Konstitutionsutskottets betänkande 1987/88:12

om kollektivanslutningsfrågan

KU
1987/88:12

Sammanfattning

Utskottet behandlar i betänkandet två under den allmänna motionstiden 1987 väckta motioner i vilka hemställs om lagstiftning mot kollektivanslutning till politiskt parti.

Utskottet avstyrker motionerna. I en reservation (m, c, fp) hemställs att riksdagen skall anta en lag om formerna för kollektivanslutning till politiskt parti. Till betänkandet har även fogats ett särskilt yttrande (vpk).

Motionsyrkanden

1986/87:K213 av Olof Johansson m. fl. (c, fp, m), 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 1987.

1986/87:K226 av Alf Svensson (c), vari yrkas att riksdagen beslutar att hos regeringen begära förslag till lag mot kollektivanslutning till politiskt parti.

Frågans tidigare behandling

Frågan om kollektivanslutning till politiskt parti har vid flera tillfällen behandlats av riksdagen, bl. a. i samband med beslutet rörande 1974 års författning. Grundlagberedningens majoritet tog avstånd från tanken att i grundlagen införa förbud mot kollektivanslutning till politiskt parti. Samma ståndpunkt intogs i grundlagspropositionen samt av konstitutionsutskottets majoritet (KU 1973:26). I en reservation (m) föreslogs ett grundlagsstadgande om förbud mot kollektivanslutning. I en annan reservation (c, fp) förordades ett uttalande av riksdagen av innebörd 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. Riksdagen biföll sistnämnda reservation.

Även vid 1974 års riksdag bifölls ett motionsyrkande av motsvarande innebörd (KU 1974:54).

Fri- och rättighetsutredningen som presenterade sitt betänkande hösten 1975 (SOU 1975:75) föreslog inte något grundlagsförbud mot kollektivanslutning. I en reservation (m) yrkades på en sådan bestämmelse medan i en annan reservation (c, fp) gavs uttryck för samma uppfattning som riksdagen tidigare ställt sig bakom.

I propositionen om fri- och rättigheter i grundlag (1975/76:209) intog den dåvarande regeringen samma ståndpunkt som fri- och rättighetsutredningen i kollektivanslutningsfrågan. Konstitutionsutskottet (KU 1975/76:56) anslöt sig till propositionen i denna del. Även i detta sammanhang förelåg en reservation (c, fp) av samma innebörd som tidigare, nämligen att frågan borde lösas i första hand genom åtgärder från de politiska partiernas sida. Denna reservation bifölls av riksdagen. I en annan reservation (m) hade yrkats lagstiftning mot kollektivanslutning.

Konstitutionsutskottet behandlade våren 1977 en motion (m) i vilken begärdes lagstiftningsåtgärder om förbud mot kollektivanslutning. Utskottsmajoriteten (KU 1976/77:27) erinrade i sitt yttrande över motionen om att riksdagen åren 1973, 1974 och 1976 ställt sig bakom uttalanden av innebörd att kollektivanslutning till politiskt parti inte borde förekomma men att frågan inte i första hand borde lösas genom lagstiftning utan genom åtgärder från partiernas sida. Vidare framhölls att den debatt om kollektivanslutningens berättigande som på senare tid förekommit, bl. a. inom det socialdemokratiska partiet och den fackliga rörelsen, gjorde att utskottet hyste starka förhoppningar att frågan kunde komma att lösas inom en nära framtid. Utskottet avstyrkte därför motionens yrkande om lagstiftningsåtgärder.

I en reservation (s) anfördes bl. a. att det måste tillkomma fackliga organisationer att fatta beslut i egna angelägenheter.

I ett särskilt yttrande (m) uttalades att om kollektivanslutningssystemet inte bringades att upphöra inom en nära framtid borde frågan lösas genom lagstiftning.

Riksdagen biföll utskottsmajoritetens uttalande.

I det år 1978 framlagda betänkandet av rättighetsskyddsutredningen (SOU 1978:34) berördes inte frågan om kollektivanslutning till politiskt parti.

