POLITISK PROPAGANDA PÅ ARBETSPLATSER

Rättsläge och förekomst

POLITISK PROPAGANDA PÅ ARBETSPLATSER

Rättsläge och förekomst

1975:27

SOU

Statens offentliga utredningar
1975:27
Arbetsmarknadsdepartementet

Politisk propaganda på arbetsplatser

Rättsläge och förekomst

Rapport avgiven av tillkallad sakkunnig
Stockholm 1975

Omslag Sven-Gunnar Lidmar
ISBN 91-38-02287-7

Göteborgs Offsettryckeri AB, Stockholm 1975

Till Statsrådet och chefen för arbetsmarknadsdepartementet

Genom beslut den 23 mars 1973 bemyndigande Kungl. Maj:t chefen för dåvarande inrikesdepartementet att tillkalla en sakkunnig med uppdrag att i enlighet med vad som uttalats i andra lagutskottets utlåtande 1969:70 (rskr 1969:325) undersöka under vilka förutsättningar och i vilken omfattning politisk informationsverksamhet och propaganda förekommer på arbetsplatser. Med stöd av detta bemyndigande tillkallade departementschefen den 26 mars 1973 docenten Tore Sigeman att utföra undersökningen. Att såsom experter biträda den sakkunnige tillkallades samtidigt docenten Sverker Gustavsson och fil. kand. Leif Lundberg. Den senare har varit sekreterare åt den sakkunnige.

Sedan uppdraget nu slutförts får den sakkunnige härmed överlämna rapport om undersökningsresultaten.

Uppsala den 24 februari 1975

Tore Sigeman

/*Leif Lundberg*

Innehåll

Bilagor

Förkortningar m. m.

De nummer som anges inom parentes vid lagar och andra författningar syftar på årgång och nummer i Svensk författningssamling.

AD	Arbetsdomstolen(s domar)
Ag	Arbetsgivare
ALU	Andra lagutskottet
AOst	Allmän ordningsstadga (1956:617)
At	Arbetstagare
BrB	Brottsbalken (1962:700)
CF	Sveriges civilingenjörsförbund
CFRS	Centrala företagsregistrets situationsregister (föres vid SCB)
cp	Centerpartiet
FFL	Lag (1936:506) om förenings- och förhandlingsrätt
FK	Första kammaren
FLU	Första lagutskottet
fp	Folkpartiet
HD	Högsta domstolen
In	Inrikesdepartementet
JO	Justitieombudsmannen(s ämbetsberättelse)
KAL	Lag (1928:253) om kollektivavtal
kds	Kristen demokratisk samling
KF	Kungl. förordning
kfml(r)	Kommunistiska förbundet marxist-leninisterna (revolutionärerna)
KU	Konstitutionsutskottet
LAN	Lag (1974:12) om anställningsskydd
LAS	Lag (1956:618) om allmänna sammankomster
LO	Landsorganisationen i Sverige
m	Moderata samlingspartiet
MO	Militieombudsmannen(s ämbetsberättelse)
NJA	Nytt juridiskt arkiv I (samling av högsta domstolens domar)
NJA II	Nytt juridiskt arkiv II (samling av lagförarbeten)
prop	Kungl. Maj:ts (regeringens) proposition
RF	Regeringsformen (1974:152)
RSK	Registret över statlig och kommunal verksamhet (föres vid SCB)
rskr	Riksdagens skrivelse
RÅ	Regeringsrättens årsbok
s	Sveriges socialdemokratiska arbetareparti
SACO	Sveriges akademikers centralorganisation
SAF	Svenska arbetsgivareföreningen
SALF	Sveriges arbetsledareförbund
SCB	Statistiska centralbyrån

SFO	Statsföretagens förhandlingsorganisation
SFS	Svensk författningssamling
SIF	Svenska industritjänstemannaförbundet
skp	Sveriges kommunistiska parti
SOU	Statens offentliga utredningar
SvJT (rf)	Svensk juristtidning (rättsfallsavd.)
TCO	Tjänstemännens centralorganisation
TF	Tryckfrihetsförordningen (1949:105)
vpk	Vänsterpartiet kommunisterna

Sammanfattning

Utredningsarbetet

Utredningen har haft uppdrag att undersöka under vilka förutsättningar och i vilken omfattning politisk informationsverksamhet och propaganda förekommer på arbetsplatser. Utredningsarbetet har, i enlighet med uttalanden under den riksdagsbehandling som föregick utredningens tillsättande, i huvudsak inriktats på den politiska verksamhet som avser att påverka arbetstagarnas deltagande och ställningstagande i allmänna val samt har omfattat *dels* en inventering av de rättsregler som gäller för dylik verksamhet på arbetsplatser *dels* en undersökning av under vilka förutsättningar och i vilken omfattning sådan verksamhet faktiskt förekommit där under 1973 års valrörelse.

Rättsregler för arbetsplatser inom privata sektorn

Lagstiftning saknas om politisk verksamhet på privata arbetsplatser. Det måste emellertid antagas gälla att arbetsgivaren, såsom ägare av eller såsom innehavare av nyttjanderätten till företagets anläggningar, i princip har rätten att besluta om i vad mån sådan verksamhet skall få förekomma bland de anställda inom företagets område. Utomstående personer kan sålunda förbjudas tillträde. Såvitt gäller de anställda får arbetsgivarens befogenhet att reglera politisk verksamhet ses som ett utflöde av den rätt att utöva företagsledningen och därmed bestämma om ordningen på arbetsplatsen, som i domstolspraxis sedan gammalt tillagts arbetsgivaren i enlighet med utfyllnadsregler till kollektivavtal och enskilda arbetsavtal.

Arbetsgivaren äger sålunda normalt förbjuda att de anställda ägnar sig åt politisk aktivitet på arbetsplatsen, i vart fall aktivitet av mer påträngande art, såsom mötesverksamhet eller utdelning av trycksaker i större skala. Samtal man och man emellan om politiska frågor på raster kan ej förbjudas, knappast heller andra diskreta beteenden som inte stör verksamheten eller ordningen vid företaget.

Vidare har arbetsgivaren i princip befogenhet att tillåta och därvid bestämma villkoren för politisk verksamhet på arbetsplatsen. En begränsning ligger i att han inte äger släppa loss en omfattande eller eljest verkligt påträngande agitation som skulle kränka arbetstagares anspråk på

vila och avkoppling under raster och arbetspauser.

Tid efter annan har Svenska arbetsgivareföreningen (SAF) i cirkulärskrivelser till delägarna avgivit rekommendationer rörande politisk verksamhet på arbetsplatserna. Man kan i dessa skrivelser iaktta en utveckling mot en något mindre restriktiv inställning till sådan verksamhet. År 1958, inför pensionsvalet, tillråddes sålunda delägarna reservationslöst att söka hindra all form av politisk propaganda på arbetsplatsen. I den senaste skrivelsen, av år 1973, rekommenderas visserligen såsom huvudregel att politisk propaganda inte bör förekomma på arbetsplatserna under arbetstid, men det uttalas också att varje uppkommande problem i viss utsträckning måste bedömas efter sina speciella förutsättningar. Beträffande personliga besök av politiker vid företag konstateras i skrivelsen, att dylika besök blivit ett allt vanligare inslag i valarbetet, och om politiska anföranden i samband med besök sägs, att sådana kan tillåtas under annan tid än arbetstid under förutsättning att det finns möjlighet för den som inte vill åhöra dessa att avstå härifrån.

Därest arbetsgivare inom privata sektorn tillåter politisk verksamhet på arbetsplatsen, torde rättslig skyldighet normalt ej åvila honom att behandla alla åskådningar lika. I ovannämnda skrivelse av 1973 har SAF emellertid uttalat, att företagen självfallet bör tillämpa samma regler för all politisk aktivitet oavsett inriktning.

Arbetsgivarens rätt att utfärda förhållningsregler för politisk verksamhet kan begränsas genom avtal. Och även om han har ensidig beslutanderätt, kan han enligt kollektivavtal vara skyldig att samråda med företrädare för arbetstagarparten innan han utövar beslutanderätten.

En rätt för arbetsgivarföretags egna arbetstagare att i mån av utrymme utnyttja företagets anläggningar, t. ex. anslagstavlor och sammanträdesrum, för politisk verksamhet kan betraktas som en förmån knuten till anställningsförhållanden och bör därför kunna regleras genom kollektivavtal. Mer tveksamt är om andra rättssubjekt kan tilläggas sådan rätt genom dylikt avtal med rättsverkan enligt kollektivavtalslagen. Det är emellertid antagligt att kollektivavtals karaktär kan tillerkännas klausuler som ger facklig organisation rätt att på arbetsplatser utöva politisk verksamhet som stadgeenligt ankommer på organisationen. Avtal om att helt utomstående rättssubjekt, t. ex. politiska partier, skall ha självständig rätt att utöva verksamhet på arbetsplatser torde däremot inte kunna träffas i form av kollektivavtal.

För närvarande är det inte vanligt att kollektivavtal innehåller regler som direkt berör politisk verksamhet. I ett mindre antal riksavtal finns klausuler avseende vissa typer av opinionsbildande verksamhet, t. ex. förbud mot att möten hålls utan tillstånd. Klausuler om förbud mot "agitation" har under senare år utmönstrats ur flera kollektivavtal.

Vad som gäller för utövning av politisk verksamhet på den enskilda arbetsplatsen beror, såsom framgått, ofta av lokala normer. Enstaka exempel finns på att beslutanderätt rörande dylik verksamhet har delegerats till de anställdas lokala organisationer. Det är vidare att märka att bruket på arbetsplatsen här kan ha betydelse. Med stöd av bruket kan de anställda ha vunnit t. ex. rätt att fritt nyttja anslagstavla. Principiellt

förbud mot politisk verksamhet var inför 1973 års val utfärdat av arbetsgivare vid ungefär 13 procent av arbetsplatserna; vid stora arbetsplatser var procenttalet betydligt högre.

Överträdelse av förhållningsregler om politisk eller annan opinionsbildande verksamhet kan föranleda sanktionsansvar enligt lag eller avtal. I vad mån mer stränga påföljder, såsom avskedande eller uppsägning, kan vara tillämpliga är något oklart, eftersom frågorna inte är belysta i rättspraxis från senare tid. För att sanktion över huvud taget skall äga tillämpning krävs givetvis, att de anställda klart fått veta vad de haft att rätta sig efter. Det saknas belägg för att det skulle existera någon till arbetsavtal anknytande tyst utfyllnadsregel av innehåll, att arbetstagare även utan anmaning eller annan reglering skulle ha att avhålla sig från varje politisk verksamhet på arbetsplatsen.

Med nuvarande rättsordning i arbetslivet måste man också räkna med att det kan förekomma en sorts förtäckta sanktioner vilkas tillämpning normalt inte kan överprövas, t. ex. uteblivandet av förmåner som arbetsgivaren äger besluta om efter ett mera fritt skön. Redan att det föreligger risk för sådant uteblivande kan tänkas ha en handlingsdirigerande funktion såtillvida att arbetstagare kan bli benägna att avstå från opinionsbildande aktiviteter som arbetsledningen antages ogilla.

Rättigheterna enligt 1974 års lag om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen gäller endast vid utövandet av facklig verksamhet. Av förarbetena framgår att politisk verksamhet inte är hänförlig under lagen. Att dylik verksamhet stadgeenligt ankommer på en facklig organisation medför inte, att den blir att anse som facklig verksamhet i lagens mening.

Facklig förtroendeman kan alltså inte på förtroendemannalagen grunda någon särskild rätt att utöva partipolitisk aktivitet på arbetsplatsen. Inom den privata sektorn lärer emellertid facklig förtroendeman som sådan kunna genom avtal tilläggas dylik rätt.

Rättsregler för arbetsplatser inom offentliga sektorn

Enligt nya regeringsformen (RF) 2 kap. är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad en rad grundläggande politiska rättigheter, bl. a. yttrandefrihet och rätt till information. En fråga som inte diskuteras i förarbetena är huruvida de offentliga rättssubjekten (stat, kommuner, myndigheter) är skyldiga att respektera dessa rättigheter också i det interna förhållandet till de offentligt anställda. Svaret på frågan måste sägas vara ovisst. Syftet med grundlagsfästandet av de politiska fri- och rättigheterna är emellertid att trygga den fria åsiktsbildning på vilken folkstyrelsen skall bygga, och uppenbarligen främjas detta syfte av att reglerna i möjligaste mån tillämpas i relationerna mellan offentligt anställda och deras arbetsgivare. Bland annat av detta skäl antages i rapporten att grundlagsreglerna har principiell tillämpning också inne på de statliga och kommunala arbetsplatserna. Här såsom eljest får dock utövningen av fri- och rättigheterna anses underkastad självklara in-

skränkningar med hänsyn till myndigheternas verksamhet och behovet av ordning.

Opinionsbildande aktivitet får givetvis inte störa myndighets verksamhet. I lokaler, dit allmänheten har tillträde, torde partipolitisk propaganda normalt inte alls få förekomma.

I personalutrymmen lär politisk aktivitet kunna underkastas reglering av ordningsskäl. Arbetsgivarmyndighet torde sålunda ha befogenhet att ransonera tillgängliga utrymmen, t. ex. föreskriva maximiformat för affischer. Utrymmes- och ordningsskäl kan, särskilt på större arbetsplatser, tänkas motivera att utövningen av politisk aktivitet förbehålls föreningar – i så fall föreningar som består av enbart anställda hos myndigheten – eller att aktiviteter som ordnas av dylika föreningar ges företräde framför sådant som arrangeras av enskilda arbetstagare.

Särskild författningsreglering gäller för sådan politisk verksamhet bland anställda hos *statliga* myndigheter vilken utövas genom föreningar. Enligt cirkulär (1973:643) till statsmyndigheterna om föreningsverksamhet i myndighets lokaler m. m. bör myndighet under vissa angivna förutsättningar tillåta, att föreningssammankomster anordnas och att text- eller bildmateriel, som anknyter till förenings verksamhet, hålls tillgänglig för myndighets personal. I fråga om förening som bedriver politisk verksamhet är cirkuläret tillämpligt, om föreningen består av enbart arbetstagare hos myndigheten och har lämnat uppgift till denna om styrelseledamöternas namn. En lokal facklig organisation, som har politiskt syfte enligt sina stadgar och som uppfyller angivna villkor, synes böra kunna tillåtas utöva partipolitisk verksamhet i enlighet med cirkuläret.

Vid utfärdandet av ordningsföreskrifter om opinionsbildande verksamhet på arbetsplatser liksom vid prövning av frågor om tillstånd till sådan verksamhet skall myndighet, liksom i alla andra ärenden, iaktta opartiskhet (RF 1 kap. 8 §). Myndighet bör sålunda likabehandla företrädare för olika politiska åskådningar.

Frågor om arbetstagares utövning av politisk verksamhet på arbetsplatser torde i princip kunna regleras genom kollektivavtal också inom den offentliga sektorn. T. ex. klausuler att särskilda lokaler eller anslagstavlor skall i viss ordning ställas till de anställdas förfogande för verksamheten bör sålunda kunna inrymmas i kollektivavtal. Inte helt klart är om principen om likabehandling av skilda politiska åskådningar måste iakttas av myndighet också vid slutande av kollektivavtal. Bestämmelsen i RF 1 kap. 8 §, som innebär bl. a. förbud för förvaltningsmyndigheter att utan rättsligt stöd särbehandla någon på grund av hans åskådning, torde inte äga direkt tillämpning då myndighet träffar kollektivavtal.

Andra rättsfrågor

I rapporten behandlas också en del andra rättsliga problem avseende opinionsbildande verksamhet på eller i anslutning till arbetsplatser, bl. a. frågor om i vad mån sådan verksamhet får bedrivas på allmän plats utanför företags portar.

Förekomst av politisk propaganda på arbetsplatser

Undersökningen av den faktiska förekomsten av politisk propaganda på arbetsplatser under 1973 års valrörelse har skett genom en enkät bland arbetsgivare och fackliga förtroendemän vid ett representativt urval arbetsställen med mer än 19 sysselsatta.

Frågeformulär (se bil. 9) utsändes omedelbart efter valdagen. Undersökningen omfattade 471 arbetsplatser, och vid varje arbetsplats tillfrågades såväl arbetsgivaren som en facklig förtroendeman, i princip en företrädare för största arbetstagarorganisation på arbetsstället. Svar erhölls från 81 procent av arbetsgivarna och från 85 procent av arbetstagarna. Uppgifter från åtminstone en upplysningsperson inkom från 93 procent av arbetsplatserna.

Genomgående redovisades i arbetstagarsvaren ungefär dubbelt så många politiska aktiviteter som i arbetsgivarsvaren. Flera tänkbara förklaringar till denna skiljaktighet diskuteras i rapporten, bl. a. att arbetstagarna mestadels befunnit sig närmare händelsernas centrum och därför erhållit bättre kunskap om vad som faktiskt förevarit. Vid redovisningen i rapporten tillämpas normalt den principen, att om endera upplysningspersonen angivit att viss aktivitet förekommit, så har denna medräknats oberoende av vad den andre upplysningspersonen svarat.

Arbetsplatserna redovisas som regel indelade i sex grupper. Av de privata särredovisas byggen. Övriga privata indelas i små (20–49 anställda), medelstora (50–199) och stora (mer än 199 anställda). Övriga två grupper utgörs av statliga arbetsplatser och landstingsägda sjukhus.

Vid redovisningen av partiernas aktivitet tillämpas i vissa fall, för överskådlighets skull, en uppdelning i borgerlig, socialdemokratisk och kommunistisk aktivitet, varvid verksamhet för m, cp, fp och kds räknas som borgerlig och för vpk, skp och kfml(r) som kommunistisk.

En rad olika *former* av politisk aktivitet har rapporterats. Utdelning av flygblad eller annat valmaterial har vid 39 procent av arbetsplatserna förekommit inom området samt vid 10 procent utanför ingångarna.

Politisk affischering har skett på 36 procent av arbetsplatserna.

Det brukar hävdas att den effektivaste propagandan är den som sker vid samtal man och man emellan. I vad mån påverkan i sådan form förekommit på arbetsplatserna har inte undersökts, men däremot har framkommit att valombud för politiska partier varit verksamma på 35 procent av arbetsplatserna.

Besök av politiker har under valrörelsen skett vid 10 procent av företagen. I samband med sådana besök eller oberoende av dem har valmöten inne på företagens områden anordnats vid 6 procent av arbetsplatserna.

Den partipolitiska propagandans utbredning under valrörelsen har utredningen sökt fastställa genom att beräkna andelen arbetsplatser där åtminstone någon valrörelseaktivitet förekommit inom arbetsplatsens område. Beaktas därvid jämväl aktiviteter som kan vara helt diskreta, t. ex. valombudens samtal med arbetskamrater, har propaganda bedrivits vid mer än varannan arbetsplats (54 procent). Om man vid beräkningen

beaktar endast vissa verkligt påtagliga aktiviteter, nämligen valmöten och affischering som inte skett anonymt, har valrörelseaktivitet förekommit vid cirka 35 procent av arbetsplatserna.

Vilka som faktiskt *agerat* inne på arbetsplatserna till favör för de olika partierna har undersökts vad beträffar en aktivitetsform, nämligen affischering. Fackföreningar har svarat för 47 procent av valaffischeringen och partiernas valombud för 18 procent. Politiska föreningar för anställda (t. ex. socialdemokratiska fackklubbar) har uppgivits ha agerat i 14 procent av fallen. I övriga fall (21 procent) har upplysningspersonerna inte känt till vem som utfört affischeringen. Fackföreningar synes ha varit verksamma enbart till förmån för det socialdemokratiska partiet.

För att få någon uppfattning om den politiska propagandans omfattning eller intensitet vid olika slag av arbetsplatser har utredningen gjort vissa beräkningar av vad som kan kallas antal *valrörelseaktiviteter per arbetsplats*. På frågeformuläret har för varje parti kunnat markeras högst 10 aktiviteter inom arbetsplatsens område. Om man räknar med åtta partier, skulle det sålunda ha kunnat rapporteras maximalt 80 valrörelseaktiviteter för en arbetsplats. Det faktiskt rapporterade antalet varierar mellan 0 och 20. Det finns ingen objektiv metod att värdera om propagandan på en arbetsplats varit omfattande eller inte, men i rapporten har graden av valrörelseaktivitet sagts vara låg, om på en arbetsplats förekommit endast 1–3 aktiviteter i angiven mening. Aktivitetsgraden har bedömts som måttlig, om 4–6 aktiviteter registrerats, och som hög om antalet aktiviteter varit flera än 6.

Med angiven bedömningsmetod har hög grad av valrörelseaktivitet registrerats på 9 procent av arbetsplatserna, måttlig på 13 procent och låg på 33 procent. Vid övriga 46 procent har, som framgått, ingen aktivitet alls förekommit.

I medeltal har 2,1 valrörelseaktiviteter rapporterats per arbetsplats. Förekomsten är emellertid långt ifrån jämnt fördelad mellan de olika arbetsplatstyperna och mellan partierna.

Mest omfattande har den partipolitiska propagandan varit på byggena, där någon aktivitet förekommit vid 82 procent av arbetsplatserna och där medeltalet aktiviteter varit 4,8. På övriga privata företag har valrörelseaktiviteten varit högre ju större arbetsplatsen varit. På t. ex. medelstora privata arbetsplatser har aktivitet förekommit vid 63 procent och där har medeltalet aktiviteter uppgått till 2,6. Den klart lägsta aktiviteten har rapporterats från de statliga arbetsplatserna, av vilka endast 26 procent berörts av valpropaganda och för vilka medeltalet aktiviteter varit 0,96. Någon valpropaganda har rapporterats från 84 procent av sjukhusen, där medeltalet aktiviteter skulle ha varit 4,1; en del av de rapporterade aktiviteterna torde emellertid primärt har riktats till patienter.

Valpropaganda har på arbetsplatser förekommit till förmån för samtliga ovannämnda åtta *partier*. Mest omfattande och utbredd har propagandan för det socialdemokratiska partiet varit. Av alla aktiviteter som rapporterats *inom* arbetsplatsernas område har 72 procent utövats till detta partis favör. De borgerliga partierna tillhopa har svarat för 14 procent av dessa aktiviteter och de kommunistiska partierna likaså för 14

procent.

Här må inskjutas att partifördelningen varit en helt annan för valrörelseaktiviteterna *utanför ingångarna* till arbetsplatserna (flygbladsutdelning och appellmöten). Socialdemokraterna har där svarat för 32 procent och de borgerliga partierna tillhopa för 29 procent. Den största andelen, 39 procent, har arrangerats av kommunistiska partier.

Propaganda för det socialdemokratiska partiet har förekommit inne på praktiskt taget alla arbetsplatser från vilka någon aktivitet alls har rapporterats. Valrörelseaktivitet har, som nämnts, utövats vid 54 procent av arbetsplatserna, och socialdemokraterna har haft aktivitet vid 53 procent. De borgerliga partierna har varit verksamma vid 11 procent och de kommunistiska vid likaså 11 procent. Vid 37 procent av arbetsplatserna har enbart socialdemokratisk aktivitet förekommit, medan aktivitet för mer än ett parti ordnats vid 16 procent. Ett mer allsidigt utbud av partipolitisk propaganda – i den meningen att såväl socialdemokratisk som borgerlig och kommunistisk aktivitet ordnats – har rapporterats från endast 5 procent av arbetsplatserna.

Socialdemokraterna har vid alla arbetsplatstyper haft långt högre aktivitet än något av de övriga partierna. Om man jämför de borgerliga och de kommunistiska partierna, kan konstateras att dessa vid de små och medelstora privata arbetsplatserna haft lika hög aktivitet. Vid de stora privata arbetsplatserna och vid byggena har kommunister varit verksamma i större utsträckning än de borgerliga. Vid de landstingsägda sjukvårdsinrättningarna däremot har de borgerliga haft en relativt högre andel av propagandan än kommunisterna.

Inga påtagliga variationer i valrörelseaktivitet har kunnat iakttas då arbetsplatserna ordnats efter *geografisk belägenhet*.

Om arbetsplatserna grupperats efter *näringsområden* har framgått bl. a. att typiska tjänstemannaarbetsplatser haft låg valrörelseaktivitet medan tillverkningsindustrier och byggnadsföretag haft en relativt hög aktivitet.

Vid de arbetsplatser, där *andelen LO-anslutna* arbetstagare är stor, har valpropagandan genomgående varit relativt omfattande; också de borgerliga partiernas aktivitet har till jämförelsevis stor del varit förlagd dit.

Generella *förbud* mot politisk verksamhet har varit utfärdade på 13 procent av alla arbetsplatser. Dessa förbud har dock ingalunda efterlevts helt. Där förbud angivits gälla, har någon valrörelseaktivitet förekommit vid 80 procent av arbetsställena, och därifrån har i medeltal rapporterats 3,2 aktiviteter, således flera än medeltalet 2,1. Där inga förbud angivits vara utfärdade har politisk verksamhet förekommit på 50 procent av arbetsplatserna, och på dessa har medeltalet aktiviteter varit endast 1,9. Det paradoxala förhållandet gäller alltså att arbetsplatser, där förbud proklamerats, har en klart högre grad av politisk aktivitet än arbetsplatser där intet förbud angivits föreligga.

Förbuden har tydligen inte haft någon större genomslagskraft. För detta talar även att arbetsgivarna i nästan dubbelt så stor utsträckning som arbetstagarna uppgivit att förbudsregler utfärdats. Ofta torde arbetsgivares åtgärd att utfärda förbud ha utlösts av föregående valårs politiska aktiviteter på arbetsplatsen, och förbuden torde delvis kunna ses

som svar på tidigare aktiviteter och som beredskapsåtgärder inför väntade försök till politisk verksamhet.

Propaganda under valrörelse har självfallet som primärmål att maximera antalet röstande för det egna partiet. Målet kan främjas dels genom att nya anhängare värvas, dels genom att partiet försöker få så stor del som möjligt av dem som redan är sympatisörer att verkligen utnyttja sin rösträtt. Om partierna främst agerade enligt den förstnämnda taktiken skulle de utveckla stor aktivitet på de arbetsställen där de hade få sympatisörer. Så synes dock inte vara fallet. Av undersökningen framgår att såväl för socialdemokraterna som för de borgerliga och de kommunistiska partierna gäller, att ju större andel *sympatisörer* som en partigruppering har haft på en arbetsplats, desto fler aktiviteter har grupperingen genomfört där. Detta pekar mot att partierna tenderar att koncentrera sin aktivitet till de arbetsplatser där de redan har en betydande andel sympatisörer och att partiernas verksamhet på arbetsplatserna i stor utsträckning går ut på att *mobilisera* de sympatisörer de tidigare har. Att valrörelseaktiviteten för ett parti brukar vara liten på arbetsplatser, där partiet har få sympatisörer, kan givetvis också bero på att dess företrädare avstår från verksamhet för att undgå häcklingar eller andra misslyckanden.

Konflikter (tillrättavisningar och liknande) i anledning av politisk propaganda har rapporterats från 5 procent av arbetsplatserna, och då propaganda bedrivits vid ungefär hälften av arbetsplatserna innebär detta, att vid var tionde arbetsplats den partipolitiska verksamheten ej varit helt friktionsfri. Av alla rapporterade aktiviteter har 3 procent angivits som konfliktfall. Då konflikter rapporterats, har det i flertalet fall varit fråga om att affischer tagits ned, mestadels av arbetsledningen. Inga konflikter har rapporterats från de undersökta byggena. Vid de stora privata företagen däremot har konfliktfall förekommit i relativt stor utsträckning, vid var tredje arbetsplats. Där har 9 procent av alla aktiviteter medfört någon form av konflikt.

Belägg har ej framkommit för att arbetsgivare på påtagbart sätt skulle ha agerat i syfte att diskriminera visst eller vissa partier.

1 Utredningsarbetet

1.1 Utredningsuppdraget

Vid 1969 års riksdag framlades i kamrarna två likalydande *motioner*, nr I:223 och II:252, i vilka hemställdes att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla "att de rättsliga förutsättningarna för politisk information och propaganda på arbetsplatser jämte gällande regler och praxis på detta område" gjordes till föremål för utredning.

I motiveringen för utredningsyrkandet anfördes i motionerna inledningsvis:

Vid olika tillfällen under senare år har frågan om rätt att bedriva politisk information och propaganda på arbetsplatser aktualiserats. Genom cirkulär har medlemmar av Arbetsgivareföreningen uppmanats att förhindra sådan propaganda, särskilt i valtider. Under den senaste valrörelsen inträffade bl. a. att en arbetstagare förhindrades att på sin arbetsplats mottaga en postförsändelse innehållande valtryck. Gränsdragningen i fråga om arbetsgivares och arbetstagares rättigheter på detta område är oklar.

Härefter redogjordes för bl. a. vissa föreskrifter i kollektivavtal och ordningsregler som inskränkte möjligheterna att bedriva politisk propaganda på arbetsplatser, och i anslutning härtill anfördes att det kunde noteras, att föreskrifterna avsåg arbetare inom det privata näringslivet medan kollektivavtal och andra bestämmelser för anställda inom den offentliga sektorn inte syntes innehålla uttryckliga förbud mot agitation. Vidare uttalades i motionerna, att den ytterst restriktiva inställningen till varje form av politisk påverkan på arbetsplatser som präglade de privata arbetsgivarna kunde tolkas som en ideologisk eftersläpning. Avslutningsvis anfördes:

Ur allmänt demokratiska synpunkter anses det vanligen önskvärt, att den politiska påverkan, som olika massmedia utövar, skall kunna kompletteras med påverkan från man till man. Människorna tillbringar en stor del av sitt liv på arbetsplatserna, där emellertid sådan påverkan anses olämplig. I praktiken förekommer naturligtvis politiska samtal på raster o. d. Det är emellertid otillfredsställande att frågan om vilka former av politisk påverkan som i detta sammanhang kan anses skäliga och rättsligt grundade inte blivit föremål för analys. En långtgående tolkning av arbetsgivarnas rättigheter kan framkalla irritation och stå i strid med det allmänna önskemålet om ökad politisk medvetenhet och kunskap hos

medborgarna. Rimligt är att anställda på privata arbetsplatser i varje fall inte skall utsättas för starkare restriktioner än anställda i statlig eller kommunal tjänst. På alla arbetsområden gäller givetvis att politisk verksamhet, som stör arbetsprocesserna eller innebär ett obehörigt tryck mot enskilda, inte är önskvärd. Men med denna reservation kan man ändå överväga en något större rörelsefrihet än vad som nu föreligger. I samband med strävandena mot företagsdemokrati förtjänar det t. ex. att övervägas om inte de anställda bör ha större möjligheter att fritt förfoga över egna anslagstavlor på arbetsplatsen. Det är långtifrån säkert att man har behov av nya preciserade rättsregler i fråga om politisk information och propaganda på arbetsplatserna, men det faktiska läget och dess rättsliga förutsättningar kan förtjäna närmare undersökning, bl. a. för att främja en debatt kring problematiken och bidraga till en modernare och mindre restriktiv praxis.

I *andra lagutskottets utlåtande* i anledning av motionerna (ALU 1969:70) redogjordes inledningsvis för vissa lagstadganden och andra bestämmelser. Beträffande rättsläget rörande enskilda möten och sammankomster anfördes, att dessa var ställda utanför direkt laglig reglering. När det gällde utövandet av politisk verksamhet på enskild plats, såsom inom enskilda företags områden och anläggningar, var det i första hand ägaren eller innehavaren som hade beslutanderätten. Reglering kunde ske i form av ordningsregler utfärdade av en arbetsgivare. Sådana regler kunde innehålla förbud mot exempelvis möten, affischering eller utdelning av broschyrer. Det förekom även att i kollektivavtal intogs bestämmelser i det aktuella hänseendet. Det hade också hänt att rekommendationer utfärdats från centralt håll. I utlåtandet citerades delar av ett cirkulär som Svenska arbetsgivareföreningen (SAF) sänt till sina delägare vid riksdagsvalet 1958 (om cirkuläret, se nedan 2.2).

I utlåtandet redogjordes vidare för innehållet i inkomna remissyttranden (se nedan 2.3) samt för tidigare riksdagsbehandling av frågan (se nedan 2.2).

Under rubriken "Utskottet" anfördes härefter:

I förevarande motioner yrkas utredning av de rättsliga förutsättningarna för politisk information och propaganda på arbetsplatser jämte gällande regler och praxis på området. Motionärerna säger att det rättsliga läget f. n. synes något oklart och menar att en kartläggning av förhållandena skulle främja en debatt kring frågan och bidra till en modernare och mindre restriktiv praxis.

Av grundläggande betydelse för det demokratiska samhällssystemet är den fria opinionsbildningen och rätten till politisk verksamhet. Det är av vital betydelse att de politiska partierna får goda möjligheter att föra ut sitt budskap till medborgarna. Ett sätt att nå detta mål är att begagna sig av arbetsplatserna.

Som framgår av bl. a. remissyttrandena råder delade meningar om lämpligheten av att politisk verksamhet bedrivs i anslutning till arbetsplatserna. Från arbetsgivarhåll har gjorts gällande att det kan äventyra ett gott samarbete inom företagen. För att undvika politisk verksamhet har arbetsgivare stundom utfärdat föreskrifter med syfte att begränsa möjligheterna till propaganda. Liknande bestämmelser återfinns i olika kollektivavtal. Mot detta sätt att se på frågan står den uppfattning som återspeglas i motionerna, nämligen att det är viktigt att man främjar politisk medvetenhet och kunskap och att man därför bör tillvarata

möjligheten att nå människorna via arbetsplatserna.

Mot bakgrund av det anförda vill utskottet för sin del ansluta sig till tanken att det kan vara lämpligt att Kungl. Maj:t låter undersöka under vilka förutsättningar och i vilken omfattning politisk informationsverksamhet och propaganda förekommer på arbetsplatserna. Undersökningsmaterialet kan sedermera utgöra grundval för en bedömning av frågan huruvida några åtgärder är påkallade.

Med hänvisning till det anförda hemställde utskottet att riksdagen i anledning av motionerna I:223 och II:252 måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t ge till känna vad utskottet anfört.

Utskottets hemställan bifölls av *riksdagen* utan debatt, och Kungl. Maj:t underrättades om riksdagens beslut genom skrivelse den 11 november 1969 (rskr 1969:325).

Genom beslut den 23 mars 1973 bemyndigade *Kungl. Maj:t* härefter dåvarande chefen för inrikesdepartementet att tillkalla en sakkunnig med uppdrag "att i enlighet med vad som uttalas i andra lagutskottets utlåtande 1969:70 (rskr 1969:325) undersöka under vilka förutsättningar och i vilken omfattning politisk informationsverksamhet och propaganda förekommer på arbetsplatser".

Med stöd av bemyndigandet tillkallade departementschefen den 26 mars 1973 en sakkunnig jämte experter.

Särskilda direktiv utfärdades ej.

1.2 Uppdragets avgränsning

I Kungl. Maj:ts beslut har uppdraget – med ordalag som hämtats från utskottsutlåtandet och med hänvisning till detta – formulerats kortfattat, och i några avseenden kan möjligen skäl föreligga till tvekan om innebörden. Utredningen har därför funnit anledning att här redovisa sin uppfattning. Innan de vaga punkterna berörs, bör understrykas att åt utredningen givits enbart ett kartläggningsuppdrag och ingen uppgift att föreslå åtgärder.

Vad beträffar uttrycket "politisk informationsverksamhet och propaganda" må först uppmärksammas att de aktiviteter som skall undersökas beskrivs med två olika ord, *informationsverksamhet* och *propaganda*.

Enligt språkbruket föreligger viss betydelseskillnad mellan "information" och "propaganda". "Information" är ett positivt värdeladdat ord, som den talande helst använder för att beteckna sådana upplysningar som han själv lämnar. Ordet associerar till saklighet och objektivitet. Likaså förutsätter det, att mottagarna har resurser att bilda sig en självständig uppfattning på grundval av de upplysningar som lämnas. "Propaganda", däremot, är ett något negativt laddat ord, som den talande ofta reserverar för det han själv ogillar. Det leder tanken till, om icke medvetet vilseledande, så dock påtagligt ensidigt utformade meddelanden. Bruket av detta ord förutsätter måhända också, att mottagarna inte alltid har en väl utvecklad förmåga att bilda sig ett självständigt omdöme på grundval av det som meddelas dem.

Likafullt måste det i detta sammanhang, där diskussionen ytterst

skulle kunna gälla lagstiftningsåtgärder, förutsättas att de båda orden åsyftar i princip ett och detsamma. I en demokrati av vår typ, som bygger på principen om fri opinionsbildning, skulle domstolar inte gärna kunna åläggas att skilja mellan vad som är "propaganda" och vad som är "information" i politiskt avseende. Avsikten synes sålunda inte ha varit att fästa utredningens uppmärksamhet på den betydelseskillnad som onekligen föreligger. Ordsammanställningen i formuleringen av uppdraget torde ha valts av önskan att inte onödigtvis ta ställning till vilket som är det lämpligaste ordet för det som här åsyftas.

I fortsättningen använder utredningen som beteckning på den aktivitet, som skall undersökas, oftast uttrycket propaganda, för korthetens skull och utan att inlägga någon negativ innebörd i ordet.

Oavsett vilken terminologi som är den lämpligaste har utredningen haft att med ledning av Kungl. Maj:ts beslut söka göra en tjänlig avgränsning av företeelsen politisk informationsverksamhet och propaganda. En avgränsning har synts böra företas i tre olika hänseenden.

För det första har utredningen måst överväga vilka bland flera tänkbara *sändare* av politisk information och propaganda, som förtjänar att uppmärksammas. Att de politiska partierna sysslar med sådan information och propaganda är uppenbart. Men är det utan vidare självklart, att inte också de fackliga organisationernas meddelanden kan höra under begreppet? Och bör man inte överväga att också inbegripa vad arbetsgivarna i företagsnämnder eller eljest kan meddela de anställda om allmänekonomiska problem som berör företag och bransch?

För det andra har utredningen haft att bestämma vilka bland flera tänkbara *mottagare* som uppdraget rimligen avser. På många arbetsplatser vistas inte bara arbetstagare och arbetsgivare utan också elever, klienter, patienter, kunder och andra tillfälliga besökare. Vissa av dessa senare kategorier kan befinna sig i en sådan beroendeställning till arbetsgivare eller arbetstagare, att det principiella problemet om politisk propaganda och informationsverksamhet på arbetsplatser särskilt kunde förtjäna att uppmärksammas med tanke på dem.

För det tredje har utredningen haft att precisera begreppet med avseende på det slags *meddelanden,* som överförs från sändare till mottagare. Här vore det lätt att inveckla sig i en komplicerad diskussion om skillnaden mellan "politisk", "facklig" och "allmänekonomisk" informationsverksamhet och propaganda.

Det praktiskt rimliga sättet att komma till rätta med samtliga dessa tre problem har synts utredningen vara att i princip anknyta till begreppet *valrörelse.* Valrörelsen är den verksamhet som de politiska partierna låter bedriva under den tid av en dryg månad som närmast föregår de allmänna valen. Valrörelsens direkta syfte är att påverka de röstberättigades ställningstagande och deltagande i de förestående valen till riksdagen och de kommunala församlingarna. En modern valrörelse är i viss mening total. Förutom eventuell propaganda på arbetsplatser förekommer mångahanda partiaktiviteter för att fånga väljarnas uppmärksamhet genom massmedia, genom utåtriktad verksamhet på allmänna platser och genom dörrknackning i bostadsområdena.

Partierna dominerar självfallet som sändare under valrörelsen. Men det är välbekant att andra sammanslutningar, särskilt fackförbunden inom LO, och en del företag inom den privata industrin ekonomiskt eller personellt engagerar sig till förmån för olika partier. Genom att knyta undersökningen till begreppet valrörelse har utredningen inte behövt ta ställning till gränsdragningen mellan dessa olika, i väsentliga stycken samverkande sändare.

I fråga om mottagarna av information och propaganda torde i vart fall vara helt klart, att utredningsuppdraget är avsett att gälla enbart dem som är anställda på arbetsplatserna. Denna avgränsning är förenlig med anknytningen till valrörelsebegreppet, ty i den mån det förekommer inslag av valrörelse på arbetsplatser riktas aktiviteterna normalt till de röstberättigade som är anställda där.

Särskilt viktigt är att den medvetna anknytningen till valrörelsebegreppet ger en hanterlig lösning på den brydsamma frågan om vad som innehållsligt bör hänföras till "politisk" propaganda. Sådana meddelanden som partierna och deras allierade överbringar till arbetstagarna under det nyss angivna skede som närmast föregår de allmänna valen har sålunda på ett praktiskt rimligt sätt kunnat inbegripas i "politisk" informationsverksamhet och propaganda.

Den fria åsiktsbildning, på vilken den svenska folkstyrelsen skall bygga, förutsätter givetvis att medborgarna fortlöpande kan delta i eller följa debatten om samhällsproblemen, och när förevarande undersökning inriktas på verksamhet under valrörelser innebär detta inte att behovet av dylikt fortlöpande engagemang från medborgarnas sida blir misskänt. Av central betydelse för folkstyrelsen är dock obestridligen deltagandet och ställningstagandet i de allmänna valen.

Den här gjorda avgränsningen synes ha stöd i den debatt som föregick utredningens tillsättande. Såväl motionärerna vid 1969 års riksdag som lagutskottet i sitt betänkande avsåg, vad man kan förstå, först och främst – och måhända enbart – sådan informationsverksamhet och propaganda som syftar till att påverka arbetstagarnas ställningstagande i allmänna val. En vidare tolkning av begreppet, ehuru principiellt fullt möjlig, har därmed kunnat bedömas såsom liggande utanför utredningens uppdrag.

Utredningsarbetet inriktas sålunda i princip på den propaganda som bedrivs på arbetsplatser under valrörelser i syfte att påverka de anställdas deltagande och ställningstagande i allmänna val. Denna avgränsning iakttages konsekvent vid undersökning av faktiskt förekomst av propaganda (nedan kap. 4 och 5). Vid inventering av rättsregler ligger det i sakens natur att avgränsningen inte kan och inte heller bör beaktas rigoröst.

Ytterligare bör här beröras vad som kan ha avsetts med att utredningen skall undersöka "under vilka förutsättningar" politisk informationsverksamhet och propaganda förekommer på arbetsplatser.

Tydligt är, till att börja med, att uttrycket förutsättningar är avsett att omfatta *betingelserna i rättsligt avseende* för dylik propaganda. Utredningen har alltså att söka klarlägga de rättsregler som har betydelse i detta sammanhang.

Undersökningen skall emellertid avse även frågan om i vad mån politisk propaganda faktiskt förekommer, och såvitt gäller den *faktiska förekomsten* har utredningen haft svårare att bilda sig en alldeles klar uppfattning om vad som åsyftas då det talas om *förutsättningar*. Närmast får man intrycket att ordet har använts i en mycket allmän och vag betydelse för att beteckna omständigheter och förhållanden under vilka propaganda faktiskt förekommer. Men givetvis kan inte alla möjliga omständigheter och förhållanden här vara av intresse, och i vart fall måste undersökningen begränsas. Av sammanhanget följer att uppmärksamheten därvid främst bör inriktas på sådant som det kan antagas att lagstiftande organ önskar ha kännedom om då de har att ta ställning till huruvida ingripande bör ske. Rimligen borde ungefär samma kunskapsmaterial vara ägnat att utgöra sakunderlag för jämväl en mer allmän debatt om problemet. Här må erinras om att lagutskottet i sitt för egen del avgivna yttrande fann anledning återge motionärernas uttalanden om att en kartläggning av förhållandena skulle främja en debatt kring frågan och bidraga till en modernare och mindre restriktiv praxis.

Självfallet finns här utrymme för olika uppfattningar om vilka sakförhållanden som borde kartläggas, och det har för utredningen varit en i någon mån grannlaga uppgift att ta ställning. Principiellt kan sägas att utredningen främst har inriktat sig på sådana omständigheter som kan antagas utgöra *rimliga förklaringsgrunder* till olikheter och likheter i faktisk förekomst av politisk propaganda på arbetsplatser av skilda slag. Förekomsten är långtifrån jämnt fördelad mellan olika arbetsplatser. Därmed inställer sig frågan hur dessa skall indelas på ett systematiskt och fruktbart sätt, så att mönstret av skillnader och likheter framstår som meningsfullt.

En gruppering av arbetsplatserna efter näringsområde, efter utfärdade normer för arbetstagarnas politiska verksamhet och efter fördelningen av arbetstagarnas politiska sympatier innefattar några exempel på indelningsgrunder som det förefaller rimligt att arbeta med. När dylika egenskaper varierar, kan det finnas anledning räkna med att omfattningen och arten av den politiska propagandan också varierar, ehuru variationerna alls inte följer begreppsmässigt ur de valda indelningsgrunderna. Utredningen har sålunda i denna del, kort sagt, fattat uppdraget att undersöka "förutsättningar" för den faktiska förekomsten av politisk propaganda som en uppmaning att söka efter indelningsgrunder som på åsyftat sätt är fruktbara då det gäller att förklara skillnader och likheter i förekomst.

1.3 Utredningsarbetets bedrivande

Utredningsarbetet har varit uppdelat i dels en undersökning av rättsläge och frågans tidigare behandling dels en undersökning av faktisk förekomst av politisk propaganda på arbetsplatser.

Den förstnämnda undersökningen avseende *rättsläge* m. m. har utförts av den sakkunnige. Om rapportens innehåll beträffande rättsfrågorna är

att nämna, att material som offentliggjorts efter den 1 januari 1975 inte kunnat beaktas annat än undantagsvis. Till det som ej kunnat beaktas hör arbetsrättskommitténs betänkande, SOU 1975:1. Hänvisningar till kollektivavtal avser, om annat ej sägs, deras innehåll hösten 1974.

Undersökningen av *faktisk förekomst* har utförts medelst en enkät som beskrivs närmare i kap. 4 nedan. Under den sakkunniges ledning har arbetet med enkätens uppläggning och genomförande samt bearbetningen av det inkomna materialet i huvudsak utförts av experten Lundberg, som varit heltidsanställd. Experten Gustavsson har deltagit i utredningsarbetet såväl vid enkätens uppläggning som vid bearbetningen av materialet.

Under utredningsarbetet, och särskilt vid enkätens planläggning, har upplysningar inhämtats från företrädare för myndigheter, partier, organisationer och företag. Till den sakkunniges förfogande har jur. kand. Torsten Sandström, Juridiska institutionen vid Lunds universitet, ställt visst forskningsmaterial avseende ordningsregler och disciplinpåföljder. Tre juris studerande, Erik Å. Eriksson och Kurt Eriksson, Uppsala universitet, och Eva Tidefelt, Stockholms universitet, har såsom ett led i utbildningen inom examensämnet tillämpade studier samlat material och skrivit uppsatser om olika rättsliga problem inom utredningens område.

2 Frågans tidigare behandling i politik och debatt

Som en bakgrund till den följande skildringen av frågan om politisk propaganda på arbetsplatser ges i detta kapitel en kortfattad redogörelse för frågans tidigare behandling inom politik, främst i riksdagen, och i pressdebatt. Det är lämpligt att i detta sammanhang även referera vissa cirkulärskrivelser i frågan, vilka Svenska arbetsgivareföreningen (SAF) utsänt till sina delägare; dessa skrivelser har vid några tillfällen utlöst offentlig debatt. Avslutningsvis berörs motsvarande problem vid institutioner av annat slag än arbetsplatser.

Framställningen gör inte anspråk på fullständighet. Vad särskilt beträffar debatten i dagspress och fackpress har någon systematisk inventering alls icke skett. Tidsmässigt begränsas skildringen till att i huvudsak gälla händelser år 1957 och senare, enär frågan först under angivna skede synes ha börjat röna större uppmärksamhet i debatten. Inledningsvis må dock summariskt något nämnas om äldre förhållanden.

2.1 Äldre förhållanden

Under 1900-talets första decennier infördes regler om förbud mot "agitation" på arbetsplatser i kollektivavtal inom flera branscher, bl. a. vid järnbruken och gruvorna och inom textilindustrin. Sådana förbud utfärdades också i form av ordningsföreskrifter utan kollektivavtals karaktär, t. ex. inom verkstadsfacket. Enligt ordalagen kunde dessa förbud uppfattas såsom direkt riktade mot partipolitisk aktivitet, men det är uppenbart att deras syfte främst måste ha varit att förhindra aggressiv facklig verksamhet, t. ex. försök att rekrytera nya medlemmar i påträngande former eller uppvigling till arbetsinställelse.[1] Såsom känt var dock vid denna tid gränserna mellan arbetarrörelsens fackliga och politiska verksamhet i hög grad flytande, och förbuden täckte givetvis också partipolitisk aktivitet. Det torde i vart fall ha ansetts självfallet att arbetsgivarna ägde förbjuda sådan aktivitet inom företagens områden, och offentlig kritik häremot torde knappast ha framkommit under ifrågavarande skede. Då politiska partiers rättsliga och faktiska möjlig-

[1] Jfr t. ex. Kollektivaftal angående arbets- och löneförhållanden i Sverige (utg. av Kommerskollegium, 1908–1910) del I s. 230, del II s. 172, 266, 269.

heter att sprida sitt budskap avhandlades i den offentliga debatten vid denna tid var det andra problem som uppmärksammades.[2] Beträffande rätten att hålla möten på allmän plats hävdades ofta, att denna rätt inskränktes för arbetarrörelsens vidkommande genom ogrundade ingripanden från myndigheternas sida och att församlingsfriheten i landet sålunda inte vore tryggad ens i detta elementära hänseende. En annan fråga, som vid flera tillfällen debatterades i riksdagen under åren fram till 1917 då problemet löstes genom expropriationslagstiftning, rörde de svårigheter som socialdemokratiska partiet liksom vissa andra ideella sammanslutningar kunde möta då de önskade förvärva mark för uppförande av samlingslokaler, särskilt på sådana industriorter där omgivande markområden huvudsakligast tillhörde en enda industriidkare.

Upplysningar saknas om i vad mån partier under tidigare skeden faktiskt sökt sprida propaganda på arbetsplatser, men omständigheterna tyder på att mer påtaglig politisk aktivitet inte förrän under 1940-talet[3] förekommit i beaktansvärd omfattning annat än möjligen inom byggnadsfacket där arbetarna sedan gammalt haft vidsträckt självbestämmanderätt. Första gången SAF fann orsak att medelst cirkulär till delägarna vidtaga åtgärd i anledning av försök att sprida politisk propaganda inom företagen torde ha varit år 1948. Om vad som utlöst utfärdandet av cirkuläret nämndes i detta inga fullbordade propagandaåtgärder utan endast enstaka framställningar av fackföreningar om tillstånd att vidtaga åtgärder. I ett fall hade förening gjort framställning till företagsledningen om att en viss arbetartidning skulle få säljas hos företagets portvakt. I ett annat fall hade föreningen velat på anslagstavlan sätta upp en appell till arbetarna att visa politisk aktivitet. Vad som i övrigt omtalades i cirkuläret var en aktivitet som var att karakterisera mer som facklig än som politisk, nämligen åtgärd att genom meddelande på anslagstavla "pricka" namngiven arbetare för hans vägran att ansluta sig till fackföreningen. I cirkuläret, som var dagtecknat den 21 maj 1948, påpekades vidare att man inför valen den kommande hösten kunde vänta sig försök att sprida valpropaganda på arbetsplatserna.

Det sades i cirkuläret (nr E/1948) att framställningar av angivna slag av principiella skäl borde avslås. Som närmare motivering anfördes följande:

Bortsett från att frågan gäller tidningar, som förfäkta mot arbetsgivarnas intressen stridande meningar, kan man knappast bifalla en sådan framställning för t. ex. en socialdemokratisk tidning utan att riskera att få framställningar även för kommunistiska eller syndikalistiska tidningar. Vare sig sådana nya framställningar avslås eller icke, blir resultatet en skärpt strid mellan olika politiska riktningar på arbetsplatsen. Härtill kommer det olämpliga i att belasta portvakten med arbete utanför hans ordinarie arbetsuppgifter.

Avslutningsvis hette det i cirkuläret:

[2] Se till det följande Eklund, Rätten i klasskampen (1974) kap. 4–7 med hänv.

[3] Här må erinras om att i början av 1940-talet restriktioner gällde även för politisk propaganda i allmänhet enligt de för vissa tidningar upprätthållna transport- och affischeringsförbuden (SFS 1940:117, 128, 146). I SvJT 1941 rf s. 18 befanns redan försäljning på allmän plats av en berörd tidning (Ny Dag) kunna vara olaglig.

Likaså är det olämpligt att tillåta politiska appeller på anslagstavlorna eller spridande av politiska broschyrer eller andra dylika tryckalster på arbetsplatsen. Ej heller bör anslagstavlorna få användas för prickning av oorganiserade arbetare.

Arbetsgivareföreningen vill alltså rekommendera sina delägare att avslå framställningar om tidningsförsäljning o. dyl. och att även i övrigt söka hålla den politiska propagandan utanför arbetsplatsen.

1948 års cirkulär synes inte ha uppmärksammats i den offentliga debatten, vare sig vid utgivandet eller då cirkuläret omtrycktes år 1954 i samband med en nyutgåva av föreningens cirkulärsamling.

I mars 1952 inträffade på arbetsplatser ett par incidenter som rörde spridning av politiska trycksaker och som omtalades i tidningar. Vid ett verkstadsföretag avskedades en arbetare därför att han hade distribuerat en kommunistisk tidning inom företagets område, och vid en cellulosafabrik uppsattes av företagsledningen vissa meddelanden, som föreskrev förbud mot spridning av trycksaker inom fabriken vid äventyr av avsked och som utlovade belöning åt den som avslöjade på vilka vägar trycksaker fördes in i lokalerna. Företagens åtgärder kritiserades i pressen (Ny Dag den 11 och 17 mars, Arbetarbladet den 22 mars), men någon debatt synes ej ha uppkommit om den principiella frågan om huruvida politisk aktivitet borde vara tillåten på arbetsplatser.

2.2 ATP-valrörelserna och därtill anknytande händelser

Den första valrörelse som i mer beaktansvärd utsträckning innefattade aktiviteter inne på arbetsplatserna torde ha varit kampanjen inför folkomröstningen om allmän tilläggspension i oktober 1957. Ämnet för omröstningen hade direkt anknytning till relationerna mellan arbetsgivare och arbetstagare. Ett av omröstningsalternativen, linje 3, kunde sägas bygga på tanken att pension vore uppskjuten lön och att pensionsfrågan i den meningen vore en facklig angelägenhet. Ordförande i organisationskommittén för ett av alternativen, linje 1, var Landsorganisationens ordförande Arne Geijer. Av arbetsmarknadens organisationer tog såväl LO som SAF klar ställning inför valet; LO stödde linje 1 medan SAF uttalade sig för linje 3. Redan omröstningstemat och vissa omständigheter kring omröstningen kunde sålunda utgöra bidragande förklaringar till att valkampanjen i viss utsträckning kom att föras inne på arbetsplatserna. Att valrörelseaktivitet av inte helt obetydlig omfattning faktiskt förekom där – även vid SAF-anslutna företag oaktat 1948 års cirkulär torde ansetts ha ägt tillämpning – framgår bl. a. av vad som sades i det delägarcirkulär från SAF som utgavs år 1958 och som återges i det följande.

Sedan en av den socialdemokratiska regeringen framlagd proposition om lagstiftning i pensionsfrågan avslagits av riksdagens andra kammare den 25 april 1958, fattades den 28 april beslut om upplösning av kammaren och utlystes nyval. Den 29 april utfärdade SAF ett cirkulär (nr E/1958) av följande lydelse:

Delägarcirkulär

Politisk propaganda på arbetsplatserna

Sedan en majoritet i riksdagens andra kammare avslagit regeringens förslag till obligatorisk tjänstepension, kommer nyval till kammaren att äga rum söndagen den 1 juni. Omständigheterna kring pensionsfrågans utveckling och inte minst erfarenheterna från folkomröstningen föregående höst tala för att arbetsplatserna på olika sätt kunna komma att beröras av de politiska striderna. Exempel härpå finnas för övrigt redan från tidigare, ordinarie andrakammarval.

Man kan sålunda vänta sig, att arbetstagarna komma att göra framställningar om att på ett eller annat sätt få sprida vissa tidningar, broschyrer eller annat propagandamaterial inom företaget, att få sätta upp appeller på anslagstavlor etc. Det kan också tänkas, att sådana åtgärder komma att vidtagas utan att företagsledningen överhuvudtaget tillfrågas.

Enligt vår mening bör inte någon form av politisk propaganda förekomma på arbetsplatsen, oavsett hur propagandan sprides. Det goda samarbete inom företagen, som i alla övriga sammanhang eftersträvas, bör ej få riskeras genom en strid mellan olika politiska riktningar. Vi rekommendera därför delägarna att i både detta och andra sammanhang avslå sådana framställningar, som berörts ovan, och att även i övrigt söka hindra all form av politisk propaganda på arbetsplatsen.

Detta cirkulär ersätter cirkuläret E/1948.

Stockholm den 29 april 1958.

SVENSKA ARBETSGIVAREFÖRENINGEN

Bertil Kugelberg

Delägarcirkuläret kom att bli uppmärksammat i den offentliga debatten under valrörelsen inför valet den 1 juni 1958. Särskilt tidningen Ny Tid (s) i Göteborg ägnade stor uppmärksamhet åt cirkuläret och åt därmed förknippade frågor. Cirkuläret gavs först offentlighet och utsattes för kritik vid ett socialdemokratiskt valmöte i Göteborg och publicerades därefter i Ny Tid den 8 maj. Samma dag innehöll tidningen en av chefredaktören Kaj Björk författad ledare,[1] rubricerad "Övergreppet", i vilken cirkuläret kommenterades i följande ordalag:

Arbetsplatsen är arbetsgivarens domän, där han styr och ställer efter behag. Det är Arbetsgivareföreningens syn på saken, och i långa stycken har den också stöd i lagen. Företagsdemokratin har mycket bestämda gränser. Men när arbetsgivargeneralen Bertil Kugelberg utfärdar cirkulär om att all politisk propaganda på arbetsplatserna skall hindras, kränker han löntagarnas rättsmedvetande, även om han har den formella rätten på sin sida. Det måste stå illa till med nerverna på Blasieholmen, när man i valrörelsens upptakt sänder ut direktiv, som på avgörande punkter står i strid med gammal och vedertagen praxis på otaliga arbetsplatser.

Självfallet måste arbetsgivarna ha rätt och möjlighet att hindra politisk propaganda, som inverkar störande på arbetsprocessen. Men hr Kugelbergs cirkulär går mycket längre än så. Det vänder sig mot spridning av tidningar, broschyrer och flygblad på arbetsplatserna, även om sådan spridning skulle ske före eller efter arbetstidens slut. Det vänder sig mot appeller på anslagstavlorna, av vilken karaktär dessa än må vara. Det vänder sig mot alla andra former av politisk propaganda. Tolkat efter ordalydelsen riktar sig cirkuläret också mot muntlig politisk agitation. Hur arbetsgivarna skall kunna hindra politiska diskussioner på raster i

[1] Ledaren omtrycktes år 1964 i boken "Sju år med Ny Tid" i vilken Björk samlat ett urval av de ledare han skrivit under sin chefredaktörstid.

arbetet hör dock till de gåtor, som hr Kugelberg ännu inte kunnat lösa. Skall man anställa särskilda uppsyningsmän, som ser till att de anställda bara diskuterar garanterat oskyldiga ämnen?

Det finns flera frågor i sammanhanget. Vad menar Arbetsgivareföreningen med "politisk propaganda"? Om fackliga representanter uppmanar löntagarna att slå vakt om sina fackliga intressen i valet den 1 juni – är det politisk propaganda? Vem skall avgöra vad som är politik? Är det hr Kugelberg?

Vi har hört åtskilliga berättelser om hur arbetsgivarna utnyttjar företagsnämndernas sammanträden för propaganda mot regeringspolitiken, särskilt i den formen att man skyller företagens svårigheter på regeringens skatter och regleringar. Riktar sig Arbetsgivareföreningens cirkulär också mot denna form av propaganda? Vi tror det knappast. Vad man vill komma åt är den socialdemokratiska aktiviteten på arbetsplatserna. Övriga partier visar så få livstecken, att de inte nämnvärt berörs av cirkuläret. Arbetsgivarna vill utnyttja sin maktställning på arbetsplatserna för att hindra sympatier för socialdemokratin att komma till uttryck på de ställen där människor samlas. Uträkningen är att löntagarna i stället skall få sina åsikter från pressen, där de borgerliga har ett klart övertag.

Ingen tror väl ändå att Arbetsgivareföreningens förbud skall bli effektivt. Visst kan arbetsgivarna riva ner appeller på anslagstavlorna, visst kan de ingripa mot flygbladsutdelare på arbetsplatserna. Men hur skall de kunna hindra alla möjliga andra former av propaganda i omedelbar anslutning till arbetsplatserna? Vad de vinner är att göra livet en smula obekvämare för de socialdemokratiska valarbetarna, men i gengäld kommer deras påbud säkerligen att framkalla en arbetsvilja som aldrig förr hos alla dem som inser valets betydelse. Hr Kugelbergs övergrepp kan vid närmare betraktande visa sig vara en stor och präktig bumerang.

I ledaren ifrågasattes inte rättsenligheten av arbetsgivares åtgärder att hindra politisk propaganda inne på arbetsplatserna. De rättsliga aspekterna togs emellertid upp i tidningen den 10 maj, varvid ledarskribenten sade sig ha, efter att ha rådfrågat flera sakkunniga personer, kommit till slutsatsen att cirkuläret uppmanade till åtgärder som innebar ett överskridande av arbetsgivarnas befogenheter. De aktiviteter som därvid diskuterades i ledaren var i första hand muntlig propaganda och fria diskussioner som inte störde arbetet, spridning av trycksaker vilken inte skedde under själva arbetstiden samt uppsättning av appeller på sådana anslagstavlor som de anställda enligt tradition fritt förfogat över. Samma dag berördes vissa av de rättsliga problemen i en i tidningen införd intervju med civilrättsprofessorn Folke Schmidt, vilken uppgavs hävda att rekommendationen i cirkuläret gick alldeles för långt. Enligt referatet yttrade Schmidt bl. a. följande:

Företagens ordningsföreskrifter kan ge arbetsledningen befogenheter att ingripa mot propaganda, som stör arbetets gång. Men det fria meningsutbytet under raster i arbetet kan absolut inte angå arbetsgivaren, inte heller utdelning av flygblad eller broschyrer under matraster eller före eller efter arbetstidens slut.

Ny Tids ledare av den 8 maj besvarades av SAF:s verkställande direktör Bertil Kugelberg i ett brev som publicerades den 12 maj. Kugelberg vände sig i första hand mot påståenden om att cirkulärets rekommendation

skulle stå i strid med gammal praxis och att den ytterst syftade till att hindra socialdemokratisk propaganda på arbetsplatserna. Han upplyste att SAF långt tidigare, den 21 maj 1948, sänt ut ett liknande cirkulär[2] samt uppgav att föreningen vuxit och att många nya företag vänt sig till föreningen och efterhört dess uppfattning i frågan och att det i detta läge varit naturligt att utge en ny rekommendation "med den verkan det hava kan", eftersom erfarenheten visat att frekvensen av tvister och tillbud med anledning av politisk propaganda på arbetsplatser ökade starkt under valkampanjerna. Om motiven för rekommendationen förklarade Kugelberg att han ansåg två ting här vara centrala, ett gott samarbete på arbetsplatsen och en ostörd produktion. Brevet fortsatte och avslutades på följande sätt:

Alla är väl numera ense om att ett gott samarbete på arbetsplatsen har ett egenvärde, bortsett alltså från den säkerligen mycket förmånliga inverkan på produktionen. Vår personliga lycka beror till stor del på hur vi trivs på arbetet, hur våra relationer till kamraterna är. I en hetsig valrörelse uttalas många överord, både om den egna förträffligheten och om andras inkompetens och lömska avsikter. Jag tror att vi alla har litet för lätt att förivra oss i argumenteringen inför en valdag, litet för lätt att bli stingsliga och hetsiga. Det är då inte så underligt, om politiska dueller på arbetsplatsen lätt kan leda till en irriterad atmosfär. Det måste ju nämligen bli så, om slussportarna för den politiska propagandan skall öppnas på arbetsplatserna, att *alla* partier tillåts vara med i leken. Vad skulle högermän, centerpartister, folkpartister och – glöm inte det! – kommunisterna säga, om endast socialdemokraterna fick signalen fritt fram? Majoriteten av det svenska folket röstar ju faktiskt på annat parti än det socialdemokratiska.

En livlig propagandaaktivitet på arbetsplatserna kan också medföra, att produktionen direkt störs. Det medger Ny Tid och tillerkänner generöst arbetsgivaren rätt och möjlighet att hindra sådan propaganda. Däremot menar tidningen uppenbarligen, att mildare former bör tillåtas. Det är emellertid såvitt jag kan förstå ingen särskilt lätt uppgift för en arbetsgivare att gripa in och försöka ställa saker och ting tillrätta, då snöbollen rullat en bra bit utför branten och givit upphov till en lavin. Nej, klokheten bjuder nog ändå, att den politiska propagandan förläggs till annan tid än arbetstiden och till annan plats än arbetsplatsen. Det gäller propaganda för samtliga partier och det gäller propaganda från både arbetstagar- och arbetsgivarsidan.

Kugelbergs uttalanden om "mildare former" av propaganda kunde möjligen uppfattas som om också helt diskreta beteenden borde hindras så snart de hade politisk anknytning. Här må emellertid nämnas två andra yttranden från arbetsgivarhåll vid samma tid. Enligt en intervju i Ny Tid den 10 maj anförde direktören Folke Haldén, SAF, bl. a. följande:

Naturligtvis kan vi inte hindra att det pratas och diskuteras på arbetsplatser och vi vill inte heller på anslagstavlor förbjuda ett meddelande om att t. ex. FCO har ett möte som gäller pensionsfrågan. Däremot vill vi inte ha appeller om att man skall rösta på ett visst sätt.

I den av SAF utgivna tidningen Arbetsgivaren uttalades den 23 maj (nr 11 s. 1):

[2] Här avsågs sålunda det cirkulär som omtalats ovan 2.1.

Politiska diskussioner man och man emellan är inte propaganda. Endast illviljan eller den taktiska, professionella indignationen kunde tillåta sig uppfatta cirkuläret som ett "övergrepp" och som en maning från SAF att kontrollera och censurera arbetspausernas naturliga meningsutbyte.

Vad beträffar frågan, om rekommendationen – såsom påståtts i Ny Tid – stod i strid med "gammal och vedertagen praxis på otaliga arbetsplatser", må här inskjutas att av tidningens reportage om arbetsplatsmöten under ifrågavarande valrörelse synes kunna utläsas, att sådana möten endast hos byggnadsarbetarna ägde rum inne på arbetsplatsen; i övrigt tycks möten ha hållits utanför portarna.

På ledande plats i Ny Tid gjordes under valrörelsen även andra inlägg än de ovan berörda i frågan om politisk propaganda inom företagen. I en den 13 maj publicerad replik till Kugelberg diskuterades bl. a. behovet av politisk debatt på arbetsplatserna varvid följande anfördes:

För ofantligt många människor är det just arbetsplatsen, som ger dem impulser och idéer, inte bara på politikens område. Demokratin måste bygga på de många aktiva människorna. Arbetsplatsen är ett naturligt forum för den politiska debatten. Den politiska propagandan på arbetsplatserna är därför en tillgång ur allmänt demokratisk synpunkt, så länge den inte råkar i konflikt med produktionslivets krav.

Vad skulle det betyda om människorna enbart var hänvisade till radio, TV och press för att inhämta politiska synpunkter? Det skulle innebära att opinionsbildningen monopoliserades av ett fåtal partiledare, ombudsmän och politiska ledarskribenter. Vi har kommit tillräckligt långt i den riktningen, särskilt som de politiska mötena har svårt att konkurrera med allt annat som den moderna civilisationen bjuder människorna. Därutöver behöver vi debatten i de små grupperna på arbetsplatserna, där var och en kan bidra med sina personliga erfarenheter. Den som försöker bannlysa all politisk debatt och propaganda på arbetsplatserna företräder en konservativ och auktoritär inställning, som är främmande för en levande demokratis sätt att fungera.

Också i några andra tidningar kommenterades cirkuläret. I Morgon-Bladet den 9 maj sades cirkuläret vara överflödigt, även om det tillkommit i en i och för sig lovvärd strävan att undvika misstämning genom politiska strider på arbetsplatserna. Ingenting borde, enligt tidningens mening, hindra att den politiska opinionsbildningen pågick även på arbetsplatserna, förutsatt att valpropagandan inte inkräktade på arbetets behöriga gång. På liknande sätt hette det i Dagens Nyheter, den 11 maj, att cirkuläret verkade vara obefogat. Att den politiska verksamheten inte fick verka störande på arbetet var enligt tidningen självklart, men då SAF ville förbjuda spridandet av broschyrer och skrifter i politiska ämnen i arbetslokaler och omklädningsrum blev det för mycket av beskäftig kontroll. En kommentar i Svenska Dagbladet den 9 maj innebar däremot att rekommendationen hade det korrekta syftet att undvika strid mellan olika politiska riktningar på arbetsplatsen.

I övrigt må här nämnas att cirkuläret uppmärksammades i en debatt i televisionen den 19 maj samt att detsamma citerades och kritiserades i socialdemokratiska och kommunistiska flygblad under valkampanjen.

Till *riksdagen* fördes frågan om politisk propaganda på arbetsplatser

första gången år 1960, och därvid synes 1958 års cirkulär ha varit en utlösande omständighet.

I en kommunistisk motion (1960 II:95) yrkades att riksdagen hos Kungl. Maj:t måtte begära tillsättande av en utredning med uppgift att framlägga förslag till lag som tryggade rätten till politisk verksamhet inom enskilda företags områden och anläggningar under de anställdas fritid. Det anfördes i motionen, att till de demokratiska fri- och rättigheterna hörde rätten att sprida kunskap om en uppfattning eller ett förslag genom bl. a. tidningar, broschyrer, flygblad och affischer, men att denna rättighet gjorde halt vid fabriksportarna. Innanför dessa bestämde arbetsgivaren huruvida dylik verksamhet skulle vara tillåten eller inte. Till belysning av rådande förhållanden citerades i motionen SAF:s cirkulär av år 1958. Arbetsgivarna kunde – framhöll motionärerna – tillåta politiska propagandaåtgärder som gynnade eller överensstämde med deras intressen samtidigt som de kunde förbjuda sådan verksamhet, om den riktades mot deras intressen. Det hade inträffat att arbetare avskedats enbart därför att de under rast överlämnat arbetartidningar till intresserade arbetskamrater eller på annat sätt spridit upplysning i för arbetarna viktiga frågor. Enligt motionärernas mening borde en ändring komma till stånd, så att de anställda erhöll samma demokratiska rättighet att på sin fritid sprida upplysning i intressefrågor inom företagens område som utanför.

I andra lagutskottets utlåtande över motionen (ALU 1960:71) redogjordes inledningsvis för gällande bestämmelser för allmänna sammankomster och för utövandet av politisk verksamhet på eller vid allmän plats. Beträffande rättsläget då det gällde utövandet av dylik verksamhet på enskild plats, såsom inom enskilda företags områden och anläggningar, uttalades i utlåtandet, att det fick ankomma på ägaren eller innehavaren av platsen att utfärda de föreskrifter han ansåg påkallade i anledning därav. "I enlighet härmed", hette det i utlåtandet, hade SAF utsänt 1958 års cirkulär. I utskottets motivering anfördes:

I motionen yrkas, att riksdagen hos Kungl. Maj:t måtte begära förslag till lag som tryggar rätten till politisk verksamhet inom enskilda företags områden och anläggningar under de anställdas fritid.

Den sålunda förordade lagstiftningen innebär, att den enskildes rätt att bestämma över områden och anläggningar, vartill han har ägande- eller dispositionsrätt, begränsas, därigenom att rätten att förbjuda politisk verksamhet inom sådana områden betages honom. Ytterst skulle lagstiftningen således innebära inskränkning i den enskildes rätt att råda över sin egendom. Vidtagandet av en dylik inskränkning skulle stå klart i strid mot rådande rättsuppfattning. Utskottet avstyrker därför motionen.

Emellertid vill utskottet framhålla, att de anställdas önskemål i frågor av hithörande slag kan beaktas genom förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter och genom insatser från de vid företagen knutna företagsnämnderna.

Under hänvisning till det anförda hemställde utskottet att motionen inte måtte föranleda någon riksdagens åtgärd. Utlåtandet var enhälligt. I riksdagen bifölls utskottets hemställan utan debatt.

I anledning av utskottets uttalande om att den ifrågasatta inskränk-

ningen i den enskildes rätt att råda över sin egendom skulle stå klart i strid med rådande rättsuppfattning må här anmärkas, att i utlåtandet inte redovisas någon rättssociologisk undersökning eller annan utredning om allmänhetens rättsuppfattning i frågan.

2.3 Händelser år 1968 och senare

Att politiker gjort besök vid industrier och andra arbetsplatser torde ha förekommit i olika former sedan lång tid tillbaka. Under 1960-talet synes *politikerbesök* vid arbetsplatserna ha blivit allt vanligare. År 1968 kom dylika besök att bli diskuterade såsom medel för politisk propaganda.

Vad som utlöste diskussionen synes närmast ha varit ett uttalande av statsminister Erlander i ett tal vid ett offentligt socialdemokratiskt möte i Stockholm den 4 mars 1968. Enligt tidningsreferat (Dagens Nyheter den 5 mars) skulle han, efter att ha framhållit att socialdemokratins motståndare hade väldiga propagandaresurser i den borgerliga pressen, ha yttrat följande:

Vi skall slå undan övertaget i propagandaresurser hos borgerligheten. Vi skall göra det genom att gå ut direkt till människorna på arbetsplatsen. Det har alltid varit vår styrka att vi formar vår politik i samverkan med fackföreningsrörelsen.

