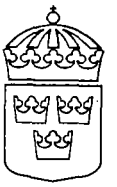
Konstitutionsutskottets betänkande 1989/90:KU7

Negativ föreningsrätt samt kollektivanslutning m.m.



1989/90
KU7

Sammanfattning

Utskottet behandlar i detta betänkande nio motionsyrkanden som väckts under den allmänna motionstiden 1989 rörande grundlagsskydd för negativ föreningsrätt samt förbud mot kollektivanslutning resp. organisationsanslutning. Utskottet avstyrker motionsyrkandena. Två reservationer (m, fp, c och mp) och ett särskilt yttrande (vpk) föreligger.

Motionsyrkanden

1988/89:K202 av Gullan Lindblad och Per Stenmarck (båda m), vari yrkas att riksdagen beslutar att endast fysiska personer efter egen ansökan om inträde skall kunna anslutas till politiskt parti.

1988/89:K204 av Ingvar Karlsson i Bengtsfors och Jan Hyttring (båda c), vari yrkas att riksdagen beslutar uttala att fristående organisation inte må anslutas till politiskt parti.

1988/89:K206 av Gullan Lindblad (m), vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till ändring i regeringsformen för att säkerställa den negativa föreningsrätten.

1988/89:K222 av Carl Bildt m.fl. (m), vari yrkas

14. att riksdagen hos regeringen begär förslag till ändring i regeringsformen för att säkerställa den negativa föreningsrätten.

1988/89:K227 av Karin Ahrland (fp), vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till sådan ändring av regeringsformen att det klart och tydligt framgår att endast enskilda personer får vara medlemmar i politiska partier.

1988/89:K231 av Birger Schlaug och Anna Horn af Rantzien (båda mp), vari yrkas att riksdagen beslutar att negativ föreningsrätt skrivs in i grundlagen samt att organisationsklausuler förbjuds.

1988/89:K238 av Åsa Domeij m.fl. (mp), vari yrkas

2. att riksdagen avskaffar möjligheten att kollektivansluta människor till politiska partier.

1 *Riksdagen 1989/90. 4 saml. Nr 7*

Rättelse: S. 7 rad 11 Tillkommit: (mom. 1) S. 8 rad 17 Tillkommit: (mom. 2) S. 10 rad 2 ny rubrik

1988/89:K239 av Sonja Rembo m.fl. (m), vari yrkas

2. att riksdagen hos regeringen begär förslag om ändring i regeringsformen för att säkerställa den negativa föreningsrätten.

Motiveringen återfinns i motion 1988/89:A753.

1988/89:K242 av Olof Johansson m.fl. (c, m, fp), vari yrkas att riksdagen beslutar anta följande förslag till lag om formerna för anslutning till politiskt parti.

Lag om formerna för anslutning till politiskt parti

Härigenom föreskrivs följande.

Enskild person får antas som medlem i politisk sammanslutning endast om han genom egen ansökan gett till känna att han önskar inträda i sammanslutningen. Antas någon som medlem utan sådan ansökan, saknar det rättsverkan.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1989.

Utskottet

Negativ föreningsrätt

Bakgrund

Föreningsfriheten innebär enligt 2 kap. 1 § regeringsformen (RF) en frihet gentemot det allmänna att sammansluta med andra för allmänna eller enskilda syften. Den s.k. negativa föreningsrätten anges i 2 kap. 2 § RF som ett skydd mot att tvingas tillhöra politisk sammanslutning, trossamfund eller annan sammanslutning för åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende. I likhet med den positiva föreningsfriheten och de övriga i RF angivna s.k. opinionsfriheterna samt vad som i övrigt i huvudsak gäller beträffande rättighetsreglerna i RF är den negativa föreningsrätten formulerad som en frihet som gäller endast i förhållandet mellan den enskilde och det allmänna. Sin nuvarande utformning har bestämmelsen om den negativa föreningsrätten fått i samband med de ändringar i RF:s rättighetskapitel som på grundval av 1973 års fri- och rättighetsutredning genomfördes fr.o.m. den 1 januari 1977.

