

Nr 76

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt, m. m.; given Stockholms slott den 21 mars 1969.

Kungl. Maj:t vill härmed, under åberopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över inrikesärenden och lagrådets protokoll, föreslå riksdagen att

dels antaga härvid fogade förslag till

1) lag om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt,
2) förordning om ändring i förordningen den 14 december 1956 (nr 629)
om erkända arbetslöshetskassor,

3) förordning om ändring i studiemedelsförordningen den 4 juni 1964 (nr 401),

4) förordning om ändring i studiehjälpsreglementet den 4 juni 1964 (nr 402),

dels bifalla det förslag i övrigt, om vars avlåtande till riksdagen föredragande departementschefen hemställt.

GUSTAF ADOLF

Eric Holmqvist

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en lag om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt. Genom lagen bestäms hur samhällets neutralitet vid arbetskonflikt inverkar på bidrag åt arbetslösa och annat samhällsstöd. Lagen avses tills vidare bli tillämplig på främst utbildnings- och flyttningsbidrag, arbetslöshetshjälp, arbetslöshetsförsäkring, studiemedel och studiehjälp.

Med arbetskonflikt avses i förslaget lockout eller strejk eller därmed jämförlig stridsåtgärd på arbetsmarknaden.

Förslaget innebär att den som strejkar eller är föremål för lockout liksom hittills inte skall kunna beviljas samhällsstöd så länge arbetskonflikten pågår.

Arbetstagare som inte är direkt indragen i konflikten utan permitteras eller friställs på annat sätt till följd av konflikten skall enligt förslagets huvudregel däremot, till skillnad från vad som gäller nu, få samhällsstöd även om han har ekonomiskt intresse av konfliktens utgång.

Samhällsstöd som har börjat utgå före konflikten, t. ex. för omskolning, skall inte upphöra när konflikten bryter ut. Den som är arbetslös redan före konflikt berörs alltså inte av de föreslagna neutralitetsbestämmelserna.

För att inte en eventuellt varslad eller pågående arbetskonflikt skall påverkas av de nya bestämmelserna föreslås att de skall sättas i tillämpning genom beslut av Kungl. Maj:t vid en tidpunkt då det är lugnt på arbetsmarknaden.

Förslag
till
Lag
om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt

Härigenom förordnas som följer.

1 §

Denna lag äger tillämpning i den mån särskild föreskrift därom meddelas i lag eller annan författning eller i beslut av Konungen om bidrag åt arbetslösa eller annat samhällsstöd.

2 §

Arbetskonflikt anses i denna lag föreligga vid lockout eller strejk eller därmed jämförlig stridsåtgärd på arbetsmarknaden.

Vid tillämpning av lagen anses som arbetstagare även den som, utan att anställningsförhållande föreligger, utför arbete för annans räkning och därvid till denne intager en beroende ställning av väsentligen samma art som en arbetstagare till arbetsgivaren. Den för vars räkning arbetet utföres anses som arbetsgivare enligt lagen.

3 §

Samhällsstöd utgår icke till arbetsgivare eller arbetstagare som är indragen i arbetskonflikt.

Samhällsstöd utgår dock till den som är indragen i arbetskonflikt till följd av motparts stridsåtgärd, om åtgärden är olovlig enligt lag eller kollektivavtal eller icke vidtagits öppet.

4 §

Arbetsgivare är indragen i arbetskonflikt, om han omfattas av stridsåtgärd som avses i 2 §.

5 §

Arbetstagare är indragen i arbetskonflikt under förutsättning att han

1. omfattas av sådan stridsåtgärd på arbetsplatsen som avses i 2 § eller i annat fall blir utan arbete till följd av arbetskonflikt på arbetsplatsen, om han icke är eller till kort tid före konflikten varit bunden av något där gällande kollektivavtal samt flertalet av de arbetstagare på arbetsplatsen,

vilka hade huvudsakligen samma arbetsuppgifter som han, omfattas av stridsåtgärden,

2. före konfliktens utbrott tillträtt och vid konfliktutbrottet alltjämt innehade anställning vid den konfliktberörda arbetsplatsen samt anställningen var avsedd att vara minst en månad och gällde arbete minst två dagar eller 17 timmar i veckan samt

3. vid konfliktutbrottet icke var permitterad eller uppsagd av arbetsgivaren.

Har arbetstagares anställning vid konfliktberörd arbetsplats upphört före konfliktutbrottet på grund av att arbetstagaren efter varsel om konflikten själv sagt upp eller utan uppsägning lämnat anställningen och kan det antagas att han vid bibehållen anställning hade fyllt förutsättningarna i första stycket, anses han indragen i konflikten, om ej annat följer av 6 §.

6 §

Har konfliktindragen arbetstagares anställning vid den konfliktberörda arbetsplatsen upphört på grund av att arbetstagaren själv sagt upp eller utan uppsägning lämnat anställningen och får han anställning vid annan arbetsplats, anses han ej längre indragen i konflikten, sedan den nya anställningen varat en månad.

7 §

Talan mot central förvaltningsmyndighets beslut i den del beslutet rör tillämpningen av denna lag föres genom besvär hos arbetsdomstolen. Vid arbetsdomstolens prövning av besvären gäller lagen den 22 juni 1928 (nr 254) om arbetsdomstol i tillämpliga delar med de ändringar och tillägg som följer av 8—11 §§.

8 §

Angår beslutet medlem i sammanslutning som avses i 1 § lagen den 22 juni 1928 (nr 253) om kollektivavtal, föres hans talan av sammanslutningen. Medlemmen får ej själv föra talan, om han icke visar att sammanslutningen undandrager sig att föra hans talan.

9 §

Avvisas ej besvären, delger arbetsdomstolen besvären med den som är behörig motpart, om det icke uppenbarligen saknar betydelse för målets utgång.

10 §

Har myndighet beviljat eller avslagit framställning om samhällsstöd,

kan arbetsdomstolen eller dess ordförande förordna annat i avbidan på att besvären prövas slutligt.

11 §

Arbetsdomstolen får avgöra besvärsmål enligt denna lag utan huvudförhandling.

Denna lag träder i kraft dagen efter den, då lagen enligt därå meddelad uppgift utkommit från trycket i Svensk författningssamling.

Förslag
till
Förordning
om ändring i förordningen den 14 december 1956 (nr 629) om erkända arbets-
löshetskassor

Härigenom förordnas, att 37 § och 50 § 1 mom. förordningen den 14 december 1956 om erkända arbetslöshetskassor¹ skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

37 §.

*För tid, då arbetskonflikt råder,
må ersättning icke utgivas till*

*den, som är direkt indragen i kon-
flikten (deltager i strejk eller är fö-
remål för lockout), eller*

*den, som eljest blivit arbetslös i
anledning av konflikten och vilkens
löne- och anställningsvillkor skäli-
gen kunna antagas röna inverkan
av densamma.*

*Närmare bestämmelser angående
tillämpningen av denna paragraf
meddelas av tillsynsmyndigheten.*

Lagen den — — —

*1969 (nr 00) om begränsning av
samhällsstöd vid arbetskonflikt äger
tillämpning på ersättning enligt den-
na förordning.*

50 §.

1 m o m. Talan mot — — — — — hos tillsynsmyndigheten.

Mot tillsynsmyndighetens beslut i
ärende angående försäkring enligt
denna förordning föres talan genom
besvär hos försäkringsdomstolen.

Mot tillsynsmyndighetens beslut i
ärende angående försäkring enligt
denna förordning föres talan genom
besvär hos försäkringsdomstolen,
om annat ej följer av lagen om be-
gränsning av samhällsstöd vid ar-
betskonflikt.

¹ Förordningen omtryckt 1964:495.

(Nuvarande lydelse)

Beslut som avses i andra stycket må av tillsynsmyndigheten underställas försäkringsdomstolens prövning, om det för enhetlig lagtolkning eller rättstillämpning är av synnerlig vikt att saken prövas av domstolen eller eljest särskilda skäl förefinnas för sådan prövning.

(Föreslagen lydelse)

Beslut som avses i andra stycket och ej innebär tillämpning av den nämnda lagen må av tillsynsmyndigheten underställas försäkringsdomstolens prövning, om det för enhetlig lagtolkning eller rättstillämpning är av synnerlig vikt att saken prövas av domstolen eller eljest särskilda skäl förefinnas för sådan prövning.

Denna förordning träder i kraft den dag Konungen bestämmer. Äldre bestämmelser äger dock alltjämt tillämpning i fråga om ersättning enligt förordningen vid arbetskonflikt, om vilken varsel utfärdats eller som börjat före ikraftträdandet.

Förslag

till

Förordning**om ändring i studiemedelsförordningen den 4 juni 1964 (nr 401)**

Härigenom förordnas, *dels* att 36 § studiemedelsförordningen den 4 juni 1964 skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges, *dels* att i förordningen skall införas en ny paragraf, 31 a §, av nedan angiven lydelse.

*(Nuvarande lydelse)**(Föreslagen lydelse)*

31 a §.

Lagen den — — —

1969 (nr 00) om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt äger tillämpning på studiemedel som sökts efter varsel om eller utbrott av arbetskonflikt. Dock äger lagen icke tillämpning på studiemedel åt handikappad som av medicinska eller sociala skäl behöver utbildning på grund av handikappet.

36 §.

Över centrala studiehjälpnsnämndens beslut må klagan ej föras.

Över centrala studiehjälpnsnämndens beslut må klagan ej föras *i annat fall än som anges i lagen om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt.*

Denna förordning träder i kraft den dag Konungen bestämmer. De nya bestämmelserna äger dock icke tillämpning på studiemedel vid arbetskonflikt, om vilken varsel utfärdats eller som börjat före förordningens ikraftträdande.

Förslag
till
Förordning
om ändring i studiehjälpsreglementet den 4 juni 1964 (nr 402)

Härigenom förordnas, *dels* att 34 § studiehjälpsreglementet den 4 juni 1964 skall erhålla ändrad lydelse, *dels* att i reglementet skall införas en ny paragraf, 28 a §, av nedan angiven lydelse.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

28 a §.

*Lagen den — — — 1969
(nr 00) om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt äger tillämpning på studiebidrag eller förhöjt studiebidrag för utbildning som börjat efter varsel om eller utbrott av arbetskonflikt och på annan studiehjälp som sökts efter varsel eller konfliktutbrott. Dock äger lagen icke tillämpning på studiehjälp åt handikappad som av medicinska eller sociala skäl behöver utbildning på grund av handikappet.*

34 §.

Över centrala studiehjälpsnämndens beslut må klagan ej föras.

Över centrala studiehjälpsnämndens beslut må klagan ej föras i annat fall än som anges i lagen om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt.

Denna förordning träder i kraft den dag Konungen bestämmer. De nya bestämmelserna äger dock icke tillämpning på studiehjälp vid arbetskonflikt, om vilken varsel utfärdats eller som börjat före förordningens ikraftträdande.

*Utdrag av protokollet över inrikesärenden, hållet inför Hans Maj:t
Konungen i statsrådet på Stockholms slott den 31 jan-
nuari 1969.*

Närvarande:

Statsministern ERLANDER, ministern för utrikes ärendena NILSSON, statsrå-
den STRÄNG, ANDERSSON, LANGE, HOLMQVIST, ASPLING, PALME, SVEN-
ERIC NILSSON, GUSTAFSSON, GEIJER, MYRDAL, ODHNOFF, WICKMAN,
MOBERG.

Chefen för inrikesdepartementet, statsrådet Holmqvist, anmäler efter
gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *begräns-
ning av samhällsstöd vid arbetskonflikt* och anför.

Inledning

Sedan länge har den grundsatsen gällt i vårt land att samhället skall stå
neutralt vid konflikt mellan arbetsgivare och arbetstagare. Bestämmelser
härom, s. k. konfliktdirektiv, finns emellertid bara i fråga om arbetslös-
hetsförsäkring och arbetslöshetshjälp, däremot inte i fråga om andra sam-
hällsåtgärder som har betydelse vid arbetskonflikt. Nuvarande bestämmel-
ser tillkom vid 1930-talets början. Med hänsyn till de väsentliga föränd-
ringar som sedan dess ägt rum på arbetsmarknaden, i fråga om både avtals-
förhandlingar och samhällets stödåtgärder vid arbetslöshet, samt mot bak-
grund av 1966 års varsel om storkonflikt tillkallade dåvarande chefen för
inrikesdepartementet med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 8 de-
cember 1967 en sakkunnig¹ och experter² med uppdrag att utreda frågor
om vissa samhällsåtgärder vid arbetskonflikt. Utredningen har den 2 sep-
tember 1968 lämnat betänkandet »Konfliktdirektiv. Begränsning av sam-
hällsstöd vid arbetskonflikt» (SOU 1968: 37). Betänkandet innehåller för-
slag till lag om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt samt andra
författningsförslag. Utredningens författningsförslag torde få fogas vid
statsrådsprotokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

Remissyttranden över betänkandet har avgivits av socialstyrelsen, presi-
denten i försäkringsdomstolen, riksförsäkringsverket, universitetskanslers-

¹ Utbildningschefen Sven-Hugo Ryman.

² Länsarbetsdirektören Olov Bergström, förbundsjuristen Stig Gustafsson, förhandlingsdirek-
tören Kjell Johansson, sekreteraren Ove Kjellgren samt direktörerna Sten-Sture Landström,
Gunnar Lindström och Lars Tobisson.

ämbetet, skolöverstyrelsen, kommerskollegium, arbetsdomstolens ordförande, arbetsmarknadsstyrelsen, statens avtalsverk, centrala studiehjälpsnämnden, länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Örebro, Västmanlands, Gävleborgs, Västernorrlands och Norrbottens län, utredningen om kontant stöd vid arbetslöshet (KSA-utredningen), socialutredningen, statens handikappråd, Svenska kommunförbundet, Svenska landstingsförbundet, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Bankernas förhandlingsorganisation, Skogs- och lantarbetsgivareföreningen (SLA), Sveriges redareförening, Föreningen Skogsbrukets arbetsgivare, Tidningarnas arbetsgivareförening (TA), Landsorganisationen i Sverige (LO), Statstjänstemännens riksförbund (SR), Sveriges akademikers centralorganisation (SACO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Sveriges arbetsledareförbund (SALF), Riksförbundet landsbygdens folk, De erkända arbetslöshetskassornas samorganisation och Sveriges arbetares centralorganisation (SAC).

Kommerskollegium har vid sitt utlåtande fogat yttranden av Stockholms handelskammare, Skånes handelskammare och handelskammaren i Göteborg. Länsstyrelserna har överlämnat yttranden från länsarbetsnämnderna i Västernorrlands och Norrbottens län, drätselkamrarna i Malmö, Lund och Sundsvall, stadskollegiet i Hälsingborg, socialnämnderna i Stockholm, Uddevalla och Partille, styrelsen för Göteborgs socialförvaltning samt Västernorrlands och Jämtlands läns handelskammare. Yttrande över betänkandet har därjämte inkommit från De handikappades riksförbund.

Översikt över vissa av samhällets stödåtgärder

Utredningen har i sitt betänkande (s. 58—73 och 100—104) utförligt redovisat en rad samhällsåtgärder som har betydelse för samhällets neutralitet vid arbetskonflikt. Jag gör i det följande en översikt över dessa åtgärder.

Åtgärder inom arbetsmarknadspolitiken

Arbetsförmedling m. m. Offentlig arbetsförmedling regleras i arbetsmarknadskungörelsen den 3 juni 1966 (nr 368, omtryckt 1968:246). I arbetsförmedlingsorganens verksamhet ingår förutom arbetsförmedling också yrkesvägledning och arbetsvård. Resekostnadsersättning och traktamente kan i samband därmed utgå till arbetssökande som inställer sig hos förmedlingen för utredning om sin framtida sysselsättning samt till handikappad som i samband med arbetsvård genomgår vissa undersökningar och prov (11 §). I detta sammanhang bör nämnas att resekostnadsersättning, traktamente och ersättning för förlorad arbetsförtjänst utgår — under benämningen särskilt bidrag — vid utredning om förutsättningarna för yrkesutbildning (21 § första stycket). Skälet till att bidrag kan utgå också för förlorad arbetsförtjänst är att utredningen kan avse inte bara den som är arbetslös utan även den som löper risk att bli arbetslös.

Arbetsmarknadsutbildning m. m. Arbetsmarknadsutbildning meddelas på sysselsättningspolitiska grunder. Den innefattar omskolning och annan yrkesutbildning. Syftet med utbildningen är dels att vid omställningar i näringslivet underlätta för arbetslösa och personer som riskerar att bli arbetslösa att gå över till nya uppgifter, dels att bereda handikappade och andra, som har svårigheter att få stadigvarande arbete, sådan utbildning att deras sysselsättningsproblem lättare kan lösas (16 § arbetsmarknadskungörelsen). Samtidigt medverkar utbildningen till att fylla näringslivets behov av yrkesutbildad arbetskraft. Sedan den 1 juli 1966 förekommer utom nu angiven yrkesutbildning försöksverksamhet med s. k. bristyrkesutbildning, som står öppen även för dem som varken är eller riskerar att bli arbetslösa (kungl. brev den 7 oktober 1966). Bristyrkesutbildningen har till syfte att snabbt öka tillgången på yrkeskunnigt folk inom vissa bestämda yrkesområden med utpräglad brist på utbildad personal.

Arbetsmarknadsutbildningen bedrivs vid kurser som anordnas av skolöverstyrelsen särskilt för ändamålet men också inom det ordinarie utbildningsväsendet. Dessutom förekommer sådan utbildning inom företagen och vid kurser anordnade av utbildningsorgan utanför det ordinarie utbildningsväsendet.