I en den 11 mars dagtecknad cirkulärskrivelse till delägarföretagen från SAF angående "politisk propaganda på arbetsplatserna"[1] åberopades inledningsvis vad statsministern i sitt tal skulle ha sagt om att socialdemokraterna avsåg att i valrörelsen i största tänkbara utsträckning gå ut till människorna på arbetsplatserna. Härefter anfördes i skrivelsen:

Denna form av politisk aktivitet inom företagen har redan inletts. Bl a har statsministern och statsrådet Palme med kort varsel genomfört sådana företagsbesök. Statsråden säger sig inte ha kommit som regeringsmedlemmar utan som representanter för socialdemokratiska partiet. I regel sägs besöken ha skett på inbjudan av fackföreningen vid företaget. Man har inte med företagsledningen diskuterat tidpunkt eller form för besöket utan endast genom de lokala fackföreningarna meddelat sin avsikt att besöka företaget. Företagsledningen har därmed ställts inför fullbordat faktum och i flera fall känt sig tvingad att acceptera besöket i den form som bestämts av fackföreningen och de politiska representanterna.

Politiska anföranden, rundvandringar i fabrikerna och samtal med de anställda har utgjort huvudinslag i besöken, vilka i regel ägt rum på arbetstid. Besöken har fått omfattande publicitet, och i något fall har företagsledningen först härigenom fått besökets karaktär klar för sig.

Med anledning av förfrågningar från ett antal medlemsföretag vill vi framhålla följande:

- Besök av utomstående skall enligt gällande regler godkännas av representant för företagsledningen.
- Enligt praxis på arbetsmarknaden bör politisk propaganda överhuvudtaget inte förekomma på arbetsplatserna.

[1] Vid denna tid ingick 1958 års cirkulär (nr E/1958) inte längre i SAF:s cirkulärsamling; det lär ha utgallrats vid en allmän revision i mitten av 1960-talet.

- Om emellertid företagsledningen går med på att sådana besök kommer till stånd, måste företagsledningen själv ta ansvar för genomförandet, dvs fastställa och aktivt medverka i själva programmet – detta för att ge en korrekt bild av företagets verksamhet.
- I de diskussioner som kan uppkomma med fackföreningen inför ett förestående besök kan fackföreningen tänkas hävda att den själv vill stå för arrangemangen. En sådan uppläggning bör inte accepteras; besöket bör överhuvudtaget inte få äga rum om verkställande direktören eller dennes ställföreträdare inte personligen kan delta.
- Givetvis skall företagsbesök av den här beskrivna arten inte tillåtas få sådana former att de kan inverka störande på det dagliga arbetet i företaget.

Cirkulärskrivelsen gavs publicitet i tidningen Arbetet den 28 mars.

Från socialdemokratiskt håll bestreds riktigheten av vad i skrivelsen uppgivits om hur besöken genomförts. Statsminister Erlander uppgavs uttala i en intervju i Arbetet den 28 mars: "Det skulle aldrig falla oss in att tränga oss på ett företag. Vi meddelar alltid i god tid att vi avser att besöka företaget och jag har aldrig märkt någon tveksamhet." Enligt intervjun skulle det endast vid ett tillfälle ha hänt ett missöde, bestående i att företagsledningen inte blivit underrättad, och då hade besöket avskrivits.

En intervju med SAF:s verkställande direktör Curt-Steffan Giesecke (Aftonbladet den 28 mars) innehöll i huvudsak följande. Föreningen avsåg inte att diskriminera något speciellt parti. Att socialdemokraterna särskilt nämndes i skrivelsen berodde dels på att dessa först och mest utnyttjat arbetsplatsbesök i samband med politisk propagandaverksamhet och dels på att det fanns konkreta exempel på hur företagsledningen då satts åt sidan. Givetvis vore dock en företagsledare intresserad av att träffa företrädare för särskilt det parti som hade ansvar för regeringspolitiken, eftersom detta gav honom möjlighet att presentera företagets problem.

Även andra uttalanden och inlägg i frågan förekom i tidningar i slutet av mars 1968.

Vid *1969 års riksdag* framlades härefter de motioner angående politisk information och propaganda på arbetsplatser (nr I:223 och II:252) för vilka redogjorts ovan 1.1. Som första namn på den i första kammaren framlagda motionen stod Kaj Björk, vilken såsom ovan nämnts tidigare tagit upp problemet som ledarskribent i Ny Tid. Såväl Björk som övriga undertecknare av motionerna tillhörde socialdemokratiska partiet.

Motionerna hänvisades till andra lagutskottet som beredde tillfälle åt SAF, LO, TCO och SACO att avge remissyttranden. Förutom från dessa organisationer inkom yttrande från Svenska arkitekters riksförbund. I LO:s yttrande uttalades helt kort, att LO inte motsatte sig att en utredning kom till stånd. Också TCO yttrade kortfattat, att organisationen inte ville motsätta sig den begärda utredningen. SACO meddelade att organisationen för sin del inte kände något behov av en utredning i frågan men inte heller såg något skäl att motsätta sig att en sådan kom till stånd. Svenska arkitekters riksförbund tillstyrkte motionsyrkandet.

SAF avstyrkte motionsyrkandet med bestämdhet. Inledningsvis be-

rördes i föreningens yttrande bl. a. de kollektivavtalsbestämmelser som omtalats av motionärerna och som sades rikta sig mot på arbetsplats bedriven agitation av politisk eller annan art. Föreningen uppgav, att dessa bestämmelser, som hade tillkommit i samförstånd mellan avtalsparterna, borde ses mot bakgrund av de erfarenheter som man hade från det förflutna. Vidare anförde föreningen:

Mera väsentligt än förekomsten av formella bestämmelser i kollektivavtal synes dock vara att det är en sedan lång tid klart befäst uppfattning i arbetslivet att politisk eller annan propaganda som kan inverka störande på produktionen bör undvikas. Denna uppfattning och inställning förtjänar knappast bli någon stridsfråga i våra dagar. Tillämpningen av regeln sker med det mått av flexibilitet som förhållandena medger och ett modernt samhälle kräver. Åtskilliga exempel härpå kan hämtas bl a från 1968 års valrörelse. Dessa exempel hänför sig ej minst till den privata sektorn av näringslivet.

Det sätt varpå motionärerna beskrivit de privata arbetsgivarna och deras organisationer stämmer överhuvudtaget illa med det samarbete i skilda former som förekommer på detta område sedan lång tid tillbaka. Detta samarbete har ett betydande egenvärde, och det bör enligt föreningens mening ej riskeras eller försvåras av den typ av politisering av förhållandena på en arbetsplats som motionärerna gör sig till talesmän för. Det förhåller sig ej så enkelt som motionärerna närmast synes ha utgått från, nämligen att det endast skulle finnas en politisk eller annan meningsriktning representerad på en och samma arbetsplats.

För innehållet i lagutskottets utlåtande (ALU 1969:70) har redogjorts ovan 1.1. Såsom där närmare omtalats anslöt sig utskottet till tanken att utredning borde företagas, och sedan riksdagen bifallit utskottets hemställan underrättades Kungl. Maj:t om riksdagens beslut genom skrivelse den 11 november 1969.

Ärendet aktualiserades härefter hösten 1970 av Kaj Björk som i riksdagen ställde frågan om när regeringen ämnade företa den av 1969 års riksdag förordade undersökningen. Statsrådet Lidbom svarade den 12 november (FK 1970:37 s. 73 f), att frågan var föremål för övervägande i inrikesdepartementet men att den rymde problem i flera avseende, bl. a. i fråga om undersökningens avgränsning och undersökningsmetodiken, samt att det för dagen inte kunde sägas när undersökningen kunde påbörjas. I den följande replikväxlingen yttrade Björk att han insåg svårigheterna men att han ändå ville vädja till regeringen att söka få grepp om problemet.

Vid *1972 års socialdemokratiska partikongress* berördes frågan om politisk verksamhet på arbetsplatser i två motioner (nr A 2 och 3), i vilka yrkades bl. a. att fri mötes- och affischeringsrätt måtte lagfästas för landets arbetsplatser. Partistyrelsens utlåtande över motionerna innebar i princip ett instämmande i motionernas syfte; rådande förhållanden i fråga om facklig och politisk informationsverksamhet vore från flera synpunkter otillfredsställande och lämpliga åtgärder borde vidtagas i syfte att förbättra rättsläget. LO:s ordförande Gunnar Nilsson, som var partistyrelsens föredragande i ärendet, yttrade vid kongressen om motionerna, att de pekade på de otillfredsställande förhållanden som rådde ute på arbetsplatserna i fråga om möjligheter till informationsverksamhet. Av

naturliga skäl vore det den fackliga och politiska informationen som här hade intresse. Nilsson sade sig vara medveten om vissa gränsdragningsproblem som kunde uppstå men ville betona vad en arbetarkommun anfört i ett över en av motionerna avgivet yttrande, där man varnat för risken att "vem som helst" skulle "få sprida vad som helst på landets samtliga arbetsplatser" och där det sagts att den rättighet motionären eftersträvat i första hand borde tillkomma de på arbetsplatsen verksamma organisationerna. Avslutningsvis anförde Nilsson att, utifrån den allmänna syn på en demokratisering av arbetslivet som redovisats inför kongressen, det vore uppenbart att också denna fråga måste lösas på ett sådant sätt att det gav "våra organisationer en utvidgad rätt att bedriva sin verksamhet på arbetsplatserna". Den 1 oktober 1972 beslöt kongressen, i enlighet med partistyrelsens förslag, att ge partistyrelsen i uppdrag att vidtaga lämpliga åtgärder i syfte att förbättra rättsläget i fråga om facklig och politisk verksamhet på arbetsplatserna.[2]

Härefter lät regeringen, såsom omtalats ovan 1.1., i mars 1973 tillsätta den utredning som förordats av 1969 års riksdag.

Vad beträffar partikongressens nyssnämnda beslut i den del det gällde facklig informationsverksamhet på arbetsplatserna må här inskjutas att lagstiftning av betydelse för frågan senare skett genom lag (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen. Den lagen lärer ge förtroendeman rätt att på arbetsplats överbringa information till de anställda om frågor som rör arbetsplatsen och om fackföreningens verksamhet där. I sakens natur torde ligga att de anställda också har rätt att mottaga dylik information från förtroendemannen, i vart fall i den mån inte arbetet störs. (Om förtroendemannalagen, se vidare nedan 3.2.4.)

Frågan rörande politisk aktivitet på arbetsplatserna har tagits upp och är fortfarande aktuell i samband med problemet om *grundlagsskydd* för enskildas fri- och rättigheter. I en partimotion från vpk till 1973 års riksdag yrkades sålunda bl. a. att i den nya regeringsformens kapitel om grundläggande fri- och rättigheter måtte införas en bestämmelse av innehåll, att de arbetande gentemot privata och offentliga företag och myndigheter skulle ha ovillkorlig rätt att på sina arbetsplatser bedriva agitation, propaganda och mötesverksamhet (motion 1973:1881 s. 7 f och 13). Någon dylik bestämmelse intogs inte i författningstexten (SFS 1974:152), men i enlighet med konstitutionsutskottets utlåtande i ärendet begärde riksdagen att en särskild utredning skulle tillsättas med uppgift att i hela dess vidd på nytt överväga frågan om reglering i grundlag av skyddet för enskildas fri- och rättigheter. En sådan utredning tillsattes i november 1973. Denna 1973 års fri- och rättighetsutredning väntas framlägga förslag under första halvåret 1975. Också frågan om grundlagsskydd för de arbetandes rätt att på arbetsplatser bedriva agitation m. m., som togs upp i den nyssnämnda motionen, lärer ankomma på den utredningen att överväga (se KU 1973:26 s. 47 ff och

[2] Motioner till den socialdemokratiska partikongressen 1972, del 1 (1972) s. 11 ff, och Protokoll, del 1 (1973) s. 89 ff.

s. 89 samt Riksdagsberättelsen 1974 s. 118 ff).

Åtskilliga händelser avseende politisk propaganda på arbetsplatser har uppmärksammats i pressen under senaste år. Bland sådana händelser må nämnas SAF:s åtgärd att i juli 1973 utsända ett meddelande i frågan till delägarföretagen (se nedan 3.2.1) och regeringens utfärdande av ett cirkulär (1973:643) till statsmyndigheterna om föreningsverksamhet i myndighets lokaler m. m. (se nedan 3.3.3) samt framförallt olika incidenter under 1973 års valrörelse, särskilt arbetsgivares vägran att låta politiker hålla arbetsplatsmöte. Tidningar har innehållit referat och även kommentarer, men någon debatt i egentlig mening om de principiella problemen har inte uppkommit.

2.4 Om motsvarande fråga vid militära förband m. m.

I samband med frågorna om politisk propaganda på arbetsplatser har i debatten ibland berörts liknande problem som kan uppkomma vid andra institutioner där människor är samlade för längre tid. Beträffande opinionsbildande aktiviteter i skolorna må nämnas att olika frågor därom behandlats av JO vid flera tillfällen under senare år (se JO 1970 s. 294, 1971 s. 560, 1972 s. 437, 439 och 442, 1973 s. 491 och 1974 s. 566). Här skall i övrigt endast helt kort uppmärksammas förhållandena vid militära förband såvitt gäller de värnpliktiga, vilka ju inte har rättslig ställning av arbetstagare. (Om de offentligt anställda, se nedan 3.3.)

Under senaste tid har man i regelsystemet kunnat iaktta en utveckling mot större frihet för organisationer att sprida information i olika samhällsfrågor inom militära förband. Sedan några år arrangeras en årlig konferens för värnpliktiga (värnpliktsriksdag), och de föreskrifter som reglerar förberedelserna för sådan konferens innefattar bl. a. att i senaste riksdagsval deltagande politiska partiers ungdomsförbund skall beredas tillfälle att i viss ordning genom möten, affischering m. m. lämna information om vederbörande förbunds försvarspolitiska program.[1] Mer allmän syftning har en sedan den 1 september 1974 pågående försöksverksamhet avseende möten m. m. vid militära förband enligt bestämmelser av den 28 juni 1974 (Tjänstemeddelanden för krigsmakten, TKG 740173:921). Här må inskjutas att utfärdandet av bestämmelserna föregicks av remissbehandling av ett förslag i ärendet, och att därvid överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna i gemensamt yttrande motsatte sig föreslagen mötesverksamhet med hänvisning till att den bedömdes leda till motsättningar och försämrad sammanhållning inom försvaret med sämre effektivitet som följd. I yttrandet framhölls särskilt att krigsmaktens uppgift vore att utbilda sammansvetsade och effektiva förband och att lösandet av den uppgiften, som vore särpräglad och inte hade någon direkt motsvarighet inom det civila samhället, förutsatte att

[1] Bestämmelser den 25 oktober 1974 (försvarsdepartementet dnr 2531/74). Om distribution av informationsmaterial, se JO 1973 s. 539. Vissa allmänna bestämmelser om orientering vid förband rörande politiska partier m. m. finns utfärdade i Tjänstemeddelanden för krigsmakten, TKG 700248:924.

man slog vakt om det som förenade och undvek det som splittrade. Remissyttranden från politiska ungdomsorganisationer var i princip tillstyrkande.

Nyssnämnda bestämmelser av den 28 juni 1974 innebär att förbandschef skall i viss ordning tillhandahålla lokal – i omedelbar närhet av förbandet eller inom förbandet i den mån så kan ske – åt "ungdomsorganisation med antagna stadgar" för att organisationen skall kunna anordna möten för värnpliktiga i tjänst vid förband på deras fritid. Någon begränsning till vissa kategorier av ungdomsorganisationer med antagna stadgar är ej föreskriven. I bestämmelserna finns också regler om affischering för möten samt om hur skrifter som inte gäller tjänsten kan få läggas ut inom kompanilokal och motsvarande.[2] Överbefälhavaren har den 22 augusti 1974 utfärdat vissa tillämpningsföreskrifter, där det bl. a. sägs att lokal för möte i första hand skall tillhandahållas utanför förbandet. Såsom nämnts är det fråga om försöksverksamhet, och inrapportering av resultat skall ske före den 15 maj 1975.

[2] Från tiden före dessa bestämmelsers utfärdande må nämnas att en av regementschef utfärdad ordningsföreskrift av innehåll, att skrifter som ej gällde tjänsten finge utlämnas eller utläggas inom kasernområde endast efter viss chefs tillstånd, i NJA 1973 s. 29 inte ansetts strida mot tryckfrihetsförordningens regler om rätten att sprida tryckta skrifter. Se också JO 1975 s. 169.

3 Gällande rätt

3.1 De politiska fri- och rättigheterna

3.1.1 *Grundlagsskydd m. m.*

Enligt den nya regeringsformen (RF) skall styrelseskicket vara demokratiskt i den meningen, att den politiska makten skall ligga förankrad hos folket och politisk frihet råda i landet. I 1 kap. 1 § uttalas sålunda att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Regeringsformen förutsätter att det skall finnas olika politiska partier i landet (se bl. a. 3 kap. 7 §), och enligt förarbetena är det en given förutsättning för den nya författningen, att den politiska verksamheten i Sverige även i framtiden skall försiggå främst genom partier.[1]

Medborgarnas rättigheter att genom partier eller eljest bedriva politisk verksamhet åtnjuter principiellt grundlagsskydd genom att vara innefattade i de grundläggande fri- och rättigheter varom stadgas i RF 2 kap. Om de politiska fri- och rättigheterna sägs i författningsmotiven, att de kan betraktas som förutsättningar för vår samhällsordning; de utgör grunden för partiernas och organisationernas verksamhet, och genom dem säkerställs medborgarnas möjligheter att ta ställning i samhällsfrågorna och att påverka de beslut som fattas.

Rätten att utöva politisk verksamhet har i regeringsformen givits uttryck främst i vissa stadganden i 2 kap. 1 §. Enligt denna paragraf är sålunda varje medborgare "gentemot det allmänna" tillförsäkrad följande rättigheter.

1. yttrande- och tryckfrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela uppgifter och framföra åsikter,
2. rätt till information: rätt att inhämta och mottaga uppgifter och upplysningar,
3. mötesfrihet: frihet att anordna och att deltaga i möten,
4. demonstrationsrätt: rätt att ensam eller i grupp framföra åsikter på allmän plats,
5. föreningsfrihet: frihet att sammansluta sig med andra till förening,
6. religionsfrihet: frihet att sammansluta sig med andra till trossamfund och att utöva sin religion,
7. rörelsefrihet: frihet att röra sig inom riket och att lämna riket.

[1] I KU 1973:26 s. 16 ff finns en redogörelse för de grundläggande värderingar på vilka den nya författningen bygger. Om författningen och dess förarbeten, se Holmberg & Stjernquist, Vår nya författning (1974).

Den angivna rättigheterna är inte ovillkorliga.[2] Deras *närmare innehåll* bestämmes sålunda enligt 2 kap. 4 § i annan ordning, för tryckfriheten genom tryckfrihetsförordningen, som har grundlags karaktär, och för övriga rättigheter i princip genom lag i den mening som avses i RF 8 kap. (se där särskilt 3 § andra stycket och 7 § tredje stycket). Vidare gäller rättigheterna, såsom sägs i 2 kap. 1 §, endast *gentemot det allmänna,* varmed torde avses stat, kommun och myndigheter; i vad mån en medborgare kan göra gällande liknande anspråk mot andra medborgare eller mot t. ex. aktiebolag och ekonomiska föreningar regleras ej i regeringsformen. Genom föreskrifter i strafflagstiftningen är dock politisk verksamhet skyddad mot grövre kränkningar från andra medborgares sida. Här må särskilt nämnas att i brottsbalken (BrB) 18 kap. 5 § stadgas strängt straff för den som sätter yttrande-, församlings- eller föreningsfriheten i fara genom att öva olaga tvång eller olaga hot med uppsåt att påverka den allmänna åsiktsbildningen eller inkräkta på handlingsfriheten inom politisk organisation eller yrkes- eller näringssammanslutning. Dylik gärning kallas brott mot medborgerlig frihet och straffet är fängelse i högst sex år.

Tryckfrihetsförordningen (TF) av år 1949 (omtryckt med ändringar 1974:308) innehåller en utförlig reglering av svensk medborgares rätt att i tryckt skrift yttra sina tankar och åsikter samt av vissa därmed förknippade rättigheter. Här finns anledning att särskilt nämna rätten att sprida tryckta skrifter bland allmänheten. Enligt TF 1 kap. 2 § andra stycket får myndighet eller annat allmänt organ inte på grund av tryckt skrifts innehåll genom åtgärd som saknar stöd i förordningen hindra dess spridning bland allmänheten. Och i 6 kap. 1 § sägs, att rätt att sprida tryckta skrifter skall tillkomma varje svensk medborgare eller svensk juridisk person. Spridningsrätten omfattar självfallet också tryckta skrifter med politiskt innehåll. Med tryckt skrift avses i TF endast skrift som framställts i tryckpress (även offsetpress), ej t. ex. skrifter som mångfaldigats genom stencilering eller ljuskopiering.

Övriga i RF 2 kap. 1 § angivna politiska fri- och rättigheter lärer, sedan grundlagen trätt i kraft den 1 januari 1975, vara skyddade direkt av denna, även om ingen reglering i lag har skett. I förarbetena sägs sålunda att grundlagsföreskriften får en direkt betydelse för medborgarnas handlande så länge inskränkande bestämmelser inte har meddelats genom lag (SOU 1972:15 s. 155 och prop. 1973:90 s. 196).

I det följande ges närmast en *allmän översikt* av läget beträffande rätten att utöva politisk propagandaverksamhet.[3] Uppmärksamheten inriktas därvid i huvudsak på sådana slag av aktiviteter som kan förekomma såväl på arbetsplatser som på allmän plats eller ute i samhället i övrigt, främst möten, affischering och spridning av trycksaker

[2] Att Sverige är bundet av vissa internationella överenskommelser angående skydd för dylika rättigheter redovisas i prop. 1973:90 s. 129. Om det fortsatta reformarbetet rörande grundlagsskydd för enskildas fri- och rättigheter, se ovan 2.3. Rättighetsreglerna kommenteras i Strömberg, Grundlag och medborgarrätt (1974).

[3] Jfr till det föjande Strömberg, Lagen och den politiska yttrandefriheten (i Statsvetenskaplig Tidskrift 1968 s. 207 ff) och prop. 1970:125. Jfr nu också Bodin & Rylander, Yttrandefrihetens gränser (1975).

och andra skrifter. Regler för radio, television och film samt teater och andra offentliga tillställningar förbigås helt.[4]

Den rättsliga utgångspunkten utgöres i första hand av regeringsformens citerade bestämmelser om de politiska fri- och rättigheterna, och den följande framställningen tar närmast sikte på olika preciseringar och begränsningar av rättigheterna. Begränsningar i förhållande till det allmänna kan, såsom nämnts, ske endast genom lag. Den nya grundlagen har emellertid inte upphävt giltigheten av de inskränkande bestämmelser som redan gällde när grundlagen trädde i kraft (se övergångsbestämmelserna till RF punkt 6). Det sist sagda innebär, att äldre inskränkande bestämmelser som inte särskilt upphävts har fortsatt giltighet även om de inte tillkommit genom lag utan på annat sätt, t. ex. genom Kungl. Maj:ts egen normgivning utan riksdagens medverkan.[5]

Dispositionen av de följande underavdelningarna bygger på en indelning av olika typer av begränsningar av rätten att bedriva politisk propaganda. Först behandlas begränsningar som avser propagandans innehåll (3.1.2). Därefter redovisas förbudet mot politiska uniformer (3.1.3) och andra begränsningar som kan sägas vara uppställda för att tillgodose behovet av ordning och säkerhet (3.1.4). I ett särskilt avsnitt berörs frågor om opinionsbildande verksamhet inom myndighets lokaler och områden (3.1.5). Slutligen (3.1.6) omtalas hur begränsningar kan föreligga därför att annan har äganderätt eller dispositionsrätt till egendom där propagandan är avsedd att bedrivas. Begränsningar av detta sistnämnda slag är av grundläggande betydelse för den politiska propagandan på arbetsplatser, och de kommer att behandlas närmare i fortsättningen av kapitlet (3.2 och 3.3).

3.1.2 *Yttrandefrihetens gränser*

För den politiska verksamheten gäller vissa rättsliga begränsningar med avseende på *propagandans innehåll.* Gränserna för yttrandefriheten i denna del anges främst av bestämmelser i BrB 5 och 16 kap., och utan anspråk på fullständighet skall här vissa centrala regler omtalas.

Bestämmelserna om *ärekränkning* i BrB 5 kap. bygger på den traditionella uppfattningen att samhället bör skydda den enskilda människans behov av anseende och hennes känsla av att vara aktad. Den som pekar ut någon som brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt eller eljest lämnar uppgift som är ägnad att utsätta någon för andras missaktning gör sig enligt 1 § skyldig till förtal och dömes till böter. Vid grovt brott (2 §) kan fängelsestraff utdömas. Att smäda annan genom kränkande tillmäle eller beskyllning är, om gärningen inte är förtalsbrott, straffbelagt som förolämpning enligt 3 §. Utmärkande för förolämpningsbrottet är att uttalandet riktar sig till den berörda personen själv. Straffet är normalt böter. Särskilda regler om åtal för ärekränkningsbrott finns i 5 §.

[4] Se härom Nisser & Sandström, Yttrandefrihet i tryck och andra massmedier (1973) med hänv.

[5] Se i SOU 1972:15 bilaga 3 en utförlig exemplifierande förteckning över föreskrifter som innebär inskränkningar i medborgerliga fri- och rättigheter.

Huvudregeln är att sådant brott kan åtalas endast av den kränkte. Förtalsbrott får dock åtalas av åklagare, om den kränkte anger brottet till åtal och åtal av särskilda skäl finnes påkallat ur allmän synpunkt. Straffbar ärekränkning kan också föranleda skadeståndsansvar, se skadeståndslagen (1972:207) 2 kap. 4 § och 5 kap. 1 §.

Då fråga uppkommer, huruvida förtal skett genom uttalande i politisk verksamhet, är att märka att det straffbara området är inskränkt genom en regel i 1 § andra stycket angående yttrandefrihet vid s. k. intressekollisioner och i vissa privilegierade situationer. Enligt den regeln skall gärningsman inte dömas till ansvar, om han var skyldig att uttala sig eller om det eljest med hänsyn till omständigheterna var försvarligt att lämna uppgift i saken samt han visar att uppgiften var sann eller att han hade skälig grund för den. Vid regelns tillkomst uppmärksammades bl. a. den politiska debatten, och det sades i förarbetena att det måste finnas utrymme för sådan debatt "även om därigenom enskilda personer skulle i viss mån angripas". Undantagsregelns närmare innehåll finns belyst i rättspraxis, men avgöranden som avser uttalanden i partipolitisk debatt har veterligen ej meddelats. Om fallen av intressekollision må här allmänt hänvisas till SOU 1972:88, där praxis redovisas och förslag framlagts om komplettering av 1 § med ytterligare bestämmelse om straffrihet i vissa situationer.

Skrankor för yttrandefriheten uppställs även av flera bestämmelser i BrB 16 kap., som bär rubriken "Om brott mot allmän ordning". I 5 § straffbeläggs vad som kallas för *uppvigling* och som kort sagt innebär offentlig uppmaning till brott eller svikande av lagfäst, medborgerlig skyldighet.

Att uppmana eller eljest söka förleda till brottslig gärning, svikande av medborgerlig skyldighet eller ohörsamhet mot myndighet är enligt den paragrafen straffbart, om det sker muntligen inför menighet eller folksamling, i skrift som sprids eller lämnas ut för spridning eller i annat meddelande till allmänheten. Straffet är böter eller fängelse.

Att framföra reformkrav, t. ex. krav på värnpliktens avskaffande, är givetvis tillåtet. Vad som straffbelagts är uppmaning att svika föreliggande offentligrättsliga skyldigheter. Efter en lagändring år 1970 gäller, att det inte skall dömas till ansvar vid "ringa fall" av uppvigling. Vid bedömande huruvida ringa fall föreligger skall särskilt beaktas, enligt 5 § andra stycket, om det förelegat endast obetydlig fara för att uppmaningen eller försöket skulle leda till efterföljd. Den nya regeln om straffrihet vid ringa fall av uppvigling kan få betydelse för vissa former av politisk propaganda. Sålunda berörs i förarbetena frågan i vad mån det bör vara tillåtet att låta samhällskritik få formen av uppmaning till lagbrott. Enligt ett uttalande av departementschefen bör till ringa och därmed straffria fall av uppvigling kunna hänföras sådana fall, då gärningsmannens huvudsakliga syfte inte är att förleda till brott eller därmed jämställd handling utan uppmaningen till lagstridigt handlande får ses främst som ett led i opinionsbildningen (prop. 1970:125 s. 55 ff).

En av Sverige ratificerad FN-konvention av år 1965 om avskaffande av rasdiskriminering innefattar bl. a. ett fördömande av all propaganda som

söker rättfärdiga eller främja rashat och diskriminering av persongrupp av viss hudfärg eller visst etniskt ursprung. För att uppnå överensstämmelse med konventionens krav utvidgades år 1970 tillämpningsområdet för en i BrB 16 kap. 8 § upptagen bestämmelse angående *hets mot folkgrupp.* Enligt stadgandets nuvarande innehåll är det straffbart att hota eller uttrycka missaktning för folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg, av visst nationellt eller etniskt ursprung eller med viss trosbekännelse, om det sker offentligen eller eljest i uttalande eller annat meddelande som sprids bland allmänheten. Straffet är fängelse eller, om brottet är ringa, böter.

Av bestämmelserna i 16 kap. finns här anledning att även nämna stadgandet i 16 § om *förargelseväckande beteende.* Enligt detta stadgande är det straffbart att, i annat fall än som anges i övrigt i kapitlet, på allmän plats eller eljest offentligen bete sig på sätt som är ägnat att väcka förargelse hos allmänheten. Straffet är endast böter, högst 500 kronor. Vid tillkomsten av denna bestämmelse, som är anmärkningsvärt vag, betonades att förargelseväckande beteende inte fick fattas som en åsiktsförbrytelse, men i förarbetena gjordes också uttalanden som synes innebära att ett offentligt tillkännagivande av en utmanande åsikt kan drabbas av bestämmelsen, därest den omständigheten att tillkännagivandet sker offentligen är ägnad att väcka förargelse hos allmänheten (NJA II 1948 s. 366). Bestämmelsen kan emellertid inte rimligen vara att tillämpa på meningsyttringar i politiska frågor annat än i verkligt extraordinära fall.

Från senare tid finns endast ett rättsfall av intresse, *SvJT 1964 rf s. 19,* som gällde en motdemonstration. Vid en förstamajdemonstration, som ägnades bl. a. frigörelsesträvandena i Algeriet, hade några personer placerat sig nära talarstolen med ballonger på vilka anbragts slagord som gav uttryck för en mot dessa strävanden avvikande ståndpunkt ("Algérie française"). Detta tilltag ansågs av hovrättens majoritet inte innefatta förargelseväckande beteende.[1]

Det må påpekas att brottsbalkens regler inte innefattar något förbud mot propaganda för odemokratiska åsikter. Under förutsättning att man inte förespråkar grundlagsstridiga eller eljest olagliga medel, får man alltså propagera för demokratins avskaffande.

Eftersom brottsbalkens regler i princip gäller också på *arbetsplatser,* kan t. ex. ett ärekränkande yttrande som fällts vid ett arbetsplatsmöte föranleda ansvar för gärningsmannen. Att åklagare normalt inte äger ingripa mot ärekränkningsbrott har sagts ovan. Beträffande de brott, som regleras i BrB 16 kap. och som avser yttrandefriheten, förutsätts emellertid att gärningen begåtts offentligen eller genom meddelande till allmänheten eller på liknande sätt, och dylikt *offentlighetsrekvisit* är normalt inte uppfyllt då aktiviteten förekommit inne på en arbetsplats. Man kan t. ex. inte på en vanlig arbetsplats, dit allmänheten inte har tillträde, göra sig skyldig till förargelseväckande beteende i den mening som avses i 16 kap. 16 §.

[1] Se härtill SvJT 1967 s. 412 f. Att störa en demonstration eller annan allmän sammankomst på mer aktivt sätt – genom våldshandling eller oljud eller på annat dylikt sätt – är straffbart enligt BrB 16 kap. 4 §.

Offentlighetsrekvisitet är inte ett och detsamma i alla stadgandena i 16 kap. Tämligen uttunnat är rekvisitet i stadgandet om hets mot folkgrupp (8 §), där kravet är att ett meddelande med brottsligt innehåll spritts bland allmänheten. Meningen är att också olika former av propagandakampanjer som sker i det fördolda skall vara straffbara, och enligt förarbetena kan spridandet ske exempelvis genom upprepade uttalanden vid privata samtal. Det saknas anledning antaga annat än att uttalanden vid samtal på arbetsplats kan bilda element i sådant brottsligt spridande. Tilläggas bör att det för straffbarhet enligt 8 § krävs att gärningsmannens uppsåt omfattat spridning bland en obestämd krets; straff skall alltså inte inträda om hans uppsåt varit inriktat enbart på en krets arbetskamrater (jfr prop. 1970:87 s. 72). Beträffande uppvigling som sker muntligen gäller enligt 5 §, att gärningen skall ha skett "inför menighet eller folksamling". Detta offentlighetsrekvisit anses innebära att den berörda kretsen inte får vara på en gång liten och sluten, och möjligen kan rekvisitet vara uppfyllt då ett i och för sig brottsligt yttrande fällts på ett arbetsplatsmöte med ett stort antal deltagare. Sammanfattningsvis får dock offentlighetskraven i 16 kap. sägas medföra, att yttrandefriheten vid politisk verksamhet är i rent straffrättsligt avseende något vidsträcktare inne på vanliga arbetsplatser än ute i det offentliga livet.

Ansvaret för *innehållet i tryckt skrift* regleras i princip enbart av TF (se till det följande Strömberg, Tryckfrihetsrätt, 1973, med hänv.). Straff och andra påföljder för missbruk av tryckfriheten får sålunda normalt utdömas endast om gärningen finns upptagen som tryckfrihetsbrott i TF 7 kap. 4 §. Av de bestämmelser i BrB, som begränsar yttrandefriheten, har flera sin motsvarighet i TF:s brottskatalog. Uppvigling, hets mot folkgrupp och ärekränkning mot enskild person kan sålunda bestraffas som tryckfrihetsbrott om de begås genom tryckt skrift. Regeln i BrB 16 kap. 16 § om förargelseväckande beteende saknar däremot motstycke i TF, och att innehållet i tryckt skrift är ägnat att väcka förargelse hos allmänheten är sålunda i och för sig inte ansvarsgrundande. Tryckfrihetsbrott handläggs i särskild processuell ordning (TF 12 kap.). Ett särdrag hos det tryckfrihetsrättsliga systemet bör här framhållas, nämligen att ansvaret i det enskilda fallet utkrävs endast av en person, normalt utgivaren av periodisk skrift resp. författaren av icke periodisk skrift. Ansvar för medverkan till tryckfrihetsbrott förekommer sålunda inte, och t. ex. den som endast medverkat genom att inne på en arbetsplats sprida en tryckt skrift med förgripligt innehåll går normalt fri från ansvar enligt TF.

3.1.3 *Förbudet mot politiska uniformer*

Sedan år 1933 har i Sverige rått förbud mot att bära uniform som tjänar att utmärka bärarens politiska åskådning. Vid förbudets tillkomst åberopades att i vårt land vissa grupper, främst nationalsocialister men även en del kommunister, efter utländska förebilder anlagt uniform för att ge ökat eftertryck åt politisk propaganda samt att det bruk, som sålunda

uppkommit, på skilda platser visat sig ägnat att störa ordningen. Enligt erfarenhetens vittnesbörd – hette det i lagmotiven – kunde bärandet av politiska uniformer verka utmanande, skärpa motsättningarna mellan anhängare av olika åskådningar samt lätt nog, särskilt i politiskt mera upprörda tider, framkalla stridigheter och våldshandlingar mellan oliktänkande (prop. 1933:255 s. 3 ff). 1933 års lagreglering (1933:472 och 481) hade provisorisk giltighet men giltigheten förlängdes efter hand till år 1947 då regleringen avlöstes av nu gällande *lag (1947:164) om förbud mot politiska uniformer,* vilken har permanent karaktär.

I förarbetena till 1947 års lag sägs erfarenheterna visa att det ur ordnings- och säkerhetssynpunkt är önskvärt att en lagstiftning på området finns. Lagstiftning sägs också vara motiverad för att klart markera att bärande av uniformer inte bör ingå såsom ett inslag i det politiska livet i ett demokratiskt samhälle (prop. 1947:100 s. 4).

Förbudet avser uniform eller liknande klädedräkt som tjänar att utmärka bärarens politiska meningsriktning. I lagtexten sägs att förbudet avser jämväl "uniformsdel, armbindel eller annat därmed jämförligt i ögonen fallande kännetecken". Vad man velat träffa är sålunda sådant som på ett demonstrativt sätt framhäver bärarens politiska åskådning. Bärandet av tecken som inte är jämförliga med de i lagtexten angivna, t. ex. smärre märken, drabbas inte av förbudet.

Brott mot uniformsförbudet straffas med dagsböter. Vad som burits i strid mot förbudet förverkas till kronan.

Uniformsförbudet har i lagen inte givits någon lokal begränsning, och det är sålunda inte bara det offentliga bärandet av politiska uniformer som straffbelagts. Otvivelaktigt är förbudet tillämpligt på *arbetsplatser.* Att någon bär uniform i sin privata bostad lärer, med hänsyn till lagens syften, inte vara straffbart (jfr FLU 1933:53 s. 3).

I anslutning till uniformsförbudet må erinras om stadgandet i BrB 18 kap. 4 § om straff för olovlig kårverksamhet.

3.1.4 *Begränsningar med hänsyn till allmän ordning och säkerhet*

Politiska propagandaåtgärder måste lika väl som andra aktiviteter i samhället vara underkastade inskränkningar med hänsyn till ordnings- och säkerhetssynpunkter. Givetvis är därvid behovet av reglering störst såvitt gäller verksamhet som utövas på gator, torg och andra områden som används för allmän samfärdsel. Reglering som här är av intresse finns främst i lagen (1956:618) om allmänna sammankomster (LAS) och i allmänna ordningsstadgan (1956:617, AOst).[1] Delar av dessa författningar utgör sådana föreskrifter vilka i enlighet med RF 2 kap. 4 § (och övergångsbestämmelserna till RF punkt 6) närmare utformar medborgerliga fri- och rättigheter enligt RF 2 kap. 1 §.

En begreppsbestämning bör inledningsvis göras. Med *allmänt område*

[1] Dessa författningar kommenteras i Persson, C.G., Allmänna ordningsstadgan m. m. (2 uppl. 1972).

avses här områden av de slag som anges i LAS 3 § och i AOst 1 §.[2] De båda lagrummen täcker samma områden och uppräknar *dels* gata, torg, park och annan plats, som enligt fastställd stadsplan eller byggnadsplan utgör allmän plats och som upplåtits för avsett ändamål, *dels* sådan del av hamnområde som är tillgänglig för allmänheten *dels* allmän väg och annat område, som är upplåtet till eller eljest nyttjas för allmän samfärdsel. Det är sålunda, kort sagt, fråga om områden som nyttjas av allmänheten för samfärdsel. Att allmänheten har tillträde till en lokal för annat ändamål än allmän samfärdsel gör inte lokalen till allmänt område i här åsyftad mening; t. ex. butiker och myndigheters mottagningslokaler faller inte under begreppet allmänt område.[3]

I LAS finns regler om *allmänna sammankomster,* varmed avses bl. a. demonstrationståg och politiska möten till vilka allmänheten har tillträde. Enligt 3 § första stycket får sådan sammankomst inte hållas på allmänt område utan tillstånd av polismyndigheten. Påföljden för förseelse mot denna regel liksom mot andra regler i lagen är böter. Tidigare var polismyndighetens prövningsrätt relativt fri i dylika tillståndsärenden, men efter en lagändring nyligen (1974:580) sägs nu klart ut i 3 § andra stycket, att tillstånd får vägras endast om det är nödvändigt med hänsyn till trafik eller allmän ordning; meningen är uppenbarligen att anordnandet av allmän sammankomst skall vara underkastat minsta möjliga restriktioner. Allmänt område ägs vanligen av kommun eller staten, och då krävs normalt inte något medgivande av markägaren vid sidan av polismyndighetens tillstånd.[4] Mark, som utgör allmänt område, kan emellertid ägas av enskild fysisk eller juridisk person, och i sådant fall kan uppkomma särskilda problem rörande dispositionsrätten. Dessa problem liksom andra frågor som har med äganderätt och dispositionsrätt att göra skall beröras nedan i 3.1.6.

För allmän sammankomst, som äger rum annorstädes än på allmänt område (t. ex. i Folkets hus eller annan samlingslokal), krävs inte något tillstånd av polismyndighet. Skall sådan sammankomst äga rum utomhus, skall dock anmälan göras till polismyndigheten. Anmälningsskyldighet kan också särskilt föreskrivas i andra fall, om det finnes oundgängligen erforderligt för ordningens upprätthållande, se LAS 4 §.

Polismyndighet har rätt att närvara vid allmän sammankomst, vare sig denna hålls på allmänt område eller annorstädes (LAS 9 §). Mötesfriheten är emellertid skyddad såtillvida att det måste föreligga mycket starka skäl innan myndigheten får upplösa sådan sammankomst (LAS 10

[2] Det bör anmärkas att termen allmän plats i skilda författningar används med olika innebörd, jfr byggnadslagen (1947:385) 25 §, LAS 3 §, AOst 1 § samt BrB 16 kap. 15 och 16 §§. I AOst nyttjas den termen som beteckning på vad som i denna rapport kallas allmänt område.

[3] Ett gränsfall belyses i JO 1970 s. 38 som gällde ett innetorg i ett stort hus, vars lokaler var uthyrda till affärsföretag och allmänna inrättningar.

[4] I JO 1970 s. 43 berörs rättsläget då statlig mark, som är allmänt område, primärt disponerats för annat syfte än allmän samfärdsel; ärendet gällde allmän sammankomst på en vändplan utanför ett regementes kasernvakt. Se även JO 1971 s. 67. I besluten förutsätts att i dylika fall medgivande till sammankomst regelmässigt erfordras av den myndighet som disponerar området. Denna ståndpunkt synes dock diskutabel, jfr nedan 3.1.6 efter not 6.

§). *Upplösning* får visserligen ske om sammankomst föranleder svårare oordning eller avsevärd fara för de tillstädesvarande, men då endast därest andra åtgärder visat sig otillräckliga för att återställa ordningen eller skydda säkerheten. Att arrangörerna underlåtit att begära tillstånd till sammankomst är i och för sig inte tillräckligt för upplösning (se t. ex. JO 1970 s. 67 som gällde en demonstration i Stockholms centrum). Tidigare fanns i LAS en bestämmelse om att upplösning fick ske om vid sammankomst förekom något som stred mot lag, men den bestämmelsen upphävdes år 1970, och syftet var därvid att stärka mötesfriheten och demonstrationsrätten (se prop. 1970:125 s. 53 ff). Numera gäller sålunda att politiska möten, demonstrationer och andra allmänna sammankomster inte får upplösas enbart på grund av lagstridigt handlande. Regeln framstår som anmärkningsvärd mot bakgrund av den allmänna principen om polisens skyldighet att ingripa för att hindra brott. Enligt ett motivuttalande påverkar regeln inte polisens möjligheter att under pågående sammankomst gripa personer som gjort sig skyldiga till brott. Polisen synes emellertid inte böra ingripa mot förseelse som begås såsom ett led i sammankomsten, om ingripandet får effekten att sammankomsten inte kan fullföljas (jfr dock JO 1975 s. 82 I angående polisens ingripande vid ett appellmöte på den grunden, att högtalare användes utan vederbörligt tillstånd).

I sammanhanget bör omtalas att mötesfriheten är särskilt skyddad mot vissa kränkningar genom en bestämmelse i BrB 16 kap. 4 §, som straffbelägger *störande av allmän sammankomst* och som avser bl. a. sammankomster med politiskt syfte. Bestämmelsen innebär i den del som här är av intresse, att den som stör eller söker hindra allmän sammankomst straffas med böter eller fängelse i högst sex månader, om störandet sker genom "våldshandling eller oljud eller på annat dylikt sätt". Vad som är straffbelagt är alltså mer påtaglig störning, ej t. ex. enstaka häckling av talare. Kravet att sammankomsten skall vara allmän har sagts böra förstås så, att vem som helst ej behöver äga tillträde men att det ej får vara fråga om allenast en liten sluten krets (Beckman m. fl., Brottsbalken II, 3 uppl. 1973, s. 193). Ett vanligt arbetsplatsmöte med litet antal deltagare torde inte omfattas av den bestämmelsen.

Flera regler i AOst kan ha betydelse för möjligheterna att sprida politisk propaganda. Enligt 2 § gäller bl. a. att allmän plats inom stadsplanelagt område inte utan tillstånd av polismyndigheten får tas i anspråk för försäljningsstånd, ställningar och dylikt eller eljest nyttjas på sätt, som inte överensstämmer med det ändamål för vilket den upplåtits eller som inte är allmänt vedertaget. Innan tillstånd meddelas, skall yttrande inhämtas från den kommunala nämnd eller styrelse, som kommunen bestämt. Därest denna avstyrker, får tillstånd inte meddelas. Bestämmelsen i 2 §, som är sanktionerad med bötesstraff, innebär bl. a. att stativ och ställningar för politiska *affischer* inte får sättas upp på allmänt område inom tätort utan polisens och kommunens tillstånd. Vid polisens tillståndsprövning är det ordningssynpunkter och främst hänsyn till trafikförhållandena som skall beaktas. Beträffande den kommunala vetorätten har anförts som motivering, att ifrågavarande områden i regel

ägs av kommunen eller står under dess förvaltning och att det därför vore befogat att kommunen finge inflytande på frågan, vem som skulle få nyttja marken. Då fråga är om mer tillfälliga ianspråktaganden, såsom när ställningar för affischer skall sättas upp under en valrörelse, synes dock det kommunala organets prövning böra avse endast ordningssynpunkter. Avstyrkan av ansökan om ianspråktagande får inte grundas på hänsyn till den politiska uppfattning som sökanden avser att främja.[5]

Utöver de ordningsregler som intagits i AOst kan i *lokal ordningsstadga,* enligt 7 § AOst, meddelas de ytterligare föreskrifter avseende den allmänna ordningen vilka är erforderliga för kommun eller del därav. Också sådana föreskrifter kan beröra förutsättningarna för politisk propagandaverksamhet. Vid meddelande av föreskrift i lokal stadga skall tillses att onödigt tvång inte läggs på allmänheten och att obefogad inskränkning inte görs i den enskildes frihet. Överträdelse av föreskrifter medför bötesansvar. Lokal stadga antages av kommunfullmäktige och skall underställas länsstyrelsens prövning. Svenska kommunförbundet har utarbetat ett normalförslag till lokal ordningsstadga,[6] vilket inte är bindande för kommunerna men avsett att tjäna till deras ledning vid utformandet av stadgor. Enligt normalförslaget får *affischering* inte utan tillstånd av polismyndighet ske på allmän plats eller på husvägg, staket eller dylikt som vetter mot sådan plats. Vidare föreskrives att propaganda eller reklam, som riktar sig till trafikant på allmän plats, inte får ske med *högtalare* eller liknande anordning utan tillstånd av polismyndigheten.[7] Normalförslaget förutsätter att kringföringshandel eller annan tillfällig handel kan förbjudas eller eljest regleras såvitt gäller särskilda platser inom allmänt område.

Såsom ovan omtalats innehåller TF regler av innehåll, att varje svensk medborgare har rätt att *sprida tryckta skrifter* och att myndighet inte på grund av sådan skrifts innehåll får hindra dess spridning. Dessa grundlagsregler utesluter inte att spridningen kan underkastas föreskrifter som behövs för upprätthållande av allmän ordning.[8] I detta sammanhang skall beröras förhållandena på allmänt område. Bestämmelsen i AOst 2 § om förbud att utan tillstånd sätta upp t. ex. ställningar för affischer gäller även om affischerna är tryckta. I lokal ordningsstadga intagen föreskrift om reglering av kringföringshandel lärer kunna avse även försäljning av tryckta skrifter, men med hänsyn till spridningsrättens betydelse för tryckfrihetens utövande anses stor varsamhet böra iakttagas vid införandet av liksom vid tillämpningen av politirättsliga bestämmelser som kan

[5] Jfr nedan 3.1.5.2 vid not 4. Det kommunala organets yttrande kan överklagas genom kommunalbesvär.

[6] Avtryckt hos Persson a.a. s. 221 ff. Vissa ändringar har skett genom cirkulär den 5 mars 1973.

[7] I en nyligen fastställd lokal ordningsstadga har motsvarande regel inte begränsats till att avse meddelanden "som riktar sig till trafikant" utan gäller propaganda och reklam som sker med högtalare o. d. "i anslutning till allmän plats", vilket synes vara en lämpligare formulering.

[8] Se till det följande SOU 1947:60 s. 106 ff, JO 1957 s. 194 och 1974 s. 103, Strömberg, Tryckfrihetsrätt (1973) s. 32 f samt hänvisningar i NJA 1973 s. 29.

begränsa möjligheterna att sprida sådan skrift.[9] För övrigt bör krav på tillstånd för ambulerande handel överhuvudtaget inte införas i ordningsstadga annat än om det verkligen är påkallat av ordningsskäl; krav måste begränsas till att gälla särskilt angivna platser. Vid tillståndsprövning i ärenden som avser försäljning av tryckt skrift bör hänsyn inte tagas till skriftens innehåll. Beträffande *utdelning* av tryckta skrifter på allmänt område torde krav på tillstånd inte annat än under mycket speciella förhållanden kunna uppställas i lokal ordningsstadga.[10]

3.1.5 *Opinionsbildande aktivitet inom myndigheters lokaler och områden*

3.1.5.1 Begränsningar med hänsyn till myndighets verksamhet och av ordningsskäl

De i regeringsformen och tryckfrihetsförordningen inskrivna medborgerliga rättigheterna att utöva opinionsbildande aktivitet torde i princip ha tillämpning också inom statliga och kommunala myndigheters egna lokaler och områden. Såsom ovan framgått kan rättigheterna inskränkas genom lagstiftning i angiven ordning. Men härutöver måste antagas gälla vissa *underförstådda inskränkningar* (jfr Strömberg, Grundlag och medborgarrätt, 1974, s. 51 ff). Även om direkt lagstöd inte kan uppletas, måste sålunda opinionsbildande aktivitet rimligen kunna hindras om den skulle störa myndighets egen verksamhet. Även av mer allmänna ordningsskäl torde vissa begränsningar kunna uppställas.

Hithörande problem finns belysta såvitt gäller det i TF 1 kap. 2 § andra stycket uttryckta förbudet för myndighet att på grund av tryckt skrifts innehåll hindra dess spridning bland allmänheten. Vid tillämpning inom myndighets egna lokaler och områden gäller förbudet otvivelaktigt inte sådant hindrande som är påkallat av ordningsskäl eller av behovet att säkerställa den berörda verksamhetens ostörda gång. Inom olika slag av allmänna inrättningar kan föreligga skilda behov av föreskrifter i detta hänseende. Vad beträffar statens järnvägars stationer och tåg har det ansetts berättigat, att rätten att där driva försäljning av tryckta skrifter förbehållits en yrkesutövare, AB Svenska Pressbyrån, med ensamrätt och att således andra utspridare uteslutits från spridningsrätten (JO 1949 s. 136). En dylik monopolrätt har dock sagts vara förenlig med TF endast om det sörjs för att inte därigenom tryckta skrifter på grund av sitt innehåll utesluts från en spridning som tillkommer andra sådana skrifter. Ofta är offentliga lokaler inte större än att verksamheten där skulle störas om försäljning eller utdelning av skrifter skedde, och då torde spridning helt kunna förbjudas.

Förbudsregeln i TF kan vara tillämplig även inom sådan allmän

[9] Tillstånd enligt KF (1968:564) om tillfällig handel krävs inte för att svensk medborgare eller utlänning, som har bosättningstillstånd, skall få driva sådan handel med tryckt skrift.

[10] Jfr Persson a.a. s. 229, JO 1957 s. 194, 203. Det i naturvårdslagen (1964:822) 23 § uttryckta förbudet mot nedskräpning med papper eller annat gäller numera såväl i naturen som inom bebyggda områden (SFS 1970:891).

inrättning, vartill allmänheten inte äger tillträde (se särskilt NJA 1973 s. 29 som avsåg militärt område). Att begreppet ordning kan ha något olika innehåll, allt efter vilket slag av allmän inrättning frågan gäller, framgår av avgöranden rörande lagligheten av föreskrifter som begränsat spridningsrätten. Beträffande militära områden må hänvisas till MO 1950 s. 276 (i anledning av det av överbefälhavaren under kriget utfärdade s. k. mässförbudet för vissa ytterlighetstidningar), NJA 1973 s. 29 (angående en av regementschef utfärdad föreskrift att skrift, som ej gällde tjänsten, finge utlämnas eller utläggas inom kasernområde endast efter tillstånd av kompanichef eller regementschef) och JO 1975 s. 169 (angående bestämmelse i kaserninstruktion om utdelning av skrifter). Rörande skolor må nämnas t. ex. JO 1970 s. 294 och 1973 s. 491.

Såvitt gäller de övriga medborgerliga rättigheter som regleras i nya regeringsformen 2 kap. 1 § är det svårt att tänka sig att de skulle åtnjuta större skydd än rätten att sprida tryckta skrifter, eftersom tryckfriheten och därtill hörande friheter måste anses ha grundläggande betydelse för opinionsbildningen i ett samhälle som vårt. De beträffande spridningsrätten gällande inskränkningarna torde sålunda böra tillämpas analogt för övriga rättigheter. Även utan uttryckligt lagstöd bör sålunda t. ex. mötesverksamhet i myndighets lokaler kunna förbjudas eller eljest regleras, då möten kan hindra verksamheten hos myndigheten. (Om försöksverksamhet avseende möten m. m. vid militära förband, se ovan 2.4.) Också mer diskreta beteenden, t. ex. försäljning av stencilerade skrifter, torde av ordningsskäl normalt kunna förbjudas i myndighets mottagningsrum och liknande mindre lokaler.

Vad särskilt beträffar arbetsplatser inom den offentliga sektorn hänvisas till framställningen nedan 3.3.

3.1.5.2 Får propaganda med partipolitiskt innehåll förekomma i offentliga lokaler?

I detta avsnitt riktas uppmärksamheten på myndighets lokaler, till vilka allmänheten har tillträde. Sådana lokaler kallas här *offentliga lokaler.* Som exempel kan nämnas försäkringskassornas och postanstalternas utrymmen för allmänheten eller väntrum hos allmänna sjukvårdsinrättningar. Mötesverksamhet, affischering, trycksaksförsäljning och liknande aktiviteter med opinionsbildande syfte torde i sådana lokaler, såsom framgått av föregående avsnitt, i princip kunna förbjudas eller annorledes regleras redan av ordningsskäl. Emellertid synes rena ordningshänsyn för många offentliga lokalers vidkommande inte stå i vägen för en del diskreta aktiviteter om de sker i ordnade former. Praktisk betydelse har främst uppsättande av anslag och framläggande av broschyrer. Om nu vissa aktiviteter kan tillåtas från ordningssynpunkt, så uppkommer frågan om myndighet får tillåta – eller själv föranstalta om – att *politiska* budskap framförs på det sättet i offentliga lokaler.

Någon lagreglering av frågan finns inte. Nyligen har emellertid uttalanden i frågan gjorts av konstitutionsutskottet (KU) och av JO.

KU:s uttalande gjordes i anledning av en motion (1973:186) vars

yrkande gick ut på att riksdagen skulle uttala hos Kungl. Maj:t att politisk reklam borde förbjudas i offentliga lokaler. Bakgrunden var att det på postanstalter hade uppsatts reklamaffischer för den socialdemokratiska tidskriften "Aktuellt i politiken"; på affischerna hade förekommit porträtt av flera socialdemokratiska politiker i ledande ställning, bl. a. statsministern.

I utskottsutlåtandet (KU 1973:15) konstateras inledningsvis, att frågan om upplåtande av reklamutrymme inom offentlig lokal inte är reglerad i någon författning samt att bestämmanderätt i detta hänseende får anses tillkomma den myndighet som förfogar över lokalen. Vidare framgår av utlåtandet, att det är mindre vanligt med rent kommersiell affischering i offentliga lokaler, men att vissa myndigheter, exempelvis postverket, upplåtit utrymme för sådan affischering samt att affischeringen då som regel omhänderhas av privat entreprenör som har att följa bestämmelser i avtal mellan honom och myndigheten. Härefter uttalas:

Enligt utskottets mening är det uppenbart att särskild varsamhet bör iakttagas i fråga om kommersiell affischering inom offentlig lokal. De avtalsbestämmelser m. m. som reglerar upplåtelser för sådant ändamål brukar också innehålla regler om affischeringens karaktär och innehåll som tar hänsyn till detta förhållande. Bl. a. brukar föreskrivas att politisk propaganda i den meningen att ett politiskt parti får föra fram sitt budskap inte får förekomma. Utskottet finner det angeläget att en sådan ordning tillämpas. Med hänsyn till det anförda anser utskottet något riksdagens initiativ med anledning av motionen inte vara erforderligt.[1]

I enlighet med utskottets hemställan avslogs motionen av riksdagen.

Den i riksdagsärendet berörda affischeringen på postanstalter för en politisk tidskrift föranledde också klagomål hos JO. I den principiella frågan uttalade JO (Lundvik) i beslut den 29 januari 1974 (dnr 140/73) med hänvisning till KU:s utlåtande:

Allmän enighet torde råda därom, att särskild varsamhet bör iakttas i fråga om kommersiell affischering inom offentlig lokal och att därvid tillåtelse inte bör ges till politisk propaganda i den meningen att ett politiskt parti får föra fram sitt budskap.

Om det speciella fallet hade poststyrelsen uttalat hos JO, att det rört sig om reklam för en tidskrift och att detta inte kunde anses innebära politisk propaganda i nyss angiven mening, även om tidskriften hade ett politiskt innehåll. JO fann sig inte böra rikta kritik mot poststyrelsens bedömning. Han sade sig därvid förutsätta, att möjlighet i princip fanns för andra partier att under samma villkor reklamera för sina tidskrifter.

I linje med KU:s uttalande ligger även ett ställningstagande av JO i beslut den 29 augusti 1973 i ett ärende (dnr 1927/73) som rörde ett landstings inrättningar. Uppsala läns landstings förvaltningsutskott hade den 4 juni 1973 beslutat uttala, att för utskottets vidkommande hinder

[1] Reservation anmäldes av utskottets borgerliga ledamöter, som ansåg att i utlåtandet bort ingå ett uttalande om att avtalsbestämmelser av omtalat slag borde tillämpas på sådant sätt att inte vad som i realiteten vore politisk propaganda kunde dölja sig bakom vad som i avtal karakteriserades som kommersiell reklam.

inte mötte för fackliga eller andra organisationer att under förutsättning att vård eller verksamhet inte stördes "under vederhäftiga former lämna samhällsinriktad upplysning och information på landstingets arbetsplatser". Beslutet föranledde en begäran från JO att förvaltningsutskottet skulle avge yttrande i frågan, om dess beslut stod i överensstämmelse med den uppfattning som KU gett uttryck för i utlåtandet 1973:15. Förvaltningsutskottet svarade att dess beslut avsett personalutrymmen, vartill allmänheten inte ägde tillträde, och att beslutet inte kunde anses stå i motsättning till KU:s uttalande. Vid ärendets avgörande förklarade JO (Wennergren), att sedan det genom yttrandet blivit klarlagt att beslutet inte innebar att politisk reklam skulle få förekomma i lokaler dit allmänheten ägde tillträde, så vore syftet med hans ingripande vunnet.

Av de refererade uttalandena, som får anses ha inte obetydlig rättslig auktoritet (låt vara att JO-besluten inte refererats i den tryckta ämbetsberättelsen), framgår sålunda den principiella regeln, att det i offentliga lokaler inte bör förekomma politisk propaganda i den meningen att ett politiskt parti får föra fram sitt budskap. Motivering för regeln anförs inte i uttalandena, men tanken får antagas vara, att politisk reklam i dylikt sammanhang ofta kan uppfattas såsom stödd av myndigheten och att detta kan få olämpliga konsekvenser, t. ex. såtillvida att hos en del människor tilltron till myndighetens oväld rubbas.

Regeln om att politisk propaganda inte bör förekomma i offentliga lokaler torde inte vara undantagslös, och vid tillämpningen kan uppkomma en hel del avgränsningsproblem. Gränsdragningen mellan personalutrymmen och offentliga lokaler skall beröras nedan (3.3.2). Beträffande det nyssnämnda JO-beslutet av den 29 augusti 1973 (i landstingsärendet) må nämnas, att ärendet avsåg bl. a. sjukvårdsinrättningar och att beslutet inte bör tolkas så att politisk informationsverksamhet skulle vara helt förbjuden i lokaler där sjuka är intagna för vård. Patienternas rätt till information får inte kränkas. Under t. ex. en valrörelse bör partiernas valmaterial få utdelas i lokalerna, förutsatt att det sker i ordnade former på icke störande sätt. Därvid är det givetvis angeläget, med hänsyn till den beroendeställning som patienter ej sällan intar till vårdpersonalen, att denna undviker allt som kan uppfattas som påverkan.

Här bör också nämnas att det finns offentliga lokaler där opinionsbildande verksamhet av olika art kan utgöra ett naturligt inslag.[2] I en dom den 28 februari 1974 uttalar regeringsrätten, att det enligt nutida synsätt får anses förenligt med en kommuns biblioteksväsen att tillåta sådan verksamhet från allmänhetens och organisationers sida som syftar till information och opinionsbildning i frågor av allmänt intresse. Det tilläggs i domen, att å andra sidan skyldighet inte kan anses föreligga för

[2] Från universitetsområdet må omtalas att konsistoriet vid universitetet i Göteborg genom beslut den 15 dec. 1972 medgivit, att personalorganisation, studentförening eller organisation verksam inom studentförening får inom universitetets lokaler bedriva försäljning av tryckalster och informationsmaterial i icke vinstgivande syfte efter tillstånd av prefekt på plats som anvisas av prefekten.

kommunen att upplåta bibliotekets lokaler för verksamhet av nämnda slag.[3]

Därest undantagsvis politisk propaganda kan tillåtas i offentliga lokaler följer av allmänna principer för myndighets handlande, att framställningar om tillstånd till dylik verksamhet skall bedömas efter vad man brukar kalla objektiva grunder. Opartiskhet skall iakttas, och ovidkommande hänsyn får inte tas. I den nyssnämnda domen av regeringsrätten uttalas, att avslag således inte kan motiveras med hänvisning till att sökanden företräder en åsiktsriktning som ej anses förtjäna stöd, utan för avslag erfordras skäl av annat slag, exempelvis att den verksamhet för vilken tillåtelse begärs strider mot goda seder eller verkar störande på ordningen.[4]

3.1.6 *Begränsningar på grund av enskilds äganderätt eller dispositionsrätt*

Om någon vill bedriva opinionsbildande verksamhet inom område, som ägs eller eljest lagligen disponeras av annan, kan givetvis innehavarens rättigheter stå i vägen för verksamhetens bedrivande. Rättsläget då område är i allmän ägo har i vissa delar framgått av det föregående och skall ytterligare något behandlas nedan i samband med frågor rörande statliga och kommunala arbetsplatser. I detta avsnitt inriktas uppmärksamheten på läget då innehavaren är *enskild fysisk eller juridisk person.*

Först må erinras om att reglerna i nya regeringsformen 2 kap. om de politiska fri- och rättigheterna endast avser relationen mellan medborgaren och det allmänna. Vill man i strid med innehavarens önskan driva politisk verksamhet inom område, som innehas av enskild person eller enskilt företag, kan man alltså inte stödja sig på regeringsformen.[1]

Huvudregeln är otvivelaktigt, att den som är innehavare av lokal eller område kan utestänga andra från att vistas eller bedriva verksamhet där. Beträffande bostäder och en hel del andra lokaler och områden framgår av reglerna om hemfridsbrott och olaga intrång i BrB 4 kap. 6 § att utomstående kan utestängas. Överhuvudtaget gäller i fråga om lokaler som disponeras *helt* av enskild innehavare, att denne bestämmer över vad som skall få förekomma där. I t. ex. en samlingslokal som ägs av enskild får allmän sammankomst givetvis inte hållas utan hans medgivande. Att sådan lokal brukat upplåtas för vissa politiska partiers möten torde inte medföra skyldighet för innehavaren att upplåta den också för varje annat

[3] Rättsfallsreferat från regeringsrätten och kammarrätterna 1974, R74 2:21. I det aktuella fallet innebar verksamheten att listor skulle läggas ut för namninsamling i frågor av politisk karaktär.

[4] Jfr beträffande kommuns upplåtande av lokal för politiska möten RÅ 1942 S 408, 1944 S 407 och 408, 1945 E 49, 1946 E 78, 1947 S 225 och E 85. Jfr ovan JO:s uttalande i beslut den 29 januari 1974. Se vidare RF 1 kap. 8 § och nedan 3.3.2. Jfr ytterligare Sterzel, Studier rörande den kommunala besvärsprocessen (1963) s. 130 ff med hänv.

[1] Jfr hur Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna såvitt gäller de politiska friheterna gör uttryckligt förbehåll om skydd för annans rätt, se art. 9, 10 och 11.

parti.[2] Även beträffande opinionsbildande verksamhet i övrigt torde enskild innehavare av lokal, när han överväger upplåtelse, kunna låta sitt avgörande bestämmas av hänsyn till innehållet i det budskap som det kan vara fråga om.[3]

Uppmärksamheten skall nu riktas mot olika fall då också andra personer än innehavaren, med stöd av avtal eller på annan grund, har rätt att vistas i lokal eller inom område som ägs, arrenderas, hyrs eller eljest innehas av enskild.

Ett viktigt fall avser arbetsplatser där ju de anställda har rätt och plikt att vistas vid sidan av arbetsgivaren och dennes representanter. Detta fall, som är av centralt intresse i denna rapport, skall behandlas i följande avsnitt (3.2).

Ett annat fall avser lokaler dit *allmänheten har tillträde* men endast *för visst ändamål.* Det viktigaste exemplet är här affärslokaler vartill allmänheten ju har tillträde för att göra inköp och uträtta vad som därmed har samband: beskåda varor, efterhöra försäljningsvillkor och liknande. Beträffande sådana lokaler måste regelmässigt anses förutsatt att besökare inte får utnyttja tillträdesrätten för andra ändamål, sålunda inte för att bedriva opinionsbildande verksamhet.

Mark som utgör *allmänt område* (i den mening som angivits ovan 3.1.4) kan ägas eller innehas med nyttjanderätt av enskild. Det kan vara fråga om t. ex. en öppen plats framför ett varuhus eller en vändplan med angränsande utrymmen för gående framför ett industriföretags portar. Mark kan erhålla status såsom allmänt område på olika sätt, främst genom beslut enligt byggnadslagstiftningen men också genom att området faktiskt upplåts och nyttjas för allmän samfärdsel (se LAS 3 § och AOst 1 §). För att allmän sammankomst skall få hållas på allmänt område krävs, som ovan redovisats, tillstånd av polismyndighet. Också för andra opinionsbildande aktiviteter, t. ex. affischering på ställningar eller högtalarpropaganda, fordras ofta sådant tillstånd, i vissa fall jämväl tillstånd av kommunen (se närmare 3.1.4). Vad frågan nu gäller är, om arrangör av möte eller annan dylik aktivitet måste ha medgivande också av enskild innehavare av allmänt område där aktiviteten skall försiggå.

Problemet har på senare tid indirekt berörts i fyra JO-ärenden vilka närmast avsett frågan hur polismyndighets tillståndsbeslut bort formuleras i hithörande fall. Två uttalanden av ställföreträdande JO Petrén (ämbetsberättelsen 1970 s. 43, 46 och 1971 s. 67 ff) har inneburit att polismyndigheten i sitt beslut lämpligen kunde intaga en erinran om det ytterligare medgivande som kunde erfordras från markägarens sida. JO Thyresson har i ämbetsberättelsen 1974 (s. 100, 103) använt motsvarande formulering men har samtidigt sagt ifrån, att det skulle vara felaktigt av polisen att såsom villkor för ett tillstånd uppställa krav på markägarens medgivande. I ett nyligen avgjort ärende (JO 1975 s. 82 II) har Thyresson

[2] Skyldighet att vid lokalupplåtelse likabehandla partier, även ytterlighetspartier, föreligger däremot för offentliga rättssubjekt, se hänv. 3.1.5.2 not 4. Se vidare 3.2.2.

[3] Jfr beträffande spridning av tryckt skrift MO 1950 s. 276, 297 och riksåklagaren i NJA 1973 s. 29, 32.

om ett tillståndsbeslut avseende allmän sammankomst uttalat, att det lämpligen i beslutet kunde ha intagits en erinran om att "eventuellt" även markägarens medgivande till mötet kunde erfordras. I JO-besluten, vilkas innehåll strax skall beröras ytterligare, förutsätts sålunda att det kan tänkas fall då markägare äger förbjuda aktivitet av ifrågavarande slag på allmänt område (jfr vidare JO 1975 s. 99).

Skydd åt en markägare kan rättsordningen ge på olika sätt, genom straffrättsligt eller enbart civilrättsligt sanktionerade regler. Då det är fråga om möten eller andra aktiviteter av mer tillfälligt slag torde de *straffsanktionerade* reglerna här sakna praktisk betydelse. De straffbud i BrB som närmast kan vara av intresse, t. ex. 8 kap. 11 § andra stycket, synes nämligen avse förfaranden som är ägnade att påverka fastighetens fysiska beskaffenhet eller som eljest innebär tämligen långtgående ingrepp.[4]

JO 1975 s. 82 II avsåg ett appellmöte arrangerat av vpk utanför ett varuhus på allmänt område, som ägdes av varuhusets ägare, en konsumtionsförening. Arrangören hade fått polisens tillstånd att hålla möte men hade inte inhämtat föreningens medgivande. Föreningen, som hade givit ett annat parti löfte att hålla möte på platsen samma dag, lät tillkalla polis, vars ingripande ledde till att appellmötet avbröts. JO yttrade i den del, som här är av intresse, att det ankommer på polisen att ingripa i situationer där misstanke om brott föreligger, men att sådan situation uppenbarligen inte förelåg i det förevarande fallet. Det är alltså inte straffbart att i dylikt fall hålla möte utan markägarens medgivande.

Även då straffansvar inte kommer i fråga, kan markinnehavarens intressen vara så väsentliga att han bör få åtnjuta rättsordningens skydd. Här avses sålunda *civilrättslig* reglering, vars sanktioner främst innefattar skadeståndsansvar och vitesförbud mot visst intrång. Måhända kan man också tänka sig att överexekutor undantagsvis kan ingripa genom besittningsrestitution enligt 191 § utsökningslagen.[5] Polisen skall däremot inte lämna biträde åt part i privaträttsliga tvister av här åsyftat slag.[6]

Om hur långt det privaträttsliga skyddet för markinnehavaren här sträcker sig har antydningar givits i de fyra ovan omtalade JO-ärendena. Uttalanden av ställföreträdande JO Petrén kan ge intryck av att skyddet skulle sträcka sig myckt långt:

Uppenbart är att rätten att hålla sammankomst å enskild mark, som tillika är allmän plats, måste tåla de inskränkningar som kan följa av äganderätten eller eljest på grund av speciella förhållanden kan ifrågakomma. . . . Att ägare till fastighet har medgivit att viss del av fastigheten får begagnas för t. ex. allmän samfärdsel innebär ej att han har att finna sig i att området tillika brukas för annat ändamål, t. ex. för demonstrationer. (JO 1970 s. 46, jfr 1971 s. 67 ff).

En mer restriktiv inställning till markägarens befogenheter möter i senare uttalanden av JO Thyresson. I ämbetsberättelsen 1974 (s. 100,

[4] Jfr JO 1975 s. 99. Att utan tillstånd affischera på annans egendom kan vara straffbart som åverkan enligt BrB 12 kap. 2 §.

[5] Jfr SOU 1973:22 s. 485 ff.

[6] JO 1975 s. 82 II och 99. Jfr Sjöholm, När och hur får polisen ingripa? (1973), särskilt s. 101 f.

102) framhåller denne att markägarens rätt att utestänga andra från sin mark ingalunda är obetingad. "Tvärtom anses allmänheten i stor utsträckning ha anspråk på att få färdas och uppehålla sig fritt på annans mark, så länge skada ej åsamkas." Sedan det uttalats, att polismyndighet inte kan vägra att meddela tillstånd under förebärande att markägaren inte lämnat samtycke till aktiviteten ifråga, tillägges i beslutet:

Att så måste vara fallet framstår så mycket klarare om man betänker . . . markägarens begränsade befogenheter att hindra olika aktiviteter på sin mark. Huruvida ett visst intrång är obehörigt eller medför ett sådant förfång för markägaren att han bör äga rätt att hindra detsamma måste avgöras från fall till fall.

Uttalanden med samma innebörd görs av Thyresson i JO 1975 s. 82 II.

Den privaträttsliga frågan finns auktoritativt belyst i följande avgörande av HD.

NJA 1971 s. 571. Täby Galopp Aktiebolag bedriver hästkapplöpningar på arrenderad mark. Utanför grindarna till själva tävlingsbanan, som är inhägnad, har bolaget upplåtit ett område för trafik av allmänhet, som besöker tävlingarna. På detta område, det s. k. ytterområdet, sålde makarna B. en tidskrift, Galoppören, som innehöll huvudsakligen program för tävlingarna, men också redaktionella artiklar. Det förekom att i sådana artiklar kritik riktades mot bolaget. Försäljningen av tidskriften inverkade menligt på avsättningen av bolagets eget program och var därför till skada för bolaget. Då bolaget vid domstol yrkade vitesförbud för makarna att försälja tidskriften på ytterområdet, invände makarna bl. a. att området var allmän plats och att bolaget på grund därav inte ägde förbjuda försäljningsverksamhet där. HD fann att ytterområdet, i varje fall på tävlingsdagarna, var att anse som allmän plats i den mening som avses i 1 § AOst men förklarade, att detta förhållande inte medförde inskränkning i den rätt som bolaget – i likhet med innehavare av mark i allmänhet – ägde att förbjuda annan att nyttja marken för verksamhet som innebar beaktansvärt intrång. På grund härav och då försäljningen av tidskriften varit till inte oväsentlig skada för bolaget, fastställdes hovrättens domslut, som innebar att förbud meddelats vid vite av 10 000 kr. I målet hade också yrkats ett symboliskt skadestånd för inkomstbortfall, och yrkat belopp utdömdes.