Konstitutionsutskottet har fr. o. m. 1978 och t. o. m. 1983 årligen avlämnat betänkande med anledning av motioner rörande kollektivanslutningsfrågan (KU 1978/79:11, 1979/80:10, 1980/81:3, 1981/82:10, 1982/83:9 och 1983/84:8). Utskottsmajoriteten, bestående av de socialdemokratiska ledamöterna, har därvid avstyrkt motionerna med hänvisning till att det måste ankomma på de fackliga organisationerna att själva fatta beslut i sina egna angelägenheter. Åren 1978–1981 har riksdagen dock bifallit ett uttalande av samma innebörd som det vilket riksdagsmajoriteten ställde sig bakom vid 1976/77 års riksmöte. Åren 1982 och 1983 har riksdagen däremot ställt sig bakom utskottsmajoritetens yttrande.

Vid behandlingen av frågan år 1983 framhölls i en gemensam reservation (m, c, fp) som uppenbart att en lagreglering syftande till förbud mot kollektivanslutning måste genomföras skyndsamt. I en annan reservation

(vpk) hemställdes att riksdagen skulle göra ett uttalande mot kollektivanslutning.

Under hösten 1984 behandlade utskottet ett antal motioner i vilka hemställdes om lagstiftning mot kollektivanslutning till politiskt parti. I en av motionerna, 1983/84:335 (c), fanns intaget ett förslag till lag om formerna för anslutning till politiskt parti. Anslutning till politiskt parti på annat sätt än genom personlig anmälan från den som önskar inträda i partiet skulle enligt förslaget sakna rättsverkan. Lagförslaget i motionen remitterades av utskottet till lagrådet i samband med viss ytterligare remissbehandling av samma motion och några andra motioner om kollektivanslutningen och rörande förhållandet mellan enskilda och organisationer.

Lagrådet granskade hur det motionsvägen väckta lagförslaget förhöll sig bl. a. till regeringsformens regler om föreningsfriheten och om den föreslagna lagen fått en sådan utformning att syftet med den kunde antas bli tillgodosett. Lagrådet hade från dessa utgångspunkter inte något att erinra mot lagförslaget.

Efter avslutad remissbehandling avgav konstitutionsutskottet betänkande i mars 1985 (KU 1984/85:30). Utskottets socialdemokratiska ledamöter vidhöll den ståndpunkt som intagits vid tidigare utskottsbehandling, och detta blev även riksdagens beslut. I ärendet förelåg en reservation (m, c, fp) i vilken yrkades att riksdagen skulle anta det av lagrådet granskade lagförslaget samt en reservation (vpk) med ett uttalande mot kollektivanslutning till politiskt parti.

Vid 1986/87 års riksmöte behandlade konstitutionsutskottet tre under den allmänna motionstiden 1986 väckta motioner i vilka hemställs om lagstiftning mot kollektivanslutning till politiskt parti. I en gemensam partimotion (c, fp, m) föreslogs riksdagen anta det lagförslag som i samband med tidigare riksdagsbehandling granskats av lagrådet.

Under utskottets beredning av motionerna företrädde partisekreteraren Bo Toresson inför utskottet och redovisade det arbete med att finna nya former för det samarbete mellan den fackliga rörelsen och socialdemokratin som pågått sedan flera år tillbaka. Till partikongressen i september 1987 skulle den socialdemokratiska partistyrelsen enhälligt lägga fram ett förslag om en ändring i det socialdemokratiska partiets stadgar så att medlemskap i partiet endast skulle kunna grundas på enskild anslutning. En övergång till enskild anslutning skulle vara genomförd senast den 31 december 1990.