Den arbetsmarknadsutbildning som ges vid kurser finansieras genom anslag till arbetsmarknadsstyrelsen och skolöverstyrelsen. Till kursdeltagare utgår utbildningsbidrag, om han uppfyller villkoren i 16 § arbetsmarknads-kungörelsen. Utbildningsbidrag utgår i form av grundbidrag, hyresbidrag, familjetillägg och särskilt bidrag. Företagsutbildningen finansieras i allmänhet genom bidrag från arbetsmarknadsstyrelsen på villkor att den anställde får avtalsenliga löneförmåner under utbildningstiden. I vissa fall sker finansieringen genom utbildningsbidrag direkt till den anställde. Sedan yrkesutbildning har slutförts, kan den utbildade beviljas lån med belopp som motsvarar högst utbildningsbidraget under en månad (27 § arbetsmarknads-kungörelsen). Lånet skall återbetalas inom ett år, om inte förlängning eller eftergift medges av särskilda skäl.

Ekonomisk hjälp i samband med flyttning. För att underlätta arbetskraftens rörlighet utgår enligt 30 § arbetsmarknads-kungörelsen flyttningsbidrag till den som är eller löper risk att bli arbetslös och som genom arbetsförmedlingen får ny anställning på annan ort. Flyttningsbidraget utgörs av respenning, bortavistelsebidrag, starthjälp och utrustningsbidrag. Respenning kan dessutom enligt 34 § utgå till arbetstagare som för att anställning skall komma till stånd måste besöka arbetsgivaren eller arbetsplatsen i förväg. Sedan den 1 juli 1966 utgår vidare som led i försöksverksamhet familjebidrag till säsongarbetslösa familjeförsörjare i ort med särskilt hög och långvarig arbetslöshet enligt regler som anges i kungl. brev den 3 juni 1966.

Med stöd av kungl. brev senast den 3 maj 1968 pågår sedan år 1964 försöksverksamhet med inlösen av egna hem och bostadsrättslägenheter. Inlösningsmöjligheten har tillkommit för att undanröja hinder för utflyttning från arbetslöshetsorter i fall då försäljning i öppna marknaden av eget hem eller bostadsrättslägenhet inte är möjlig eller kan ske endast med avsevärd förlust för ägaren. Inlösen får ske, om ägaren inte kan beredas sysselsättning på den öppna marknaden i hemorten i sådan omfattning att han kan stadigvarande försörja sig och dem han har försörjningsplikt mot och han till följd härav tvingas flytta till annan ort.

Arbetslöshetshjälp. Arbetslöshetshjälp utgörs enligt 71 § arbetsmarknads-kungörelsen av beredskapsarbete, arkivarbete, musikerhjälp, kommunalt kontantunderstöd och statligt omställningsbidrag. Förutsättningar för arbetslöshetshjälp är bl. a. att den arbetslöse är arbetsför och oförhindrad att åtaga sig arbete för annan, att han söker arbete genom den offentliga arbetsförmedlingen och att han inte kan anvisas arbete på den öppna arbetsmarknaden eller bli föremål för åtgärd som underlättar arbetsplacering.

Vid beredskapsarbete, som kan vara statligt, kommunalt eller enskilt, tillämpas lönerna på den öppna marknaden. Lön för arkivarbete, som kan vara statligt eller kommunalt, och musikerhjälp utgår enligt ett särskilt lönesystem med olika lönegrupper motsvarande ungefär de statliga löne-

klasserna A 4—A 21 (A 23 enligt förslag i prop. 1969: 1 bil. 13 s. 67). Kommunalt kontantunderstöd utgår efter behovsprövning i form av dagunderstöd och barntillägg. Omställningsbidrag utgår till vissa grupper äldre arbetslösa med ett högstbelopp för månad som ersättning för den förlorade arbetsinkomsten.

Statsbidrag utgår till kommunalt och enskilt beredskapsarbete, kommunalt arkivarbete samt kommunal kontantunderstödsverksamhet. En förutsättning för statsbidrag är att arbetsmarknadsmyndigheterna meddelat tillstånd till arbetet eller verksamheten.

Arbetslöshetsförsäkring. Arbetslöshetsförsäkringen är frivillig. Den handhas av arbetslöshetskassor som i allmänhet är organiserade av de försäkrades fackliga organisationer på olika yrkesområden. Kassorna är erkända av arbetsmarknadsstyrelsen som är statlig tillsynsmyndighet för dem.

Gällande bestämmelser om arbetslöshetsförsäkringen finns främst i förordningen den 14 december 1956 (nr 629) om erkända arbetslöshetskassor (omtryckt 1964: 495 och därefter ändrad senast 1968: 140). Ersättning från arbetslöshetskassa utgår med ett för dag beräknat belopp, dagpenning, avsedd att kompensera inkomstbortfall och motsvarande en femtedels veckolön. Ersättning får utgå endast till arbetslös kassamedlem som har fullgjort vissa avgiftsvillkor samt fyllt 16 år och är arbetsför och i övrigt oförhindrad att åtaga sig arbete.

Arbetslöshetsförsäkringen finansieras med medlemsavgifter, fondavkastning och statsbidrag. Statsbidraget täcker omkring 60 % av kassornas utgifter.

Arbetsvård, näringshjälp och andra åtgärder för handikappade. Vissa åtgärder inom arbetsmarknadspolitikén är speciellt inriktade på de handikappade. I det föregående har nämnts arbetsvård, som enligt 9 § arbetsmarknadskungörelsen omfattar åtgärder vilka är särskilt ägnade att underlätta handikappades anpassning till arbetslivet. I utredning om arbetsvård kan ingå *arbetsprövning*, som består av medicinsk, psykologisk och social utredning samt praktiska arbetsprov. Arbetsprövning följs ofta av *arbetsutbildning* som har till syfte att förbereda övergången till arbetslivet. Båda åtgärderna är reglerade i kungörelsen den 16 juni 1966 (nr 370) om statsbidrag till verkstäder inom arbetsvården. Huvudman för verksamheten är landsting, kommun, förening eller stiftelse. Statsbidrag utgår till driften av arbetsprövningsavdelning eller träningsverkstad. Statsbidraget omfattar bl. a. klientersättning och får beviljas bara under förutsättning att denna ersättning utgår efter samma grunder som gäller för utbildningsbidrag enligt arbetsmarknadskungörelsen. Särskild arbetsprövning förekommer dessutom vid statens arbetsklínik.

Många arbetssökandes arbetsförmåga kan för längre eller kortare tid vara så nedsatt att det behövs särskilt anpassade arbetsvillkor i *verkstäder för skyddad sysselsättning* för att de skall kunna göra en produktiv insats.

Verksamheten regleras i den nyss nämnda kungörelsen om statsbidrag till verkstäder inom arbetsvården. Statsbidragsberättigade huvudmän är även här landsting, kommuner, föreningar eller stiftelser. Statsbidrag utgår i form av anordningsbidrag och driftbidrag. Bidrag till klientersättning utgår däremot inte. Under en första utbildningstid vid verkstaden får arbetssökanden av huvudmannen ekonomiskt bidrag som motsvarar utbildningsbidraget vid arbetsmarknadsutbildning. Efter anställandet får arbetstagaren lön som bestäms med hänsyn till hans arbetsförmåga och arbetets art.

Företag som anställer handikappade i *halvskyddad sysselsättning* kan få statsbidrag för verksamheten. Det är här fråga om försöksvis bedriven halvskyddad sysselsättning av handikappade, som får kollektivavtalsenliga löneförmåner.

Näringshjälp är huvudsakligen avsedd att underlätta övergång för arbetstagare till verksamhet som egen företagare. Hjälpens utgår enligt 57 § arbetsmarknadskungörelsen till handikappad, ensamställd kvinna eller medelålders eller äldre arbetstagare som inte har kunnat få lämpligt arbete på den öppna arbetsmarknaden. Till handikappad kan enligt 58 § i stället utgå *bidrag till kostnaden för mindre arbetsredskap eller verktyg* som han behöver för att kunna utöva arbetsanställning. *Bidrag och lån till anskaffning av motorfordon* (personbil eller motordriven invalidvagn) utgår enligt 62 § till handikappad som är beroende av sådant fortskaffningsmedel för att få sin utkomst av arbete eller för att förvärva utbildning med yrkesinriktning.

Utbildningsstöd utanför arbetsmarknadspolitiken

Den allmänna studiefinansieringen. Undervisningen är avgiftsfri vid flertalet utbildningsanstalter. Både äldre och yngre elever får i allmänhet utbildningsstöd i form av studiemedel enligt studiemedelsförordningen den 4 juni 1964 (nr 401, ändrad 1967: 884) eller studiehjälp enligt studiehjälpsreglementet den 4 juni 1964 (nr 402, ändrat 1965: 248 och 1967: 302).

Studiemedel utgår vid utbildning vid universitet och högskolor samt lärarutbildningsanstalter och vissa andra skolor för fackutbildning under sammanlagt högst 16 terminer till elev som inte fyllt 40 år. Föreligger särskilda skäl kan studiemedel utgå både för längre tid och till äldre studerande. Studiemedel utgörs av en kombination av bidrag och lån för att täcka kostnaderna för 10 månaders studier under varje läsår. Studiemedlen är på så sätt inkomstprövade att de sätts ner om eleven får inkomster.

Studiehjälp kan utgå till elever i yrkesskolor, fackskolor, gymnasier, folkhögskolor och andra gymnasiala utbildningsanstalter. Till studerande, som börjat sina studier före det år då han fyller 21 år, utgår studiehjälp i form av studiebidrag jämte vissa tillägg och studielån. Åldersgränsen är f. n. föremål för omprövning. Till annan studerande utgår studiehjälp i

form av förhöjt studiebidrag, som inte är behovsprövat, och behovsprövat studielån.

Utbildningsstöd inom jordbruk och skogsbruk. Lantbruksnämnderna anordnar kurser med huvudvikt på frågor om jordbrukets rationalisering. Undervisningen är avgiftsfri. Till deltagare i kurs som omfattar minst fem kursdagar utgår enligt reglementet den 30 juni 1949 (nr 451) för statsunderstödd utbildningsverksamhet på lantbrukets område ersättning för resa samt s. k. traktamentsstipendium med 8 kr. om dagen. Vidare kan ett inkomstprövat stipendium för förlorad arbetstid utges med 12 kr. om dagen eller, om deltagaren har försörjningsplikt mot familj, med 20 kr. om dagen.

Skogsvårdsstyrelserna anordnar skogsbrukskurser. Kurserna består av skoglig grundkurs för ungdom, skoglig vidareutbildningskurs i skogsarbete eller skogshushållning samt förmanskurs. Undervisningen är avgiftsfri. Kursdeltagare kan enligt kungörelsen den 21 maj 1954 (nr 427) angående statsunderstödda skogsbrukskurser få arbetspremier i den mån medel här- till erhålls genom det arbete som utförs vid kursen. I övrigt kan deltagare få ersättning för resa och traktamentsstipendium liksom vid lantbruksnämndernas kurser samt — vid vidareutbildningskurs — stipendium för förlorad arbetstid.

Sjukpenning

Sjukpenning utgår enligt lagen den 25 maj 1962 (nr 381) om allmän försäkring och lagen den 14 maj 1954 (nr 243) om yrkesskadeförsäkring. För arbetstagare bestäms sjukpenningens storlek i båda fallen av inkomsten. Avbrott i arbetet upp till sex månader medför inte ändring av sjukpenningens storlek. Övergång till ett tillfälligt arbete med lägre lön påverkar först efter sex månader sjukpenningens storlek.

Stöd åt företagare

Som framgår av det föregående kan bidrag och lån enligt arbetsmarknads-kungörelsen i vissa fall komma även företagare till godo. Även vissa stödformer som uteslutande avser företag bör nämnas.

Enligt kungörelsen den 23 april 1965 (nr 101) om statligt lokaliseringsstöd utgår lån och bidrag till industriföretag för ny-, till- eller ombyggnad av industrilokal samt för maskinanskaffning. Till företag i den del av landet där lokaliseringsstöd får utgå, det s. k. norra stödområdet, kan enligt kungl. brev den 3 juni 1966 lämnas bidrag till kostnader för utbildning av anställda vid företaget. En förutsättning för bidrag är att företaget utger avtalsenliga förmåner till eleverna.

Statligt stöd i form av lånegaranti och lån lämnas vidare enligt kungörel-

sen den 3 juni 1960 (nr 372) om statligt kreditstöd till hemslöjd, hantverk och småindustri. Stöd får utgå för ny-, till- eller ombyggnad av lokaler samt för anskaffning av maskiner och, i vissa fall, omsättningstillgångar.

Enligt kungörelsen den 9 juni 1967 (nr 453) om statligt stöd till jordbrukets rationalisering m. m. kan ekonomiskt stöd lämnas antingen i form av lånegarantier för rationaliseringsåtgärder samt för jordförvärvs- och driftslån eller — i vissa fall — som statsbidrag för samma ändamål. Stöd förekommer dessutom i form av statlig kreditgaranti för maskinlån, till uppförande av lagerhus för jordbruksändamål m. m. och till trädgårdsnäringens rationalisering. Vidare finns möjlighet att lösa in ofullständiga jordbruk. Bestämmelserna härom stämmer i huvudsak överens med vad som gäller om inlösen av egna hem. I fråga om småbruksstödet märks — utom visst stöd åt främst det norrländska jordbruket — kungörelsen den 9 juni 1967 (nr 422) om särskilt övergångsbidrag och avgångsvederlag åt jordbrukare. Äldre jordbrukare som tidigare har fått småbruksstöd kan välja mellan att få fortsatt årligt stöd (särskilt övergångsbidrag) med 900 kr. och att frånträda fastigheten och under vissa förutsättningar få ett engångsbelopp på högst 6 000 kr. som avgångsvederlag. Även yngre jordbrukare kan få avgångsvederlag eller särskilt övergångsbidrag, om han på grund av nedsatt arbetsförmåga är svårplacerad på arbetsmarknaden eller på grund av annan omständighet av social natur har särskilt behov av sådant stöd.

Från statens skogsförbättringsanslag kan bidrag lämnas till åtgärder för att främja skogsproduktionen på mark som lyder under skogsvårdslagen. Anslaget används huvudsakligen för bidrag till skogsplantering på sämre jordbruksmark och till istandsättning av gamla restskogsarealer. För byggande av skogsvägar kan lämnas statsbidrag eller beviljas lån ur skogsväglånefonden. Slutligen kan statsbidrag utgå till åtgärder för ökad skogsproduktion i Norrland och i Kopparbergs län i samband med investeringar som ingår som led i större, samlade aktioner för upprustning av den skogliga delen av näringslivet.

Utöware av yrkesmässigt fiske vars utkomstmöjligheter har försämrats genom avlysning av vattenområde med anledning av kvicksilverförekomst i fisk kan få statligt bidrag för förlust genom avlysningen. Bidragen beviljas av lantbruksnämnd efter samråd med länsarbetsnämnd.

Socialhjälp

Rätt till socialhjälp enligt 12 § lagen den 4 januari 1956 (nr 2) om socialhjälp, s. k. obligatorisk socialhjälp, har den som på grund av minderårighet, ålderdom, sjukdom, lyte eller eljest bristande kropps- eller själskrafter inte kan försörja sig genom arbete. Som ytterligare förutsättning för obligatorisk socialhjälp gäller att han själv saknar medel och hans behov inte

tillgodoses på annat sätt än genom socialhjälp. En arbetsför person, som enbart på grund av arbetslöshet saknar medel till uppehälle, är kommunen inte skyldig att utge socialhjälp till, liksom inte heller till hans make. Där-
emot är minderåriga barn tillförsäkrade socialhjälp, när föräldrar på grund av arbetslöshet saknar medel till barnens försörjning. Socialhjälp kan utgå även t. ex. till barnens moder i hennes egenskap av deras vårdarinna.

I andra fall får enligt 13 § lagen om socialhjälp sådan hjälp lämnas enligt de grunder som kommunens fullmäktige bestämmer eller, om sådana grunder inte har fastställts, efter vad socialnämnden prövar erforderligt, s. k. frivillig socialhjälp. Med stöd av denna bestämmelse kan skiftande hjälpbehov tillgodoses i den utsträckning som de kommunala organen finner rimligt. Även arbetsföra men arbetslösa personer kan få frivillig socialhjälp om kommunen anser att det behövs.

Arbetslagare, som är arbetsför men arbetslös till följd av arbetskonflikt, har sålunda inte rätt till obligatorisk socialhjälp. Skulle han under konflikten på grund av sjukdom eller annan orsak bli oförmögen att försörja sig, inträder däremot rätt till sådan hjälp fastän han samtidigt är arbetslös. Frivillig hjälp kan liksom vid annan arbetslöshet utgå till arbetslös som på grund av konflikt är i behov av hjälp. Några särskilda bestämmelser gäller nämligen inte för det fall arbetslösheten har sin grund i arbetskonflikt. Under förarbetena till lagen om socialhjälp avvisade föredragande departementschefen ett förslag att inordna de kommunala kontantunderstöden vid arbetslöshet i socialhjälpens under hänvisning till att särbestämmelser i så fall skulle behövas om bl. a. avstängning från rätten till socialhjälp i vissa konfliktsituationer. Regler av denna typ ansågs stämma dåligt överens med den obundenhet som borde utmärka socialhjälpens och dessutom bereda socialnämnderna betydande tillämpningssvårigheter (prop. 1955: 177 s. 75). Vid meddelande av socialhjälp ankommer det alltså enligt gällande regler på kommunerna att själva bedöma vilka behov som skall tillgodoses och hur kommunen skall agera med hänsyn till kravet på samhällets neutralitet.

Obligatorisk socialhjälp lämnas till livsuppehälle och den vård som behövs samt för uppfostran av minderårigt barn. Lagstiftningen har överlämnat åt de tillämpande myndigheterna att i det enskilda fallet avgöra vad som kan anses nödvändigt för en persons livsuppehälle. Praxis inom kommunerna är varierande. I vissa kommuner begagnar man som norm de belopp som finns uppställda för existensminimum — möjligen med visst tillägg för hyreskostnader — medan man på andra håll utgår från den taxa som Svenska kommunförbundets socialsektion har rekommenderat kommunerna att tillämpa vid inbördes reglering av utgiven obligatorisk socialhjälp. Inom många kommuner, framför allt storstäderna, har socialnämnden fastställt särskilda riktlinjer. Med viss generalisering kan nivån för socialhjälpens sägas ligga omkring eller något högre än folkpensionsförmå-
nerna.