Av denna dom framgår sålunda *rättssatsen,* att markinnehavare äger förbjuda annan att bedriva verksamhet som innebär "beaktansvärt intrång" även om marken är allmänt område. Motsatsvis får slutas, att innehavare, åtminstone då mark är allmänt område, har att finna sig i intrång som inte är beaktansvärt.[7] HD:s tillämpning av rättssatsen visar, att i vart fall verksamhet som medför inte oväsentlig allmän förmögenhetsskada för innehavaren innefattar beaktansvärt intrång.

Principerna i rättssatsen får antagas vara tillämpliga också på opinionsbildande verksamhet; det refererade fallet gällde såsom framgått spridning av tryckt skrift.

Normalt torde emellertid opinionsbildande verksamhet på allmänt område inte innefatta beaktansvärt intrång. T. ex. ett appellmöte eller en

[7] Möjligen kan olikhet i rättsläget föreligga beroende på om mark fått karaktär av allmänt område genom beslut enligt byggnadslagstiftningen eller genom frivillig upplåtelse, jfr JO 1970 s. 43, 46.

skriftförsäljning medför i allmänhet endast ett kortvarigt och föga ingripande ianspråktagande av marken. Bedömningen kan dock utfalla på annat sätt t. ex. om skriftförsäljning utanför ett varuhus bedrivs pockande eller eljest i former som kan leda till att kunder undviker platsen. Att sätta upp ställningar för affischer utan markägarens tillstånd måste också ligga bortom gränsen för det tillåtna.

Innehållet i det framförda budskapet torde mera sällan kunna föranleda att en i och för sig tillåten aktivitet blir att bedöma som beaktansvärt intrång. Därest det pläderas för en politisk förändring som, om den genomfördes, skulle innefatta nackdelar för markägaren, så måste skadan anses vara alltför oviss och avlägsen för att kunna beaktas. Däremot torde en markägare inte behöva finna sig i att det från hans mark riktas direkt uppmaning till allmänheten att inte köpa varor som han saluför, inte ens om uppmaningen har en politisk motivering. Motsvarande kan tänkas gälla uppmaning till markägares anställda att bryta mot arbetsavtalen.

Principerna i NJA 1971 s. 571 lärer vara tillämpliga även på *annan mark* än allmänt område, vilken tillhör enskild och *på vilken allmänheten får uppehålla sig,* t. ex. skogsmark. Också på *enskilt vatten* har allmänheten normalt rätt till passage[8], och liknande principer torde där gälla. Ute i skog och mark förekommer knappast opinionsbildande verksamhet, däremot ibland på vatten. Ett tänkbart exempel skulle vara att högtalarpropaganda riktas från en båt in mot en på stranden belägen öppen anläggning där människor vistas, t. ex. ett varv eller liknande arbetsplats.[9] Det är möjligt att sådant intrång på enskilt vatten kan vara att anse som beaktansvärt, om propagandan sprids på sådant sätt att pågående arbete störs.[10]

Av det föregående har framgått att privaträttsliga sanktioner kan vara tillämpliga då opinionsbildande verksamhet innebär beaktansvärt intrång på enskilds områden av angivna slag. I anslutning härtill måste påpekas, att fastighetsinnehavare har bara begränsade möjligheter att begagna sig av sanktionerna på ett sätt som är till praktisk nytta för honom.[11] De intrång, som här är av intresse, sker inte sällan utan förvarning och är vanligtvis helt kortvariga, medan rättsmaskineriet, å andra sidan, arbetar tämligen trögt.

Vitesförbud torde kunna utverkas endast under förutsättning, att otillåtet intrång redan skett och anledning finns att vänta en upprepning. Förbud kan vidare i här avsedda fall bara riktas mot viss person. Det torde sålunda saknas möjlighet att utverka vitesåläggande som riktar sig mot allmänheten eller mot en obestämd krets av presumtiva arrangörer av störande aktiviteter.

Skadeståndspåföljd åläggs i efterhand. Dess preventiva verkningar är osäkra, bl. a. därför att det ofta torde vara svårt för markinnehavaren att

[8] Jfr vattenlagen 1 kap. 1 § och se Tiberg, Båtjuridik (1973) s. 23 ff.

[9] Se Fackföreningsrörelsen 1973 nr 22 A s. 10 f.

[10] Straffbudet om ofredande i BrB 4 kap. 7 § kan inte vara tillämpligt, eftersom högtalarpropaganda inte utsänds i uppsåt att ofreda.

[11] Jfr till det följande Bengtsson, B., Allemansrätt och markägarskydd (1966) s. 19 ff och 78 ff med hänv.

visa i vad mån skada faktiskt uppstått.

På här avsedda områden, för vilka ju är gemensamt att allmänheten normalt får uppehålla sig där, torde fastighetsinnehavaren inte i något fall ha befogenhet att på egen hand använda våld för att avlägsna den som gör olagligt intrång.[12] T. ex. ställningar för affischer som satts upp utan vederbörligt tillstånd kan förmodligen tas bort av markinnehavaren, särskilt om det sker på färsk gärning, men frågan är veterligen inte behandlad i rättspraxis och svaret kan vara något ovisst.

I vissa fall av besittningsrubbningar äger fastighetsinnehavare, såsom nämnts, utverka att det tidigare förhållandet återställs genom ingripande av överexekutor enligt 191 § utsökningslagen. Sådant förfarande tar dock sin tid, och vid störningar av här avsett slag torde innehavaren sällan kunna dra nytta av den regleringen.

3.2 Arbetsplatser inom den privata sektorn

3.2.1 *Introduktion*

Utövandet av politisk verksamhet på privata arbetsplatser är inte reglerat i skriven lag. Såsom redovisats ovan (1.1 och 2.2) finns uttalanden om den principiella frågan i två utlåtanden av andra lagutskottet (1960:71 och 1969:70), och de innebär, att det inom enskilda företags områden och anläggningar i första hand är ägaren eller innehavaren som har beslutanderätten. Uttalandena har inte mött gensaga och uttrycker otvivelaktigt en huvudprincip i gällande rätt.

I de följande avsnitten skall rättsläget närmare belysas genom hänvisningar till rättskällor och genom diskussion av olika frågor om den angivna principens räckvidd. Därvid finns anledning att hålla isär regler för arbetsgivarföretagets relationer till, å ena sidan, de hos företaget anställda arbetstagarna och, å andra sidan, övriga rättssubjekt (politiska partier och andra) vilka här kallas utomstående. Reglerna för den senare relationen behandlas först (3.2.3). I förevarande och närmast följande avsnitt skall dessförinnan presenteras material och frågor av mer generell natur.

Att grundlagsfästandet av de politiska fri- och rättigheterna avsett endast förhållandet mellan medborgarna och det allmänna har sagts ovan (3.1.1 och 6). Medborgare och politiska partier eller andra organisationer kan alltså inte stödja sig på nya regeringsformens hithörande regler då de vill framställa krav mot enskilda företag.

Såsom närmare kommer att framgå av det följande har arbetsgivarföretag normalt en vidsträckt beslutanderätt i frågor om politisk verksamhet på företagets områden. Utom ramen för denna rapport faller reglerna om *formerna för fattande av beslut* inom det enskilda företaget. Reglerna är olika för företag av skilda slag, och helt allmänt får här hänvisas till

[12] BrB 24 kap. 1 § motsatsvis. Se vidare BrB:s promulgationslag 14 § och punkt 3 av övergångsbestämmelser till lag 1942:378 samt Bengtsson a.st.

associationsrätten.[1] I sammanhanget bör emellertid omtalas den pågående försöksverksamhet på företagsdemokratins område som innebär att arbetstagarna i större företag genom *styrelserepresentation* givits möjlighet till direkt inflytande på företagens beslut. Lagen (1972:829) om styrelserepresentation för de anställda i aktiebolag och ekonomiska föreningar, som har provisorisk karaktär med giltighet till den 1 juli 1976, ger arbetstagarna rätt att utse två ledamöter i styrelsen för aktiebolag och ekonomiska föreningar med minst 100 anställda.[2]

Dylik representation i styrelsen innebär en minoritetsrepresentation för de anställda. Beslut om inrättande av arbetstagarrepresentation ankommer enligt vissa regler på lokala fackföreningar, som är bundna av kollektivavtal i förhållande till företaget. Det är också sådana lokala fackföreningar som utser arbetstagarledamöter. I princip har arbetstagarledamöter samma ställning i styrelsen som övriga ledamöter. Om nu fråga uppkommer huruvida politisk verksamhet skall tillåtas inom t. ex. ett aktiebolags anläggningar, kan frågan tas upp i styrelsen, och lika väl som i andra angelägenheter lärer styrelsen kunna ge bindande anvisningar åt verkställande direktör och befattningshavare som handhar den löpande företagsledningen. Och därvid har arbetstagarledamöter möjlighet att påverka innehållet i styrelsens beslut i enlighet med lag och bolagsordning, låt vara att deras inflytande vanligtvis är begränsat till följd av minoritetsställningen. Vad nu sagts avser fall då företaget utövar ensidig beslutanderätt. Därest en fråga om politisk propaganda skall regleras i kollektivavtal, har arbetstagarledamöter däremot inte rätt att deltaga i styrelsens behandling av ärendet (12 §).

Frågor om skyldighet för arbetsgivare att samråda med företrädare för anställda före beslut behandlas nedan 3.2.5.2.

Tid efter annan har *SAF*, såsom framgått av kap. 2, utsänt cirkulärskrivelser till delägarföretagen med *rekommendationer* angående politisk propaganda på arbetsplatserna. Dessa skrivelser har alla byggt på den inte direkt uttalade förutsättningen, att det är det enskilda företaget som har beslutanderätten i hithörande frågor i förhållande till såväl arbetstagarna som utomstående. Det senaste meddelandet utsändes inför 1973 års val och hade följande lydelse.

Politisk propaganda på arbetsplatserna

Inför varje val aktualiseras frågan om hur företagen skall ställa sig till framställningar om att på olika sätt få utnyttja arbetsplatserna för politisk propaganda. I viss utsträckning måste varje uppkommande problem bedömas efter sina speciella förutsättningar. Några principiella riktlinjer kan dock ges som underlag för företagens bedömningar.

Företagens uppgift är att utnyttja de tillgängliga resurserna på ett effektivt sätt. Politisk verksamhet inom företagens väggar kan leda till motsättningar på arbetsplatsen, inte minst mellan olika grupper av anställda. Den kan också direkt inkräkta på arbetstiden. En restriktiv inställning till all politisk verksamhet på företagen är därför naturlig.

[1] Beträffande aktiebolag, se Remiss till lagrådet den 23 augusti 1974 av förslag till ny aktiebolagslag 9.1, jfr 13.7 och specialmotiveringen till kap. 8 i lagförslaget.

[2] Likartade regler finns i lag (1973:1093) om styrelserepresentation för de anställda i bankinstitut och försäkringsbolag.

Politisk propaganda bör inte förekomma på arbetsplatserna under arbetstid. Företagen bör således inte tillåta att politiskt material utdelas inom företaget eller anslås på anslagstavlor inom företaget. Däremot kan och bör företaget inte hindra att t. ex. flygblad utdelas i omedelbar anslutning till, men utanför företagets område.

Personliga besök av politiker vid företag har blivit ett allt vanligare inslag i valarbetet. Det är viktigt att personen ifråga uppfattas och behandlas som företagets gäst och under besöket åtföljs av någon i företagets ledning. Politiska tal i samband med besöket bör inte tillåtas under arbetstid. Under annan tid kan politiska anföranden tillåtas under förutsättning att det finns möjligheter för dem som inte vill åhöra dessa att avstå härifrån. Således bör exempelvis politiska anföranden inte förekomma i matsalar under den tid då de anställda intar måltid där.

Självfallet bör företagen tillämpa samma regler för all politisk aktivitet oavsett inriktning. Även partipolitisk verksamhet som utgår från fackliga organisationer bör bedömas på samma sätt som annan politisk aktivitet.

Stockholm i juli 1973
SVENSKA ARBETSGIVAREFÖRENINGEN
Curt-Steffan Giesecke

En jämförelse mellan de äldre delägarcirkulär, som refererats i kap. 2, och 1973 års meddelande visar klart en utveckling mot en mindre restriktiv inställning från SAF:s sida till att arbetsplatser nyttjas för politisk aktivitet. I t. ex. 1958 års cirkulär (ovan 2.2) rekommenderas sålunda delägarna reservationslöst att söka hindra all form av politisk propaganda på arbetsplatsen, medan 1973 års meddelande präglas av att SAF inledningsvis markerar en tämligen passiv attityd genom att vidgå att varje uppkommande problem i viss utsträckning måste bedömas efter sina speciella förutsättningar. I meddelandet sägs visserligen en restriktiv inställning till politisk verksamhet på företagen vara naturlig, men den därpå uttalade huvudprincipen, att politisk propaganda inte bör förekomma på arbetsplatserna, ges ett begränsat och delvis vagt tillämpningsområde genom att inskränkas till att gälla "under arbetstid". Beträffande politiska anföranden i samband med politikerbesök innebär 1973 års meddelande i och för sig ett accepterande, låt vara under förbehåll, att aktiviteten sker i företagets regi samt att arbetstid inte tas i anspråk och att åhörandet är frivilligt.

Det bör anmärkas att 1973 års meddelande – till skillnad från 1948 och 1958 års cirkulär – inte har intagits i SAF:s samling av delägarcirkulär. Såtillvida kan meddelandet sägas ha lägre status än de äldre cirkulären, och valet av publikationsform synes återspegla ett mer försiktigt förhållningssätt från SAF:s sida. I den rättsliga relationen mellan SAF och delägarföretagen är det helt klart, att företagen på ifrågavarande område har full handlingsfrihet.

Våren 1973 lät *Sveriges verkstadsförening* – som är det av SAF:s förbund vars medlemmar sysselsätter det största antalet arbetstagare – utfärda en rekommendation om införande av *nya allmänna ordningsregler* vid företag anslutna till föreningen.[3] I dessa ordningsregler, i ett

[3] Ett cirkulär angående de nya ordningsreglernas innehåll och införande utfärdades av verkstadsföreningen den 19 mars 1973. Ett kompletterande cirkulär utgavs den 16 maj samma år.

avsnitt om information, ingår följande bestämmelse: "Företagets områden får ej utnyttjas för politisk verksamhet". Bestämmelsen bör omtalas i detta sammanhang, eftersom ordningsreglerna enligt sin ingress skall gälla inte bara för alla anställda utan också för företaget. Bokstavligt tolkad skulle bestämmelsen därför beskära även företagets handlingsfrihet; upplåtelse av företagets områden för politisk verksamhet borde överhuvudtaget inte förekomma. Dylik tolkning är dock inte ofrånkomlig, och det bör redan här nämnas att verkstadsföreningen i en kommentar till förbudet såvitt gäller de anställda låtit förstå att förbudet inte bör tolkas rigoröst (se nedan 3.2.4 och 3.2.5.3). Rekommendationen om de nya ordningsreglerna utfärdades några månader innan SAF, i juli 1973, utsände det nyss citerade meddelandet. Även om en flexibel tillämpning av ordningsreglernas förbud mot politisk verksamhet varit avsedd, synes samordningen inte ha varit fullständig mellan de olika anvisningar som verkstadsföretagen under 1973 erhållit från sitt förbund och från sin topporganisation.

Om de nya allmänna ordningsreglerna för verkstäderna bör här tilläggas, att det inte torde åvila företagen någon rättslig skyldighet i förhållande till verkstadsföreningen att införa reglerna. Enligt svaren på en fråga i den enkät, som utredningen lät genomföra hösten 1973, skulle endast ungefär hälften av verkstadsföreningens medlemmar ha infört ordningsreglerna eller på annat sätt utfärdat förbud mot politisk propaganda på arbetsplatserna (se nedan 5.12.5). För verkstädernas *arbetare* har tidigare allmänt tillämpats en ålderstigen uppsättning ordningsregler, de s. k. *gemensamma verkstadsreglerna* (antagna år 1905, reviderade 1914 och 1920), innehållande bl. a. förbud mot agitation och mot uppsättande av anslag utan tillstånd. Vid en intervjuundersökning[4] genomförd kring årsskiftet 1973/1974 framkom, att man på arbetsgivarsidan vid ett flertal stora verkstadsföretag då fortfarande hänvisade till dessa äldre ordningsregler.

Anställda i *aktiebolag,* som helt eller delvis ägs av *staten,* är i arbetsrättsligt hänseende likställda med arbetstagare i enskild tjänst. Arbetsgivarorganisation för statsägda företag är den år 1970 bildade Statsföretagens förhandlingsorganisation (SFO). Denna organisation har enligt uppgift inte utfärdat någon rekommendation angående politisk verksamhet på arbetsplatser. Vid ett av de största statsägda företagen, AB Statens Skogsindustrier (ASSI), har emellertid förekommit viss normering av problemet, och denna må här kortfattat redovisas.

Före valet år 1973 lät ASSI:s ledning utsända ett cirkulär till platscheferna med vissa riktlinjer för politisk propaganda på bolagets arbetsplatser. Enligt cirkuläret fick dylika ärenden avgöras lokalt. Partierna borde emellertid likabehandlas, och verksamheten finge inte inkräkta på arbetstid. Närmare beslut ankom på platschefen, men det förutsattes att samråd med de anställda skulle ske.

Under valrörelsen inträffade på en av bolagets arbetsplatser (Lövholmens bruk i Piteå) en i tidningarna uppmärksammad incident, bestående i

[4] Utförd av Torsten Sandström, juridiska institutionen vid Lunds universitet.

att vpk-ledaren Hermansson vid besök där den 22 augusti 1973 inte tilläts tala till eller med arbetarna under deras matrast; enligt uppgift hade den lokala företagsledningen inte underrättats om besökets tilltänkta uppläggning i denna del. En ledamot av styrelsen för ASSI:s moderbolag, Statsföretag AB, tog upp ärendet i denna styrelse, där redovisning lämnades för de av ASSI utfärdade riktlinjerna om politisk propaganda på arbetsplatser. Vad som sålunda förevarit föranledde ingen åtgärd från moderbolagets sida.

Senare har den principiella frågan ånyo tagits upp inom ASSI där den hänskjutits till ett centralt organ av företagsdemokratisk karaktär, ASSI-rådet, som består av representanter för företagsledningen och för de anställda vid bolagets olika arbetsplatser. Efter det att rådet uppdragit åt sina arbetstagarrepresentanter att utarbeta förslag till regler för politisk, religiös och ev. annan propaganda på arbetsplatser, behandlades ärendet vid sammanträde med rådet den 17 juni 1974. Därvid rapporterades, att arbetstagarrepresentanterna enats om "att de anställda själva genom sina organisationer skall få avgöra om de vill ha propaganda på arbetsplatsen eller ej", varefter verkställande direktören förklarade att han ingenting hade att erinra mot förslaget i denna del. Det sålunda fattade beslutet synes innebära att bolagsledningen *delegerat* till de lokala fackföreningarna att besluta huruvida propaganda skall tillåtas eller ej vid den enskilda arbetsplatsen generellt eller i särskilda fall. Av protokoll i ärendet framgår, att besök i propagandistiskt syfte inte får medföra produktionsbortfall eller inkräkta på arbetstid samt att beslut om besök skall anmälas till förvaltningsledningen. Formerna för de lokala fackföreningarnas gemensamma beslutsfattande finns inte angivna i rådets protokoll.[5] Bolagsledningens delegationsbeslut får antagas bygga på förutsättningen att politiska partier skall likabehandlas, men inte heller denna fråga berörs i protokollet.

Inom den privaträttsliga sektorn finns en tredje större arbetsgivarsammanslutning, Kooperationens förhandlingsorganisation. Denna har enligt uppgift inte utfärdat någon rekommendation angående politisk verksamhet på arbetsplatser.

3.2.2 *Måste politiska åskådningar likabehandlas?*

I SAF:s meddelande år 1973 (ovan 3.2.1) sägs, att företagen självfallet bör tillämpa samma regler för all politisk aktivitet oavsett inriktning. Vad beträffar olika arrangörer av partipolitisk verksamhet berörs endast fackliga organisationer, och det framgår att dessa inte bör ges någon särställning. Hur långt principerna om likabehandling bör drivas ger meddelandet inte närmare besked om. Tanken är naturligtvis, att om något parti tillåts sprida sitt budskap, bör också andra partier på begäran ges samma möjligheter, men det är oklart om detta skall gälla enbart på ett eller annat sätt etablerade partier och det framgår inte heller om

[5] Regler om fackföreningars gemensamma beslutsfattande finns i bl. a. lag (1972:829) om styrelserepresentation för de anställda i aktiebolag och ekonomiska föreningar 7–9 §§.

framställningar från helt utomstående personer och sammanslutningar bör behandlas på samma sätt som framställningar från anställda och deras organisationer. Någon sorts likabehandlingsprincip torde, såsom nämnts, vara förutsatt också i den vid ASSI antagna normeringen (ovan 3.2.1).

Vad beträffar *rättsläget* i hithörande frågor, så torde aktiebolag och andra privata företag överhuvudtaget inte, utan särskilda åtaganden, vara skyldiga att likabehandla skilda rättssubjekts framställningar om att få utnyttja lokaler och anläggningar för politisk verksamhet. Det anses vara en allmän regel inom privaträtten att företag fritt äger avgöra, om och på vilka villkor avtal skall träffas med den som vill utverka prestation av företaget, och denna regel är genombruten endast på begränsade områden.

I BrB 16 kap. 9 § finns en bestämmelse om olaga diskriminering, som straffbelägger att näringsidkare diskriminerar någon på grund av hans ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse genom att inte gå honom tillhanda på de villkor näringsidkaren i sin verksamhet tillämpar i förhållande till andra. Denna bestämmelse, som torde ha civilrättslig återverkan, är här inte tillämplig redan därför att den inte avser särbehandling av politiska skäl. Vägran att sluta avtal kan i speciella fall vara illegitim enligt lagen (1953:603) om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet, men den lagen tar sikte på allmänna ekonomiska skadeverkningar av diskriminerande beteenden och saknar betydelse i detta sammanhang. En kontraheringsplikt mot envar på samma villkor kan i övrigt föreligga då enskilt företag, som tillhandahåller allmänheten nyttigheter eller tjänster, intar en monopolställning, men inte heller detta fall är här av intresse. Den allmänna regeln om företags rätt att fritt träffa avtal om prestation torde därför vara tillämplig. Då upplåtelse, såsom här, inte sker mot vederlag, kan för övrigt skälen måhända anses starkare än eljest att låta upplåtaren agera skönsmässigt.

Vad ovan sagts om rättsläget har närmast avsett fall då framställningar görs av utomstående. Är det ett företags egna arbetstagare som vill utöva politisk verksamhet, kan det tyckas mer tveksamt om företaget skall tillåtas särbehandla den som företräder viss åskådning genom att vägra honom förmån som medges andra. Det torde emellertid saknas rättsliga belägg för att arbetstagare, utan stöd av avtal, skall kunna kräva likabehandling i alla angelägenheter. I vissa äldre AD-avgöranden har arbetsgivare inte befunnits skyldig till avtalsstridigt förfarande då han underlåtit att tillse att arbetstagare i samma ställning givits likvärdiga arbetsförhållanden och inkomstmöjligheter (AD 1934 nr 66 och 1937 nr 66). Även om auktoriteten hos dessa avgöranden numera får anses diskutabel,[1] saknas stöd för att arbetsgivare skulle vara skyldig att likabehandla arbetstagare då, såsom här, fråga är om beviljandet av icke avtalsfästa förmåner. I sammanhanget bör anmärkas att domstolarnas möjligheter att ingripa mot diskriminerande förfaranden åtminstone i vissa hänseenden snarast

[1] Jfr Schmidt, Arbetsrätt II (1975) s. 112 f.

tycks vara mindre i arbetsförhållanden än i andra rättsförhållanden.[2]

Vid den av utredningen genomförda enkätundersökningen framkom inga uppgifter som tyder på att arbetsgivare genom aktivt agerande sökt diskriminera visst eller vissa partier (nedan 5.11). Å andra sidan visar undersökningen att den politiska propaganda som faktiskt bedrivits på arbetsplatserna fördelat sig mycket ojämnt på de olika partierna (nedan 5.8), och redan detta förhållande får anses jäva eventuella hypoteser om att det skulle föreligga någon rättsligt relevant sedvänja av innehåll, att arbetsgivare har att likabehandla alla politiska åskådningar. Ojämnheten i fördelningen mellan parterna synes ha att göra med bl. a. att många arbetsgivare ger åt företrädare för lokala fackföreningar, men inte åt arbetstagare i allmänhet, en viss frihet att utöva politisk verksamhet, t. ex. att anslå material med politisk anknytning på av förening disponerad anslagstavla (se nedan 5.6.3), och att denna frihet i praktiken utnyttjas mer eller mindre regelmässigt till förmån för ett enda parti, det socialdemokratiska.

Vad beträffar normering som tillkommit genom företagsdemokratiskt förfarande må här nämnas, att det i praktiken förekommer normering som formellt är neutral till politiska åskådningar men som i realiteten kan innebära diskriminering av alla partier utom ett, se ett belägg från ett stort järnverk nedan 3.2.5.2.

Att det vid utmätande av sanktioner för arbetstagares brott mot förhållningsregler, som rör politisk verksamhet, kan vara att beakta, att reglerna framstått som orättvisa, berörs nedan 3.2.5.4.

3.2.3 *Utomstående personer (även fackliga funktionärer)*

Tillträde till ett företags arbetsplatser kan i allmänhet vägras den som inte är anställd hos företaget, och utomstående personer är redan därför normalt avskurna från möjlighet att utan företagets tillstånd sprida propaganda där.

Att utomstående normalt saknar tillträdesrätt är förutsatt i skriven lag. I BrB 4 kap. 6 § andra stycket straffbelägges såsom *olaga intrång* att någon intränger eller kvarstannar obehörigen i kontor, fabrik, annan byggnad eller fartyg, på upplagsplats eller på annat dylikt ställe.

Meningen är att uttrycket "annat dylikt ställe" skall inbegripa exempelvis inhägnad byggnadsplats. Av bestämmelsen framgår att det endast är sådant inträngande eller kvarstannande som sker obehörigen som är straffbelagt, och i den mån förfarandet överensstämmer med "lag, rätt, sedvana eller vederbörandes medgivande" är, enligt förarbetena, straffstadgandet inte tillämpligt. Det har ansetts påkallat att i olika författ-

[2] Regeln i BrB 16 kap. 9 § gäller överhuvudtaget inte förhållandena på arbetsmarknaden. Jfr uttalanden i AD 1971 nr 34 och NJA 1973 s. 423 om likalönsprincipen och om diskriminerande klausuler i kollektivavtal.

Jfr vidare SOU 1974:83 s. 147 f angående diskriminering såsom skäl för jämkning av avtal. – En princip om likabehandling av arbetstagare uttalas i förarbetena till lagen (1974:981) om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning (prop. 1974:148 s. 59), se härtill dock lagens 6 § som kan innebära att arbetstagare, som anser sig diskriminerad, måste vänta två år innan han får väcka talan.

ningar uttryckligen tillägga vissa offentliga befattningshavare rätt att påfordra tillträde till fabrik eller arbetsställe, se t. ex. arbetarskyddslagen (1949:1, 1973:834) 50 § och miljöskyddslagen (1969:387, 1973:927) 42 §.

Att medge tillträde ankommer på arbetsgivareföretaget såsom ägare eller innehavare av lokal eller område. I många kollektivavtal för arbetare har sedan gammalt funnits ordningsregler av innehåll, att obehöriga ej får införas på företagets område.

När det gäller eventuell tillträdesrätt för fackliga organisationers ombud skall i detta avsnitt uppmärksammas sådana företrädare, som inte är anställda hos vederbörande arbetsgivarföretag. Sådana företrädare, t. ex. ombudsmän som är anställda hos arbetstagarorganisation, kallas här *fackliga funktionärer.*

Någon tillträdesrätt enligt skriven lag föreligger inte för fackliga funktionärer. Förtroendemannalagen (1974:358) är tillämplig endast på fackliga representanter som är anställda på den berörda arbetsplatsen. Enligt lag (1936:506) om förenings- och förhandlingsrätt föreligger visserligen skyldighet för arbetsgivare att träda i förhandling med fackliga funktionärer i frågor som omfattas av lagen, men förhandlingsskyldigheten behöver inte fullgöras på arbetsplatsen. Arbetsgivarens vägran att låta fackföreningsfunktionärer besöka arbetsplatsen kan emellertid uppfattas som uttryck för fackföreningsfientlig inställning och kan – i förbindelse med andra omständigheter – få betydelse i mål om föreningsrättskränkning, se AD 1973 nr 45.

Fackliga funktionärers rätt att besöka arbetsplatserna är kollektivavtalsreglerad endast inom några få branscher. I avtal träffade av Svenska målareförbundet är sådan besöksrätt begränsad till att gälla "kontroll av avtalets efterlevnad" (t. ex. kollektivavtal för måleriyrket § 10 mom. c punkt 11). På liknande sätt föreskrivs i avtal, slutna av Hotell- och restauranganställdas förbund, att ombud för förbundet äger besöka arbetsplatsen för uppräknade ändamål: för att uppbära kontingent, för att taga del av arbetstidsschema etc. (se t. ex. kollektivavtal mellan förbundet och Sveriges arbetsgivareförening för hotell och restauranger m. fl. 54 §). Däremot stipuleras i Svenska byggnadsarbetareförbundets avtal, att ombud som avtalsslutande organisation därtill befullmäktigat äger rätt att besöka arbetsplatsen, utan att begränsning till vissa ändamål angivits i avtalstexten.[1] För vilka syften besöksrätten får utnyttjas kan bero av olika tolkningsdata, och här skall endast noteras att ordalagen i och för sig inte står i vägen för att byggnadsarbetareförbundets funktionärer vid besök på arbetsplatser skulle få ägna sig åt att främja också sådana i förbundsstadgarna angivna syften som inte är renodlat fackliga. Såsom närmare kommer att framgå av kap. 5 nedan visar den av utredningen genomförda enkätundersökningen, att partipolitisk verksamhet förekommit i särskilt stor utsträckning på byggarbetsplatser och att fackföreningar därvid varit aktiva i hög grad.

[1] T. ex. husbyggnadsavtalet § 13 mom. a punkt 7 och anläggningsavtalet § 10 mom. a. Se även det med anläggningsavtalet samordnade vägavtalet, där Statsanställdas förbund står som avtalspart.

Tillträdesrätt kan otvivelaktigt tillkomma fackliga funktionärer även utan stöd av uttrycklig överenskommelse, nämligen enligt sedvänja eller bruk.[2] I förarbetena till BrB:s stadgande om olaga intrång nämnes såsom exemplifiering att stadgandet ej är tillämpligt beträffande "en inkasserare, som brukar upptaga fackföreningsavgifter vid besök på medlemmarnas arbetsplats".

Därest facklig funktionär eller annan utomstående person medgivits att besöka arbetsplats för visst ändamål men utnyttjar besöksrätten för syfte som inte omfattas av medgivandet, t. ex. för politisk propagandaverksamhet, så uppkommer fråga om besökaren därigenom bryter mot straffbudet om olaga intrång, vilket enligt sin ordalydelse är tillämpligt på den som kvarstannar obehörigen. Generellt svar på frågan kan inte ges för de skiftande fall som kan uppstå, men rättssäkerhetshänsyn talar emot att straffstadgandet tillämpas; oklarhet kan ofta råda om vad som omfattats av ett medgivande. Skyldighet för polisen att på begäran ingripa i förevarande situationer torde knappast föreligga annat än om allmän ordning och säkerhet störs. Eftersom besökare i här avsedda fall inkommit på lovligt sätt, har fastighetsinnehavaren inte rätt att använda våld för att avlägsna den som missbrukar besöksrätten (BrB 24 kap. 1 § motsatsvis). Civilrättsliga sanktioner är däremot tillämpliga, jfr framställningen ovan 3.1.6.

En rätt för arbetsgivarföretags egna arbetstagare att i mån av utrymme utnyttja företagets anläggningar, t. ex. anslagstavlor eller sammanträdesrum, för politisk verksamhet torde kunna betraktas som en förmån knuten till anställningsförhållanden och borde därför kunna regleras genom kollektivavtal.[3] Mer tveksamt är, om utomstående rättssubjekt kan tilläggas sådan rätt genom dylikt avtal. Den praktiska betydelsen av att *kollektivavtalsreglering* av frågan kunde ske vore bl. a., att arbetsmarknadsorganisationer kunde överenskomma att politisk aktivitet finge utövas också i strid med enskilda arbetsgivares önskan.

Vad först gäller avtal om att *fackförening* skulle tilläggas här avsedd rätt (att utövas av facklig funktionär eller annan företrädare), så framgår av kollektivavtalslagen (KAL) 1 § och av den paragrafens förarbeten, att vad som kan ingå i kollektivavtal är inte bara föreskrifter som ger innehåll åt tjänsteavtal utan också föreskrifter som uteslutande eller i första hand berör förhållandet mellan arbetsgivare eller arbetsgivarorganisation, å ena, och arbetstagarorganisation, å andra sidan (prop. 1928:39 s. 60 ff). Beträffande föreskrifter av det senare slaget synes uttalandena i förarbetena – såsom framgår av valet av exempel – närmast ta sikte på klausuler som rör organisationernas verksamhet som intresseföreningar *på arbetsmarknaden.* I den juridiska litteraturen har också sagts av en författare (Bergström, Kollektivavtalslagen, 2 uppl. 1948, s. 27) att klausulerna bör "hänföra sig till det normala verksamhetsområdet för intresseföreningar

[2] Jfr den av Sveriges verkstadsförening utgivna Kommentar till verkstadsavtalet (1974) s. 139.

[3] Jfr huru i ALU 1960:71 uttalas att de anställdas önskemål i frågor om politisk verksamhet på arbetsplatserna "kan beaktas genom förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter".

av arbetsgivare och arbetstagare, dvs. ligga i linje med arbetsvillkoren eller ha ett naturligt samband med dylika villkor". Som exempel på frågor som ej kan anses ha naturligt samband med arbetsvillkor och som därför inte skulle kunna regleras i kollektivavtal nämner samme författare "frågor rörande politiskt arbete eller folkupplysning". Något avgörande i rättspraxis som avser fackförenings politiska verksamhet finns dock inte. Angående lagmotiven bör här ytterligare sägas, att även om uttalandena där närmast tagit sikte på klausuler som rört organisationernas verksamhet som intresseföreningar på arbetsmarknaden, så förmedlar motiven det allmänna intrycket att lagstiftaren inte varit angelägen om att snävt begränsa vad som skulle kunna regleras i kollektivavtal. Det är betecknande att det i förarbetena inte nämnes något enda exempel på klausuler som *inte* kan ingå i kollektivavtal. Inte heller AD:s praxis ger intryck av att KAL:s regel om kollektivavtals innehåll bör tolkas restriktivt.[4] De ändamål, som KAL får anses främja, ger inte någon säker riktpunkt för lagtolkningen i denna del. Samhällets intressen av att arbetsfreden tryggas talar för att kollektivavtal borde få täcka så stort område som möjligt. Å andra sidan får anses föreligga ett allmänt intresse av att organisationsmedlemmars avtals- och handlingsfrihet inte onödigtvis inskränks, och beaktandet av detta intresse borde medföra att klausuler, som avser förhållandet mellan arbetstagarorganisation och arbetsgivare, gavs kollektivavtals rättsverkan endast om deras indirekta syfte kunde antagas vara att åstadkomma rimliga tjänsteavtalsförhållanden i vidsträckt bemärkelse. Här finns spelrum för olika värderingar, och vad beträffar det föreliggande problemet synes man inte böra utesluta möjligheten av att kollektivavtals karaktär tillerkänns klausuler, vilka ger facklig organisation rätt att på arbetsplatser utöva sådan politisk verksamhet som stadgeenligt ankommer på organisationen.[5] Kan positiv reglering ske, bör också förbud mot verksamheten kunna stipuleras i kollektivavtal med verkan för parter på båda sidor.

Avtal om att andra utomstående rättssubjekt, t. ex. *politiska partier,* skall ha en självständig rätt att utöva verksamhet på arbetsplatser torde inte kunna träffas i form av kollektivavtal. Visserligen finns inte hinder mot att kollektivavtalsklausuler konstrueras såsom berättigande tredjemansavtal, men möjligheten att genom kollektivavtal skapa en självständig rätt för utomstående tredje man torde, med hänsyn till KAL:s syften, knappast föreligga annat än då den berättigade står i nära relation till tjänsteavtalspart, t. ex. är hans efterlevande, eller då han är part i avtalsförhållande som har intimt samband med tjänsteavtalsförhållande.[6]

[4] Se t. ex. AD 1933 nr 69 och 1935 nr 80 angående olika frågor om fackföreningars engagemang i kooperativa företag vilka konkurrerat med kollektivavtalsbundna arbetsgivarföretag. Se vidare Schmidt, Arbetsrätt I (1972) s. 146.

[5] Jfr dock prop. 1974:88 s. 153 ff, där departementschefen tycks förutsätta att frågor om fackförenings politiska verksamhet inte kan omfattas av FFL och KAL.

[6] Se AD 1971 nr 25 ang. förmåner åt efterlevande. Jfr AD 1963 nr 28 ang. trepartsavtal avseende mätningsuppdrag. Jfr också AD 1960 nr 38. Om tredjemansavtal, se Adlercreutz, A., Avtalsrätt I (1967) s. 57 ff med hänv.

3.2.4 *Facklig förtroendeman*

Genom förtroendemannalagen (1974:358) har vissa kategorier av företrädare för lokala fackföreningar givits rätt att erhålla en rad förmåner vid bedrivandet av facklig verksamhet på arbetsplatsen. Lagen är tillämplig bara på facklig förtroendeman som är anställd hos vederbörande arbetsgivarföretag och som är utsedd av vad man kan kalla etablerad lokal arbetstagarorganisation, dvs. fackförening som på arbetsplatsen är eller brukar vara bunden av kollektivavtal för de arbetstagare som berörs av förtroendemannens verksamhet (1 §). Till den krets av förtroendemän som omfattas av lagen kan höra t. ex. klubbordförande och arbetsplatsombud.

Rättigheterna enligt lagen gäller i förhållande till vederbörande arbetsgivare. Förtroendeman får enligt 3 § inte av arbetsgivaren hindras att fullgöra sitt uppdrag vilket kan innebära, att förtroendemannen bör ges fritt tillträde till arbetsplatsens olika avdelningar och att han bör ha rätt att överbringa information till de anställda. Vidare skall förtroendemannen ges tillfälle att disponera lokal eller annat utrymme på arbetsplatsen som han behöver för uppdraget. Han har också rätt till den ledighet som fordras för uppdraget (6 §), och är det fråga om ledighet som avser den fackliga verksamheten på arbetsplatsen, har han dessutom rätt till bibehållna anställningsförmåner (7 §).

Förmånerna gäller emellertid enligt lagen endast vid utövandet av *facklig verksamhet,* varmed avses förhandlingsarbete och dess förberedande samt annan verksamhet, som berör de anställda i deras förhållande till den egna arbetsgivaren eller eljest i deras ställning av arbetstagare. I förarbetena sägs sålunda att utanför begreppet faller sådant som inte har med ställningen av arbetstagare att göra, och som exempel på aktiviteter som inte är hänförliga under lagen nämner departementschefen uttryckligen *politisk verksamhet* (prop. 1974:88 s. 155 och 211). Att dylik verksamhet stadgeenligt ankommer på den fackliga organisationen medför inte, att den blir att anse som facklig verksamhet i lagens mening. (Yrkande om lagändring, se motion 1975:1710.)

Facklig förtroendeman kan alltså inte på förtroendemannalagen grunda någon särskild rätt att bedriva politisk verksamhet på arbetsplatsen utan intar i detta hänseende samma ställning som arbetstagare i allmänhet. Också anordnandet av insamlingar bland de anställda eller arrangerandet av opinionsyttringar torde falla utanför lagen, även om fackföreningen ställt sig bakom aktiviteterna. Frågor om *fackliga val* berörs inte i förarbetena, men där sägs att interna föreningsangelägenheter inte kan sägas utgöra facklig verksamhet (prop. 1974:88 s. 212), och meningen är förmodligen att aktiviteter i samband med dylika val inte skall omfattas av lagen. Förtroendeman torde sålunda inte ha rätt att utnyttja förmånerna enligt lagen för att t. ex. sprida propaganda för viss kandidatlista inför sådant val.

Om tvist uppkommer huruvida viss verksamhet är facklig eller ej, har den lokala arbetstagarorganisationen – däremot ej den enskilde förtroendemannen – tolkningsföreträde enligt 9 § intill dess tvisten avgjorts av

arbetsdomstolen eller genom uppgörelse vid förhandlingar. Tolkningsföreträdet utövas under skadeståndsansvar, som dock är begränsat (10 § andra och tredje stycket).

Utnyttjar en förtroendeman rättigheterna felaktigt, är han inte underkastad någon i lagen angiven påföljd (se dock 10 § andra stycket sista punkten motsatsvis). Den organisation som utsett honom är emellertid skyldig att vidtaga skäliga åtgärder för att hindra honom från att förfara felaktigt (se närmare Lunning, Facklig förtroendeman, 1974, s. 61 ff).

Enligt förarbetena är det möjligt att genom *kollektivavtal* göra regler, som motsvarar lagens bestämmelser, tillämpliga på åtminstone vissa aktiviteter som inte är att anse som facklig verksamhet i lagens mening, se prop. 1974:88 s. 215 beträffande studier av mera allmän karaktär. I linje med vad som sagts ovan 3.2.3 är det antagligt att motsvarande kan gälla beträffande förtroendemans bedrivande av politisk verksamhet. Den överenskommelse om klubbordförandes ställning i företaget, vilken år 1969 slöts mellan SAF och LO och vilken sedan antagits förbundsvis, avser enligt sin ordalydelse endast fackliga uppdrag.[1]

En rätt för fackföreningsrepresentant att utöva politisk verksamhet kan tilläggas honom, vare sig förtroendemannalagen är tillämplig eller ej, genom överenskommelse med enskild arbetsgivare. Sådan rätt kan även grundas på *bruket på arbetsplatsen.* Vad beträffar affischering visar utredningens enkätundersökning, att fackförening vid ungefär hälften av arbetsplatserna ansetts äga åtminstone någon frihet att låta sätta upp meddelanden med partipolitiskt innehåll på anslagstavlor (se nedan 5.6.3) samt att det under 1973 års valrörelse också varit relativt vanligt att företrädare för fackföreningar faktiskt satt upp sådana meddelanden (se nedan 5.6.2). Dessa upplysningar om förhållandena i praktiken ger starkt stöd för antagandet, att det på många arbetsplatser föreligger ett rättsligt relevant bruk av innehåll att facklig förtroendeman får bedriva viss partipolitisk verksamhet, låt vara oftast under iakttagande av tämligen långtgående restriktioner. Då sådant bruk utbildat sig, får disciplinär påföljd eller annan sanktion givetvis inte tillgripas mot förtroendeman på den grund att han utnyttjar de möjligheter bruket ger. En norm, som baseras enbart på bruket, torde emellertid normalt kunna upphävas och ersättas av annan reglering av arbetsgivaren ensidigt i enlighet med regeln om dennes kompetens att utfärda förhållningsföreskrifter i ordningsfrågor (se nedan 3.2.5).

Endast enstaka kollektivavtal innehåller uttryckliga regler om rätt att utnyttja *anslagstavlor* på arbetsplatsen för fackförenings räkning och om de ändamål för vilka sådan rätt får användas. I några avtal, där Hotell- och restauranganställdas förbund står som part, stipuleras att anslagstavla skall finnas uppsatt, avsedd för meddelanden angående tid och plats för personalens sammanträden eller därmed sammanhängande meddelanden. Mer vanligt är att kollektivavtal inte innehåller annat om anslag än en

[1] I den av verkstadsföreningen utgivna Kommentar till verkstadsavtalet (1974, s. 137) sägs, att arbete som klubbordförande bedriver såsom medlem i ett politiskt parti givetvis ej omfattas av klubbordförandeavtalet.

allmänt hållen ordningsföreskrift som utsäger exempelvis, att anslag inte får uppsättas inom fabriksområdet på annat ställe än därtill avsedd anslagstavla. I vad mån dylika klausuler reglerar facklig företrädares utnyttjande av anslagstavlor beror av tolkning av det enskilda kollektivavtalet. Av de allmänna ordningsregler, som Sveriges verkstadsförening utarbetat år 1973, framgår att information om facklig verksamhet får meddelas på särskilda anslagstavlor eller på annat lämpligt sätt.

Problemet om anslagstavlors nyttjande för partipolitiska ändamål har berörts av verkstadsföreningen i ett cirkulär av den 19 mars 1973, i vilket medlemsföretagen rekommenderats att införa nyssnämnda allmänna ordningsregler. Som en kommentar till det i ordningsreglerna intagna förbudet mot att företagets områden utnyttjas för politisk verksamhet sägs i cirkuläret bl. a. följande:

Särskilt inför allmänna val har man diskuterat om man borde tillåta affischer och löpsedlar med uttalat partipolitiskt budskap inom företagets områden. Enligt vår mening är det klart att "affischkrig" mellan politiska meningsmotståndare inte får förekomma. Vi vill dock inte motsätta oss att de lokala fackliga organisationerna på de anslagstavlor respektive organisation förfogar över sätter upp löpsedlar angående den tidskrift vederbörande huvudorganisation (Metall, SIF, SALF och CF) ger ut.

Ehuru det inte sägs klart ut i kommentaren, måste meningen med omtalandet av löpsedlarna vara, att dylika bör kunna få sättas upp även om de undantagsvis innehåller ett partipolitiskt budskap. För närvarande lär endast en av de uppräknade huvudorganisationerna – Metall – samverka med politiskt parti.

Frågor om fackliga representanters ställning inom företag har under senaste år blivit föremål för reglering i internationella överenskommelser och i flera länders lagstiftning. Här må några upplysningar lämnas om i samband därmed aktualiserade problem rörande representanters befogenhet att utnyttja givna förmåner för politisk verksamhet.

Internationella arbetsorganisationen har år 1971 antagit en konvention (nr 135) och en rekommendation (nr 143) om arbetstagarrepresentanters skydd inom företaget och åtgärder för att underlätta deras verksamhet (se härom prop. 1972:10 och 1974:88 s. 34 ff). Konventionen har ratificerats av Sverige. Rekommendationen föranledde inte omedelbart någon åtgärd från svensk sida; år 1974 har emellertid rekommendationens ämnesområde i stort sett, men ej helt, täckts genom regleringen i förtroendemannalagen.

Rekommendationen, som lämnar mer detaljerade anvisningar än konventionen, inrymmer bl. a. regler om att arbetstagarrepresentanter, som handlar på fackföreningens vägnar, bör ha rätt att inom företagets lokaler anslå fackliga meddelanden samt rätt att bland företagets arbetstagare dela ut nyhetsmeddelanden, broschyrer, publikationer och andra handlingar från fackföreningen (punkt 15 mom. 1 och 2). Angivna meddelanden och handlingar bör, enligt vad som uttryckligt stadgas i rekommendationen, avse "normal facklig verksamhet" (punkt 15 mom. 3). Av den i förarbetena ingående grundläggande rapporten synes framgå,

att det citerade uttrycket inte tänkts skola täcka partipolitisk aktivitet, se International Labour Conference, 1970, Report VIII (1) s. 52 ff. Under fortsättningen av tillkomstproceduren framfördes principiell kritik – särskilt från några av de östeuropeiska socialistiska staterna – mot att fackföreningars rätt att sprida information skulle underkastas begränsningar, men därvid uppmärksammades inte uttryckligt problemen rörande information i politiska frågor.

I den nyssnämnda grundläggande rapporten ges en del upplysningar om skilda slags regleringar i olika länder av fackliga förtroendemäns rätt att sprida information inom företag. Vanligt är att dylika regleringar föreskriver begränsningar till frågor av facklig karaktär. Ibland stadgas uttryckligt förbud mot spridning av politiskt material. Beträffande handläggning av tvister må nämnas, att en avtalsreglerande skiljedom för textilindustrin i Australien föreskrivit tillämpning av ett särskilt och, vad man förstår, snabbt fungerande skiljeförfarande då på grund av meddelandes innehåll tvist uppkommer mellan arbetsgivare och fackförening om den senares rätt att låta anslå visst meddelande.

Den *franska* lagen av den 27 december 1968 om utövning av fackliga rättigheter inom företagen reglerar i art. 5 etablerade fackföreningars rätt att, under vissa angivna villkor, anslå meddelanden på anslagstavlor och sprida skrifter bland de anställda. Enligt särskild bestämmelse bör dylika meddelanden och skrifter hänföra sig till fackliga uppgifter sådana dessa är definierade i Code du travail III:1 art. 1. Definitionen i det senare lagrummet innefattar att fackföreningar har till uteslutande uppgift att tillvarata "intérêts économiques, industriels, commerciaux et agricoles". Enligt ifrågavarande begränsning har domstolar på yrkande i en rad fall – varvid interimistiska beslut meddelats – förpliktat fackföreningsrepresentanter att ta ned anslagna meddelanden med politiskt innehåll, bl. a. affischer som rekommenderat visst ställningstagande vid folkomröstning eller presidentval samt löpsedlar för en fackföreningstidnings specialnummer om den samlade vänsterns program.[2]

En motsvarande bestämmelse i den *italienska* lagen av den 20 maj 1970 om fackliga rättigheter m. m. ger fackförening rätt att låta sätta upp meddelanden på arbetsplatsen, dock endast angående fackföreningsfrågor och arbetsförhållanden (art. 25). I rättspraxis har arbetsgivare ansetts berättigad att ta ned affischer som uttryckt protest mot kriget i Vietnam.[3]

3.2.5 *Arbetstagarförhållanden i allmänhet*

3.2.5.1 Förhållningsregler, kompetensregler och sanktionsregler

Vid skildringen av reglerna om arbetstagares möjligheter att utöva politisk verksamhet på arbetsplatsen är det lämpligt att dispositionsmässigt hålla isär tre slag av normer med olika funktioner i rättssystemet:

[2] Se t. ex. Recueil Dalloz 1973, Chronique s. 83 ff (med hänv. och kritik), Jurisprudence s. 394.

[3] Aaron & Wedderburn, Industrial conflict (London 1972), s. 340.

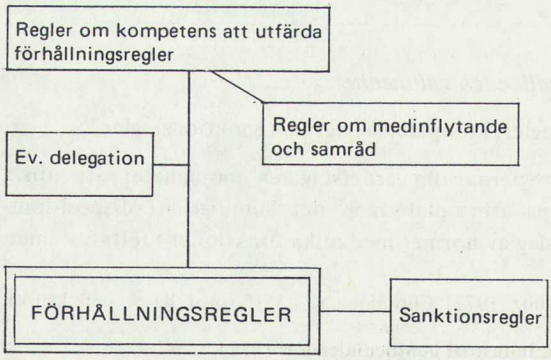
förhållningsregler, kompetensregler och sanktionsregler. Se till det följande fig. 3.1.

Med *förhållningsregler* avses preciserade normer om vad tjänsteavtalspart vid äventyr av åtminstone något sanktionsansvar har att iaktta i sitt handlande på arbetsplatsen, t. ex. en ordningsföreskrift av innehåll att arbetstagare inte får arrangera möte utan arbetsgivarens medgivande. Förhållningsreglerna på hithörande område riktar sig i praktiken i allmänhet enbart till arbetstagarparten. Deras innehåll skall behandlas närmare nedan 3.2.5.3.

Kompetensregler utgöres av normer som tilldelar eller frånkänner rättssubjekt behörighet att utfärda förhållningsregler. Av centralt intresse är här reglerna om arbetsgivarens kompetens att ensidigt utfärda föreskrifter i ordningsfrågor. Dessa regler behandlas nedan 3.2.5.2.

Ordningsföreskrifter och andra förhållningsregler framträder ofta i ofullständigt skick såtillvida att de inte anger rättsföljderna av överträdelser. För att bli kompletta rättsregler måste de förbindas med *sanktionsregler,* varmed avses normer om påföljder av förseelser mot förhållningsreglerna. Vilken betydelse förhållningsreglerna har beror givetvis av sanktionerna, och dessas innehåll och tillämplighet skall skildras nedan 3.2.5.4.

Inte bara förhållningsreglerna utan också kompetensregler och sanktionsregler kan få sitt innehåll från normkällor av olika slag: lagstiftning, kollektivavtal etc. Sanktionsreglerna är numera i väsentlig utsträckning uttryckta i skriven lag. Som ett viktigt exempel bör redan här nämnas att avsked och uppsägning, som båda i vissa lägen kan fungera som påföljder av arbetstagares överträdelse av förhållningsregler, sedan den 1 juli 1974 är reglerade i lagen (1974:12) om anställningsskydd. Förhållningsregler, som berör politisk verksamhet, kan få sitt innehåll t. ex. genom kollektivavtal eller genom ordningsföreskrifter som arbetsgivare ensidigt utfärdat med stöd av kompetensregel. Vad kompetensregler grundas på skall beröras i det närmast följande.



Figur 3.1 Schematisk återgivning av regelsystemet rörande arbetstagares utövning av politisk eller annan opinionsbildande verksamhet på arbetsplatsen.

3.2.5.2 Arbetsgivarens kompetens att utfärda förhållningsregler om politisk verksamhet

I förhållande till de anställda kan arbetsgivarens behörighet att reglera politisk verksamhet inom företagets områden inte på samma sätt som i relationen till utomstående grundas enbart på hans ställning som ägare eller innehavare av områdena, eftersom de anställda normalt har både rätt och plikt att vistas där under arbetstid.

Som en *huvudregel* gäller emellertid otvivelaktigt att arbetsgivare har kompetens att ensidigt utfärda för arbetstagarna bindande föreskrifter om sådant som rör ordningen på arbetsplatsen och som inte innefattar inskränkningar i utfästa ekonomiska förmåner.[1] Denna kompetens är ett utflöde av den allmänna rätt att utöva företags- och arbetsledningen och därmed bestämma om arbetsplatsens organisatoriska förhållanden, vilken tillkommer arbetsgivaren såsom en utfyllnadsregel till såväl tjänsteavtal som kollektivavtal enligt stadig domstolspraxis (se t. ex. AD 1937 nr 89, 1940 nr 3, 1944 nr 24, 1964 nr 5) och vilken bekräftats under senaste år genom uttalanden i ärenden om lagstiftningsprojekt med syfte att inskränka rätten i speciellt hänseende (se t. ex. prop. 1974:148 s. 54) eller mer generellt (se direktiven till arbetsrättskommittén, In 1971:03).[2]

Den angivna kompetensregeln omfattar ordningsfrågor i vidsträckt bemärkelse, och den måste antagas gälla också frågor rörande möten, affischering och andra former av politisk och annan opinionsbildande verksamhet på arbetsplatsen. När dylik verksamhet förekommer, kan den givetvis ge upphov till ordningsproblem i snäv mening, och detta även om inte produktionen störs. Om företrädare för flera åsiktsriktningar vill utöva verksamhet och önskemålen inte samtidigt kan tillgodoses, kan frågan, hur ransonering av tillgängliga utrymmen bör ske, framstå som en renodlad ordningsfråga. Men också andra problem i samband med opinionsbildande aktiviteter kan sägas vara av ordningsnatur. Här må nämnas sådant som har att göra med arbetstagares reaktioner inför aktiviteterna. Enskilda arbetstagare kan, med eller utan fog, hävda att de känner sig störda eller utmanade, och på många arbetsplatser kan det vara svårt för den enskilde att dra sig undan; då propaganda sprids på arbetsplatser kan meningen för övrigt just vara att nå dem som eljest undviker påverkan. Motstridiga intressen kan alltså föreligga inom arbetstagarkollektivet, och de avgöranden, som på ett eller annat sätt måste träffas i dylika konfliktsituationer, kan sägas röra ordningsfrågor och ankommer som sådana, enligt nuvarande rättsläge på arbetsmarknaden, normalt i sista hand på arbetsgivaren. I syfte att undanröja anledningar till konflikter lärer arbetsgivaren, med stöd av den angivna kompetensregeln, också kunna förbjuda politisk verksamhet, i vart fall sådan som sker i påträngande former. Och kan arbetsgivaren förbjuda verksamheten, måste han även kunna reglera den på annat sätt genom att

[1] Se t. ex. Schmidt, Arbetsrätt II (1975) s. 19 och Adlercreutz, Svensk arbetsrätt (1973) s. 49 f.

[2] Det rättsläge som beskrivs i det följande kan komma att radikalt ändras då aviserade reformer rörande arbetstagares medinflytande genomförs.

tillåta den i vissa former och under vissa förutsättningar.

I rättspraxis har frågan om arbetsgivarens kompetens att utfärda regler om politisk verksamhet veterligen inte varit uppe till prövning. I ett par fall, som skall refereras nedan 3.2.5.3 och 4 (AD 1951 nr 38 och arbetsmarknadsnämndens beslut den 20 juni 1952), har tvisten gällt huruvida arbetstagare finge avskedas därför att han utövat sådan verksamhet i strid med förbud. I intet fall synes därvid arbetsgivarens principiella rätt att utfärda förbud ha ifrågasatts.

Den angivna kompetensregeln grundas såsom framgått på oskriven rätt. Regeln kan emellertid *bekräftas genom kollektivavtal,* och det är ganska vanligt att kollektivavtal för arbetare inrymmer en generell föreskrift av innehåll, att arbetare är skyldig att i fråga om uppträdande på arbetsplatsen följa de föreskrifter som arbetsledningen meddelar (se t. ex. kollektivavtalet för de mellansvenska gruvorna § 9 mom. 4).

Arbetsgivarens kompetens att ensidigt utfärda förhållningsregler kan, å andra sidan, också *inskränkas genom kollektivavtal.* Att han helt frånhändes kompetensen torde vara sällsynt. Däremot är vanligt att området för hans bestämmanderätt kringskäres genom att i kollektivavtal införes mer eller mindre detaljerade ordningsföreskrifter. Meningen torde då normalt vara att arbetsgivaren inte rörande samma frågor ensidigt får utfärda förhållningsregler som är mer tyngande för arbetstagarna. Ganska ofta stipuleras uttryckligt i kollektivavtal, att arbetsgivare äger meddela kompletterande ordningsregler men att dylika inte får strida mot kollektivavtalets bestämmelser (se t. ex. textilarbetaravtalet § 16 mom. 2). I vad mån kollektivavtal brukar innehålla ordningsregler, som kan ha betydelse för möjligheterna att utöva politisk verksamhet på arbetsplatserna, skall beröras nedan 3.2.5.3.

Innan arbetsgivare utfärdar förhållningsregler inom den sfär, där han har ensidig bestämmanderätt, kan han enligt kollektivavtal vara skyldig att *samråda* med företrädare för arbetstagarparten eller att lämna information. Enligt de mellan SAF, å ena, samt LO och TCO, å andra sidan, slutna företagsnämndsavtalen, vilka i stor utsträckning antagits som kollektivavtal av de till organisationerna hörande förbunden, har företagsnämnd till uppgift bl. a. att verka för att god ordning iakttages i arbetet (§ 11), men ordningsfrågor hör inte till de ämnen beträffande vilka samråd och information måste ske i nämnden innan företagsledningen fattar beslut och genomför förändringar (§ 6 motsatsvis). På flera avtalsområden har emellertid under senaste år införts regler av innebörd, att samråd skall ske i företagsnämnd eller liknande innan lokala ordningsföreskrifter ändras. Ett exempel erbjuder det mellan Järnbruksförbundet och Svenska metallindustriarbetareförbundet gällande järnbruksavtalet där det sedan år 1971 föreskrivs (i anmärkning till § 9 mom. 1) att lokala bestämmelser, som kompletterar avtalets ordningsregler, upprättas "efter samråd mellan företag och anställda". Samma regel finns i kollektivavtalet för Norrbottens järnverk. År 1974 tillfördes bl. a. avtalet mellan Glasindustrins arbetsgivareförbund och Svenska fabriksarbetareförbundet en protokollsanteckning av innehåll, att överläggning skall upptagas i företagsnämnden eller med klubben innan lokala

ordningsföreskrifter fastställs eller ändras. Liknande regler om samråd finns i flera av Kooperationens förhandlingsorganisations avtal med olika arbetstagarsammanslutningar.

Samrådsregler av angivet slag kan givetvis öppna vägar för inflytande åt de anställda också i frågor om politisk verksamhet på arbetsplatsen. Som illustration må här nämnas vad som före 1973 års valrörelse förekom vid ett av landets största privatägda järnverk.

Under år 1973 uppkom diskussion, bl. a. i järnverkets interna informationsblad, om i vad mån politisk propaganda fick spridas inom företaget. Företagsledningen hävdade till att börja med att all sådan propaganda var förbjuden, men senare hänsköts ärendet till företagets personalråd, som är sammansatt av representanter för företagsledningen och personalorganisationerna. Personalrådets ställningstagande vid sammanträde den 21 augusti 1973 sammanfattades på följande sätt:

- företaget förbjuder all politisk propaganda inom (järnverket)
- affischer från politiska partier och underskrivna av dem kommer att tas ned
- organisationernas information till sina medlemmar är fullt accepterad
- facklig och politisk verksamhet går inte att göra gränsdragningar för
- för att hålla möten på arbetsplatsen erfordras tillstånd
- enskildas agitation får inte störa produktionen.

Personalrådets ställningstagande bringades av företagsledningen på olika sätt till chefers och anställdas kännedom och får därmed anses stadfäst av företagsledningen, som juridiskt synes ha haft den slutliga bestämmanderätten. Den interna normering som härigenom kommit till stånd innebär, vad man kan förstå, att från det principiella förbudet mot politisk propaganda göres undantag för sådant som formellt emanerar från facklig organisation. Av de tre i personalrådet företrädda organisationerna har två förklarat sig vara partipolitiskt neutrala, och normeringen torde därför i praktiken innebära att endast den tredje organisationen – metallindustriarbetareförbundets lokala organisation – äger sprida politisk information inom järnverket. Det synes dock ha förutsatts från företagsledningens sida, att denna fackorganisation skall iaktta viss återhållsamhet genom att enbart sprida sådan politisk information som kan anses ha någon sorts samband med fackliga frågor eller genom att åtminstone företa någon sovring av allmänpolitiskt material innan spridning sker.

Den principiella regeln om arbetsgivares kompetens att utfärda förhållningsregler utesluter inte att arbetsgivare frivilligt avstår från beslutanderätt genom att *delegera* rätten till företagsnämnd eller annat organ. Avtalen om företagsnämnder anger att arbetsgivare må till företagsnämnd delegera rätten att fatta beslut "inom vissa avgränsade områden" (§ 4 sista stycket). Som exempel på delegerbara frågor nämnes i avtalstexten sociala frågor inom en given budgetram och ersättning för inlämnade förslag.[3] Ordalydelsen i och för sig hindrar inte att också frågor om de anställdas rätt att utöva politisk verksamhet på arbetsplatsen omfattas av dylik beslutanderätt. Delegering enligt företagsnämndsavtalen gäller till dess den återkallas.

[3] Se vidare 1966 års avtal om företagsnämnder m. m., kommentar utgiven av SAF, LO, TCO (1967) s. 13 f.

Att en sorts delegering av beslutanderätt i hithörande frågor faktiskt förekommer i det praktiska rättslivet har omtalats ovan 3.2.1. Det fall som där redovisas avser det statsägda bolaget ASSI och innebär att beslutanderätten överlämnats till de anställdas lokala organisationer.

Vid tillämpning av huvudregeln om arbetsgivarens kompetens att utfärda förhållningsföreskrifter uppkommer olika avgränsningsproblem. Vad beträffar *innehållet* i föreskrifterna är det tydligt att arbetsgivarens bestämmanderätt – inom de ramar som kollektivavtal må uppställa – har vida gränser, men full frihet föreligger inte. Att han normalt inte kan förbjuda samtal arbetskamrater emellan om politiska frågor och liknande mer diskreta beteenden skall beröras i närmast följande avsnitt i samband med behandlingen av olika frågor om förhållningsreglernas innehåll i praktiken.

Å andra sidan torde arbetsgivarens bestämmanderätt vara begränsad också såtillvida, att han inte på arbetsplatsen får släppa lös en omfattande och verkligt påträngande politisk eller annan aktivitet som inte har med arbetsuppgifterna att göra. Denna begränsning får anses följa av sedvänjan som lärer innefatta, att anställda kan ställa rimliga anspråk på arbetsro under arbetstid och på möjlighet till vila eller avkoppling under raster och arbetspauser. Här avses sålunda tjänsteavtalsrättsliga anspråk som kan sträcka sig längre än arbetarskyddslagstiftningens krav. Inte bara majoriteten på en arbetsplats utan också mindre grupper eller enskild arbetstagare torde alltså med fog kunna kräva att arbetsgivaren avstyr politisk aktivitet som är ihållande och efterhängsen eller eljest verkligt besvärande. Hithörande eller jämförbara problem har emellertid veterligen inte varit uppe till prövning i praxis, och närmare riktlinjer kan ej heller härledas ur andra rättskällor. I sammanhanget må emellertid omtalas följande JO-ärende, där den principiella problematiken illustreras och där beslutet i vart fall inte jävar uppfattningen att arbetsgivare har att avstyra störande och för arbetet inte nödvändiga arrangemang.

JO:s beslut den 15 januari 1974, dnr 2089/73. Som anställd vid postverket hade A. såsom arbetsuppgift att tillsammans med annan personal – män och kvinnor i åldern 20–65 år – sortera s. k. masspost i en källarlokal vid en postanstalt i Stockholm. Sedan flera år tillbaka hade under någon del av arbetstiden utsänts musik i lokalen. A. tyckte inte om den sorts musik som utsänts, men då han hos arbetsledningen klagat över programval och utsändningstider skulle han, enligt vad han uppgav i klagomål hos JO, ha fått till svar, att "det är majoritetens önskan och intet kan ändras". JO anförde i sitt beslut, att det givetvis kunde vara förenat med svårigheter att finna en lämplig avvägning mellan olika arbetstagares motstridiga intressen i en fråga som den förevarande. I de föreskrifter som utfärdats i det speciella fallet hade utsagts bl. a., att all hänsyn skulle tagas så att icke utsändningarna blev störande för personalen. Vidare hade poststyrelsens personalbyrå uttalat i ett i ärendet avgivet yttrande, att till vederbörande förman framförda klagomål över programvalet skulle komma att respekteras, och vid detta förhållande förklarade sig JO inte finna anledning till vidare uttalande eller åtgärd i saken.

I *lokalt* hänseende gäller av arbetsgivarföretag utfärdade förhållningsregler i princip inom anläggningar och områden, som ägs eller eljest

innehas av företaget. Inte enbart arbetslokaler utan också matsalar för de anställda liksom omklädningsrum och andra personalutrymmen får anses inbegripna, förutsatt att företaget rättsligt sett har rådighet över utrymmena. Har nyttjanderätt till vissa lokaler inom företagets område upplåtits åt annan utan att förbehåll gjorts om rätten att reglera ordningsfrågor, är problemet, om företaget är bibehållet vid den rätten, att avgöra tolkningsvis under beaktande av upplåtelseavtalets innehåll och omständigheterna i det enskilda fallet. I Danmark drivs marketenterier på många arbetsplatser av de anställda genom stiftelser, som synes ha nyttjanderätt till marketenterilokalerna, och på arbetstagarhåll lär man ha uppfattningen att arbetsgivare inte har att göra med vad som försiggår där; det har också uppgivits förekomma att politiska anföranden hålls i sådana lokaler.

Den som har kompetens att utfärda vissa typer av bestämmelser har normalt också *kompetens att ändra eller upphäva* de bestämmelser som han själv utfärdat. I enlighet härmed torde av arbetsgivare utfärdade förhållningsföreskrifter, då de reglerar frågor av ordningsnatur (i motsats till frågor av ekonomisk betydelse för de anställda) *när det passar* kunna ändras eller upphävas av arbetsgivaren ensidigt, förutsatt att han inte enligt kollektivavtal eller utfästelse är bunden att iaktta annat förfarande (se Schmidt, Arbetsrätt II, 1975, s. 19). För att kunna åberopas vid tillämpning av sanktioner måste förhållningsregler givetvis ha bringats till de anställdas kännedom på tydligt sätt.

I det associationsrättsliga *förhållandet till den egna organisationen* torde arbetsgivaren, om annat ej framgår av stadgarna, ha frihet vid utfärdandet av förhållningsregler om politisk verksamhet på arbetsplatser, jfr ovan 3.2.1.

3.2.5.3 Förhållningsreglers innehåll m. m.

Förhållningsregler rörande politisk verksamhet på arbetsplatsen kan, såsom nämnts, hämta sitt innehåll från normkällor av olika slag. I praktiken synes normkällor som är speciella för den enskilda arbetsplatsen ha relativt stor betydelse. Arbetsgivarens kompetens att utfärda förhållningsregler för arbetsplatsen har nyss omtalats. Också det på den särskilda arbetsplatsen rådande *bruket* kan här spela en väsentlig roll. Har arbetsgivaren tolererat utövning av politisk verksamhet inom företaget, får sanktion givetvis inte tillgripas mot arbetstagare som endast agerar på samma sätt som hans arbetskamrater opåtalt fått göra. En norm, som enbart grundas på bruket, torde emellertid normalt kunna ändras av arbetsgivaren ensidigt enligt den allmänna regeln om hans kompetens att utfärda förhållningsregler. Man får vidare räkna med att hithörande frågor kan vara reglerade genom *lokal överenskommelse* mellan arbetsgivare och facklig organisation.

Vad som gäller för den enskilda arbetsplatsen kan alltså bero av lokala normer av olika härkomst. Den följande framställningen måste dock begränsas till frågor av mer allmän natur.

Utredningens enkätundersökning förmedlar intrycket att det finns

många arbetsplatser där problemen rörande politisk aktivitet aldrig har aktualiserats. På enkätfrågor om tillämpade reglers innehåll har sålunda ofta svarats att *regler saknas* (nedan 5.2.3 och 5.10.2). Skulle nu på en arbetsplats av dylikt slag en arbetstagare börja utöva någon form av politisk aktivitet, t. ex. utdelning av broschyrer i större skala, lärer han inte ådraga sig sanktionsansvar så länge han inte av arbetsledningen tillsagts att upphöra med aktiviteten, förutsatt att hans förfarande inte är avtalsstridigt på annan grund, t. ex. därför att arbetet hindrats. Det saknas nämligen belägg för att det skulle existera någon till tjänsteavtal anknytande tyst utfyllnadsregel av innehåll, att arbetstagare även utan anmaning eller reglering skulle ha att avhålla sig från varje politisk eller annan opinionsbildande verksamhet på arbetsplatsen (jfr AD 1951 nr 38). Arbetsledningen torde emellertid, i linje med vad som sagts i föregående avsnitt, ha behörighet att ge anvisningar för det enskilda fallet, och skulle arbetstagaren inte rätta sig efter anvisningarna, kan han ådraga sig sanktionsansvar. Påföljden av vägran att lyda anvisningar beror av omständigheterna, se nedan 3.2.5.4.

Såsom framgår närmare nedan (5.10.2) har i praktiken *förbud* mot politisk verksamhet utfärdats som ordningsregler eller i liknande form vid ungefär 13 % av arbetsplatserna; vid stora arbetsplatser är procenttalet mycket högre. Dylikt förbud ingår, som redan omtalats, i de allmänna ordningsregler vilka Sveriges verkstadsförening år 1973 rekommenderat sina delägare att införa (ovan 3.2.1). I övrigt synes endast inom ett arbetsgivarförbunds område tillämpas centralt utarbetade ordningsregler, som innefattar uttryckligt sådant förbud. Petroleumbranschens arbetsgivareförbund har utgivit ordningsregler att tillämpas för arbetare hos företag, som är anslutna till förbundet, och enligt dessa regler är det förbjudet att på arbetsplatsen sätta upp eller överhuvudtaget sprida meddelanden, som innefattar politisk propaganda, liksom även att under arbetstid bedriva sådan propaganda. Reglerna, som erhöll sin nuvarande lydelse år 1969, har uppgivits vara införda vid ett avsevärt antal bensinstationer och även vid oljedepåer och liknande arbetsplatser inom branschen.

Även om förhållningsregler utfärdats i den ena eller andra formen kan deras innebörd vara oklar, på grund av dunkel formulering eller därför att bruket på arbetsplatsen börjat avvika från vad reglernas ordalydelse anger (jfr nedan 5.10.3). Uppkommer tvist om hithörande reglers innebörd, torde arbetsgivaren, enligt nu gällande rättsordning, ha s. k. *tolkningsföreträde* inom rimliga gränser. I avbidan på att tvisten avgörs av arbetsdomstolen eller i annan ordning lärer alltså arbetstagaren normalt ha skyldighet att följa arbetsgivarens anvisningar (jfr Schmidt, Arbetsrätt II, 1975, s. 117 ff). Frågor om tolkningsföreträde rörande regler av här åsyftat slag har dock aldrig prövats i rättspraxis, och rättsläget är därför ganska ovisst.

Ovan har antagits (3.2.3) att frågor om arbetstagares rätt att nyttja företags anläggningar för politisk verksamhet kan regleras i *kollektivavtal* med rättsverkan enligt KAL. Om sådan reglering sker, är frågorna täckta av *fredsplikt* (KAL 4 §). Under kollektivavtalslöst tillstånd föreligger å

andra sidan frihet att vidtaga stridsåtgärder för att åstadkomma reglering. Inte helt klart är rättsläget beträffande fredsplikten i sådana situationer, då kollektivavtal visserligen föreligger men detta inte innehåller direkt reglering av hithörande frågor. Har arbetsgivaren i dylikt fall utfärdat förhållningsregler i kraft av sin allmänna behörighet att utöva företagsledningen samt denna behörighet kan anses grundad på kollektivavtalet, är det emellertid antagligt att frågorna är fredade.[1]

Vid kollektivavtalsreglering av rätt att utöva politisk verksamhet på arbetsplatser, lärer utövningen kunna regelbindas av ordningshänsyn på olika sätt, t. ex. genom föreskrift att verksamheten skall försiggå enbart eller företrädesvis genom föreningar av anställda (jfr nedan 3.3.3).