I proposition 1975/76:209 Fri- och rättigheter i grundlag erinrades om att fri- och rättighetsutredningen i sitt betänkande (SOU 1975:75) Medborgerliga fri- och rättigheter — Regeringsformen hade åberopat åtskilliga omständigheter som stöd för en begränsning av skyddet för fri- och rättigheter till att i allmänhet gälla endast den enskildes relation till den offentliga makten, inte förhållandet enskilda emellan. Utredningen hade bl.a. påpekat att ett rättighetsskydd som skall gälla gentemot lagstiftaren, riksdagen, måste ges en form som binder denna, nämligen i grundlag, medan det däremot för att skydda medborgarnas rättigheter mot angrepp från andra enskilda i de flesta fall var tillräck-

ligt med vanlig lag. Utredningen hade inte ansett det som praktiskt möjligt att låta rättighetsskyddet generellt avse också förhållande mellan enskilda inbördes. Man skulle i så fall ha varit nödgad att i grundlagen detaljerat ange vilka rättighetskränkande beteenden som är förbjudna för den enskilde och vilka rättsverkningar som är knutna till överträdelser av förbuden. Utredningen hade också pekat på de problem som en grundlagsreglering, som generellt skyddar fri- och rättigheterna också gentemot enskilda, skulle medföra för civilrättens del. I det sammanhanget nämndes de konflikter som kunde uppkomma mellan grundlagens rättighetsregler och de civilrättsliga reglerna på avtals- och egendomsrättens område.

Departementschefen fann utredningens ställningstagande väl underbyggt. Han framhöll att det uppenbarligen inte var praktiskt möjligt att i grundlag ge rättigheterna ett omfattande skydd gentemot enskilda, och att det enligt hans mening i de flesta fall inte heller kunde föreligga något behov av sådant skydd. De möjligheter som erbjöds inom den vanliga lagstiftningen fick anses vara helt tillräckliga.

Tidigare behandling

Utskottet har tidigare under en följd av år både i samband med grundlagspropositioner och i anledning av motioner från allmän motionstid behandlat frågan om negativ föreningsrätt.

Frågan har bl.a. behandlats av utskottet i samband med 1976 års reform med förstärkningar i RF:s fri- och rättighetsregler. Utskottet tog (KU 1975/76:56 s. 20) avstånd från tanken att i grundlag ge rättigheterna ett skydd gentemot angrepp från enskilda. Enligt utskottets mening var det inte vare sig praktiskt möjligt eller lämpligt att till utredning uppta också den i sin helhet mycket omfattande frågan om rättighetsskydd för enskild mot annan enskild. Frågor om sådant skydd borde som dittills lösas inom den vanliga lagstiftningens ram. De önskemål som därvid kunde vara aktuella fick enligt utskottet övervägas allteftersom de framkom. Vid sin behandling av olika sakfrågor i t.ex. motioner och propositioner kunde riksdagen ta initiativ till erforderliga utredningar. Mot utskottets uttalande avgavs en reservation (m).

Vid en senare behandling av motioner rörande negativ föreningsrätt m.m. hänvisade utskottet (KU 1983/84:8 s. 11) till det tidigare gjorda ställningstagandet och till att riksdagen inom kort skulle behandla motioner rörande behovet av lagstiftningsåtgärder beträffande s.k. negativ föreningsrätt på arbetsmarknadsområdet (AU 1983/84:5). Det låg enligt utskottet i linje med vad utskottet tidigare gett uttryck för, att frågan prövades av riksdagen i det sammanhanget. I en reservation (m, c, fp) framfördes att frågan om den negativa föreningsrätten borde bli föremål för en parlamentarisk utredning.

I konstitutionsutskottets betänkande 1984/85:30 behandlades den enskildes förhållande till organisationerna. Utskottet fann inte anledning att med frångående av tidigare ställningstaganden ta initiativ till åtgärder som yrkats bl.a. i fråga om grundlagsreglering av den negativa föreningsrätten. Utskottet erinrade dock om att frågan om negativ

föreningsrätt senast utretts av den s.k. nya arbetsrättskommittén i betänkandet MBL i utveckling (SOU 1982:60) och om att yttrandefrihetsutredningen i betänkandet Värna yttrandefriheten (SOU 1983:70) utrett frågor rörande den enskildes rättighetsskydd gentemot enskilda organisationer. Utskottet avstyrkte också 1986, 1987 och 1988 yrkanden rörande negativ föreningsrätt (KU 1986/87:17 s. 8, KU 1987/88:9 s. 6 och KU 1987/88:32 s. 9). Bl.a. hänvisades till att i proposition 1986/87:151 om ändringar i tryckfrihetsförordningen m.m. tagits ställning för att skydd för enskilda mot olika yttrandefrihetsbegränsande åtgärder av andra enskilda inte borde bli reglerat i grundlag. Vid samtliga tillfällen avgavs gemensamma reservationer av de borgerliga ledamöterna.