Hjälptagare är inte skyldig att ersätta obligatorisk socialhjälp som han själv har fått. Däremot föreligger återbetalningsskyldighet i fråga om frivillig socialhjälp. Ersättningsskyldighet föreligger även för obligatorisk socialhjälp som har meddelats make och barn till familjeförsörjare, dock inte om denne själv är berättigad till obligatorisk hjälp. Detta innebär att en arbetstagare, som till följd av arbetskonflikt inte kan försörja sig och sin familj, blir återbetalningsskyldig för frivillig hjälp som han själv upp- bär och för obligatorisk hjälp som utges till make och barn. Räknas social- hjälp till make som utgiven till denne personligen, föreligger återbetalnings- skyldighet endast för hjälptagaren själv.

Återbetalningsskyldigheten följer direkt av lagen och behöver inte upp- ställas i varje särskilt fall som villkor för att hjälp skall utgå. Kommunen har dock rätt att fritt med hänsyn till omständigheterna i varje särskilt fall pröva om ersättningsskyldigheten bör efterges. Sådant beslut kan fat- tas antingen i samband med att hjälpen meddelas eller senare. Återbetal- ningsskyldighet kan inte göras gällande om den ersättningsskyldige genom att återbetala kostnaden eller någon del därav skulle komma att sakna erforderliga medel till underhåll för sig och de sina eller eljest synnerliga skäl talar mot återbetalningsskyldighet.

Gällande bestämmelser om samhällets neutralitet vid arbetskonflikter

Gällande författningsbestämmelser

Grundsatsen att samhället skall stå neutralt vid arbetskonflikt mellan arbetsgivare och arbetstagare har som nämnts kommit till uttryck endast i bestämmelser om arbetslöshetsförsäkring och arbetslöshetshjälp samt arbetsförmedling. Enligt 37 § förordningen om erkända arbetslöshetskassor får sålunda kassaersättning för tid då arbetskonflikt råder inte utges till den som är direkt indragen i konflikten (deltar i strejk eller är föremål för lockout) och inte heller till den som i annat fall är arbetslös med anledning av konflikten och vilkens löne- och anställningsvillkor skäligen kan antas röna inverkan av denna. Bestämmelser av samma innebörd finns i 112 § arbetsmarknadskungörelsen i fråga om arbetslöshetshjälp, dvs. beredskapsarbete, arkivarbete, musikerhjälp, kommunalt kontantunderstöd och statligt omställningsbidrag. Dessa neutralitetsbestämmelser utgör statsmakternas direktiv till arbetslöshetskassorna och arbetsmarknadsmyndigheterna om hur de skall förfara vid arbetskonflikt. Bestämmelserna har därför sedan gammalt benämnts konfliktdirektiv.

I fråga om arbetsförmedling finns i 5 § arbetsmarknadskungörelsen konfliktdirektiv av motsatt innebörd. Arbetsförmedling skall sålunda bedrivas oberoende av arbetskonflikt. Arbetsförmedlingsorganet skall emellertid underrätta den arbetssökande om konflikten. Arbetssökanden går inte miste om kassaersättning eller arbetslöshetshjälp (36 § kassaförordningen resp. 74 och 75 §§ arbetsmarknadskungörelsen) om han vägrar anta arbete vid arbetsplats där lovlig konflikt råder. Själva arbetsanvisningen anses alltså inte innebära något neutralitetsbrott.

De gällande konfliktdirektiven tillkom i början av 1930-talet. Deras närmare innebörd framgår dels av deras tillkomsthistoria, dels av arbetsmarknadsmyndigheternas tillämpningsföreskrifter och praxis. Jag hänvisar i dessa avseenden till den utförliga historiska översikten i betänkandet s. 17—41 och redogör nu endast för huvuddragen.

Historik

Frågan om samhällets ställning vid arbetskonflikt fick mera direkt aktualitet först på 1920-talet. År 1921 lade statsmakterna fast vissa riktlinjer för rätten till arbetslöshetshjälp. Man skilde mellan allmän konflikt och partiell konflikt. Allmän konflikt ansågs föreligga då en konflikt omfattade samtliga eller övervägande antalet arbetare inom ett fack, antingen

inom hela landet eller inom en ort eller flera orter. Konflikten var partiell då den berörde bara ett eller ett fåtal arbetsföretag. Vid allmän konflikt avstängdes samtliga arbetare i facket från arbetslöshetshjälp. Vid partiell konflikt avstängdes bara de som direkt berördes. Andra inom samma fack som inte deltog i arbetskonflikten kunde alltså få statlig arbetslöshetshjälp. I fråga om gränsen mellan allmän och partiell konflikt uttalade riksdagen år 1922 (SU 1922: 18, rskr 291) att partiell konflikt, som var ett led i en genomgående plan att förändra löne- och arbetsvillkoren i hela yrket, skulle betraktas som allmän.

År 1923 tog riksdagen på nytt ställning till rätten att i vissa fall få arbetslöshetshjälp. Regeringen hade föreslagit att den som vid utbrottet av konflikt inom ett fack hade varit arbetslös oavbrutet under sex månader inte skulle avstängas från arbetslöshetshjälp, även om han hade haft sin sista mera stadigvarande anställning i detta fack, den s. k. regeln bakåt. Riksdagen godtog inte förslaget (SU 1923: 30, rskr 79). I stället skulle arbetslöshetsorganen enligt riksdagen undersöka i vilken utsträckning arbetslösa alltjämt kunde anses tillhöra sitt tidigare yrke. Konstaterades då att de hade haft sin sista mera stadigvarande anställning vid arbetsställe där driften lagts ned åtminstone för längre tid av annan anledning än arbetskonflikt, skulle de inte anses tillhöra yrket längre utan hänföras till ett s. k. lokalt arbetskraftsoverskott. Vid konflikt inom ett fack skulle dessa arbetslösa inte avstängas från arbetslöshetshjälp. Riksdagens standpunkt ändrades sedan inte förrän år 1933.

Vid partiella konflikter uppkom frågan om arbetslösa, som inte direkt berördes av konflikten, var skyldiga att ta arbete på arbetsplats där partiell konflikt rådde och alltså skulle avstängas från arbetslöshetshjälp, om de vägrade ta emot erbjudet arbete där. Statens arbetslöshetskommission, som var tillsynsmyndighet för den statliga och statsunderstödda hjälpverksamheten vid arbetslöshet, hävdade att sådan skyldighet förelåg, om den erbjudna lönen var skälig. Från arbetstagarsidan gjordes gällande att arbetslösa fick hänvisas till arbetsplats där partiell konflikt rådde bara om det var fråga om okynneskonflikt. Denna meningsmotsättning ställdes på sin spets vid konflikten vid Stripa gruvfält år 1926. Arbetslöshetskommissionen bedömde konflikten som partiell och avstängde arbetslösa, som hade anvisats arbete vid gruvfältet men vägrat anta arbetserbjudandet, från rätt att få arbetslöshetshjälp. Regeringen godtog att konflikten bedömdes som partiell men beslutade att arbetslösa ändå inte skulle hänvisas dit. Beslutet innebar att arbetslöshetshjälpen inte kunde dras in på grund av vägran att ta arbete vid Stripa gruvfält.

Riksdagen ansåg i likhet med regeringen att hänvisning av arbetslösa till Stripa gruvfält inte skulle äga rum men tog avstånd från regeringens generella ställningstagande i fråga om arbetshänvisning vid partiella konflikter (SU 1926: 168, rskr 344). Enligt riksdagens mening skulle frågan

om arbetshänvisning och därmed om avstängning från arbetslöshetshjälp vid sådan partiell konflikt som inte var att jämföras med allmän konflikt bero av om erbjudna löne- och anställningsvillkor var skäliga med hänsyn till motsvarande villkor i orten. Detta riksdagsuttalande, de s. k. Stripa-direktiven, som ledde till regeringens avgång, stod sedan kvar till år 1933.

Gällande konfliktdirektiv antogs år 1933. Stripadirektiven slopades. Riksdagen uttalade (SäU 1933: 18, rskr 356) att de inte hade haft den praktiska betydelse som man torde ha antagit och att det därför inte fanns tillräcklig anledning att behålla dessa bestämmelser som genom sin blotta tillvaro visat sig vara ägnade att skapa onödig irritation. I stället tillkom den alltså gällande regeln att lovliga konflikter skall respekteras. Vidare avskaffades regeln bakåt. Den som är arbetslös redan vid konfliktutbrottet anses inte berörd av konflikten och får således inte stängas av från kassa-ersättning eller arbetslöshetshjälp.

Den tidigare uppdelningen av arbetskonflikter i allmänna och partiella ersattes genom 1933 års beslut med nuvarande regel om avstängning av den som är direkt indragen i arbetskonflikt samt den som eljest blivit arbetslös i anledning av konflikt och vars löne- och anställningsvillkor skäligen kan antas röna inverkan av konflikten, s. k. indirekt berörd. Beträffande denna regel framhöll riksdagen (SäU 1933: 18, rskr 356) att avsikten inte var att begränsa verkningarna till sådana arbetare som är parter i samma kollektivavtal som de i konflikten direkt indragna. Regeln skulle kunna tillämpas i sådana fall som när exempelvis konflikt inom sågverksindustrin medför arbetslöshet inom pappersmasseindustrin eller då konflikt med fartygsbefäl leder till arbetslöshet bland däckspersonal eller maskinpersonal. Å andra sidan betonades att regeln inte skulle få återopas när intressegemenskapen bara är av mindre betydelse eller av sekundär beskaffenhet. I detta sammanhang hänvisades till sådana fall som att arbetarna vid visst företag har blivit arbetslösa därför att råvarutillförseln eller krafttillgången till företaget stoppats till följd av konflikt eller avverkning av virke inställt till följd av en genom konflikt minskad åtgång vid förädlingsverken. Även år 1934 behandlades konfliktdirektiven av riksdagen, som uttalade (2LU 1934: 37, rskr 294) att man när det gällde de indirekt berörda fick stanna vid en skälighetsprövning efter vissa angivna direktiv och att hänsyn vid denna prövning fick tas främst till faktiskt föreliggande intressegemenskap. Att en yrkesgrupp som part i ett gällande avtal alltså var bunden till detta ansågs inte avgörande, såvida inte avtalstiden var så lång att samhörigheten med de i konflikten indragna uppenbarligen upphävts. Inte heller bedömdes intressegemenskap saknas av den anledningen att viss del av en yrkesgrupp är sysselsatt med annat slags arbete än annan del av samma yrkesgrupp, om den senare gruppen har intresse av konfliktens utgång och hela gruppen har samma löne- och anställningsvillkor.

Tillämpningen

Vid konfliktdirektivens tillämpning har frågan vilka arbetslösa som bort anses indirekt berörda stått i centrum.

De första fallen härrör redan från december 1933 och avsåg besvär hos Kungl. Maj:t över arbetslöshetskommissionens beslut att under pågående storkonflikt inom byggnadsbranschen avstänga arbetslösa rörlednings-, plåtslageri- och måleriarbetare från arbetslöshetshjälp. Kungl. Maj:ts beslut innebar i fråga om rörlednings- och plåtslageriarbetarna, för vilka avtalsförhandlingar pågick eller stod i begrepp att inledas, att bara de arbetslösa skulle avstängas vilkas arbetslöshet kunde anses förorsakad av byggnadskonflikten. Beträffande måleriarbetarna, som hade träffat nytt kollektivavtal för tiden fram till den 1 april 1935, innebar beslutet att avstängning inte skulle ske. I sistnämnda fall ansågs sålunda arbetstagarnas anställnings- och lönevillkor inte skäligen röna inverkan av den pågående konflikten.

Det dröjde därefter fram till år 1945 innan nya erfarenheter kunde vinnas om konfliktdirektiven. Då bröt den stora metallkonflikten ut. Socialstyrelsen, som då var tillsynsmyndighet för arbetslöshetsförsäkringen, meddelade i samråd med arbetsmarknadskommissionen, vilken hade efterträtt arbetslöshetskommissionen som tillsynsmyndighet för arbetslöshetshjälpen, anvisningar om direktivens tillämpning och prövade i anslutning härtil sex olika fall av indirekt berörda. Det var i samtliga fall fråga om medlemmar av metallarbetarnas erkända arbetslöshetskassa. Det gällde dels sådana anställda vid en konfliktberörd arbetsplats vilkas anställningsvillkor reglerades i annan ordning än anställningsvillkoren för de strejkande, dels anställda vid företag som inte omfattades av strejken men där produktionen eller tillhandahållna tjänster omöjliggjordes eller fick begränsas till följd av konflikten.

Två omständigheter tillmättes särskild betydelse. Sålunda undersöktes om det för den indirekt berörde gällande kollektivavtalet företedde väsentlig likhet med det avtal — verkstadsavtalet — som före konflikten gällde mellan de stridande parterna. Vidare prövades om avtalet för den indirekt berörde löpte ut vid sådan tidpunkt att den kommande avtalsperioden till väsentlig del skulle ha sammanfallit med verkstadsavtalets, om konflikten inte hade kommit emellan.

Ett av fallen avsåg anställda vid den konfliktberörda arbetsplatsen, nämligen marketenteripersonalen vid ett verkstadsföretag. Personalen avlönades enligt restaurangavtalet, och detta bedömdes sakna väsentlig likhet med verkstadsavtalet. Övriga fall gällde arbetstagare vid företag som inte omfattades av strejken. I två av dessa, som avsåg metallverksavtalet och rörledningsavtalet, ansågs avtalen sakna väsentlig likhet med verkstadsavtalet. Ett fall, som avgjordes i mars 1945, gällde järnbruksarbetare, för

vilka ett nytt kollektivavtal — järnbruksavtalet — hade träffats till årets utgång, och de ansågs inte ha så stort intresse av konfliktens utgång att de stängdes av. I övriga två fall däremot bedömdes avtalen förete sådana väsentliga likheter med verkstadsavtalet och ha sådan tidsmässig anknytning till detta att arbetstagarna blev avstängda från stöd. Det var här fråga om lokala avtal, av vilka ett hade löpt ut samtidigt med verkstadsavtalet men prolongerats till den 1 mars 1945 och det andra löpte ut den 30 juni 1945.

När livsmedelskonflikten bröt ut år 1953 hade arbetsmarknadsstyrelsen ersatt socialstyrelsen och arbetsmarknadskommissionen som tillsynsmyndighet i fråga om tillämpningen av konfliktdirektiven. I de nya anvisningar som då gavs ut hänvisade arbetsmarknadsstyrelsen till de tidigare utfärdade och angav att dessa skulle gälla. I ett cirkulär till länsarbetsnämnderna uttalades vidare, att sådana konditoriservitriser som blev arbetslösa till följd av livsmedelskonflikten inte var uteslutna från rätt till understöd från arbetslöshetskassan, eftersom deras löne- och anställningsvillkor var reglerade i särskilt avtal som inte påverkades av konflikten.

Efter år 1953 finns inte några vägledande uttalanden av betydelse för tillämpningen av konfliktdirektiven på indirekt berörda arbetstagare vare sig i anvisningar till direktiven eller genom avgöranden i enskilda fall.

Förfarandet i ärenden om samhällsstöd vid arbetskonflikt

De erkända arbetslöshetskassorna står under tillsyn av arbetsmarknadsstyrelsen. Hos styrelsen finns en arbetslöshetsförsäkringsdelegation, som består av generaldirektören, överdirektören och tre representanter för kassorna. Delegationen handlägger i styrelsens ställe ärenden rörande erkända arbetslöshetskassor med undantag för viktigare författningsfrågor och andra frågor av större betydelse för den allmänna arbetsmarknadspolitiken, vilka handläggs av styrelsen i plenum. Tillsynsmyndigheten skall övervaka att kassan bedriver sin verksamhet i enlighet med författning och kassans stadgar. Finner tillsynsmyndigheten att avvikelse sker från författning eller att det föreligger annan anledning till anmärkning mot kassans verksamhet, kan tillsynsmyndigheten meddela anvisningar om erforderliga åtgärder. Rättar sig kassan inte efter anvisningarna, kan antagandet som erkänd arbetslöshetskassa återkallas eller kassan förklaras förlustig rätten till statsbidrag helt eller delvis för viss tid. Interimistiska beslut har inte förekommit i ersättningsärenden. I stället stänger de lokala kassaredegörarna automatiskt av medlem från ersättning i avvaktan på utredning och beslut av kassan, när medlemmens ersättningsrätt av någon anledning ifrågasätts. Det förekommer även, att kassor i tveksamma fall uppskjuter utbetalning av ersättning i avvaktan på tillsynsmyndighetens granskning och beslut.

Arbetsmarknadsstyrelsen är också besvärsmyndighet i förhållande till arbetslöshetskassorna. Mot styrelsens beslut i försäkringsfrågor förs talan genom besvär hos försäkringsdomstolen. Beslut kan av styrelsen även underställas försäkringsdomstolen, om det är av synnerlig vikt för enhetlig lagtolkning eller rättstillämpning att saken prövas av domstolen eller andra särskilda skäl finns för sådan prövning.

Den offentliga arbetsförmedlingsverksamheten leds av länsarbetsnämnderna, som är länsmyndighet för allmänna arbetsmarknadsfrågor. Länsarbetsnämnderna handhar också arbetsvården och beslutar efter arbetsmarknadsstyrelsens bestämmande om övriga åtgärder vid arbetslöshet och övar tillsyn över tillämpningen. Prövningen av arbetsförhet, arbetsvillighet m. m. ankommer i första hand på arbetsförmedlingsorganen, medan beslut om ersättning eller åtgärd fattas av länsarbetsnämnden.