I nu gällande kollektivavtal förekommer knappast några regleringar som direkt och enbart tar sikte på partipolitisk verksamhet på arbetsplatserna. Vad som mest liknar sådana regleringar är de *förbud mot agitation* som finns intagna bland ordningsföreskrifterna i enstaka avtal. Som ovan sagts (2.1) torde dylika förbud ursprungligen närmast ha avsett aggressiv facklig verksamhet, men de måste också ha täckt vissa partipolitiska aktiviteter. För sådana klausuler, liksom för andra kollektivavtalsbestämmelser som omtalas i det följande, gäller givetvis, att deras nuvarande innebörd kan bero av olika tolkningsdata som anknyter till det speciella kollektivavtalet. Vad beträffar termen agitation för den tanken i första hand till uppmaningar till omedelbar och mer skickelsediger handling, men den torde kunna avse också t. ex. en till större krets riktad uppfordran till visst ställningstagande i förestående allmänna val.

Förbud mot agitation har under senare år rensats ut ur flera riksavtal, bl. a. textilarbetaravtalet (1969) samt järnbruksavtalet, installationsavtalet för elektriska branschen och avtalet för pappersbruksindustrin (alla år 1971). Såvitt gäller riksavtal och viktigare regionala avtal kvarstår dylikt förbud år 1974 endast i avtalen för skoindustrin och skinn-, lädervaru- och sportartikelindustrierna samt i gruvindustrins olika avtal, även avtalet för arbetare vid statsägda LKAB:s förvaltningar i Norrbottens län. Förbuden är uttryckta som ordningsregler av innehåll, att agitation inte får bedrivas på arbetsplatsen. I ett för Gränges Essem AB med dotterbolag gällande kollektivavtal, där parterna är SAF:s Allmänna grupp och Svenska metallindustriarbetareförbundet, heter det med annan formulering – och måhända med annan innebörd – att det inom verksområdet inte får bedrivas "agitation, som kan skada någondera parten".

Om kollektivavtals innehåll skall här vidare nämnas, att vissa kollektivavtal på arbetarområdet inrymmer klausuler som, utan att enbart avse politisk verksamhet, kan ha betydelse för möjligheterna att bedriva sådan verksamhet på arbetsplatsen. Här åsyftas klausuler som reglerar det ena eller andra *sättet att sprida information eller åsikter.* Sådana klausuler, som brukar vara placerade under rubriken ordningsföreskrifter, kan innebära förbud att utan arbetsgivarens medgivande utöva viss aktivitet,

[1] Jfr Bergström, Arbetsrättsliga spörsmål I (1950) s. 41 och 56, Conradi i SvJT 1951 s. 359 samt i senare rättspraxis särskilt AD 1964 nr 5 och 1972 nr 7.

t. ex. hållande av möten. Klausulerna torde då merendels endast innebära en bekräftelse av arbetsgivarens även eljest gällande befogenhet att förbjuda aktiviteten. Att förbud inskrivs i kollektivavtal gör det emellertid klart att kollektivavtalsrättens speciella sanktioner kan vara tillämpliga vid överträdelse; vad som kan ha praktisk betydelse är allmänt skadestånd.

Här avsedda klausuler av olika typer skall exemplifieras i det följande. Allmänt må anmärkas, att klausulernas utformning ofta varierar från avtal till avtal och att samordning mellan regleringarna för skilda branscher sålunda inte kan ha förekommit annat än i begränsad utsträckning. Inte heller inom det enskilda kollektivavtalets ram synes för övrigt hithörande reglering alltid vara systematiskt utformad. Man kan få intrycket att tillfälligheter föranlett att den ena eller andra aktiviteten reglerats. Att ordningsföreskrifter stipulerar förbud mot viss aktivitet torde sällan utgöra säker grund för att motsatsvis dra slutsatsen att andra aktiviteter är tillåtna.[2] Under senare år har klausuler av ifrågavarande slag utmönstrats ur flera riksavtal, bl. a. ur avtal för pappersmasse- och pappersindustrin.

Klausuler angående möten på arbetsplatsen finns numera i riksavtal och liknande avtal endast såvitt gäller några få branscher. I avtalen för gruvindustrin (även avtalet för LKAB) och järnbruken föreskrivs, att möten inte får anordnas på arbetsplatsen utan arbetsgivarens medgivande. Vad beträffar möjligheterna till *muntlig propaganda* i övrigt inrymmer enstaka avtal förbud mot att arbetstagare under arbetstiden för "onödiga samtal" (t. ex. avtalen för sko- och tändsticksindustrierna). Det är också bara några få viktigare avtal som uttryckligt inskränker arbetares rörelsefrihet genom föreskrifter av innehåll, att medgivande krävs för besök vid andra avdelningar än den där arbetaren har sin arbetsplats (bl. a. sågverksavtalet).

I den mån kollektivavtal inte reglerar olika former av muntlig propaganda, måste arbetsgivaren antagas kunna i viss utsträckning utfärda förhållningsregler enligt den ovan omtalade kompetensregeln. Klart är att arbetsgivaren kan förbjuda aktiviteter som inkräktar på arbetstiden eller eljest stör verksamheten. Av ordningsskäl lärer han också kunna ge regler för möten, även om de hålls utom arbetstid. Däremot kan hans kompetens inte rimligen sträcka sig så långt att han äger förbjuda *samtal* på den grund att de rör visst ämne, t. ex. partipolitik. Enligt allmänna personlighetsrättsliga principer och enligt sedvanan bör arbetstagare vara tillförsäkrade en personlig sfär också på arbetsplatsen.[3] Samtal arbetskamrater emellan liksom spontana diskussioner måste sålunda, i enlighet med nutida värderingar, få föras över såväl politiska som andra ämnen, förutsatt att arbetet ej hindras och att andra arbetstagares befogade

[2] Om motsatsvis tolkning av ordningsregler, jfr Sigeman, Lönefordran (1967), s. 346 f.

[3] Jfr AD 1974 nr 12 där kommun såsom arbetsgivare med fog ansågs kunna tilldela en tjänsteman varning på den grund, att denne på arbetsplatsen (under tjänstetid) företagit hemlig ljudinspelning av ett samtal som han själv fört med annan tjänsteman.

anspråk på avkoppling under rast eller arbetspaus inte kränks (jfr nedan 5.4.3 om attityder gentemot samtal om partipolitiska frågor). Som ovan redovisats (2.2) uttalade företrädare för SAF redan år 1958 att föreningens rekommendationer om förhindrande av politisk propaganda inte åsyftade censur av arbetspausernas naturliga meningsutbyte. I Sveriges verkstadsförenings cirkulär av den 19 mars 1973 sägs det vara klart att samtal på arbetsplatsen arbetskamrater emellan i politiska frågor är tillåtna så länge de ej stör arbetet; i anslutning därtill påstås det emellertid vara lika klart att den som bedriver agitation bryter mot ordningsreglerna.

Var gränsen går mellan sådant som arbetsgivaren måste acceptera och vad han kan förbjuda såsom otillåten muntlig propaganda i politiska ämnen är veterligen inte belyst i publicerad rättspraxis. I en del AD-mål har visserligen olika frågor om tillåtligheten av arbetstagares bedrivande av *facklig* agitation prövats eller berörts,[4] men avgörandena i dessa mål torde här inte kunna vara direkt vägledande, eftersom den fackliga verksamheten rättsligt sett intagit en särställning genom att vara speciellt skyddad, enligt 1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt och före den lagens tillkomst enligt avtal.

Gränsdragningen såvitt gäller muntlig propagandaverksamhet i annat än fackliga frågor (politiska, religiösa eller andra) får emellertid principiellt antagas innefatta, att arbetsgivaren kan förbjuda sådant som enligt en objektiv bedömning kan ge upphov till störningar av ordningen på arbetsplatsen. Vad som till formen framstår som anförande, alltså mer högröstat tal avsett för större krets, hör förmodligen till det som kan förbjudas enligt nu gällande rättsordning på arbetsmarknaden.

Därest propagandaverksamhet innebär uppmaning till i och för sig avtalsstridigt beteende av icke bagatellartat slag, t. ex. uppvigling till kollektiv arbetsnedläggelse med illegitimt syfte, lärer verksamheten kunna vara otillåten,[5] oavsett om propagandan är försedd med politisk motivering eller ej och oavsett i vilka former propagandan bedrivs.

I anslutning till vad som sagts om muntlig propaganda bör anmärkas, att också samtal arbetskamrater emellan i vanliga former kan leda till meningsmotsättningar och *samarbetssvårigheter* på en arbetsplats, och detta vare sig motsättningarna avser politiska frågor eller annat. Blir svårigheterna av så allvarlig natur att åtgärd måste vidtagas, bör problemen såvitt möjligt lösas genom att endera av berörda arbetstagare omplaceras (se Lunning, Anställningsskydd, 1974, s. 50, 58 f).

Regler om *spridning av trycksaker och andra skrifter* ingår numera endast i ett fåtal kollektivavtal. Undantagslöst förbud mot utdelning

[4] Se t. ex. AD 1934 nr 54 (agitation bland oorganiserade), 1937 nr 45 (överläggningar under arbetstid), 1950 nr 21 (påstående att tjänsteman "sprungit omkring" på bolagets olika avdelningar) och 1971 nr 2 (medlemsvärvning och ovidkommande samtal på arbetstid). Beträffande facklig verksamhet har förtroendemannalagen i skilda hänseenden medfört förskjutningar i rättsläget.

[5] Jfr i äldre rätt AD 1933 nr 99 och 1934 nr 179. Jfr också AD 1934 nr 21 och 1935 nr 47, där agitation bland utomstående under arbetstid ej ansågs kunna ske i hägnet av föreningsrätten.

inom fabriken av tryckalster av vad slag det vara må stipuleras i avtalet för tändsticksindustrin, vilket avtal också förbjuder läsning under arbetet. Enligt kollektivavtal för Svenska sockerfabriksaktiebolaget krävs fabriksledningens tillstånd för utdelning av broschyrer och liknande skriftliga meddelanden. Avtalen för kvarn- och skoindustrierna samt för garverier och pälsskinnberederier föreskriver, att utdelning av tidningar och trycksaker ej får förekomma "under arbetstiden", något som inbjuder till motsatsvis tolkning beträffande annan tid.

I den mån kollektivavtal inte reglerar ämnet, måste arbetsgivare antagas ha kompetens att ge regler för och även förbjuda åtminstone vissa former av spridning utav skrifter inom företagsområden. Tryckta skrifter torde inte inta någon särställning, ty enskilda företag är inte utan särskilt åtagande förpliktade att respektera tryckfrihetsförordningens regel om medborgarnas rätt att sprida sådana skrifter (se t. ex. prop. 1948:230 s. 86 f, MO 1950 s. 276, 297 och direktiven till massmedieutredningen i Riksdagsberättelsen 1971 s. 74). Arbetsgivarföretag torde sålunda i kraft av sin allmänna kompetens att reglera ordningsfrågor kunna ha behörighet att förbjuda sådan spridning av skrifter som sker i större skala, eftersom dylik spridning kan ge upphov till ordningsproblem på olika sätt, särskilt om anhängare av skilda åsiktsriktningar företar utdelning i samma lokaler. Planmässig försäljningsverksamhet torde också höra till det som kan förbjudas. Som illustration må nämnas omständigheterna i följande fall, dock under anmärkande av att reglerna om uppsägning numera är radikalt förändrade.

Arbetsmarknadsnämndens beslut den 20 juni 1952. Ett verkstadsbolag hade utfärdat ordningsregler som innehöll bl. a. att försäljning och annan affärsverksamhet var förbjuden inom verkstadsområdet. I januari 1952 hade bolaget genom anslag erinrat om rådande förbud mot försäljning av bl. a. tidningar. En dag i mars samma år upptäckte verkstadschefen att arbetaren D. under rast i ett tvättrum distribuerat exemplar av en tidning (den kommunistiska Ny Dag) bland arbetare. (Av handlingarna synes framgå att det varit fråga om distribution i enlighet med en sorts beställningsförfarande.) D. blev samma dag avskedad varvid som skäl åberopades endast, att han i strid med förbud distribuerat tidningar inom området. Sedan tvist uppkommit om det berättigade i avskedandet, åberopades också andra förseelser från D:s sida, bl. a. sen ankomst vid ett avsevärt antal tillfällen. I ärendet upplystes, att även en annan tidning (den socialdemokratiska Ny Tid) hade distribuerats inom företaget (under ett skede omkring valet år 1948) men att den distributionen hade upphört på företagsledningens tillsägelse. I arbetsmarknadsnämnden prövades ärendet med tillämpning av reglerna om uppsägning i kap. 3 av huvudavtalet mellan SAF och LO; vid denna tid gällde fortfarande 1938 års regler. Nämndens majoritet fann att bolaget, med hänsyn till i ärendet framkomna omständigheter, haft fog för avskedandet. En arbetstagarledamot anmälde reservation som innebar, såvitt här är av intresse, att den distribution av tidningar, som D. trots förbud utfört, i och för sig inte var en överträdelse av ordningsreglerna av det slag att avsked bort följa. I ärendet synes emellertid inte från något håll ha ifrågasatts arbetsgivarens principiella kompetens att förbjuda tidningsdistribution inom företagets område.

I linje med vad ovan sagts om att arbetstagare bör vara tillförsäkrade

en personlig sfär på arbetsplatsen torde, å andra sidan, arbetsgivaren sakna befogenheter att uppställa förbud mot utdelningar och liknande förfaranden, som kan sägas vara av mer personlig och diskret natur. Enstaka utlåning av trycksak arbetskamrater emellan bör självfallet inte kunna hindras. I överensstämmelse med vad som i andra sammanhang kan vara naturligt för personligt umgänge i en bekantskapskrets borde vidare en arbetstagare kunna opåtalt få överlämna en trycksak, även om den rör politiska frågor, till sina närmaste arbetskamrater, alltså till dem som han eljest dagligen samtalar och umgås med. Hur gränsen skall dragas i olika situationer kan dock vara diskutabelt, och frågan är inte belyst i rättspraxis eller litteratur.[6] Det bör tilläggas att utredningens enkätundersökning visat att utdelning av partipolitiskt material varit ganska vanligt förekommande på arbetsplatserna, i vart fall utdelning i mer diskreta former (se 5.2, jfr 4.7). Och vid ungefär var tredje arbetsplats har det – enligt arbetsgivarsvaren – varit tillåtet att dela ut sådant material (se 5.2.3). Här såsom eljest gäller givetvis att bruket på arbetsplatsen kan vara avgörande för vad som är tillåtet i det enskilda fallet.

Beträffande *uppsättande av anslag o. d.* har ovan (3.2.4) berörts sådana i kollektivavtal ingående regler som avser rätt att använda anslagstavla för fackförenings räkning. Här skall nu omtalas de motsvarande – normalt bland ordningsföreskrifter placerade – regler som kan antagas ta sikte på enskilda arbetstagares möjligheter att sätta upp meddelanden på arbetsplatsen.

Ett tiotal riksavtal för arbetare förutsätter eller föreskriver att anslagstavlor skall finnas uppsatta. Om användningen av tavlorna ingår i flertalet av dessa avtal inte annat än en allmänt hållen föreskrift av innehåll, att "anslag och meddelanden" (eller "annonser och anslag" eller liknande) inte får uppsättas annorstädes än på därtill avsedd anslagstavla (se t. ex. avtalen för sågverken, träindustrin och buteljglasindustrin). Av ordalydelsen i dylika föreskrifter, som endast indirekt är berättigande, kan någon säker slutsats inte dras om huruvida begränsningar kan föreligga i rätten att affischera på uppsatta tavlor. I avtalet för pappersmasse- och pappersindustrin har en föreskrift av dylik typ nyligen ersatts av bestämmelse som positivt utsäger, att anslag eller kungörelse får uppsättas på därför anvisade platser.

Krav på tillstånd för uppsättande av meddelanden stipuleras uttryckligt i avtalet för gummifabriker. Anslag eller dylikt får enligt det avtalet inte sättas upp utan arbetsgivarens tillstånd. Önskar arbetare uppsätta anslag – heter det vidare i avtalet – fordras därjämte avdelningsstyrelsens medgivande.

Det förekommer sålunda att lokal fackförening har vetorätt såvitt gäller enskild arbetares affischering. Vad beträffar *medinflytande* i övrigt

[6] Enligt en intervju i Ny Tid den 10 maj 1958 skulle professor Folke Schmidt ha uttalat, att han hade svårt att se grund för arbetsledningen att ingripa mot utdelning av politiska flygblad t. ex. under en smörgåsrast vid maskinerna eller under matrast i företagets matsal. Schmidt skulle ha hänvisat till reglerna om facklig verksamhet såsom ett parallellfall; intervjun gjordes under ATP-valrörelse. Om eventuell analogi mellan regler för facklig och politisk verksamhet, se dock ovan vid not 4.

i hithörande frågor är att nämna, att de till textilarbetaravtalet hörande ordningsföreskrifterna numera (efter revisioner år 1969 och 1971) innehåller en ovillkorlig regel om samråd:

"Anslagstavla skall finnas tillgänglig inom fabriken.
I frågor rörande anslag eller kungörelser inom fabriksområdet, som ej berör driften vid fabriken, skall samråd ske mellan företagsledningen och de anställdas lokala representation."

Behovet och lämpligheten av lokal reglering erkänns i kollektivavtalet för byggnadsämnesindustrin genom en klausul som enbart stadgar, att lokala anvisningar bör utfärdas beträffande uppsättande av anslag och meddelanden.

Förutom enligt kollektivavtalsreglering eller särskild utfästelse kan arbetstagare med stöd av bruket på arbetsplatsen ha vunnit rätt att fritt nyttja anslagstavlor för annonsering eller annat. Möjligen kan dylik rätt vara att betrakta som en förmån av sådant slag, att arbetsgivare inte kan införa annan ordning utan att iaktta vederbörligt förfarande för omreglering av anställningsförmånerna.

I den mån arbetsgivarens handlingsfrihet inte är kringskuren genom avtal eller bruk, torde han, i linje med vad ovan sagts angående andra informationsmedel, i kraft av rätten att utöva företagsledningen ha kompetens att utfärda närmare regler om anslagstavlors användning.[7] Han torde då t. ex. kunna hänvisa arbetstagare till viss anslagstavla eller meddela regler som behövs för ransonering av utrymme, och rättsliga belägg saknas för annat antagande än att han också kan upprätthålla restriktioner såvitt gäller utnyttjandet för särskilda ändamål, t. ex. kommersiella, religiösa eller partipolitiska (jfr AD 1951 nr 38 och tvisteförhandling för verkstadsfacket den 11 maj 1971, som refereras nedan 3.2.5.4).

I de allmänna ordningsregler, som verkstadsföreningen utarbetat år 1973, uppräknas vissa ämnen, bl. a. facklig verksamhet och fritidsverksamhet, varom information må meddelas på anslagstavlor. Vad som sägs om partipolitisk verksamhet i ordningsreglerna jämte anslutande cirkulär har redovisats ovan (3.2.1 och 3.2.4).

I praktiken förekommer, särskilt vid större företag, att preciserade instruktioner utfärdas för anslagstavlor, varvid ett primärt syfte synes vara att säkerställa dessas funktion som medel för snabb informationsspridning. Sådant säkerställande har påståtts kräva en stram ordning på tavlorna och en stor restriktivitet beträffande slag av information, och i det senare avseendet har hävdats från företagshåll, att information som avser företagets förhållanden måste ges företräde.

Som illustration må omtalas huru vid ett mycket stort företag inom verkstadsbranschen följande ordning tillämpas. För anslagstavlor, som är uppsatta vid stämpelklockorna, gäller strikt reglering. Endast aktuell information får finnas anslagen. Meddelande får som regel inte sitta uppe mer än sju dagar; varje meddelande skall ange tidpunkt för nedtagning.

[7] Jfr AD 1964 nr 5 s. 77 f angående beslutanderätt om den närmare utformningen av anordningar av skilda slag till förmån för de anställda.

Tavlorna, som är relativt små, är uppdelade i två fält, varav det ena disponeras för företagsledningens meddelanden. Det andra fältet får användas av fackföreningar och föreningar för enbart företagets anställda, dock endast för möteskallelser och liknande, t. ex. meddelande om när studiecirkel börjar sin verksamhet. Enskild anställd kan på ett meddelande i litet format få tacka för uppvaktning o. d. men får i övrigt inte sätta upp anslag. Meddelande från utomstående får inte anslås. På en del verkstäder inom företaget disponerar fackförening särskilda tavlor för fackliga meddelanden. Vid företaget finns dessutom en sorts allmänna anslagstavlor i stort format, vilka är placerade vid utgångarna från byggnaderna och vilka synes ha lägre värde som medel för information. För dessa tavlor tillämpas mindre strikt reglering; kommersiell reklam eller politiska affischer får dock inte heller där anslås.

Rättsliga problem rörande *personaltidningar* och deras innehåll förbigås i denna rapport.

3.2.5.4 Sanktionsregler

I detta avsnitt ges en översiktlig redogörelse för till hithörande förhållningsregler anknytande sanktionsregler. Härvid bortses från fall då opinionsbildande aktivitet utövats på sådant sätt att arbetet direkt hindrats eller verksamheten på arbetsplatsen eljest omedelbart störts; i dylika fall medför de angivna effekterna ansvar för avtalsbrott i enlighet med allmänna regler. En särskild fråga, som beror av omständigheterna och som här förbigås, är om det kan utgöra grund för jämkning av påföljder att hindrandet eller störandet företagits icke i direkt skadeuppsåt utan för att främja politiska eller liknande ideella ändamål. Framställningen i det följande inriktas sålunda på andra och, vad man kan förstå, mer vanliga överträdelser av förhållningsregler angående politisk eller annan opinionsbildande verksamhet på arbetsplatsen.

För att påföljd överhuvudtaget skall ha tillämpning på området krävs, i enlighet med den föregående framställningen, att förhållningsregler utfärdats av kompetent normgivare inom ramen för behörigheten. Som tidigare sagts saknas belägg för att det skulle existera någon till tjänsteavtal anknytande tyst utfyllnadsregel av innehåll, att arbetstagare även utan anmaning eller reglering skulle ha att avhålla sig från varje politisk verksamhet på arbetsplatsen. Det bör understrykas att en förhållningsregel, för att kunna läggas till grund för sanktionsförfarande, bör ha utfärdats *på tydligt sätt*. Då det, såsom här, kan vara fråga om aktiviteter som inte innefattar omedelbar risk för störning av ordningen och som inte heller eljest utan vidare framstår som otillbörliga, är det en viktig rättssäkerhetsprincip, att arbetstagare klart fått veta vad de haft att rätta sig efter innan sanktion kan utlösas.[1] I sammanhanget är vidare att märka, att även om en förhållningsregel utfärdats för en arbetsplats, så kan, genom arbetsledningens underlåtenhet att påtala överträdelser,

[1] Jfr det beslut som omtalas i JO 1949 s. 136, 143: tillsägelse till SJ-anställd, att tidningar inte fick säljas i järnvägsstationens vänthall, kunde inte tolkas som förbud mot tidningsförsäljning i stationens avlöningsrum, där det sedan flera år tillbaka varit brukligt att tidskrifter salubjudits vid avlöningstillfällena.

regelns bärkraft snart nog ha undergrävts så långt att sanktion inte kan tillgripas; regeln måste då förnyas i vederbörlig ordning för att kunna åberopas.

Som illustration må här omtalas behandlingen i AD 1951 nr 38 av en för uppsägning åberopad andrahandsgrund avseende agitation på arbetsplatsen.

AD 1951 nr 38. Enligt kollektivavtal vid en av försvarets anläggningar, en torpedverkstad, gällde att arbetare fick uppsägas endast om ett objektivt godtagbart skäl förelåg. En arbetare D. blev i juni 1951 uppsagd från anställningen (och omedelbart skild från arbetet). I rättegång angående det berättigade i uppsägningen åberopades av den statliga arbetsgivaren såsom huvudskäl, att D. på grund av aktivt medlemskap i det kommunistiska partiet inte kunde anses besitta den grad av pålitlighet som måste krävas av en arbetare i torpedverkstaden med hänsyn till den hemliga och för rikets försvar viktiga tillverkning som ägde rum där. Denna ståndpunkt underkändes av arbetsdomstolen.

I andra hand åberopades såsom grund för uppsägningen, att D. visat sig olämplig i sin tjänst genom att på arbetsplatsen uppträda aggressivt och agitera för sina politiska idéer. Det gjordes dock inte gällande att uppsägningen omedelbart utlösts av D:s uppträdande på arbetsplatsen. Vad gällde påståendet om agitation synes i målet ha blivit styrkt egentligen endast, att D. på en för arbetarna avsedd anslagstavla i verkstaden hade uppsatt affischer avseende dels kommunistiska möten och dels förevisning av en rysk film. Att arbetarna i och för sig hade rätt att använda anslagstavlan var ostridigt.

I domsmotiveringen angående andrahandsgrunden gjorde AD åtskillnad mellan sådan affischering som skett före och sådan som skett efter det att verkstadsledningen i augusti 1950 skriftligen låtit tillkännage förbud mot uppsättande på anslagstavlan av meddelanden av politisk karaktär. Att D. *före* förbudets tillkännagivande hade satt upp affischer avseende kommunistiska möten synes av AD ha ansetts inte alls kunna åberopas mot honom redan därför att verkstadsledningen hade lämnat oemotsagd en av D. lämnad uppgift, att även andra än han själv då hade satt upp olika affischer av politisk karaktär, företrädesvis sådana varigenom politiska möten blivit utannonserade. Vad beträffar affischering *efter* förbudets utfärdande konstaterades i domskälen, att det i målet inte visats att D. anslagit någon affisch med politiskt innehåll; vid en filmaffisch som uppsatts i början av år 1951 kunde enligt domstolen i förevarande sammanhang inte fästas något avseende. Sammanfattningsvis fann AD, att vad som i målet blivit styrkt om att D. drivit politisk agitation inte med fog kunde åberopas ens som en bidragande anledning vilken berättigade till uppsägning.

Sanktionsregler inom arbetsrätten är givna i lag såvitt gäller vissa påföljder, främst skadestånd och anställningsförhållandes upplösning genom avskedande eller uppsägning, men sanktioner kan grundas också på avtal (jfr till det följande Schmidt, Arbetsrätt II, 1975, kap. 15). Vilken sanktion som må tillgripas i det enskilda fallet kan därför vid överträdelse av hithörande förhållningsregler, liksom eljest vid avtalsbrott i arbetsförhållanden, i viss utsträckning bero av vad som är eller kan anses avtalat.

Som mildaste påföljd i anställningsförhållanden brukar man räkna *varning.* Därmed avses en av arbetsgivaren ensidigt utdelad reprimand då rättsläget är sådant, att det berättigade i åtgärden kan överprövas av

domstol eller i särskilt överenskommen ordning. Endast ett mindre antal riksavtal innehåller numera reglering av denna sanktion. Som exempel må nämnas de till textilarbetaravtalet hörande ordningsföreskrifterna som anger, att den som bryter mot någon av föreskrifterna skall i första hand tilldelas varning, vilken skall göras skriftligen och samtidigt meddelas den lokala arbetarparten. Om kollektivavtal inte lägger hinder i vägen, kan varning såsom påföljdsform överenskommas i enskilt avtal (AD 1970 nr 6 s. 72). Det får nog antas att varning kan användas också med stöd av bruket på arbetsplatsen eller sedvänjan inom branschen. De allmänna ordningsregler som verkstadsföreningen utgivit år 1973 förutsätter, att muntlig eller skriftlig varning kan komma i fråga som disciplinär åtgärd.

Det saknas anledning antaga annat än att överträdelse av behörigen utfärdade förhållningsregler om politisk eller annan opinionsbildande verksamhet på arbetsplatsen kan föranleda varning, då denna påföljd ingår i sanktionsskalan. Att varning utdelats kan ha betydelse för om annan och strängare sanktion skall få tillgripas vid upprepad förseelse.

Vid sidan av varning i angiven mening kan givetvis förekomma andra *tillrättavisningar* i mer eller mindre informell ordning. Här avses sålunda reprimander vilkas berättigande inte kan överprövas annat än i form av fastställelsetalan angående existensen av eller innehållet i den förhållningsregel, som påståtts ha blivit överträdd. Det kan givetvis diskuteras om dylik tillrättavisning överhuvudtaget skall betraktas som en sanktion. Den torde dock kunna ha rättslig betydelse såtillvida, att dess utdelande kan påverka möjligheterna av att reglerad påföljd senare kan tillgripas mot arbetstagare som gör sig skyldig till samma eller liknande förseelse.

Det är härefter lämpligt att övergå till frågor om förutsättningarna för tillämpning av de mest ingripande sanktionerna, alltså de som innebär upplösning av anställningsförhållandet med eller utan iakttagande av uppsägningstid (uppsägning resp. avskedande). Dessa sanktioner är, såsom känt, sedan den 1 juli 1974 reglerade i lagen om anställningsskydd (LAN), vilken i princip är tvingande till de anställdas förmån. Först må emellertid en tillbakablick göras på tidigare rättsläge.

När i *äldre rätt* arbetsgivaren hade fri uppsägningsrätt, kunde givetvis också föreseelser mot regler av ordningsnatur föranleda uppsägning. Under de sista decennierna före tillkomsten av LAN infördes emellertid i åtskilliga kollektivavtal regleringar som i mindre eller större utsträckning inskränkte arbetsgivarens frihet att upplösa anställningsförhållanden. Som förutsättning i sakligt hänseende för uppsägning angavs i flera viktiga kollektivavtal under det sista skedet – så bl. a. i de avtal som anslöt till huvudavtalet mellan SAF och LO enligt 1964 års lydelse – att uppsägning skulle vara sakligt grundad, vilket är samma uttryck som numera möter i LAN 7 §.[2] Innebörden av dylika och liknande *kollektivavtalsregleringar av anställningsskydd* belystes i rättspraxis i skilda hänseenden. Vad just beträffar förhållningsregler om politisk och annan

[2] Här bör anmärkas att det sägs i förarbetena till LAN (prop. 1973:129 s. 122) att innebörden av uttrycket saklig grund inte i framtiden måste bli densamma som har kommit till uttryck i hittillsvarande praxis; rättsutvecklingen antages gå mot att utrymmet för uppsägningar blir allt mindre. Jfr AD 1974 nr 57.

opinionsbildande verksamhet på arbetsplatsen saknas emellertid klart belysande avgöranden av huruvida överträdelser kunde utgöra grund för uppsägning eller avsked. Av AD 1951 nr 38, som nyss refererats, torde inte kunna utläsas mer än att sådan överträdelse skulle ha kunnat utgöra en bidragande anledning till objektivt godtagbar uppsägning. Eftersom överträdelse inte bevisades i målet, kom frågan inte att ställas på sin spets. Tidigare i framställningen (3.2.5.3) har refererats arbetsmarknadsnämndens beslut den 20 juni 1952, vilket innebar att ett verkstadsföretag enligt reglerna i dåvarande kap. 3 av 1938 års huvudavtal ansågs ha haft fog för att avskeda en arbetare som i strid med förbud distribuerat en tidning inom företagets område; regler om uppsägningstid fanns inte i tillämpligt avtal. Detta avgörande ger dock inte någon belysning av det rättsläge beträffande anställningsskyddet som mer allmänt gällde på arbetsmarknaden omedelbart före införandet av LAN. Anställningsskyddet enligt 1938 års avtal torde sålunda ha varit avsevärt mindre än skyddet enligt 1964 års regler. För övrigt kan inte uteslutas att arbetsmarknadsnämnden i avgörandet beaktat också att arbetaren gjort sig skyldig till andra förseelser.

Från tiden omedelbart före införandet av lagstiftningen om anställningsskydd må här refereras omständigheterna i ett fall som behandlades i central tvisteförhandling för verkstadsfacket; fallet kommer senare att läggas till grund för jämförelser vid redogörelsen för gällande rätt.

Central tvisteförhandling den 11 maj 1971. På anslagstavlan i en verkstad satte arbetaren M. en förmiddag i januari 1971 upp en broschyr innehållande propaganda för vpk. M., som på förfrågan bekräftade att det var han som satt upp broschyren, hade vid tidigare tillfälle fått tillsägelse att inte sprida politisk propaganda inom verkstaden. Han blev nu inkallad till verkstadschefen och av denne beordrad att ta ned broschyren. Efter middagsrasten inkallades M. ånyo och tillfrågades om han åtlytt ordern. Då svaret blev nekande, avskedades han med omedelbar verkan. Tvist uppkom om det berättigade i avskedandet och hänsköts till central förhandling. Det yrkades skadestånd med belopp motsvarande lön under varsel- och uppsägningstid.

Vid central förhandling mellan Svenska metallindustriarbetareförbundet och Sveriges verkstadsförening bestred arbetstagardelegerade, att företaget haft rätt att avskeda M. utan iakttagande av uppsägningstid. De åberopade, att företagsledningen inte ens antytt vilka konsekvenserna skulle bli av vägran samt att M. inte givits rimlig betänketid. Skadestånd krävdes.

Arbetsgivardelegerade tillstod att det kunde synas som en hård åtgärd att avskeda M. med omedelbar verkan. M. hade emellertid vid ett tidigare tillfälle blivit tillsagd att det inte var tillåtet att sprida politisk propaganda på verkstaden och han var väl insatt i de regler som gällde i detta hänseende. M. finge anses ha fått god tid att betänka sig innan han avskedades; må vara att man inte från företagets sida antytt vilken åtgärd som kunde bli aktuell om broschyren ej togs ned. Arbetsgivardelegerade förklarade sig slå fast, att man ansåg det ytterst angeläget att förbud mot alla former av politisk propaganda på arbetsplatsen klart inskärptes; de störningar som kunde uppstå på grund av sådan verksamhet vore helt oacceptabla.

Utgången av förhandlingen blev följande. Parterna vidhöll sina principiella ståndpunkter. För att få saken ur världen förklarade sig företaget

berett att betala M. 1 800 kr i ett för allt under förutsättning att medgivandet ej åberopades i annat sammanhang, och arbetarparten accepterade företagets förslag som uppgörelse i tvisten.

Huruvida M:s beteende utgjort saklig grund för uppsägning i den mening som avsågs i dåvarande 3 kap. 4 § av huvudavtalet mellan SAF och LO var inte uppe till diskussion i ärendet. Omständigheterna i saken, särskilt att yrkandet begränsades på angivet sätt, förmedlar dock intrycket att arbetstagarorganisationen inte ansett sig kunna hävda att saklig grund saknats.

Vad härefter nu gäller de nya reglerna i LAN inriktas den följande framställningen på frågan om förutsättningarna i sakligt hänseende för upplösning av anställningsförhållande i den mån de här är av intresse. Om förfarandet vid avskedande eller uppsägning och vid tvister bör dock anmärkas, att lagens detaljerade regler härom utgör ett väsentligt element i anställningsskyddet. Vid lagens tillämpning bör också observeras de viktiga preklusionsreglerna i 7 § tredje stycket och 18 § andra stycket, vilka inte kommer att kommenteras här.

Förutsättningen för *avskedande* är enligt LAN 18 § första stycket, att arbetstagaren grovt har åsidosatt sina åligganden mot arbetsgivaren. Enligt motivuttalanden (prop. 1973:129 s. 149 f och 254 f) bör avskedande kunna tillgripas enbart i flagranta fall. Det skall vara fråga om sådant avsiktligt eller grovt vårdslöst förfarande som inte rimligen skall behöva tålas i något rättsförhållande. De exempel, som i anslutning härtill anges i förarbetena, avser gärningar som allmänt torde betraktas som grova, bl. a. yppande av yrkeshemlighet i avsikt att skada arbetsgivaren, misshandel av arbetsgivaren eller förskingring av hans egendom. Enligt ett uttalande av departementschefen borde det kunna bli fråga om avskedande också vid kvalificerade fall av deltagande i olovlig strejk, t. ex. när det rör sig om någon som agiterar för eller annars spelar en framträdande roll vid en allvarlig sådan strejk (prop. s. 125). Att överträdelser av ordningsregler, som inte rör arbetet, skulle kunna föranleda avskedande är en tanke som överhuvudtaget inte diskuteras i förarbetena. Vad beträffar förseelser mot förhållningsregler avseende politisk eller liknande opinionsbildande verksamhet, som inte direkt stör arbetet, är det i vart fall uppenbart, att sådan förseelse normalt inte ens vid upprepning kan likställas med de avtalsbrott som enligt exemplen i förarbetena kan föranleda avskedande. Alldeles klart är t. ex. att förhållandena i den nyss refererade tvisten, som avgjordes i förhandling den 11 maj 1971, inte var sådana att avskedande hade kunnat komma i fråga, om regeln i LAN varit tillämplig. Å andra sidan kan det inte uteslutas att lagens krav kan vara uppfyllda i verkligt extraordinära fall av överträdelser, t. ex. om en arbetstagare under raster och arbetspauser vid upprepade tillfällen och trots meddelad varning, vari angivits den påföljd som hotar, framför propaganda i former som av andra anställda och även av opartisk bedömare betraktas som grovt störande.

Uppsägning av anställningsavtal från arbetsgivarens sida skall, enligt LAN 7 § första stycket, vara "sakligt grundad". Att det i lagtexten inte närmare preciserats vad som kan vara godtagbart såsom uppsägningsgrund

motiveras i lagförarbetena med att detta inte varit möjligt, eftersom uppsägningsfallen är så olika och förhållandena på arbetsplatserna så varierande; det vore alltid nödvändigt att ta hänsyn till de särskilda omständigheterna i det individuella fallet (prop. 1973:129 s. 120). I lagmotiven ges emellertid en del kommentarer till uttrycket saklig grund och anges vissa riktlinjer för hur frågor om uppsägning bör bedömas i olika situationer.

Vad som för de i denna rapport aktuella problemen närmast kan vara av intresse är vissa motivuttalanden om bedömningen av fall då arbetstagare på ett eller annat sätt misskött sig eller visat bristande lämplighet, t. ex. gjort sig skyldig till ordervägran eller olämpligt uppträdande (prop. s. 124). Bedömningen sägs då böra inte så mycket inriktas på vad som förekommit i det särskilda fallet utan i stället på de slutsatser om arbetstagarens lämplighet som kan dras av det inträffade. Först vid klart dokumenterad olämplighet bör kravet på saklig grund anses uppfyllt. Detta sägs innebära bl. a. att uppsägning inte bör kunna ske enbart på grund av något enstaka fall av olämpligt uppträdande, såvida inte förseelsen är så allvarlig att arbetstagaren genom denna måste anses ha visat sig klart olämplig för sitt arbete. Inte heller en ordervägran bör utan vidare anses utgöra grund för uppsägning. Omständigheterna i det enskilda fallet kan ha varit sådana att arbetstagaren haft skäl för sin vägran som det kan vara rimligt att ta hänsyn till. Om emellertid arbetstagarens ordervägran framstår som ett uttryck för en allmän ovillighet att rätta sig efter arbetsgivarens anvisningar, torde saklig grund få anses föreligga.[3]

Vad som sägs i lagmotiven om ordervägran torde närmast avse fall då ordern berört själva arbetet eller dess organisation. När inte ens dylikt lydnadsbrott utan vidare utgör uppsägningsgrund, är det självfallet att skäl för uppsägning inte kan föreligga vid enstaka vägran att iaktta förhållningsregler om politisk verksamhet eller liknande regler av ordningsnatur.

Här må inskjutas att tydlig åtskillnad gjorts i tidigare rättspraxis mellan, å ena sidan, vägran att lyda order rörande arbetet och, å andra sidan, vägran att följa utfärdade anvisningar i övrigt (se Bengtsson, Hävningsrätt och uppsägningsrätt vid kontraktsbrott, 1967, s. 370 ff och 409 ff). Det förra slaget av ordervägran har bedömts betydligt strängare vid tillämpning av regler om uppsägning och avskedande. I praxis från relativt sen tid finns emellertid exempel på att godtagbart skäl för uppsägning ansetts kunna föreligga också vid vägran att följa anvisningar som inte direkt haft med arbetet att göra; hänsyn till ordningen på arbetsplatsen synes därvid ha ansetts vara ett vägande motiv för arbetsgivarens åtgärd.

AD 1962 nr 4. Objektivt godtagbart skäl för uppsägning ansågs av AD föreligga, när en arbetare, omedelbart efter ett uppträde i enrum med

[3] Det tilläggs i motiven på denna punkt, att arbetsrättskommitténs arbete torde komma att leda till förändringar i organisationen av arbetet som kan få stor betydelse för sättet att se på frågor angående ordervägran.

företagets disponent, på själva arbetsstället i närvaro av andra anställda vägrat lyda tillsägelse att infinna sig på disponentens rum för fortsatt diskussion av den fråga som föranlett uppträdet. Genom sin vägran hade arbetaren, enligt AD:s uppfattning, försatt arbetsledningen i en sådan situation att ett allvarligt ingripande mot honom med hänsyn till ordningen på arbetsplatsen näppeligen kunde undvikas. Försvårande omständigheter var, förutom andras närvaro, att arbetaren tidigare varnats skriftligen för underlåtenhet att följa givna föreskrifter. Å andra sidan, må här tilläggas, hade disponenten på ett ganska opåkallat sätt genast efter uppträdet följt efter arbetaren, som var upprörd, till dennes arbetsplats och givit tillsägelsen utan att först ge denne tillfälle att lugna sig.

Även om tidigare praxis av dylikt slag avsevärt förlorat i auktoritet genom 1974 års reform (se ovan not 2), synes man inte kunna utesluta möjligheten av att också enligt LAN arbetstagares vägran att följa förhållningsregler av ordningsnatur skulle kunna utgöra grund för uppsägning, om omständigheterna är försvårande och vägran framstår som ett uttryck för en allmän ovillighet att rätta sig efter utfärdade regler. Antaganden om rättsläget kommer att vila på ganska osäker grund innan den nya lagstiftningens innebörd närmare belysts i rättspraxis (jfr hittills AD 1974 nr 45 och 57). Vad nu särskilt beträffar överträdelser av förhållningsregler om politisk och liknande opinionsbildande verksamhet må här, med all reservation för rättslägets osäkerhet, följande synpunkter anföras.

Uppenbarligen bör en så sträng åtgärd som uppsägning inte få vidtas i hithörande fall utan att arbetstagaren först varnats eller tillrättavisats och därvid klart upplysts om vilken åtgärd som kunde tillgripas vid upprepning.

Att en förhållningsregel med hänsyn till sin härkomst har låg valör i normsystemet torde i och för sig inte utgöra hinder för att överträdelse kan läggas till grund för uppsägning, om omständigheterna är tillräckligt graverande. Så länge arbetsgivaren enligt gällande rätt har kompetens att utfärda regler i förhållningsfrågor, bör överträdelser bedömas på samma sätt vare sig regeln behörigen utfärdats av honom ensidigt eller av t. ex. ett företagsdemokratiskt organ där de anställdas företrädare utgör majoritet.

I framställningen ovan har försök gjorts att för olika slag av opinionsbildande aktiviteter dra gränsen mellan, å ena sidan, sådant som alltid måste accepteras och som sålunda inte alls kan utlösa påföljder och, å andra sidan, sådant som i och för sig kan förbjudas vid äventyr av åtminstone någon sanktion, t. ex varning. Att viss aktivitet hänförts till det som kan förbjudas i angiven mening innebär inte nödvändigtvis, vilket må understrykas, att också allvarligare sanktioner såsom uppsägning kan komma i fråga vid överträdelse. Här såsom eljest inom rättsordningen bör rimlig proportion råda mellan förseelse och påföljd.

Som i andra uppsägningsfall skall en helhetsbedömning ske av omständigheterna i det enskilda fallet. Därvid bör här beaktas bl. a. vilken störning eller risk för störning av ordningen som den otillåtna aktiviteten föranlett. Att sätta upp ett meddelande med partipolitiskt

innehåll på en anslagstavla framstår från den synpunkten som tämligen harmlöst i jämförelse med t. ex. att ordna högljudda politiska möten under raster och arbetspauser.

Vid helhetsbedömningen skall beaktas vilka möjligheter arbetsgivaren har att ingripa mot förseelse medelst andra sanktioner än uppsägning. Om det t. ex. stipuleras i kollektivavtal att utdelning av trycksaker inte får ske inom fabriken utan arbetsgivarens medgivande, kan överträdelse medföra skadeståndsansvar för utdelaren enligt KAL 8 § (om denna påföljd ej avtalats bort), och det synes då rimligt att arbetsgivaren, om saken måste beivras, i första hand utnyttjar den sanktionen och inte uppsägning.

Att part handlat provokativt kan vid helhetsbedömningen vara att åberopa emot honom. Till exemplifiering må erinras om omständigheterna i det ovan refererade fall som avgjordes vid förhandling den 11 maj 1971: en arbetare hade avskedats därför att han vägrat lyda order att ta ned en partipolitisk broschyr som han i strid med förbud satt upp på anslagstavlan i en verkstad. Eftersom de anställda inte lär ha haft exklusiv besittningsrätt till anslagstavlan, borde verkstadsledningen i det fallet ha kunnat undvika direkt konfrontation och avveckla situationen genom att helt enkelt låta ta ned broschyren. Skulle ett motsvarande fall uppstå nu, torde en bedömning enligt LAN utmynna i att arbetsgivaren inte haft fog ens för att uppsäga arbetaren; denne synes endast vid ett tidigare tillfälle ha brutit mot förbudet och verkstadsledningen kan sägas ha handlat om inte provokativt så dock osmidigt. Såsom framgår av lagmotiven bör emellertid helhetsbedömningen ske med tanke på hur det fortsatta förhållandet på arbetsplatsen kan gestalta sig. Visar en arbetstagares beteende att han kan antagas fortsätta att trotsa utfärdade regler, t. ex. genom att sätta upp partipolitiska affischer på anslagstavlor som är reserverade för information från arbetsledning och fackförening, kan enda utvägen vara att anställningsförhållandet upplöses.

Ehuru arbetsgivaren inte normalt har någon skyldighet att likabehandla alla åskådningar då han utfärdar regler som tillåter viss opinionsbildande verksamhet eller då han medger undantag från förbud mot sådan verksamhet (ovan 3.2.2), bör det vid bedömningen av överträdelser betraktas som förmildrande, att en reglering eller tillståndsgivning innefattat obefogad särbehandling och därför framstått som orättvis (jfr beträffande ordervägran Lunning, Anställningsskydd, 1974, s. 58). Vissa avgränsningar bör dock en reglering få innefatta eller medföra i förevarande hänseende, utan att för den skull överträdelser skall behöva lämnas obeivrade. En reglering som följer entydiga och naturliga gränslinjer torde sålunda kunna anses försvarlig, även om den medför utestängning av en del åsiktsriktningar. Entydig kan obestridligen en reglering vara, vilken gör åtskillnad mellan partier, som är representerade i riksdagen, och andra partier samt vilken ger tillstånd åt enbart företrädare för de förra att utöva viss verksamhet på arbetsplatsen. Detsamma gäller t. ex. en reglering vilken tillåter enbart de på arbetsplatsen etablerade fackföreningarna att bedriva viss partipolitisk verksamhet. Åtskilliga bedömare torde anse att dylika regleringar också följer

gränslinjer som är naturliga och rimliga eller i vart fall inte omotiverade, men här finns givetvis utrymme för olika värderingar.

En uppsägning som sker på grund av arbetstagarens politiska uppfattning är givetvis inte sakligt grundad, bortsett från sådana speciella fall som då en funktionär i ett politiskt parti bryter med partiet (prop. 1973:129 s. 127, jfr SOU 1934:16 s. 43, huvudavtalet mellan SAF och LO 3 kap. 2 §, AD 1941 nr 48 och 1951 nr 38). Att en politisk sammanslutning verkar med medel som är arbetsrättsligt otillåtna, t. ex. illegitima strejker eller andra avtalsbrott, bör inte medföra att medlemskap som sådant utgör grund för uppsägning. Har en medlem såsom arbetstagare faktiskt gjort sig skyldig till avtalsbrott, lärer han å andra sidan inte kunna åberopa till sitt försvar att avtalsbrottet begåtts av politiska skäl.

Samarbetssvårigheter på en arbetsplats kan tänkas uppkomma på grund av eller ha samband med politiska motsättningar mellan arbetstagare. Sådana svårigheter bör, oavsett orsak, normalt inte kunna åberopas som grund för uppsägning utan bör lösas genom omplacering eller annan åtgärd. Särskilt i småföretag kan dock möjligheterna att lösa problemen vara begränsade, och i sista hand kan det bli nödvändigt att tillgripa uppsägning, varvid valet mellan två arbetstagare, som inte kan samarbeta, synes skola avse den som bär större skuld till den uppkomna situationen, om detta kan utredas; eljest har arbetsgivaren valrätten (prop. 1973:129 s. 124 f).

Vad därefter gäller övriga sanktioner, så torde reglerna om *skadestånd* i 1972 års skadeståndslag i stort sett sakna betydelse såvitt gäller opinionsbildande aktiviteter på arbetsplatser, eftersom sådana aktiviteter endast i helt speciella fall (t. ex. vid ärekränkning) kan orsaka skador av slag och under omständigheter som lagen avser; skadeståndslagen tar i princip sikte på person- och sakskador samt skador på grund av brott. (Regeln i 4 kap. 1 § kan dock tänkas få tillämpning också vid skada av annat slag.) Inte heller regler om ekonomiskt skadestånd enligt allmänna kontraktsrättsliga principer torde här ha någon aktualitet, bortsett från undantagsfall som när aktivitet direkt stört verksamheten vid företaget och därmed vållat allmän förmögenhetsskada. I fråga om skadestånd för åsidosättande av förpliktelse enligt kollektivavtal gäller emellertid enligt KAL 8 § andra stycket, att hänsyn skall tagas inte bara till ekonomiska skador utan även till intresset i avtalets upprätthållande och övriga sådana omständigheter av annan än rent ekonomisk betydelse. Är en hithörande förhållningsregel – t. ex. en regel om att möte inte får anordnas på arbetsplatsen utan arbetsgivarens medgivande – inskriven i kollektivavtal, är det därför i och för sig möjligt, om annat ej avtalats, att skadestånd kan utdömas i anledning av överträdelse även om ingen ekonomisk skada uppkommit för arbetsgivaren. Enligt KAL 8 § tredje stycket kan skadestånd jämkas med hänsyn till omständigheterna, och enskild arbetstagare må icke ådömas skadestånd till högre belopp än 200

[4] Om innebörden av denna begränsningsregel då flera skadefall föreligger, se AD 1974 nr 49.

kronor.[4] Såsom framgått av föregående avsnitt är det emellertid inte så vanligt att kollektivavtal inrymmer förhållningsregler om opinionsbildande verksamhet, och arbetstagare har veterligen aldrig ålagts skadeståndsansvar för överträdelse av sådan regel.

Beträffande indrivning av skadeståndsanspråk är att märka, att arbetsgivaren på grund av reglerna i lagen (1970:215) om arbetsgivares kvittningsrätt normalt inte får göra sig betald genom att göra avdrag på lön. Enligt den lagen gäller bl. a. att en fordran måste vara klar för att få kvittas mot lön, och då fordran avser skadestånd enligt KAL 8 § andra stycket synes klarhetskravet inte kunna vara uppfyllt annat än då fordran medgivits av arbetstagaren eller fastställts i dom eller godtagits av arbetstagarens organisation.[5]

Om arbetsgivare bryter mot i kollektivavtal inskriven förpliktelse att bereda arbetstagare någon hithörande förmån, t. ex. att nyttja anslagstavla, blir de nyssnämnda skadeståndsreglerna i KAL 8 § att tillämpa på motsvarande sätt. Någon begränsning av skadeståndets belopp gäller dock inte då det är arbetsgivaren som begått avtalsbrott.

Rätt för arbetsledningen att använda våld för att avstyra att arbetstagare bedriver opinionsbildande verksamhet på arbetsplatsen föreligger icke (BrB 24 kap. 1 och 4 §§ motsatsvis). Om inte arbetstagare enligt avtal erhållit exklusiv besittning till utrymme eller anläggning (t. ex. anslagstavla), torde emellertid arbetsledningen – med stöd av dispositionsrätten till företagets områden och den allmänna rätten att utöva företagsledningen – kunna avlägsna propagandamaterial som uppsatts eller framlagts obehörigen. Självfallet har polisen varken skyldighet eller rättighet att ge part biträde i privaträttsliga tvister som det här är fråga om.[6]

Enligt allmänna rättsregler, som kan anses grundade på analogi med en bestämmelse i utsökningslagen 38 § andra stycket,[7] äger domstol under vissa förutsättningar i dom eller beslut ålägga part att vid vite i pengar fullgöra förpliktelse. Dessa allmänna regler är i princip tillämpliga också i rättegång i arbetstvister.[8] Enligt AD:s praxis gäller dock åtminstone den begränsningen att arbetstagare inte kan förpliktas vid vite att återgå i arbete (AD 1970 nr 9). I vad mån vite kan användas som tvångsmedel mot arbetstagare rörande andra skyldigheter är ovisst. Vad nu beträffar opinionsbildande verksamhet på arbetsplatsen, så går eventuella förpliktelser för arbetstagare ut på att de *inte skall göra* det ena eller andra, och

[5] Om övriga förutsättningar för kvittning, se närmare Sigeman, Kvittningslagen, 1972.

[6] Polisen har befogenhet att ingripa på arbetsplats endast när det fordras för att avvärja straffbelagd gärning (lag 1973:558 om tillfälligt omhändertagande 3 §) eller för att uppdaga brott som hör under allmänt åtal eller för att ge skydd åt enskilda i extraordinära situationer då skydd inte kan beredas på annat sätt (polisinstruktionen 1972:511 2 §, se härtill justitieministerns svar på enkla frågor i riksdagen den 28 november 1974).

[7] Se nu förslag till utsökningsbalk 19 kap. 13 § i SOU 1973:22.

[8] Se numera lag (1964:168, 1974:386) om verkställighet av bötesstraff 27 §. Såsom där framgår får förvandling till fängelse ej ske av vite, som utdömts för underlåtenhet att fullgöra dom eller beslut rörande själva saken i mål som handlagts enligt lagen om rättegången i arbetstvister. – Jfr Romanus i SvJT 1950 s. 739 ff.

just när det gäller negativa förpliktelser torde betänkligheterna mot att använda vite som tvångsmedel kunna vara mindre än eljest (jfr Rodhe, Obligationsrätt, 1956, § 32 B och C med hänv.). En allmän förutsättning för att vite skall kunna tillgripas lär i vart fall vara, att den förpliktade tidigare brutit mot sin skyldighet. I den angivna bestämmelsen i utsökningslagen förutsätts sålunda att gäldenären visat tredska. Av samma bestämmelse framgår att vite får föreläggas endast "där det finnes lämpligt", och i överensstämmelse härmed torde domstolarna ha relativt stor frihet att efter skälighet bedöma om vite på yrkande skall tillgripas eller ej. I den mån vite överhuvudtaget kan åläggas arbetstagare, torde beloppet enligt det särskilda föreläggandet, i harmoni med regeln i KAL 8 § tredje stycket, böra sättas till högst 200 kronor då fråga är om skyldighet enligt kollektivavtal. Att vite kan åläggas arbetsgivare är helt klart, och i hithörande sammanhang kan man tänka sig att tvångsmedlet skulle kunna användas t.ex. för att framtvinga fullgörande av skyldighet att sätta upp anslagstavla. Någon begränsning till visst belopp gäller inte för vite som åläggs arbetsgivare.

Suspension, dvs. en tidsbegränsad avstängning från arbete och därmed förenade löneförmåner, får användas som disciplinär påföljd endast med stöd av avtal (AD 1970 nr 6 och 1972 nr 7). Det är numera relativt ovanligt att kollektivavtal innehåller regler om denna påföljd; att kollektivavtal saknar dylika regler kan vara att tolka så att påföljden överhuvudtaget inte får tillgripas. Förutsättningarna för användning av suspension beror av vad som är eller får anses avtalat. Eftersom denna sanktion är lindrigare än uppsägning, har man att räkna med att den kan vara tillämplig i en del situationer då arbetstagare begått förseelse som visserligen är allvarlig men inte så graverande att saklig grund för uppsägning föreligger enligt LAN.

Att skilja från suspension är den rent tillfälliga *avvisningen* av arbetstagare från arbetsplats av trängande ordnings- eller säkerhetsskäl. Det praktiskt viktiga fallet torde vara att spritpåverkad arbetstagare tillfälligt kan försättas ur tjänstgöring. Endast enstaka kollektivavtal (t.ex. riksavtalet mellan Sveriges stuvareförbund och Svenska transportarbetareförbundet § 12 mom. 5) innehåller klausuler om avvisning i här avsedd mening. Det saknas anledning antaga att dylika klausuler är avsedda att ha tillämpning vid överträdelser av förhållningsregler om opinionsbildande verksamhet.

I övrigt är att nämna angående reglerade påföljder av överträdelser av förhållningsregler, att speciella sanktioner, t.ex. skadeståndsviten ("böter"), kan vara överenskomna i kollektivavtal eller, om kollektivavtal ej lägger hinder i vägen, i enskilt arbetsavtal. Förutsättningarna för tillämpning av sådana sanktioner beror av vad som är eller kan anses avtalat.

Vad som hittills sagts om sanktionssystemet har tagit sikte på sanktioner som öppet framstår såsom påföljder och som är rättsliga i den meningen att deras tillämpning kan överprövas av domstol eller i motsvarande ordning. Men inom arbetslivet måste man under nuvarande förhållanden också räkna med förekomsten av en sorts *förtäckta påföljder* vilkas tillämpning normalt inte kan överprövas och vilka i praktiken

kan vara väl så betydelsefulla som de ovan omtalade sanktionerna. Här åsyftas de möjligheter arbetsgivaren rent faktiskt kan ha, enligt nu gällande rättsordning, att utnyttja sina befogenheter att utöva företags- eller arbetsledningen till att bestraffa eller belöna arbetstagare för deras uppträdande på arbetsplatsen, t.ex. såvitt gäller opinionsbildande verksamhet. Att politisk aktivitet föranleder direkta efterräkningar i form av t.ex. förflyttning till sämre arbete får väl antagas vara ovanligt, men det är att märka att också *uteblivandet av förmåner,* som arbetsgivaren förfogar över, faktiskt kan fungera som sanktioner. Som exempel på dylika förmåner kan nämnas omplacering i vissa fall till ett mer eftertraktat arbete, uttagning till utbildningskurs eller höjning av den personliga lönen vid tillämpning av ett minimilönesystem. Redan risken för uteblivandet av påräknade förmåner kan för övrigt ha en handlingsdirigerande funktion såtillvida att arbetstagare kan bli benägna att avstå från aktiviteter som arbetsledningen kan antagas ogilla. Skulle en arbetsgivare utnyttja sina i och för sig legala befogenheter i klart otillbörligt syfte, t.ex. för att utöva förföljelse av politiska grunder (jfr huvudavtalet mellan SAF och LO 3 kap. 2 §), torde förfarandet visserligen kunna beivras med rättsliga medel, men så länge arbetsgivare vid utövandet av företagsledningen kan sägas ha hållit sig inom rimliga ramar för ett fritt skön torde domstol – även om någon misstanke kan föreligga att även andra än företagsekonomiska eller liknande motiv haft betydelse för hans handlande – nu anse sig sakna behörighet att överpröva hans åtgärder.

3.2.6 *Något om utländska förhållanden*

I de västeuropeiska stater, vilkas samhällssystem liknar det svenska, är rättsläget på förevarande område flerstädes i stort sett detsamma som i Sverige. I t. ex. Danmark, Norge, Belgien, England och Frankrike anses sålunda arbetsgivare i kraft av rätten att utöva företags- och arbetsledningen normalt ha kompetens att bestämma huruvida partipolitisk propaganda får bedrivas bland de anställda på arbetsplatsen.

Hithörande problem har i en del länder inte tilldragit sig samma uppmärksamhet som hos oss, något som kan ha att göra med bl. a. olikheter i valsystem. I t. ex. England tycks det vara mindre vanligt att partipolitisk propaganda bedrivs på arbetsplatser, och en bidragande förklaring kan vara systemet med enmansvalkretsar. Partiernas kandidater brukar där söka upp väljarna i bostadsområdena. Om på en arbetsplats de anställda tillhör olika valkretsar, kan det vara mindre meningsfullt för kandidaterna att besöka arbetsplatsen.

I *Norge* lär arbetsgivare i allmänhet inta en restriktiv attityd till partipolitisk verksamhet på arbetsplatserna. Inför stortingsvalet 1973 utfärdade Norsk arbeidsgiverforening ett cirkulär i vilket medlemmarna tillråddes att inte tillåta någon sådan verksamhet inom företagen, vare sig under arbetstid, under matraster eller utanför ordinarie arbetstid (kontorsirkulære nr 37/1973). Det normalarbetsreglemente, som den norska arbetsgivarföreningen upprättat, innehåller en regel av innebörd, att anslag inte får sättas upp på arbetsplatsen utan arbetsledningens godkän-

nande.

I *Danmark* synes arbetsgivarnas attityd vara betydligt mindre restriktiv. Någon rekommendation till medlemmarna att söka förhindra politisk propaganda på arbetsplatserna har inte utfärdats av Dansk Arbejdsgiverforening. Det har uppgivits av företrädare för föreningen, att arbetsgivarföretag då så begärs brukar ge tillstånd till partipolitiska möten på arbetsplatsen, förutsatt att de inte hålls under arbetstid. Som ovan nämnts (3.2.5.2) drivs marketenterier på många arbetsplatser av de anställda genom stiftelser, och på arbetstagarhåll synes man ha uppfattningen att de anställda har bestämmanderätt om vad som skall försiggå i sådana marketenterilokaler.

I lagstiftningen i *Västtyskland* finns en bestämmelse som direkt avser partipolitisk verksamhet på arbetsplatser. Bestämmelsen, som strax skall beröras, ingår i 1972 års Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG), som innehåller en detaljerad reglering av frågor om arbetstagares medinflytande. (Se till det följande t. ex. Dietz & Richardi, Betriebsverfassungsgesetz, 5. Aufl. 1973, särskilt s. 748 ff med hänv.)

Enligt BetrVG kan vid i princip varje driftsställe hos företag inom den privata sektorn inrättas ett *driftsråd* med en rad i lag angivna befogenheter. Driftsråd består av enbart arbetstagarrepresentanter som utses genom val. Om uppdelningen av funktioner mellan fackförening och driftsråd kan kort sägas, att fackförening svarar för kollektivavtalsförhandlingar om löner o. d. medan driftsråd företräder de anställda vid driftsstället i frågor om personalpolitik, ordningen på arbetsplatsen o. d.

Driftsrådet har att samverka med arbetsgivaren i olika hänseenden och har därvid medbestämmanderätt rörande bl. a. frågor om ordningen på arbetsplatsen. Om driftsråd och arbetsgivare inte enas, kan frågan hänskjutas till skiljenämnd i särskilt förfarande. Ordningsföreskrifter kan utfärdas gemensamt av driftsråd och arbetsgivare i form av s. k. Betriebsvereinbarung.

Den åsyftade bestämmelsen om partipolitisk verksamhet finns i BetrVG § 74, som innehåller vissa grundläggande regler för samverkan mellan arbetsgivare och driftsråd. Där stadgas bl. a. att arbetsgivare och driftsråd har att avstå från verksamheter som kan störa arbetet eller lugnet på arbetsplatsen, och i anslutning härtill föreskrivs, att de har att avstå från varje partipolitisk verksamhet inom driftsstället ("Sie haben jede parteipolitische Betätigung im Betrieb zu unterlassen"). Det tilläggs att härigenom inte berörs behandlingen av angelägenheter av lönepolitisk, socialpolitisk eller ekonomisk art som omedelbart rör företaget eller dess arbetstagare.

Förbudet mot partipolitisk verksamhet riktas sålunda till arbetsgivaren och driftsrådets medlemmar. Förbudets närmare innebörd har diskuterats i litteraturen. Det har hävdats att förbudet kan överträdas inte bara genom aktivt agerande utan också genom fördragsamhet med andras politiska aktivitet av mer påträngande slag. Sanktionen för överträdelse av förbudet är för arbetsgivarens del böter. För driftsrådsmedlemmarnas del är påföljden uteslutning ur driftsrådet.

Förbudet i BetrVG § 74 riktar sig, som framgått, inte mot de anställda

i allmänhet. Dessas rätt att bedriva partipolitisk verksamhet på arbetsplatsen är att bedöma efter andra regler. En utgångspunkt är härvid artikel 5 i 1949 års grundlag som föreskriver, att envar har rätt att ge uttryck för och sprida sina åsikter med de begränsningar som framgår av lag. Av rättspraxis anses framgå att arbetstagare med stöd av denna föreskrift har rätt att vara partipolitiskt verksamma på arbetsplatsen så länge de inte åsidosätter sin arbetsskyldighet eller stör lugnet på arbetsplatsen ("Betriebsfrieden"). Diskreta meningsyttringar i politiska frågor måste alltså tolereras av arbetsgivaren. Vilka politiska aktiviteter som kan anses störa lugnet på arbetsplatsen och därför förbjudas är tämligen oklart och omstritt; problemet har belysts i praxis endast i ett fåtal avgöranden. Det har hävdats i litteraturen, att arbetsgivare och driftsråd kan genom Betriebsvereinbarung (se ovan) införa förbud mot partipolitisk verksamhet på arbetsplatsen med bindande verkan för arbetstagarna.

Ovan i avsnitt 3.2.4 har lämnats en del upplysningar om utländska regleringar av fackliga företrädares rätt att sprida information inom företagen.

3.3 Arbetsplatser inom den offentliga sektorn

3.3.1 *Om tillämpligheten av de grundlagsfästa fri- och rättigheterna*

Såsom redovisats ovan (3.1) är varje medborgare enligt regler i regeringsformen (RF) 2 kap. tillförsäkrad en rad grundläggande fri- och rättigheter som berör möjligheterna att utöva opinionsbildande verksamhet, främst yttrande- och tryckfrihet, rätt till information och mötesfrihet. Fri- och rättigheterna gäller gentemot "det allmänna", varmed lär avses staten, landstingen och andra kommuner samt alla myndigheter.

En fråga, som inte diskuteras i förarbetena till RF 2 kap., är huruvida de offentliga rättssubjekten är skyldiga att respektera fri- och rättigheterna också i det interna förhållandet till de offentligt anställda. Svaret på frågan måste sägas vara ovisst, men relativt starka skäl synes tala för att grundlagsreglerna har principiell tillämpning inne på de statliga och kommunala arbetsplatserna i den mån fri- och rättigheterna är sådana att de kan utövas där.

Till stöd för antagandet om grundlagsregleringens principiella tillämplighet må främst åberopas ordalydelsen i RF 2 kap. 1 §. Där sägs "varje medborgare" vara tillförsäkrad de angivna fri- och rättigheterna gentemot "det allmänna". Hade meningen varit att de offentliga rättssubjekten skulle vara befriade från motsvarande skyldigheter i de interna förhållandena till den mycket stora grupp medborgare, som de offentligt anställda utgör, borde detta ha sagts, i vart fall i förarbetena till paragrafen. Till jämförelse må nämnas att det i motiven till RF 8 kap. 3 §, som avser vissa föreskrifter om förhållandet mellan "enskilda" och "det allmänna", särskilt har uttalats, att bestämmelserna i paragrafen inte avser "sådana åligganden etc. för en tjänsteman hos staten eller kommun som följer av hans anställning" (prop. 1973:90 s. 302).

Syftet med grundlagsfästandet av de politiska fri- och rättigheterna är att trygga den fria åsiktsbildning på vilken folkstyrelsen skall bygga. Uppenbarligen främjas detta syfte av att reglerna i möjligaste mån tillämpas i relationerna mellan offentligt anställda och myndigheterna. Och motstående intressen synes inte stå i vägen för tillämpning. Här såsom eljest får nämligen utövningen av fri- och rättigheterna anses underkastad självklara inskränkningar med hänsyn till myndigheternas verksamhet och behovet av ordning (se ovan 3.1.5 och 3.3.2). Innebörden av att grundlagsregleringen ges tillämpning är, kort sagt, att myndighet inte skönsmässigt eller på grund av åsikters innehåll får hindra offentligt anställda från att på arbetsplatsen framföra åsikter i ordnade och icke störande former.

Vidare kan till stöd för antagandet om regleringens tillämplighet åberopas att det i RF och dess förarbeten förutsätts, att regeln om medborgarnas rätt till yttrandefrihet (2 kap. 1 § punkt 1) skall ha tillämpning på de offentligt anställda också såvitt gäller sådant som de får kännedom om i sin tjänst. Det har sålunda ansetts nödvändigt att i RF inskriva, att förordnande om tystnadsplikt i hithörande fall får meddelas av regeringen endast med stöd av bemyndigande i lag (RF 8 kap. 7 § andra stycket, SOU 1972:15 s. 156, prop. 1973:90 s. 313, prop. 1975:8).

Att de nya grundlagsreglerna i princip skall gälla inne på arbetsplatser inom den offentliga sektorn harmonierar vidare med att de äldre reglerna i tryckfrihetsförordningen (TF) om rätten att sprida tryckta skrifter har ansetts äga tillämpning där.

I *MO 1950 s. 276* berörs bl.a. frågan, huruvida en person som på grund av sin *tjänst* har tillträde till militärt förläggningsområde äger att där vara verksam för spridning av tryckta skrifter (s. 298). Det sägs i beslutet, att militär befattningshavare, som till annan sådan befattningshavare under tid då båda eller endera av dem är i tjänst försäljer eller utdelar tryckt skrift, kan genom ingripande av förman hindras i sin verksamhet, men att något ingripande med anledning av dylik verksamhet å fritid inte torde kunna företagas, om inte därigenom uppkommer olägenheter för ordningen inom förbandet eller ingripandet sker på grund av bestämmelse i TF. (Jfr NJA 1973 s. 29.)

Vad som talar emot antagandet om de nya reglernas tillämplighet på arbetsplatser inom offentliga sektorn synes vara följande. I RF 2 kap. 4 § sägs att föreskrifter som närmare utformar bl.a. de fri- och rättigheter som avses i 2 kap. 1 § beslutas i den ordning som föreskrives i 8 kap. I det senare kapitlet, som innehåller regler om lagar och andra föreskrifter, nämnes fri- och rättigheterna i flera stadganden, men såsom central bestämmelse framstår 3 § andra stycket. I en exemplifierande uppräkning av föreskrifter, vilka avser vissa förhållanden mellan enskilda och det allmänna och vilka skall meddelas genom lag, nämnes ”föreskrifter som begränsar de fri- och rättigheter och det skydd i övrigt som enligt 2 kap. 1–3 §§ tillkommer svensk medborgare”. Som nyss omtalats har det i motiven till 8 kap. 3 § sagts, att bestämmelserna i paragrafen inte avser ”åligganden etc. för en tjänsteman hos staten eller kommun som följer av hans anställning”. Detta motivuttalande är visserligen tämligen dunkelt

men kan onekligen tyda på att meningen varit, att de offentligt anställda inte skulle äga åberopa fri- och rättigheterna i sina tjänsteavtalsförhållanden.[1]

Att RF 8 kap. 3 § inte avser föreskrifter om de offentligt anställdas åligganden får dock inte nödvändigtvis till effekt, att hänvisningen i 2 kap. 4 § skulle helt sakna korrelat i 8 kap. såvitt gäller fri- och rättigheternas närmare utformning i relationen mellan de offentliga rättssubjekten och deras anställda. Det får nämligen i vart fall anses framgå av 8 kap., särskilt 7 § tredje stycket, att föreskrifter som begränsar fri- och rättigheterna normalt skall meddelas genom lag. I den mån begränsande föreskrifter inte meddelas, skall fri- och rättigheterna såsom tidigare framhållits vara skyddade direkt av regeringsformen (se ovan 3.1.1).

Då allt tages i betraktande får de något tyngre skälen – varvid främst är att uppmärksamma grundlagsbestämmelsens ordalag och dess viktiga syfte att trygga den fria åsiktsbildningen – anses tala för att reglerna i RF 2 kap. 1 § i princip har tillämpning på arbetsplatserna inom den offentliga sektorn. Att rättsläget är ovisst måste dock starkt markeras.

Skulle bestämmelsen befinnas sakna direkt tillämpning, borde de offentligt anställda i vart fall enligt grunderna för densamma normalt få anses berättigade att framföra åsikter i ordnade former inne på arbetsplatserna.

Det bör här erinras om att 1973 års fri- och rättighetsutredning har till uppgift att i hela dess vidd överväga frågan om reglering i grundlag av de medborgerliga fri- och rättigheterna (se ovan 2.3).

Sedan nu reservation gjorts, en gång för alla, för rättslägets oklarhet, antages i den fortsatta framställningen, att den som är offentligt anställd och vill bedriva opinionsbildande verksamhet på arbetsplatsen numera kan stödja sig på regler i såväl RF som TF. Är antagandet riktigt, föreligger en grundläggande olikhet i förhållande till det ovan (3.2) beskrivna rättsläget för arbetsplatser inom den privata sektorn.

De grundlagsskyddade rättigheterna att bedriva opinionsbildande verksamhet är emellertid, som framgått, ingalunda ovillkorliga. En allmän framställning av begränsningar i rättigheterna har lämnats ovan 3.1.1 och 5. I det följande skall nu uppmärksammas olika frågor om hithörande reglers tillämpning på arbetsplatser hos myndigheter, främst frågor rörande anställdas utövning av politisk aktivitet enskilt eller genom föreningar.

3.3.2 *Begränsningar i fri- och rättigheterna med hänsyn till myndighets verksamhet och ordningen på arbetsplatsen*

En självklar inskränkning i rätten att sprida propaganda ligger i att aktiviteten inte får störa vederbörande myndighets *verksamhet*.