Arbetsmarknadsutskottet behandlade frågan om den negativa föreningsrätten senast hösten 1988 (1988/89:AU4). Arbetsmarknadsutskottet hänvisade till vad nya arbetsrättskommittén anförde i sitt betänkande SOU 1982:60 om att det saknades anledning att föreslå lagregler som tar sikte på den negativa föreningsrätten. När det gäller användningen av s.k. organisationsklausuler i kollektivavtal — som kan innebära att arbetsgivare inte får anställa någon oorganiserad eller någon som tillhör en annan facklig organisation — underströk kommittén betydelsen av att en facklig anslutning skall vara frivillig och bero av den enskildes bestämmanderätt. Detta innebar emellertid inte att kommittén ville förorda ett lagfäst förbud mot organisationsklausuler. Arbetsmarknadsutskottet, som också hänvisade till uttalanden i tidigare betänkanden, vidhöll sin tidigare inställning. De problem som kan föreligga och som utskottet bedömde vara av begränsad omfattning borde kunna lösas på annat sätt än genom lagstiftning. I en reservation (m, c, fp) framfördes att den negativa föreningsrätten borde garanteras i lag som även innefattar förbud mot organisationsklausuler.

Utskottets bedömning

I motionerna K206, K222 yrkande 14, K231 samt K239 yrkande 2 har yrkats utvidgat grundlagsskydd för den negativa föreningsrätten. I ett par av motionerna betonas vikten av att organisationsklausuler inte bör få förekomma.

Som ovan nämnts har konstitutionsutskottet tidigare avstyrkt motionsyrkanden rörande grundlagsskydd för den negativa föreningsrätten. Utskottet motiverade i betänkandet KU 1975/76:56 sitt ställningstagande med att det inte var praktiskt möjligt eller lämpligt att till utredning uppta också den i sin helhet mycket omfattande frågan om rättighetsskydd för enskild mot annan enskild. Frågor om sådant skydd borde enligt utskottets mening som dittills lösas inom den vanliga lagstiftningens ram. Konstitutionsutskottet har härefter i olika sammanhang vidhållit detta ställningstagande. Utskottet anser inte heller nu att det finns anledning till något riksdagens initiativ i frågan om grundlagsskydd. När det gäller det förbud mot organisationsklausuler som yrkas i motion K231 och som också tas upp i motion K206 vill

utskottet hänvisa till att denna fråga kommer att behandlas av arbetsmarknadsutskottet under detta riksmöte. Motionerna K206, K222 yrkande 14, K321 och K239 yrkande 2 avstyrks därför.

Kollektivanslutning m.m.

Tidigare behandling

Under åren 1973—1976 biföll riksdagen vid tre tillfällen reservationer (c, fp) till konstitutionsutskottets betänkanden varigenom riksdagen uttalade att kollektivanslutning inte borde förekomma men att frågan inte i första hand borde lösas genom lagstiftning utan genom åtgärder från partiernas sida i form av opinionsbildning mot kollektivanslutning.

Våren 1977 avstyrkte utskottet en motion vari begärdes lagstiftningsåtgärder mot kollektivanslutning. Utskottsmajoriteten anslöt sig till de ovannämnda uttalanden som riksdagen ställt sig bakom. Samtidigt framhöll utskottet att den debatt som förekom inom bl.a. det socialdemokratiska partiet och den fackliga rörelsen gjorde att utskottet hyste starka förhoppningar att frågan kunde lösas inom en snar framtid. En reservation (s) och ett särskilt yttrande (m) förekom. Riksdagen biföll utskottets hemställan.