Enligt 116 § arbetsmarknadskungörelsen meddelar arbetsmarknadsstyrelsen de föreskrifter och anvisningar som behövs för tillämpningen av kungörelsen. Sådana anvisningar har i samband med tidigare arbetskonflikter meddelats av arbetsmarknadsstyrelsen eller dess föregångare arbetslöshetskommissionen och arbetsmarknadskommissionen. Arbetsmarknadsstyrelsen är chefsmyndighet för länsarbetsnämnderna. Talan mot länsarbetsnämnds beslut förs hos styrelsen genom besvär. Besvär över styrelsens beslut förs hos Kungl. Maj:t i statsrådet.

Bestämmelser om kommuns handläggning av frågor om arbetslöshetshjälp enligt arbetsmarknadskungörelsen finns i lagen den 30 juni 1944 (nr 475) om arbetslöshetsnämnd och kungörelsen den 3 juni 1966 (nr 369) med närmare föreskrifter om arbetslöshetsnämnd och dess verksamhet m. m. I kommun som anordnar beredskapsarbete eller bedriver kontantunderstödsverksamhet med statsbidrag enligt arbetsmarknadskungörelsen skall finnas arbetslöshetsnämnd, om Kungl. Maj:t inte föreskriver annat. Arbetslöshetsnämnd skall samarbeta med länsarbetsnämnd och bl. a. omedelbart underrätta denna om arbetskonflikt som påverkar hjälpverksamheten i kommunen. Statsbidrag till arbetslöshetshjälp som lämnas av kommun betalas ut först sedan arbetsmarknadsstyrelsen har godkänt åtgärden. Talan mot beslut angående hjälp åt enskild arbetslös förs genom kommunalbesvär, dvs. hos länsstyrelsen och regeringsrätten.

Som nämnts förut lämnas utbildningsstöd utanför arbetsmarknadspolitiken huvudsakligen i form av studiemedel eller studiehjälp. Studiemedlen omhänderhas av lokala studiemedelsnämnder, medan beslutande myndighet i fråga om studiehjälp är skolstyrelse eller rektor för läroanstalten. Överordnad myndighet för dessa former av utbildningsstöd är centrala studiehjälpsnämnden. Klagan över centrala studiehjälpsnämndens beslut i fråga om rätt till utbildningsstöd får inte föras.

Vissa utländska bestämmelser m. m.

Bestämmelser i andra länder om neutralitet vid arbetskonflikt

I utredningens betänkande s. 42—55 redovisas bestämmelser om samhällsneutralitet vid arbetskonflikt i övriga nordiska länder samt i Belgien, Frankrike, Italien, Nederländerna, Storbritannien, Västtyskland och Amerikas förenta stater. Jag hänvisar till denna redovisning och ger här endast en sammanfattning av bestämmelserna i de nordiska grannländerna.

Danmark. I Danmark finns ett sjuttioal arbetslöshetskassor. Varje kassa omfattar vanligen ett yrkesområde. Kassaersättning utgörs av dagpenning, även i form av utbildningsbidrag, och flyttningsbidrag. Dessa former av stöd dras in vid arbetskonflikt dels för kassamedlemmar som omfattas av strejk eller lockout, dels för arbetslösa medlemmar i yrket vilka under en åttaveckorsperiod före konfliktutbrottet har varit anställda mer än tre veckor vid det konfliktdrabbade företaget. Den sistnämnda bestämmelsen avser sådana arbetstagare som inför ett väntat konfliktutbrott lämnar företaget. Medlemmar som blir arbetslösa endast till följd av omständigheter som har sin grund i konflikten, t. ex. materialbrist, betraktas däremot inte som konfliktberörda. Om konflikten berör mer än 65 procent av kassamedlemmarna, stängs hela kassan och även indirekt berörda medlemmar går miste om stöd. Arbetstagare i samma företag, vilka tillhör en annan kassa, berörs inte av avstängningen även om de har intresse i konfliktens utgång.

Den danska centrala arbetsmarknadsmyndigheten, arbejdsdirektoratet, anordnar arbetsmarknadsutbildning. Därvid utgår arbetslöshetsunderstöd, vilket inte omfattas av konfliktdirektiv. Detsamma gäller särskild lagreglerad utbildning av icke yrkesutbildade samt handikappade.

Socialhjälp till den som är indragen i arbetskonflikt förenas i regel med återbetalningsskyldighet.

Finland. Till den som direkt på grund av strejk, lockout eller annan därmed jämförbar arbetskonflikt är arbetslös får samhällsstöd inte utgå under den tid konflikten varar. Stöd får inte heller utgå till den som indirekt på grund av sådan konflikt är arbetslös under den tid denna varar, om det av omständigheterna kan slutas att avsikten med konflikten är att få till stånd ändringar även i hans arbets- och löneförhållanden. Sådan avsikt anses föreligga så snart det objektivt kan fastslås att arbetstagaren har vinning av konflikten. Bestämmelserna är tillämpliga på arbetslöshetsförsäkring, statliga och kommunala arbeten, yrkeskurser, arbetslöshetsersättning som närmast motsvarar de svenska kontantunderstöden, flyttningsbi-

drag samt andra former av understöd och lån. Socialhjälp utgår oberoende av konflikt.

Norge. Konfliktberörd arbetstagare är den som direkt tar del i strejk eller omfattas av lockout eller annan arbetstvist eller den som på grund av sådan arbetskonflikt — utan att ta del i den — blir arbetslös vid det företag eller den arbetsplats som konflikten gäller och det kan antas att hans löne- och arbetsvillkor kommer att påverkas av tvistens utgång. Bestämmelserna skiljer sig sålunda från de svenska på det sättet, att avstängningen av indirekt berörda avser arbetslösa endast vid den arbetsplats där konflikt råder. Tillhör en arbetstagare t. ex. samma förbund som de strejkande och påverkas hans lönevillkor av konflikten, stängs han alltså ej av, om hans arbetsplats inte omfattas av konflikten. Bedömningen av i vad mån lönevillkoren skall anses påverkade av konflikten sker objektivt utan hänsyn till om arbetstagaren ställer sig neutral eller inte. Konfliktdirektiven utgår dock närmast från förutsättningen att intressegemenskapen inte sträcker sig utöver förbundsgränsen. Andra förbunds medlemmar torde därför i regel inte stängas av. Bestämmelserna omfattar ersättning från den i Norge obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen samt från utbildningsbidrag och flyttningsbidrag m. m.

Sveriges internationella åtaganden m. m.

Internationella arbetsorganisationens (ILO) konvention nr 102 år 1952 angående minimistandard för social trygghet, vilken Sverige har ratificerat, innehåller i artikel 69 en föreskrift om samhällsstöd vid arbetskonflikt (prop. 1953: 73). Sålunda får förmån, som någon är berättigad till enligt konventionen, »innehållas i den utsträckning som må varda stadgad — — — i fråga om förmån vid arbetslöshet, då vederbörande förlorat sin anställning som en omedelbar följd av arbetsnedläggelse i samband med arbetstvist — — —».

Inom ILO har sedan 1950-talet en expertkommitté fortlöpande granskat bestämmelserna inom de stater, som har antagit konventionen nr 102. Beträffande sådana indirekt berörda vilkas arbetsvillkor kan röna påverkan av konflikten har kommittén konstaterat, att situationen för dessa grupper inte alltid är klart angiven. Utredningen, som på s. 56 i betänkandet redogör för tillkomsten och tillämpningen av artikel 69, upplyser att såvitt den har kunnat finna någon erinran från ILO:s sida inte görs mot att indirekt berörda stängs av från förmåner vid konflikt i enlighet med gällande svenska konfliktdirektiv.

Med anledning av Nordiska rådets rekommendation nr 21 år 1965 om samordning av socialhjälpslagstiftningen har ett utskott inom Nordiska socialpolitiska kommittén utarbetat ett förslag (NU 1968: 10) som behandlar bl. a. frågan om socialhjälp vid arbetslöshet på grund av arbetskonflikt.

Utskottet konstaterar i sitt förslag att det inle längre kan anses motiverat att göra uppdelning mellan hjälp som måste lämnas av kommunen och hjälp som kan erbjudas om socialnämnden finner för gott. Utslagsgivande för rätt till socialhjälp bör enligt utskottet vara den faktiska omständigheten att någon saknar medel och inte kan försörja sig. Denna grundsats skulle för svensk rätts vidkommande innebära en utvidgning av rätten till socialhjälp bl. a. så till vida som sådan rätt skulle föreligga även vid arbetslöshet på grund av arbetskonflikt.

Socialhjälpens anses enligt utskottsförslaget i regel inte böra vara förenad med återbetalningsskyldighet. Dock bör socialhjälp kunna förenas med ett samtidigt fattat beslut om återbetalningsskyldighet, om hjälpbehövet har uppkommit bl. a. på grund av att den hjälpbehövande eller hans make deltar i kollektiv stridsåtgärd. En förutsättning härför bör dock vara att hjälptagaren har tillgångar som inte är disponibla eller att han i en nära framtid kan beräknas få möjlighet att ersätta kostnaden för socialhjälpens. Den av utskottet föreslagna återbetalningsskyldigheten är avsedd som en spärr mot missbruk av socialhjälpens i en konfliktsituation samtidigt som vederbörlig hänsyn har tagits till neutralitetens krav.

Utredningen

Nuvarande bestämmelsers verkan på dagens arbetsmarknad

Inledning. Utredningen erinrar om att de nuvarande neutralitetsbestämmelserna återspeglar arbetsmarknadsförhållandena på 1930-talet och måste ses mot bakgrund av dem. Vid denna tid fördes förhandlingar om kollektivavtal förbundsvis eller företagsvis. Avtalen inom olika förbund företedde i regel inte några större likheter. Uppkom konflikt inom ett förbunds område vilken ledde till arbetslöshet inom ett annat förbunds område, torde det därför bara sällan ha inträffat att de sålunda indirekt berörda lönevillkor påverkades av konflikten.

Utvecklingen på arbetsmarknaden sedan år 1953, då vägledande uttalanden om neutralitetsbestämmelserna senast gjordes, har kommit att väsentligt vidga kretsen av arbetstagare med gemensamma intressen i ett och samma eller i flera likartade kollektivavtal. Skälen härtill är framför allt tjänstemannaorganisationernas kraftiga tillväxt och övergången på främst SAF—LO-området till ett system med centrala avtalsförhandlingar. Utredningen har lämnat utförliga redogörelser för förhandlingsväsendet, stridsåtgärderna och konfliktunderstöden på arbetsmarknaden. Jag hänvisar härom till betänkandet s. 74—99.

Mot denna bakgrund har utredningen undersökt hur de gällande neutralitetsbestämmelserna skulle komma att verka på sådana indirekt berörda grupper som kan bli särskilt aktuella vid en konflikt på dagens svenska arbetsmarknad. Utredningen börjar med grupper som står längst ifrån varandra i fråga om facklig gemenskap och övergår sedan till grupper för vilka facklig solidaritet och samverkan utgör ett framträdande kännetecken.

Tjänstemän — arbetare. På den *privata* sektorn av arbetsmarknaden företer kollektivavtalen för tjänstemän i allmänhet inte några stora likheter med avtalen för arbetare. Inte heller förekommer i allmänhet gemensamma centrala förhandlingar för tjänstemän och arbetare mellan SAF och berörda organisationer. Om arbetare blir permitterade till följd av en tjänstemannakonflikt, torde de enligt utredningen normalt inte kunna stängas av med stöd av de nuvarande konfliktdirektiven. Det sagda finner utredningen emellertid inte utesluta, att det kan finnas fall då de nuvarande direktiven leder till avstängning av arbetare som har permitterats till följd av en tjänstemannakonflikt. Vägledande är här framför allt uttalandet av särskilda utskottet vid 1933 års riksdag, att regeln i direktiven om de

indirekt berörda skulle kunna tillämpas exempelvis när konflikt med fartygsbefäl leder till arbetslöshet bland däcks- och maskinpersonal.

På den *offentliga* sektorn är förhållandet mellan tjänstemän och arbetare annorlunda sedan tjänstemännen genom lagstiftning år 1965 har fått rätt att sluta kollektivavtal. Kollektivavtalen för de offentliga tjänstemännen är på flera punkter likadant utformade som kollektivavtalen för statliga och kommunala arbetare. Ofta gäller här likvärdiga allmänna bestämmelser för arbetare och tjänstemän. Denna överensstämmelse framträder särskilt starkt på den kommunala sidan. Även de ekonomiska förmånerna är ibland likartade. Som exempel nämner utredningen obekvämtidstillägg och pensioner. Det står därför enligt utredningen utom tvivel, att det i många fall måste bli oundvikligt att under en tjänstemannakonflikt på den offentliga sektorn stänga av friställda arbetare anställda hos staten eller kommun från samhällsstöd på grund av konfliktdirektivens regel om de indirekt berörda.

Dessa synpunkter på frågan om avstängning av permitterade arbetare under en tjänstemannakonflikt anser utredningen tillämpliga också på det omvända förhållandet att tjänstemän friställs till följd av en arbetarkonflikt.

Tjänstemän inbördes. De skilda förbundsavtalen för tjänstemän på den *privata* sektorn företer inte någon enhetlig bild, påpekar utredningen. En del avtal är ganska lika varandra, medan andra visar väsentliga skillnader. Överensstämmelserna mellan olika avtal och avtalsuppgörelser torde vara särskilt stora inom TCO:s område, framför allt mellan de betydelsefulla avtal som träffas mellan SAF samt Svenska industritjänstemannaförbundet (SIF) och Handelstjänstemannaförbundet (HTF), men även avtalen mellan SAF och SALF står nämnda avtal nära. Sålunda föreligger stora likheter mellan dessa avtal i fråga om allmänna anställningsvillkor, pensioner och tjänstegrupplivförsäkring liksom i fråga om avtalsuppgörelserna betraktade som en helhet. När det gäller lönerna nämner utredningen, att avtalen för tjänstemännen inom industrin regelmässigt saknar lönebestämmelser under det att HTF-avtalen i stor utsträckning har tarifflöner. Överensstämmelsen mellan avtalen betingas i väsentlig mån av starka önskemål från SAF att behandla tjänstemannaorganisationerna och dess medlemmar lika.

På den *offentliga* sektorn finner utredningen bilden mera entydig. Här dominerar tre stora avtalsområden — det statliga området samt primärkommunernas och landstingskommunernas områden — och inom varje område gäller i stort sett ett och samma eller i vart fall liknande avtalskomplex för alla tjänstemän. På den statliga sidan träffas vanligen gemensamma kollektivavtal mellan avtalsverket å ena sidan samt de fyra huvudorganisationerna Statstjänarkartellen (SK), SR, SACO och TCO:s statstjänstemannasektion (TCO-S) å den andra. Inom hela detta fält torde enligt utred-

ningen nu gällande konfliktdirektiv i regel leda till avstängning från statlig arbetslöshetshjälp för indirekt berörda. För kommunerna förhandlar kommunförbunden med kommunalarbetsareförbundet — där även tjänstemän är organiserade — samt med ett antal inom SACO och TCO verksamma förbund, som vart och ett uppträder som självständig förhandlingspart. Förhandlingarna är emellertid starkt samordnade. Motsvarande gäller enligt praxis för SACO. I den mån det här inte är fråga om ett och samma avtalskomplex är avtalen enligt utredningens uppfattning i många hänseenden så lika att det ofta måste bli samma bedömning i fråga om indirekt berörda som på det statliga området. Det sagda anser utredningen gälla också inom landstingsförbundets avtalsområde.

Också en jämförelse mellan avtalskomplexen för tjänstemännen på de statliga och kommunala områdena finner utredningen på många väsentliga punkter visa så stora likheter, att kommunaltjänstemän som friställs med anledning av en statstjänstemannakonflikt mycket väl skulle kunna tänkas bli avstängda från statligt stöd med tillämpning av nuvarande konfliktdirektiv. Motsvarande gäller friställda statstjänstemän under en konflikt på den kommunala tjänstemannasidan.

Arbetare inbördes. De kollektivavtal som på den *privata* arbetsmarknaden träffas på SAF-LO-området är många och berör stora och betydelsefulla arbetstagargrupper. Avtalen sluts på ömse sidor mellan förbund som på arbetstagersidan har karaktären av industriförbund. För att bli giltiga på arbetsgivarsidan måste avtalen godkännas av SAF. Generellt sett torde, säger utredningen, olikheterna mellan kollektivavtalen vara mera framträdande än likheterna när det gäller avtalens allmänna uppbyggnad och struktur liksom anställningsvillkorens speciella utformning. Håller man sig till avtalslikheterna torde konfliktdirektiven bara i ett mindre antal fall ge stöd för avstängning av indirekt berörda arbetargrupper från kassaersättning och statlig arbetslöshetshjälp.

De numera förekommande centrala avtalsförhandlingarna mellan SAF och LO, som hittills har utgjort upptakten till och varit vägledande för alla lönerörelser i landet, har emellertid väsentligen ändrat läget på detta stora avtalsområde efter konfliktdirektivens tillkomst, framhåller utredningen. Centrala förhandlingar har förekommit sedan år 1956. Dessa förhandlingar har hittills inletts med ett bud från LO, varpå följt ett motbud från SAF. Under förhandlingarnas huvudskede behandlas frågor av gemensamt intresse över hela fältet. Bland sådana frågor märks dels löneförmaner som generellt lönetillägg, låglönetillägg, helgdagslön, permitteringslön, dels andra frågor som arbetstidsförkortning och avgångsbidrag. Jämsides med dessa centrala förhandlingar i egentlig mening pågår förhandlingar förbundsvis, som syftar till att inom den ekonomiska ramen för den preliminära uppgörelse som kan komma att träffas lösa speciella eller branschbetonade problem. Uppnås överenskommelse mellan SAF och LO, är den

tills vidare att betrakta som preliminär. Härefter följer tillämpningsförhandlingar på förbundsplanet, och när förbunden i anslutning härtill träffar egna kollektivavtal blir den preliminära uppgörelsen definitiv. Förhandlingarna förklaras strandade om parterna inte kan enas vid de centrala förhandlingarna.