Aktiviteten får heller inte vara oförenlig med vad som åligger myndig-

[1] Jfr konstruktionen av reglerna om fri- och rättigheterna i 7 kap. av grundlagberedningens förslag, SOU 1972:15.

heten i dess förhållande till allmänheten. Här må erinras om den regel, som beskrivits ovan 3.1.5.2 och som innebär att partipolitisk propaganda normalt inte bör förekomma i *offentliga* lokaler, dvs. i myndighets lokaler till vilka allmänheten har tillträde. Regeln måste antagas binda också arbetstagarna hos myndigheten. Vad beträffar gränsdragningen mellan offentliga lokaler och andra bör sägas, att regeln om förbud mot partipolitisk propaganda givetvis inte bör ges större tillämpningsområde än dess syfte kräver. Framgår det av omständigheterna att vad som anslås på en viss anslagstavla riktar sig enbart till de anställda och icke emanerar från myndigheten, bör sålunda hinder i och för sig inte möta mot partipolitisk affischering, även om tavlan är belägen i utrymme (t.ex. korridor) till vilket också allmänheten kan ha tillträde. Såvitt gäller tjänstemäns arbetsrum får förbudsregeln anses ha principiell tillämpning, om mottagning av allmänheten brukar förekomma där.

Beslut av universitetskanslersämbetets företagsnämnd den 18 oktober 1973. Fråga hade väckts huruvida politisk affischering på tjänsterummen vore tillåten. Vid diskussion i företagsnämnden noterades, att Kungl. Maj:ts cirkulär 1973:643 till statsmyndigheterna om föreningsverksamhet i myndighets lokaler m.m. inte berörde frågan om tjänsteman skulle tillåtas att sätta upp politiska affischer inom de myndighetslokaler, dit allmänheten hade tillträde och till vilka även tjänsterummen borde räknas. (Om cirkuläret, se nedan 3.3.3.) Det hävdades i nämnden, att denna fråga finge självständigt prövas av myndigheten och att vid prövningen borde särskilt beaktas principen om de offentliga tjänstemännens och myndighetens oväld i tjänsteutövningen; det kunde nämligen inte uteslutas att sådan politisk verksamhet kunde rubba allmänhetens förtroende till tjänstemännens opartiskhet i tjänsteutövningen eller skada myndighetens anseende. I anslutning till de vid diskussionen sålunda framförda synpunkterna beslöt företagsnämnden rekommendera de anställda hos ämbetet att avstå från att på sina tjänsterum sätta upp sådana bilder, affischer, texter o.d. som kunde uppfattas som uppenbar politisk propaganda.

Den följande framställningen tar sikte på lokaler till vilka allmänheten inte äger tillträde, främst personalutrymmen av olika slag. Skulle utomstående person vilja sprida propaganda där, torde det kunna förvägras honom enligt regler som motsvarar vad som gäller inom privata sektorn (se ovan 3.2.3, jfr MO 1950 s. 276, 297 f).

Av ordningsskäl kan otvivelaktigt opinionsbildande verksamhet i viss utsträckning regleras utan hinder av grundlagsbestämmelserna (jfr 3.1.5.1).

Beträffande ordningsproblemen bör först uppmärksammas hur det ligger till med *kompetensen att utfärda förhållningsregler* för de offentligt anställda. Här är rättsläget numera i princip detsamma inom den offentliga sektorn som inom den privata, och detta såväl då de offentligt anställda har ställning av tjänstemän som i andra fall. På sätt framgår av det följande kan avtal sålunda träffas om ordningsfrågor, och i den mån avtalsreglering inte föreligger torde arbetsledningsrätten, och därmed behörigheten att utfärda ordningsregler, vara förbehållen arbetsgivaren.

I anställningsförhållande mellan staten eller kommun, å ena, och tjänsteman, å andra sidan, råder visserligen avtalsförbud i vissa hänseen-

den. Fram till den 1 januari 1974 hörde till det avtalsförbjudna området bl.a. frågor om myndighets eller inrättnings arbetsuppgifter samt om ledningen och fördelningen av arbetet inom myndigheten eller inrättningen. Genom en år 1973 beslutad ändring i 3 § andra stycket b) statstjänstemannalagen (1965:274) och 2 § andra stycket b) kommunaltjänstemannalagen (1965:275) har emellertid det avtalsförbjudna området i här aktuellt hänseende begränsats till att gälla myndighets eller inrättnings verksamhet (1973:969 och 970). Reformen innebär att avtal i princip skall kunna träffas om ledningen och fördelningen av arbetet. Av förarbetena (prop. 1973:177 s. 31 ff) framgår att frågor om utfärdande av ordningsregler skall vara avtalsbara, såvitt regleringen inte inkräktar på vad som bestämts om inriktning och omfattning av verksamheten hos myndighet eller inrättning. Som exempel på avtalstillåtna frågor nämnes bl.a. frågor om de anställdas möjligheter att utnyttja personaltidning, anslagstavla eller samlingslokal inom myndigheten.

I förarbetena till den nämnda reformen av tjänstemannalagstiftningen tas även upp problemet om vad som skall gälla rörande rätten att leda och fördela arbete, därest hithörande frågor inte blir uttryckligt avtalsreglerade. Departementschefen förklarar, att om sådan reglering saknas i kollektivavtal, så talar enligt hans mening starka skäl för att arbetsledningsrätten, på samma sätt som enligt AD:s praxis är fallet inom den privata sektorn, skall anses förbehållen den offentlige arbetsgivaren enligt avtalet (prop. 1973:177 s. 37).

Om nu en offentlig arbetsgivare reglerar ordningsfrågor rörande opinionsbildande verksamhet har han – vare sig regleringen sker ensidigt då så är möjligt eller den sker i samverkan med arbetstagarsidan[1] – att respektera grundlagsbestämmelserna och deras syften, och behörigheten att reglera får sålunda självfallet inte utnyttjas till att censurera skrifter eller till att hålla tillbaka meningsyttringar på grund av deras innehåll. Vilka ordningsskäl som i detta sammanhang kan vara godtagbara belyses inte i förarbetena till grundlagsbestämmelserna. Viss ledning kan hämtas från avgöranden rörande reglerna i TF, men det är att märka att dessa avgöranden avsett förhållandena inom speciella institutioner – skolor och militärförband – där begreppet ordning torde få tilläggas ett delvis annat och mer vidsträckt omfång än på arbetsplatser (se hänv. ovan 3.1.5.1). Med reservation för rättslägets oklarhet må emellertid följande antaganden göras om vad som kan godtagas som ordningsskäl vid reglering av opinionsbildande verksamhet på arbetsplatser inom offentliga sektorn.

Klart är, till att börja med, att till ordningsskäl kan hänföras sådant som har att göra med att disponibla utrymmen är begränsade. Behövlig ransonering enligt opartiska grunder bör kunna vidtagas. För användning av anslagstavlor bör sålunda kunna uppställas särskilda villkor, t.ex. maximiformat för affischer. Helt allmänt torde för vissa aktivitetsformer, t.ex. möten och utdelning av skrifter, kunna föreskrivas att aktiviteten får utövas endast efter tillstånd i det enskilda fallet; ett tillståndsförfaran-

[1] Här må erinras om pågående försöksverksamhet med s. k. förvaltningsdemokrati.

de kan vara erforderligt redan därför att det kan vara ogörligt att låta olika åsiktsriktningar framträda samtidigt. Vid tillämpning av ordningsregler, som innebär att viss aktivitet får bedrivas endast efter tillstånd, bör emellertid tillstånd kunna vägras endast i fall när hänsynen till ordningen med nödvändighet kräver det (jfr NJA 1973 s. 29).

Behovet att ransonera tillgängliga utrymmen och andra ordningsskäl torde vidare, särskilt på större arbetsplatser, kunna motivera att *nyttjandet förbehålls föreningar* av anställda eller åtminstone att aktiviteter, som ordnas av föreningar, ges företräde framför sådana som arrangeras av enskilda (jfr JO 1970 s. 294, 298 ang. etablerade skolföreningar, jfr vidare nedan 3.3.3). Föreningar, som består av även andra medlemmar än anställda hos arbetsgivarmyndigheten, måste emellertid här betraktas som utomstående rättssubjekt vilka inte kan göra anspråk på att bedriva verksamhet inom myndighetens lokaler annat än efter särskilt medgivande. Företräde att utöva opinionsbildande verksamhet bör däremot rimligen kunna ges åt ideella föreningar, som består av *enbart* anställda hos myndigheten. Också dylika föreningar har ställning av fristående rättssubjekt, men de kan här inte i någon rimlig mening betraktas som utomstående. En ordning som innebär att utövningen av opinionsbildande verksamhet inom myndighets lokaler bör försiggå genom dylika föreningar torde, om den är föranledd av bärande ordningsskäl, inte kunna anses utgöra en otillåten inskränkning i de medborgerliga fri- och rättigheterna. Här är att märka att det är enkelt gjort att konstituera en rättskapabel ideell förening. Vad som krävs är att medlemmarna dels antagit stadgar, som anger föreningens namn och ändamål samt hur beslut skall fattas, dels utsett styrelse (se Hemström, Uteslutning ur ideell förening, 1972, s. 3 ff med hänv.). Lagreglering saknas rörande ideella föreningar, och det är något oklart om sådan förening måste ha visst minimiantal medlemmar. Enligt lag (1951:308) om ekonomiska föreningar 5 § skall ekonomisk förening normalt ha minst fem medlemmar, men skäl saknas antaga att den regeln är analogt tillämplig för ideella föreningar, där det borde vara tillräckligt med två medlemmar.

Något registreringsförfarande krävs inte för att ideell förening skall vinna rättskapacitet. Skulle på en arbetsplats behov föreligga att förbehålla rätten att utöva opinionsbildande verksamhet åt föreningar bland de anställda, bör emellertid av ordningsskäl kunna föreskrivas att förening som önskar utöva verksamhet skall göra anmälan hos arbetsgivarmyndigheten. Redan därför att det bör finnas möjlighet för myndigheten att komma i förbindelse med föreningen på enkelt sätt, torde kunna föreskrivas att anmälan skall innehålla uppgift om styrelseledamöternas namn. Styrelse för ideell förening torde kunna bestå av enbart en ledamot (se Hemström a.a. s. 60).

Ordningskaraktär kan också sådana regler sägas ha som syftar till att skydda arbetstagare mot att utsättas för opinionsbildande verksamhet *i påträngande former*. Självfallet bör ingen underkastas tvång att t.ex. deltaga i möten eller lyssna på anföranden om partipolitiska frågor. Ett problem som tycks ha praktiskt intresse gäller huruvida möten eller anföranden bör tillåtas i personalmatsalar under måltidsrast. Någon

skyldighet för arbetsgivarmyndighet att tillåta dylika arrangemang just under måltidsraster kan icke föreligga. Å andra sidan torde myndighet normalt inte heller ha någon förpliktelse, som kan göras gällande av enskilda anställda, att tillse att sådana arrangemang alls icke förekommer. Arbetsgivare lär nämligen, om annat ej avtalats, i princip ha rätt att bestämma om de närmare förhållanden under vilka måltider skall serveras på en arbetsplats (jfr AD 1964 nr 5 s. 77 f). Ett visst spelrum för lämplighetsbedömningar bör här föreligga, särskilt på arbetsplatser där förhållandena är sådana att de anställda utan större olägenhet kan inta sin måltid på annat håll, t. ex. på en restaurang i närheten. Föreligger sådan möjlighet och lämnas underrättelse på förhand om tilltänkta arrangemang, kan arbetsgivarmyndighet inte rimligen anses bryta någon förpliktelse mot enskilda anställda genom att undantagsvis, t.ex. vid enstaka tillfällen under en valrörelse, tillåta korta anföranden i en personalmatsal. Till belysning av problematiken må refereras meningsyttringarna i följande beslut.

Beslut av kommunstyrelsen i Stockholm den 5 september 1973. Då en facklig organisation under valrörelsen 1973 ville arrangera ett möte med anförande av ett socialdemokratiskt borgarråd i personalmatsalen vid en av det kommunala elverkets arbetsplatser, medgav arbetsledningen inte att mötet hölls där under matrast; annan lokal erbjöds men arrangören ansåg sig inte kunna använda den. I anledningen av det inträffade gjorde två socialdemokratiska borgarråd anmälan hos kommunstyrelsen om behovet av fasta regler för politisk verksamhet vid kommunens arbetsplatser, och på deras hemställan beslöt kommunstyrelsen enhälligt *dels* uppdra åt personalnämnden att framlägga förslag till riktlinjer för lokalupplåtelser för politisk informationsverksamhet på kommunens arbetsplatser att fastställas av kommunstyrelsen *dels ock* i avvaktan härpå uttala att kommunens nämnder och styrelser borde tillämpa största möjliga generositet när det gällde att tillmötesgå personalönskemål om att få disponera kommunens lokaler för politisk information på rasttid.

Under ärendets beredning hade fyra borgarråd, som företrädde borgerliga partier, avgivit yttranden, och i särskilda uttalanden till kommunstyrelsens protokoll åberopades dessa yttranden av vissa ledamöter. De fyra borgarråden hade alla förklarat sig hälsa med tillfredsställelse att normer nu skulle komma att utarbetas beträffande den politiska verksamheten vid kommunens arbetsplatser. Två folkpartister och en moderat bland de fyra hade därutöver yttrat, att de politiska partierna och inte bara vissa fackliga organisationer borde beredas möjlighet att ordna "informationsträffar" vid arbetsplatserna samt att politiska möten enligt deras mening inte borde ordnas i måltidslokalerna, om detta ledde till att personalen därvid påtvingades en politisk förkunnelse under matrasten. Det fjärde borgarrådet, en centerpartist, tillade för sin del: "De politiska partierna bör beredas möjlighet att ordna informationsträffar vid arbetsplatserna. Det är av stor betydelse att lokalfrågan löses på sådant sätt att arbetstagare som inte önskar delta i mötena, icke av lokalmässiga skäl, tvingas att delta".

Såsom framgått bör, med hänsyn till grundlagsbestämmelserna, begreppet ordning tolkas snävt, och det torde knappast finnas utrymme för att till ordningsskäl hänföra sådant som har att göra med *de anställdas reaktioner* inför en opinionsbildande verksamhet. Att enskilda anställda kan tänkas bli obehagligt berörda av vad som kan komma att framföras eller

att verksamheten kan leda till motsättningar inom arbetstagarkollektivet på en arbetsplats synes inte böra få åberopas som skäl för att hindra verksamheten (jfr däremot JO 1970 s. 294, 298 f ang. förhållandena i skolor). Ordningsskäl får, som redan sagts, inte heller åberopas för att hålla tillbaka meningsyttringar på grund av deras innehåll. Skulle innehållet visa sig vara straffbart, t.ex. ärekränkande, får beivran ske i den ordning som eljest gäller för ingripanden mot brott. Här må särskilt erinras om de speciella villkor som gäller enligt TF för ingripanden mot tryckta skrifter med förgripligt innehåll.

Vid utfärdandet av ordningsföreskrifter om opinionsbildande verksamhet liksom vid prövning av frågor om tillstånd till sådan verksamhet skall myndighet, liksom i alla andra ärenden, iaktta opartiskhet. Myndighet har sålunda att *likabehandla* företrädare för olika politiska åskådningar. Principen om opartiskhet har gällt sedan gammalt. I kommunalrättslig praxis har den kommit till klart uttryck i besvärsmål om upplåtelse av lokal för politiska möten: avslag på ansökan om upplåtelse har inte fått grundas på hänsyn till den politiska uppfattning som sökanden avsett att främja (se ovan 3.1.5.2 med hänv.). Numera föreskrivs i RF 1 kap. 8 §, att domstolar och förvaltningsmyndigheter skall i sin verksamhet iaktta saklighet och opartiskhet samt att de inte utan rättsligt stöd får särbehandla någon på grund av hans personliga förhållanden. Som exempel på förhållanden som inte får föranleda särbehandling nämnes bl.a. ”åskådning”.

Att en politisk åskådning kan anses extremistisk eller att den kan antagas ha endast ringa antal anhängare på en arbetsplats utgör sålunda inte skäl för att vägra åskådningens företrädare att utöva propagandaverksamhet på samma villkor som andra. Inte heller att en politisk organisation arbetar med medel som är arbetsrättsligt otillåtna, t.ex. olagliga strejker, torde få åberopas som skäl för vägran, om inte stöd finns i skriven lag. En annan sak är att arbetstagare som under utövning av opinionsbildande verksamhet bryter mot avtal eller lag, t.ex. uppviglar till olaglig strejk under försvårande omständigheter, kan ådraga sig sanktionsansvar enligt arbetsrättens regler. I sammanhanget bör anmärkas att grundlagsbestämmelserna om yttrande- och mötesfrihet inte torde ge de offentligt anställda någon rätt att införa utomstående personer i lokaler, dit allmänheten inte eljest har tillträde.

Frågor om arbetstagares utövning av politisk verksamhet på arbetsplatser inom den offentliga sektorn torde i princip kunna regleras genom *kollektivavtal* (jfr prop. 1973:177 s. 35 ff). T. ex. klausuler att särskilda lokaler eller anslagstavlor skall i viss ordning ställas till de anställdas förfogande för verksamheten bör sålunda kunna inrymmas i sådant avtal. Diskutabelt är emellertid huruvida principen om likabehandling av skilda politiska åskådningar måste iakttas av myndighet också vid slutande av kollektivavtal. Problemet kan uppkomma t. ex. om särskilda rättigheter att utöva partipolitisk verksamhet avtalsvis tilläggs facklig förtroendeman som representerar kollektivavtalsslutande fackförening.[2] Den ovan-

[2] Vad som sagts ovan 3.2.4 om facklig förtroendemans ställning enligt förtroendemannalagen gäller också den offentliga sektorn.

nämnda bestämmelsen i RF 1 kap. 8 §, som innebär bl. a. förbud för förvaltningsmyndigheter att utan rättsligt stöd särbehandla någon på grund av hans åskådning, är måhända inte avsedd att ha tillämpning då ärende avgörs inte genom ensidig myndighetsutövning utan genom att myndighet träffar avtal om saken,[3] men det får anses stå i mindre god överensstämmelse med grunderna för den bestämmelsen, att myndighet genom att träffa avtal medverkar till en reglering som i praktiken innebär att en politisk åskådning uppenbart gynnas till förfång för andra åskådningar som finns företrädda bland de anställda på arbetsplatsen.

Beträffande *påföljder* av offentligt anställdas överträdelser av ordningsregler och andra förhållningsregler, som kan beskära möjligheterna att utöva opinionsbildande verksamhet, må här hänvisas till framställningen ovan 3.2.5.4 i tillämpliga delar samt erinras om att vissa speciella påföljder finns lagreglerade för den offentliga sektorn.

3.3.3 *Särskilda regleringar*

Föreningars möjligheter att bedriva politisk och annan verksamhet på arbetsplatser hos *statliga* myndigheter har särskilt reglerats genom Kungl. Maj:ts cirkulär (1973:643) om föreningsverksamhet i myndighets lokaler m.m. Cirkuläret har följande lydelse:

Det är angeläget att myndigheterna på olika sätt stöder den föreningsverksamhet som förekommer vid myndigheterna. Detta kan ske genom att myndighet upplåter lokaler för sammanträden eller andra föreningssammankomster. Förening kan även anvisas plats i myndighetens lokaler, där föreningen får hålla text- eller bildmateriel, som anknyter till dess verksamhet, tillgänglig för myndighetens personal. Medgivande att använda myndighets lokaler som nyss sagts bör lämnas i den mån så kan ske med hänsyn till arbets- och lokalförhållandena inom myndigheten.

I fråga om förening som bedriver politisk verksamhet tillämpas detta cirkulär, om föreningen består av enbart arbetstagare hos myndigheten och har lämnat uppgift till denna om styrelseledamöternas namn. Med text- eller bildmateriel avses därvid även valmateriel såsom flygblad, valkuvert och valsedlar.

Cirkuläret utkom från trycket den 28 juni 1973 och trädde i kraft en vecka därefter. Förarbeten till cirkuläret har inte publicerats. Regeringens beslut i ärendet föregicks av en uppvaktning hos vederbörande statsråd av socialdemokratiska fackklubbar inom Statsanställdas förbund och av arbetarkommunen i Stockholm, och det har uppgivits att därvid framställda krav tillgodosågs genom cirkuläret (se tidskriften Statsanställd 1973 nr 32 s. 24).

Enligt ordalydelsen avser ju cirkuläret endast föreningars verksamhet, och grund torde saknas för att i cirkuläret genom motsatsslut intolka något förbud mot att politisk aktivitet utövas av *arbetstagare enskilt.* Vilken innebörd cirkuläret ursprungligen än må ha haft i detta hänseende, är nu i vart fall att beakta reglerna i RF om medborgarnas och

[3] Jfr SOU 1972:15 s. 195 ff och prop. 1973:90 s. 234 f. Jfr i sammanhanget även prop. 1971:30 s. 331 f och NJA 1973 s. 423.

därmed även de offentligt anställdas politiska friheter, bl.a. yttrande- och mötesfrihet. Dessa reglers närmare innehåll kan visserligen bestämmas genom lag (RF 2 kap. 4 § med hänv.), och övergångsvis skall även föreskrifter av lägre valör äga fortsatt giltighet (övergångsbestämmelser till RF punkt 6), men ett förbud bör därvid inte kunna grundas på föreskrift som inte är uttrycklig. En annan sak är att utövningen av i och för sig grundlagsskyddad opinionsbildande verksamhet även utan lagstöd kan underkastas behövliga allmänna ordningsföreskrifter, och ovan har antagits kunna vara motiverat, särskilt på större arbetsplatser, att man inför en ordning som innebär, att utövning av dylik verksamhet bör försiggå enbart eller i första hand genom föreningar, i så fall föreningar som består av enbart anställda hos vederbörande myndighet. Där behov inte föreligger av sådan reglering måste emellertid de anställda vara bibehållna vid rätten att enskilt utöva politisk verksamhet, låt vara under iakttagande av andra ordningsregler.

Såvitt gäller offentligt anställda medborgares utövning av politisk verksamhet *genom föreningar* – vare sig sådan samverkan sker av lämplighetsskäl eller till följd av behörigen utfärdade ordningsbestämmelser – får cirkulärets regler anses utgöra sådana i RF 2 kap. 4 § jämte övergångsbestämmelser till RF punkt 6 åsyftade föreskrifter vilka närmare utformar de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna (jfr ovan 3.1.1 och 3.3.1).

Härefter skall cirkulärets innehåll kommenteras på några punkter.

Termen myndighet finns inte definierad i lag (jfr TF 2 kap. 3 §, RF 1 kap. 7 § och prop. 1971:30 s. 317). Någon anledning att ge termen ett snävt omfång vid tillämpning av cirkuläret torde ej föreligga. Inte bara centrala förvaltningsmyndigheter och affärsdrivande verk utan även regionala och lokala myndigheter, som kan fatta beslut självständigt, torde avses. Vilka organ som i enskilda fall kan lämna medgivande till upplåtelse av lokaler får utläsas av stadgor och instruktioner. Termen myndighet synes inte nödvändigtvis behöva ha helt samma innehåll i cirkulärets första och andra stycke.

Myndighets befogenhet att ge tillstånd enligt cirkuläret får givetvis inte utövas på skönsmässigt sätt. Det sägs sålunda att medgivande "bör lämnas" i den mån så kan ske med hänsyn till arbets- och lokalförhållandena inom myndigheten. Häri ligger en uppmaning till myndigheterna. Av vanliga principer om myndighets opartiskhet följer att, om mer än en förening begär tillstånd, föreningarna bör behandlas lika.

I fråga om förening som bedriver politisk verksamhet uppställs de särskilda villkoren för cirkulärets tillämpning, att föreningen består av enbart arbetstagare hos myndigheten och har lämnat uppgift till denna om styrelseledamöternas namn. Något krav på att förening skall ha till uteslutande uppgift att bedriva politisk verksamhet synes ej kunna inläsas i cirkuläret. Medgivande att nyttja myndighets utrymmen för dylik verksamhet bör därför kunna lämnas t.ex. lokal facklig organisation, som har såväl facklig som politisk målsättning enligt sina stadgar, förutsatt att de särskilda villkoren är uppfyllda. Självfallet föreligger inte hinder mot att det bland anställda hos en myndighet bildas föreningar just i syfte att

säkerställa ifrågavarande möjligheter att inom myndighets lokaler sprida propaganda för politiska åskådningar. Friheten att bilda föreningar är grundlagsskyddad (RF 2 kap. 1 § punkt 5). Cirkuläret tycks förutsätta att förenings styrelse måste ha mer än en ledamot, men som ovan sagts kan styrelse i ideell förening bestå av enbart en person.

Vad cirkuläret uppmanar myndigheterna att tillåta är i första hand upplåtelse av lokaler för "sammanträden eller andra föreningssammankomster". Det är inte helt klart om härmed avses enbart slutna möten eller om också sådana möten omfattas som står öppna för jämväl andra än medlemmar. Ordalagen och övriga omständigheter talar dock närmast för det senare alternativet. Hinder mot att förening inbjuder utomstående talare kan ej föreligga. Cirkuläret torde förutsätta och i sakens natur torde ligga, att möten inte får ordnas på sådant sätt att arbetstagare, som inte vill deltaga i möte, störs i arbete eller i vila under rast.

Vidare föreskrivs att myndighet kan anvisa förening plats i lokalerna där föreningen "får hålla text- eller bildmateriel, som anknyter till dess verksamhet, tillgänglig för myndighetens personal". Det sägs särskilt beträffande förening, som bedriver politisk verksamhet, att med text- eller bildmateriel avses även "valmateriel såsom flygblad, valkuvert och valsedlar". Av formuleringarna synes framgå att utdelning eller försäljning eller annan mer påträngande form av distribution inte bör förekomma.

En fråga, som inte regleras i 1973 års cirkulär, är om förening bör få anslå affischer och liknande "text- eller bildmateriel" på myndighets anslagstavla för meddelanden till personalen. Om förenings användning av sådan tavla finns särskilda bestämmelser utfärdade genom cirkulär (1972:62) till statsmyndigheterna om föreningsmeddelanden, och de innebär att tavlan i mån av utrymme bör få användas av förening av arbetstagare hos staten för "kallelser och andra sedvanliga föreningsmeddelanden"; detsamma gäller facklig organisation som består av även andra medlemmar än arbetstagare hos staten. Valaffischer och liknande anslag med partipolitiskt innehåll lär inte kunna hänföras under vad som i 1972 års cirkulär kallas sedvanliga föreningsmeddelanden, och i det fall att plats för dem skall beredas i lokalerna i enlighet med 1973 års cirkulär kan tydligen inte krävas att utrymme ställs till förfogande just på myndighets anslagstavla för meddelande till personalen. Också genom andra anordningar kan myndighet sålunda uppfylla åligganden i detta hänseende. Här må nämnas att Förenade fabriksverken den 24 augusti 1973 i anvisningar till 1973 års cirkulär uttalat, att politisk valpropaganda på anslagstavlorna fortfarande inte vore tillåten. Statens järnvägar däremot har i cirkulär den 2 augusti 1973 (SJC 3:9) angivit, att politisk propaganda på anslagstavlor i personalrum tillåtes om den lokale chefen inte bedömer den som olämplig från ordningssynpunkt.

Vad beträffar *kommunala* regleringar av politisk verksamhet på arbetsplatser har ovan i särskilda sammanhang omtalats under år 1973 träffade beslut av ett landstings förvaltningsutskott (3.1.5.2) och en kommunstyrelse (3.3.2). Här må endast erinras om att numera landsting och kommuner liksom deras nämnder och inrättningar i förhållande till de

anställda kan antagas ha att, på samma sätt som statliga myndigheter, respektera grundlagsreglerna om yttrandefrihet och övriga politiska friheter (jfr ovan 3.3.1).

4 Enkätens genomförande – urval, representativitet m.m.

4.1 Introduktion och sammanfattning

Undersökningen av i vad mån och under vilka förutsättningar politisk propaganda på arbetsplatser faktiskt förekommer har skett genom en enkät bland arbetsgivare och fackliga förtroendemän vid ett representativt urval svenska arbetsplatser och har avsett aktiviteter under 1973 års valrörelse.

Det finns inga etablerade rutiner för att göra representativa urval bland arbetsplatser, något som hänger samman med att arbetsplatsbegreppet långtifrån är entydigt och att det saknas fullständiga förteckningar över arbetsplatser. Utredningen har därför låtit draga urval ur ett flertal register, och därvid har något varierande principer tillämpats. Endast arbetsplatser med minst 20 sysselsatta har undersökts. Urvalen av arbetsplatser beskrivs mera i detalj nedan under 4.2.

Frågeformulär har för varje arbetsplats tillsänts dels arbetsgivaren, dels en representant för arbetstagarna, i princip företrädare för största personalorganisation. Principerna för val av svarspersoner redovisas nedan 4.3.

De överväganden, som legat till grund för avgränsningen av utredningsuppdraget och som också varit bestämmande för utredningens val av frågor i formuläret, har redovisats ovan i avsnitt 1.2. Formuläret innehöll frågor om de formella och informella regler som gällt för politisk verksamhet samt frågor om den valrörelseaktivitet som förekommit på och i anslutning till arbetsplatsen (frågeformulär, se bil. 9). Frågeformulären utsändes per post omedelbart efter valdagen.

471 arbetsplatser har omfattats av undersökningen. Från 81 procent av dessa har arbetsgivarnas svar erhållits och från 85 procent arbetstagarnas. Uppgifter från åtminstone en upplysningsperson har erhållits för 93 procent av de undersökta arbetsplatserna. Bortfallet har undersökts med avseende på ett antal kända variabler såsom arbetsplatsens storlek, näringsområde, geografisk belägenhet m. m. Inga uppgifter tyder på att bortfallet skulle ha sådan karaktär att det på avgörande sätt skulle kunna snedvrida resultaten (se 4.5).

Arbetsgivares och arbetstagares svar visar ganska stora olikheter. För frågorna om det formella och informella regelsystemet redovisas normalt båda gruppernas svar. Vid redovisning av faktisk förekomst av valrörelse-

aktivitet har däremot tillämpats den principen, att om endera svarspersonen angivit någon aktivitet så räknas denna, oberoende av vad den andre svarat. Sammanfattningsvis kan sägas att arbetstagarna över lag angivit dubbelt så många aktiviteter som arbetsgivarna, och detta gäller för alla arbetsplatstyper, för alla aktivitetstyper och för alla partier (se närmare nedan 4.7). En tänkbar förklaring till skiljaktigheterna i svaren är, att arbetstagarna så att säga mera befunnit sig i händelsernas centrum och därför haft bättre kännedom om vad som inträffat; det är ju som regel till arbetstagarna som aktiviteterna riktats. Problemen om svarens tillförlitlighet behandlas i 4.6 och 4.7.

4.2 Urval av arbetsplatser

4.2.1 *Privata arbetsplatser*

Beträffande privata arbetsplatser har som urvalsram utnyttjats Centrala företagsregistrets situationsregister (CFRS).[1] I detta register, som föres av Statistiska centralbyrån (SCB) lagras uppgifter om företagen i Sverige och om deras arbetsställen. Företagen i CFRS utgörs i princip av de fysiska och juridiska personer, som betalar arbetsgivaravgift eller som är mervärdeskatteregistrerade. Icke alla företag har sin verksamhet förlagd till ett och endast ett arbetsställe. Särskilda arbetsställen finns i registret angivna för dels de företag, som har två eller flera verksamhetsställen, dels de företag, som endast har ett arbetsställe men på en annan adress än företagets postadress. I övriga fall betraktas företaget som arbetsställe. Med arbetsställe avses varje av ett företag fast utnyttjad lokal eller fastighet, där en näringsgrensbestämmande verksamhet bedrivs. Då verksamheten i en lokal eller på en fastighet kan hänföras till mer än en näringsgren, redovisas i vissa fall ett arbetsställe för varje näringsgren.

I CFRS ingår även statliga och kommunala bolag, och dessa är registrerade på såväl företags- som arbetsställenivå. Övrig statlig verksamhet, såsom myndigheter, verk och institutioner, ingår ej i CFRS. Vad gäller kommunal verksamhet, som ej bedrivs i bolagsform, finns endast redovisning på företagsnivå, varvid kommunen, landstinget och motsvarande betraktas som företag. Redovisningen av den kommunala verksamheten på verksamhetsställenivå saknas således.

Urvalsfraktioner och det antal arbetsställen som dragits ur registret redovisas i tab. 4.1. Som framgår av denna sammanställning finns ett antal enheter i registret som kommit med i urvalet men som icke kunnat medtagas i denna undersökning.

För att ge läsaren en uppfattning om de bortfallsproblem, som utredningen mött och som hänger samman med brister i registret, redovisas nedan ett antal s. k. naturliga bortfallsanledningar. Sådan bortfallsanledning anses föreligga då enhet, som tillhört registret och som

[1] För en utförligare beskrivning av detta register, se Welander, M., Centrala företagsregistrets situationsregister (CFRS), Statistiska centralbyrån, Stockholm PM 1972-02-13, stencil.

Tabell 4.1 Uppgifter om arbetsplatskategorier i urvalsramarna samt urvalsfraktioner m. m.

Urvalsram. Kategori arbetsplatser	Antal sysselsatta	Antal enheter i registren	Urvalsfraktion %	Antal enheter i urvalen	Ej medtagna enheter						Antal undersökta arbetsplatser	Beräknad population. (Antal arbetsplatser i hela riket)
					Konkurs, nerlagd o. dyl.	Uppdelning på verksamhetsställen ej genomförd	Kommuner	Ekon. förening inom transportbranschen	Byggnadsföretag som ersatts med byggarbetsplatser	Ej 20 sysselsatta		
Privata	20– 49	9 584	2,5	241	5	11	3	3	4	4	211	8 440
Privata	50– 99	3 378	2,5	84	2	6	4	1	2	0	69	2 760
Privata	100–199	1 806	2,5	44	0	4	2	0	2	1	35	1 400
Privata	200–499	955	2,5	25	2	3	0	0	2	0	18	720
Privata	500–	426	5,0	20	0	2	2	0	1	0	15	300
Byggen	20–	–	2,71	26	–	–	–	–	–	–	26	960
Sjukhus	20–	501	10,0	50	0	0	–	–	–	–	50	500
Statliga	20–	5 413	1,38	75	2	1	–	–	–	25	47	3 384
Kommunala	–	–	–	54	–	–	–	–	–	–	54	–
Skolor	–	–	–	26	–	–	–	–	–	–	26	–
Samtliga	–	–	–	645	11	27	11	4	11	–	551	–

kommit med i urvalet, ej kunnat tas med i undersökningen av sådana skäl som anges i det följande.

Urvalet gjordes i juli 1973. Under perioden mellan senaste uppdateringen av registret (november 1972) och urvalsdragningen hade sammanlagt 9 enheter som ingått i urvalet upphört med sin verksamhet på grund av konkurs, nedläggning och liknande. Upplysning därom erhölls i huvudsak i samband med arbetet med att erhålla namn- och adressuppgifter för svarspersonerna på arbetstagarsidan.

I samband med detta arbete framkom även att uppdelningen på verksamhetsställeposter icke var konsekvent genomförd. 26 sådana fall har påträffats, men den korrekta siffran kan vara något högre. Dessa enheter har icke medtagits i undersökningen. Det gällde huvudsakligast företag inom sådana näringsgrenar, där en dylik uppdelning skulle vara föga meningsfull på grund av arbetsplatsernas spridda och tillfälliga karaktär. Som exempel kan nämnas företag med specialarbetare, som huvudsakligast är verksamma inom andra företags områden. För en del av de företag, som uteslutits av denna anledning, gällde dock att de hade flera egna fasta arbetsplatser, men som regel var dessa inte så stora att de kunde medtagas i denna undersökning.

Beträffande transportbranschen må nämnas, att en icke ringa del av transportföretagen utgörs av ekonomiska föreningar, där uppgivet antal sysselsatta – vilket innefattar personer med status av egna företagare – långtifrån överensstämmer med antalet anställda. Då frågeformuläret konsekvent talar om "anställda" har samtliga ekonomiska föreningar inom transportbranschen uteslutits.

Vidare framkom att 5 enheter, som ingick i det urval som erhållits från SCB, ej hade 20 eller fler sysselsatta. Dessa har ej medtagits i undersökningen.

Som framgår av ovanstående ingår i CFRS även kommunal verksamhet, men denna är ej uppdelad på verksamhetsställen och har således ej kunnat ingå i undersökningen.

På ett sent stadium i utredningens arbete upptäcktes ytterligare ett fel i de från SCB erhållna urvalen. 5 arbetsplatser som sorterar under de statliga affärsdrivande verken har ingått i urvalet ur CFRS. De fel i undersökningsresultaten som sammanhänger med denna felklassificering har korrigerats för de fall de i beaktansvärd mån påverkat resultaten. Detta gäller för fråga 1 om det formella regelsystemet. Vad beträffar förekomsten av politisk propaganda på dessa 5 arbetsplatser, snedvrider uppgifterna föga resultatet i den grupp där de nu felaktigt placerats. Däremot har uppgifterna något påverkat resultaten för de statliga arbetsplatserna. Som exempel kan nämnas, att för dessa anges i denna rapport ett medeltal på 0,96 valrörelseaktiviteter per arbetsplats. Om de felaktigt klassificerade arbetsplatserna i stället placerats bland de statliga, där de rätteligen hör hemma, skulle medeltalet aktiviteter vid dessa öka till 1,02.

För samtliga byggnadsföretag gäller att uppdelningen på verksamhetsställeposter (byggarbetsplatser) ej är genomförd i CFRS. Då byggarbetsplatserna är många och då de ur undersökningens synvinkel är av stort intresse, har de särbehandlats.

4.2.2 *Byggnadsföretag och byggarbetsplatser*

Av de 30 byggnadsföretag, som ingick i urvalet ur CFRS, visade sig endast 9 ha egna arbetsplatser med minst 20 sysselsatta vid undersökningstillfället. Av de övriga var 3 försatta i konkurs, och de resterande saknade egna arbetsplatser; troligen var det huvudsakligast fråga om underentreprenörer. Det framgick vidare, att 2 företag med annan indikering än "byggande av hus och anläggningar" faktiskt var byggföretag med egna arbetsplatser. I urvalet ur CFRS ingick således 11 företag, som hade egna arbetsplatser. Vid genomgång visade det sig, att de tillsammans hade 26 byggarbetsplatser. Det är de på detta sätt erhållna byggarbetsplatserna som i det följande redovisas som byggen.

4.2.3 *Statliga arbetsplatser*

Vad gäller de statliga arbetsplatserna har Registret över statlig och kommunal verksamhet (RSK) använts som urvalsram.[2] Såsom tidigare framgått saknar CFRS i väsentliga delar information om statlig och kommunal verksamhet.

RSK omfattar i princip alla enheter som helt eller delvis finansieras av staten eller borgerliga primär- och sekundärkommuner och som inte har självständig ställning såsom stiftelser eller bolag. En allmän princip vid uppläggningen av RSK har varit att, i likhet med i CFRS, registrera enheterna på två nivåer, institutionell nivå respektive arbetsställenivå. Den offentliga sektorns komplexa organisationsformer har emellertid medfört svårigheter vid val av nivå.

På institutionell nivå redovisas samtliga enheter som helt eller delvis finansieras av staten, dock ej krigsmaktens förband och staber, grundskolor, gymnasier samt omskolningskurser. På den kommunala sidan redovisas på institutionell nivå dels kommuner enligt 1971 års indelning, dels landsting. Verksamhetsställeredovisning för den kommunala sektorn saknas helt. Även uppgifter om antalet sysselsatta saknas.

Ur registrets statliga verksamhetsställeposter drogs ett obundet slumpmässigt urval omfattande 75 enheter. Därav hade 25 enheter – huvudsakligast postkontor – mindre än 20 sysselsatta. Två enheter hade upphört med sin verksamhet eller uppgått i annan enhet. Dessutom uteslöt utredningen av uppenbara skäl en enhet som ingick i urvalet, nämligen riksdagen, riksdagens kamrar o. utskott. I tab. 4.1 har denna enhet redovisats under rubriken "uppdelning på verksamhetsställen ej genomförd".

4.2.4 *Landstingsägda arbetsplatser*

Den sekundärkommunala arbetsmarknaden är komplex och lämpligt register över dess arbetsställen saknas. Merparten (78 %) av sekundärkom-

[2] För en utförligare beskrivning av detta register, se Paulsson, R. och Welander, N., Kort beskrivning av registret över statlig och kommunal verksamhet (RSK). Statistiska centralbyrån, Stockholm 1972-11-01, stencil.

Tabell 4.2 Landstingsanställd personal efter verksamhetsområde den 30 sept. 1971 (hela riket)

Verksamhetsområde	Antal anställda (Alla kategorier)	Procent
Sjukhusansluten hälso- och sjukvård	167 563	77,9
Hälso- och sjukvård utanför sjukhus	18 822	8,8
Undervisning och bildningsverksamhet	3 853	1,8
Omsorger om psykiskt utvecklingsstörda	15 011	7,0
Social verksamhet	5 465	2,5
Central administration	4 381	2,0
Samtliga	215 095	100,0

Källa: Tabell 244, Statistisk årsbok för Sverige 1973, Statistiska centralbyrån, Stockholm 1973.

munalt anställda arbetar inom sjukhusansluten hälso- och sjukvård. Se tab. 4.2.

Med hänsyn till tillgängliga resurser har det varit omöjligt att göra ett urval bland samtliga typer av sekundärkommunala arbetsplatser. Med undantag av sjukhusansluten hälso- och sjukvård torde arbetsplatserna vanligen ej sysselsätta 20 eller fler personer. Urval har därför endast gjorts bland de landstingsägda sjukvårdsinrättningarna. Urvalsfraktion och antal undersökta enheter framgår av tab. 4.1.

4.2.5 *Primärkommunala arbetsplatser*

Beträffande de primärkommunala arbetsplatserna kom utredningen omedelbart på det klara med att något representativt urval inte kunde åstadkommas. Bland svårigheterna i denna del kan följande nämnas. Något register över dessa arbetsställen finns inte. Vid en stor del av dem torde färre än 20 personer vara sysselsatta. Verksamheten är långtifrån alltid knuten till viss lokal eller fast verksamhetsställe (gatu- och parkförvaltning, lokalvårdare, hemsamariter etc.). Vidare är chefshierarkierna komplicerade, vilket innebär att det kan vara svårt att finna lämplig upplysningsperson på arbetsgivarsidan.

Utredningen ville dock ej helt uppge möjligheterna att undersöka om de kommunala arbetsplatserna i något väsentligt avseende skilde sig från övriga vad gällde politisk propaganda och valde att studera några få kommuner och gick därvid till väga på följande sätt.

Sex kommuner utvaldes med beaktande av vissa krav på storlek och majoritetsförhållanden i kommunfullmäktige. Då lämplig förteckning över arbetsplatserna saknades, användes andra källor, nämligen Svenska kommunalarbetareförbundets förteckningar över kontaktombud. Dessa listor, som var uppbyggda efter något varierande principer, innehöll uppgifter om arbetsplatsens typ, och med ledning därav utvaldes kontaktombud, som arbetade vid arbetsställen där minst 20 personer kunde antagas vara sysselsatta. De arbetsplatser, som de på detta sätt utvalda svarspersonerna arbetar vid, utgör således urvalet primärkommunala arbetsplatser.

Detta urval är alltså inte representativt. Bland övriga brister må påpekas följande. De primärkommunala bolagen täckes i princip av urvalet ur CFRS, varför en viss överlappning kan förekomma. Inga renodlade tjänstemannaarbetsplatser torde ingå bland de undersökta primärkommunala arbetsställena.

Då urvalet ej är representativt och då den faktiska urvalsfraktionen ej är känd, redovisas de primärkommunala arbetsplatserna ej parallellt med de övriga i kap. 5 utan särredovisas i 5.12.7.

4.2.6 *Skolor*

Skolorna finns ej registrerade i CFRS, enär det tillämpade finansieringskriteriet lett till svårigheter beträffande gränsdragningen mellan statlig och kommunal verksamhet. Inom undervisningsväsendet finansieras lokaler och hjälpmedel huvudsakligast av kommunen medan lärarpersonalen är statligt avlönad. Ej heller finns skolorna registrerade i RSK med undantag av de helt statliga skolorna.

Också beträffande skolorna uppgavs kravet på representativitet. Inom samma kommuner, från vilka urvalet av primärkommunala arbetsställen gjorts, drogs 26 skolor (grundskolor och gymnasier). Ej heller dessa enheter ingår i den normala redovisningen i kap. 5 utan de särredovisas ytterst summariskt i 5.12.8.

4.3 Svarspersoner

4.3.1 *Principen om två upplysningspersoner*

Utredningens mål har varit att insamla så omfattande och tillförlitlig information som möjligt om den politiska propagandan på arbetsplatser. Frågeformulär har därför tillsänts såväl arbetsgivare som arbetstagare vid de undersökta enheterna. Till grund för detta förfarande har följande överväganden legat. Arbetsgivarna torde känna till regelsystemen bättre, bl. a. därför att de utfärdar vissa slag av hithörande regler. Å andra sidan torde arbetstagarna ha bättre kännedom om den faktiska förekomsten av politisk propaganda på arbetsplatserna; det är normalt till dem propagandan riktar sig. Med detta förfarande har även de två svaren kunnat jämföras med varandra, varvid en del felaktigheter kunnat korrigeras.

Utredningen bestämde sig för att upplysningsperson på arbetstagarsidan i princip skulle vara facklig förtroendeman som företrädde största personalorganisation på arbetsplatsen i fråga. Detta val betingades av antagandet att sådan person normalt har allsidig kännedom om förhållandena på arbetsplatsen. Härtill kom att det fanns goda möjligheter att erhålla uppgift om namn och adress för sådan upplysningsperson.

4.3.2 *Principens tillämpning vid olika typer av arbetsplatser*

Vad först gäller *privata arbetsplatser* ingick i den förteckning över urvalet, som erhållits från SCB, namn på företag, arbetsställebenämning samt adress. (Dessa uppgifter erhölls även på etiketter som använts vid adresseringen.) Formuläret till arbetsgivarsidan sändes alltid till företaget som sådant. Arbetsställebenämning angavs enbart på kuvertet. I 4 kända fall – det kan naturligtvis ha varit fler – har dock kuvertet med uppgift om arbetsställebenämning kommit bort vid postöppningen; i angivna fall har arbetsgivaren ringt och frågan för vilket område frågorna gällde.

Upplysningar om vederbörande facklige förtroendemans namn och hemadress har utredningen sökt erhålla från berört fackförbund. Av tidsbrist och andra skäl har dock sådan uppgift ej alltid kunnat erhållas. Formuläret till arbetstagarsidan sändes i 206 fall till namngiven förtroendeman – klubbordförande eller kontaktombud – under hemadress. I ett fåtal fall (3) saknades uppgift om hemadress, varvid formuläret sändes till företagets adress. I de fall då namn på den facklige förtroendemannen inte kunde erhållas, sammanlagt 142, adresserades formuläret till "Företrädare för största personalorganisation vid (företagets namn och adress)". I 4 kända fall har dock kuvertet med denna information försvunnit vid postöppningen, varför arbetsgivaren fått båda formulären. Denne har därvid ringt och frågat, varefter det andra formuläret befordrats till rätt person.

Vid samtliga *byggarbetsplatser* adresserades frågeformuläret till arbetsgivarsidan till namngiven platschef, medan formuläret till arbetstagarsidan sändes till namngiven lagbas. För dessa upplysningspersoner har hemadress ej alltid kunnat erhållas, och formulären har då sänts till byggarbetsplatsens adress.

För de *statliga arbetsplatserna* har formuläret till arbetsgivarsidan adresserats och sänts till verket, myndigheten etc. medan formuläret till arbetstagarsidan alltid adresserats till "Företrädare för största personalorganisation vid (verket, myndigheten etc.)".

Beträffande sekundärkommunala arbetsställen omfattar urvalet, som tidigare nämnts, endast *landstingsägda sjukvårdsinrättningar*. Formuläret till arbetsgivarsidan sändes till namngiven sjukhusdirektör, styresman eller intendent. Om uppgift därom saknades, ställdes försändelsen direkt till sjukvårdsinrättningen.

Formuläret till arbetstagarsidan sändes i samtliga fall till Svenska kommunalarbetareförbundets kontaktombud vid sjukvårdsinrättningen i fråga. I 9 fall adresserades formuläret till namngivet kontaktombud under hemadress. I samtliga övriga fall (41) adresserades formuläret till "Svenska kommunalarbetareförbundets kontaktombud vid (sjukvårdsinrättningens namn och adress)".

För de *primärkommunala arbetsställena* sändes formuläret till namngivet kontaktombud för Svenska kommunalarbetareförbundet och till dennes hemadress. Formulär utsändes inte till arbetsgivarsidan, eftersom det befanns svårt att finna en lämplig princip för utväljande av upplysningsperson på den sidan.

Formuläret till arbetsgivarsidan sändes för *skolorna* till "Rektor vid (skolans namn och adress)". Formuläret till arbetstagarsidan sändes till "Ombudet för Sveriges lärarförbund" respektive "Ombudet för Lärarnas riksförbund vid (skolans namn och adress)", beroende på om den undersökta enheten varit en grundskola eller ett gymnasium.

4.4 Datainsamling, bearbetning m. m.

Undersökningen genomfördes såsom postenkät. Frågeformulären utsändes med inrikesdepartementets tjänstekuvert och postades den 17 september 1973, dvs. dagen efter valdagen; i enstaka fall någon av de närmast följande dagarna. I försändelsen ingick även ett brev där utredningens innehåll och uppläggning presenterades (se bil. 8). Dessutom bifogades ett frankerat svarskuvert med utredningens adress.

Till dem som ej besvarat och returnerat formuläret den 27 september utsändes ett påminnelsebrev. En andra påminnelse utsändes den 5 oktober. Till dem som ännu ej returnerat formuläret den 12 oktober utsändes nytt exemplar av frågeformulär och introduktionsbrev jämte ett tredje påminnelsebrev.

Uppgifterna från de returnerade frågeformulären samt ett antal uppgifter om de undersökta arbetsplatserna, såsom storlek, näringsgren m. m., har överförts på datamedium och behandlats vid Uppsala Datacentral (UDAC).[3] Inga namnuppgifter, vare sig på de undersökta enheterna eller på upplysningspersonerna, har överförts på datamedium. Samtliga namn- och adressuppgifter på svarspersonerna har förstörts.

4.5 Representativitet och bortfall

Urvalen bland de statliga och de privata arbetsplatserna liksom bland de landstingsägda sjukvårdsinrättningarna är slumpmässigt dragna. Alla sådana enheter har en känd sannolikhet att ingå i urvalet. Urvalsfraktionen för de olika arbetsplatstyperna varierar något, men då denna är känd kan man genom ett vägningsförfarande ta hänsyn till detta, så att de erhållna resultaten kan generaliseras till att gälla alla arbetsplatser med fler än 19 anställda.[4] För att kunna genomföra detta vägningsförfarande har i det följande antagits att urvalen även är representativa med avseende på de i 4.2.1 (tab. 4.1) redovisade naturliga bortfallsanledningarna.

I bilagorna 1, 2, 3 och 4 redovisas hur de undersökta privata och

[3] Kodningsschema liksom uppgifter om databehandlingsarbetet m. m. finns samlade i Utredningen om politisk propaganda på arbetsplatser. Dokumentation. Sociologiska institutionen, Uppsala universitet 1975.

[4] Då faktisk urvalsfraktion för de primärkommunala arbetsplatserna liksom för skolorna ej är känd har dessa ej medräknats. De ingår således ej under rubriken "alla" i de tabeller som normalt redovisas i kap. 5. De beaktas ej heller i den fortsatta redovisningen i detta kapitel. Krigsmaktens förband och staber ingår inte alls i denna undersökning.

statliga arbetsplatserna fördelar sig på näringsområden och i bil. 5 redovisas hur samtliga undersökta arbetsplatser – med undantag av skolor och primärkommunala arbetsställen – fördelar sig på länen.

I en undersökning av detta slag har man alltid att räkna med att en del formulär inte besvaras och returneras. Orsakerna till bortfallet kan vara många, svarspersonens bristande tid, en principiell vägran av honom att besvara frågeformulär, felaktig adressuppgift etc.

I tab. 4.3 ges en redovisning av bortfallets omfattning. För 7 procent av arbetsplatserna gäller att ingendera av svarspersonerna returnerat formulären. Från 72 procent har såväl arbetsgivares som arbetstagares svar inkommit. För 13 procent har endast arbetstagarnas och för 8 procent endast arbetsgivarnas svar returnerats.

Endast i ett mindre antal fall är anledningen till att formulär ej besvarats och returnerats känd. I tab. 4.4 redovisas kända och okända bortfallsanledningar. Givetvis föreligger skäl antaga att det inom den

Tabell 4.3 Andelar returnerade och icke returnerade formulär i procent av antal undersökta arbetsplatser. Absoluta tal inom parentes.

Returnerade formulär från	Arbetsplatstyp						
	Privata 20–49	Privata 50–199	Privata 200–	Byggen	Statliga	Landsting sjukhus	Alla
ingendera av upplysningspersonerna	10,4 (22)	5,8 (6)	0,0 (0)	7,7 (2)	2,1 (1)	0,0 (0)	6,6 (31)
endast arbetstagare	10,9 (23)	16,3 (17)	9,1 (3)	30,8 (8)	8,5 (4)	10,0 (5)	12,7 (60)
endast arbetsgivare	10,9 (23)	6,7 (7)	0,0 (0)	11,5 (3)	4,3 (2)	8,0 (4)	8,3 (39)
både arbetsgivare och arbetstagare	67,8 (143)	71,2 (74)	90,9 (30)	50,0 (13)	85,1 (40)	82,0 (41)	72,4 (341)
Totalt	100,0 (211)	100,0 (104)	100,0 (33)	100,0 (26)	100,0 (47)	100,0 (50)	100,0 (471)

Tabell 4.4 Kända och okända bortfallsanledningar

Bortfallsanledning	Arbetsgivare		Arbetstagare		Samtliga		
	antal	procent	antal	procent	antal	procent av svarspersonerna	procent av bortfallsgruppen
Vägrar svar	11	2,3	10	2,1	21	2,2	13,0
Adressaten okänd på posten	0	0,0	5	1,1	5	0,5	3,1
Kan ej svara (sjukdom och liknande)	3	0,6	2	0,4	5	0,5	3,1
Okänd anledning	77	16,3	53	11,3	130	13,8	80,7
Summa ej svar	91	19,3	70	14,9	161	17,1	100,0
Antal svar	380	80,7	401	85,1	781	82,9	
Samtliga	471	100,0	471	100,0	942	100,0	

stora gruppen "ej svar av okänd anledning" finns ett flertal personer som vägrat besvara formuläret av principiella skäl.

Bortfallet har undersökts med avseende på ett antal kända variabler såsom arbetsplatsens storlek, näringsområde, geografisk belägenhet m. m., men inga uppgifter tyder på att bortfallet skulle ha sådan karaktär att det på avgörande sätt skulle snedvrida resultaten.[5]

4.6 Svarens tillförlitlighet

Svarssituationen för upplysningspersonerna har varierat något mellan de olika undersökningsenheterna. Formulären torde som regel ha besvarats av de personer till vilka de adresserats. I ett antal fall (ca 10) har svarspersonerna på arbetstagarsidan angivit, att formuläret behandlats vid något sammanträde med företagsnämnd. Vidare framgår av de returnerade formulären, att svarspersoner på arbetstagarsidan i en del fall frågat arbetsgivaren om hur frågorna om det formella och informella regelsystemet skulle besvaras. I hur stor utsträckning sådana konsultationer och samråd föregått besvarandet är ej känt, men ingen information har framkommit som pekar på att otillbörliga påtryckningar skulle ha förekommit.

I ett litet antal fall har framgått att frågeformulären missuppfattats. Valrörelseaktivitet som uppenbarligen riktat sig till kunder har rapporterats, men detta har efter telefonförfrågan hos svarspersonerna korrigerats. Flera svarspersoner från skolorna har rapporterat den aktivitet som förekommit i samband med skolvalen, se härom nedan 5.12.8. För de landstingsägda sjukvårdsinrättningarna kvarstår problemet, att aktivitet kan ha rapporterats som primärt riktats till patienter och som endast i andra hand berört de anställda.

Vad speciellt beträffar de stora arbetsplatserna kan man inte räkna med att de två upplysningspersonerna skulle kunna känna till och komma ihåg all aktivitet som förekommit. Som nyss nämnts har dock i vissa fall, på svarspersonernas eget initiativ, formuläret behandlats och besvarats vid sammanträden, där ett flertal personer varit närvarande.

Frågan om svarens tillförlitlighet berörs även i följande avsnitt där arbetsgivares och arbetstagares svar jämföres vad gäller uppgifterna om förekomst av politisk propaganda.

Sammanfattningsvis kan sägas att de uppgifter om valrörelseaktivitet på arbetsplatser som presenteras i denna rapport kan antagas utgöra minimisiffror, enär det inte finns några skäl eller uppgifter som pekar på att aktivitet utan verklighetsunderlag rapporterats. Däremot finns det skäl anta, att inte all aktivitet som faktiskt förekommit har rapporterats. Ett visst stöd för att upplysningspersonerna över lag svarat efter bästa förmåga är, att merparten (80 %) endera undertecknat det returnerade formuläret med sitt namn eller angivit att utredningen, om så behövdes,

[5] Bortfallsanalysen har utförts av fil. kand. Gunnar Gelin och finns dokumenterad i den ovan 4.4, not 3 nämnda samlingen.

Tabell 4.5 Procentandelar arbetsgivare respektive arbetstagare som undertecknat formuläret och/eller angivit att utredningen får ta kontakt för eventuellt kompletterande upplysningar

Namnunderskrift och/eller tillåter kontakt	Förekomst av valrörelseaktivitet [a]									
	Ingen		Låg(1,2,3)		Måttlig(4,5,6)		Hög(över 6)		Alla	
	Ag	At	Ag	At	Ag	At	Ag	At	Ag	At
Namnunderskrift och tillåter kontakt	61,3	54,7	58,5	73,8	64,3	77,3	69,4	78,1	61,6	66,5
Namnunderskrift men tillåter ej kontakt	4,5	5,7	2,6	7,2	2,0	7,4	0,0	6,3	3,2	6,5
Namnunderskrift samt ej svar [b]	3,0	3,3	4,4	4,3	3,6	1,9	0,0	0,0	3,2	3,2
Ej namnunderskrift men tillåter kontakt	10,5	9,7	7,2	3,5	6,1	3,7	10,2	6,3	8,9	6,4
Ej namnunderskrift och tillåter ej kontakt	12,0	11,7	14,3	4,8	13,8	3,2	7,1	0,0	12,5	7,1
Ej namnunderskrift och ej svar [b]	8,6	14,9	13,0	6,2	10,2	6,5	13,3	9,3	10,6	10,2
Alla	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

[a] Arbetsplatserna har här grupperats efter grad av valrörelseaktivitet. Detta begrepp definieras i 5.7.3.
[b] Ej svar innebär här att formuläret har besvarats och returnerats men att fråga 22 ej har besvarats.

fick ta kontakt med dem för kompletterande upplysningar. (Se frågorna 21 och 22 i frågeformuläret, bil. 9.) Svaren på frågorna 21 och 22 redovisas i tab. 4.5.

4.7 Jämförelser mellan arbetsgivares och arbetstagares svar

Svaren från de två upplysningspersonerna, arbetsgivare och arbetstagare, visar ganska stora olikheter. För frågorna om det formella och informella regelsystemet redovisas normalt båda gruppernas svar. Redovisningen av förekomster av valrörelseaktivitet har däremot skett enligt principen, att om endera upplysningspersonen angivit en aktivitet så räknas denna, oberoende av vad den andre svarat. Innebörden av denna princip framgår av det följande.

I detta avsnitt skall några jämförelser göras mellan arbetstagares och arbetsgivares uppgifter om förekomst av valrörelseaktivitet. Härvid beaktas endast de arbetsplatser från vilka såväl arbetsgivares som arbetstagares svar inkommit; de utgör 72 procent av de undersökta arbetsplatserna. Vidare beaktas endast den aktivitet som förekommit inom arbetsplatsens område.

Om man endast tar hänsyn till de svar som *arbetsgivarna* lämnat har någon aktivitet förekommit på 32 procent av arbetsplatserna, och i medeltal har det förekommit 0,89 aktiviteter per arbetsplats.[6] Detta innebär att på 32 procent av arbetsgivarformulären har det funnits åtminstone ett ja-kryss på någon av frågorna 7–13, och på 100 returnera-

[6] Begreppet valrörelseaktivitet definieras i 5.7.2.

Tabell 4.6 Procentandelar arbetsplatser där någon valrörelseaktivitet förekommit enligt arbetsgivare, enligt arbetstagare samt enligt endera eller båda

	Arbetsplatstyp						
	Privata 20–49	Privata 50–199	Privata 200–	Byggen	Statliga	Landsting sjukhus	Alla
Arbetsgivare	29,4	32,4	59,4	76,0	17,5	53,6	32,1
Arbetstagare	47,5	64,8	89,4	84,0	27,5	75,6	52,5
Endera eller båda	55,3	66,2	91,5	84,0	27,5	87,8	56,3

Tabell 4.7 Medeltal valrörelseaktiviteter per arbetsplats enligt arbetsgivare, enligt arbetstagare samt enligt bådas svar

	Arbetsplatstyp						
	Privata 20–49	Privata 50–199	Privata 200–	Byggen	Statliga	Landsting sjukhus	Alla
Arbetsgivare	0,63	0,91	1,59	3,48	0,52	2,24	0,89
Arbetstagare	1,41	1,82	3,38	4,32	0,85	3,12	1,68
Bådas svar	1,81	2,47	4,00	5,56	1,07	4,68	2,17

de formulär har det funnits i medeltal 89 olika ja-markeringar. Motsvarande uppgifter för de skilda arbetsplatstyperna framgår av tab. 4.6 och 4.7 efter rubriken arbetsgivare.

Enligt *arbetstagarna* har någon aktivitet förevarit på 53 procent av arbetsplatserna, och i genomsnitt har de rapporterat 1,68 aktiviteter per arbetsplats. På 53 procent av arbetstagarformulären har det således funnits åtminstone ett ja-kryss, och på 100 sådana formulär har det i medeltal förekommit 168 olika ja-markeringar. Motsvarande uppgifter för de olika arbetsplatstyperna redovisas i tab. 4.6 och 4.7 efter rubriken arbetstagare.

Om man beaktar *båda* gruppernas svar, och jämför dessa, kan konstateras att för 4 procent av arbetsplatserna har arbetsgivarna angivit att någon aktivitet förekommit utan att arbetstagarna angivit någon alls, för 24 procent av arbetsplatserna har arbetstagarna uppgivit någon aktivitet utan att arbetsgivarsvaren innehållit motsvarande information, samt för 28 procent har båda svarspersonerna uppgivit någon aktivitet. Detta innebär att från 56 procent av arbetsplatserna har information inkommit om att någon valrörelseaktivitet förekommit,[7] låt vara att den i hälften av fallen (4 % + 24 %) kommit från endast en upplysningsperson. För de resterande fallen (28 %) har informationen kommit från båda svarspersonerna. I tab. 4.6, efter rubriken "Endera eller båda", redovisas den andel arbetsplatser där det, enligt endera eller båda svarspersonerna, har förekommit någon aktivitet. Det är uppgifter som erhållits på detta sätt som normalt redovisas i kap. 5.

[7] I kap. 5 redovisas förekomsten vid de arbetsplatser från vilka åtminstone ettdera av svaren inkommit, För denna grupp arbetsplatser är motsvarande andel 54 procent. Se t. ex. avsnitt 5.7.1.

Om man ser till mängden aktiviteter som de två upplysningspersonerna angivit kan följande noteras. På 100 returnerade arbetsgivarformulär har 89 ja-markeringar förekommit och på 100 arbetstagarformulär har 168 ja-markeringar gjorts. Markeringarna sammanfaller endast delvis. För 100 arbetsplatser har arbetsgivarna ensamma rapporterat 49 aktiviteter medan arbetstagarna har angivit 128 aktiviteter som arbetsgivarna ej noterat. Samstämmiga uppgifter har lämnats om 40 aktiviteter. Då man kan utgå från att ingen aktivitet utan verklighetsunderlag rapporterats har det således enligt endera eller enligt båda svarspersonerna förekommit 217 aktiviteter på 100 arbetsplatser, vilket motsvarar 2,17 aktiviteter per arbetsplats. I tab. 4.7, efter rubriken "Bådas svar", redovisas motsvarande tal för de skilda arbetsplatstyperna.

Arbetsgivarna har således rapporterat knappt hälften av den aktivitet, som redovisas i denna rapport, medan arbetstagarna lämnat uppgifter om ungefär tre fjärdedelar av densamma. Det kan därför finnas anledning att något granska, om svaren från de två grupperna på ytterligare något radikalt sätt skiljer sig från varandra. I tab. 4.8 redovisas fördelningen mellan de olika partierna av den valrörelseaktivitet som arbetsgivare respektive arbetstagare angivit. Inga nämnvärda skillnader finns i deras totala bedömning av fördelningen mellan partierna. Inga påtagliga skillnader framkommer heller, då de två svarspersonernas uppgifter fördelas på de olika aktivitetstyperna. Detta redovisas i tab. 4.9.

Tab. 4.7, 4.8 och 4.9 visar, kort sagt, att arbetstagarna för alla arbetsplatstyper, för alla partier och för alla aktivitetstyper angivit i runt tal dubbelt så många aktiviteter som arbetsgivarna.

Tabell 4.8 Fördelning i procent på de olika partierna av den valrörelseaktivitet som förekommit enligt arbetsgivare, enligt arbetstagare samt enligt bådas svar

	Parti								
	m	cp	fp	s	vpk	skp	kfml(r)	kds	alla
Arbetsgivare	3,8	4,1	4,3	74,8	6,9	1,8	2,6	1,6	100,0
Arbetstagare	3,1	5,4	3,2	74,2	7,0	1,5	3,1	2,5	100,0
Bådas svar	3,4	4,8	3,3	72,4	7,9	2,2	3,5	2,5	100,0

Tabell 4.9 Fördelning i procent på de olika aktivitetstyperna av all aktivitet som förekommit enligt arbetsgivare, enligt arbetstagare samt enligt bådas svar

	Aktivitetstyp				
	Utdelning av valmaterial	Anslag av valmaterial	Valombud	Politikerbesök och möten	Alla
Arbetsgivare	28,3	30,4	30,8	10,4	100,0
Arbetstagare	33,1	30,0	26,6	10,3	100,0
Bådas svar	30,7	33,1	26,3	9,8	100,0

Hur skall dessa skillnader förklaras? En förklaring till att upplysningspersonerna på arbetstagarsidan angivit långt fler aktiviteter torde vara, att de mera befunnit sig i händelsernas centrum; det är till arbetstagarna aktiviteten riktats. En annan och därmed sammanhängande förklaring kan vara, att en del av aktiviteten har skett i smyg, utan arbetsgivarens medgivande och kännedom.

Särskilt beträffande mer diskreta beteenden, t. ex. valombudens samtal med arbetskamrater, har arbetstagarna naturligtvis bättre kunskap än arbetsgivarna. För övrigt har det säkerligen i flera fall varit just upplysningspersoner på arbetstagarsidan som utövat aktiviteten.

Tidigare har framhållits att politisk propaganda ej är något väldefinierat begrepp. För att komma till rätta med en del svårigheter, som sammanhänger därmed, har undersökningen koncentrerats till sådan verksamhet, som avsett att påverka de anställdas ställningstagande och deltagande i de allmänna valen, dvs. valrörelseaktivitet. Inte heller denna företeelse är dock helt entydig. Olikheter kan ha förelegat mellan den ena och andra svarsgruppens sätt att tolka vad som faktiskt förekommit. Man kan således tänka sig, att arbetsgivaren ej alltid klassificerat t. ex. ett anslag av den typ som redovisas i bil. 10 som "anslag av valmaterial" medan däremot arbetstagaren regelmässigt gjort detta. Om en politiker besökt arbetsplatsen under tiden strax före valet kan inslaget av valrörelseaktivitet i samband med besöken ha varit obetydligt eller obefintligt. Då kan mycket väl ha inträffat, att arbetsgivaren ej rapporterat besöket medan arbetstagaren ansett sig kunna ange att "politiker har besökt arbetsplatsen". Frågorna om valombuden och deras aktiviteter avser vaga företeelser, varför dessa frågor i särskild mån kunnat inbjuda till varierande tolkningar.

Om varför de båda grupperna haft benägenhet att tolka samma företeelser på skilda sätt kan följande antaganden göras. Det kan inte uteslutas att arbetsgivarna i en del fall ej "velat se" den aktivitet som förevarit, speciellt på arbetsplatser där förbud mot politisk propaganda proklamerats, eftersom de då skulle ha känt sig tvungna att ingripa mot verksamheten, vilket kanske kunnat äventyra samarbetet på arbetsplatsen. En förklaring till att arbetsgivarna angivit färre aktiviteter än arbetstagarna kan i en del fall möjligen ha varit, att de varit benägna att visa sig ha följt SAF:s meddelande om politisk propaganda (se 3.2.1). I meddelandet framhålls bl. a., att företaget inte bör "tillåta att politiskt material utdelas inom företaget". Arbetsgivarna har i jämförelse med arbetstagarna en relativt lägre andel aktiviteter under rubriken "utdelning av valmaterial" medan de angivit en relativt högre andel under rubriken "valombud"; valombudens verksamhet berörs ej i meddelandet.

Merparten av svarspersonerna på arbetstagarsidan är förtroendemän inom de till Landsorganisationen anslutna fackförbunden. Såsom känt samarbetar Landsorganisationen och socialdemokratiska partiet, och i flera fall är det säkerligen just dessa upplysningspersoner som utövat rapporterade aktiviteter. De har då självfallet bättre kännedom om vad som förevarit än arbetsgivarna. Måhända har i enstaka fall svaren påverkats av att dylik upplysningsperson ej velat framstå som passiv

valarbetare. Det kan t. ex. ha hänt att ett enstaka överlämnande av valmaterial rapporterats som "utdelning av valmaterial".

Uppgifter har ej systematiskt insamlats om vem som varit agent för respektive parti i de olika fallen. För en aktivitet, nämligen affischering, har dock uppgifter inhämtats om vem som agerat. I detta sammanhang skall endast beaktas svarspersonernas uppgifter, om affischerna satts upp av någon känd eller okänd agent. Uppgifter därom redovisas i tab. 4.10.

Såväl arbetsgivare som arbetstagare har beträffande den socialdemokratiska affischeringen relativt fullständiga kunskaper om vem som agerat; endast en ringa del har enligt båda svarspersonerna utförts av någon okänd. Vad däremot gäller de borgerliga och de kommunistiska partiernas affischering har, enligt båda svarspersonerna, en mycket stor andel utförts av någon okänd. Detta tyder på, att de två upplysningspersonerna har en mycket bättre kännedom om den socialdemokratiska affischeringen än om de övriga partiernas. Huruvida motsvarande förhållande gäller för de övriga aktivitetstyperna har ej undersökts. Om de två upplysningspersonerna över lag haft sämre kännedom om de borgerliga och de kommunistiska partiernas verksamhet, kan dessa partiers aktiviteter vara något underskattade i denna rapport.

Tabell 4.10 Fördelningen mellan kända och okända agenter som låtit sätta upp valanslag för de olika partigrupperingarna enligt arbetsgivare, enligt arbetstagare samt enligt bådas svar

	Partigruppering [a]	Vem som låtit sätta upp valanslag			Medelantal anslag per arbetsplats [b]
		Känd agent (Fackförening, politisk förening eller valombud)	Okänd agent (Vet ej)	Alla	
Arbetsgivare	soc.dem.	90,7	9,3	100,0	0,23
Arbetstagare	soc.dem.	97,4	2,6	100,0	0,49
Bådas svar	soc.dem.	94,4	5,6	100,0	0,54
Arbetsgivare	borg.	(23,1)	(76,9)	(100,0)	(0,02)
Arbetstagare	borg.	5,9	94,1	100,0	0,05
Bådas svar	borg.	9,1	90,9	100,0	0,06
Arbetsgivare	komm.	(26,0)	(74,0)	(100,0)	(0,03)
Arbetstagare	komm.	34,0	66,0	100,0	0,07
Bådas svar	komm.	27,2	72,8	100,0	0,08
Arbetsgivare	alla	78,8	21,2	100,0	0,28
Arbetstagare	alla	82,3	17,7	100,0	0,62
Bådas svar	alla	78,6	21,4	100,0	0,68

[a] Ang. partigruppering, se avsnitt 5.1.
[b] Uttrycket medeltal anslag per arbetsplats är något missvisande då det i en del fall torde vara fråga om flera anslag för samma parti och av samme agent.

4.8 Osäkerheten i undersökningsresultaten – konfidensintervall m. m.

4.8.1 *Introduktion*

I detta avsnitt förutsätts att de felkällor som berörts i det föregående är negligerbara. De beaktas inte alls här. Däremot ska den osäkerhet beaktas som har sin grund i att endast ett urval och icke alla arbetsplatser omfattats av undersökningen. Denna osäkerhet kan beräknas och hänsyn därtill bör tas då resultaten generaliseras till att gälla arbetsplatserna i riket. I avsnitt 4.8.2 ges anvisningar om och exempel på hur s. k. konfidensintervall beräknas. Konfidensintervallen beräknas där på 95-procentsnivån; innebörden därav framgår av de givna exemplen. I avsnitt 4.8.3 ges anvisningar om och exempel på hur angivna procenttal skall omräknas för att gälla *antal* arbetsplatser i hela riket.

Som framgår av det följande är konfidensintervallen för procenttal som hänför sig till *alla* arbetsplatser av den storleksordningen, att de i allmänhet torde kunna negligeras. Intervallen för procenttal som avser de skilda arbetsplatstyperna är däremot av den omfattningen att de bör beaktas. Detta gäller i särskilt hög grad för de *stora privata arbetsplatserna* och för *byggena* där uppgifterna grundar sig på relativt få enheter.

Det finns även andra mera omständliga metoder för att beräkna konfidensintervall än de som här använts. Det nedan angivna förfaringssättet bedöms dock vara tillfyllest, åtminstone för en första approximation.

