arbetsrättsreformen (1975/76:105 s. 210 och 239) måste det i stor utsträckning överlätas åt rättstillämpningen att från fall till fall bedöma hur gränsen skall dras.

I förarbetena till arbetsrättsreformen har inte blivit närmare belyst hur denna lagstiftning förhåller sig till den grundlagsskyddade tryckfriheten, som såvitt nu är i fråga bl. a. innebär att uppdraget att vara utgivare för en periodisk skrift skall innefatta befogenhet att öva inseeende över skriftens utgivning och bestämma över dess innehåll "så att intet däri får införas mot utgivarens vilja". I stadgandet tilläggs, att inskränkning i den befogenhet som sålunda tillkommer utgivaren är utan verkan (5 kap. 3 § TF). Utgivarens befogenheter motsvaras av hans exklusiva ansvar – såväl juridiskt som etiskt – för den periodiska skriftens innehåll.

Motionen har remissbehandlats. Av remissinstanserna har flertalet instämt i eller inte motsatt sig att en utredning kommer till stånd medan övriga ansett att det inte fanns behov att utreda frågan. Till den sistnämnda gruppen hör arbetsdomstolen, som i sin dom 1981 nr 22 framhållit att tryckfrihetsförordningens regler om befogenhet för ansvarige utgivaren att bestämma över tidningens innehåll i och för sig inte medför att hans beslut i motsvarande mån blir undantagna medbestämmandelagen.

Med hänsyn till att det i motionen aktualiserade problemet inte blivit närmare belyst i förarbetena till 1976 års arbetsrättsreform och att viss oklarhet förefaller råda på området anser utskottet att det kan finnas anledning att utreda frågan närmare. Det får enligt utskottets mening ankomma på regeringen att bestämma under vilka former detta skall ske.

Stockholm den 23 september 1981

På konstitutionsutskottets vägnar
HILDING JOHANSSON

Närvarande: Hilding Johansson (s), Anders Björck (m), Torkel Lindahl (fp), Olle Svensson (s), Per Unckel (m), Yngve Nyquist (s), Sven-Erik Nordin (c), Wivi-Anne Cederqvist (s), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Kurt Ove Johansson (s), Bengt Kindbom (c), Daniel Tarschys (fp), Kerstin Nilsson (s), Sture Thun (s) och Annika Öhrström (c).