Fastän själva avtalen som sådana knappast har förändrats till sin allmänna utformning och struktur genom de centrala förhandlingarna i vidare mån än de tillförts vissa nya likalydande bestämmelser, brukar alltså så gott som alla mera väsentliga avtalsfrågor få en gemensam lösning vid den centrala avtalsuppgörelsen. Utredningen finner det därför svårt att göra gällande annat än att intressegemenskapen här är så stark, att samtliga arbetare som tillhör ett förbund vilket har deltagit i de centrala förhandlingarna enligt gällande konfliktdirektiv får betraktas som berörda av en konflikt som avser annat eller andra förbund. Är detta bedömande riktigt — och härför talar enligt utredningen framför allt direktivens ordalag, att de berörda arbetarnas löne- och anställningsvillkor skäligen kan antas röna inverkan av konflikten — bekräftas att systemet med centrala förhandlingar kan medföra att stora grupper av indirekt berörda arbetslösa ställs utan kassaersättning och arbetslöshetshjälp, om förhandlingarna strandar och arbetskonflikt bryter ut.

Inom den *offentliga* sektorn förs avtalsförhandlingarna för arbetare på ett sätt som nära påminner om de centrala förhandlingarna mellan SAF och LO. Trots att det på den statliga sidan inte är avtalsverket utan de centrala förvaltningsmyndigheterna som själva sluter kollektivavtalen med de olika till SK hörande förbunden, leds förhandlingarna i praktiken av avtalsverket och SK och resulterar i rekommendationer till specialavtal med likalydande generella bestämmelser. Överensstämmelsen mellan de olika kollektivavtalen är därför här påfallande. Kollektivavtalen för de statliga bolagens arbetare ansluter sig i allmänhet till motsvarande avtal på den privata sektorn. Detta leder enligt utredningens bedömning till att avstängning av indirekt berörda statliga arbetare enligt nuvarande konfliktdirektiv kan ligga mera i farozonen, om konflikten inträffar på den privata än om den inträffar på den offentliga sektorn. På det kommunala området förhandlar kommunförbundet och landstingsförbundet med kommunalarbetsförbundet men avtalen träffas mellan sistnämnda förbund och varje kommun för sig. På grund härav kommer i regel likalydande avtal att inom varje avtalsområde för sig gälla för arbetare anställda hos olika kommuner. Alla kommunalarbetare inom ett och samma avtalsområde synes därför vara lika berörda av en arbetarkonflikt på den kommunala sidan, oavsett om de själva omfattas av konflikten eller inte.

Utredningens slutsats. Den utförda undersökningen ger enligt utredningen vid handen att neutralitetsbestämmelsernas nuvarande utformning leder till att stora grupper av indirekt berörda arbetstagare kan komma att stäl-

las utan samhälleligt stöd vid en konflikt på dagens svenska arbetsmarknad. Invändningar mot konfliktdirektivens utformning har framförts från arbetstagarhåll, där man framför allt har gjort gällande att många arbetstagare härigenom oförskyllt skulle bli avstängda från kassaersättning och arbetslöshetshjälp under en arbetskonflikt som de inte deltar i. En allvarlig olägenhet med direktiven är enligt utredningen under alla förhållanden, att det blir allt svårare att med stöd av dem klart avgränsa kretsen indirekt berörda, när centrala avtalsförhandlingar tenderar att omfatta allt fler grupper av arbetstagare och avtalsförhandlingarna på arbetsmarknaden i dess helhet mer och mer koncentreras till problemet att fördela tillgängligt utrymme för lönehöjningar mellan sinsemellan konkurrerande arbetstagargrupper. Denna svårighet blir enligt utredningen särskilt framträdande, om man anser sig bunden av den i praxis antagna bedömningsgrunden om väsentliga likheter i aktuella avtal. Utredningen finner redan på grund härav att det är nödvändigt att söka finna en ny väg för att bestämma vilka arbetstagare som skall anses så berörda av en konflikt att de måste stängas av från stöd från samhällets sida.

Nya neutralitetsbestämmelser

Neutralitetens innebörd

Utredningen framhåller först att den enligt sina direktiv har att utgå från den hittills gällande grundsatsen att samhället skall stå neutralt vid konflikt mellan arbetsgivare och arbetstagare.

En följd av samhällets neutralitet vid arbetskonflikter är, fortsätter utredningen, att det överlämnas till arbetsmarknadsparterna själva att sörja för finansieringen av arbetsstriden. Denna finansiering kan ske på olika sätt, t. ex. genom avsättning av medel via medlemsavgifter, penninglån, bidrag och borgensförbindelser. I den mån samhället inte direkt eller indirekt medverkar till att under en arbetskonflikt stärka eller försvaga någongendera sidan ekonomiskt är samhället följaktligen neutralt.

Neutraliteten avser samhällets förhållande inte bara till arbetsmarknadens organisationer som sådana utan också till organisationernas enskilda medlemmar. Allmän enighet torde enligt utredningen råda om att det inte är förenligt med neutraliteten att samhället till en arbetsgivar- eller arbetstagarorganisation lämnar bidrag som kan begagnas till att allmänt sett stärka organisationens ekonomi. Tillflöde av penningmedel till en organisation är uppenbarligen ägnat att stärka dess utsikter att gå segrande ur en konflikt. I fråga om de enskilda medlemmarna — företag på arbetsgivarsidan och arbetstagare på den andra sidan — gäller neutralitetsproblemet om stödåtgärder från samhällets sida, som under normala förhållanden skulle komma medlemmarna till godo, måste utebli under en arbetskonflikt för att inte balansen skall rubbas mellan de stridande parterna. Eftersom de

samhälleliga stödåtgärderna i det övervägande antalet fall är inriktade på arbetstagersidan och där avser stöd mot arbetslöshet, tar utredningens framställning av praktiska skäl sikte bara på samhälleligt stöd till arbetslösa arbetstagare. Utredningen tillägger att framställningen emellertid i princip är tillämplig också på stöd till enskilda företag.

När fred råder på arbetsmarknaden kan således olika stödåtgärder från samhällets sida komma i fråga för enskild arbetstagare som är arbetslös. Det naturliga utgångsläget är att samhällsstöd i regel skall komma arbetslös arbetstagare till godo. Avstängning från sådant stöd utgör enligt utredningen ett undantag som bör tillämpas bara om man kan påvisa att samhällets neutralitet vid arbetskonflikter kräver det.

Direkt berörda

Det är enligt utredningen en så gott som allmän uppfattning att de som direkt berörs av en konflikt, dvs. de som själva strejkar eller är föremål för lockout, i princip bör stängas av från samhällets arbetslöshetsstöd. Konfliktfonderna är uppbyggda för att organisationerna skall kunna bistå de medlemmar ekonomiskt som direkt drabbas av konflikten, och det skulle uppenbarligen stå i strid med hävdvunna neutralitetsgrundsatser om dessa medlemmar skulle få ersättning från arbetslöshetskassa eller arbetslöshets hjälp. Bidrag från det allmänna till de direkt berörda får i själva verket samma ekonomiska konsekvenser för organisationen som bidrag till organisationen själv.

Utredningen behandlar särskilt det fallet att arbetstagare blivit föremål för lockout utan att själva ha medverkat till konflikten. Det kan inträffa om ett arbetstagarförbund träffar kollektivavtal med arbetsgivarsidan men förbundets medlemmar därefter utsätts för sympatilockout därför att ett annat förbund på arbetstagersidan inte vill vara med om en uppgörelse och låter sina medlemmar gå i strejk. Fråga uppkommer här om neutraliteten kräver avstängning. Utredningen anser det inte vara riktigt att i detta sammanhang skilja mellan olika slag av stridsåtgärder som är tillåtna enligt kollektivavtalslagen — i det anförda exemplet är sympatilockouten lovlig — eftersom till neutraliteten också hör att samhället inte tar ställning till frågan vem som bär skulden till en konflikt. Risken att bli utsatt för lockout hör till spelets regler, och konfliktfonderna är avsedda även för de arbetstagare som drabbas av en sympatilockout. När det gäller de direkt berörda finner utredningen sålunda inte anledning att i princip ändra gällande neutralitetsbestämmelser.

Indirekt berörda

Inledning. Frågan om också de som indirekt berörs av en konflikt bör stängas av och i vilken omfattning det i så fall bör ske är enligt utredningen

kontroversiell. Redan före tillkomsten av nuvarande konfliktdirektiv fanns många företrädare för uppfattningen att man inte bör stänga av andra från samhälleligt stöd än dem som själva deltar i strejk eller är föremål för lockout. Enligt utredningens uppfattning kan goda skäl alltjämt anföras till stöd för att inte ge neutralitetsbestämmelserna större räckvidd. Bara de som själva strejkar eller är utsatta för lockout är invecklade i konflikten, och det är — bortsett från vilda strejker eller andra därmed jämförliga stridsåtgärder — arbetsmarknadens organisationer som själva bestämmer omfattningen av konflikten. Utvecklingen har emellertid lett till sådana förändringar på arbetsmarknaden, att frågan hur man numera bör ställa sig till avstängning av indirekt berörda inte låter sig besvaras, innan man mera ingående har studerat striden på den moderna arbetsmarknaden och framför allt då hur beslut om stridsåtgärder fattas inom organisationerna och vilken samverkan som förekommer mellan dem inför en förestående konflikt.

Utredningen riktar i enlighet med sina direktiv uppmärksamheten framför allt på mera omfattande konflikter, dvs. konflikter inom hela näringsgrenar eller fack. Det är främst sådana konflikter som kan skapa ofrivillig arbetslöshet inom andra näringsgrenar och därmed framkallar de största problemen. Utredningen går däremot inte närmare in på vare sig den totala konflikten, dvs. en konflikt som drabbar hela samhället, eller lokalt begränsade konflikter. Vid en total konflikt blir alla direkt berörda, betonar utredningen, och anses statsmakterna kunna underlåta att ingripa för att bilägga en sådan konflikt, kommer arbetslöshetskassorna att stänga och arbetslöshetsstödet att helt upphöra. I den mån de lokalt begränsade konflikterna föranleder problem, är de av samma art som de som uppkommer vid en mera omfattande konflikt. I enlighet med det anförda har utredningen inte funnit skäl att överväga olika konfliktdirektiv med hänsyn till konflikternas olika omfattning men däremot funnit anledning att särskilt uppmärksamma större konflikter vid bedömningen hur bestämmelserna bör utformas.

Indirekt berörda inom stridande förbund. Utredningen undersöker först betydelsen av tillhörighet till ett arbetstagarförbund som är invecklat i strid. Omfattas medlemmen av arbetsinställelsen, är han som förut sagts direkt berörd och måste stängas av från samhällsstöd. På senare tid har emellertid punktstrejken kommit till användning — främst från tjänstemannaorganisationers sida — och den innebär att organisationen begränsar strejken till ett mindre antal medlemmar inom samma yrkeskategori. Strejken tillgår så att arbetet läggs ner bara av några arbetstagare i nyckelposition, varigenom organisationen med ganska ringa insatser kan skada arbetsgivaren avsevärt. En strejk kan också begränsas på så sätt att den omfattar bara en yrkeskategori inom ett förbund som organiserar flera yrkesgrupper. Vidare kan strejken begränsas till något eller några företag inom samma

bransch. Skulle arbetsgivaren till följd av en punktstrejk eller en på annat sätt begränsad strejk nödgas inställa verksamheten helt eller delvis och därmed friställa arbetstagare som tillhör det stridande förbundet men inte omfattas av strejken, torde det enligt utredningens uppfattning vara oundvikligt att i detta sammanhang betrakta de friställda på samma sätt som de strejkande. Samhällsstöd till de friställda skulle i ett sådant fall i själva verket vara detsamma som stöd till de strejkande och därmed också till organisationen själv. De friställda är inte ofrivilligt indragna i konflikten, påpekar utredningen, eftersom de såsom medlemmar i organisationen får anses vara delaktiga i dess beslut.

På dessa skäl anser utredningen, att i första hand de arbetstagare måste avstängas från samhällsstöd som antingen själva omfattas av en konflikt eller på annat sätt har blivit arbetslösa till följd av en konflikt i vilken deras eget förbund är invecklat.

Betydelsen av centrala avtalsförhandlingar. Organiserad samverkan mellan olika arbetstagarförbund förekommer i olika former, anför utredningen. På det statliga tjänstemannaområdet har samordningen nått så långt, att det har överlämnats åt huvudorganisationen att uppträda som avtalsslutande part. I övrigt förs avtalsförhandlingar på stora områden av arbetsmarknaden centralt av stora huvudorganisationer. Om sådana förhandlingar strandar, måste man, säger utredningen, förutsätta möjligheten av ett gemensamt uppträdande också i fråga om sättet att strida. Inom utredningen har emellertid olika meningar rått i frågan huruvida redan deltagande i centrala avtalsförhandlingar skulle vara tillräckligt för att ett förbund och alla dess medlemmar skulle anses berörda av en stridsåtgärd i anslutning till att förhandlingar strandar.

Innan utredningen går närmare in på denna fråga lämnar den följande redogörelse för de områden av arbetsmarknaden där centrala förhandlingar förekommer, nämligen det kommunala tjänstemannaområdet, det statliga arbetarområdet och framför allt det största området, den privata sektor av arbetsmarknaden som täcks av SAF och LO.

För kommunaltjänstemännen förhandlar kommunförbundet och landstingsförbundet — förutom med kommunalarbetsareförbundet — med SACO-förbund och TCO-förbund jämte TCO-K. På TCO-sidan förhandlar varje medlemsförbund direkt med arbetsgivarsidan. Förhandlingarna förs dock av TCO-K i frågor som har gemensam karaktär och principiell betydelse. Enligt gällande huvudavtal ankommer det på TCO att lämna förbund medgivande till stridsåtgärd. Enligt praxis förs förhandlingarna i huvudsak på motsvarande sätt på SACO-sidan, och SACO måste enligt gällande huvudavtal lämna medgivande till att förbund vidtar stridsåtgärd. SACO:s och TCO:s åtaganden gentemot arbetsgivarsidan, att huvudorganisationerna skall lämna sitt medgivande till stridsåtgärder, vilar på motsvarande stadgenliga befogenheter för huvudorganisationerna.

På det statliga arbetarområdet förhandlar avtalsverket med SK om rekommendationer rörande avtalsfrågor av generell natur. Härfter förs mellan de statliga myndigheterna och förbunden i SK förhandlingar om dels tillämpningen av den centrala rekommendationen, dels vissa för resp. förbund speciella frågor.

På den privata arbetsmarknaden förs de centrala avtalsförhandlingarna direkt mellan SAF och LO. Om man blir ense, utmynnar förhandlingarna i en preliminär uppgörelse. Denna blir definitiv först sedan kollektivavtal på grundval av den centrala uppgörelsen har träffats över hela linjen i anslutning till förhandlingar förbundsvis. Varje förbund inom LO har enligt sina stadgar rätt att självt besluta om stridsåtgärd. Denna rätt är emellertid begränsad så till vida som landssekreteriatet enligt stadgarna för LO måste lämna tillstånd till strejk, om den omfattar mer än 3 % av förbundets medlemmar eller om den kan medföra lockout av minst samma omfattning mot samma eller annat förbund.

Av intresse är, fortsätter utredningen, framför allt hur förbunden kan tänkas agera när de centrala förhandlingarna strandar. På LO-sidan synes man hittills ha uppträtt solidariskt över hela linjen när preliminär uppgörelse hotat att inte komma till stånd. När de centrala förhandlingarna år 1966 hade strandat, varslade samtliga av förhandlingarna berörda LO-förbund utom ett om blockad av övertidsarbete. Detta handlingssätt måste — vid sidan av landssekreteriatets rekommendation till de berörda förbunden om blockad — ha föregåtts av samråd mellan förbunden, eftersom de enligt sina stadgar bara själva kan fatta beslut om stridsåtgärd. Från det kommunala området begränsar sig erfarenheterna av förbundens sätt att agera, när avtalsförhandlingarna har strandat, till ett varsel om strejk och blockad från SACO-sidan hösten 1966. Varslet om strejk avsåg dels samtliga SACO-förbunds medlemmar utanför undervisningsområdet vilka var anställda inom bl. a. primärkommunerna kring Stockholm, dels vissa begränsade yrkesgrupper i Malmö.

Utredningen finner att följande skäl talar för att deltagande i centrala förhandlingar skall anses innebära deltagande även i konflikt som kan bli följden av att förhandlingarna strandar. Genom att delta i en central förhandling har varje arbetstagarförbund åtagit sig att solidariskt verka för en gemensam uppgörelse. Detta har tagit sig uttryck i att förbunden har överlämnat till sin huvudorganisation att föra förhandlingarna och att träffa uppgörelse över hela fältet. Om uppgörelse inte kommer till stånd och det blir konflikt, måste också den betraktas som en gemensam angelägenhet för alla som deltar i förhandlingen. Konflikten syftar nämligen till att man fortfarande skall nå det ursprungligen uppsatta målet, dvs. gemensam uppgörelse på godtagbara villkor. Hur själva striden förs saknar i och för sig betydelse. Alla förbund som deltar i den centrala förhandlingen skulle

därför kunna anses delaktiga även om det har bedömts lämpligt att själva striden skall föras bara av något eller några förbund.

Det sagda torde dock enligt utredningens mening gälla endast när förhandlingen syftar till en odelbar och total uppgörelse över hela fältet. Detta krav uppfyller i första hand de centrala avtalsförhandlingarna mellan SAF och LO, förhandlingarna mellan avtalsverket och SK rörande arbetare samt förhandlingarna mellan kommunförbunden och TCO-K. För SACO är kravet uppfyllt i den mån dess förhandlingar med landstingsförbundet och kommunförbundet avser gemensamma frågor, dvs. frågor som parterna är ense om skall få en enhetlig lösning inom vardera området. Om något av huvudorganisationens förbund redan från början ställer sig utanför centrala förhandlingar, synes det få betraktas som fristående även om arbetsgivarsidan kräver att förbundet gör upp på samma villkor som innefattas i en central uppgörelse.