Intervall för andra mått som använts, t. ex. medeltal, behandlas ej här.

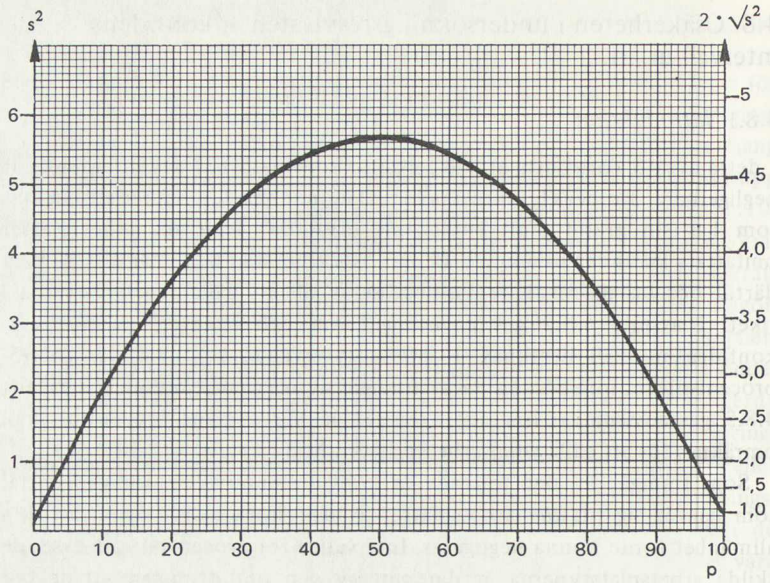
4.8.2 *Konfidensintervall*

Vid beräkning av konfidensintervall skall två saker beaktas, för det första det antal observationer som uppgiften grundar sig på, och för det andra den andel enheter som har den egenskapen som procenttalet uttalar sig om.

Exempel 1. Typexempel på beräkning av konfidensintervall för procenttal som avser *alla* arbetsplatser. Av fig. 5.1 framgår att information inkommit om att utdelning av valmaterial förekommit inom arbetsplatsens område på 39 procent av alla arbetsplatser. Hur ser konfidensintervallet ut?

Metod A. Följ kurvan i fig. 4.11 till den punkt som ligger rakt över värdet 39 på den horisontella axeln. Läs av värdet på den *vänstra* axeln som ligger rakt till vänster om denna punkt. (Detta värde är 5,4) Drag kvadratroten ur detta tal, varvid standardavvikelsen erhålles. ($\sqrt{5{,}4} \approx 2{,}3$) Konfidensintervallet är procenttalet $\pm$ 2 · standardavvikelsen. ($39 \pm 2 \cdot 2{,}3 = 39 \pm 4{,}6$).

Metod B. Följ kurvan i fig. 4.11 till den punkt som ligger rakt över värdet 39 på den horisontella axeln. Läs av det värde som svarar mot denna punkt på den *högra* axeln, varvid standardavvikelsen · 2 direkt erhålles. (Detta värde kan skattas till 4,6. Märk att det ej råder



Figur 4.11 Diagram för beräkning av konfidensintervall för procenttal som avser alla *arbetsplatser.*

Anm.: 1 Formeln för denna kurva är

$$s^2 = \frac{P(100-P)}{n}$$

varvid "P" står för procenttal, och "n" är det antal enheter som uppgifterna grundar sig på. (Detta antal är 440.) Värdena på den högra axeln är

$$2 \cdot \sqrt{s^2}$$

I stället för den här använda multipeln 2, skulle ett något lägre värde ha kunnat användas och som skulle ge något snävare intervall.

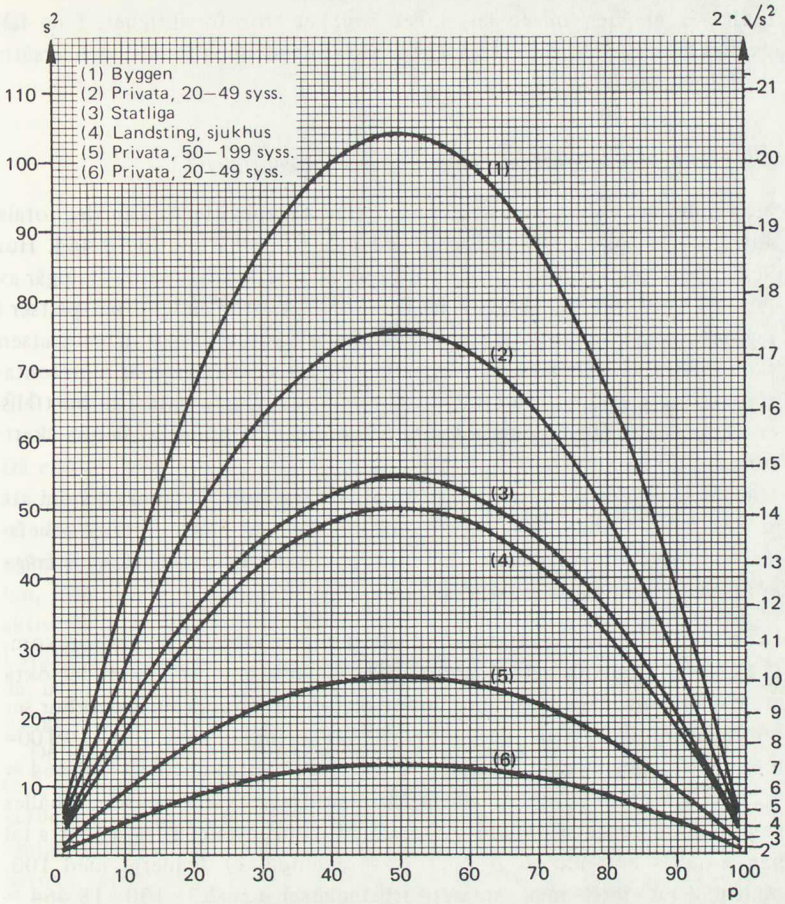
Anm.: 2 Den mer exakta beräkningen av standardavvikelsen är betydligt mer komplicerad; se någon statistisk lärobok om hur standardavvikelser vid stratifierade urval beräknas.

ekvidistans mellan värdena på denna axel; interpolering kan därför i en del fall vara svårt.) Konfidensintervallet är procenttalet ± detta värde. (39 ± 4,6).

Båda metoderna ger ett approximativt lika stort konfidensintervall. Med 95-procentig sannolikhet kan man således säga att utdelning av valmaterial inom arbetsplatsens område har förekommit på ett procentantal arbetsplatser som ligger mellan 43,6 och 34,4.

Exempel 2. Typexempel på beräkning av konfidensintervall för procenttal som hänför sig till *de skilda arbetsplatstyperna.* Av fig. 5.1 framgår att information inkommit om att utdelning av valmaterial förekommit utanför ingången vid 15 procent av de privata arbetsplatserna med 50–199 sysselsatta. Vilket är konfidensintervallet?

Metod A. Följ kurvan för ifrågavarande arbetsplatstyp, linje 5, i fig. 4.12 till den punkt som ligger rakt över värdet 15 på den horisontella axeln, och läs av motsvarande värde på den *vänstra* axeln. (Detta värde är 13) Drag kvadratroten ur detta tal, varvid standardavvikelsen erhålles.



Figur 4.12 Diagram för beräkning av konfidensintervall för procenttal som hänför sig till de olika arbetsplatstyperna.

Anm.: Formeln för dessa kurvor är densamma som den i fig. 4.11. Det antal arbetsplatser "n" som uppgifterna grundar sig på är följande:

Privata, 20– 49 syss.	189
Privata, 50–199 syss.	98
Privata, 200– syss.	33
Byggen	24
Statliga	46
Landsting, sjukhus	50

($\sqrt{13} \approx 3{,}6$) Konfidensintervallet är procenttalet ± 2 · standaravvikelsen. ($15 \pm 2 \cdot 3{,}6 \approx 15 \pm 7{,}2$).

Metod B. Följ kurvan till samma punkt, men läs av värdet på den *högra* axeln. (Detta värde kan uppskattas till 7,2). Båda metoderna ger ett konfidensintervall på 15 ± 7,2. Med 95-procentig sannolikhet kan man således säga att utdelning av valmaterial har förekommit utanför ingångarna vid ett procenttal privata arbetsplatser med 50–199 sysselsatta som ligger mellan 7,8 och 22,2.

I några fall (t. ex. tab. 5.38) har materialet indelats på sådant sätt att antalet enheter som uppgifterna grundar sig på kan bli mycket litet. I de fall antalet enheter är 10–20 har uppgiften satts inom parentes, vilket

indikerar att den måste läsas med mycket stor försiktighet. I de fall antalet enheter understiger 10 redovisas ingen uppgift alls; den ersätts med 2 punkter.

4.8.3 *Hur många arbetsplatser motsvarar procenttalen?*

Med ledning av de i urvalsregistren befintliga uppgifterna kan det totala antalet arbetsplatser av ifrågavarande typer uppskattas till 18 464. Hur dessa arbetsplatser fördelar sig på de olika arbetsplatstyperna framgår av tab. 4.13. Därvid har antagits att det finns lika stor andel arbetsplatser i registren som i urvalet som inte uppfyller villkoren för att arbetsplatsen skall medtagas i denna undersökning, dvs. att urvalet även är representativt med avseende på de i 4.2.1 (tab. 4.1) redovisade naturliga bortfallsanledningarna. Den osäkerhet som tillkommer på grund av denna skattning har icke beaktats.

Konfidensintervallet, uttryckt i antal arbetsplatser, beräknas genom att procenttalet dividerat med 100 multipliceras med hela antalet arbetsplatser plus/minus 2 gånger standardavvikelsen för procenttalet i fråga multiplicerat med antalet arbetsplatser.

Exempel 3. Av fig. 5.1 framgår att utdelning av valmaterial har förekommit inom arbetsplatsens område på 39 procent av de undersökta arbetsplatserna. Hur stort antal arbetsplatser motsvarar detta och hur ser konfidensintervallet ut? Procenttalet (39) dividerat med 100 (39:100= 0,39) multipliceras med antalet arbetsplatser i hela riket ($0{,}39 \cdot 18\,464 \approx 7\,200$). Till detta tal adderas respektive subtraheras det tal, som erhålles genom att 2 gånger standardavvikelsen för procenttalet i fråga (detta tal kan erhållas enl. metod A eller B; se exempel 1) dividerat med 100, multipliceras med hela antalet arbetsplatser ($2 \cdot 2{,}3 : 100 \cdot 18\,464 \approx 850$). Konfidensintervallet är $7\,200 \pm 850$. Med 95-procentig sannolikhet kan man således säga att utdelning av valmaterial har förekommit inom arbetsplatsens område på ett antal arbetsplatser som ligger mellan 6 350 och 8 050.

På motsvarande sätt beräknas antal arbetsplatser inom de olika arbetsplatstyperna. Hela antalet arbetsplatser i riket för ifrågavarande arbetsplatstyper framgår av tab. 4.13, och 2 · standardavvikelsen kan erhållas ur fig. 4.12.

Tabell 4.13 Skattat antal arbetsplatser i hela riket

Arbetsplatstyp						
Privata 20–49	Privata 50–199	Privata 200–	Byggen	Statliga	Landsting sjukhus	Alla
8 440	4 160	1 020	960	3 384	500	18 464

5 Förekomst av politisk propaganda på arbetsplatser

5.1 Introduktion

Då enkätresultaten redovisas i detta kapitel riktas uppmärksamheten till att börja med på de olika *former* av valrörelseaktivitet som förekommit på arbetsplatserna. I enkätformuläret ställdes frågor om utdelning av valmaterial samt om affischering, valombud, politikerbesök och valmöten. Bland annat för att fånga upp eventuell förekomst av andra typer av aktivitet lät utredningen också en öppen fråga ingå i formuläret, se nr 20. I svaren på den frågan nämndes dock inga ytterligare former av propaganda, utan där lämnades endast kompletterande upplysningar jämte en del uppgifter av attitydkaraktär.

De olika aktivitetsformerna redovisas var för sig i avsnitten 5.2–5.5 (5.2 utdelning av valmaterial, 5.3 affischering, 5.4 valombud, 5.5 politikerbesök och valmöten). I varje avsnitt redogörs inledningsvis för i vilken omfattning aktiviteten förekommit. Därefter redovisas de politiska partiernas andelar av aktiviteten. Vidare lämnas i förekommande fall uppgifter om regelsystemet varjämte arbetsgivarnas svar om reglernas innehåll sammanställs med uppgifterna om den faktiska förekomsten. Slutligen redogörs för de konflikter som aktiviteten uppgivits medföra.

För en aktivitetstyp, nämligen affischering, har uppgifter insamlats om *vilka som agerat* på de olika partiernas vägnar. I avsnitt 5.6 redovisas dessa uppgifter jämte därmed sammanhängande upplysningar om förekomst av och regler för anslagstavla som fackförening får använda.

Härefter presenteras vissa *sammanfattande mått* på den politiska propagandan (5.7).

De följande avsnitten av kapitlet ägnas åt särskilda aspekter på det undersökta materialet. I avsnitt 5.8 ges en överblick över *partiernas* och partigrupperingarnas aktiviteter. I 5.9 belyses vissa tänkbara *förklaringar* till likhet och olikhet i faktisk förekomst av propaganda på arbetsplatser av skilda slag. En speciell förklaringsgrund, nämligen hithörande reglers innehåll, uppmärksammas i 5.10. En översikt av uppkomna *konflikter* i anledning av valrörelseaktiviteter ges i 5.11.

I ett sista avsnitt, 5.12, redovisas förhållandena vid några *särskilda arbetsplatstyper.*

I kapitlet redovisas arbetsplatserna som regel indelade i sex grupper. Av de privata särredovisas byggen. Övriga privata indelas i små (20–49

sysselsatta), medelstora (50–199) och stora (mer än 199 sysselsatta). Övriga två grupper utgörs av statliga arbetsplatser och landstingsägda sjukvårdsinrättningar. Såsom framgått av kap. 4 har uppgifter också insamlats från primärkommunala arbetsplatser och skolor, men då urvalen bland dessa ej är representativa ges endast en separat och summarisk redogörelse för dessa uppgifter, se 5.12.7 och 8.

Vid redovisningen av partiernas aktivitet tillämpas i vissa fall, för överskådlighets skull, en uppdelning i borgerlig, socialdemokratisk och kommunistisk aktivitet, varvid verksamhet för m, fp, cp och kds räknas som borgerlig samt för vpk, skp och kfml(r) som kommunistisk.

5.2 Utdelning av valmaterial (flygblad, broschyrer och liknande)

5.2.1 *Faktisk förekomst*

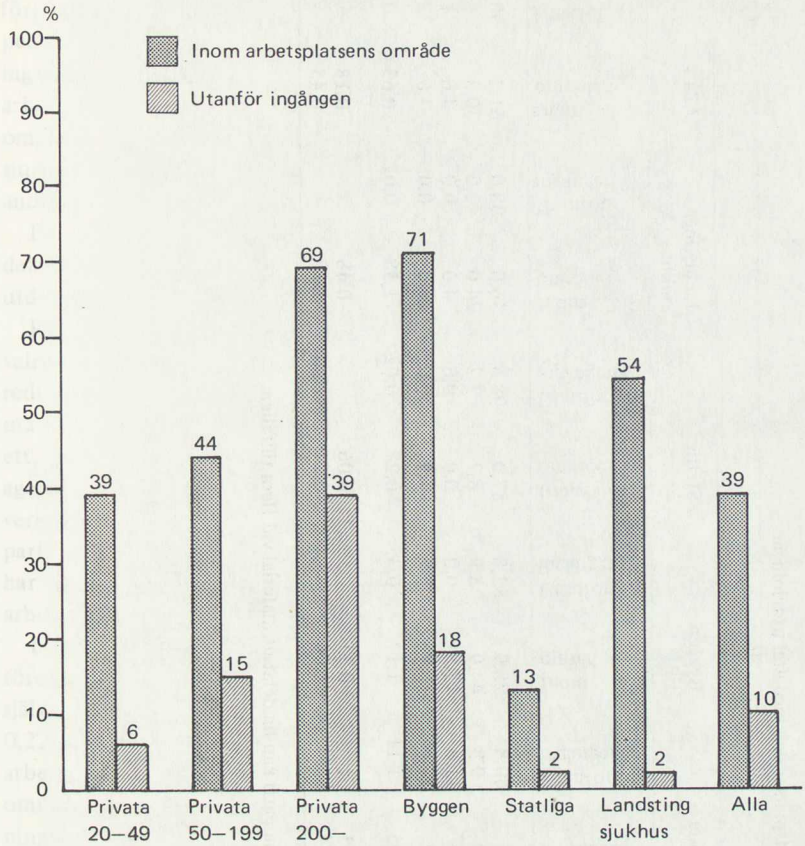
I flera partiers valhandledningar och liknande publikationer nämns utdelning av trycksaker som ett väsentligt inslag i valrörelsen. Arbetsplatser framställs därvid ibland som legitima aktionsområden. I detta avsnitt redogörs för i vad mån sådan utdelning har förekommit på och i anslutning till arbetsplatser. Uppgifterna bygger på de svar som erhållits på följande två frågor.

7. Har något eller några av nedanstående partier under den senaste valrörelsen DELAT UT VALMATERIAL (flygblad, broschyrer o. dyl.) till de anställda vid Er arbetsplats?

8. Om någon sådan utdelning har skett, kan Ni ange VAR den ägt rum för respektive parti.

	NEJ	JA	→	På själva arbetsplatsen	I lunchrum, omklädningsrum o. dyl.	Utanför ingången
m	☐	☐	→	☐	☐	☐
cp	☐	☐	→	☐	☐	☐
fp	☐	☐	→	☐	☐	☐
s	☐	☐	→	☐	☐	☐
vpk	☐	☐	→	☐	☐	☐
skp	☐	☐	→	☐	☐	☐
kfml (r)	☐	☐	→	☐	☐	☐
kds	☐	☐	→	☐	☐	☐

I fig. *5.1* redovisas procentandelar arbetsplatser där någon utdelning över huvud taget skett inom arbetsplatsens område respektive utanför ingången. Område utanför ingången till arbetsplats är normalt allmän plats i den mening som avses i 1 § AOst, och där kan utdelning av flygblad och annat valmaterial i allmänhet ske utan tillstånd (se ovan 3.1.4 och 3.1.6). I 1973 års SAF-meddelande om politisk propaganda (ovan 3.2.1) sägs också att företagen inte kan och inte bör hindra att t. ex. flygblad utdelas i omedelbar anslutning till, men utanför företagens område. I samma meddelande rekommenderas däremot företagen att inte



Figur 5.1 Procentandelar arbetsplatser där utdelning av valmaterial förekommit inom arbetsplatsens område respektive utanför ingången.

tillåta att politiskt material utdelas inom företagens område.

Utdelning av valmaterial har, såsom framgår av figuren, varit långt vanligare inom arbetsplatsens område än utanför. På 39 procent av de undersökta arbetsplatserna har sådan utdelning skett inom området (på själva arbetsplatsen eller i lunchrum, omklädningsrum o. d.) medan endast vid 10 procent utdelning förekommit utanför ingångarna. För de små privata arbetsplatserna (med 20–49 sysselsatta) är differensen ännu något större. Där har utdelning skett inom området vid 39 procent och utanför ingången vid 6 procent av arbetsplatserna. För de medelstora privata arbetsplatserna (med 50–199 sysselsatta) är motsvarande andelar 44 procent respektive 15 procent. Inom de stora privata arbetsplatserna (med 200 eller fler sysselsatta) har utdelning förekommit vid ungefär två arbetsplatser av tre (69 procent). Området utanför ingångarna till stora arbetsplatser är givetvis lämpliga ställen för partiernas flygbladsutdelning, eftersom många människor passerar där på kort tid, och andelen stora arbetsplatser där sådan utdelning skett är också, i jämförelse med motsvarande uppgifter för övriga arbetsplatstyper, förhållandevis hög, 39 procent. Vid byggarbetsplatser har utdelning av valmaterial varit en vanlig

Tabell 5.2 Antal partier som delat ut valmaterial. Procentandelar arbetsplatser och medeltal utdelningar

Antal partier som delat ut valmaterial	Arbetsplatstyp													
	Privata 20–49		Privata 50–199		Privata 200–		Byggen		Statliga		Landsting sjukhus		Alla	
	Inom området	Utanför ingången	Inom området	Utanför ingången	Inom området	Utanför ingången	Inom området	Utanför ingången	Inom området	Utanför ingången	Inom området	Utanför ingången	Inom området	Utanför ingången
0	61,4	94,2	56,1	84,7	31,4	60,8	28,9	82,8	87,0	98,8	46,0	98,0	61,2	90,2
1	33,3	3,2	34,7	9,2	51,0	9,8	44,0	8,9	8,7	2,2	24,0	2,0	30,3	5,0
2	3,2	0,5	5,1	2,0	17,6	11,8	17,8	0,0	0,0	0,0	4,0	0,0	4,6	1,4
3–	2,2	2,1	3,1	4,0	0,0	17,6	8,9	8,9	4,4	0,0	26,0	0,0	3,6	3,4
Medeltal utdeln.[a]	0,53	0,12	0,73	0,35	1,25	1,11	1,17	0,35	0,27	0,02	1,58	0,02	0,63	0,22
varav på själva arbetsplatsen	0,18		0,18		0,51		0,11		0,06		0,48		0,18	
i lunchrum o.dyl.	0,35		0,55		0,74		1,06		0,21		1,10		0,45	

[a] Uttrycket medeltal utdelningar är något missvisande då ett och samma parti kan ha delat ut material vid flera tillfällen.

företeelse. På 71 procent har utdelning skett inne på byggplatsen eller i personalutrymme, och för 17 procent gäller att utdelning skett utanför ingången. Av arbetsplatserna inom den offentliga sektorn visar de statliga arbetsplatserna låga tal. Vid 13 procent har utdelning förekommit inom området och vid 2 procent utanför ingångarna. För de landstingsägda sjukvårdsinrättningarna skulle enligt inkomna uppgifter motsvarande andelar vara 54 procent respektive 2 procent.

På 15 procent av arbetsplatserna har enligt enkätsvaren valmaterial delats ut "på själva arbetsplatsen". För 33 procent gäller enligt svaren att utdelning skett i "lunchrum, omklädningsrum o. dyl.".

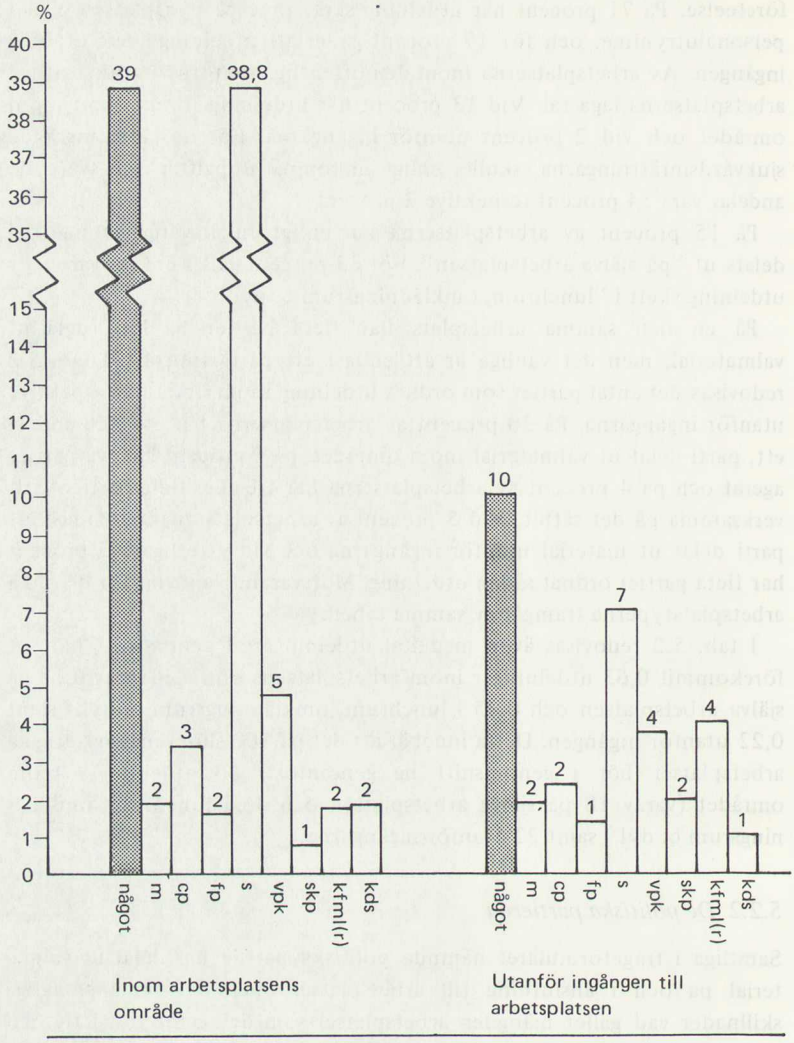
På en och samma arbetsplats kan flera partier ha låtit dela ut valmaterial, men det vanliga är att endast ett parti uppträtt. I tab. *5.2* redovisas det antal partier som ordnat utdelning inom området respektive utanför ingångarna. På 30 procent av arbetsplatserna har ett, och endast ett, parti delat ut valmaterial inom området, på 5 procent har två partier agerat och på 4 procent av arbetsplatserna har tre eller flera partier varit verksamma på det sättet. Vid 5 procent av arbetsplatserna har endast ett parti delat ut material utanför ingångarna och vid ytterligare 5 procent har flera partier ordnat sådan utdelning. Motsvarande andelar för de olika arbetsplatstyperna framgår av samma tabell.

I tab. 5.2 redovisas även medeltal utdelningar. I genomsnitt har det förekommit 0,63 utdelningar inom arbetsplatsens område (varav 0,18 på själva arbetsplatsen och 0,45 i lunchrum, omklädningsrum o. dyl.) samt 0,22 utanför ingången. Detta innebär att det på 100 slumpmässigt dragna arbetsplatser bör i genomsnitt ha genomförts 63 utdelningar inom området (varav 18 på själva arbetsplatsen och 45 i lunchrum, omklädningsrum o. dyl.) samt 22 utanför ingångarna.

5.2.2 *De politiska partierna*

Samtliga i frågeformuläret nämnda politiska partier har delat ut valmaterial på och i anslutning till arbetsplatser, men det finns påtagliga skillnader vad gäller mängden arbetsplatser som de agerat vid. I fig. *5.3* redovisas procentandelar arbetsplatser där något parti över huvud taget respektive de enskilda partierna delat ut material.

För praktiskt taget alla arbetsplatser, där någon valmaterialsutdelning förekommit inom arbetsplatsens område, gäller att socialdemokraterna har agerat. Beträffande utdelningen utanför ingångarna har däremot det partiets verksamhet inte haft motsvarande utbredning; vid nära en tredjedel av de arbetsplatser, där sådan utdelning skett, har annat eller andra partier varit i verksamhet men inte socialdemokraterna. I tab. *5.4* redovisas för varje parti fördelningen av den valmaterialsutdelning som partiet ordnat å ena sidan *inom* arbetsplatsen och å andra sidan *utanför* ingångarna. Ytterlighetsgrupper i detta avseende utgörs av socialdemokraterna och kfml(r). Det förra partiet, som av allt att döma haft ojämförligt bättre möjligheter att agera inom arbetsplatsen, har haft endast 13 procent av sin flygbladsutdelning förlagd utanför ingångarna medan det senare partiet förlagt 67 procent av sin utdelning dit. Det bör dock



Figur 5.3 Procentandelar arbetsplatser där något parti över huvud taget respektive de enskilda partierna delat ut valmaterial.

nämnas, vilket framgår av tab. 5.5, att socialdemokraterna har ordnat, i absoluta tal räknat, i det närmaste dubbelt så många utdelningar utanför ingångarna som kfml(r).

I tab. 5.5 redovisas fördelningen på partierna av all den utdelning som förekommit inom arbetsplatsens område respektive utanför ingångarna. Därav framgår att socialdemokraterna svarat för 74 procent, de borgerliga partierna för 14 procent och de kommunistiska partierna för 12 procent av den utdelning som skett inom området. Av flygbladsutdelningen utanför ingångarna har socialdemokraterna svarat för 30 procent, de borgerliga partierna för 29 procent och de kommunistiska för 41 procent.

Tabell 5.4 Valmaterialsutdelning inom arbetsplatsen respektive utanför ingången. Procentfördelning för varje parti

	Parti								
	m	cp	fp	s	vpk	skp	kfml(r)	kds	alla
Inom	50,0	61,3	54,0	87,1	58,5	(27,3)	32,9	(62,7)	73,4
Utom	50,0	38,7	46,0	12,9	41,5	(72,7)	67,1	(37,3)	26,6
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	(100,0)	100,0	(100,0)	100,0

Tabell 5.5 Fördelningen i procent på de olika partierna av den valmaterialsutdelning som förekommit inom arbetsplatsen respektive utanför ingången

	Parti								
	m	cp	fp	s	vpk	skp	kfml(r)	kds	alla
Inom	2,9	5,7	2,5	74,0	8,2	1,1	3,1	2,9	100,0
Utom	8,0	10,0	6,0	30,2	16,0	8,0	17,3	4,5	100,0

5.2.3 *Regelsystemet och dess förhållande till faktisk förekomst*

Uppgifter om de formella och informella regler som gäller för utdelning av valmaterial på arbetsplatserna har insamlats med följande fråga.

5. Är det tillåtet att dela ut valmaterial (flygblad, broschyrer o. dyl.) på Er arbetsplats?

- ☐ Ja, på själva arbetsplatsen såvida arbetet ej störs
- ☐ Ja, i lunchrum, omklädningsrum och motsvarande
- ☐ Nej, inte alls
- ☐ Regler saknas

Arbetsgivares respektive arbetstagares svar på denna fråga redovisas i tab. *5.6*.

Här rapporterade reglers karaktär har inte undersökts i detalj. Det kan vara fråga om förbud som logiskt följer av att arbetsgivaren utfärdat generellt förbud mot politisk propaganda på arbetsplatsen, men det kan också röra sig om t. ex. en i allmänna ordningsföreskrifter intagen bestämmelse angående spridning av trycksaker. Det kan också förhålla sig så att uttrycklig reglering inte finns, men att bruket på arbetsplatsen har utvecklats till en sorts norm. För hälften av arbetsplatserna (52 procent enligt arbetsgivarna och 48 procent enligt arbetstagarna) har emellertid uppgivits att regler saknas.

Genomgående gäller att arbetsgivarna rapporterat ett klart restriktivare regelsystem än arbetstagarna. 32 procent av arbetsgivarna har angivit att det är tillåtet att dela ut valmaterial inom arbetsplatsens område (på själva arbetsplatsen såvida arbetet ej störs, 14 procent; i lunchrum, omklädningsrum och motsvarande, 18 procent), medan 44 procent av arbetstagarna angivit detsamma (på själva arbetsplatsen, 24 procent; i lunchrum o. dyl., 19 procent). Nästan dubbelt så många arbetsgivare (16

Tabell 5.6 Arbetsgivares och arbetstagares svar på fråga 5

Är det tillåtet att dela ut valmaterial på Er arbetsplats?	Arbetsplatstyp													
	Privata 20–49		Privata 50–199		Privata 200–		Byggen		Statliga		Landsting sjukhus		Alla	
	Ag	At	Ag	At	Ag	At	Ag	At	Ag	At	Ag	At	Ag	At
Ja, på själva arbetsplatsen såvida arbetet ej störs.	15,1	27,9	10,0	18,9	7,1	36,4	25,0	28,6	12,5	16,7	18,2	21,7	13,6	24,3
Ja, i lunchrum, omklädningsrum och motsvarande	17,5	17,0	7,5	21,1	14,3	12,1	56,3	33,3	22,5	16,7	27,3	43,5	18,1	19,3
Nej, inte alls	13,3	4,2	26,3	14,4	53,6	30,3	0,0	0,0	5,0	9,5	13,6	6,5	16,1	8,8
Regler saknas	54,2	50,9	56,2	45,6	25,0	21,2	18,7	38,1	60,0	57,1	40,9	28,3	52,2	47,6

procent) som arbetstagare (9 procent) har angivit att valmaterialsutdelning inte alls är tillåten. (De uppgifter som redovisats i tab. 5.6 avser samtliga upplysningspersoners svar. I bil. 6, tab. B 1, har de två upplysningspersonernas svar korstabulerats. Därav framgår bl. a. att för 7 procent av arbetsplatserna har samstämmiga uppgifter inkommit om att det inte alls är tillåtet att dela ut valmaterial.)

Arbetsgivarnas svar på denna fråga torde delvis kunna ses som en allmän attitydyttring. Sambandet mellan förhållningsreglerna enligt deras svar och den faktiska förekomsten av utdelning av valmaterial är svagt. I tab. 5.7 sammanställs de av arbetsgivarna lämnade uppgifterna om reglernas innehåll med den faktiska förekomsten.

Vad först beträffar den grupp arbetsplatser, där arbetsgivaren angivit att valmaterialsutdelning är tillåten på själva arbetsplatsen såvida arbetet ej störs, har utdelning förekommit i en utsträckning av 28 procent på själva arbetsplatsen, 35 procent i lunchrum och liknande lokaler samt 7 procent utanför ingången.

Inom den grupp arbetsplatser, där arbetsgivaren angivit att utdelning är tillåten i lunchrum och liknande lokaler, har likväl utdelning förekommit vid 18 procent på "själva arbetsplatsen". Vid 55 procent har utdelning skett i lunchrum och liknande lokaler, och vid 13 procent utanför ingången.

Att utdelning förekommit utanför ingångarna till arbetsplatser i de två grupper, som nu berörts, kan tolkas så att tillstånd till utdelning inom arbetsplatsen i själva verket inte gäller generellt, men det är också tänkbart att utdelningen har förlagts till utgångarna av rent praktiska skäl. Vidare är att märka att partier, som inte haft aktiva anhängare bland de anställda på arbetsplatsen, har varit hänvisade till verksamhet utanför ingångarna, försåvitt inte tillstånden till utdelning inom arbetsplatsen har gällt också till förmån för andra än anställda.

Inom den grupp arbetsplatser där arbetsgivarna svarat, att valmaterialsutdelning inte alls är tillåten, har dock sådan förekommit på själva arbetsplatsen i 26 procent samt i lunchrum och liknande lokaler i 44 procent av fallen. Att det av arbetsgivarna redovisade regelsystemet likväl haft viss betydelse för det faktiska beteendet synes framgå av att

Tabell 5.7 Valmaterialsutredning vid arbetsplatser grupperade efter arbetsgivares svar på fråga 5

Är det tillåtet att dela ut valmaterial på Er arbetsplats?[a]	Förekomst av utdelning[b]					
	På själva arbetsplatsen		I lunchrum, omklädningsrum o.dyl.		Utanför ingången	
	Någon %	Medeltal	Någon %	Medeltal	Någon %	Medeltal
Ja, på själva arbetsplatsen såvida arbetet ej störs	28,1	0,34	35,1	0,58	6,5	0,21
Ja, i lunchrum, omklädningsrum och motsvarande	18,2	0,27	55,8	0,81	12,5	0,28
Nej, inte alls	26,2	0,30	44,1	0,45	30,5	0,65
Regler saknas	8,4	0,10	22,4	0,28	5,0	0,10
Ej svar[c]	11,8	0,12	36,8	0,55	3,9	0,18
Alla	15,1	0,18	33,6	0,45	9,8	0,22

[a] Uppgifter härom bygger endast på arbetsgivarnas svar.
[b] Uppgifter härom bygger på såväl arbetsgivares som arbetstagares svar.
[c] Denna grupp avser arbetsplatser där arbetsgivare ej besvarat frågan (6 st.) eller ej returnerat formuläret (60 st.).

flygbladsutdelning förlagts utanför ingångarna vid en förhållandevis stor andel av dessa arbetsplatser (30 procent). Det bör emellertid framhållas att också vid denna grupp arbetsplatser har utdelning av valmaterial förekommit i större utsträckning inom arbetsplatsens område än utanför.

Sambandet mellan de av arbetsgivarna rapporterade regelsystemen och den faktiska förekomsten av valmaterialsutdelning är, som framgått, tämligen oklart. Man kan dock iaktta att utdelning förekommit i större utsträckning på arbetsplatser, där förbudsregler eller regleringar över huvud taget angivits gälla, än på de övriga. Från de arbetsplatser där arbetsgivaren angivit, att regler saknas, har sålunda litet antal utdelningar rapporterats, 8 procent på själva arbetsplatsen, 22 procent i lunchrum och liknande lokaler samt 5 procent utanför ingångarna. Det är ju också naturligt att regleringar kommer till stånd just på arbetsplatser där valrörelseaktivitet brukar förekomma.

Medeltal utdelningar som förekommit inom området respektive utanför ingångarna vid arbetsplatser med olika regelsystem redovisas i samma tabell (5.7). Därav framgår att antalet utdelningar som skett på själva arbetsplatsen varierat obetydligt med regelsystemet. Sådan utdelning har varit lika vanlig där den inte alls varit tillåten som där den enligt arbetsgivarsvaren varit tillåten. Utdelning av valmaterial i lunchrum och liknande lokaler har likaså förekommit relativt oberoende av regelsystemet men har varit klart vanligast där verksamheten varit tillåten. Utdelning utanför ingångarna, slutligen, har såsom redan nämnts varit vanligast vid de arbetsplatser där arbetsgivarna uppgivit att det inte alls är tillåtet att dela ut valmaterial på arbetsplatsen.

Samband mellan regelsystem och faktisk förekomst av valrörelseaktivitet skall tas upp till mer generell behandling nedan 5.10.

5.2.4 *Konflikter*

På 1 procent av arbetsplatserna har utdelning av valmaterial medfört konflikt i någon form, t. ex. att arbetsledningen ingripit och avstyrt utdelning. Som tidigare framgått har utdelningar inte skett på alla arbetsplatser. Å andra sidan har på åtskilliga arbetsplatser mer än ett parti låtit ordna utdelning. Beaktar man hela antalet rapporterade utdelningar innebär vad som uppgivits om konfliktfall, att ungefär var sextionde utdelning medfört någon form av ingripande eller tillrättavisning. Av tab. *5.8* framgår att konflikter rapporterats uteslutande från de medelstora och stora privata arbetsplatserna.

Uppgifterna i tabellen bygger på svar på frågorna 14 och 15 i frågeformuläret. Det är enbart upplysningspersoner på arbetstagarsidan som lämnat uppgifter om konflikter i samband med valmaterialsutdelning.

De konflikter som ligger bakom procenttalen i tabellen avser följande sex fall:

1 Arbetsplatsklubbens ordförande fick en tillsägelse för att LO:s serietidning "Löntagarnas val" spritts på arbetsplatsen;
2 Fackets representanter tillrättavisades för att material med SAP:s namn hade delats ut i lunchrum;
3 Fackföreningens kontaktmän hade i smyg delat ut propaganda till de anställda;
4 Ombud för s vägrades dela ut valmaterial på arbetsplatsen;
5 Utdelning av valmaterial för centerpartiet förhindrades av klubbordföranden;
6 Av fackföreningen, i omklädningsrummet, utlagt socialdemokratiskt propagandamaterial avlägsnades av "en centerpartist".

De tre första fallen, kanske även det fjärde, har gällt konflikter mellan fackliga företrädare och arbetsledning. I de två sistnämnda fallen har det varit fråga om kontroverser mellan fackliga företrädare och enskilda anställda.

Alla fallen utom det sista har inträffat på arbetsplatser där det enligt lämnade svar på fråga 5 inte alls varit tillåtet att dela ut valmaterial. Fall nr 6 har utspelats på en arbetsplats, där arbetsgivaren på fråga 5 svarat att regler saknats medan arbetstagaren uppgivit att utdelning varit tillåten i "omklädningsrum" och därvid tillagt "det är *vårt* rum på fritiden, och

Tabell 5.8 Konflikter i anledning av utdelning av valmaterial

	Arbetsplatstyp						
	Privata 20–49	Privata 50–199	Privata 200–	Byggen	Statliga	Landsting sjukhus	Alla
Procentandelar arbetsplatser med konflikt	0,0	3,1	5,9	0,0	0,0	0,0	1,0
Procentandelar utdelningar som medfört konflikt	0,0	4,1	4,7	0,0	0,0	0,0	1,6

där gör vi som vi vill enligt gammal tradition".

För de tre förstnämnda fallen gäller även att det under punkt 15 i formuläret angivits att ifrågavarande person tillrättavisats.

5.3 Anslag av valmaterial (affischer o. dyl.)

5.3.1 *Faktisk förekomst*

Ett av de mer påtagliga tecken på att en valrörelse börjat är att affischer för partierna sätts upp. Affischering sker i viss utsträckning även på och i anslutning till arbetsplatser. I detta avsnitt redogörs för i vad mån valmaterial (affischer, löpsedlar, möteskallelser o. dyl.) anslagits på svenska arbetsplatser under 1973 års valrörelse. Uppgifterna har insamlats med följande frågor.

9. Har VALMATERIAL (affischer, löpsedlar, möteskallelser o. dyl.) för något eller några av nedanstående partier varit ANSLAGET på Er arbetsplats under den senaste valrörelsen?

10. Om valmaterial varit anslaget, kan Ni ange VEM som låtit sätta upp det för respektive parti.

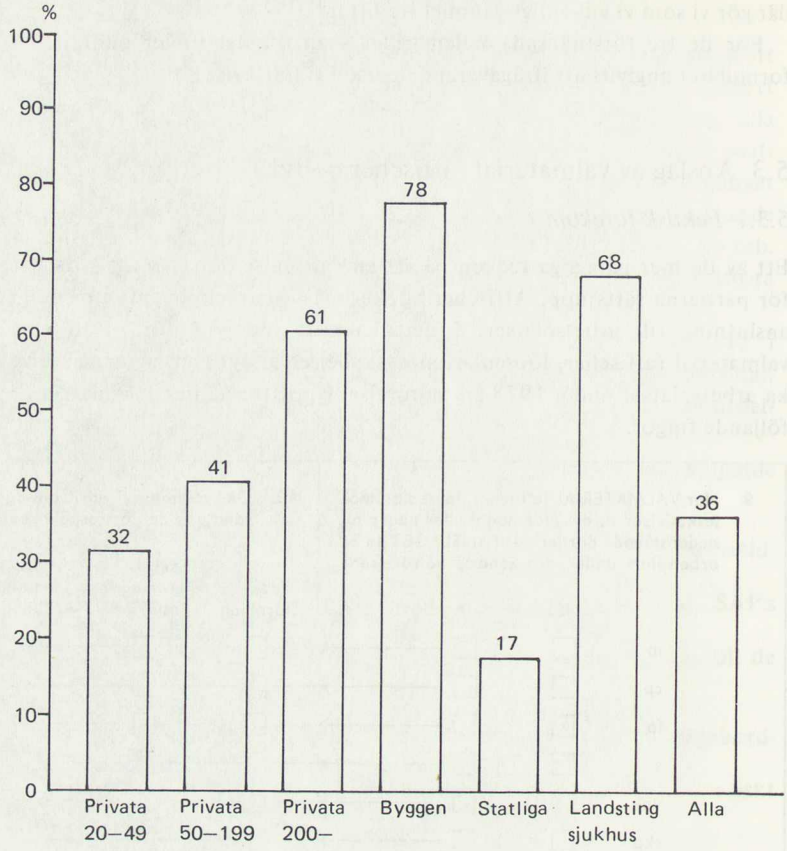
	NEJ	JA	Fackförening	Politisk förening för anställda	Partiets valombud eller liknande	Arbetsgivaren	Vet ej
m	☐	☐ →	☐	☐	☐	☐	☐
cp	☐	☐ →	☐	☐	☐	☐	☐
fp	☐	☐ →	☐	☐	☐	☐	☐
s	☐	☐ →	☐	☐	☐	☐	☐
vpk	☐	☐ →	☐	☐	☐	☐	☐
skp	☐	☐ →	☐	☐	☐	☐	☐
kfml (r)	☐	☐ →	☐	☐	☐	☐	☐
kds	☐	☐ →	☐	☐	☐	☐	☐

Procentandelar arbetsplatser där valmaterial över huvud taget anslagits redovisas i fig. *5.9*.

På 32 procent av de små, på 40 procent av de medelstora samt på 61 procent av de stora privata arbetsplatserna har anslag av valmaterial förekommit. På hela 78 procent av byggena men endast på 17 procent av de statliga arbetsplatserna har sådant material anslagits. Också på sjukhusen har affischering inför valet varit vanlig, 68 procent. Bland alla arbetsplatser med minst 20 sysselsatta har det på 36 procent förekommit valaffischering.

På en och samma arbetsplats kan flera partier ha låtit anslå valmaterial, men det vanliga är att endast ett parti har affischerat. För samma parti kan affischering ha ordnats av en eller flera agenter. Med agenter avses här personer och organisationer som omfattas av uppräkningen i svarsalternativen till fråga 10. (Se närmare nedan 5.6.) I tab. *5.10* redovisas procentandelar arbetsplatser där affischering inte alls skett och där olika antal affischeringar förekommit.

Från 22 procent av arbetsplatserna har en och endast en affischering



Figur 5.9 Procentandelar arbetsplatser där valmaterial anslagits

rapporterats. Två affischeringar har förekommit på 3 procent och tre eller flera affischeringar på 11 procent. Motsvarande procentandelar för de skilda arbetsplatstyperna redovisas i samma tabell.

I tab. 5.10 redovisas även medeltal affischeringar per arbetsplats. På 100 slumpmässigt dragna små arbetsplatser har det i genomsnitt förekommit 52 anslag, på 100 medelstora arbetsplatser 89 anslag och på 100 stora

Tabell 5.10 Procentandelar arbetsplatser där olika antal affischeringar förekommit samt medeltal affischeringar

Antal affischeringar per arbetsplats	Arbetsplatstyp						
	Privata 20–49	Privata 50–199	Privata 200–	Byggen	Statliga	Landsting sjukhus	Alla
0	68,3	59,2	39,2	22,2	82,6	32,0	63,8
1	22,8	22,4	33,3	33,3	10,9	50,0	22,4
2	2,1	4,1	9,8	8,9	0,0	4,0	3,0
3–	6,8	14,2	17,6	35,5	6,5	14,0	10,8
Medeltal affischeringar per arbetsplats	0,52	0,89	1,10	1,71	0,33	1,10	0,68

Tabell 5.11 De olika partiernas affischering

	Parti									
	m	cp	fp	s	vpk	skp	kfml(r)	kds	alla	något
Procentandelar arbetsplatser med valanslag	1,4	2,3	1,8	35,8	4,1	1,5	2,4	0,9	–	36,2
Fördelningen på partierna av valanslagen	2,1	3,4	2,6	79,0	6,0	2,1	3,5	1,4	100,0	–

arbetsplatser 110 anslag av valmaterial. På 100 byggen bör det ha förekommit 171 anslag medan endast 33 anslag funnits på 100 statliga arbetsplatser. Även på de landstingsägda sjukvårdsinrättningarna har affischering inför valet varit relativt omfattande. På 100 sjukhus har det i genomsnitt förekommit 110 olika affischeringar.

5.3.2 *De politiska partierna*

De procentandelar arbetsplatser, där de olika politiska partierna affischerat, redovisas i tab. 5.11. Därav framgår att socialdemokraterna anslagit valmaterial på praktisk taget alla arbetsplatser, på vilka någon affischering över huvud taget förekommit. I samma tabell redovisas fördelningen i procent på partierna av alla de anslag som rapporterats.

Av den affischering som förekommit på arbetsplatserna under 1973 års valrörelse har 79 procent varit till förmån för socialdemokraterna, 10 procent till förmån för borgerliga och 12 procent till förmån för kommunistiska partier.

5.3.3 *Konflikter*

Från 3 procent av arbetsplatserna har uppgifter inkommit om att affischer nertagits, och från ytterligare 0,5 procent har det rapporterats att företrädare för politiskt parti vägrats sätta upp valmaterial. Av samtliga valaffischer har 5 procent angivits nertagna. Som framgår av tab. *5.12* har konflikter i anledning av affischering varit vanligast på de stora

Tabell 5.12 Konflikter i anledning av valaffischering

	Privata 20–49	Privata 50–199	Privata 200–	Byggen	Statliga	Landsting sjukhus	Alla
Procentandelar arbetsplatser med konflikt	3,1	4,1	21,5	0,0	0,0	10,0	3,9
Procentandelar anslag som nertagits	5,1	3,4	19,6	0,0	0,0	7,3	5,0

privata arbetsplatserna. Från 22 procent av dessa har uppgifter inkommit om att anslag har tagits ner; de nertagna anslagen utgör 20 procent av alla anslag som rapporterats.

Uppgifterna om nertagna anslag i tab. 5.12 avser tjugo fall, för vilka uppgivna omständigheter återges i den följande förteckningen. Efter varje fall anges inom parentes vilkendera av upplysningspersonerna som rapporterat fallet; endast två fall (nr 5 och 20) har rapporterats av både arbetsgivaren och arbetstagaren.

1 Metalls valaffisch för s har tagits ner (At);
2 Socialdemokratiska affischer har tagits ner av någon eller några anställda (At);
3 Vpk-affischer har nertagits (Ag);
4 Då företaget inte på något sätt stöder något parti har jag genom att *vädja* till solidariteten gentemot företaget fått fackföreningen att *plocka ner samtliga uppsatta affischer.* Detta har skett utan vare sig hot eller klagan från någondera parten (Ag);
5 Affisch med soc.dem. målsättning nedriven av företagsledningen (At, Ag);
6 Affischer för centern, folkpartiet och socialdemokraterna har tagits ner (Ag);
7 Arbetsgivaren har tagit ner affischer för s i fabrikslokalerna (At);
8 Kfml(r) har på ett tidigt skede försökt affischera på fönster och dörrar, men stoppades effektivt av verkstadsklubben (At);
9 Vpk-affisch har tagits ner (Ag);
10 Valaffisch som utan tillstånd anslagits i omklädningsrummets trapphus har tagits bort (Ag);
11 Affisch har tagits ner för socialdemokraterna (At);
12 Verkstadsklubben hade satt upp affischer på vissa anslagstavlor. Nertagna efter tillsägelse (Ag);
13 Vpk-affisch nertagen, ansågs sitta på olämplig plats (At);
14 Kfml(r) klistrade upp en del affischer på skåp och väggar, alltså förbjuden plats. De revs ner (At);
15 Affisch har tagits ner för skp (At);
16 Affischer har tagits ner då de varit anslagna på icke tillåtna platser. Affischerna tillhörde kfml(r) (Ag);
17 Affischer undertecknade av Kommunalarbetareförbundet med uppmaning att rösta socialdemokratiskt har tagits ner (At);
18 Affisch (m) togs ner (Ag);
19 Affisch (s) har tagits ner (Ag);
20 Metallavdelningens affisch fick inte sitta uppsatt i arbetarnas matsal. Klubbordföranden fick order av verkstadschefen att plocka ner den (At, Ag).

Ingripandena, som i allmänhet företagits av arbetsledningen, har i sju av de 20 fallen skett i enlighet med utfärdade generella förbud mot politisk propaganda (nr 1, 5, 6, 12, 16, 19 och 20). I fem fall synes anledningen till ingripandet närmast ha varit att anslagen varit uppsatta på otillåtet ställe (nr 8, 10, 13, 14 och 16). I övriga fall har inte kunnat fastställas i vad mån ingripandena grundats på tidigare utfärdade regler. I två fall (nr 2 och 8) har det tydligen varit fråga om konflikt mellan arbetstagargrupper med olika åskådning.

Affischering som ordnats av fackförening har varit föremål för ingripande i hälften av de redovisade konfliktfallen (nr 1, 2, 4–7, 10, 12, 17,

19 och 20). Till jämförelse må nämnas att fackförening också svarat för ungefär hälften av den totala affischeringen.

Vad beträffar partigrupperingarna kan iakttas, att den kommunistiska affischeringen utgör en något större andel av konfliktfallen än av den totala affischeringen.

Vid redovisningen i tab. 5.12 av procentandelar arbetsplatser med konflikt har också följande fyra fall beaktats som innebär att gjorda framställningar om att få sätta upp valaffischer avslagits.

1 Enligt företagets policy får ej politisk verksamhet bedrivas. Detta har medfört att fabriksklubben nekats uppsättande av politiska affischer (At);
2 Socialdemokratiskt valombud har vägrats affischera med hänvisning till gammal överenskommelse mellan företagsledning och fackföreningar om att ej anslå eller dela ut politiskt propagandamaterial (Ag);
3 Alla politiska partier har blivit vägrade (At);
4 Inga partier har fått sätta upp politiskt propagandamaterial (Ag).

5.4 Valombud

5.4.1 *Faktisk förekomst*

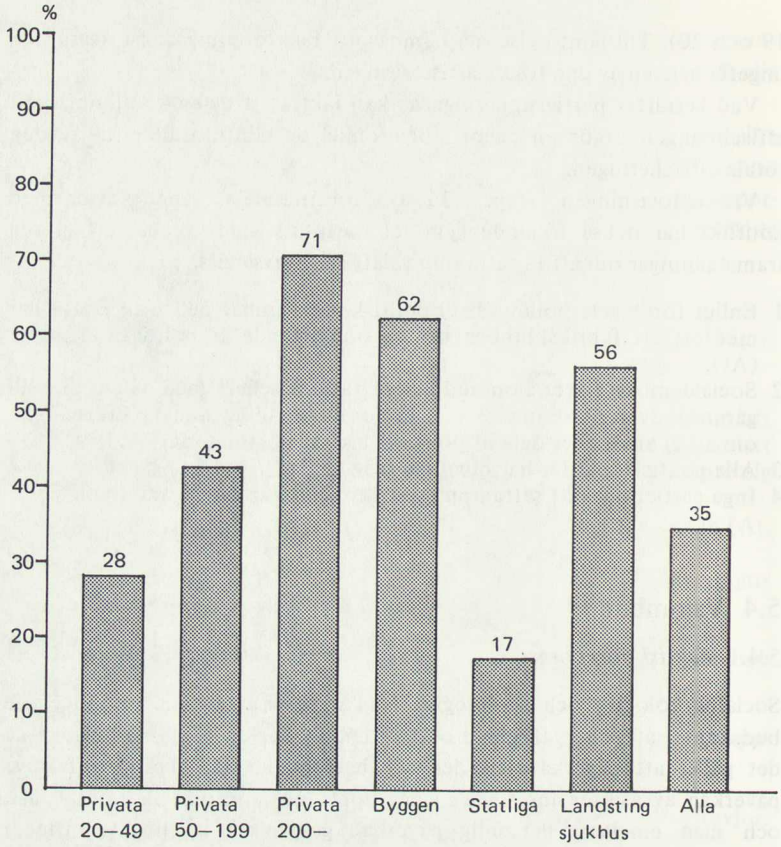
Socialpsykologisk och sociologisk forskning visar att massproducerade budskap – affischer, flygblad o. d. – endast har en begränsad effekt då det gäller att påverka attityder och beteenden. Den verkligt effektiva påverkan av åsikter anses ske i smågrupper och i informella samtal man och man emellan. Personlig påverkan ges också en hög prioritet i partiernas valhandledningar och liknande publikationer.

Samtliga partier har en kader av mer eller mindre officiella företrädare som i samtal i smågrupper – men även på annat sätt – söker påverka sin omgivning, bl. a. sina arbetskamrater. Dylika företrädare, som kan vara

11. Har något eller några av nedanstående partier under den senaste valrörelsen haft VALOMBUD eller annan aktiv företrädare för partiet på Er arbetsplats?

12. Valombud brukar ha till uppgift att genom SAMTAL övertyga tveksamma väljare. Ange för varje parti som haft valombud eller annan aktiv företrädare i hur stor utsträckning denne samtalat med arbetskamrater i politiska frågor.

	NEJ	JA	Systematiskt	Sporadiskt	Knappast alls
m	☐	☐ →	☐	☐	☐
cp	☐	☐ →	☐	☐	☐
fp	☐	☐ →	☐	☐	☐
s	☐	☐ →	☐	☐	☐
vpk	☐	☐ →	☐	☐	☐
skp	☐	☐ →	☐	☐	☐
kfml (r)	☐	☐ →	☐	☐	☐
kds	☐	☐ →	☐	☐	☐



Figur 5.13 Procentandelar arbetsplatser med valombud.

aktiva i högre eller lägre grad, kallas i den fortsatta framställningen för valombud. De uppgifter om valombuden som redovisas i det följande bygger på svar som erhållits på frågorna nr 11 och 12 i formuläret.

Procentandelar arbetsplatser med valombud samt antal partier med valombud vid olika arbetsplatstyper jämte medelantal valombud redovisas i fig. *5.13* och tab. *5.14*.

Tabell 5.14 Procentandelar arbetsplatser där olika antal partier haft valombud samt medeltal valombud per arbetsplats

Antal partier med valombud	Arbetsplatstyp						
	Privata 20–49	Privata 50–199	Privata 200–	Byggen	Statliga	Landsting sjukhus	Alla
0	72,0	57,1	29,4	37,8	82,6	44,0	65,5
1	25,4	28,6	37,3	48,9	15,2	38,0	26,5
2	0,5	9,2	27,5	4,4	0,0	12,0	4,5
3–	2,1	5,1	5,9	8,8	2,2	6,0	3,5
Medeltal[a]	0,37	0,71	1,24	1,16	0,30	0,96	0,54

[a] Uttrycket medeltal valombud är något missvisande då det kan ha funnits flera valombud för samma parti på samma arbetsplats.

Från 35 procent av arbetsplatserna har valombud rapporterats. Då det på en och samma arbetsplats kan ha funnits flera ombud för ett och samma parti måste de angivna antalen valombud ses som minimisiffror.

På 28 procent av de små arbetsplatserna har valombud varit verksamma, och på 100 sådana arbetsplatser har det i medeltal funnits 37 olika ombud. Andelen medelstora arbetsplatser med valombud har varit 43 procent, och på 100 sådana arbetsplatser har det i medeltal uppträtt 71 ombud. Från 71 procent av de stora arbetsplatserna har valombud rapporterats, och på 100 arbetsplatser av detta slag har i medeltal funnits 124 valombud. Motsvarande uppgifter för övriga arbetsplatstyper framgår av figuren och tabellen. Liksom beträffande andra former av valrörelseaktivitet visar byggarbetsplatserna relativt höga och de statliga arbetsplatserna relativt låga tal.

Ett, och endast ett, parti har haft valombud på 27 procent av arbetsplatserna medan två eller flera ombud varit verksamma på 8 procent av arbetsplatserna. Motsvarande andelar för de olika arbetsplatstyperna framgår av tab. 5.14.

5.4.2 *De politiska partierna*

Samtliga politiska partier har haft valombud på alla arbetsplatstyper, dock långtifrån på alla enskilda arbetsplatser. I tab. *5.15* redovisas procentandelar arbetsplatser, där de olika partierna haft valombud, samt fördelningen på partierna av alla de valombud som rapporterats.

Socialdemokraterna har företrätts av valombud på praktiskt taget alla arbetsplatser från vilka ombud för något parti över huvud taget rapporterats. Partiet har haft valombud på 34 procent av arbetsplatserna, och dessa ombud har utgjort 61 procent av samtliga rapporterade. De övriga partierna har vart och ett haft valombud på mellan 2 och 6 procent av arbetsplatserna. Av alla valombud som rapporterats har 20 procent varit verksamma för något av de borgerliga och 19 procent för något av de kommunistiska partierna.

Socialdemokraterna har, av lämnade uppgifter att döma, även haft de mest aktiva valombuden. Med ledning av de på fråga 12 avgivna svaren, där upplysningspersonerna uppskattat i hur stor utsträckning respektive

Tabell 5.15 Partiernas valombud

	Parti									
	m	cp	fp	s	vpk	skp	kfml(r)	kds	alla	något
Procentandelar arbetsplatser med valombud	2,9	3,1	2,7	33,5	5,6	1,9	2,7	2,1	–	34,5
Fördelningen på partierna av valombuden	5,3	5,7	5,0	61,4	10,3	3,5	4,9	3,8	100,0	–

partis valombud samtalat med arbetskamrater i politiska frågor, har aktivitetspoäng för valombuden beräknats. Ett valombud har därvid givits 3 poäng om det bedrivit verksamheten "systematiskt", 2 poäng om det varit "sporadiskt" verksamt samt 1 poäng om det "knappast alls" varit aktivt. (Svaren från de två upplysningspersonerna överensstämmer inte alltid. För enkelhetens skull har vid poängberäkningen genomgående den högsta värderingen för varje valombud använts; att redovisa skillnaderna mellan upplysningspersonernas värderingar skulle kräva ett omfattande tabellmaterial.)

De socialdemokratiska valombuden har med denna beräkningsmetod i genomsnitt erhållit en aktivitetspoäng på 2,19, de kommunistiska valombuden 1,79 och de borgerliga 1,69. Man bör emellertid här beakta att en inte obetydlig del av upplysningspersonerna på arbetstagarsidan (vilka som regel varit fackliga förtroendemän) själva kan ha haft ställning som socialdemokratiska valombud. I dylika fall kan det ha varit svårt för dem att opartiskt värdera den egna aktiviteten i jämförelse med andras.

5.4.3 *Attityder gentemot partipolitiska samtal samt förekomst av valombud*

Det torde inte förekomma i beaktansvärd utsträckning att på arbetsplatser utfärdas uttryckliga regler om valombuds verksamhet eller om partipolitiska samtal i övrigt. Arbetsgivarnas allmänna attityder gentemot aktiviteter av ifrågavarande slag kan emellertid framträda på skilda sätt, och utredningen har sökt inhämta upplysningar om attityderna medelst följande fråga.

4. Tillåter arbetsledningen på Er arbetsplats samtal om partipolitiska frågor i samma mån som samtal om andra ämnen som inte direkt har med arbetet att göra?

- ☐ Ingen skillnad
- ☐ Samtal om politiska frågor tolereras i mindre grad
- ☐ Samtal om politiska frågor tillåts inte alls

Arbetsgivares respektive arbetstagares svar på denna fråga redovisas i tab. *5.16*.

Det stora flertalet arbetsgivare (88 %) har angivit att de tillåter samtal om partipolitiska frågor i samma mån som samtal om andra ämnen som inte direkt har med arbetet att göra. För 7 procent av arbetsplatserna har arbetsgivarna uppgivit att samtal om partipolitiska frågor tolereras i mindre grad, och för 5 procent gäller, enligt arbetsgivarna, att samtal om sådana frågor inte alls är tillåtna. Enligt arbetstagarsvaren har dock arbetsgivarna en något mer liberal attityd till sådana samtal än vad de själva uppgivit. Det bör påpekas att upplysningspersonerna i enstaka fall kan ha missuppfattat denna fråga och svarat för vad som gäller inför kunder, klienter, besökande etc.

I tabell *5.17* har arbetsplatserna grupperats efter de svar, som arbets-

Tabell 5.16 Arbetsgivares och arbetstagares svar på fråga 4

Tillåter arbetsledningen på Er arbetsplats samtal om partipolitiska frågor i samma mån som samtal om andra ämnen som inte direkt har med arbetet att göra?	Arbetsplatstyp													
	Privata 20–49		Privata 50–199		Privata 200–		Byggen		Statliga		Landsting sjukhus		Alla	
	Ag	At	Ag	At	Ag	At	Ag	At	Ag	At	Ag	At	Ag	At
Ingen skillnad	83,9	91,8	85,5	84,9	86,2	73,3	93,8	100,0	97,5	97,4	90,9	86,4	87,8	90,5
Samtal om politiska frågor tolereras i mindre grad	8,1	6,3	10,5	10,5	6,9	16,7	6,2	0,0	2,5	0,0	9,1	11,4	7,3	6,3
Samtal om politiska frågor tillåts inte alls	8,1	1,9	3,9	4,6	6,9	10,0	0,0	0,0	0,0	2,6	0,0	2,3	4,9	3,0

givarna lämnat på fråga 4, och för varje grupp har redovisats andelen arbetsplatser med valombud samt medeltal valombud. Det visar sig att på 100 arbetsplatser, för vilka arbetsgivarna angivit att samtal om partipolitiska frågor tolereras i samma mån som samtal om andra ämnen, har i medeltal funnits 50 valombud medan det på 100 arbetsplatser, för vilka arbetsgivarna uppgivit att samtal om politiska frågor tolereras i mindre grad, i medeltal har förekommit 85 valombud. Arbetsgivarnas attityd till partipolitiska samtal tycks sålunda vara mer negativ då valombud förekommer i större utsträckning.

5.4.4 *Konflikter*

Inga konflikter har rapporterats i anledning av valombuds samtal med arbetskamrater om partipolitiska frågor.

Tabell 5.17 Procentandelar arbetsplatser med valombud samt medeltal valombud vid arbetsplatser grupperade efter arbetsgivarnas svar på fråga 4

Tillåter arbetsledningen på Er arbetsplats samtal om partipolitiska frågor i samma mån som samtal om andra ämnen som inte direkt har med arbetet att göra?[a]	Förekomst av valombud[b]	
	Något %	Medeltal
Ingen skillnad	31,8	0,50
Samtal om politiska frågor tolereras i mindre grad	48,5	0,84
Samtal om politiska frågor tillåts inte alls	(39,1)	(0,45)
Ej svar[c]	40,5	0,63
Alla	34,5	0,54

[a] Uppgifter härom bygger endast på arbetsgivarnas svar.
[b] Uppgifter härom bygger på såväl arbetsgivares som arbetstagares svar.
[c] Denna grupp avser arbetsplatser där arbetsgivare ej besvarat frågan (14 st.) eller ej returnerat formuläret (60 st.).

5.5 Politikerbesök och valmöten

5.5.1 *Faktisk förekomst*

Politikerbesök på arbetsplatser synes under de senaste valrörelserna ha blivit allt vanligare (se ovan 2.3 och 3.2.1). Dylika politikerbesök kan läggas upp på många olika sätt, och inslaget av partipolitisk propaganda kan variera högst väsentligt. I samband med sådana besök, men även oberoende av dem, förekommer det att man ordnar valmöten på eller i anslutning till arbetsplatserna. Uppgifter om politikerbesök och valmöten har utredningen insamlat med följande fråga.

13. Partiernas verksamhet vid arbetsplatserna kan under valrörelsen ske på olika sätt. Vi har tidigare talat om affischering, flygbladsutdelning m. m. men det förekommer även att politiker (statsråd, kommunalråd, riksdagsman och liknande) besöker arbetsplatser, går runt och ev. hälsar på och samtalar med de anställda. Det kan även förekomma att man i anslutning till arbetsplatsen ordnar möten med anföranden (appellmöten och liknande). Möten kan tänkas äga rum såväl inom som utanför arbetsplatsens område. Ange för de olika partierna om de under höstens valrörelse vid Er arbetsplats ordnat någon eller några av dessa aktiviteter.

	NEJ	JA	Politiker har BESÖKT arbetsplatsen	Valmöte INOM arbetsplatsens område	Valmöte UTANFÖR ingången till arbetsplatsen
m	☐	☐ →	☐	☐	☐
cp	☐	☐ →	☐	☐	☐
fp	☐	☐ →	☐	☐	☐
s	☐	☐ →	☐	☐	☐
vpk	☐	☐ →	☐	☐	☐
skp	☐	☐ →	☐	☐	☐
kfml (r)	☐	☐ →	☐	☐	☐
kds	☐	☐ →	☐	☐	☐

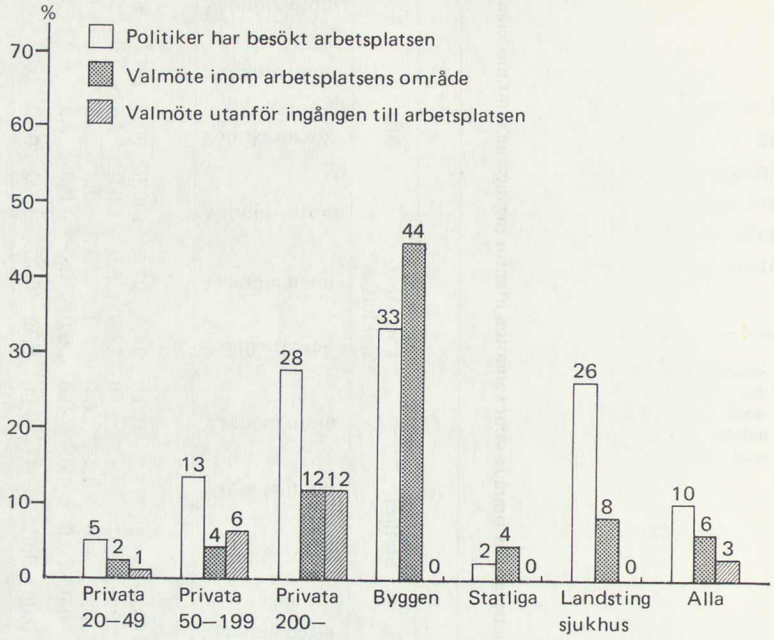
Procentandelar arbetsplatser, där angivna aktivitetstyper förekommit, redovisas i fig. *5.18*. Politiker har, som synes, under valrörelsen gjort besök vid 10 procent av alla arbetsplatser. Det lägsta procenttalet för politikerbesök har redovisats för de statliga arbetsplatserna, 2 procent. Relativt höga procenttal har uppgivits för byggena, för de stora privata arbetsplatserna och för de landstingsägda sjukvårdsinrättningarna, 33, 27 respektive 26 procent. Beträffande uppgiften för sjukvårdsinrättningarna måste anmärkas, att det i enstaka fall kan ha varit fråga om aktiviteter som också riktat sig till patienter.

Vid 6 procent av arbetsplatserna har valmöte hållits inom området, och vid 3 procent har valmöte arrangerats utanför ingången. På byggena har valmöte hållits vid närapå varannan arbetsplats (44 %); alla rapporterade möten har där genomförts inom arbetsplatsens område. På de stora privata arbetsplatserna har valmöte hållits inom området vid 12 procent och utanför ingångarna vid likaså 12 procent.

Endast på ett mycket litet antal arbetsplatser har flera partier ordnat aktiviteter av detta slag. Såsom framgår av tab. 5.19 är det bara på 1 procent av arbetsplatserna som mer än ett parti genomfört politikerbesök

Tabell 5.19 Procentandelar arbetsplatser med olika antal politikerbesök, valmöten inom arbetsplatsens område samt valmöten utanför ingångarna samt medelantal aktiviteter per arbetsplats

Antal partier	Arbetsplatstyp																				
	Privata 20–49			Privata 50–199			Privata 200–			Byggen			Statliga			Landsting sjukhus			Alla		
	Politikerbesök	Valmöte inom	Valmöte utom	Politikerbesök	Valmöte inom	Valmöte utom	Politikerbesök	Valmöte inom	Valmöte utom	Politikerbesök	Valmöte inom	Valmöte utom	Politikerbesök	Valmöte inom	Valmöte utom	Politikerbesök	Valmöte inom	Valmöte utom	Politikerbesök	Valmöte inom	Valmöte utom
0	95,2	97,9	98,9	86,7	95,9	93,9	72,5	88,2	88,2	66,7	55,6	100,0	97,8	95,7	100,0	74,0	92,0	100,0	90,3	94,1	97,4
1	3,7	1,1	0,5	12,2	3,1	5,1	23,5	7,8	11,8	33,3	44,4	0,0	2,2	4,3	0,0	22,0	6,0	0,0	8,6	5,0	2,1
2	0,0	0,5	0,0	1,0	1,0	0,0	3,9	3,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,0	2,0	0,0	0,6	0,8	0,0
3–	1,1	0,5	0,5	0,0	0,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,2	0,5
Medeltal	0,09	0,06	0,05	0,14	0,05	0,09	0,31	0,16	0,12	0,33	0,44	0,00	0,02	0,04	0,00	0,30	0,10	0,00	0,12	0,08	0,05



Figur 5.18 Procentandelar arbetsplatser där politiker besökt arbetsplatsen, valmöte hållits inom arbetsplatsens område samt valmöte hållits utanför ingången.

under valrörelsen. Och på likaså 1 procent av arbetsplatserna har mer än ett parti ordnat valmöten inom arbetsplatsens område. Vid 0,5 procent av arbetsplatserna har två eller flera partier hållit valmöte utanför ingångarna.

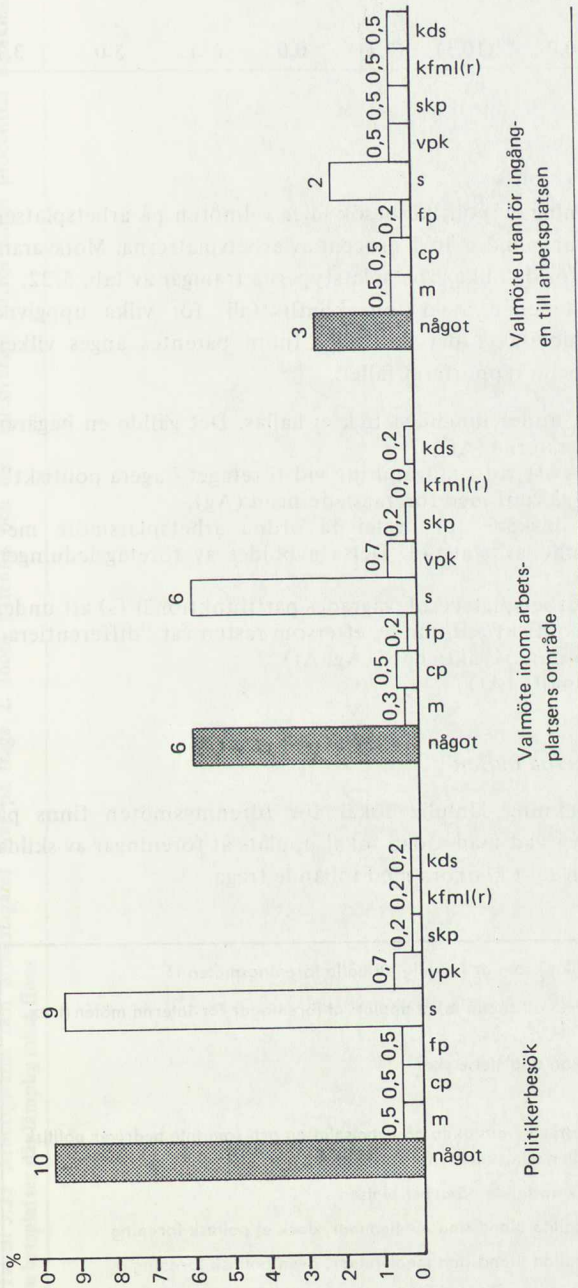
5.5.2 *De politiska partierna*

För nästan alla arbetsplatser, på vilka politikerbesök över huvud taget förekommit, gäller att socialdemokraterna genomfört besök. Uppgiften framgår av fig. *5.20*, i vilken anges procenttal arbetsplatser där de olika partierna ordnat politikerbesök och möten. Av figuren framgår vidare bl. a., att utbredningen av den socialdemokratiska mötesverksamheten varit större, relativt sett, inom arbetsplatserna än utanför ingångarna. I tab. *5.21* redovisas fördelningen på de olika partierna av hela antalet arrangemang av ifrågavarande tre slag.