Sedan 1978 har konstitutionsutskottet behandlat en rad motioner i kollektivanslutningsfrågan. Åren 1978—1981 biföll riksdagen reservationer med samma innehåll som riksdagen ställde sig bakom år 1977. Därefter har riksdagen bifallit utskottsmajoritetens yttranden. Ett förslag till lag om formerna för anslutning till politiskt parti som lagts fram i en centerpartimotion granskades 1984 på utskottets begäran av lagrådet bl.a. i fråga om hur det förhöll sig till regeringsformens regler om föreningsfriheten och om utformningen tillgodosåg syftet med bestämmelsen. Lagrådet hade från dessa utgångspunkter inte något att erinra mot lagförslaget.

Senast frågan behandlades av konstitutionsutskottet var hösten 1988 i samband med att utskottet behandlade fyra motioner från allmänna motionstiden 1988, vari hemställdes om lagstiftning mot kollektivanslutning resp. organisationsanslutning till politiskt parti. Utskottet hänvisade till att den socialdemokratiska partikongressen hösten 1987 beslutat att medlemskap endast kan grundas på individuell anslutning och att övergången från kollektiv till individuell anslutning skall vara genomförd senast den 31 december 1990. Utskottet ansåg därför att det saknades anledning att stifta lag i ärendet. Mot den bakgrunden och med hänsyn till de negativa effekter föreslagen lagstiftning skulle ha inom det föreningsrättsliga området avstyrkte utskottet motionerna. I en reservation (m, fp, c, mp) framhölls att lagstiftning i frågan var ofrånkomlig bl.a. mot bakgrund av att den socialdemokratiska partikongressens beslut endast hade karaktär av kosmetisk åtgärd. I ett särskilt yttrande (vpk) framhölls att frågan borde lösas genom åtgärder inom arbetarrörelsen och inte genom lagstiftning, som skulle kunna leda till ingrepp i det fria föreningslivet.

Utskottet behandlar i detta avsnitt fem motioner vari yrkas åtgärder mot kollektivanslutning resp. organisationsanslutning till politiskt parti. Motion K242, som väckts av Olof Johansson (c), Carl Bildt (m) och Bengt Westerberg (fp), innehåller ett förslag till lag om formerna för anslutning till politiskt parti med innebörd att enskild person får antas som medlem i politisk sammanslutning endast efter egen ansökan. I motion K202 av Gullan Lindblad och Per Stenmarck (båda m) yrkas att riksdagen beslutar att endast fysiska personer efter egen ansökan om inträde skall kunna anslutas till politiskt parti. I motion K227 av Karin Ahrland (fp) yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till sådan ändring av regeringsformen att det klart och tydligt framgår att endast enskilda personer får vara medlemmar i politiska partier. I motion K204 av Ingvar Karlsson i Bengtsfors och Jan Hyttring (båda c) yrkas att riksdagen beslutar uttala att fristående organisation inte må anslutas till politskt parti. Åsa Domeij m.fl. (mp) yrkar i motion K238 (yrkande 2) att riksdagen avskaffar möjligheten att kollektivansluta människor till politiska partier.

Utskottet får liksom vid de två senaste årens behandling av frågan konstatera att beslut nu fattats av den socialdemokratiska partikongressen om avskaffande av kollektivanslutning till det socialdemokratiska partiet. Utskottet vill med anledning av de nu aktuella motionerna uttala att det mot bakgrund av detta kongressbeslut saknas anledning att stifta lag i ärendet samt att lagstiftning mot kollektivanslutning och organisationsanslutning skulle kunna få negativa följder inom det föreningsrättsliga området. Motionerna K202, K204, K238 yrkande 2 och K242 avstyrks således.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *negativ föreningsrätt*

att riksdagen avslår motionerna 1988/89:K206, 1988/89:K222 yrkande 14, 1988/89:K231 och 1988/89:K239 yrkande 2,

2. beträffande *kollektivanslutning m.m.*

att riksdagen avslår motionerna 1988/89:K202, 1988/89:K204, 1988/89:K227, 1988/89:K238 yrkande 2 och 1988/89:K242.