Den naturliga utgångspunkten är att de som själva strejkar eller är föremål för lockout stängs av från samhällsstöd. Skall man gå längre måste man kunna påvisa starka skäl. Utredningen har tidigare funnit, att tillhörigheten till ett förbund motiverar avstängning för dess medlemmar även om dessa inte själva omfattas av en konflikt. Denna ståndpunkt säger sig utredningen ha intagit framför allt av det skälet att konflikten i sådant fall får anses lika mycket gälla organisationen som sådan som de stridande medlemmarna och att ekonomiskt stöd från samhällets sida till formellt icke stridande medlemmar måste anses innebära att samhället medverkar till finansiering av striden och därmed åsidosätter sin neutralitet.

Samhällsstöd till enskilda medlemmar i ett förbund, vilket inte självt deltar i arbetsnedläggelse när centrala förhandlingar har strandat, betyder emellertid inte utan vidare att samhället därmed medverkar till stridens finansiering. Utredningen framhåller att man inte får bortse från att arbetstagarförbunden på den privata och kommunala arbetsmarknaden samt på den statliga arbetarsidan själva fattar beslut om stridsåtgärder och enligt stadgarna inte kan tvingas ut i strid av sin huvudorganisation. Genom att gå med i de centrala förhandlingarna har förbunden inte uppgivit sin rätt att själva ta ställning till frågan om medverkan i eventuella stridsåtgärder. När det gäller betydelsen av centrala avtalsförhandlingar för neutralitetsbestämmelsernas utformning står man inför avvägningsproblemet, om man bör ge neutralitetsbegreppet en vidsträcktare innebörd än utredningen i sina förut redovisade ställningstaganden har funnit vara motiverad. Innan utredningen angriper detta avvägningsproblem undersöker den i vad mån det kan anses rimligt att det får ankomma på arbetsgivarsidan att vidta stridsåtgärder, dvs. främst tillgripa lockout, för att uppnå att arbetstagare stängs av från samhällsstöd.

Avvägningen mellan de intressen som här står mot varandra måste enligt

utredningen ske helt förutsättningslöst och sålunda utan hänsyn till den effekt som tillämpningen av de nu gällande konfliktdirektiven skulle kunna få. En tillämpning av nuvarande konfliktdirektiv på en större arbetskonsflikt i Sverige har utredningen funnit i dagens läge kunna leda till att stora grupper indirekt berörda arbetslösa blir avstängda från kassaersättning och arbetslöshetshjälp. Det är naturligt att arbetsgivarsidan i en sådan situation avvaktar med lockout. Resultatet av en permittering kan ändå bli att arbetarna stängs av, och arbetsgivarsidan når utan att själv behöva gå till motangrepp en av de effekter som en lockout är avsedd att ge. Skulle samhället gå längre med avstängning från samhällsstöd än som betingas av neutralitetens krav, kan man hävda att arbetsgivarsidan i motsvarande mån får en förmånsposition. Från samhällsstöd avstängda arbetstagare, som har blivit arbetslösa till följd av en strejk som de inte själva deltar i, kommer förr eller senare att utöva ett tryck på de strejkande eller i vart fall på sitt eget förbund, eftersom de inte har rätt till konfliktunderstöd från detta. Måste förbundet ge konfliktunderstöd utan att självt anse sig delaktigt i konflikten, blir det framför allt förbundet som utövar trycket på de strejkande eller deras förbund. Det bör enligt utredningen alltid kunna krävas att neutralitetsbestämmelser utformas så att de inte påverkar parternas taktiska dispositioner till förmån för den ena sidan och till nackdel för den andra.

Neutralitetsbestämmelser bör även i görligaste mån utformas så att de inte blir ägnade att framkalla stridsåtgärder som annars inte skulle ha kommit till stånd, betonar utredningen. Samhället bör inte medverka till att motsättningarna mellan arbetsmarknadens parter skärps. Utredningen är medveten om att lockout är en allvarlig stridsåtgärd som kan få svårare verkningar än som har avsetts och att det är ett starkt samhällsintresse att en sådan åtgärd i görligaste mån undviks. Detsamma gäller emellertid för strejken. Det är inte samhällets uppgift att i detta sammanhang bedöma i vad mån de i lag angivna stridsåtgärderna är mer eller mindre berättigade i det enskilda fallet, om man vill hålla fast vid principen om arbetsmarknadsparternas frihet att göra upp om anställningsvillkoren för arbetstagarna utan inblandning från samhällets sida. Det är heller inte i och för sig givet, att en strejk för den allmänna opinionen framstår som mer berättigad eller godtagbar än en lockout.

Utredningen anför vidare att både strejken och lockouten kräver ekonomiska uppoffringar på ömse sidor. Det pris som arbetstagersidan får betala för en strejk är att de strejkande förlorar sin lön och går miste om rätten till gängse arbetslöshetsstöd från samhället så att konfliktfonderna eller eljest tillgängliga medel får tas i anspråk för de strejkandes försörjning. Ju mer omfattande strejken blir desto större blir de ekonomiska påfrestningarna för arbetstagersidan. Det ingår som ett naturligt led i arbetstagersidans taktiska bedömanden att bestämma omfattningen av en strejk i begynnelse-

skedet. Öppnar arbetstagersidan för att minska de ekonomiska påfrestningarna för sig själv med en begränsad strejk, står arbetsgiversidan inför ett motsvarande taktiskt bedömande. Finner arbetsgiversidan en utvidgning av konflikten ofrånkomlig, bör arbetsgiversidan inte rimligen få undkomma att betala priset av en lockout för att nå det syfte som eftersträvas. I vad mån detta pris är värt att betala ankommer inte på samhället att bedöma. Öppnar arbetstagersidan en konflikt med en begränsad strejk, ter det sig med nu angivna utgångspunkter naturligt att man på arbetsgiversidan svarar med en lockout. Detta gäller inte minst om det på arbetstagersidan råder sådan gemenskap som har tagit sig uttryck i centrala förhandlingar. Vissheten att arbetstagare som inte är med i konflikten ändå går miste om arbetslöshetsstöd från samhällets sida får inte medverka till ett beslut på arbetsgiversidan att inte tillgripa lockout.

Enligt de erfarenheter som har vunnits av konflikter i Danmark har arbetsgiversidans åtgärd att besvara till ett mindre antal företag begränsade strejker med en lockout mot hela branschen inte bara haft effekt utan också betraktats som ganska självklar på ömse sidor, fortsätter utredningen. Även i Norge synes man på arbetsgivarhåll helt acceptera nödvändigheten att möta en strejk med lockout. Till denna inställning bidrar sannolikt att indirekt berörda enligt de norska konfliktdirektiven kan stängas av från samhällsstöd bara om de är anställda vid det konfliktdrabbade företaget. Går utvecklingen i Sverige i ökad utsträckning mot mera punktbetonade strejker — hittills har sådana förekommit huvudsakligen på tjänstemannasidan — torde enligt utredningens bedömning förståelsen öka också här för att arbetsgiversidan finner det vara nödvändigt att på ett helt annat sätt än tidigare använda lockoutvapnet för att möta en strejk. Utredningen anser att en sådan utveckling inte är osannolik i ett industrisamhälle som vårt där omfattande konflikter tenderar att få allt svårare verkningar för hela samhället.

Beträffande särskilt SAF—LO-området erinrar utredningen om att det i anslutning till centrala förhandlingar hittills inte har förekommit, att varsel eller stridsåtgärder av taktiska skäl har begränsats till något eller några LO-förbund. Skulle detta inträffa i framtiden, ställs arbetsgiversidan i en ny situation. Det förefaller utredningen naturligt att det ingår i beredskapen på arbetsgiversidan att kunna möta på så sätt begränsade strejker med olika, efter omständigheterna avvägda typer av motåtgärder inom ramen för det lockoutvapen som står arbetsgiversidan till buds.

Utredningen tillägger att dess förslag, att alla medlemmar av ett förbund som befinner sig i konflikt skall anses berörda av denna, kan betyda en inte oväsentlig utvidgning av tillämpningsområdet i förhållande till nuvarande konfliktdirektiv. Genom förslaget blir nämligen även sådana förbunds medlemmar berörda av konflikten som har helt andra avtal än de medlemmar som omfattas av denna. Samtidigt som utredningen har fun-

nit det vara nödvändigt att överge avtalslikheten som kriterium på konfliktberördhet, har utredningen ansett det vara naturligt att anknyta till förbundet också av det skälet, att det framför allt är genom förbundet som arbetstagarnas — liksom för övrigt också företagens — samhörighet och solidaritet tagit sig sitt organisatoriska uttryck. Både industriförbundsprincipens vidsträckta utbredning och den pågående utvecklingen mot storförbund pekar fram mot en utvidgning av arbetstagarnas organisatoriska gemenskap. Enligt utredningens mening bör man inte utan tvingande skäl gå utanför förbundets ram när det gäller att bestämma om konfliktberördhet föreligger. Att redan centrala avtalsförhandlingar skulle konstituera konfliktberördhet för alla deltagande förbund, oavsett om de omfattas av konflikten eller inte, anser utredningen vara att gå för långt. Detta framträder särskilt när permitteringar blir en följd inte av en strejk utan av en lockout.

Under tid då kollektivavtal gäller får enligt 4 § lagen den 22 juni 1928 (nr 253) om kollektivavtal stridsåtgärd inte vidtas för att genomföra bestämmelse som är avsedd att träda i tillämpning sedan avtalet löpt ut, erinrar utredningen. På LO-området kan avtalen för vissa av de förbund som deltar i centrala förhandlingar alltså gälla medan avtalen för övriga förbund har löpt ut. Det är enligt utredningen osäkert om de avtalsbundna förbunden har rätt att strejka och SAF att tillgripa lockout mot dem innan deras avtal har löpt ut. Stridsåtgärderna skulle i sådant fall gälla de framtida avtalen och sannolikt också frågor som är gemensamma för alla de berörda förbunden. Utredningen utgår därför från att SAF i allmänhet inte anser sig lagligen kunna möta en strejk av ett begränsat antal LO-förbund med lockout mot annat sådant förbund förrän dess avtal har löpt ut. Någon möjlighet att behandla ett sådant förbund som indirekt berört redan då de avtalslösa förbunden har kommit i öppen konflikt anser utredningen inte finnas och erinrar om att kollektivavtalens giltighetstider är förhandlingsfrågor.

Särskilt yttrande rörande betydelsen av centrala avtalsförhandlingar. Utredningens expert Lindström anser i motsats till utredningen att arbetstagare, som tillhör annat förbund än det som befinner sig i konflikt, bör avstängas från samhällsstöd om båda förbunden har deltagit i centrala förhandlingar och konflikten är en följd av att dessa har strandat. Utöver de skäl som enligt utredningen i och för sig talar för detta ställningstagande anför Lindström i huvudsak följande.

De förbund som deltar i de centrala förhandlingarna verkar solidariskt för att nå de gemensamt uppställda målen, sådana de har angivits i den egna sidans förslag till motparten. Varje förbund är redan från början medvetet om vad detta innebär, inbegripet risken för stridsåtgärder som direkt eller indirekt kan drabba förbundets medlemmar. Vardera partens taktiska uppläggning av förhandlingarna, i förekommande fall även frågan om vilka grupper som skall gå ut i öppen strid, beror på en mängd faktorer, bl. a.

det ekonomiska läget i olika branscher, hänsynen till samhällsviktiga funktioner och stridsfondernas storlek. En sammanvägning sker, så att man får den gynnsammaste uppläggningsen för den egna sidan betraktad såsom en helhet. I de centrala förhandlingarnas begrepp ligger, att vardera parten måste komma fram till ett enhetligt beslut i de olika frågorna. Detta gäller även ställningstagandet till eventuella stridsåtgärder. I realiteten är två stora block förhandlingsparter. Resultatet av förhandlingarna kommer till uttryck i en central rekommendation från SAF och LO till samtliga deltagande förbund. Varje förbund får således vad som anges i den centrala rekommendationen, och avvikelser från den för respektive förbund fastställda ekonomiska ramen är inte avsedda. Ett genomgående drag i de centrala förhandlingarna är alltså den starka sammanhållningen på vardera sidan.

Stridsfondernas storlek får betydelse vid vardera sidans uppläggning av förhandlingarna, sägs vidare i det särskilda yttrandet. Varje förbund tar hänsyn till att det kan bli berört av stridsåtgärder på ett eller annat sätt. Blir så fallet, är det organisationernas sak att ekonomiskt sörja för sina medlemmar. Kommer det ena blocket i ett sådant läge att stridsfonderna minskar alltför mycket, utgör detta givetvis ett incitament till att söka få en uppgörelse. Alla på vardera sidan kämpar solidariskt för de uppställda målen samt avgör på olika skäl av bl. a. taktisk art vilka grupper som skall gå ut i strid och hur en strid i övrigt skall läggas upp. Man måste vid centrala förhandlingar emellertid på ömse sidor alltid komma fram till ett enhetligt ställningstagande. Varje tillskott av medel från samhället till något av de stridande blocken innebär i ett sådant läge — även om utbetalning sker till medlemmar i ett förbund, som av någon anledning för tillfället inte befinner sig i öppen strid — en förskjutning av det ekonomiska läget. Ett sådant tillskott i form av stödåtgärder till de på grund av konflikten tillåter utgör därför ett neutralitetsbrott från samhällets sida.

Om samhällsstöd likväl utges, har arbetsgivarna möjlighet att genom lockout av de tillåter arbetstagarna få dem avstängda från stödet, något som utredningen har tillagt stor betydelse för sitt ställningstagande. Lockout är emellertid en utomordentligt allvarlig åtgärd med vittgående ekonomiska och psykologiska verkningar, som utredningen enligt Lindströms mening inte tillfullo har beaktat. Arbetsgivar sidan vill tillgripa detta vapen endast i särskilt allvarliga lägen. Om endera sidan i samband med centrala förhandlingar vidtar stridsåtgärder, måste det vara denna sidas sak att beakta såväl de direkta som de indirekta följderna samt att ekonomiskt svara för de egna medlemmarna. Vidtar exempelvis arbetstagar sidan partiella stridsåtgärder, åligger det denna sida att gentemot medlemmarna svara även för åtgärdernas indirekta verkningar. Att arbetsgivar sidan underlåter att handla och att motparten får svara för följderna av sina egna åtgärder kan inte innebära, att arbetsgivar sidan — som utredningen

är inne på — får en förmånsposition. Det kan inte vara arbetsgivarens sak att till skada för alla berörda, inbegripet samhället, utvidga konflikten och vidta stridsåtgärder som man annars kanske inte ens skulle ha övervägt. Lockoutvapnet skall inte behöva användas för att tillrättalägga sådana balansrubbningar i styrkeförhållandet mellan parterna, som uppstår genom att neutralitetsbestämmelser utformas på ett visst sätt. Detta skulle innebära, att bestämmelserna utformades så att de påverkade den ena sidans taktiska dispositioner. Arbetsgiversidans alternativ till att vidta egna stridsåtgärder är att låta de stridsåtgärder som arbetarparten har vidtagit ha sin gång tills vidare. Konflikten blir dock i sådant fall sannolikt längre genom att arbetstagarparten får ekonomiskt stöd av samhället. Även denna senare situation leder till ökade förluster också för samhället, eftersom förlängningen av konflikten medför ökat produktionsbortfall. Sammanfattningsvis anser Lindström att lockout inte är ett lämpligt medel att upphäva verkningarna av neutralitetsbestämmelser som är utformade enligt utredningens förslag.

Huvudorganisation med rätt att besluta om stridsåtgärd. Utredningen påpekar att dess ställningstagande till centrala avtalsförhandlingar inte utesluter att en huvudorganisation har fått så stora befogenheter eller att sådan samverkan kan förekomma mellan olika förbund, att alla huvudorganisationens förbund eller alla förbund som har samverkat får anses berörda av en arbetskonsflikt även om denna skulle begränsas till ett eller några av dem.

Enligt gällande huvudavtal för statstjänstemän mellan staten, å ena sidan, samt SK, SR, SACO och TCO-S, å den andra, får stridsåtgärd inte vidtas av förbund på arbetstagersidan utan att åtgärden har blivit beslutad eller medgiven av huvudorganisationen. I anslutning härtill har berörda förbund överlåtit beslutanderätten i fråga om stridsåtgärder på sin huvudorganisation. Härmed stämmer överens att huvudorganisationerna enligt huvudavtalet i regel också skall föra kollektivavtalsförhandlingarna på arbetstagersidan. Detta innebär, att huvudorganisationerna och inte medlemsförbunden i allmänhet är parter i kollektivavtalen.

De fyra nyssnämnda huvudorganisationerna har alltså enligt sina stadgar möjlighet inte bara att säga ja eller nej till en hemställan från ett av sina medlemsförbund att få börja strejk utan också att själva ta initiativ till en sådan åtgärd. Den sistnämnda befogenheten innebär att huvudorganisationen i själva verket fattar beslut hur striden skall föras. Ett sådant beslut kan innebära att striden skall föras av ett förbund i ett annat förbunds intresse. Detta kan bli aktuellt när man inom huvudorganisationen bedömer det vara nödvändigt att på så sätt stödja ett förbund vars egna medlemmar av olika skäl inte anses lämpligen böra strejka själva. Ett sådant skäl kan vara att man inte vill riskera att strejken bedöms som samhällsfarlig, ett annat att förbundets medlemmar har sådana befattningar att de anses vara

mindre stridsdugliga. I linje härmed ligger att huvudorganisationerna i regel också har vidsträckta befogenheter att disponera över tillgängliga konfliktfonder. De här angivna fyra huvudorganisationerna utgör därför när de företräder statstjänstemän i själva verket envar ett enda arbetstagarförbund och måste enligt utredningen i detta sammanhang bedömas på samma sätt som ett sådant. Utredningen känner inte till några andra liknande fackliga sammanslutningar med samma befogenheter som de här nämnda, vare sig på den offentliga eller den privata arbetsmarknaden, men skulle sådana sammanslutningar komma att bildas får de självfallet också räknas som ett förbund vid neutralitetsbestämmelsernas tillämpning.