Utskottsmajoriteten (s, vpk) avstyrkte motionerna med hänvisning till bl. a. att förslag om avskaffande av kollektivanslutningen till det socialdemokratiska partiet framlagts och att anledning saknades att stifta lag i ärendet. I ett särskilt yttrande (vpk) uttalades bl. a. att frågan inte i första hand borde lösas genom lagstiftning utan genom åtgärder från partiernas egen sida. I en reservation (m, c, fp) tillstyrktes lagstiftning i frågan. I reservationen uttalades bl. a. att det inte skulle finnas några garantier för att partikongressen skulle komma att biträda partistyrelsens förslag. Dessutom innebar partistyrelsens förslag enligt reservationen att en övergång till enskild anslutning skulle ske under flera år. Kollektivanslutna medlemmar kunde därför finnas kvar i partiet till år 1991. En lagstiftning mot kollektivanslutning till politiskt parti var enligt reservationen ofrånkomlig. Även om

kollektivanslutningen inom det socialdemokratiska partiet skulle komma att upphöra om några år ansåg reservanterna lagstiftning vara motiverad också för att förhindra att samma företeelse återkommer i framtiden.

Utskottet

Utskottet behandlar i detta betänkande två under den allmänna motionstiden 1987 väckta motioner i vilka hemställs om lagstiftning mot kollektivanslutning till politiskt parti. I en av motionerna, 1986/87:K213, har tagits in ett förslag till lag om formerna för anslutning till politiskt parti. Motionen har väckts av Olof Johansson (c), Bengt Westerberg (fp) och Carl Bildt (m). I den andra motionen, 1986/87:K226 av Alf Svensson (c), hemställs att riksdagen skall hos regeringen begära förslag till lag mot kollektivanslutning till politiskt parti.

Kravet att riksdagen skall anta en lag mot kollektivanslutning till politiskt parti omfattas numera av samtliga tre borgerliga partier i riksdagen. Tidigare under en följd av år har två av dessa partier förordat att riksdagen skall ställa sig bakom ett kritiskt uttalande mot kollektivanslutningen. Yrkanden av samma slag som det sistnämnda har väckts också av vänsterpartiet kommunisterna. Vid ett antal tillfällen fram t.o.m. år 1981 har yrkanden om sådana kritiska riksdagsuttalanden vunnit bifall vid omröstning i kammaren.

Inom den fackliga rörelsen och socialdemokratin har sedan flera år tillbaka pågått ett arbete med att finna nya former för samarbetet mellan den fackliga rörelsen och socialdemokratin. Det har genomförts en försöksverksamhet med nya samarbetsformer. Vid partikongressen i september 1987 har fattats ett beslut om en ändring i det socialdemokratiska partiets stadgar så att medlemskap i partiet endast kan grundas på enskild anslutning. En övergång till enskild anslutning skall vara genomförd senast den 31 december 1990.

Utskottet får konstatera att beslut om avskaffande av kollektivanslutningen till det socialdemokratiska partiet nu har fattats och att anledning saknas att stifta lag i ärendet. En lagstiftning som den föreslagna leder enligt utskottets mening till negativa verkningar på det föreningsrättsliga området. Mot bakgrund av dessa förhållanden avstyrker utskottet motionerna.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motionerna 1986/87:K213 och K226.

Stockholm den 29 oktober 1987

På konstitutionsutskottets vägnar

Olle Svensson

Närvarande: Olle Svensson (s), Kurt Ove Johansson (s), Birgit Friggebo (fp), Bertil Fiskesjö (c), Sture Thun (s), Hans Nyhage (m)*, Anita Modin (s)*, Sören Lekberg (s), Börje Stensson (fp), Elisabeth Fleetwood (m), Bengt Kindbom (c), Nils Berndtson (vpk), Inger Koch (m), Ove Karlsson (s) och Catarina Rönnung (s)*.

*Ej närvarande vid justeringen.

Birgit Friggebo (fp), Bertil Fiskesjö (c), Hans Nyhage (m), Börje Stensson (fp), Elisabeth Fleetwood (m), Bengt Kindbom (c) och Inger Koch (m) anser *dels* att den del av utskottets yttrande som på s. 4 börjar med "Kravet att" och slutar med "utskottet motionerna" bort ha följande lydelse:

Det är ett grundläggande krav i ett demokratiskt samhälle att varje människa skall ha rätt att bilda sig en egen uppfattning i politiska frågor. Den enskilde skall utan att behöva uppge det för andra kunna bestämma vilket politiskt parti som skall få hans röst i de allmänna valen. Att tillhöra eller stå utanför ett politiskt parti måste få avgöras av den enskilde genom ett helt fritt personligt ställningstagande.