Stockholm den 5 oktober 1989

På konstitutionsutskottets vägnar

Olle Svensson

Närvarande: Olle Svensson (s), Anders Björck (m)*, Catarina Rönnung (s), Kurt Ove Johansson (s), Birgit Friggebo (fp)*, Sture Thun

(s), Hans Nyhage (m), Sören Lekberg (s), Torgny Larsson (s)*, Elisabeth Fleetwood (m), Ylva Annerstedt (fp), Bengt Kindbom (c)*, Bo Hammar (vpk), Hans Leghammar (mp), Ulla Pettersson (s), Rosa-Lill Wåhlstedt (s) och Birger Andersson (c)*.

*Ej närvarande vid justeringen.

Reservationer

1. Negativ föreningsrätt (mom. 1)

Anders Björck (m), Birgit Friggebo (fp), Hans Nyhage (m), Elisabeth Fleetwood (m), Ylva Annerstedt (fp), Bengt Kindbom (c), Hans Leghammar (mp) och Birger Andersson (c) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 4 börjar med "Som ovan" och slutar med "avstyrks därför." bort ha följande lydelse:

Den positiva föreningsrätten, dvs. rätten att fritt ansluta sig till och tillhöra en förening, finns inskriven i grundlagen och i medbestämmandelagen. Det borde vara en självklarhet att med rätten att tillhöra en förening också följer rätten att slippa en förening. Så har också föreningsrätten tolkats i ett uttalande av Europakommissionen för mänskliga rättigheter. I Sverige är dock rätten att stå utanför en förening ingen självklarhet. Fackliga organisationer ser sig oförhindrade att genom mycket långtgående åtgärder försöka tvinga in arbetstagare som medlemmar. Åtgärder som kan betecknas som svartlistning av icke medlemmar förekommer också. Mycket tyder på att föreningsrätten kommit att tolkas som om den ger föreningen obegränsad rätt att bestämma över sina medlemmar — att skriva sina egna lagar. En sådan tolkning kan givetvis inte accepteras i en demokrati.

Med rätten att ansluta sig till en förening borde rimligen också följa rätten att utan sanktion utträda ur en förening. Denna rätt är ingen självklarhet i Sverige. Arbetsdomstolen har emellertid vid flera tillfällen fastställt att en medlem i en facklig organisation äger rätt att lämna organisationen på egen begäran. Det förekommer dock att att fackliga organisationer nekar eller ställer upp svårigheter om en medlem önskar utträda. Det förekommer också att fackliga organisationer uppställer svårigheter för arbetsgivare som önskar anställa någon som ej är fackligt ansluten. Enligt utskottets mening — och som tidigare framhållits i en rad reservationer till utskottets betänkanden i denna fråga — är den elementära mänskliga rättigheten att själv besluta om utträde ur en organisation av så väsentlig karaktär att den inte av lagstiftaren bör delegeras till enskilda organisationers avgörande. För att garantera den enskildes frihet att själv välja eller avstå från medlemskap i t.ex. en facklig organisation bör därför denna negativa föreningsrätt grundlagfästas.

dels att moment 1 i utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

1. beträffande *negativ föreningsrätt*

att riksdagen med anledning av motion 1988/89:K231 och med bifall till motionerna 1988/89:K206, 1988/89:K222 yrkande 14 samt 1988/89:K239 yrkande 2 hos regeringen begär förslag till ändring i regeringsformen för att säkerställa den negativa föreningsrätten.

2. Kollektivanslutning m.m. (mom. 2)

Anders Björck (m), Birgit Friggebo (fp), Hans Nyhage (m), Elisabeth Fleetwood (m), Ylva Annerstedt (fp), Bengt Kindbom (c), Hans Leghammar (mp) och Birger Andersson (c) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 6 börjar med "Utskottet får" och slutar med "avstyrks således." bort ha följande lydelse:

Enligt 2 kap. 2 § RF är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot tvång att ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant avseende. I andra bestämmelser i RF och i vallagen skyddas valhemligheten både mot det allmänna och mot enskilda. Detta är ett uttryck för grundläggande och självklara värderingar i en politisk demokrati. Den enskilde skall själv och utan att behöva uppge det för andra bestämma vilket politiskt parti vederbörande vill stödja i de allmänna valen. Lika självklart borde det i en demokrati vara att den enskilde själv genom en frivillig handling skall avgöra om hon eller han vill ansluta sig till ett politiskt parti samt avgöra vilket parti det skall gälla. Grundsatsen om individens politiska integritet och suveränitet bryts emellertid sedan länge av Sveriges socialdemokratiska arbetarparti genom tillämpning av kollektivanslutning. Flertalet av partiets medlemmar har inte själva tagit ställning till sitt medlemskap. I stället har de registrerats som medlemmar genom majoritetsbeslut av fackliga organisationer. Ett mycket stort antal av de anslutna medlemmarna vet inte ens om att de blivit medlemmar. En orimlig effekt av detta förfaringssätt är att hundratusentals personer tvångsansluts till ett parti som de inte röstar på i de allmänna valen och dessutom tvingas betala medlemsavgifter till detta parti. Den som i efterhand reserverar sig, dvs. kräver utträde, tvingas därmed deklarera att han eller hon inte vill vara med i det socialdemokratiska partiet.

Den socialdemokratiska partikongressen 1987 beslutade om försök med nya anslutningsformer till partiet. Kollektivanslutning skall dock kunna tillämpas fram till den 1 januari 1991. Därtill kommer att det införs helt nya anslutningsbegrepp som starkt påminner om gamla anslutningsformer. En facklig organisation skall på två olika sätt kunna vara medlem i SAP. Därmed tvingas de fackligt anslutna att kollektivt vara med och betala till det socialdemokratiska partiet. Mest uppseendeväckande är dock att avgiften för individuellt ansluten medlem helt eller delvis skall kunna betalas av den fackliga organisationen. Enligt utskottets mening framstår lagstiftning som den enda säkra framkomliga vägen för att förhindra kollektivanslutningen. Utskottet

anser således att motionerna K227, K238 yrkande 2 och K242 bör bifallas så till vida att riksdagen antar det i motion K242 framlagda lagförslaget.

När det gäller frågan om organisationsanslutning vill utskottet framhålla att det aldrig får förutsättas att någon kategori människor enskilt eller i grupp tvingas ansluta sig till ett visst parti. Det får inte vara så att ett enskilt medlemskap i en fackförening innebär att denna fackförening på grund av medlemskapet skickar pengar till det socialdemokratiska partiet. Det skulle vara att betala medlemsavgift utan att få några rättigheter och utan reservationsrätt. Alternativet för den enskilde skulle vara att gå ur den fackliga organisationen och därmed tvingas ställa sig vid sidan av det fackliga arbetet. Mot denna bakgrund tillstyrker utskottet motionerna K202 och K204 så till vida att ett uttalande mot organisationsanslutning bör göras.

dels att moment 2 i utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

2. beträffande *kollektivanslutning m.m.*

att riksdagen

a) med anledning av motion 1988/89:K227 och med bifall till motionerna 1988/89:K238 yrkande 2 och 1988/89:K242 antar det genom motion 1988/89:K242 framlagda lagförslaget, dock med den ändringen att lagen skall träda i kraft den 1 januari 1990,

b) med anledning av motion 1988/89:K202 och med bifall till motion 1988/89:K204 uttalar att fristående organisation ej må anslutas till politiskt parti.

Särskilt yttrande

Kollektivanslutning m.m. (mom. 2)

Bo Hammar (vpk) anför:

Inom arbetarrörelsen har det alltid funnits enighet om vikten av samverkan mellan rörelsens fackliga och politiska grenar. Kollektivanslutningen har dock ständigt stått under debatt inom arbetarrörelsen. Den socialdemokratiska partikongressens beslut att avskaffa kollektivanslutningen genom att medlemskap i partiet endast skall grundas på individuell anslutning svarar mot allt starkare stämningar inom arbetarrörelsen. Beslutet står också i överensstämmelse med riksdagens upprepade uttalanden om att frågan inte i första hand bör lösas genom lagstiftning utan genom åtgärder från partiernas egen sida.

Däremot kan partikongressens beslut om att facklig organisation skall kunna anslutas till det socialdemokratiska partiet starkt ifrågasättas. Organisationsanslutningen kan komma att skada sammanhållningen inom fackföreningsrörelsen. Enligt vänsterpartiet kommunisternas mening bör också denna fråga lösas genom åtgärder inom arbetarrörelsen och inte genom lagstiftning. En lagstiftning skulle kunna leda till ingrepp i det fria föreningslivet.