Utredningen anser följaktligen att man från samhällsstöd måste stänga av dem som har blivit arbetslösa till följd av en konflikt i vilken deras egen huvudorganisation är invecklad, om det ankommer på huvudorganisationen att fatta beslut om stridsåtgärder.

På övriga områden av arbetsmarknaden har huvudorganisationerna inte rätt att bestämma att ett medlemsförbund skall gå ut i strid. Enligt sina stadgar skall de emellertid i allmänhet godkänna en stridsåtgärd som ett medlemsförbund vill vidta, vilket innebär att de kan vägra sitt medgivande till en sådan åtgärd. Utredningen tar därför upp frågan hur en sådan vetorätt för huvudorganisation skall bedömas vid utformningen av nya neutralitetsbestämmelser.

Om huvudorganisationen lämnar ett av sina medlemsförbund medgivande att gå ut i konflikt, vore det enligt utredningen inte orimligt om detta skulle få till följd att alla till organisationen anslutna arbetstagare anses så berörda av konflikten att de ställs utanför samhällsstöd. De olika medlemsförbunden har på de enskilda medlemmarnas vägnar överlämnat till huvudorganisationen att till sist bestämma, och denna har haft befogenhet att hindra konflikten.

Å andra sidan är skillnaden påfallande mellan rätten för huvudorganisation att vägra sitt medgivande till förbund att vidta stridsåtgärd och rätten för organisationen att besluta hur striden skall föras inom denna. Kan huvudorganisationen inte tvinga ett förbund ut i strid, är det som utredningen tidigare har anfört i samband med övervägandena av frågan om de centrala avtalsförhandlingarnas betydelse svårt att anse ett förbund inom organisationen berört av en konflikt som det ställt sig utanför. Utredningen finner det därför inte vara möjligt att betrakta enbart huvudorganisationens vetorätt som ett kriterium på ett förbunds berördhet av en konflikt i vilken det självt inte deltar.

Huvudorganisation med rätt att besluta om ekonomiskt bidrag för arbetskonflikt. Huvudorganisation har i vissa fall rätt att ålägga medlemsförbund att lämna ekonomiskt bidrag till annat förbund som är i konflikt. Sålunda nämner utredningen att t. ex. SACO-förbund är skyldigt att bidra till konflikt som berör annat förbund inom SACO vid gemensamma kon-

flikter. Med gemensam konflikt avses konflikt i vilken SACO är part eller som enligt beslut av SACO:s styrelse skall betraktas som gemensam. På det statliga området är SACO alltid part och där kan alltså förekomma bara gemensamma konflikter, medan det på övriga områden fordras ett särskilt beslut för att en konflikt skall anses vara gemensam. Alla förbund behöver inte bidra ekonomiskt till en gemensam konflikt.

Som ett annat exempel på bidragsskyldighet anger utredningen LO:s stadgar. Landssekreteriatet har rätt att vid behov — utöver ordinarie avgifter — påbjuda särskild uttaxering av alla anslutna förbund. Arbetskonflikt kan utgöra ett skäl för uttaxering, och är det fråga om större konflikter kan representantskapet besluta om uttaxering med högre belopp än i annat fall. Eftersom varje förbund har rätt att få konfliktersättning från LO, om konflikten har godkänts av förbundets styrelse och i förekommande fall också av landssekreteriatet, betyder den särskilda uttaxeringen att alla till LO hörande förbund kan åläggas att indirekt bidra till en arbetskonflikts finansiering, oavsett om förbundet självt är med i konflikten eller inte.

Utredningen finner inte tillräckliga skäl föreligga att ett icke stridande förbund skall anses berört av en konflikt enbart av den anledningen att förbundet tillhör en huvudorganisation som kan fatta beslut om att förbundet skall lämna ekonomiskt bidrag till en konflikt. En sådan regel skulle t. ex. inom SACO:s område leda till att ett förbund, som har sluppit bidra till finansieringen av en konflikt av den anledningen att det ansetts inte ha något intresse i denna, likväl skulle få bära ansvaret för konflikten i förhållande till sina egna medlemmar som avstängdes från samhällsstöd på grund av konflikten. Inte heller anser utredningen en huvudorganisationens bidragsgivning från en central konfliktfond eller andra tillgångar böra få till följd att alla medlemsförbunden blir berörda av en konflikt. Sådan bidragsgivning är i allmänhet av så ringa betydelse för ett stridande förbund, att den inte rimligen kan ges så generell verkan. Har däremot huvudorganisationen enligt sina stadgar eller annars med bindande verkan i samband med konflikt, som berör ett medlemsförbund, ålagt annat medlemsförbund att bidra till konfliktens finansiering genom att lämna ekonomiskt bidrag direkt till det stridande förbundet eller indirekt till huvudorganisationen, måste det bidragsgivande förbundet enligt utredningen finna sig i att bli betraktat som lika berört av konflikten som det stridande förbundet självt.

Till den fackliga solidariteten hör, säger utredningen, att man inom fackföreningsrörelsen söker med penningbidrag och lån frivilligt stödja ett förbund som befinner sig i konflikt med arbetsgivarsidan. Denna solidaritet sträcker sig ofta över landets gränser. Frivilliga bidrag kan komma från förbund som företräder helt andra yrkesgrupper än de i konflikten indragna liksom från organisationer och enskilda utanför fackföreningsrörelsen. Ut-

redningen finner det svårt att skilja mellan olika typer av frivilliga bidrag, och det går inte att kontrollera förekomsten av sådana bidrag utan att införa öppen redovisningsskyldighet. Frivilliga bidrag från sympatiserande fackförbund kan heller inte bli särskilt betydande, eftersom ett förbund måste hålla sina egna konfliktfonder intakta. Frivilliga insatser av denna art bör enligt utredningens mening inte leda till att det stödjande förbundet anses bli så berört av konflikten att dess medlemmar mister rätten till samhällsstöd.

Sammanfattning

Utredningen anser det lämpligt att slopa begreppen direkt och indirekt berörda arbetstagare. I stället använder utredningen beteckningen konfliktberörda för alla som omfattas av de föreslagna nya neutralitetsbestämmelserna samt skiljer mellan den som är indragen i konflikt, dvs. deltar i eller är föremål för stridsåtgärd, och den som är arbetslös till följd av konflikt utan att vara indragen i denna.

Som berörd av arbetskonflikt skall enligt utredningens förslag anses dels arbetstagare som är direkt indragen i konflikten, dels arbetstagare som är arbetslös till följd av konflikten utan att vara indragen i denna, om han tillhör förbund som befinner sig i konflikt eller om han tillhör annat förbund samt de båda förbunden tillhör samma huvudorganisation och huvudorganisationen har rätt att fatta beslut om stridsåtgärder eller har ålagt det icke stridande förbundet att lämna ekonomiskt bidrag för konflikten.

Betydelsen av organisationstillhörighet

Det övervägande antalet arbetstagare på den svenska arbetsmarknaden tillhör en facklig organisation. Utredningens överväganden i det föregående bygger på förutsättningen att arbetstagarna är organiserade och tillhör ett förbund. Med förbund har utredningen avsett fackförbund eller annan facklig primärorganisation på arbetstagersidan.

En oorganiserad arbetstagare som blir arbetslös till följd av strejk eller lockout har inget arbetstagarförbund att falla tillbaka på och kan därför inte få något konfliktunderstöd. Stängs en oorganiserad av från samhällsstöd, drabbas han alltså i allmänhet hårdare av en konflikt än en organiserad. Utredningen anser det likväl inte kunna komma i fråga att behandla en organiserad och en oorganiserad arbetstagare olika i avstängningshänseende. Samhällsstödet måste härvidlag anpassas till den solidaritet och rättsordning på vilka kollektivavtalssystemet har byggts upp. Helt avstängd från samhällsstöd behöver en oorganiserad heller inte bli under en arbetskonflikt som drabbar honom, eftersom kommunen vid behov har möjlighet att ge honom socialhjälp. Socialhjälpens användning under ar-

betskonflikt behandlas i det följande. Deltar den oorganiserade i en strejk eller omfattas han av en lockout är han indragen i konflikten och blir då automatiskt avstängd enligt huvudregeln. En oorganiserad som blir arbetslös genom permittering eller entledigande till följd av konflikt bör behandlas på samma sätt som organiserade arbetstagare. Vid tillämpningen av en sådan regel uppkommer svårigheter för det fall att flera förbund har medlemmar inom samma yrkeskategori samtidigt sysselsatta på samma arbetsplats och bara ett av förbunden är i konflikt med arbetsgivaren. Det synes utredningen lämpligt att den oorganiserade då får anses berörd av konflikt, om flertalet arbetstagare på arbetsplatsen med huvudsakligen samma arbetsuppgifter som hans är berörda enligt huvudregeln. Den som visserligen är organiserad men vars organisation inte har varit part i något på arbetsplatsen gällande kollektivavtal bör behandlas på samma sätt som en organiserad, anser utredningen.

Utredningen föreslår alltså att som konfliktberörd arbetstagare skall anses den som inte tillhör något förbund eller som är medlem i organisation, som inte har varit part i något på arbetsplatsen gällande kollektivavtal, och som utan att vara indragen i konflikten är arbetslös till följd av denna, om han var anställd vid arbetsplats där flertalet arbetstagare med huvudsakligen samma arbetsuppgifter som han är berörda av konflikten.

Samhällets stödåtgärder

I enlighet med sina direktiv har utredningen undersökt vilka arbetsmarknadspolitiska åtgärder som vid en arbetskonflikt måste anses som neutralitetsbrott. Dessutom har utredningen undersökt om vissa stödformer utanför arbetsmarknadspolitiken bör behandlas på samma sätt som arbetsmarknadsåtgärder.

Åtgärder inom arbetsmarknadspolitiken

Arbetsförmedling m. m. Utredningen erinrar om att arbetsförmedlingens rutiner under senare år i många avseenden ändrat karaktär. Genomförda ändringar innebär i första hand att stora grupper arbetssökande inte längre behöver skrivas in vid arbetsförmedlingen utan själva kan med ledning av skriftlig och muntlig information ta kontakt med arbetsgivare och söka lediga anställningar. I andra fall där lämpliga arbetstillfällen inte står till buds tillämpas ett förenklat inskrivningsförfarande. Denna förenkling av förmedlingsarbetet har skett framför allt för att förmedlingarna skall kunna ägna tillräcklig omsorg åt den ökande grupp arbetssökande som befinner sig i en genomgripande omställningssituation. Hit hör närmast sådana arbetssökande som till följd av strukturella förändringar måste byta yrke och arbetsort men också sökande som på grund av ålder, handikapp eller

andra personliga förhållanden har svårighet att finna anställning. I dessa fall företas noggranna förmedlingsutredningar som vid behov kompletteras med arbetsvårdsutredningar — innefattande bl. a. läkarundersökning och psykotekniska prov — och yrkesvägledning.

Arbetsförmedlingens anvisande funktion har sålunda blivit mera serviceinriktad samtidigt som den stödjande funktionen har fått ökad tyngd. Arbetsförmedling måste därför, säger utredningen, numera i ännu högre grad än tidigare få bedrivas oberoende av konflikt, och någon ändring av den nuvarande ordningen synes inte önskas från något håll. Hinder föreligger inte heller att behålla upplysningsplikten vid arbetsanvisning till ett av konflikt drabbat företag. Skyldighet att upplysa om förekomsten av konflikt bör enligt utredningen emellertid föreligga inte bara när enskild arbetssökande inställer sig personligen vid arbetsförmedlingen för att få anvisning om arbete. Utredningen föreslår upplysningsplikt också i de fall då arbetsmarknadsmyndigheterna i vakanslistor eller annars mera allmänt informerar om lediga anställningar.

De åtgärder som i samband med arbetsförmedling vidtas för att kartlägga en arbetssökandes situation — utredning om framtida sysselsättning och arbetsvårdsutredning — avser till övervägande del arbetssökande som på grund av handikapp eller annat personligt förhållande är svåra att placera på arbetsmarknaden eller för vilka annars särskilda insatser behövs från arbetsmarknadsmyndigheternas sida. Åtgärderna kommer till stånd på arbetsförmedlingens initiativ. De är av förberedande natur och kan därför sägas ligga inom ramen för den arbetsförmedlande verksamheten. Då här till kommer, att sökanden i dessa fall får ersättning bara för resekostnader och utgifter för uppehälle i samband med resan, anser utredningen att den här angivna utredningsverksamheten bör få fortgå oberoende av konflikt. Utredningen finner alltså inte skäl att föreslå någon avstängning från dessa ersättningar under konflikt.

Det särskilda bidraget vid utredning om förutsättningarna för yrkesutbildning avser inte bara handikappade och andra svårplacerade utan även andra som kan behöva omskolas eller få annan yrkesutbildning. Trots detta anser utredningen att sådant bidrag, av samma skäl som i fråga om andra åtgärder för att kartlägga en sökandes situation, bör utgå oberoende av konflikt. Utredningen anmärker att den del av bidraget som utgör ersättning för förlorad arbetsförtjänst inte kan utgå till den som är indragen i eller eljest arbetslös till följd av arbetskonflikt.

Utbildningsbidrag m. m. Eftersom arbetsmarknadsutbildningen har stor omfattning — nära 70 000 utbildade år 1967 — är det enligt utredningen nödvändigt att avgöra om konfliktberörda bör stängas av från utbildningsbidrag och lån.

Utbildningen tillgodoser starka samhällsintressen och har stor betydelse för arbetsmarknadsparterna på ömse sidor. Samhällsekonomiska synpunkter

talar för att en arbetstagare skall kunna utnyttja en konfliktsituation för ett sådant positivt ändamål som utbildning. Å andra sidan har utbildningsbidraget stor ekonomisk betydelse för den enskilde och är i huvudsak en ersättning av samma natur som arbetsinkomst. Utbildningsbidrag till konfliktberörd arbetstagare måste därför enligt utredningen i princip anses utgöra ett neutralitetsbrott från samhällets sida.

En avvägning mellan dessa motsatta intressen måste göras. På detta arbetsmarknadspolitiska område framträder med särskild skärpa kravet att inte ge avstängningsreglerna längre gående verkan än som betingas av neutralitetens krav, betonar utredningen.

Utredningen nämner att drygt 30 % av arbetsmarknadsutbildningen avser handikappade och erinrar om att de enligt utredningens direktiv så långt som möjligt bör skyddas mot olägenheterna av en arbetskonflikt. Enligt utredningens mening vore det önskvärt att kunna bereda yrkesutbildning åt sådana konfliktberörda handikappade som oberoende av konflikten får anses ha behov av sådan utbildning snarast möjligt. Gränsen mellan handikappade och andra som behöver utbildning för att kunna placeras eller omplaceras på arbetsmarknaden är emellertid flytande. Utredningen finner det därför av praktiska skäl inte möjligt att förverkliga detta önskemål fullt ut.

De handikappade utbildas delvis vid ordinarie skolor och utbildningsinstitutioner. I stor utsträckning utnyttjas också omskolningskurser inom arbetsmarknadsutbildningen, och handikappade yrkesutbildas även direkt i näringslivet. Inom den här angivna utbildningsverksamheten är de handikappade sålunda integrerade med andra elever, och handikappet som sådant behöver inte ha något direkt samband med utbildningens inriktning. I dessa fall finner utredningen det inte vara möjligt att ge konfliktberörda handikappade, till skillnad från andra konfliktberörda, utbildningsbidrag.

I vissa fall avser emellertid integrerad utbildning handikappade, som man kan avgränsa på grund av att arbetsförmedlingen före utbildningens början har prövat handikappets natur. Detta gäller i första hand dem som i samband med arbetsvård har genomgått arbetsprövning eller arbetsträning och som därunder funnits vara i behov av yrkesutbildning, liksom sådana handikappade villas utbildningsbehov av medicinska skäl är så trängande att det bör tillgodoses utan dröjsmål. Utbildningsbidrag kan dessutom utgå i samband med åtgärder som är speciellt avsedda för handikappade. Utredningen syftar här i första hand på anpassningsutbildning för handikappade. Denna omfattar svårt handikappade personer, framför allt blinda, hörselskadade och andra med allvarliga fysiska eller psykiska defekter. Vidare har de som genomgår arbetsprövning vid statens arbetslinik rätt till utbildningsbidrag, och de utgör också en klart avskiljbar grupp av svårt handikappade.

Den här ifrågavarande verksamheten för klart avskiljbara handikappade

anser utredningen böra fortgå helt ostörd av arbetskonflikter. Utredningen föreslår därför att utbildningsbidrag i dessa fall skall utgå oavsett konflikt. I övrigt anser sig utredningen, efter att ha granskat arbetsmarknadsutbildningen i dess skiftande utformning, inte kunna förorda särbehandling av handikappade och andra svårplacerade.

De lån som efter genomgången yrkesutbildning kan beviljas de utbildade är enligt vad utredningen har inhämtat sällsynta. De torde heller inte bli aktuella för konfliktberörda, varför utredningen lämnar dem åsido.

Utbildning som har påbörjats före arbetskonflikt bör enligt utredningens mening få fullföljas oavsett om arbetstagaren är berörd av konflikten. Särskilda regler finner utredningen emellertid behövas för att förhindra att utbildningsbidrag beviljas dem som är berörda eller kan väntas bli berörda av arbetskonflikt och som under denna vill genomgå arbetsmarknadsutbildning, bortsett från de grupper av handikappade som utredningen redan har undantagit. Härvid anknyter utredningen till 16 § arbetsmarknadskungörelsen, där som en förutsättning för möjlighet att få utbildningsbidrag anges att sökanden skall vara eller löpa risk att bli arbetslös.