Tabell 5.21 Fördelning i procent på de politiska partierna av politikerbesök och valmöten

Aktivitetstyp	Parti								
	m	cp	fp	s	vpk	skp	kfml(r)	kds	alla
Politikerbesök	4,2	3,8	4,2	76,4	5,7	1,9	1,9	1,9	100,0
Valmöte inom	3,6	5,8	2,9	74,0	8,7	2,9	0,0	2,9	100,0
Valmöte utom	9,1	9,1	4,5	40,0	9,1	9,1	9,1	9,1	100,0

Anm.: Då dessa uppgifter grundar sig på ett litet antal observationer måste dessa procenttal läsas med mycket stor försiktighet.



Figur 5.20 Procentandelar arbetsplatser där något parti över huvud taget respektive de enskilda partierna genomfört politikerbesök, valmöte inom arbetsplatsens område samt valmöte utanför ingången.

Tabell 5.22 Konflikter i anledning av politikerbesök och valmöten

	Privata 20–49	Privata 50–199	Privata 200–	Byggen	Statliga	Landsting sjukhus	Alla
Procentandelar arbetsplatser med konflikt	0,0	2,0	3,9	0,0	0,0	2,0	0,8
Procentandelar aktiviteter som medfört konflikt	0,0	(10,5)	(7,7)	0,0	(. .)	5,0	3,7

5.5.3 *Konflikter*

Konflikter i anledning av politikerbesök eller valmöten på arbetsplatsen har rapporterats från mindre än 1 procent av arbetsplatserna. Motsvarande procentandelar för de olika arbetsplatstyperna framgår av tab. 5.22.

Procenttalen i tabellen avser fem konfliktfall, för vilka uppgivna omständigheter redovisas i det följande. Inom parentes anges vilken upplysningsperson som rapporterat fallet.

1 Arbetsplatsmöte under lunchrast fick ej hållas. Det gällde en begäran från socialdemokraterna (At);
2 Statsråd vägrades att vid rundvandring vid företaget "agera politiskt", tilläts endast att gå runt med företagsledningen (Ag);
3 Fackföreningen önskade före valet få ordna arbetsplatsmöte med politiskt anförande av statsråd. Detta avböjdes av företagsledningen (Ag, At);
4 I samband med arbetsplatsbesök vägrades partifunktionär (s) att under lunchrast hålla politiskt anförande, eftersom rasten var "differentierad och endast av 36 min. varaktighet" (Ag, At);
5 Fick ej ha appellmöte (At).

5.5.4 *Lokal för interna möten*

I hur stor utsträckning lämplig lokal för föreningsmöten finns på arbetsplatserna och i vad mån sådan lokal upplåts åt föreningar av skilda slag har utredningen sökt klargöra med följande fråga.

2. Finns på Er arbetsplats någon lokal (lunchrum el. likn.) som är lämplig att hålla föreningsmöten i?

☐ Nej ☐ Ja ⟶ Om ja, tillåter arbetsledningen att sådan lokal upplåts åt föreningar för interna möten (t. ex. styrelsemöten eller studiecirklar)?

☐ Nej ☐ Ja ⟶ Om ja, åt vilka föreningar kan upplåtelse ske?

☐ Fackförening

☐ Annan ideell förening som enbart består av anställda på arbetsplatsen och som inte bedriver politisk verksamhet (t. ex. korpidrottsklubb eller schackklubb för anställda)

☐ Politisk förening som enbart består av anställda på arbetsplatsen

☐ I princip varje förening som har anställda bland sina medlemmar, dock ej politisk förening

☐ I princip varje förening som har anställda bland sina medlemmar, även politisk förening

Tabell 5.23 Arbetsgivares och arbetstagares svar på fråga 2. Inom parentes och med kursiverade siffror anges procenttal beräknade för enbart den grupp arbetsplatser där lämplig lokal finns

Finns på er arbetsplats någon lokal som är lämplig att hålla föreningsmöten i och tillåter arbetsledningen att sådan lokal upplåts åt föreningar?	Arbetsplatstyp													
	Privata 20–49		Privata 50–199		Privata 200–		Byggen		Statliga		Landsting sjukhus		Alla	
	Ag	At	Ag	At	Ag	At	Ag	At	Ag	At	Ag	At	Ag	At
Ja, sådan lokal finns	60,4	71,3	76,3	83,9	93,6	95,7	18,7	23,8	71,4	66,6	95,3	93,5	67,4	73,4
	(100,0)	*(100,0)*	*(100,0)*	*(100,0)*	*(100,0)*	*(100,0)*	*(100,0)*	*(100,0)*	*(100,0)*	*(100,0)*	*(100,0)*	*(100,0)*	*(100,0)*	*(100,0)*
Ja, sådan lokal finns men upplåts ej åt någon	1,2	3,8	1,3	1,1	0,0	4,3	0,0	0,0	0,0	0,0	2,3	0,0	0,9	2,1
	(2,0)	*(5,3)*	*(1,7)*	*(1,3)*	*(0,0)*	*(4,4)*	*(. .)*	*(. .)*	*(0,0)*	*(0,0)*	*(2,4)*	*(0,0)*	*(1,3)*	*(2,9)*
Ja och upplåts åt fackförening	54,9	65,0	75,0	82,8	93,6	91,5	18,7	23,8	71,4	66,6	90,7	93,5	64,5	69,9
	(90,1)	*(91,2)*	*(98,3)*	*(98,6)*	*(100,0)*	*(95,6)*	*(. .)*	*(. .)*	*(100,0)*	*(100,0)*	*(95,2)*	*(100,0)*	*(95,7)*	*(95,6)*
Ja och upplåts åt ideell förening	50,6	48,4	65,8	57,5	78,7	76,6	12,5	4,8	57,1	47,6	79,1	60,9	56,2	50,3
	(83,8)	*(67,9)*	*(86,2)*	*(68,5)*	*(84,1)*	*(80,0)*	*(. .)*	*(. .)*	*(80,0)*	*(71,4)*	*(83,0)*	*(65,1)*	*(83,4)*	*(68,8)*
Ja och upplåts åt politisk förening för enbart anställda	19,2	22,3	21,1	16,1	14,9	23,4	6,3	4,8	28,6	19,0	39,5	32,6	21,4	19,7
	(31,7)	*(31,3)*	*(27,7)*	*(19,2)*	*(15,9)*	*(24,5)*	*(. .)*	*(. .)*	*(40,1)*	*(28,5)*	*(41,5)*	*(34,9)*	*(32,0)*	*(26,9)*
Ja och upplåts åt i princip varje förening som har anställda bland sina medlemmar, även politisk förening	14,6	18,5	17,1	13,8	8,5	17,1	6,3	4,8	9,5	9,5	20,9	28,3	13,5	15,1
	(24,2)	*(25,9)*	*(22,4)*	*(16,4)*	*(9,1)*	*(19,9)*	*(. .)*	*(. .)*	*(13,3)*	*(14,3)*	*(21,9)*	*(30,3)*	*(20,0)*	*(20,7)*

Arbetsgivares respektive arbetstagares svar redovisas i tab. 5.23. Frågeformulärets svarsalternativ återges i tabellen i summarisk form (vänstra kolumnen).

Vid nära tre fjärdedelar av arbetsplatserna (67 procent enligt arbetsgivarna, 73 procent enligt arbetstagarna) finns lokal som är lämplig att hålla föreningsmöten i. I det följande redovisas i texten endast procenttalen för de arbetsplatser där lämplig lokal finns. Dessa tal är i tabellen angivna med kursiv stil och inom parentes.

Att fackföreningar intar en gynnad ställning vid lokalupplåtelser är tydligt. I den mån lokal finns, upplåts den åt fackförening praktiskt taget överallt, i 96 procent av fallen.

Andra ideella föreningar än fackföreningar får sägas ha relativt goda möjligheter att nyttja lokal på arbetsplatsen, förutsatt att de består av enbart anställda på arbetsplatsen och inte bedriver politisk verksamhet. Åt föreningar, som fyller dessa krav, kan lokal upplåtas i 83 procent av fallen enligt arbetsgivarsvaren och i 69 procent enligt arbetstagarsvaren.

I huvudsak på en del större arbetsplatser finns bland de anställda särskilda politiska föreningar, t. ex. socialdemokratiska fackklubbar. Dylika arbetsplatsanknutna föreningar med politiskt syfte uppges kunna få nyttja lokal vid cirka 30 procent av de arbetsplatser där i och för sig lämplig lokal finns. Man kan sålunda iaktta, att möjligheterna att få använda arbetsplatsens lokaler för sammanträden är betydligt sämre för arbetsplatsanknutna föreningar med politiskt syfte än för motsvarande föreningar med icke politiskt syfte.

De avgjort sämsta möjligheterna att nyttja lokaler på arbetsplatsen har politiska föreningar som står öppna för också andra än anställda. Åt dylika föreningar uppges lokalerna kunna bli upplåtna vid endast cirka 20 procent av de berörda fallen.

Lämnade uppgifter för de olika arbetsplatstyperna framgår av tabellen. Vad speciellt gäller de statliga arbetsplatserna får noteras, att Kungl. Maj:ts cirkulär (1973:643) om föreningsverksamhet i myndighets lokaler m. m. (se ovan 3.3.3) inte kan ha varit allmänt känt av berörda upplysningspersoner vid undersökningstillfället i september 1973. I cirkuläret, som trätt i kraft i början av juli samma år, uppmanas myndigheterna att på olika sätt stödja den föreningsverksamhet som förekommer vid myndigheterna, t. ex. genom att upplåta lokaler för sammanträden och andra föreningssammankomster. Det sägs uttryckligt i cirkuläret, att detta har tillämpning på förening som bedriver politisk verksamhet, om föreningen består av enbart arbetstagare hos myndigheten och har lämnat uppgift till denna om styrelseledamöternas namn. För de statliga arbetsplatser, där lämplig lokal finns, har emellertid uppgivits i endast ungefär en tredjedel av fallen (40 procent enligt arbetsgivarsvaren, 29 procent enligt arbetstagarsvaren) att lokal kan upplåtas åt dylika arbetsplatsanknutna politiska föreningar.

5.5.5 *Fackföreningsmöten där frågor inför valet behandlats*

Av avsnitt 5.5.4 har framgått att fackförening har goda möjligheter att utnyttja arbetsplatsens lokaler för möten. I detta avsnitt skall redovisas i vad mån fackföreningar under 1973 års valrörelse utnyttjat dessa möjligheter och på arbetsplatserna hållit möten där frågor inför valet behandlats. Uppgifter därom har insamlats med följande fråga.

3. Har fackförening under den senaste valrörelsen hållit något möte på Er arbetsplats där frågor inför höstens val behandlats?

☐ Nej ☐ Ja ⟶ Om ja, ange här tid (lunchtid, arbetstid, kvällstid) samt ungefärligt antal deltagare.

Svaren på frågan redovisas i tab. 5.24. Där anges såväl arbetsgivares som arbetstagares svar. Enligt arbetstagarsvaren har fackförening hållit möte på 10 procent av arbetsplatserna. På 4 procent har möten hållits under lunchtid, på 1 procent under arbetstid samt på 5 procent på kvällstid. Uppgifterna om möten under arbetstid hänför sig huvudsakligast till byggen och sjukvårdsinrättningar.

Det bör anmärkas att de i detta avsnitt redovisade fackföreningsmötena delvis sammanfaller med de valmöten inom arbetsplatsens område som omtalats ovan 5.5.1. Vid beräkning av sammanfattande mått på politisk propaganda, vilka redovisas nedan (5.7 och följande), räknas varje möte givetvis endast en gång.

5.6 Vem har agerat inne på arbetsplatsen?

5.6.1 *Introduktion*

Partipolitisk propaganda kan tänkas bli bedriven av enskilda medborgare på eget initiativ och utan uppdrag, men det normala måste antagas vara att de som bedriver sådan propaganda handlar som mer eller mindre officiella företrädare för och med uttryckligt eller underförstått uppdrag från ett parti eller en sammanslutning som samverkar med ett parti. Vad beträffar utövandet av valrörelseaktiviteter på arbetsplatserna har ovan berörts en viktig kategori av representanter för partierna, nämligen

Tabell 5.24 Procentandelar arbetsplatser på vilka fackförening hållit möte där frågor inför valet behandlats

Har fackförening under den senaste valrörelsen hållit något möte på Er arbetsplats där frågor inför höstens val behandlats?	Arbetsplatstyp													
	Privata 20–49		Privata 50–199		Privata 200–		Byggen		Statliga		Landsting sjukhus		Alla	
	Ag	At	Ag	At	Ag	At	Ag	At	Ag	At	Ag	At	Ag	At
Nej	95,7	95,8	97,2	85,7	100,0	93,8	62,5	60,0	92,9	90,0	93,0	67,4	94,2	89,7
Ja, under lunchtid	1,8	1,8	0,0	3,3	0,0	3,1	31,3	35,0	4,8	4,5	0,0	0,0	3,1	4,2
Ja, under arbetstid	0,0	0,6	0,0	1,1	0,0	0,0	6,3	5,0	0,0	0,0	0,0	6,5	0,3	1,0
Ja, på kvällstid	2,5	1,8	2,8	9,9	0,0	3,1	0,0	0,0	2,4	4,5	7,0	26,1	2,4	5,1

valombuden (5.4). Ovan har också nämnts att det på en del större arbetsplatser finns partipolitiska föreningar bland de anställda (5.5.4). På vissa orter finns vidare partipolitiska klubbar för anställda inom ett visst fack, t. ex. socialdemokratiska och kommunistiska fackklubbar. Då arbetstagare med förtroendeuppdrag inom sådan förening eller klubb bedriver politisk verksamhet på sin arbetsplats är det naturligt att uppfatta honom som företrädare i första hand för den sammanslutning som givit honom uppdraget. Såsom känt bedriver också många fackföreningar partipolitisk verksamhet, och då facklig förtroendeman utövar valrörelseaktivitet på arbetsplatsen torde han i allmänhet anses agera närmast på föreningens vägnar.

Beträffande terminologin må här nämnas att uttrycket "agent" i det följande används som beteckning på den som faktiskt utövar aktivitet på arbetsplats till förmån för politiskt parti.

För en aktivitet, nämligen affischering, har utredningen ställt frågor om vilka som agerat för partierna, och resultaten i den delen redovisas nedan 5.6.2. För övriga aktiviteter har uppgifter om agenter inte insamlats systematiskt. I vissa avseenden får man likväl av det samlade materialet en uppfattning i stora drag om vilka som agerat. Tydligt är sålunda att aktiviteterna i allmänhet har utövats av anställda och inte av utomstående. Knappast annat än vid politikerbesök och valmöten torde personer, som inte varit anställda på arbetsplatsen, ha bedrivit partipolitisk verksamhet där. Nämnda båda aktiviteter torde emellertid ofta ha planerats och genomförts under medverkan av fackförening som varit etablerad på arbetsplatsen. Såsom strax skall redovisas har fackföreningar svarat för en mycket betydande del av den politiska affischeringen på arbetsplatserna, och åtskilligt talar för att fackföreningarnas företrädare varit verksamma i avsevärd utsträckning också vid andra aktivitetstyper. Här må erinras om att det av redovisningen av konflikter kring utdelning av valmaterial (5.2.4) har framgått, att fackföreningar i flera fall varit berörda, något som kan tyda på att sådana föreningar också svarat för åtskilligt av den utdelning som rapporterats.

5.6.2 *Vem har affischerat?*

I avsnitt 5.3.1 har redogjorts för förekomsten av anslag av valmaterial, och där har framgått bl. a. att politiskt material anslagits på 36 procent av arbetsplatserna samt att det på 100 slumpmässigt dragna arbetsplatser bör ha förekommit 68 affischeringar. Uppgifter har, såsom nämnts, också insamlats om vem som låtit sätta upp anslagen, se fråga 10 i frågeformuläret. I fig. 5.25 ges uppgifter om procentandelar arbetsplatser där någon över huvud taget respektive olika kategorier av agenter anslagit valmaterial. Partigrupperingarnas affischering uppdelad på agentkategorierna samt medeltal affischeringar redovisas i tab. 5.26.

Av figuren framgår att företrädare för fackföreningar har anslagit valmaterial på 32 procent av arbetsplatserna, vilket innebär att fackföreningar låtit affischera vid närmare 90 procent av de arbetsplatser där det

Figur 5.25 Procentandelar arbetsplatser där anslag av valmaterial över huvud taget förekommit samt där fackförening, politisk förening för anställda, partiets valombud respektive någon okänd låtit sätta upp valanslag.

över huvud taget förekommit affischering inför valet. Av tabellen kan utläsas att i den mån fackförening affischerat, så har det alltid varit till förmån för socialdemokraterna. Av all rapporterad affischering har fackföreningar svarat för 47 procent, och av all socialdemokratisk affischering har fackföreningar ombesörjt 59 procent.

På 9 procent av arbetsplatserna har "politisk förening för anställda" uppgivits anslå valmaterial. Av hela antalet anslag, som sådana föreningar har satt upp, har den allt övervägande delen, 91 procent, varit till förmån för socialdemokraterna; vad som här rapporterats är tydligen de socialdemokratiska fackklubbarnas aktivitet. Av hela antalet ifrågavarande anslag har 5 respektive 4 procent uppgivits vara uppsatta till förmån för de kommunistiska och de borgerliga partierna.

Partiernas valombud har anslagit valmaterial på 11 procent av arbetsplatserna. Av den affischering som valombuden ombesörjt har 84 procent varit för socialdemokraterna, 14 procent för de kommunistiska partierna och 2 procent för de borgerliga.

De angivna uppgifterna om fördelningen på de olika agenterna bör läsas med viss försiktighet, eftersom gränsdragningen mellan kategorierna delvis är vag. Inte sällan kan ha inträffat t. ex. att samma person haft ledande ställning inom såväl fackförening som politisk fackklubb, och då kan det ha varit oklart om han handlat på den ena eller andra organisationens vägnar.

Enligt enkätsvaren skulle också arbetsgivare i några få fall ha låtit sätta upp affischer. Uppgifterna hänför sig enbart till landstingsägda sjukvårdsinrättningar och avser affischering för flera partier. Tydligen har det varit fråga om affischering som primärt riktats till patienter, och den har därför inte beaktats i denna rapport.

Såsom framgår av fig. 5.25 har upplysningspersonerna inte känt till vem som låtit sätta upp affischer såvitt gäller 7 procent av arbetsplatserna. Beträffande partifördelningen föreligger en anmärkningsvärd olikhet mellan kända och okända agenters affischering. Den förra har, som ovan redovisats, skett i huvudsak – i fackföreningarnas fall t. o. m. helt – för socialdemokraternas räkning. Av de okända agenternas affischering har 20 procent varit till förmån för socialdemokraterna, 40 procent för de borgerliga och 40 procent för de kommunistiska partierna.

Den socialdemokratiska affischeringen är sålunda den som är bäst känd vad beträffar ombesörjandet på arbetsplatsen. Endast 6 procent av denna har utförts av någon okänd medan 91 procent av de borgerliga och 73 procent av de kommunistiska partiernas affischering har ordnats av okänd agent. Dessa uppgifter tyder på att socialdemokraternas affischering bedrivits mera öppet än andra partiers. Här bör tilläggas att det inte har undersökts huruvida svarspersonerna också beträffande övriga aktivitetstyper (flygbladsutdelning etc.) haft bättre kännedom om socialdemokraternas aktiviteter än om andra partiers. Skulle svarspersonerna över lag ha varit sämre underrättade om de borgerliga och kommunistiska partiernas verksamhet, kan dessa partiers aktiviteter vara något underskattade i denna rapport (jfr ovan 4.7).

Tabell 5.26 Partigrupperingarnas affischering uppdelad på olika agenter samt medeltal affischeringar

Partigruppering	Vem som låtit sätta upp valanslag					Medeltal affischeringar per arbetsplats
	Fackförening	Politisk förening	Partiets valombud	Okänd	Alla	
Soc.dem.	58,8	17,2	18,3	5,6	100,0	0,54
Borg.	0,0	6,4	2,7	90,9	100,0	0,06
Komm.	0,0	5,9	21,3	72,8	100,0	0,08
Alla	46,5	14,8	17,2	21,4	100,0	0,68

5.6.3 *Anslagstavla som fackförening får använda och förekomst av valanslag*

Uppgifter om förekomst av anslagstavla som fackförening får använda samt regler för användningen har insamlats med följande fråga.

6. Finns det på Er arbetsplats någon anslagstavla som fackföreningen får använda?

☐ Nej ☐ Ja ⟶ Om ja, tillåter arbetsledningen att meddelanden med partipolitiskt innehåll sätts upp på den?

☐ Nej, absolut inte

☐ I princip nej, men arbetsledningen visar viss smidighet och ingriper inte om där undantagsvis sätts upp anslag med partipolitiskt innehåll

☐ Ja, och fackföreningen bestämmer helt själv om politiskt material får anslås

Arbetsgivares respektive arbetstagare svar redovisas i tab. 5.27. På tre fjärdedelar av arbetsplatserna (75 procent enligt arbetsgivarsvaren, 77 procent enligt arbetstagarsvaren) finns anslagstavla som fackförening får använda. De regler som angivits för användningen kan vara av olika slag. Det kan t. ex. vara fråga om förbud som logiskt följer av att arbetsgivaren utfärdat generellt förbud mot politisk propaganda. Ofta torde uttrycklig reglering saknas, och vad som då redovisas i svaren kan vara det bruk som upplysningspersonerna ansett råda på arbetsplatsen.

I den följande framställningen anges, liksom i tabellen, procenttalen beräknade dels för hela antalet arbetsplatser dels för den grupp arbetsplatser där det angivits att anslagstavla finns. De senare procenttalen kursiveras och anges inom parentes. Såsom framgår av tabellen har ett inte obetydligt antal svarspersoner, 10 procent av arbetsgivarna och 18 procent av arbetstagarna, inte besvarat följdfrågan, huruvida arbetsledningen tillåter att meddelanden med partipolitiskt innehåll sätts upp på anslagstavlan. Detta bortfall försvårar jämförelsen mellan de två svarsgruppernas svar.

För 16 *(21)* procent av arbetsplatserna gäller enligt arbetsgivarsvaren och för 8 *(11)* procent enligt arbetstagarsvaren, att arbetsledningen absolut inte tillåter att partipolitiskt material anslås på anslagstavla som fackförening får disponera. Det för fackföreningen mest liberala regelsystemet, nämligen att föreningen bestämmer helt själv om politiskt material får anslås, gäller enligt arbetsgivarna vid 20 *(26)* procent av

Tabell 5.27 Arbetsgivares och arbetstagares svar på fråga 6. Inom parentes och med kursiverade siffror anges procenttal beräknade för enbart den grupp arbetsplatser där det finns anslagstavla som fackförening får använda

Finns det på Er arbetsplats någon anslagstavla som fackföreningen får använda och tillåter arbetsledningen att meddelanden med partipolitiskt innehåll sätts upp på den?	Arbetsplatstyp													
	Privata 20–49		Privata 50–199		Privata 200–		Byggen		Statliga		Landsting sjukhus		Alla	
	Ag	At	Ag	At	Ag	At	Ag	At	Ag	At	Ag	At	Ag	At
Ja, finns	68,7 *(100,0)*	73,1 *(100,0)*	86,2 *(100,0)*	83,3 *(100,0)*	100,0 *(100,0)*	100,0 *(100,0)*	25,0 *(100,0)*	38,1 *(100,0)*	77,5 *(100,0)*	75,0 *(100,0)*	45,5 *(100,0)*	95,7 *(100,0)*	75,3 *(100,0)*	76,7 *(100,0)*
Ja, finns (följdfrågan ej besvarad)	6,7 *(9,8)*	11,5 *(15,7)*	5,0 *(5,8)*	12,2 *(14,6)*	3,3 *(3,3)*	12,1 *(12,1)*	6,3 *(. .)*	9,5 *(. .)*	22,5 *(29,0)*	40,9 *(54,5)*	18,2 *(19,1)*	10,9 *(11,4)*	9,6 *(12,7)*	17,9 *(23,3)*
Ja, finns; arbetsledningen tillåter absolut inte att sådant material anslås	14,7 *(21,4)*	7,1 *(9,7)*	22,5 *(26,1)*	12,2 *(14,6)*	30,0 *(30,0)*	21,2 *(21,2)*	0,0 *(. .)*	0,0 *(. .)*	12,5 *(16,1)*	4,5 *(6,0)*	15,9 *(16,6)*	13,0 *(13,6)*	16,0 *(21,2)*	8,1 *(10,6)*
Ja, finns; arbetsledningen tillåter i princip inte att sådant material anslås, visar dock viss smidighet och ingriper inte om där undantagsvis sätts upp politiskt material	25,2 *(36,7)*	21,8 *(29,8)*	40,0 *(46,4)*	26,7 *(32,1)*	60,0 *(60,0)*	42,4 *(42,4)*	6,3 *(. .)*	9,5 *(. .)*	22,5 *(29,0)*	11,4 *(15,2)*	29,5 *(30,9)*	39,1 *(40,8)*	29,8 *(39,6)*	22,1 *(28,8)*
Ja, finns; fackföreningen bestämmer helt själv om politiskt material får anslås	22,1 *(32,2)*	32,7 *(44,7)*	18,7 *(21,7)*	32,2 *(38,7)*	6,6 *(6,6)*	24,2 *(24,2)*	12,5 *(. .)*	19,1 *(. .)*	20,0 *(25,8)*	18,2 *(24,3)*	31,8 *(33,3)*	32,6 *(34,1)*	19,8 *(26,3)*	28,6 *(37,3)*

arbetsplatserna och enligt arbetstagarna vid 29 *(37)* procent. Att arbetsledningen i princip inte tillåter att partipolitiskt material anslås, men att man visar viss smidighet och inte ingriper om där undantagsvis sätts upp sådant material, har uppgivits gälla för 30 *(40)* procent av arbetsplatserna enligt arbetsgivarna och vid 22 *(29)* procent enligt arbetstagarna.

Överensstämmelsen mellan arbetsgivares och arbetstagares svar är som synes dålig, vilket indikerar att regelsystemet är oklart. I avsevärd utsträckning synes svaren få uppfattas som motstående parters hävdande av ståndpunkter i tvist om vad som gäller eller bör gälla. Än mer oklart framträder regelsystemet då de två svaren från en och samma arbetsplats jämföres; i tab. B 2, bil. 7, redovisas sådana svar korstabulerade.

Den ovan berörda frågan har endast gällt förekomsten av och regler för anslagstavla som fackförening får använda, däremot alltså inte hur det förhåller sig med anslagstavla som enskilda arbetstagare eller andra föreningar kan få nyttja. Ett grovt mått på förekomsten av otillåten affischering torde dock erhållas, om arbetsgivarnas svar på frågan relateras till den rapporterade förekomsten av anslag av valmaterial på arbetsplatserna. Dessa uppgifter sammanfattas i tab. 5.28.

Vad först beträffar den grupp arbetsplatser, för vilka arbetsgivaren angivit att det inte alls finns någon anslagstavla som fackföreningen får använda, kan konstateras att fackförening likväl anslagit valmaterial på 15 procent av arbetsplatserna. De arbetsplatser inom denna grupp där affischering förekommit torde i stor utsträckning vara byggen.

Tabell 5.28 Förekomst av valaffischering på arbetsplatser indelade efter arbetsgivares svar på fråga 6

Finns det på Er arbetsplats någon anslagslagstavla som fackföreningen får använda och tillåter arbetsledningen att meddelanden med partipolitiskt innehåll sätts upp på den?[a]	Förekomst av anslag av valmaterial[b]					
	Fackförening		Socialdemokraterna		Alla partier	
	Något %	Medeltal	Något %	Medeltal	Något %	Medeltal
Nej, (saknas)	15,0	0,15	17,2	0,30	17,2	0,38
Ja, finns; arbetsledningen tillåter absolut inte att sådant material anslås	21,5	0,22	25,3	0,37	26,2	0,39
Ja, finns; arbetsledningen tillåter i princip inte att sådant material anslås, visar dock viss smidighet och ingriper inte om där undantagsvis sätts upp politiskt material	41,9	0,42	45,3	0,69	45,3	0,79
Ja, finns; fackföreningen bestämmer helt själv om politiskt material får anslås	51,0	0,51	55,5	0,87	55,5	1,20
Ja, finns; (följdfrågan ej besvarad)	22,9	0,23	25,7	0,37	25,7	0,42
Ej svar[c]	29,6	0,30	38,7	0,46	40,7	0,69
Alla	31,6	0,32	35,8	0,54	36,2	0,68

[a] Uppgifterna bygger endast på arbetsgivarnas svar.
[b] Uppgifterna bygger på såväl arbetsgivares som arbetstagares svar på fråga 9 och 10.
[c] Denna grupp avser arbetsplatser där arbetsgivare ej besvarat frågan (7 st) eller ej returnerat formuläret (60 st).

Vad härefter gäller arbetsplatser, där det finns anslagstavla som fackföreningen får använda, skall först uppmärksammas den grupp, för vilka arbetsgivarna angivit att arbetsledningen absolut inte tillåter att partipolitiskt material sätts upp på tavlan. Här har fackföreningen låtit anslå valmaterial på 22 procent av arbetsplatserna. Om man även räknar med övriga agenters anslag, har affischering förekommit på 26 procent. På 100 sådana arbetsplatser har det i genomsnitt satts upp 39 olika anslag av valmaterial. Av dessa har 95 procent varit till förmån för socialdemokraterna.

Inom den grupp arbetsplatser, för vilka arbetsgivarna uppgivit att arbetsledningen i princip inte tillåter att meddelanden med partipolitiskt innehåll sätts upp på anslagstavlan men att man visar en viss smidighet och inte ingriper om där undantagsvis sätts upp anslag med sådant innehåll, har den politiska affischeringen varit betydligt vanligare. På 42 procent av dessa arbetsplatser har fackförening anslagit valmaterial, och om man även inbegriper övriga agenter, så har valanslag förekommit på 45 procent. På 100 sådana arbetsplatser har det i genomsnitt förekommit 79 affischeringar. 87 procent av dessa har varit till förmån för socialdemokraterna.

Vad slutligen den grupp beträffar, för vilka arbetsgivarna uppgivit att fackföreningen bestämmer helt själv om politiskt material får anslås på anslagstavlan, har fackförening utnyttjat denna möjlighet på 51 procent av arbetsplatserna. Om även övriga agenter beaktas, har valanslag förekommit på 56 procent. På 100 arbetsplatser av detta slag har det i medeltal förekommit 120 affischeringar. 73 procent av dessa har varit till förmån för socialdemokraterna.

Det tycks vara socialdemokraterna som mest kringgår arbetsgivarnas förbud, ty som framgått av ovanstående har deras parti – ofta genom fackförening – svarat för lejonparten (95 %) av den politiska affischering som förekommit på de arbetsplatser, där arbetsgivaren redovisat den mest negativa inställningen till anslag av politiskt material. Partiet har vidare svarat för 87 procent av affischeringen på de arbetsplatser där arbetsgivaren angivit svarsalternativet "I princip nej, men . . .". Den lägsta relativa andelen socialdemokratisk affischering, 73 procent, har å andra sidan redovisats för de arbetsplatser, för vilka arbetsgivarna uppvisat den minst restriktiva inställningen gentemot valaffischering genom att ange att fackföreningen bestämmer helt själv om politiskt material får anslås. Av alla anslag som över huvud taget förekommit på arbetsplatserna har socialdemokraterna, såsom framgått av tab. 5.11, svarat för 79 procent.

5.7 Sammanfattande mått på politisk propaganda på arbetsplatser

5.7.1 *Vid hur stor andel av arbetsplatserna har politisk propaganda förekommit?*

Den partipolitiska propagandans utbredning under 1973 års valrörelse har utredningen sökt fastställa genom att beräkna andelen arbetsplatser där

Tabell 5.29 Procentandelar arbetsplatser där valrörelseaktivitet förekommit

Arbetsplatstyp						
Privata 20–49	Privata 50–199	Privata 200–	Byggen	Statliga	Landsting sjukhus	Alla
51,3	63,3	90,2	82,2	26,1	84,0	54,1

åtminstone någon valrörelseaktivitet förekommit inom arbetsplatsens område. Resultaten redovisas i tab. 5.29. Enligt tabellen skulle politisk propaganda sålunda ha bedrivits vid mer än varannan arbetsplats (54 procent). Vid värdering av resultaten i denna del bör beträffande beräkningssättet emellertid observeras, att propaganda anses ha förekommit på en arbetsplats så snart något enda parti utövat någon enda aktivitet där enligt någondera av upplysningspersonerna (jfr ovan 4.7). Också helt diskreta aktiviteter har därvid beaktats, t. ex. förekomst av ett enda valombud som "knappast alls" samtalat med arbetskamrater i politiska frågor. Om man vid beräkningen hade beaktat enbart verkligt påtagliga aktiviteter (valmöten och kända agenters affischering), skulle propagandans utbredning ha befunnits vara betydligt mindre, dock inte mindre än att cirka 35 procent av alla arbetsplatser hade berörts (jfr nedan 5.10.5 med tab. 5.46).

5.7.2 *Antal valrörelseaktiviteter per arbetsplats*

För att få någon uppfattning om den politiska propagandans omfattning eller intensitet vid olika slag av arbetsplatser har utredningen gjort vissa beräkningar av vad som kan kallas antal valrörelseaktiviteter per arbetsplats.

På frågeformuläret har för varje parti kunnat markeras högst 10 aktiviteter inom arbetsplatsens område (utdelning av valmaterial inom två olika slag av lokaler, affischering genom fem olika agentkategorier, verksamhet genom valombud samt politikerbesök och valmöte). Om man räknar med åtta partier, skulle det sålunda ha kunnat rapporteras maximalt 80 valrörelseaktiviteter för en arbetsplats. Det faktiskt rapporterade antalet aktiviteter varierar mellan 0 och 20.

Uttrycket aktiviteter per arbetsplats bör inte uppfattas bokstavligt. Om ett och samma parti låtit dela ut valmaterial i samma slag av lokal vid flera tillfällen, noteras här endast en aktivitet. Och på motsvarande sätt har bara en aktivitet räknats för ett parti som haft valombud på en arbetsplats, vare sig ett eller flera ombud varit i verksamhet för partiet och vare sig ombud samtalat med arbetskamrater i politiska frågor endast i enstaka fall eller vid stort antal tillfällen.

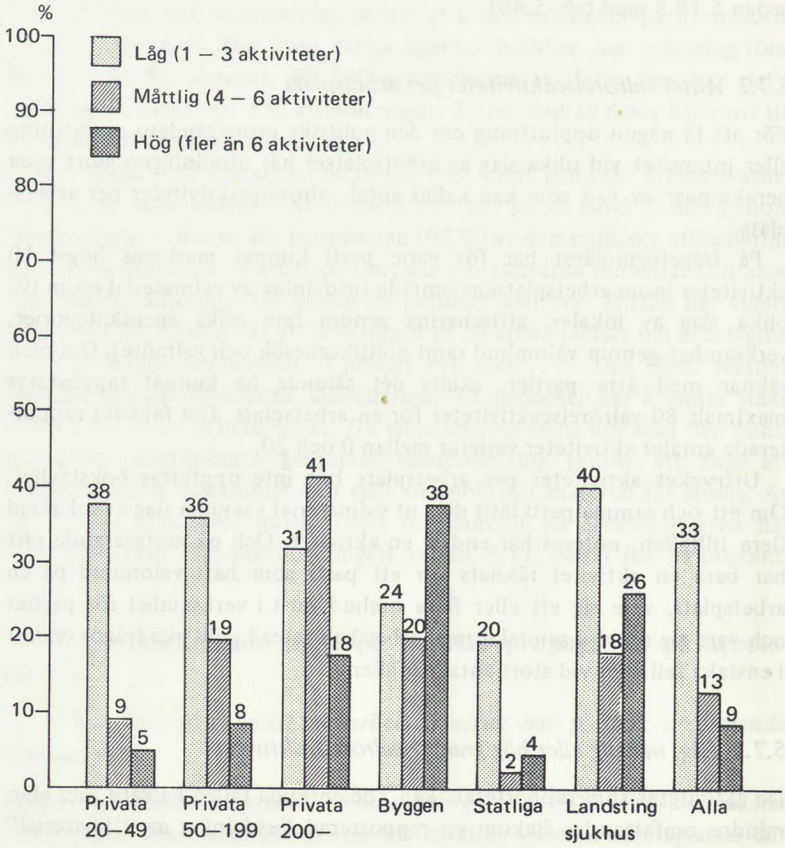
5.7.3 *Låg, måttlig eller hög grad av valrörelseaktivitet?*

De aktiviteter som rapporterats kan i de enskilda fallen ha varit mer eller mindre omfattande. Bakom en rapporterad "utdelning av valmaterial"

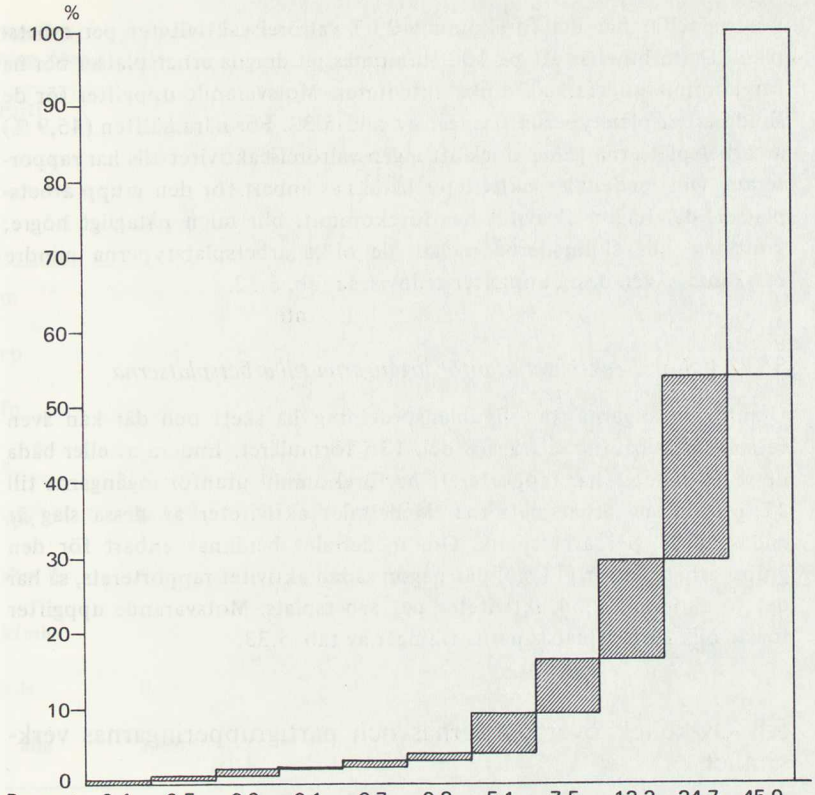
kan i en del fall dölja sig enbart enstaka överlämnande av broschyrer, i andra fall kan det ha varit fråga om distribution av flera hundra flygblad. Vidare har aktiviteterna till sin karaktär varit mer eller mindre påtagliga. Med visst fog kan hävdas t. ex. att ett valmöte är en långt mer påtaglig form av propaganda än ett anslag av valmaterial. Vid beräkning av graden av valrörelseaktivitet hade det i och för sig varit möjligt att ge olika vikter åt skilda slag av aktiviteter, men här har för enkelhetens skull alla aktiviteter räknats lika.

Det finns ingen objektiv metod att värdera om den politiska propagandan på en arbetsplats är omfattande eller inte. I denna rapport sägs emellertid graden av valrörelseaktivitet vara *låg,* om på en arbetsplats förekommit endast 1–3 aktiviteter i ovan angiven mening. Aktivitetsgraden har bedömts som *måttlig,* om 4–6 aktiviteter har registrerats, och som *hög* om antalet aktiviteter varit flera än 6.

Med angiven bedömningsmetod har hög grad av valrörelseaktivitet registrerats på 9 procent av arbetsplatserna, måttlig på 13 procent och låg på 33 procent. Motsvarande siffror för de olika arbetsplatstyperna framgår av fig. 5.30.



Figur 5.30 Procentandelar arbetsplatser med låg, måttlig respektive hög grad av valrörelseaktivitet.



Procent	0,4	0,5	0,9	0,1	0,7	0,8	5,1	7,5	13,3	24,7	45,9
Ackumulerad procent	0,4	0,9	1,8	1,9	2,6	3,4	8,5	16,0	29,3	54,1	100,0
Antal aktiviteter	20–19	18–18	16–15	14–13	12–11	10–9	8–7	6–5	4–3	2–1	0

Figur 5.31 Procentandelar arbetsplatser med olika antal valrörelseaktiviteter.

I fig. 5.31 ges en mer detaljerad redovisning av procentandelar arbetsplatser med olika antal valrörelseaktiviteter. Av figuren framgår att andelen arbetsplatser med verkligt betydande antal aktiviteter är liten. T. ex. andelen arbetsplatser med fler än 8 aktiviteter är sålunda endast 3,4 procent.

Tabell 5.32 Medeltal valrörelseaktiviteter per arbetsplats

	Arbetsplatstyp						
	Privata 20–49	Privata 50–199	Privata 200–	Byggen	Statliga	Landsting sjukhus	Alla
Medeltal inom hela gruppen	1,59	2,55	4,00	4,82	0,96	4,10	2,07
Medeltal inom den grupp där aktivitet förekommit	3,56	4,03	4,43	5,86	(3,66)	4,88	3,83

I medeltal har det förekommit 2,07 valrörelseaktiviteter per arbetsplats. Detta innebär att på 100 slumpmässigt dragna arbetsplatser bör ha förekommit ungefär 207 olika aktiviteter. Motsvarande uppgifter för de skilda arbetsplatstyperna framgår av tab. 5.32. För nära hälften (45,9 %) av arbetsplatserna gäller dock att ingen valrörelseaktivitet alls har rapporterats. Om medeltalen aktiviteter beräknas enbart för den grupp arbetsplatser, där någon aktivitet har förekommit, blir talen påtagligt högre; samtidigt blir skillnaderna mellan de olika arbetsplatstyperna mindre markanta. Även dessa uppgifter redovisas i tab. 5.32.

5.7.4 *Valrörelseaktivitet utanför ingångarna till arbetsplatserna*

Utanför ingångarna kan flygbladsutdelning ha skett och där kan även valmöten ha hållits, se fråga 8 och 13 i formuläret. Endera av eller båda dessa aktiviteter har rapporterats ha förekommit utanför ingångarna till 11 procent av arbetsplatserna. Medeltalet aktiviteter av dessa slag är endast 0,27 per arbetsplats. Om medeltalet beräknas enbart för den grupp arbetsplatser (11 %), där någon sådan aktivitet rapporterats, så har det förekommit 2,54 aktiviteter per arbetsplats. Motsvarande uppgifter för de olika arbetsplatstyperna framgår av tab. 5.33.

5.8 Överblick över partiernas och partigrupperingarnas verksamhet

5.8.1 *Propagandans fördelning på partierna*

Valrörelseaktivitet har på arbetsplatserna förekommit till förmån för såväl samtliga i riksdagen företrädda politiska partier som för skp, kfml(r) och kds. Mest utbredd och omfattande har propagandan varit för det socialdemokratiska partiet. 72 procent av alla aktiviteter som rapporterats *inom* arbetsplatsernas område har utövats till detta partis favör. De borgerliga partierna tillhopa har svarat för 14 procent av dessa aktiviteter och de kommunistiska partierna likaså för 14 procent. Genomsnittliga antalet aktiviteter per arbetsplats har för socialdemokraterna varit 1,50 och för alla övriga partier tillsammans 0,57. Motsvarande uppgifter för enskilda partier framgår av tab. 5.34.

Tabell 5.33 Procentandelar arbetsplatser med valrörelseaktivitet utanför ingångarna samt medeltal aktiviteter

	Arbetsplatstyp						
	Privata 20–49	Privata 50–199	Privata 200–	Byggen	Statliga	Landsting sjukhus	Alla
Procentandelar arbetsplatser med aktivitet utanför ingången	6,9	18,4	43,2	17,8	2,2	2,0	11,2
Medeltal inom hela gruppen	0,17	0,45	1,41	0,36	0,02	0,02	0,28
Medeltal inom den grupp där aktivitet förekommit	(2,46)	(2,44)	(3,27)	(. .)	(. .)	(. .)	2,54

Tabell 5.34 Partiernas aktiviteter inom arbetsplatsen respektive utanför ingångarna: medeltal och procentfördelning. Med kursiverade siffror anges fördelningen av varje partis aktivitet inom respektive utanför arbetsplatsen

Parti	Valrörelseaktiviteter inom arbetsplatsens område			Valrörelseaktiviteter utanför ingången till arbetsplatsen			Valrörelseaktiviteter inom arbetsplatsens område samt utanför ingången		
	Medeltal	Fördelning		Medeltal	Fördelning		Medeltal	Fördelning	
m	0,07	3,4	*75,0*	0,02	8,2	*25,0*	0,09	4,0	*100,0*
cp	0,10	4,8	*78,2*	0,03	9,8	*21,8*	0,13	5,4	*100,0*
fp	0,07	3,3	*80,9*	0,01	5,7	*19,1*	0,09	3,6	*100,0*
s	1,50	72,4	*94,3*	0,09	32,2	*5,7*	1,59	67,5	*100,0*
vpk	0,16	7,9	*79,5*	0,04	14,8	*20,4*	0,21	8,7	*100,0*
skp	0,05	2,2	*66,1*	0,02	8,2	*33,9*	0,07	2,9	*100,0*
kfml(r)	0,07	3,5	*61,9*	0,04	15,8	*38,1*	0,12	5,0	*100,0*
kds	0,05	2,5	*77,7*	0,01	5,3	*22,3*	0,07	2,9	*100,0*
alla	2,07	100,0	*88,0*	0,28	100,0	*12,0*	2,35	100,0	*100,0*

För valrörelseaktiviteterna *utanför ingångarna* till arbetsplatserna har partifördelningen varit en helt annan. Socialdemokraterna har där svarat för 32 procent och de borgerliga partierna tillhopa för 29 procent. Den största andelen, 39 procent, har arrangerats av de kommunistiska partierna. Av tab. 5.34 framgår motsvarande uppgifter för de enskilda partierna. I tabellen redovisas också, med kursiverade siffror, hur varje partis aktivitet har varit fördelad inom respektive utom arbetsplatsen.

5.8.2 *Partigrupperingarnas aktivitet på de olika arbetsplatstyperna*

Som framgått av framställningen i det föregående har den politiska propagandan långtifrån varit jämnt fördelad på de olika arbetsplatstyperna och mellan de olika partierna. I fig. 5.35 redovisas det antal valrörelseaktiviteter som de olika partigrupperingarna och även partierna tillhopa genomfört vid 100 arbetsplatser av skilda slag.

Vid 100 *små* arbetsplatser har det i medeltal förekommit 159 valrörelseaktiviteter. Av dessa har socialdemokraterna svarat för 122, de borgerliga partierna för 18 och de kommunistiska partierna för 19. Vid 100 *medelstora* arbetsplatser har i medeltal ordnats 255 aktiviteter, av vilka 177 varit till förmån för socialdemokraterna, 41 för de borgerliga partierna och 36 för de kommunistiska. Vid 100 *stora* arbetsplatser har

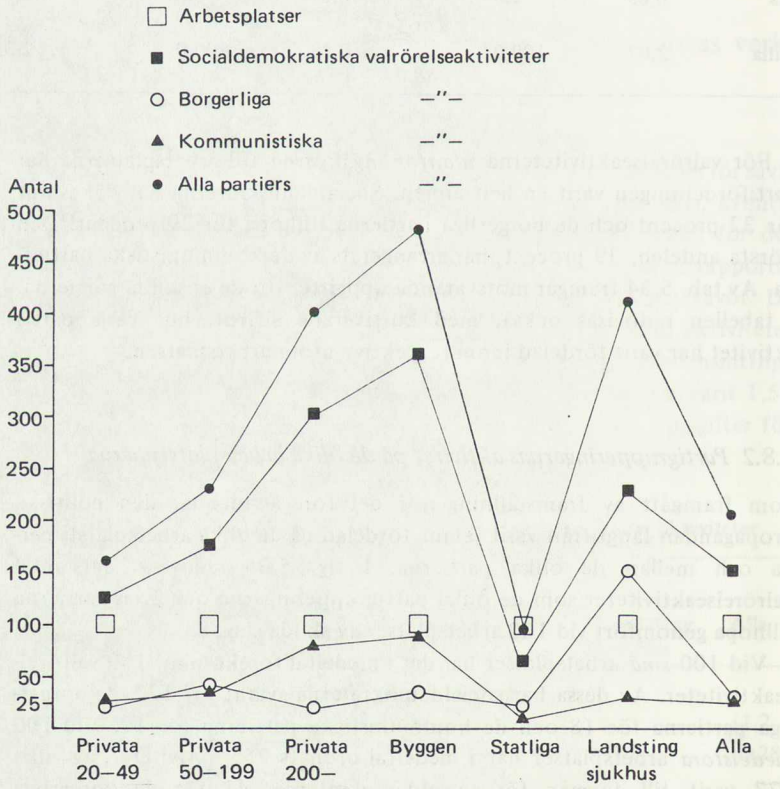
förekommit 400 valrörelseaktiviteter. Socialdemokraterna har av dessa svarat för 300, de borgerliga partierna för 18 och de kommunistiska för 80.

Från *byggena* har rapporterats den högsta graden av valrörelseaktivitet. Vid 100 byggen har det sålunda förekommit 482 aktiviteter, av vilka socialdemokraterna svarat för 360, de borgerliga för 35 och kommunistiska partier för 88.

Vid de *statliga* arbetsplatserna har den lägsta graden av valrörelseaktivitet noterats. Från 100 statliga arbetsplatser har i medeltal rapporterats endast 96 aktiviteter. Av dessa har socialdemokraterna svarat för 65, de borgerliga för 21 och kommunister för 9. De *landstingsägda sjukvårdsinrättningarna* har enligt svaren uppvisat en relativt omfattande valrörelseaktivitet. Det måste dock ifrågasättas om inte den därifrån rapporterade aktiviteten i en hel del fall primärt riktats till patienter och endast i andra hand till de anställda. Hur som helst har från 100 sjukhus rapporterats 410 aktiviteter, av vilka socialdemokraterna utfört 230, de borgerliga partierna 150 och de kommunistiska 30.

Socialdemokratiska partiet har således vid alla arbetsplatstyper ordnat betydligt fler aktiviteter än något av de övriga partierna, och partiet har även haft högre grad av aktivitet än alla övriga partierna tillhopa.

Om man jämför de borgerliga och de kommunistiska partiernas



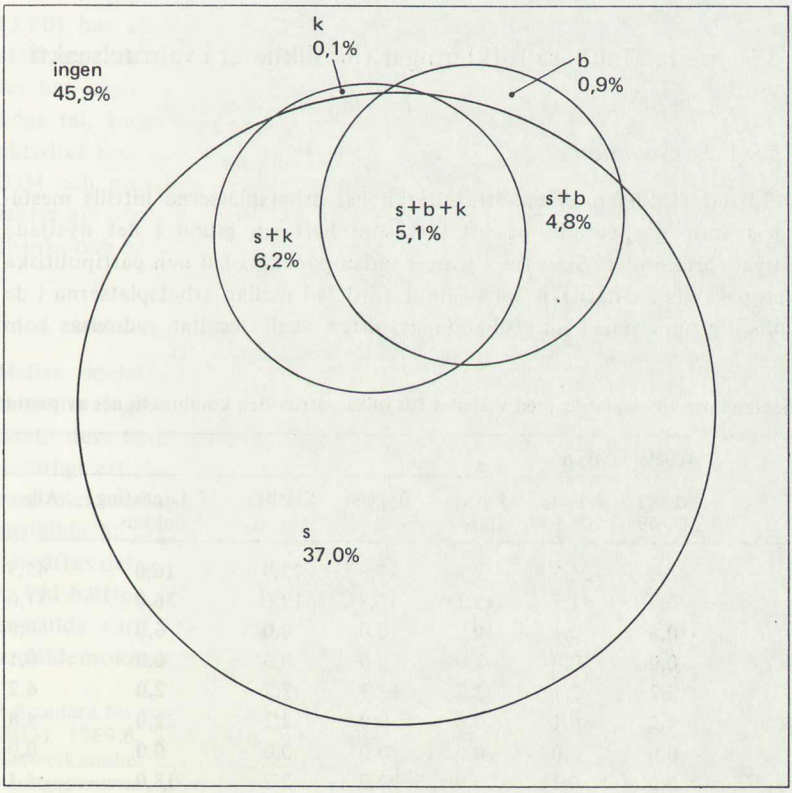
Figur 5.35 Antal valrörelseaktiviteter som utförts för socialdemokraterna, de borgerliga och de kommunistiska partierna på 100 arbetsplatser av skilda slag.

Anm.: Linjerna indikerar inga mellanliggande värden utan har endast lagts in för att underlätta läsningen.

verksamhet, kan konstateras att de två partigrupperingarna visat ungefär lika stor aktivitet om man beaktar förhållandena vid samtliga arbetsplatser. Detsamma gäller vid de små och medelstora arbetsplatserna. En påtaglig skillnad föreligger däremot vid de stora arbetsplatserna och vid byggena, där kommunister utvecklat betydligt större aktivitet än de borgerliga. En klar skillnad kan iakttas också vid de landstingsägda sjukvårdsinrättningarna, men där är det de borgerliga partierna som haft en relativt hög aktivitetsgrad och de kommunistiska en relativt låg.

5.8.3 *I vad mån förekommer propaganda för flera partier på samma arbetsplats?*

Såsom redan kunnat utläsas av detaljredovisningarna avseende de olika aktivitetstyperna har propaganda för det socialdemokratiska partiet förekommit på praktiskt taget alla arbetsplatser från vilka någon aktivitet alls har rapporterats. Beaktas alla slag av aktiviteter kan konstateras, att någon valrörelseaktivitet har förekommit vid 54 procent av arbetsplatserna och att socialdemokraterna haft aktivitet vid 53 procent. De borgerliga partierna har varit verksamma vid 11 procent och de kommunistiska



s totalt = 53,1%
b totalt = 10,8%
k totalt = 11,4%

Figur 5.36 Procentandelar arbetsplatser med ingen aktivitet, enbart socialdemokratisk (s), socialdemokratisk och kommunistisk (s+k), socialdemokratisk och borgerlig (s+b), socialdemokratisk, kommunistisk och borgerlig (s+k+b) samt enbart kommunistisk (k) och enbart borgerlig aktivitet (b).

vid likaså 11 procent av arbetsplatserna.

I vad mån utbredningen av de olika partigrupperingarnas aktivitet sammanfallit eller ej åskådliggörs i fig. 5.36. Av figuren framgår att vid 37 procent av arbetsplatserna har enbart socialdemokratisk aktivitet förekommit medan verksamhet för mer än ett parti har ordnats vid 16 procent. Ute på allmänna platser i samhället är det vanligt att såväl socialdemokratisk som borgerlig och kommunistisk propaganda bedrivs under en valrörelse. Ett sådant allsidigt utbud av partipolitisk propaganda möter däremot, som synes, endast på 5 procent av arbetsplatserna.

Fig. 5.36 har upprättats på grundval av uppgifter från samtliga arbetsplatser. Motsvarande kombinationsmönster för de olika arbetsplatstyperna kan utläsas av tab. 5.37. Av den tabellen framgår att socialdemokraterna ensamma har svarat för valrörelseaktiviteterna vid ungefär 40 procent av arbetsplatserna såvitt gäller alla typer av arbetsplatser utom de statliga. I de fall de borgerliga partierna ensamma svarat för aktiviteterna har det mestadels varit fråga om sjukhus. För 6 procent av arbetsplatserna gäller att socialdemokrater och kommunister men ej borgerliga har genomfört någon aktivitet; framförallt vid stora arbetsplatser och vid byggen har denna kombination kunnat iakttas.

5.9 Några tänkbara förklaringar till olikheter i valrörelseaktivitet

5.9.1 *Introduktion*

Vid redovisningen av enkätresultaten har arbetsplatserna hittills mestadels varit grupperade på ett sätt som haft sin grund i det nyttjade urvalsförfarandet. Som flera gånger redan påpekats har den partipolitiska propagandan långtifrån varit jämnt fördelad mellan arbetsplatserna i de olika grupperna. I de följande avsnitten skall resultat redovisas som

Tabell 5.37 Procentandelar arbetsplatser med aktivitet för olika partier och kombinationer av partier

Partier/ kombinationer	Arbetsplatstyp						
	Privata 20–49	Privata 50–199	Privata 200–	Byggen	Statliga	Landsting sjukhus	Alla
o	48,7	36,7	9,8	17,8	73,9	16,0	45,9
s	40,2	41,8	43,1	46,7	19,6	36,0	37,0
b	0,5	2,1	0,0	0,0	0,0	6,0	0,9
k	0,0	0,0	2,0	0,0	0,0	0,0	0,1
s + k	3,2	7,1	33,3	13,3	2,2	2,0	6,2
s + b	4,2	6,1	7,8	0,0	2,2	22,0	4,8
b + k	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
s + b + k	3,2	6,1	3,9	22,2	2,2	18,0	5,1
Summa	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Anm.: Förkortningar, se figurtext 5.36.

framträder när arbetsplatserna indelas efter andra grunder, och syftet är härvid att belysa i vad mån förhållanden av olika slag kan tänkas ha betydelse för propagandaverksamhetens omfattning (jfr ovan 1.2).

5.9.2 *Geografisk belägenhet m. m.*

Inga påtagliga variationer i valrörelseaktivitet har kunnat konstateras då arbetsplatserna grupperats efter de län i vilka de varit belägna. (Det undersökta materialet har dock varit alltför litet för att ligga till grund för säkra uttalanden i denna fråga.) Inte heller har några nämnvärda variationer framkommit då arbetsplatserna indelats efter tätortsgrad.

5.9.3 *Näringsområde*

Mycket påtagliga skillnader i valrörelseaktivitet framträder om arbetsplatserna grupperas efter näringsområden.[1] Detta framgår av tab. 5.38. I tabellen har ett antal näraliggande näringsområden sammanförts till större grupper, och grupperna har där redovisats efter fallande grad av valrörelseaktivitet.

Det högsta rapporterade antalet valrörelseaktiviteter per arbetsplats (3,90) har erhållits från gruppen verkstadsvarutillverkning, metallframställning och annan tillverkning. Vid 83 procent av hithörande arbetsplatser har någon aktivitet förekommit. Också byggnadsverksamheten visar höga tal. Inom näringsområdet offentlig förvaltning har, å andra sidan, aktivitet knappast alls förekommit; medeltal aktiviteter per arbetsplats är 0,04 och procentandel arbetsplatser med någon aktivitet är 4. Man kan iaktta att utpräglade tjänstemannaarbetsplatser inom den privata sektorn (bank- och annan finansverksamhet etc.) likaledes visar låg aktivitetsgrad.

5.9.4 *Andel LO-anslutna arbetstagare*

Mellan socialdemokratin och fackföreningsrörelsen har intressegemenskap förelegat sedan gammalt. Anknytningen mellan partiet och LO jämte dess förbund tar sig såsom känt många uttryck. Det vore därför naturligt att finna att den socialdemokratiska valrörelseaktiviteten skulle vara mer omfattande än eljest på arbetsplatser där en stor del av de anställda är organiserade inom LO:s förbund. Som framgår av tab. 5.39 bekräftas detta antagande av undersökningsresultaten.

Vid hälften (48 procent) av arbetsplatserna har 80–100 procent av de anställda varit organiserade inom något av LO:s förbund, och där har socialdemokraterna genomfört inte mindre än tre fjärdedelar (74 pro-

[1] Standard för svensk näringsgrensindelning (SNI), Meddelanden i samordningsfrågor (MIS), 1969:8, Statistiska centralbyrån, Stockholm. Inom närings*området* byggnadsverksamhet ingår, förutom de ovan särredovisade byggena, arbetsplatser inom närings*grenarna* måleriarbeten, elektrisk installation, byggnadsplåtslageri, glasmästeri, väg-, vatten- och linjebyggnadsindustri, rörlednings- och ventilationsverkstäder samt schaktningsverksamhet. Arbetsplatserna inom näringsområdet undervisning, forskning, sjukvård m. m. utgörs huvudsakligast av de ovan särredovisade landstingsägda sjukvårdsinrättningarna.

Tabell 5.38 Valrörelseaktivitet på arbetsplatser indelade efter standard för svensk näringsgrensindelning (SNI)

Näringsområde enl. SNI	Valrörelseaktivitet	
	Någon %	Medeltal
Verkstadsvarutillverkning (60), metallframställning (2) och annan tillverkning (2)	82,8	3,90
Byggnadsverksamhet (50)	63,6	3,44
Undervisning, forskning, sjukvård m. m. (56)	62,8	3,17
Tillverkning av kemiska produkter, petroleumprodukter, gummi- och plastvaror (14), tillverkning av varor av mineraliska ämnen, utom metaller (9)	57,1	3,15
Post- och telekommunikationer (7)	(. .)	(. .)
Livsmedel-, dryckesvaru- och tobaksvarutillverkning (22)	61,0	2,25
Restaurang- och hotellverksamhet (14)	(40,0)	(2,14)
Trävarutillverkning (24), massa-, pappers- och pappersvarutillverkning samt grafisk produktion (10)	65,2	1,91
Detaljhandel (40)	55,8	1,85
Reparations-, tvätteri- och annan serviceverksamhet (6), rekreationsverksamhet, kulturell serviceverksamhet (4)	(41,3)	(1,62)
Samfärdsel (15)	(16,4)	(1,25)
Textil-, beklädnads-, läder- och lädervarutillverkning (14)	(52,9)	(1,14)
Partihandel och varuhandelsförmedling (35)	30,6	0,65
Bank- och annan finansverksamhet (5), försäkringsverksamhet (2), fastighetsförvaltning och -förmedling, uppdragsverksamhet (15)	24,2	0,61
Jordbruk, jakt (1), skogsbruk (5), annan brytning och utvinning än malm, kol och petroleum (sandtäkt) (1), el-, gas- och värmeförsörjning (2), vattenförsörjning (1), renings-, renhållnings- och rengöringsverksamhet (1)	(6,8)	(0,08)
Offentlig förvaltning (23)	4,3	0,04
Samtliga (440)	54,1	2,07

Anm.: Efter varje angivet näringsområde redovisas inom parentes det ovägda antal arbetsplatser som uppgifterna beräknats på.

cent) av sina arbetsplatsaktiviteter under valrörelsen. Värt att uppmärksamma är emellertid, att också de kommunistiska och borgerliga partierna förlagt en relativt stor del andel av sina aktiviteter till denna hälft av arbetsplatserna, 75 respektive 63 procent. Valpropaganda har sålunda bedrivits i särskilt stor utsträckning på sådana arbetsplatser inom arbetarområdet där organisationsprocenten är hög. Det tycks som om det på sådana arbetsplatser mer än på andra skulle ingå som en del i kulturmönstret att partipolitisk propaganda framförs.

För jämförelse må beaktas förhållandena vid den grupp arbetsplatser där endast en liten del – mindre än 20 procent – av arbetstagarna är organiserade inom LO. Gruppen omfattar 20 procent av de undersökta arbetsplatserna; till avsevärd del torde det vara fråga om tjänstemannaarbetsplatser. Valrörelseaktiviteten har inom denna grupp genomgående varit liten. Av de socialdemokratiska aktiviteterna har endast 2 procent

Tabell 5.39 Valrörelseaktivitet vid arbetsplatser grupperade efter procentandel LO-anslutna arbetstagare

Arbetsplatser		Parti/partigruppering								
Andel LO-medlemmar[a] %	Fördelning %	Socialdemokratisk aktivitet			Borgerlig aktivitet			Kommunistisk aktivitet		
		Någon %	Medeltal	Fördelning %	Någon %	Medeltal	Fördelning %	Någon %	Medeltal	Fördelning %
0– 19	20,1	10,2	0,11	1,5	4,7	0,08	5,6	1,2	0,03	2,4
20– 39	2,9	(36,0)	(0,44)	0,9	(8,0)	(0,32)	3,2	(8,0)	(0,24)	2,4
40– 59	6,0	71,9	1,93	7,8	6,8	0,09	2,0	5,8	0,05	1,2
60– 79	16,6	52,8	1,34	14,8	15,9	0,38	21,9	13,0	0,31	18,0
80–100	47,7	75,4	2,33	74,4	13,4	0,39	62,9	17,6	0,44	75,3
Uppg. sakn.	6,7	13,0	0,14	0,7	4,3	0,18	4,2	0,9	0,03	0,6
Alla	100,0	53,1	1,50	100,0	10,8	0,29	100,0	11,4	0,29	100,0

[a] Uppgifterna bygger på de svar som givits på fråga 18. Det är således endast fråga om grova skattningar.

genomförts här. Motsvarande tal för de borgerliga och kommunistiska partiernas aktiviteter är 6 respektive 2 procent. Det kan iakttas, att de borgerliga partierna här haft i det närmaste lika stort medeltal aktiviteter som socialdemokraterna. I båda fallen är dock fråga om mycket låga tal, 0,08 och 0,11.

5.9.5 *Arbetstagarnas politiska sympatier*

Propaganda under valrörelse har självfallet som primärmål att maximera antalet röstande för det egna partiet. Målet kan främjas dels genom att nya anhängare värvas, dels genom att partiet försöker få så stor del som möjligt av dem som redan är sympatisörer att verkligen utnyttja sin rösträtt. Om partierna främst handlade enligt den förstnämnda taktiken skulle de koncentrera sina krafter till och utöva stor aktivitet på de områden – och arbetsplatser – där de hade få eller inga sympatisörer. Agerade partierna däremot främst enligt den senare taktiken skulle de sätta in kraftsamlingen där de redan hade en betydande andel sympatisörer. Hur partierna agerat under 1973 års valrörelse såvitt gäller arbetsplatserna belyses i tab. 5.40 och fig. 5.41.

Av undersökningen framgår att för såväl socialdemokraterna som för de borgerliga och de kommunistiska partierna gäller, att ju större andel sympatisörer som en partigruppering har haft på en arbetsplats, desto fler aktiviteter har grupperingen genomfört där. Detta pekar mot att partierna tenderar att koncentrera sin aktivitet till områden där de redan har en betydande andel sympatisörer och att valrörelseaktiviteten på arbetsplatserna i stor utsträckning gått ut på att mobilisera de sympatisörer partierna tidigare har. Denna tendens är tydlig för socialdemokraterna och mycket klar för kommunisterna. Tendensen gäller även för de borgerliga partierna, men är för dessa ej lika påtaglig.

Tabell 5.40 Politisk propaganda på arbetsplatser grupperade efter den andel sympatisörer som partigrupperingen haft på arbetsplatsen

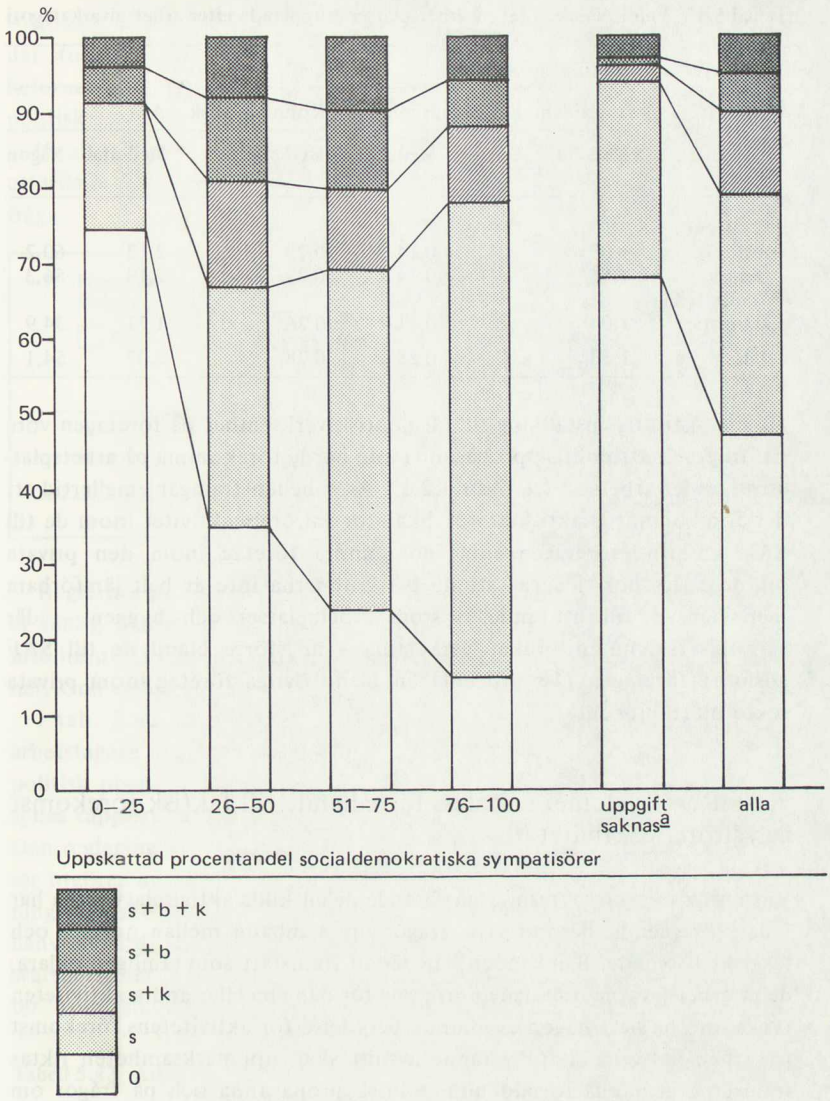
Andelar sympatisörer per partigruppering[a] %	Förekomst av valrörelseaktivitet för partigruppering					
	Socialdemokrater		Borgerliga		Kommunister	
	Någon %	Medeltal	Någon %	Medeltal	Någon %	Medeltal
0– 5	(10,0)	(0,10)	12,4	0,40	10,4	0,17
6– 15	(. .)	(. .)	11,5	0,16	46,9	0,97
16– 30	44,1	0,66	18,6	0,58	66,8	1,49
31– 45	67,3	1,88	26,2	0,65	(100,0)	(5,29)
46– 60	69,5	2,19	22,2	0,57	(. .)	(. .)
61– 75	79,6	2,85	(. .)	(. .)	(. .)	(. .)
76–100	84,9	2,60	(. .)	(. .)	(. .)	(. .)
Uppgift saknas	32,1	0,69	4,4	0,12	5,3	0,13
Alla	53,1	1,50	10,8	0,29	11,4	0,28

[a] Uppgifterna bygger på de svar som givits på fråga 19. Det är således endast fråga om grova skattningar.

I fig. 5:41 grupperas arbetsplatserna efter uppskattade procentandelar socialdemokratiska sympatisörer, och för varje grupp redovisas i vilken utsträckning valrörelseaktivitet över huvud taget förekommit samt i vad mån olika kombinationer av partigrupperingar bedrivit propaganda.

Av figuren, liksom av tab. 5.40, framgår att andelen arbetsplatser, där någon valrörelseaktivitet över huvud taget förekommit, klart ökar med andelen socialdemokratiska sympatisörer. Vidare framgår att andelen arbetsplatser där enbart det socialdemokratiska partiet utövat någon aktivitet likaså ökar med andelen sympatisörer för partiet. Andelen arbetsplatser, där också något annat parti än det socialdemokratiska bedrivit propaganda, är störst då de socialdemokratiska sympatisörerna utgör mellan 26 och 75 procent av de anställda. Ett allsidigt utbud av partipolitisk information – i den meningen att såväl borgerlig som kommunistisk propaganda förekommer vid sidan av den socialdemokratiska – är som synes relativt sett mindre vanligt på arbetsplatser där andelen socialdemokratiska sympatisörer överstiger 75 procent.

Undersökningsmaterialet får sägas visa att valrörelseaktivitet för ett parti brukar vara liten eller obefintlig på arbetsplatser där partiet har få eller inga sympatisörer. Att det förhåller sig så kan ha också andra förklaringar än att partierna företrädesvis agerar enligt den taktik som innebär att de främst söker mobilisera sympatisörer de redan har. För att undgå häcklingar och andra misslyckanden kan ett parti tänkas helt avstå från aktiviteter på sådana arbetsplatser där andelen sympatisörer kan antagas vara liten. Saknar ett parti aktiva anhängare bland de anställda på en arbetsplats, är partiet för övrigt avskuret från möjligheten att bedriva politisk propaganda där, såvida inte arbetsgivaren – vilket är mindre vanligt – tillåter utomstående att besöka arbetsplatsen i dylikt ärende.



[a]denna grupp omfattar hela 39 procent av antalet undersökta arbetsplatser.

Anm: I detta sammanhang bortses från de arbetsplatser (1 %) där enbart borgerlig eller enbart kommunistisk aktivitet förekommit.

Figur 5.41 Arbetsplatser grupperade efter uppskattad procentandel socialdemokratiska sympatisörer; andelar arbetsplatser med ingen aktivitet (0), enbart socialdemokratisk (s), enbart socialdemokratisk och kommunistisk (s + k), enbart socialdemokratisk och borgerlig (s + b) samt socialdemokratisk, borgerlig och kommunistisk (s + b + k)

5.9.6 *Kategori av arbetsgivare*

I tab. 5.42 redovisas uppgifter om valrörelseaktivitet på arbetsplatserna grupperade efter kategori av arbetsgivare. Som synes har aktiviteten varit större på den privata sektorns arbetsplatser än på den offentliga sektorns, oaktat förekommande reglering av politisk propaganda på arbetsplatser varit – såsom framgår av kap. 3 och avsnitt 5.10.1 – mer restriktiv inom den privata sektorn.