Det socialdemokratiska partiet har under en lång tid tillämpat en ordning enligt vilken partiet som medlemmar antecknar personer som inte själva uttryckt en vilja att vara partimedlemmar. Flertalet av det socialdemokratiska partiets medlemmar är på detta sätt kollektivt anslutna. För dem som nås av information om att de blivit medlemmar finns en möjlighet att reservera sig och därmed undgå medlemskapet. En reservation innebär dock en uppenbar risk för att den som reserverar sig därigenom tvingas röja sin politiska uppfattning. Såväl anslutningsformen som reservationsrätten är djupt kränkande för den som drabbas av ett beslut om kollektiv anslutning.

Riksdagen har tidigare under en lång följd av år uttalat sitt ogillande av kollektivanslutningen. Bakom dessa uttalanden har legat ett krav och en förhoppning om att kollektivanslutningen skulle bringas att upphöra genom en självsanering inom det socialdemokratiska partiet.

De tidigare riksdagsuttalandena har emellertid inte medfört någon i sak betydelsefull förändring. Lagstiftning har därför kommit att framstå som den enda framkomliga vägen.

Den socialdemokratiska partikongressen har i september i år fattat beslut om en ändring av den kollektiva anslutningen.

Kollektivanslutna medlemmar skall dock finnas kvar i partiet till år 1991. En lagstiftning mot kollektivanslutning till politiskt parti är enligt utskottets mening således fortfarande ofrånkomlig enbart av detta skäl.

Innebörden av den socialdemokratiska partikongressens beslut har blivit oklar genom vad kongressen samtidigt beslutat om s.k. organisationsanslutning och kollektiv uppbörd av medlemsavgifter. Det finns enligt utskottets mening all anledning att noga följa utvecklingen och försöka skapa klarhet i frågan vilken betydelse partikongressens beslut kommer att få i realiteten.

Även om kollektivanslutningen inom det socialdemokratiska partiet skulle komma att upphöra om några år är en lagstiftning motiverad också för att förhindra att samma företeelse återkommer i framtiden. Att en lagstiftning med den föreslagna utformningen inte kränker regeringsformens regler om föreningsfrihet har klarlagts i samband med tidigare lagrådsgranskning.

Utskottet förordar att riksdagen med tillstyrkande av det i motionerna framställda kravet om lagstiftning mot kollektivanslutning till politiskt parti antar det i motion 1986/87:K213 framlagda lagförslaget, dock med den ändringen att lagen bör träda i kraft den 1 januari 1988.

dels att utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

att riksdagen med bifall till motion 1986/87:K233 och med anledning av motion 1986/87:K226 antar det genom motion 1986/87:K213 framlagda lagförslaget, dock med den ändringen att lagen skall träda i kraft den 1 januari 1988.

Särskilt yttrande

Nils Berndtson (vpk) anför:

Systemet med kollektivanslutning av fackföreningsmedlemmar till det socialdemokratiska partiet uppstod i arbetarrörelsens början som ett uttryck för samhörighet mellan rörelsens fackliga och politiska grenar. Kollektivanslutningen har dock ständigt stått under debatt inom arbetarrörelsen. Däremot har det inte varit några delade meningar om vikten av samverkan mellan fackföreningsrörelse och politiska partier.

Den socialdemokratiska partikongressen har nu beslutat att avskaffa kollektivanslutningen och att medlemskap i partiet endast skall grundas på enskild anslutning. Detta beslut svarar mot allt starkare stämningar inom arbetarrörelsen.

Beslutet svarar också mot riksdagens upprepade uttalanden om att frågan om kollektivanslutning till politiskt parti inte i första hand bör lösas genom lagstiftning utan genom åtgärder från partiernas egen sida.

Däremot kan beslutet om organisationsanslutning starkt ifrågasättas. En facklig organisation skall enligt denna form kunna anslutas till det socialdemokratiska partiet. Organisationsanslutningen kan komma att skada sammanhållningen inom fackföreningsrörelsen.