I den cirkulärskrivelse som SAF utsände inför 1973 års val uttalades,

Tabell 5.42 Valrörelseaktivitet på arbetsplatser grupperade efter arbetsgivarkategori

Arbetsgivare	Valrörelseaktivitet				
	Socialdemokratisk	Borgerlig	Kommunistisk	Alla	
	Medeltal	Medeltal	Medeltal	Medeltal	Någon %
Icke-offentliga					
SAF	1,69	0,14	0,29	2,12	60,2
Övriga	1,56	0,34	0,29	2,19	56,3
Offentliga, alla kategorier	1,04	0,41	0,26	1,71	34,9
Alla	1,50	0,28	0,28	2,07	54,1

att en restriktiv inställning till all politisk verksamhet på företagen vore naturlig och att politisk propaganda inte borde förekomma på arbetsplatserna under arbetstid (se ovan 3.2.1). Av tabellen framgår emellertid att det förekommit praktiskt taget lika stor valrörelseaktivitet inom de till SAF anslutna företagen som inom andra företag inom den privata sektorn. Det bör tilläggas att de två grupperna inte är helt jämförbara men hänsyn till att andelen stora arbetsplatser och byggen – där valrörelseaktiviteten brukar vara stor – är större bland de till SAF anslutna företagen (18 procent) än bland övriga företag inom privata sektorn (10 procent).

5.10 Regelsystemet och dess förhållande till faktisk förekomst av valrörelseaktivitet

Vid redovisningen av resultaten rörande de enskilda aktivitetstyperna har i det föregående berörts vissa frågor om samband mellan normer och faktiskt beteende. Sambanden har därvid framstått som tämligen oklara; de av arbetsgivarna omtalade normerna för den ena eller andra aktiviteten tycks inte ha haft någon avgörande betydelse för aktivitetens förekomst på arbetsplatserna. I förevarande avsnitt skall uppmärksamheten riktas främst på generella förbud mot politisk propaganda och på frågor om samband mellan sådana förbud och förekomst av valrörelseaktivitet över huvud taget.

5.10.1 *Utfärdade föreskrifter om politisk verksamhet*

Såsom framgått av kap. 3 gäller inom den privata sektorn av arbetsmarknaden, att arbetsgivarna i allmänhet har kompetens att utfärda föreskrifter om i vad mån politisk verksamhet skall få förekomma på arbetsplatserna. Inom den offentliga sektorn gäller särskild författningsreglering för sådan politisk verksamhet bland anställda hos statliga myndigheter vilken utövas genom föreningar, se cirkulär (1973:643) till statsmyndigheterna om föreningsverksamhet i myndighets lokaler m. m. vilket trätt i kraft i juli 1973 (se ovan 3.3.3). Vid tiden för denna undersöknings företagande

– hösten 1973 – torde i övrigt inom den offentliga sektorn ha förelegat i det stora hela samma rättsläge som inom den privata. Arbetsgivarmyndigheterna torde sålunda ha haft principiell kompetens att utfärda regler för politisk verksamhet inom lokalerna.

Upplysningar om vilka föreskrifter om politisk verksamhet som varit utfärdade för arbetsplatserna har utredningen sökt insamla med följande fråga.

1. Finns för Er arbetsplats utfärdade några ordningsföreskrifter som kan ha betydelse för politisk verksamhet (t. ex. förbud att utdela trycksaker eller regler för möten på arbetsplatsen)?

☐ Nej ☐ Ja ⟶ Om ja, bifoga om möjligt ett exemplar av föreskrifterna eller ange här vad de innehåller om sådan verksamhet.

(Om detta utrymme ej räcker, skriv gärna mer på särskilt blad.)

Reglering av politisk verksamhet på arbetsplatserna synes inte ha varit så vanlig. Enligt arbetsgivarsvaren skulle vid 85 procent av arbetsplatserna inte ha utfärdats några regler som kunde ha betydelse för dylik verksamhet. Och enligt arbetstagarsvaren skulle motsvarande procenttal vara 91.

I tab. 5.43 redovisas andelar arbetsplatser där arbetsgivare respektive arbetstagare angivit att det utfärdats förbud mot eller annan reglering av politisk propaganda på arbetsplatsen. Annan reglering än förbud har som synes rapporterats enbart från arbetsplatser inom den offentliga sektorn. Den reglering av detta slag som omtalats i svaren från statliga arbetsplatser utgöres av 1973 års ovan omtalade cirkulär. Det kan tyckas anmärkningsvärt att endast 15 procent av de statliga arbetsgivarmyndigheterna hänvisat till cirkuläret, men man måste här räkna med att en del svarspersoner inte bedömt cirkuläret innefatta sådana "ordningsföreskrifter" som enkätfrågan talar om.

Tabell 5.43 Arbetsgivares och arbetstagares svar på fråga 1

Finns för Er arbetsplats utfärdade några ordningsföreskrifter som kan ha betydelse för politisk verksamhet?	Arbetsplatstyp													
	Privata 20–49		Privata 50–199		Privata 200–		Byggen		Statliga		Landsting sjukhus		Alla	
	Ag	At	Ag	At	Ag	At	Ag	At	Ag	At	Ag	At	Ag	At
Regler saknas	92,7	96,3	79,0	91,1	44,4	75,8	93,8	100,0	82,6	83,7	88,6	93,2	84,9	91,4
Förbud	7,3	3,7	21,0	8,9	55,6	24,2	6,2	0,0	2,3	9,0	11,4	2,3	11,9	6,9
Andra regleringar	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	15,1[a]	7,3[a]	0,0	4,5[b]	3,2[a, b]	1,6[a, b]

[a] SFS 1973:634, se ovan 3.3.3.
[b] Beslut av sjukhusdirektioner inom Uppsala läns landsting. Jfr ovan 3.1.5.2.
Anm.: Enligt båda eller endera av upplysningspersonerna har generellt förbud utfärdats på 13 procent av arbetsplatserna.

5.10.2 *Förbud mot politisk propaganda*

Generellt förbud mot politisk propaganda har utfärdats vid 12 procent av arbetsplatserna enligt arbetsgivarnas svar och vid 7 procent enligt arbetstagarnas svar. Enligt båda eller endera av svarspersonerna skulle förbud gälla vid 13 procent av alla arbetsplatser. Såsom framgår av tab. 5.43 har förbud varit klart vanligast vid de stora privata arbetsplatserna, där enligt arbetsgivarnas uppgifter förbud skulle ha varit utfärdade vid mer än vartannat företag.

Närmast ges ett antal exempel på hur förbudsregler beskrivits i svaren på fråga 1.

Muntligt meddelat förbud till verkstadsklubben.
Ingen politisk propaganda får förekomma på arbetsplatsen.
Gammal överenskommelse mellan företagsledning och fackföreningar att ej anslå eller dela ut politiskt propagandamaterial.
Ordningsregler för anställda vid . . .
Det är förbjudet
— — —
att inom anläggningen bedriva politisk eller liknande propaganda
— — —
Enligt gammal överenskommelse mellan ledning och fackförening skall ingen politisk verksamhet som t. ex. affischering förekomma oavsett parti.
Muntlig överenskommelse att politisk propaganda icke skall förekomma inom verkstadsområdet finns.
Några skriftliga förbud finns inte, men muntligen har vi förbjudits föra politisk propaganda.
Enligt beslut på företagsnämndssammanträde är politisk propaganda förbjuden inom företaget.
Anslag får ej uppsättas inom verkstadsområdet annat än efter vederbörligt tillstånd samt på anvisad plats. All agitation inom verkstadsområdet är förbjuden, likaså köp, försäljning eller annan affärsverksamhet.
All politisk affischering och utdelning av politiska trycksaker inom företaget är förbjuden.
Det är förbjudet att på arbetsplatsen, vare sig på anslagstavla eller annan plats, sätta upp eller överhuvud taget sprida anslag eller andra meddelanden som innefattar politisk propaganda, liksom även att under arbetstid bedriva sådan propaganda.
Förbud mot politisk propaganda på arbetsplatsen.
Politik är förbjuden på arbetsplatsen.
Muntligt förbud från företagsledningen.
Företagets områden får ej utnyttjas för politisk verksamhet.

Hur de rapporterade förbudsreglerna tillkommit och vilken form de haft har inte kunnat undersökas närmare. Det har emellertid framgått i drygt en tredjedel av fallen, att regeln varit skriven samt mångfaldigad genom tryckning eller på annat sätt. I en tredjedel har det varit fråga om muntligt meddelade förbud. I övriga fall är det oklart vilken form regeln haft. Ibland har svaren måhända enbart innefattat en allmän attitydyttring.

Att arbetsgivarna i avsevärt större utsträckning än arbetstagarna angivit, att förbudsregler utfärdats, tyder på att det inte alltid rört sig om förbud som haft någon högre grad av aktualitet. I samma riktning talar

ett förhållande, som strax skall beröras närmare, nämligen att valrörelseaktivitet varit betydligt vanligare på de arbetsplatser där förbudsregler angivits gälla än på övriga arbetsplatser.

5.10.3 *Generella förbud och faktisk förekomst*

Såsom framgår av tab. 5.44 har rapporterade generella förbud mot politisk propaganda ingalunda efterlevts helt ute på arbetsplatserna.

Från 80 procent av de arbetsplatser, där förbud utfärdats, har någon valrörelseaktivitet rapporterats, och där har i medeltal förekommit 3,17 aktiviteter per arbetsplats, således flera än genomsnittet (2,07). Där inga förbud angivits vara utfärdade har politisk verksamhet förekommit på 50 procent av arbetsplatserna, och på dessa har medeltalet aktiviteter varit 1,91. Det paradoxala förhållandet gäller alltså att arbetsplatser, där förbud proklamerats, har en klart högre grad av politisk aktivitet än arbetsplatser där generella förbud ej angivits gälla. Förhållandet är detsamma för alla arbetsplatstyper utom de stora privata arbetsplatserna, där den rapporterade aktiviteten varit lägre vid arbetsplatser med förbud än vid dem utan förbud.

Förbuden har tydligen inte haft någon större genomslagskraft. För detta talar även att arbetsgivarna i nästan dubbelt så stor utsträckning som arbetstagarna uppgivit att förbudsregler utfärdats. Ofta torde arbetsgivares åtgärd att utfärda förbud ha utlösts av tidigare valårs politiska aktiviteter på arbetsplatsen, och förbuden torde delvis kunna ses som svar på tidigare års aktiviteter och som beredskapsåtgärder inför väntade försök till politisk verksamhet.

5.10.4 *De politiska partiernas aktivitet på arbetsplatser med respektive utan förbud*

För partierna tillhopa gäller, som framgått av det föregående, att deras valrörelseaktiviteter har varit, relativt sett, betydligt flera vid förbudsarbetsplatserna än vid de övriga. Detta förhållande gäller emellertid inte för de borgerliga partiernas vidkommande.

I tab. 5.45 redovisas medeltal valrörelseaktiviteter för socialdemokraterna och för de borgerliga och de kommunistiska partierna vid arbets-

Tabell 5.44 Valrörelseaktivitet på arbetsplatser med respektive utan förbud mot politisk propaganda

Förbud har angivits gälla	Arbetsplatstyp							
	Privata 20–49	Privata 50–199	Privata 200–	Byggen	Statliga	Landsting sjukhus	Alla	
	Medeltal	Medeltal	Medeltal	Medeltal	Medeltal	Medeltal	Medeltal	Någon %
Nej	1,57	2,15	(4,24)	4,90	0,87	4,15	1,91	50,1
Ja	(1,93)	4,10	(3,68)	(. .)	(. .)	(. .)	3,17	79,9
Alla	1,59	2,54	4,00	4,82	0,96	4,10	2,07	54,1

Tabell 5.45 Partigrupperingarnas aktivitet (medeltal) inom arbetsplatser med respektive utan förbud samt medeltal aktiviteter utanför ingångarna

Förbud har angivits gälla	Partier			Aktivitetsplats		
	Borgerliga	Socialdemokraterna	Kommunistiska	Allt inom	Allt utom	Både inom och utom
Nej	0,28	1,36	0,26	1,91	0,18	2,08
Ja	0,32	2,41	0,44	3,17	0,82	3,99
Alla	0,28	1,49	0,28	2,07	0,27	2,35

platser med respektive utan förbud mot politisk propaganda. Av tabellen framgår att de borgerliga partierna haft ungefär lika stor aktivitet på arbetsplatser med (0,32) som på sådana utan förbud (0,28) medan socialdemokrater och kommunister ordnat i det närmaste dubbelt så många aktiviteter vid förbudsarbetsplatserna (2,85) som vid de övriga (1,62).

Olika förklaringar kan tänkas till dessa skillnader beträffande partigrupperingarnas aktivitet vid arbetsplatser med och utan förbud. En förklaring skulle kunna vara att de borgerliga partierna i större utsträckning än de övriga känt till och respekterat förbuden. En annan möjlighet vore att socialdemokrater och kommunister av något skäl medvetet sökt sig till arbetsplatser med förbud. En bidragande förklaring skulle vidare kunna vara att arbetsgivare vore mer benägna att reagera med förbud gentemot socialdemokratisk och kommunistisk propaganda än gentemot borgerlig. De skisserade förklaringarna utesluter inte varandra, och måhända är också andra anledningar till olikheterna tänkbara. Av utredningsmaterialet kan någon ytterligare klarhet inte vinnas i hithörande frågor.

5.10.5 *Diskreta och påtagliga aktiviteter*

Det vore fel att se alla aktiviteter som rapporterats ha förekommit på förbudsarbetsplatserna såsom brott mot utfärdade regler. Valombudens samtal med arbetskamraterna kan, så länge arbetet ej störts, inte rimligtvis ha inneburit överträdelse av något förbud, hur generellt och kategoriskt detta än varit. Politikerbesök torde i de flesta fall ha genomförts med arbetsledningens tillstånd. Utdelning av valmaterial har säkert många gånger skett på så diskret sätt att det knappast kunnat hävdas med fog att utfärdade förbud överträtts.

För att söka få en åtminstone ungefärlig uppfattning om i vad mån mer klara överträdelser av eller avsteg från förbudsreglerna förekommit, har utredningen uppdelat rapporterade aktiviteter i påtagliga och diskreta sådana samt undersökt dessas förekomst vid arbetsplatser med och utan förbud. Som påtagliga aktiviteter har därvid räknats endast valmöten inom arbetsplatsens område och valaffischering som utförts av känd

Tabell 5.46 Diskreta respektive påtagliga valrörelseaktiviteter på arbetsplatser utan respektive med förbud

Aktivitetstyper	Arbetsplatser							
	Utan förbud			Med förbud			Alla	
	%	Medeltal	% av alla	%	Medeltal	% av alla	%	Medeltal
Ingen	50,0	0,00	43,3	20,1	0,00	2,6	45,9	0,00
Endast diskreta[a]	16,5	1,32	14,5	35,6	2,38	4,7	19,2	1,46
Påtagliga[b]	33,5	0,54	29,0	44,3	0,79	5,8	34,9	0,61
Summa	100,0	1,91	86,8	100,0	3,17	13,1	100,0	2,07

[a] Utdelning av valmaterial, anslag av valmaterial av någon okänd, valombud samt politikerbesök.
[b] Anslag av valmaterial av känd agent samt valmöte inom arbetsplatsens område.

agent. Alla övriga har betraktats som diskreta. Med denna indelning av aktiviteterna blir 30 procent påtagliga och 70 procent diskreta. Resultaten redovisas i tab. 5.46.

Av tabellen framgår att påtagliga aktiviteter förekommit vid 44 procent av arbetsplatser med förbud och vid 34 procent av de övriga. Medeltal påtagliga aktiviteter är något högre vid förbudsarbetsplatserna än vid övriga medan medeltal diskreta aktiviteter är mycket högre vid förbudsarbetsplatserna, vilket tyder på att valrörelseaktiviteterna tenderar att ta sig mindre påtagliga former vid de arbetsplatser där förbud utfärdats.

5.11 Konflikter m. m.

För de olika aktivitetstyperna har tidigare redovisats i vad mån uppgifter inkommit om att aktivitet förhindrats eller att aktivitet föranlett tillrättavisningar. Beträffande dylika konflikter skall i detta avsnitt vissa sammanfattande upplysningar lämnas.

Politisk propaganda har medfört någon konflikt i åsyftad mening vid 5 procent av arbetsplatserna. Då valrörelseaktivitet utövats vid ungefär hälften (54 procent) av arbetsplatserna innebär detta, att propagandan ej varit helt friktionsfri på var tionde arbetsplats. Om konflikterna sätts i relation till det rapporterade antalet aktiviteter, har 3 procent av dessa angivits som konfliktfall. I tab. 5.47 redovisas motsvarande uppgifter för de olika arbetsplatstyperna efter rubriken "Alla aktivitetstyper". I tabellen rekapituleras även uppgifterna om konflikter för de olika aktivitetstyperna. För överskådlighetens skull lämnas också uppgifter om på hur stor andel arbetsplatser varje slag av aktivitet respektive någon aktivitet över huvud taget har förekommit.

Som framgår av tabellen har inga konflikter i anledning av valombudens samtal rapporterats. Av de rapporterade utdelningarna av valmaterial har 2 procent angivits som konfliktfall; endast utdelning inom

Tabell 5.47 Konflikter i anledning av politisk propaganda på arbetsplatser: procentandelar arbetsplatser där rubricerad aktivitet medfört konflikt (feta siffror), procentandelar av aktiviteterna som medfört konflikt *(kursiverade siffror)* samt procentandelar arbetsplatser där aktiviteten förekommit (raka siffror)

	Privata 20–49	Privata 50–199	Privata 200–	Byggen	Statliga	Landsting sjukhus	Alla
Utdelning av valmaterial	**0,0**	**3,1**	**5,9**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**1,0**
	0,0	*4,1*	*4,7*	*0,0*	*(0,0)*	*0,0*	*1,6*
	36,8	43,9	68,6	71,4	13,0	54,0	38,8
Anslag av valmaterial	**3,1**	**4,1**	**21,5**	**0,0**	**0,0**	**10,0**	**3,9**
	5,1	*3,4*	*19,6*	*0,0*	*(0,0)*	*7,3*	*5,0*
	31,7	40,8	60,8	77,8	17,4	68,0	36,2
Valombud	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**
	0,0	*0,0*	*0,0*	*0,0*	*(0,0)*	*0,0*	*0,0*
	28,0	42,9	70,6	62,2	17,4	56,0	34,5
Politikerbesök och valmöten	**0,0**	**2,0**	**3,9**	**0,0**	**0,0**	**2,0**	**0,8**
	0,0	*(10,5)*	*(7,7)*	*0,0*	*(. .)*	*5,0*	*3,7*
	. .[a]	. .[a]	. .[a]	. .[a]	. .[a]	. .[a]	. .[a]
Alla aktivitetstyper	**3,7**	**7,1**	**29,4**	**0,0**	**0,0**	**10,0**	**5,3**
	2,3	*3,6*	*9,2*	*0,0*	*0,0*	*2,9*	*3,0*
	51,3	63,3	90,2	82,2	26,1	84,0	54,1

[a] Dessa uppgifter redovisas ej enär kategorin politikerbesök/valmöte ej har beräknats. Jfr fig. 5.18.

arbetsplatsens område har beaktats. 5 procent av valaffischeringarna har rapporterats som konfliktfall; som framgått av 5.3.3 har det mestadels varit fråga om att arbetsledningen tagit ner, beordrat nertagning eller vägrat uppsättande av anslag. Det har uppgivits att 4 procent av politikerbesöken och valmötena ej har fått genomföras, men vad som därvid rapporterats torde ha varit fall då aktiviteten avstyrts på relativt sent stadium. Rapporteringen lär sålunda inte ha omfattat fall då planer på arrangemang avskrivits i tidigt skede; motsvarande torde för övrigt i viss mån gälla för övriga aktivitetstyper.

De undersökta byggena liksom de statliga arbetsplatserna har varit helt fria från konflikter i här avsedd mening. Även de små och medelstora privata arbetsplatserna synes ha varit relativt konfliktfria. Detsamma gäller de landstingsägda sjukvårdsinrättningarna. Från de stora privata arbetsplatserna har däremot en hel del ingripanden av olika slag rapporterats. Uppgift om konfliktfall har inkommit från nära 30 procent av dessa arbetsplatser, och då valrörelseaktivitet förekommit på 90 procent, har sålunda den politiska propagandan ej varit helt friktionsfri på var tredje stor arbetsplats där propaganda förekommit. Om konfliktfallen relateras till det totala antalet aktiviteter, har där var tionde aktivitet rapporterats som ett konfliktfall.

Av svaren på frågorna om konflikter (14 och 15) skall här ytterligare återges följande som inte kunnat inrangeras bland de tidigare redovisade konfliktfallen; de har däremot beaktats i tab. 5.47.

1 En serviceman hade på servicebilen klistrat flygblad för (s) vilket han beordrades att ta bort. Bilen är servicemannens, men han erhåller ersättning för den i tjänsten (Ag);

2 Påpekande från verkstadschefen om det olämpliga i att bära bricka med texten "Nej till borgerlig regering" (At);
3 Skylt med texten "Rösta med socialdemokraterna" togs bort från en maskin av arbetsledaren (At).

I debatten om politisk propaganda på arbetsplatser har olika meningar yttrats om vilka *konsekvenser* propagandan kan ha. Bland tänkbara positiva effekter har därvid nämnts ökad kunskap hos de anställda om partiernas program och ståndpunkter. Å andra sidan har hävdats att propaganda skulle kunna störa verksamheten på arbetsplatserna eller leda till störningar av samarbetet mellan de anställda. Genom de frågor som upptagits under punkt 16 i frågeformuläret har utredningen gjort ett försök att samla upplysningar om tänkbara konsekvenser. En analys av svaren visar emellertid att dessa långtifrån kan anses innefatta opartiska bedömningar av i vad mån olika effekter inträtt; arbetsgivares och arbetstagares svar divergerar mycket starkt. Svaren synes i huvudsak endast spegla upplysningspersonernas *attityder* till att politisk propaganda förekommer på arbetsplatserna. Att göra reda för attityder innefattas ej i utredningsuppdraget, och utredningen har avstått från att redovisa svaren i denna del.[1]

Belägg har ej framkommit för att arbetsgivare på påtagbart sätt skulle ha agerat i syfte att diskriminera visst eller vissa partier (jfr dock s. 66 och 146 f).

5.12 Några speciella arbetsplatstyper

5.12.1 *Introduktion*

I det följande skall sammanfattande upplysningar lämnas om den politiska propagandan vid några särskilda kategorier av arbetsplatser. I stor utsträckning blir det fråga om att tidigare lämnade uppgifter presenteras på nytt sätt. För två kategorier, nämligen primärkommunala arbetsplatser och skolor, framläggs material som inte alls innefattats i den föregående redovisningen i kapitlet. Detta material behandlas dock endast summariskt, bland annat därför att urvalen från dessa arbetsplatser ej varit representativa (5.12.7 och 5.12.8).

5.12.2 *Byggen*

Byggnadsarbetarna har sedan gammalt haft relativt stor självbestämmanderätt, och det är därför inte överraskande att finna att den politiska propagandan varit särskilt omfattande på byggarbetsplatserna. En bidragande förklaring till detta förhållande kan naturligtvis vara att dessa arbetsplatser ofta inte är inhägnade och stängda för utomstående på samma sätt som arbetsplatser i allmänhet.

På över 70 procent av byggarbetsplatserna har utdelning av valmaterial skett (fig. 5.1), och sådan utdelning tycks också regelmässigt vara tillåten. Inte vid något av de undersökta byggena har någon svarsperson uppgivit att det inte alls skulle vara tillåtet att dela ut valmaterial (tab. 5.6). På

[1] Några utkast till sammanställningar över svaren på frågorna 16 a–d ingår i den ovan 4.4, not 3, nämnda samlingen.

nära 80 procent av byggena har valaffischering skett; i stor utsträckning genom fackföreningens försorg (fig. 5.9 och 5.25).[2] Beträffande valombud kan noteras att de varit vanligt förekommande. Sådana har rapporterats från 62 procent, och på 100 byggen har det i medeltal funnits 116 valombud (fig. 5:13 och tab. 5.14). Byggena är vidare den arbetsplatstyp där politikerbesök och valmöten inom arbetsplatsens område varit vanligast förekommande (fig. 5.18). Inga valmöten har hållits utanför ingångarna till de undersökta byggarbetsplatserna.

Socialdemokraterna har svarat för 74 procent av de valrörelseaktiviteter som rapporterats från byggena, således en obetydligt högre andel än vad de svarat för vid alla undersökta arbetsplatser (72 %). De borgerliga partierna tillhopa har arrangerat 7 procent av aktiviteterna på byggena, vilket är en lägre andel än de svarat för vid alla arbetsplatser (14 %). De kommunistiska partierna har å sin sida haft en större andel av aktiviteterna på byggena än vad de haft på alla arbetsplatser (18 % resp. 14 %).

Inga konflikter har rapporterats från byggena.

5.12.3 *Stora privata arbetsplatser*

Vid de stora arbetsplatserna inom den privata sektorn möter man det mest restriktiva regelsystemet. Enligt arbetsgivarna är det inte alls tillåtet att dela ut valmaterial på hälften av dessa (tab. 5.6). Här finns även de största andelarna arbetsplatser där fackföreningen absolut inte eller i princip inte får anslå politiskt material på den anslagstavla som den förfogar över (tab. 5.27). Generella förbud mot politisk propaganda har också varit vanligt förekommande; på 56 procent av arbetsplatserna har sådana förbud utfärdats enligt arbetsgivarsvaren. Det bör noteras att endast 24 procent av arbetstagarsvaren innehåller motsvarande upplysning (tab. 5.43).

Den politiska verksamheten har likväl varit relativt omfattande på dessa arbetsplatser. Från 90 procent har någon aktivitet rapporterats (tab. 5.29). På 100 stora arbetsplatser har det i genomsnitt förekommit 125 utdelningar av valmaterial inom området (tab. 5.2). Därifrån har vidare rapporterats 110 valaffischeringar (tab. 5.10) samt 124 valombud (tab. 5.14). Att politiker har besökt arbetsplatsen gäller för 28 procent av de stora arbetsplatserna, och på 12 procent har valmöten hållits inom arbetsplatsens område. Vid en lika stor andel har valmöten hållits utanför ingångarna (fig. 5:18).

Vad gäller fördelningen på partierna kan konstateras att socialdemokraterna svarat för 74 procent, de borgerliga partierna för 4 procent och de kommunistiska partierna för 20 procent av aktiviteterna.

Vid alla de andra arbetsplatstyperna har en högre grad av valrörelseaktivitet kunnat konstateras på arbetsplatser där generella förbud mot politisk propaganda utfärdats än på övriga. För de stora privata arbetsplatserna gäller dock ej detta (tab. 5.44). Det undersökta materialet är dock alltför litet för att möjliggöra säkra uttalanden om samband mellan utfärdade regler och faktiskt beteende i denna del.

Tillrättavisningar och andra konflikter i anledning av politisk propa-

[2] I bil. 10 återges några valanslag som Svenska byggnadsarbetareförbundet distribuerat på byggarbetsplatserna.

ganda har varit utan jämförelse vanligast på de stora arbetsplatserna. Från var tredje sådan arbetsplats, där valrörelseaktivitet förevarit, har någon konflikt noterats. Av samtliga från dessa arbetsplatser rapporterade aktiviteter har var tionde angivits som ett konfliktfall (tab. 5.47).

5.12.4 *Sjukhus*

Denna undersökning har omfattat endast sådan politisk propaganda som avsett att påverka de anställdas ställningstagande och deltagande i allmänna val. Detta har påpekats i introduktionsbrev (se bil. 8) och framgår även av flera av frågorna i formuläret. Trots detta kan inte uteslutas att svarspersonerna i enstaka fall har rapporterat valrörelseaktiviteter som primärt riktat sig till andra än anställda. Det sagda gäller speciellt för sjukhusen, där det brukar förekomma en del aktiviteter som närmast är avsedda för patienter.

Från 84 procent av de landstingsägda sjukvårdsinrättningarna har någon valrörelseaktivitet rapporterats (tab. 5.29). På 100 sjukhus har det i genomsnitt förekommit 158 utdelningar av valmaterial (tab. 5.2), 110 affischeringar (tab. 5.10), 96 valombud (tab. 5.14), 30 politikerbesök samt 10 valmöten inom arbetsplatsens område (tab. 5.19). Inalles bör det således på 100 sjukhus ha förekommit 410 olika valrörelseaktiviteter. Fördelningen av dessa på partierna avviker från den som gällt för de två arbetsplatstyper som ovan behandlats. Socialdemokraterna har fortfarande den största andelen, 56 procent. De borgerliga partierna har här en jämförelsevis stor andel av aktiviteterna, 37 procent, medan de kommunistiska partierna endast har 7 procent.

5.12.5 *Verkstäder anslutna till Sveriges verkstadsförening*

Såsom tidigare redovisats lät Sveriges verkstadsförening våren 1973 utfärda en rekommendation om införande av nya allmänna ordningsregler vid företag anslutna till föreningen. I dessa ordningsregler ingår en bestämmelse av innehåll, att företagets områden inte får utnyttjas för politisk verksamhet (se närmare ovan 3.2.1 och 3.2.4). För verkstädernas arbetare har tidigare allmänt tillämpats de s. k. gemensamma verkstadsreglerna, innehållande bl. a. förbud mot agitation och mot uppsättande av anslag utan tillstånd. Olika omständigheter tyder på att de nya ordningsreglerna inte allmänt blivit införda omedelbart.

Bland de arbetsplatser, som omfattades av enkäten, fanns 29 företag anslutna till Sveriges verkstadsförening. För hälften (52 procent) av dessa företag har arbetsgivarna angivit att ordningsreglerna införts eller att förbud på annat sätt utfärdats mot politisk propaganda på arbetsplatsen. Enligt arbetstagarsvaren skulle motsvarande gälla endast för knappt en tredjedel av företagen (29 procent).

Vad gäller förekomsten av politisk propaganda kan konstateras att denna varit relativt omfattande vid verkstäderna. Såsom framgår av tab. 5.48 har någon valrörelseaktivitet rapporterats från 91 procent av de till verkstadsföreningen anslutna företagen. I medeltal har vid dessa arbets-

Tabell 5.48 Valrörelseaktiviteter vid företag anslutna till Sveriges verkstadsförening

Förbud har angivits gälla	Valrörelseaktivitet Medeltal	Någon %
Nej	(5,84)	(84,6)
Ja	(9,13)	(96,7)
Alla	7,60	91,1

platser förekommit 7,60 aktiviteter. Propagandan synes ha varit särskilt omfattande på de arbetsplatser där ordningsföreskrifterna införts eller förbud på annat sätt utfärdats mot politisk propaganda, men det föreliggande materialet är alltför litet för att utgöra grund för säkra slutsatser om samband mellan regler och faktisk förekomst.

5.12.6 *Tjänstemannaarbetsplatser*

Av de upplysningar om arbetsplatserna som utredningen haft tillgång till framgår inte helt klart vilka som bör klassificeras som tjänstemannaarbetsplatser. Tillgängliga uppgifter tyder dock på att den politiska propagandan vid typiska tjänstemannaarbetsplatser varit obetydlig eller nästan obefintlig.

Vid arbetsplatser inom näringsområdet "offentlig förvaltning" har graden av valrörelseaktivitet varit särskilt låg, 0,04 aktiviteter per arbetsplats. Också inom näringsområdena "bank- och annan finansverksamhet, försäkringsverksamhet, fastighetsförvaltning och -förmedling, uppdragsverksamhet" har den politiska propagandan varit föga omfattande, 0,61 aktiviteter per arbetsplats (tab. 5.38). De arbetsplatser, där andelen LO-anslutna är liten, mindre än 20 procent, torde också i stor utsträckning – ehuru långtifrån alltid – utgöra tjänstemannaarbetsplatser. Inom denna grupp har i medeltal förekommit endast 0,22 valrörelseaktiviteter per arbetsplats (tab. 5.39).

5.12.7 *Primärkommunala arbetsplatser*

Hur urvalet gjorts bland primärkommunala arbetsplatser har omtalats ovan 4.2.5. Som där framgått har urvalet inte varit representativt, och uppgifterna från dessa arbetsplatser har därför inte redovisats parallellt med dem från övriga arbetsplatser i den föregående framställningen i detta kapitel.

I det följande skall nu en summarisk redovisning ges för uppgifter som inkommit från de primärkommunala arbetsplatserna. Det bör erinras om att upplysningar avseende dessa arbetsplatser insamlats endast bland fackliga förtroendemän, ej bland företrädare för arbetsgivarparten (se ovan 4.3.2).

Tabell 5.49 Valrörelseaktivitet på primärkommunala arbetsplatser

Parti	Aktivitet										
	Utdelning av valmaterial[a]		Anslag av valmaterial[a]			Valombud[a]	Politikerbesök[a]	Valmöte[a]	Alla		
	På själva arbetsplatsen	I lunchrum o. dyl.	Fackförening	Valombud	Okänd				Fördelning[b]	Medeltal[c]	Någon[d]
m	0,0	2,3	0,0	0,0	2,3	0,0	0,0	0,0	2,0	0,05	4,5
cp	2,3	2,3	0,0	0,0	2,3	0,0	0,0	0,0	3,0	0,07	6,8
fp	0,0	4,5	0,0	0,0	2,3	2,3	0,0	0,0	4,0	0,09	6,8
s	15,9	47,7	34,1	29,5	2,3	36,4	9,1	4,5	79,8	1,80	65,9
vpk	0,0	4,5	0,0	2,3	9,1	2,3	0,0	0,0	9,1	0,20	11,4
skp	0,0	0,0	0,0	0,0	2,3	0,0	0,0	0,0	1,0	0,02	2,3
kfml(r)	0,0	2,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	0,02	2,3
kds	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,00	0,0
Något	15,9	50,0	34,1	29,5	11,4	36,4	9,1	4,5			65,9
Något	52,3		52,3								
Alla									100,0	2,25	

[a] Procentsiffrorna i kolumnerna anger den andel arbetsplatser där aktiviteter förekommit för respektive parti.
[b] Fördelningen i procent på de olika partierna av all aktivitet som rapporterats.
[c] Medeltal aktiviteter per arbetsplats som de olika partierna genomfört.
[d] Procentandelar arbetsplatser där de olika partierna utfört någon aktivitet.

Förekomst av valrörelseaktivitet

På 66 procent av de undersökta primärkommunala arbetsplatserna har någon valrörelseaktivitet förekommit. Vid samtliga sådana arbetsplatser, där aktivitet utövats, har socialdemokraterna varit verksamma. Av totala antalet rapporterade aktiviteter har socialdemokraterna svarat för 80 procent. I medeltal har vid primärkommunala arbetsplatser förekommit 2,25 aktiviteter, vilket är ett något högre antal än som rapporterats för de övriga. Det kan iakttas att fackförenings andel av valaffischeringen här varit större (65 procent) än vid andra arbetsplatser (47 procent).

I tab. 5.49 redovisas för de primärkommunala arbetsplatserna dels procentandelar arbetsplatser där de olika partierna utfört olika typer av aktivitet, dels fördelningen mellan partierna av den aktivitet som förekommit, dels medeltal aktiviteter per arbetsplats för de olika partierna, dels procentandelar arbetsplatser där olika aktivitetstyper förekommit.

Formella och informella regler för politisk verksamhet

För praktiskt taget alla primärkommunala arbetsplatser (98 procent) gäller enligt enkätsvaren, att det inte har utfärdats några ordningsföreskrifter som kan ha betydelse för politisk verksamhet. Motsvarande andel för övriga arbetsplatser är 91 procent enligt arbetstagarnas svar (se tab. 5.43).

Beträffande arbetsledningens attityd gentemot samtal om partipolitiska frågor är överensstämmelsen god mellan svaren från kommunala

Tabell 5.50 Regler för utdelning av valmaterial

Är det tillåtet att dela ut valmaterial på Er arbetsplats?	Arbetsplatstyp	
	Primärkommunala At	Alla övriga At
Ja, på själva arbetsplatsen såvida arbetet ej störs	34,1	24,3
Ja, i lunchrum, omklädningsrum och motsvarande	34,1	19,3
Nej, inte alls	2,3	8,8
Regler saknas	29,5	47,6

arbetsplatser och svaren från övriga (jfr tab. 5.16). När det gäller utdelning av valmaterial tillskrivs däremot, såsom framgår av tab. 5.50, de kommunala arbetsgivarna en långt mindre restriktiv attityd än andra arbetsgivare.

På 80 procent av de kommunala arbetsplatserna finns anslagstavla som fackföreningen får använda. Motsvarande procenttal för övriga arbetsplatser är, enligt arbetstagarsvaren, 77. Arbetstagarnas svar på frågan, om arbetsledningen tillåter att meddelanden med partipolitiskt innehåll sätts upp på dylik anslagstavla, redovisas i tab. 5.51. Såsom framgår av tabellen har arbetsledningen på kommunala arbetsplatser uppgivits vara betydligt mindre restriktiv i sin inställning till partipolitisk affischering än arbetsledningen på andra arbetsplatser.

Tabell 5.51 Förekomst av och regler för anslagstavla som fackföreningen får använda. Uppgifterna som givits inom parentes och med kursiverade siffror avser de arbetsplatser där sådan anslagstavla finns

Finns det på Er arbetsplats någon anslagstavla som fackföreningen får använda och tillåter arbetsledningen att meddelanden med partipolitiskt innehåll sätts upp på den?	Arbetsplatstyp	
	Primärkommunala At	Alla övriga At
Ja, finns	79,5 *(100,0)*	76,7 *(100,0)*
Ja, finns (följdfrågan ej besvarad)	25,0 *(31,4)*	17,9 *(23,3)*
Ja, finns; arbetsledningen tillåter absolut inte att sådant material anslås	0,0 *(0,0)*	8,1 *(10,6)*
Ja, finns; arbetsledningen tillåter i princip inte att sådant material anslås, visar dock viss smidighet och ingriper inte om där undantagsvis sätts upp politiskt material	13,6 *(17,1)*	22,1 *(28,8)*
Ja, finns; fackföreningen bestämmer helt själv om politiskt material får anslås på den	40,9 *(51,4)*	28,6 *(37,3)*

Tabell 5.52 Valrörelseaktivitet vid skolor

Arbetsplatstyp	
Skolor	Antal
Aktivitet i anslutning till skolvalen[a]	9
Aktivitet som riktat sig till anställda[b]	3
Ingen aktivitet[c]	14
Alla	26

[a] För 7 av dessa har detta angivits och för 2 har denna slutsats dragits med ledning av de avgivna svaren. Omfattningen av denna aktivitet redovisas ej.
[b] Valombud för m, fp, s och vpk samt utdelning av valmaterial i lunchrum, omklädningsrum o. dyl. för m och s.
[c] Häri ingår ett fall där företrädare för kfml(r) delat ut valmaterial till skolans personal utanför ingången.

5.12.8 *Skolor*

Principerna för urvalet bland skolorna har omtalats ovan 4.2.6. Urvalet, som ej varit representativt, har omfattat 26 skolor (grundskolor och gymnasier). Vid genomgång av de inkomna svaren visade sig att ett flertal svarspersoner delvis missuppfattat frågorna och redogjort för aktivitet som förekommit i samband med de för eleverna ordnade skolvalen. Bland annat av detta skäl redovisas här uppgifterna om valrörelseaktivitet vid skolorna endast helt summariskt och i absoluta tal, se tab. 5.52.

Bilaga 1

Tabell A1 Privata arbetsplatser med 20–49 sysselsatta fördelade på näringsområde; uppgifter om inkomna svar

Näringsområde	Antal enheter i urvalet	Procent av detta urval	Antal med inget svar	Antal med endast arbetstagarsvar	Antal med endast arbetsgivarsvar	Antal med två svar
Jordbruk, jakt	2	0,9	1	0	0	1
Skogsbruk	1	0,5	0	0	1	0
Annan brytning och utvinning	1	0,5	0	0	0	1
Livsmedel-, dryckesvaru- och tobaksindustri	8	3,8	1	0	1	6
Textil-, beklädnads-, läder- och lädervarutillverkning	14	6,6	2	4	1	7
Trävaruindustri	15	7,1	0	1	3	11
Massa-, pappers- och pappersvaruindustri, grafisk industri	7	3,3	1	0	0	6
Kemisk industri, petroleum-, gummivaru-, plast- och plastvaruindustri	7	3,3	1	2	1	3
Jord- och stenvaruindustri	7	3,3	0	0	0	7
Verkstadsindustri	27	12,8	1	3	1	22
Annan tillverkningsindustri	2	0,9	0	0	0	2
El-, gas- och värmeverk	1	0,5	1	0	0	0
Vattenverk	1	0,5	0	0	0	1
Byggnadsindustri	20	9,5	4	2	4	10
Partihandel och varuhandelsförmedling	23	10,9	1	4	5	13
Detaljhandel	27	12,8	2	2	3	20
Restaurang- och hotellrörelse	11	5,2	1	1	2	7
Samfärdsel	11	5,2	2	1	0	8
Banker och andra finansinstitut	3	1,4	1	0	0	2
Försäkringsinstitut och agentur	2	0,9	0	0	0	2
Fastighetsförvaltning och -förmedling, uppdragsverksamhet	11	5,2	1	2	0	8
Undervisning, forskning, sjukvård m. m.	5	2,4	1	0	1	3
Rekreationsverksamhet, kulturell serviceverksamhet	1	0,5	0	0	0	1
Reparations-, tvätteri- och annan serviceverksamhet	4	1,9	1	1	0	2
Summa, antal	211	100,0	22	23	23	143
Summa, procent	100	–	10,4	10,9	10,9	67,8

Bilaga 2

Tabell A2 Privata arbetsplatser med 50–199 sysselsatta fördelade på näringsområde; uppgifter om inkomna svar

Näringsområde	Antal enheter i urvalet	Procent av detta urval	Antal med inget svar	Antal med endast arbetstagarsvar	Antal med endast arbetsgivarsvar	Antal med två svar
Jordbruk, jakt	3	2,9	0	0	0	3
Livsmedels-, dryckesvaru- och tobaksindustri	8	7,7	0	1	1	6
Textil-, beklädnads-, läder- och lädervaruindustri	2	1,9	1	0	0	1
Trävaruindustri	8	7,7	0	1	1	6
Massa-, pappers- och pappersvaruindustri, grafisk industri	3	2,9	0	1	1	1
Kemisk industri, petroleum-, gummivaru-, plast- och plastvaruindustri	8	7,7	1	2	2	3
Jord- och stenvaruindustri	1	1,0	0	0	0	1
Järn-, stål- och metallverk	1	1,0	0	0	0	1
Verkstadsindustri	17	16,3	1	0	1	15
El-, gas- och värmeverk	1	1,0	0	0	0	1
Byggnadsindustri	5	4,8	0	3	0	2
Partihandel och varuhandelsförmedling	12	11,5	0	2	0	10
Detaljhandel	15	14,4	1	2	0	12
Restaurang- och hotellrörelse	4	3,8	0	2	0	2
Post- och telekommunikationer	5	4,8	2	0	0	3
Bank- och annan finansverksamhet	3	2,9	0	0	0	3
Fastighetsförvaltning och -förmedling, uppdragsverksamhet	4	3,8	0	2	0	2
Renings-, renhållnings- och rengöringsverksamhet	1	1,0	0	0	1	0
Undervisning, forskning, sjukvård m. m.	1	1,0	0	0	0	1
Rekretationsverksamhet, kulturell serviceverksamhet	2	1,9	0	1	0	1
Summa, antal	104	100,0	6	17	7	74
Summa, procent	100	–	5,8	16,3	6,7	71,2

Bilaga 3

Tabell A3 Privata arbetsplatser med 200 eller flera sysselsatta fördelade på näringsområde; uppgifter om inkomna svar

Näringsområde	Antal enheter i urvalet	Procent av detta urval	Antal med inget svar	Antal med endast arbetstagarsvar	Antal med endast arbetsgivarsvar	Antal med två svar
Livsmedel-, dryckesvaru- och tobaksvarutillverkning	7	21,2	0	0	0	7
Textil-, beklädnads-, läder och lädervaruindustri	1	3,0	0	0	0	1
Trävaruindustri	1	3,0	0	0	0	1
Massa-, pappers- och pappersvaruindustri, grafisk industri	1	3,0	0	0	0	1
Kemisk industri, petroleum-, gummivaru-, plast- och plastvaruindustri	1	3,0	0	0	0	1
Jord- och stenvaruindustri	1	3,0	0	0	0	1
Järn-, stål- och metallverk	1	3,0	0	1	0	0
Verkstadsindustri	16	48,5	0	1	0	15
Partihandel och varuhandelsförmedling	1	3,0	0	0	0	1
Detaljhandel	1	3,0	0	0	0	1
Rekreationsverksamhet, kulturell serviceverksamhet	1	3,0	0	1	0	0
Reparations-, tvätteri- och annan serviceverksamhet	1	3,0	0	0	0	1
Summa, antal	33	100,0	0	3	0	30
Summa, procent	100	–	0,0	9,1	0,0	90,9

Bilaga 4

Tabell A4 Statliga arbetplatser med 20 eller flera sysselsatta fördelade på näringsområde; uppgifter om inkomna svar

Näringsområde	Antal enheter i urvalet	Procent av detta urval	Antal med inget svar	Antal med endast arbetstagarsvar	Antal med endast arbetsgivarsvar	Antal med två svar
Skogsbruk	1	2,1	0	0	0	1
Verkstadsvarutillverkning	2	4,3	0	0	0	2
El-, gas- och värmeverk	1	2,1	0	0	1	0
Byggnadsverksamhet	5	10,6	0	1	0	4
Samfärdsel	4	8,5	1	2	0	1
Post- och telekommunikationer	7	14,9	0	0	0	7
Fastighetsförvaltning- och -förmedling, uppdragsverksamhet	1	2,1	0	0	0	1
Offentlig förvaltning, försvars-, polis- och brandskyddsverksamhet	23	48,9	0	0	0	23
Undervisning, forskning, sjukvård m. m.	1	2,1	0	1	0	0
Reparations-, tvätteri- och annan serviceverksamhet	2	4,3	0	0	1	1
Summa, antal	47	100,0	1	4	2	40
Summa, procent	100	–	2,1	8,5	4,3	85,1

Bilaga 5

Tabell A5 Samtliga undersökta arbetsplatser (med undantag av skolor och primärkommunala arbetsplatser) fördelade på län; uppgifter om inkomna svar

Län	Antal enheter i dessa urval	Procent av dessa urval	Antal med inget svar	Antal med endast arbetstagarsvar	Antal med endast arbetsgivarsvar	Antal med två svar
Stockholms län	83	17,6	4	13	8	58
Uppsala län	20	4,2	0	3	1	16
Södermanlands län	13	2,8	1	1	0	11
Östergötlands län	19	4,0	1	2	1	15
Jönköpings län	25	5,3	1	2	1	21
Kronobergs län	12	2,5	1	2	0	9
Kalmar län	19	4,0	0	1	2	16
Gotlands län	2	0,4	0	1	0	1
Blekinge län	7	1,5	0	2	0	5
Kristianstads län	10	2,1	0	2	1	7
Malmöhus län	53	11,3	6	6	5	36
Hallands län	5	1,1	1	1	1	2
Göteborgs och Bohus län	36	7,6	8	4	6	18
Älvsborgs län	27	5,7	3	3	3	18
Skaraborgs län	11	2,3	0	1	0	10
Värmlands län	11	2,3	0	1	1	9
Örebro län	22	4,7	2	4	1	15
Västmanlands län	17	3,6	1	2	1	13
Kopparbergs län	17	3,6	0	1	2	14
Gävleborgs län	16	3,4	1	2	2	11
Västernorrlands län	15	3,2	1	3	0	11
Jämtlands län	6	1,3	0	0	1	5
Västerbottens län	10	2,1	0	0	1	9
Norrbottens län	15	3,2	0	3	1	11
Summa, antal	471	100,0	31	60	39	341
Summa, procent	100	–	6,6	12,7	8,3	72,4

Bilaga 6

Tabell B1 Arbetsgivares och arbetstagares svar på fråga 5 korstabulerade

At-svar	Ag-svar				
	Ja, på själva arbetsplatsen	Ja, i lunch-rum, etc.	Nej, inte alls	Regler saknas	Fördelning At-svar
Ja, på själva arbetsplatsen	7,5[a]	4,3[b]	3,1[d]	10,6[c]	25,5
Ja, i lunch-rum, etc.	1,8[b]	6,8[a]	1,8[d]	7,2[c]	17,6
Nej, inte alls	0,0[d]	0,9[d]	6,6[a]	1,2[c]	8,7
Regler saknas	4,3[c]	5,7[c]	4,5[c]	33,7[a]	48,2
Fördelning Ag-svar	13,6	17,7	16,0	52,7	100,0

Anm: Endast arbetsplatser från vilka båda upplysningspersonernas svar inkommit har beaktats. För de fullständiga formuleringarna av svarsalternativen, se frågeformulär.
a, b, c, d se nedan.

Denna tabell kan läsas på flera olika sätt. Inledningsvis kan konstateras att fördelningen arbetsgivar- och arbetstagarsvar över de olika alternativen icke på nämnvärt sätt skiljer sig från dem som redovisats i tab. 5.6. I tab. 5.6 redovisas alla svar som erhållits från respektive svarsgrupp. I tab. B1 redovisas endast svaren från de arbetsplatser från vilka såväl arbetsgivares som arbetstagares svar erhållits. Av tab. 5.6 framgick att överensstämmelsen mellan svaren långtifrån var fullständig. Ur denna kunde dock endast nettoskillnader utläsas. I tab. B1 kan även bruttoskillnaderna utläsas. Därav framgår att från 54,6 procent av arbetsplatserna har helt samstämmiga svar lämnats; de har i tabellen utmärkts med *a* (7,5 procent är eniga om att det är tillåtet att dela ut valmaterial på själva arbetsplatsen såvida arbetet ej störs, 6,8 procent är eniga om att det är tillåtet att dela ut valmaterial i lunchrum, omklädningsrum och liknande lokaler, för 6,6 procent av arbetsplatserna är upplysningspersonerna eniga om att det inte alls är tillåtet att dela ut valmaterial etc.) För 6,1 procent av arbetsplatserna kan svaren ses som skilda

tolkningar som inte på något allvarligt sätt strider mot varandra, dvs. där den ene av upplysningspersonerna har angivit ja, i lunchrum etc. och den andre ja, på själva arbetsplatsen. Dessa kombinationer har i tabellen utmärkts med *b*. De fall där endera angivit att regler saknas, men den andre angivit att regler av visst slag gäller måste även ses som förenliga då endera kanske svarat för det hypotetiska fallet eller för praxis medan den andre fattat frågan som om den gällt några utfärdade regler och då svarat att regler saknas. Dessa kombinationer har i tabellen utmärkts med *c*. Tillsammans utgör de 33,5 procent. Som "felaktiga" kombinationer måste de betraktas där endera angivit, nej, inte alls och den andre angivit att det är tillåtet, endera på själva arbetsplatsen eller i lunchrum o. dyl. Dessa kombinationer har i tabellen utmärkts med *d* och de utgör 5,8 procent av de avgivna svaren.

Leif Lundberg

Bilaga 7

Tabell B2 Arbetsgivares och arbetstagares svar på fråga 6 korstabulerade

At-svar	Ag-svar					
	Nej, saknas	Ja, (men följdfrågan ej besvarad)	Nej, absolut inte	I princip nej, men	Fackfören. bestämmer	Fördelning At-svar
Nej, saknas	17,9[a]	0,7[f]	1,2[f]	1,2[f]	1,5[f]	22,5
Ja, (följdfrågan ej besvarad)	2,9[f]	5,1[a]	2,7[b]	4,3[b]	3,3[b]	18,4
Nej, absolut inte	0,7[f]	0,0[b]	4,5[a]	2,7[d]	0,7[e]	8,7
I princip nej, men. . .	1,2[f]	2,3[b]	4,7[d]	10,9[a]	2,6[c]	21,8
Fackförening bestämmer	0,9[f]	2,3[b]	3,1[e]	10,2[c]	12,0[a]	28,6
Fördelning Ag-svar	23,7	10,3	16,3	29,4	20,2	100,0

Anm: Endast arbetsplatser från vilka båda upplysningspersonernas svar inkommit har beaktats. För den fullständiga formuleringen av svarsalternativen, se fråga 6 i formuläret.
a, b, c, d, e, f se nedan.

Från 50,4 procent av upplysningspersonerna har helt samstimmiga svar på denna fråga lämnats. I tabellen är de utmärkta med *a*. Jämförelser mellan arbetsgivares och arbetstagares svar försvåras av det faktum att ett icke obetydligt antal upplysningspersoner ej besvarat följdfrågan. Dessa har i tabellen utmärkts med *b*, dock ej för de fall då båda upplysningspersonerna svarat så, vilket här behandlats som samstämmigt svar. Av den sammanställning över svaren på fråga 6 som givits i tab. 5.27 framgick att överensstämmelsen mellan de två upplysningspersonernas svar långtifrån var fullständig vilket tydde på att regelsystemet i här aktuellt avseende långtifrån var klart. Skilda tolkningar av ett oklart förhållande måste följande kombinationer ses som. För det första där den ene angivit i princip nej, men . . . och den andre fackförening bestämmer . . .; 12,8 procent av upplysningspersonerna har svarar på detta sätt. Dessa

kombinationer har utmärkts med *c*. Även kombinationerna i princip inte och nej, absolut inte, vilka utgör 7,4 procent, måste ses som förenliga. Dessa har utmärkts med *d*. Ettdera av svaren måste rimligtvis vara "felaktigt" i de fall då endera svarar absolut inte och den andre fackförening bestämmer. De utgör 3,8 procent och har i tabellen utmärkts med *e*. Ettdera av svaren måste även vara "felaktigt" för de fall då den ene angivit att sådan anslagstavla saknas men den andre angivit att sådan finns. De utgör 10,3 procent och har i tabellen utmärkts med *f*.

Leif Lundberg

Bilaga 8 Introduktionsbrev till enkäten

INRIKESDEPARTEMENTET

UTREDNINGEN OM POLITISK PROPAGANDA PÅ ARBETSPLATSER 1973-09-17

På riksdagens initiativ har Kungl. Maj:t i mars 1973 låtit tillsätta en utredning med uppdrag att undersöka under vilka förutsättningar och i vilken omfattning politisk informationsverksamhet och propaganda förekommer på arbetsplatser. Utredningsuppdraget, som enbart avser en undersökning av rådande rättsliga och faktiska förhållanden, har givits åt undertecknade, vilka såsom forskare är knutna till Uppsala universitet.

Som ett led i utredningens arbete företas nu en enkät bland arbetsgivare och arbetstagare vid ett representativt urval om cirka 500 arbetsplatser, och däri ingår Er arbetsplats. Det formulär, vars frågor vi härmed ber Er besvara, är avsett att tillämpas på vitt skilda arbetsställen. Det kan därför tänkas att någon eller några av frågorna saknar tillämpning för Er arbetsplats. Om detta skulle vara fallet, ber vi Er att i slutet av formuläret (under punkt 20) ange nummer på de frågor som Ni inte kunnat svara på. Det bör beaktas att frågor om valmaterial o.dyl. endast gäller sådan propaganda som avsett att påverka de anställda (ej kunder, patienter, besökande etc.) inför deras ställningstagande i de allmänna valen hösten 1973.

De av Er lämnade uppgifterna kommer att behandlas med sekretess. Svaren på denna enkät kommer att redovisas i form av tabeller och på sådant sätt att uppgiftslämnarnas anonymitet garanteras och så att inga uppgifter skall kunna lokaliseras till viss arbetsplats.

För att bearbetningen inte skall fördröjas ber vi Er att snarast återsända det besvarade formuläret i bifogat frankerat kuvert. Även om det enligt Er mening inte finns någonting intressant att rapportera, är det angeläget att formuläret besvaras och returneras, eftersom utredningens resultat eljest kan snedvridas.

Frågor i anledning av denna enkät besvaras av undertecknad Lundberg, tel. 018/148316 (säkrast måndag—fredag 09.00—11.00 och 18.00—20.00). Utredningens adress: Utredningen om politisk propaganda på arbetsplatser, Box 60, 751 03 Uppsala 1.

Tore Sigeman
docent i civilrätt

Sverker Gustavsson
docent i statskunskap

Leif Lundberg
fil. kand., sociolog

Bilaga 9 Frågeformulär

INRIKESDEPARTEMENTET

1973-09-17

UTREDNINGEN OM POLITISK PROPAGANDA PÅ ARBETSPLATSER

Frågeformulär för ett urval svenska arbetsplatser

1. Finns för Er arbetsplats utfärdade några ordningsföreskrifter som kan ha betydelse för politisk verksamhet (t. ex. förbud att utdela trycksaker eller regler för möten på arbetsplatsen)?

   ☐ Nej ☐ Ja ⟶ Om ja, bifoga om möjligt ett exemplar av föreskrifterna eller ange här vad de innehåller om sådan verksamhet.

   _____

   _____

   _____

   (Om detta utrymme ej räcker, skriv gärna mer på särskilt blad.)

2. Finns på Er arbetsplats någon lokal (lunchrum el. likn.) som är lämplig att hålla föreningsmöten i?

   ☐ Nej ☐ Ja ⟶ Om ja, tillåter arbetsledningen att sådan lokal upplåts åt föreningar för interna möten (t. ex. styrelsemöten eller studiecirklar)?

   ☐ Nej ☐ Ja ⟶ Om ja, åt vilka föreningar kan upplåtelse ske?

   ☐ Fackförening

   ☐ Annan ideell förening som enbart består av anställda på arbetsplatsen och som inte bedriver politisk verksamhet (t. ex. korpidrottsklubb eller schackklubb för anställda)

   ☐ Politisk förening som enbart består av anställda på arbetsplatsen

   ☐ I princip varje förening som har anställda bland sina medlemmar, dock ej politisk förening

   ☐ I princip varje förening som har anställda bland sina medlemmar, även politisk förening

3. Har fackförening under den senaste valrörelsen hållit något möte på Er arbetsplats där frågor inför höstens val behandlats?

   ☐ Nej ☐ Ja ⟶ Om ja, ange här tid (lunchtid, arbetstid, kvällstid) samt ungefärligt antal deltagare.

   _____

4. Tillåter arbetsledningen på Er arbetsplats samtal om partipolitiska frågor i samma mån som samtal om andra ämnen som inte direkt har med arbetet att göra?

   ☐ Ingen skillnad

   ☐ Samtal om politiska frågor tolereras i mindre grad

   ☐ Samtal om politiska frågor tillåts inte alls

5. Är det tillåtet att dela ut valmaterial (flygblad, broschyrer o. dyl.) på Er arbetsplats?

   ☐ Ja, på själva arbetsplatsen såvida arbetet ej störs

   ☐ Ja, i lunchrum, omklädningsrum och motsvarande

   ☐ Nej, inte alls

   ☐ Regler saknas

6. Finns det på Er arbetsplats någon anslagstavla som fackföreningen får använda?

   ☐ Nej ☐ Ja ⟶ Om ja, tillåter arbetsledningen att meddelanden med partipolitiskt innehåll sätts upp på den?

   ☐ Nej, absolut inte

   ☐ I princip nej, men arbetsledningen visar viss smidighet och ingriper inte om där undantagsvis sätts upp anslag med partipolitiskt innehåll

   ☐ Ja, och fackföreningen bestämmer helt själv om politiskt material får anslås

7. Har något eller några av nedanstående partier under den senaste valrörelsen DELAT UT VALMATERIAL (flygblad, broschyrer o. dyl.) till de anställda vid Er arbetsplats?

8. Om någon sådan utdelning har skett, kan Ni ange VAR den ägt rum för respektive parti.

	NEJ	JA	På själva arbetsplatsen	I lunchrum, omklädningsrum o. dyl.	Utanför ingången
m	☐	☐ →	☐	☐	☐
cp	☐	☐ →	☐	☐	☐
fp	☐	☐ →	☐	☐	☐
s	☐	☐ →	☐	☐	☐
vpk	☐	☐ →	☐	☐	☐
skp	☐	☐ →	☐	☐	☐
kfml (r)	☐	☐ →	☐	☐	☐
kds	☐	☐ →	☐	☐	☐

9. Har VALMATERIAL (affischer, löpsedlar, möteskallelser o. dyl.) för något eller några av nedanstående partier varit ANSLAGET på Er arbetsplats under den senaste valrörelsen?

10. Om valmaterial varit anslaget, kan Ni ange VEM som låtit sätta upp det för respektive parti.

	NEJ	JA	Fackförening	Politisk förening för anställda	Partiets valombud eller liknande	Arbetsgivaren	Vet ej
m	☐	☐ →	☐	☐	☐	☐	☐
cp	☐	☐ →	☐	☐	☐	☐	☐
fp	☐	☐ →	☐	☐	☐	☐	☐
s	☐	☐ →	☐	☐	☐	☐	☐
vpk	☐	☐ →	☐	☐	☐	☐	☐
skp	☐	☐ →	☐	☐	☐	☐	☐
kfml (r)	☐	☐ →	☐	☐	☐	☐	☐
kds	☐	☐ →	☐	☐	☐	☐	☐

11. Har något eller några av nedanstående partier under den senaste valrörelsen haft VALOMBUD eller annan aktiv företrädare för partiet på Er arbetsplats?

12. Valombud brukar ha till uppgift att genom SAMTAL övertyga iveksamma väljare. Ange för varje parti som haft valombud eller annan aktiv företrädare i hur stor utsträckning denne samtalat med arbetskamrater i politiska frågor.

	NEJ	JA	Systematiskt	Sporadiskt	Knappast alls
m	☐	☐ →	☐	☐	☐
cp	☐	☐ →	☐	☐	☐
fp	☐	☐ →	☐	☐	☐
s	☐	☐ →	☐	☐	☐
vpk	☐	☐ →	☐	☐	☐
skp	☐	☐ →	☐	☐	☐
kfml (r)	☐	☐ →	☐	☐	☐
kds	☐	☐ →	☐	☐	☐

13. Partiernas verksamhet vid arbetsplatserna kan under valrörelsen ske på olika sätt. Vi har tidigare talat om affischering, flygbladsutdelning m. m. men det förekommer även att politiker (statsråd, kommunalråd, riksdagsman och liknande) besöker arbetsplatser, går runt och ev. hälsar på och samtalar med de anställda. Det kan även förekomma att man i anslutning till arbetsplatsen ordnar möten med anföranden (appellmöten och liknande). Möten kan tänkas äga rum såväl inom som utanför arbetsplatsens område. Ange för de olika partierna om de under höstens valrörelse vid Er arbetsplats ordnat någon eller några av dessa aktiviteter.

	NEJ	JA	Politiker har BESÖKT arbetsplatsen	Valmöte INOM arbetsplatsens område	Valmöte UTANFÖR ingången till arbetsplatsen
m	☐	☐ →	☐	☐	☐
cp	☐	☐ →	☐	☐	☐
fp	☐	☐ →	☐	☐	☐
s	☐	☐ →	☐	☐	☐
vpk	☐	☐ →	☐	☐	☐
skp	☐	☐ →	☐	☐	☐
kfml (r)	☐	☐ →	☐	☐	☐
kds	☐	☐ →	☐	☐	☐

14. Har under den senaste valrörelsen förekommit att valombud eller annan företrädare för politiskt parti vägrats sätta upp affischer, dela ut valmaterial, organisera möte eller arrangera annan politisk verksamhet på Er arbetsplats? Ange här även om affischer tagits ner.

☐ Nej ☐ Ja → Om ja, ange omständigheterna i korthet samt vilket parti det gällde.

(Om detta utrymme ej räcker, skriv gärna mer på särskilt blad.)

15. Har det under den senaste valrörelsen förekommit att någon anställd vid Er arbetsplats avskedats, fått varning eller på annat sätt tillrättavisats för att han eller hon bedrivit politisk verksamhet på arbetsplatsen?

☐ Ja, avskedats ☐ Ja, fått varning ☐ Ja, tillrättavisats på annat sätt

☐ Nej

Om ja, kan Ni kortfattat beskriva vad saken gällde?

(Om detta utrymme ej räcker, skriv gärna mer på särskilt blad.)

16. Om det under den senaste valrörelsen förekommit politisk propaganda på Er arbetsplats, har den enligt Er mening

	Mycket	Något	Litet	Inte alls
a. stört produktionen eller verksamheten på arbetsplatsen?	☐	☐	☐	☐
b. stört samarbetet på arbetsplatsen?	☐	☐	☐	☐
c. ökat kunskapen hos de anställda om partiernas program och ståndpunkter?	☐	☐	☐	☐
d. höjt valdeltagandet bland de anställda?	☐	☐	☐	☐

17. Vilket kollektivavtal gäller för Er arbetsplats? (Endast kollektivavtal angående allmänna anställningsvillkor behöver anges, ej avtal för speciella frågor.)

_____

_____

18. Kan Ni i grova drag uppskatta facklig hemvist för de anställda på Er arbetsplats? (Svara genom att ange de uppskattade procenttalen för de olika huvudorganisationerna.)

_____ %	_____ %	_____ %	_____ %	_____ %	_____ %	_____ %	100 %
LO	TCO	SACO	SR	SAC	Annan huvud-organisation	Icke organiserade	SUMMA

19. Kan Ni i grova drag uppskatta hur sympatierna för de olika politiska partierna fördelar sig bland de anställda på Er arbetsplats? (Svara genom att ange de uppskattade procenttalen för de olika partierna.)

_____ %	_____ %	_____ %	_____ %	_____ %	_____ %	_____ %	_____ %	100 %
m	cp	fp	s	vpk	skp	kfml (r)	kds	SUMMA

20. Har Ni några kommentarer till detta frågeformulär eller några ytterligare upplysningar om politisk propaganda på Er arbetsplats som Ni anser att utredningen bör beakta? Ange även här numren på de frågor Ni ej kunnat besvara.

_____

_____

_____

_____

_____

_____

(Om detta utrymme ej räcker, skriv gärna mer på särskilt blad.)

21. Frågorna har besvarats av: (Ej obligatorisk uppgift.)

Namn _____

Adress _____

Telefon _____

22. Tillåter Ni att utredningen, om så behövs, kontaktar Er per telefon för ev. kompletterande upplysningar?

☐ Ja ☐ Nej

23. Var vänlig kontrollera att alla frågor besvarats. (Se t. ex. frågorna 7—13 och kontrollera att alla nej-rutor kryssats för, då angiven aktivitet ej förekommit.) Återsänd formuläret i bifogat frankerat kuvert. Resultatet av denna enkät kommer att presenteras i tabellform och på sådant sätt att uppgiftslämnarnas anonymitet garanteras och så att inga uppgifter skall kunna lokaliseras till viss arbetsplats.

Tack för Er medverkan!

Bilaga 10 Exempel på arbetsplatsaffischer

Byggnads arbetarna och valet

Här är några fakta och argument, om byggnadsarbetarna och valet den 16 september, till Dig som deltar i kampen mot de borgerliga och för en fortsatt löntagarregering.

Gör så här när Du läst texterna:

- Riv av en sida i taget
- Sätt upp sidorna med jämna mellanrum fram till valet, så att dina kamrater kan ta del av dem.

Medverka även i övrigt till att alla på Din arbetsplats får en riktig information om vad det viktiga valet gäller!

Byggnadsarbetareförbundet

Byggnadsarbetarna och valet

Nu får byggnadsarbetarna bättre ATP!

- Den 1 januari 1974 ändras den allmänna sjukförsäkringen. Sjukpenningen höjs avsevärt, och blir samtidigt beskattad.
  Därigenom blir sjukpenningen ATP-grundande.
- Den 1 januari 1974 ändras även arbetslöshetsförsäkringen. Ersättningstiden fördubblas från 150 till 300 dagar. Ersättningen höjs också avsevärt (från högst 60 kr per dag till högst 130 kr per dag) och blir samtidigt beskattad.
  Därigenom blir även arbetslöshetsersättningen ATP-grundande.

För byggnadsarbetarna blir det en stor fördel att kunna intjäna ATP både vid arbetslöshet och sjukdom.

Reformerna innebär för många byggnadsarbetare upp till 10 procent bättre ATP.

Det är bra att ha en löntagarregering!

Byggnadsarbetareförbundet

Byggnadsarbetarna och valet

Har du hört vad centern säger om byggnadsarbetarnas löner!

Centern har gett ut en kursbok för sina medlemmar. Boken heter "Framtid – decentralisering" (LT:s förlag) och innehåller bl a ett avsnitt om byggandet (sid 76–77 i boken).

Det här är vad centern vill att deras medlemmar ska lära sig om byggnadsarbetarna:

"Byggnadsbranschen har genomsnittligt de högsta lönerna för sina anställda, något som lett till det inflatoriska ekonomiska klimatet i storstäderna och pressat hyrorna i höjden."

Kommentar: Centern påstår alltså att byggnadsarbetarnas löner orsakar de höga hyrorna. Sanningen är att även om byggnadsarbetarna skulle jobba gratis så sjunker hyran bara med en tiondel! Sanningen är dessutom, att lönernas andel av produktionskostnaden hela tiden sjunker, på grund av rationaliseringar mm.

Varför döljer centern detta? Och varför innehåller centerns bok inte ett ord om markspekulation och höga materialpriser!

Centern kritiserar byggnadsarbetarna, och samarbetar med moderaterna. Varför?

Fråga före valet – efter kan det vara för sent.

Byggnadsarbetareförbundet

Byggnadsarbetarna och valet

Varför påstår centern att byggnadsarbetarna tillhör en "maffia"?

I kursboken "Framtid – decentralisering", som centerpartiet gett ut, attackeras byggnadsarbetarna på ett mycket grovt sätt.

Bland annat påstås att byggnadsarbetarna ingår i en "maffia", som har alltför stor makt över regeringen.

"Bostadsmaffian är mycket inflytelserik i de kretsar som är politiskt ansvariga för näringspolitik och investeringar i vårt land", står det i centerboken. Detta har *"befäst regeringens förankring till en hög byggnads- och anläggningsverksamhet"*. *"Som exempel kan nämnas . . . 1971, med arbetslöshet bland byggnadsarbetarna och starka påtryckningar för att släppa loss pengar till byggen. Regeringen tvingades ge dispenser . . . på oprioriterade byggen."*

Kommentar: En regering, som tar hänsyn till byggnadsarbetarnas behov av sysselsättning, är således – enligt centern – en dålig regering, som i onödan ger efter för påtryckningar från en "maffia"! Tydligt är också att centerns frikostiga löften om nya jobb i vart fall inte riktar sig till byggnadsarbetarna!

Byggnadsarbetareförbundet

Statens offentliga utredningar 1975

Kronologisk förteckning

1. Demokrati på arbetsplatsen. A.
2. Psalmer och visor. Del 1:1. U.
3. Psalmer och visor. Del 1:2. U.
4. Psalmer och visor. Del 1:3. U.
5. Bättre bosättning för flera. S.
6. Huvudmannaskapet för specialskolan och särskolan. U.
7. Framtida studerandehälsovård. U.
8. Utlandssvenskarnas rösträtt. Ju.
9. Individen och skolan. U.
10. Rörlig pensionsålder. S.
11. Svensk press. Tidningar i samverkan. Fi.
12. Totalfinansiering. B.
13. Vägtrafikolyckor och sjukvårdskostnader. S.
14. Konstnärerna i samhället. U.
15. Kommunal rösträtt för invandrare. Kn.
16. Kriminalvårdens nämnder. Ju.
17. Markanvändning och byggande. Remissammanställning utgiven av bostadsdepartementet. B.
18. Förtroendevalda och partier i kommuner och landsting. Kn.
19. Konsumentskydd på låsområdet. H. (Utkommer hösten 1975)
20. Särskilda regler för handläggning av anmälan mot polisman. Ju.
21. Pensionsförsäkring. Fi.
22. Lag om allmänna handlingar. Ju.
23. JO-ämbetet. Uppgifter och organisation. R.
24. Tre sociologiska rapporter. Ju.
25. Å jour. Om journalistutbildning. U.
26. Forskningsråd. U.
27. Politisk propaganda på arbetsplatser. A.

Statens offentliga utredningar 1975

Systematisk förteckning

Riksdagen

JO-ämbetet: Uppgifter och organisation. [23]

Justitiedepartementet

Utlandssvenskarnas rösträtt. [8]
Kriminalvårdens nämnder. [16]
Särskilda regler för handläggning av anmälan mot polisman. [20]
Lag om allmänna handlingar. [22]
Tre sociologiska rapporter. [24]

Socialdepartementet

Bättre bosättning för flera. [5]
Rörlig pensionsålder. [10]
Vägtrafikolyckor och sjukvårdskostnader. [13]

Finansdepartementet

Svensk press. Tidningar i samverkan. [11]
Pensionsförsäkring. [21]

Utbildningsdepartementet

1969 års psalmkommitté. 1. Psalmer och visor. Del 1:1. [2] 2. Psalmer och visor. Del 1:2. [3] 3. Psalmer och visor. Del 1:3. [4]
Utredningen om skolan, staten och kommunerna.
1. Huvudmannaskapet för specialskolan och särskolan. [6]
2. Individen och skolan. [9]
Framtida studerandehälsovård. [7]
Konstnärerna i samhället. [14]
Å jour. Om journalistutbildning. [25]
Forskningsråd. [26]

Handelsdepartementet

Konsumentskydd på låsområdet. [19] (Utkommer hösten 1975)

Arbetsmarknadsdepartementet

Demokrati på arbetsplatsen. [1]
Politisk propaganda på arbetsplatser. [27]

Bostadsdepartementet

Totalfinansiering. [12]
Markanvändning och byggande. Remissammanställning utgiven av bostadsdepartementet. [17]

Kommundepartementet

Kommunal rösträtt för invandrare. [15]
Förtroendevalda och partier i kommuner och landsting. [18]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen

LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-02287-7