För att kunna få utbildningsbidrag är det inte nödvändigt med en formlig ansökan, utan frågan om sådant bidrag kan väckas på annat sätt. Detta utgör enligt utredningen en svårighet, när man skall bedöma om ett utbildningsfall har samband med arbetskonflikt. Att arbetsmarknadsutbildning i ett enskilt fall uppenbarligen har aktualiserats oberoende av arbetskonflikt anser utredningen vara tillräckligt för att utbildningsbidrag skall kunna beviljas. För att utbildning skall anses ha aktualiserats bör fordras antingen att sökanden har gjort skriftlig förfrågan om utbildning hos arbetsförmedlingen eller att saken har tagits upp i samband med personligt besök där.

Aktualiseras utbildning efter konfliktens utbrott och är arbetstagaren berörd av konflikten, finner utredningen det emellertid vara ofrånkomligt att han stängs av från rätten till utbildningsbidrag. Inte heller bör efter konfliktutbrottet bidrag kunna beviljas arbetstagare, om utbildningen har aktualiserats så kort tid före utbrottet att han har kunnat befaras bli arbetslös på grund av konflikten. Befarad arbetslöshet bör i regel föreligga efter ett konfliktvarsel men kan med hänsyn till speciella omständigheter föreligga tidigare. Innan befarad arbetskonflikt bryter ut, bör utbildningsbidrag enligt utredningens uppfattning inte heller kunna beviljas den som löper risk att bli arbetslös på grund av konflikten. Även här bör konfliktvarsel i regel bli avgörande vid bedömningen av orsakssammanhanget.

Fastän sistnämnda ståndpunkt kan leda till att fullt legitima utbildningsbehov i enskilda fall inte kommer att kunna tillgodoses förrän efter lång tid — exempelvis när konfliktvarsel ges tidigt och avtalsförhandlingarna drar ut på tiden — anser utredningen denna olägenhet vara att föredra framför att utbildningen får påbörjas under villkor att den måste avbrytas, om konflikten bryter ut.

Utredningen föreslår alltså som huvudregel, att utbildningsbidrag inte skall få beviljas den som är berörd av arbetskonflikt, om arbetslöshet på grund av konflikten förelåg eller kunde befaras, när frågan om utbildning aktualiserades hos arbetsförmedlingen. Utbildningsbidrag bör inte heller före befarad arbetskonflikt få beviljas den som löper risk att bli arbetslös på grund av konflikten.

Oberoende av konflikt bör emellertid enligt utredningens mening utbildningsbidrag få utgå dels till handikappad som i samband med arbetsvård har genomgått arbetsprövning eller arbetsträning och då funnits vara i behov av yrkesutbildning, dels till sådan handikappad vars utbildningsbehov av medicinska skäl är så trängande att det bör tillgodoses utan dröjsmål. Vidare bör utbildningsbidrag oberoende av konflikt få utgå vid anpassningsundervisning för handikappad och i samband med arbetsprövning vid statens arbetsklínik. I fråga om försöksverksamheten med bristyrkesutbildning bör den av utredningen förordade huvudregeln gälla.

Flyttningsbidrag samt inlösen av egna hem och bostadsrättslägenheter. Utredningen erinrar om att förutsättning för att få flyttningsbidrag är inte bara att sökanden är arbetslös eller löper risk att bli arbetslös utan också att det råder brist på arbetskraft i det yrke som hans anställning på den nya orten avser. Sådan arbetskraftsbrist kan emellertid föreligga lika väl under en arbetskonflikt som under fredliga förhållanden på arbetsmarknaden. Eftersom flyttningsbidraget utgör ett sysselsättningspolitiskt instrument som avser arbetsmarknaden i dess helhet och som har vunnit stor utbredning i praktiken, måste man enligt utredningen räkna med att arbetsförmedlingsorganen under en arbetskonflikt utsätts för ett väsentligt ökat tryck för att de skall medverka till omställningar som betingas av konflikten. Som förutsättningarna för flyttningsbidrag är angivna i arbetsmarknadskungörelsen torde förmedlingsorganen inte kunna vägra flyttningsbidrag enbart av den anledningen att sökanden är berörd av arbetskonflikt. Samhället bör emellertid, anser utredningen, inte rimligen genom ekonomiskt bidrag eller annat sådant stöd medverka till att arbetskraft lämnar företag under en konflikt för att vinna anställning på annat håll. Varken strejk eller lockout bryter ett anställningsförhållande, och det normala är att de konfliktberörda arbetstagarna återgår till sina arbeten efter konfliktens slut. Utredningen finner det därför redan av nu angivna skäl vara nödvändigt att arbetstagare som är berörd av konflikt stängs av från rätten till flyttningsbidrag så länge konflikten varar.

Som skäl för att konfliktberörd arbetstagare inte bör få flyttningsbidrag framhåller utredningen vidare att bidraget till viss del täcker levnadskostnader och att det därför i princip bör bedömas på samma sätt som andra bidrag som helt eller delvis utgör ersättning av samma natur som arbetsinkomst.

Bland arbetssökande som under fredliga förhållanden på arbetsmark-

naden är berättigade till flyttningsbidrag finns inga handikappade eller andra svårplacerade som låter sig klart avgränsas från övriga arbetssökande. Utredningen finner det följaktligen inte möjligt att i detta sammanhang föreslå särbehandling av de handikappade. Inte heller anser utredningen skäl föreligga att ge säsongarbetslösa familjebidrag oberoende av konflikt.

Påbörjad flyttning bör, liksom påbörjad arbetsmarknadsutbildning, få fullföljas oberoende av konflikt, menar utredningen.

Vad utredningen har anfört i närmast föregående avsnitt om utbildningsbidrag i fall då utbildning aktualiseras sedan risk för konflikt uppkommit anser utredningen i huvudsak gälla också i fråga om sambandet mellan arbetskonflikt och aktualisering av flyttningsbidrag. Eftersom sådant bidrag emellertid regelmässigt förutsätter ansökan, anser utredningen att man här kan utgå från ansökningen vid bedömningen om samband föreligger.

Utredningen föreslår alltså, att flyttningsbidrag inte skall få beviljas den som är berörd av arbetskonflikt, om arbetslöshet på grund av konflikten föreligger eller har kunnat befaras vid ansökningen om sådant bidrag. Inte heller skall sådant bidrag före befarad arbetskonflikt få utges till den som löper risk att bli arbetslös på grund av konflikten.

Försöksverksamheten med inlösen av egna hem och bostadsrättslägenheter har tillkommit för att undanröja hinder för utflyttning från arbetslöshetsorter i fall då försäljning i öppna marknaden inte är möjlig eller kan ske bara med avsevärd förlust för ägaren. De skäl som har anförts till stöd för att flyttningsbidrag inte bör få beviljas den som är berörd av arbetskonflikt äger enligt utredningen giltighet även för denna försöksverksamhet.

Arbetslöshetshjälp och arbetslöshetsförsäkring. Utredningen föreslår att arbetslöshetshjälp och ersättning från erkänd arbetslöshetskassa som hittills skall förvägras den som är berörd av arbetskonflikt. Bryter konflikt ut på en arbetsplats där beredskapsarbete — som är en form av arbetslöshetshjälp — pågår eller måste sådant arbete avbrytas på grund av konflikt, får de som där är berörda av konflikten behandlas på samma sätt som andra konfliktberörda, dvs. stängas av från möjligheten till fortsatt sådant arbete liksom från annat stöd för vilket konfliktdirektivens avstängningsbestämmelser gäller. Detta följer av huvudregeln, framhåller utredningen.

Arbetsvård, näringshjälp och andra åtgärder för handikappade. De av utredningens förslag som hittills har behandlats avser bidrag vilka i princip utgår till alla arbetslösa eller arbetssökande utan åtskillnad för att underlätta deras placering eller omställning, när denna är betingad av sysselsättningspolitiska grunder. Härvid har utredningen särskilt undersökt möjligheten att skydda de handikappade mot olägenheterna av arbetskonflikter. Svårigheten att i dessa fall avgränsa de handikappade från övriga arbetssökande har lett till att utredningen — bortsett från åtgärder av kart-

läggande natur — inte har ansett sig kunna undanta andra handikappade från avstängningsregler än sådana som i vissa speciella fall är berättigade till utbildningsbidrag. Utbildningsbidrag i övriga fall får därför inte, liksom inte heller flyttningsbidrag och arbetslöshetshjälp, enligt utredningens förslag utges till handikappad som är berörd av arbetskonflikt.

Åtskilliga arbetsmarknadspolitiska åtgärder är emellertid uteslutande eller huvudsakligen inriktade på handikappade, vilket innebär att arbetsförmedlingen måste särskilt utreda handikappets natur för att kunna ta ställning till frågan om lämplig och tillåten åtgärd. Utredningen har undersökt om det är möjligt att låta sådana åtgärder få fortgå helt oberoende av arbetskonflikt så att de kan komma också konfliktberörda handikappade till godo.

Som åtgärder av huvudsakligen förberedande natur som avser bara handikappade eller andra svårplacerade nämner utredningen *arbetsprövning* och *arbetsträning*. Utredningen föreslår att dessa åtgärder lämnas helt ostörda av arbetskonflikt och att klientersättning följaktligen får utgå även till den som kan vara berörd av sådan konflikt.

En arbetssökande som placeras i verkstad för *skyddad sysselsättning* lämnar därmed den öppna arbetsmarknaden. Han kan enligt utredningens åsikt knappast anses ha något intresse i en pågående arbetskonflikt. Utredningen anser därför att skyddad sysselsättning bör stå öppen också för den som är berörd av konflikt. När det gäller den *halvskyddade sysselsättningen* finner utredningen saken mera tveksam men anser sig kunna föreslå att även denna sysselsättning skall kunna komma konfliktberörd arbetstagare till godo. Skälet härför är närmast att det inte ens på mycket lång sikt torde finnas något praktiskt behov att i konfliktsammanhang behandla halvskyddad sysselsättning annorlunda än skyddad sysselsättning.

Arbetskonflikt kan emellertid tänkas bryta ut i en verkstad för skyddad sysselsättning eller vid ett företag som bedriver halvskyddad verksamhet. Den som blir berörd av en sådan konflikt blir enligt utredningens tidigare förslag avstängd från möjligheten att få bidrag som syftar till att underlätta hans omställning till arbete på den öppna arbetsmarknaden. Eftersom möjlighet i praktiken inte torde finnas för en sådan konfliktberörd arbetstagare att under konflikten söka sig till annan skyddad eller halvskyddad sysselsättning, finner utredningen inte nödvändigt att föreslå särskilda regler för att hindra en sådan omplacering.

Syftet med *näringshjälp*, *bidrag till kostnad för arbetsredskap eller verktyg* samt *bidrag och lån till anskaffning av motorfordon* är antingen att bereda arbetstagaren tillfälle att lämna den öppna arbetsmarknaden för att bli egen företagare eller att möjliggöra för svårt belastad handikappad att stanna kvar på arbetsmarknaden och där få rimlig arbetsförtjänst. I den mån hjälpåtgärden avser att underlätta för arbetstagaren att bli egen företagare, bör han enligt utredningens mening få hjälpen även om han skulle

vara berörd av arbetskonflikt, eftersom han inte kan ha någon fördel av konfliktens utgång. Också när åtgärden är avsedd att möjliggöra för arbetstagaren att stanna kvar på den öppna arbetsmarknaden anser utredningen den böra få stå öppen för en konfliktberörd, eftersom det här är fråga om arbetstagare vars handikapp måste utredas och fastställas för att åtgärden skall kunna vidtas. Utredningen framhåller särskilt att bidrag till motorfordon utgår bara om det medicinska behovet av fordonet styrks med läkarintyg.

Vissa tillämpningsfrågor. Utredningen tillägger att de arbetsmarknadspolitiska stödåtgärderna i regel är i hög grad sammansatta. De neutralitetsbestämmelser som utredningen har föreslagit träffar bara en del av varje sådan åtgärd, nämligen det ekonomiska stöd till den enskilde som ibland men inte alltid utgör en förutsättning för att han skall kunna tillgodogöra sig hjälpinsatsen i övrigt. Under en arbetskonflikt kan helt naturligt många problem uppkomma för arbetsmarknadsmyndigheterna på detta vidsträckta område. Utredningen anför följande exempel. Blir det konflikt inom ett fack kan lämpligheten att driva beredskapsarbete inom samma fack ifrågasättas från neutralitetssynpunkt. Medicinska och sociala synpunkter kan tala för att en konfliktberörd arbetstagare får genomgå arbetsmarknadsutbildning, om han är beredd att avstå från utbildningsbidrag. Förberedande åtgärder kan i och för sig vara påkallade men kan te sig tveksamma, om de inte får fullföljas med aktiva insatser. Bestämmelser om avstängning kan tänkas förhindra sådana insatser. I sådana fall som de här nämnda måste det enligt utredningens mening ankomma på arbetsmarknadsmyndigheterna själva att med beaktande av tillbörliga neutralitetskrav och sedvanliga bedömningsgrunder pröva lämpligheten av tilltänkta åtgärder. Omständigheterna skiftar alltför mycket från fall till fall för att utredningen har kunnat finna det motiverat att vid sidan av neutralitetsbestämmelserna föreslå anvisningar till arbetsmarknadsmyndigheterna rörande tillämpningen av arbetsmarknadskungörelsen under konflikt.

Utbildningsstöd utanför arbetsmarknadspolitiken

Den allmänna studiefinansieringen. Studiemedel och studiehjälp utgör betydelsefulla förmåner för den enskilde. Om de får utgå utan begränsning under arbetskonflikt måste man, säger utredningen, räkna med att de kan stimulera dem, som är berörda av konflikten och vill göra den arbetsfria tiden under denna mera meningsfull, att använda tiden till studier. Konfliktberörda arbetstagare med erforderliga formella meriter kan utan svårighet skriva in sig för studier inom ett inte spärrat studieområde vid någon universitetsfakultet och kan få studiemedel, om inkomstprövningen inte lägger hinder i vägen. För studiehjälp finns ingen meritprövning, och någon särskild prövning av studielämpligheten förekommer här inte heller.

Å andra sidan gör den terminsbundna undervisningen som det här ofta är fråga om att man inte kan börja utbildningen när som helst.

Som utredningen har framhållit i samband med arbetsmarknadsutbildningen är det från samhällsekonomisk synpunkt önskvärt att tiden under en arbetskonflikt kan utnyttjas för utbildning. Inom det ordinarie utbildningsväsendet står utbildning också öppen för alla samhällsmedborgare, oavsett om de råkar vara arbetslösa eller inte. Problemet gäller därför här inte, om man måste stänga av konfliktberörda arbetstagare från rätten till speciell utbildning för arbetslösa, utan i stället om man måste hindra dem som är berörda av arbetskonflikt att utnyttja de allmänna ekonomiska förmåner som följer med ordinarie utbildning. Eftersom förmånerna i allt väsentligt är avsedda för elevens uppehälle under studietiden, måste det anses utgöra ett neutralitetsbrott från samhällets sida om de kommer även konfliktberörda arbetstagare till godo. Utredningen finner det vara ofrånkomligt att sådana arbetstagare avstängs från rätten till studiemedel och studiehjälp.

Den som före konfliktutbrottet redan har beviljats studiemedel eller studiehjälp bör enligt utredningen emellertid få utnyttja dessa förmåner under den studieperiod som stödet avser, även om han skulle vara berörd av konflikten.

Till skillnad från vad som gäller arbetsmarknadsutbildningen utgör arbetslöshet inte en förutsättning för rätten till här avsedd utbildning. Avstängningsreglerna i fråga om den allmänna studiefinansieringen bör därför utformas på ett något annorlunda sätt. Beträffande båda studiefinansieringsformerna kan man knyta an till ansökningen utom när det gäller förhöjt studiebidrag inom studiehjälp, vilket utgår utan ansökan. Utredningen föreslår att studiemedel och studiehjälp inte får beviljas den som är berörd av arbetskonflikt, om konflikten har brutit ut eller kunnat befaras vid ansökningen om sådant stöd eller — i fråga om förhöjt studiebidrag inom studiehjälp — vid utbetalningen av bidraget. Vid bedömningen av om konflikt har kunnat befaras bör detsamma gälla som utredningen har anført i fråga om utbildningsbidrag.

Utbildningsstöd inom jordbruk och skogsbruk. Utredningen anser att det stöd som f. n. lämnas inom jordbruk och skogsbruk bör få utgå oberoende av arbetskonflikt. Skälet är att stödet innefattar förmåner som har endast ringa ekonomisk betydelse. Särskilt påpekar utredningen att traktamentsstipendium för förlorad arbetstid inte kan komma i fråga för den som är arbetslös till följd av konflikt.

Sjukpenning

Utredningen erinrar om att sjukförsäkringen och yrkesskadeförsäkringen inte avser arbetstagare som är arbetsföra utan sådana vilkas arbetsförmåga

är helt eller delvis nedsatt på grund av sjukdom eller olycksfall. Rätten till sjukpenning bör enligt utredningen därför inte påverkas av arbetskonflikt. När det gäller arbetslöshet på grund av sjukdom är gränsen emellertid flytande mellan socialförsäkringen, å ena sidan, samt arbetslöshetsförsäkringen och de arbetsmarknadspolitiska stödåtgärderna, å den andra. Detta är fallet särskilt beträffande handikappade av olika slag, vilka utredningen i viss utsträckning har undantagit från avstängningsregler för att i görligaste mån skydda dem från olägenheterna av en arbetskonflikt. Utredningen håller inte för uteslutet att trycket på försäkringskassorna kommer att öka under en längre arbetskonflikt, vilket dock inte behöver innebära att det är fråga om missbruk. Det får ankomma på försäkringskassorna att pröva sådana ärenden efter gängse normer. Anledning att av nu angivna skäl föreslå ändring i gällande regler om rätten till sjukförmåner från den allmänna försäkringen finns inte enligt utredningens uppfattning. Att det föreligger sådant arbetsgivarinträde, som avses i 3 kap. 16 § lagen om allmän försäkring, bör inte få hindra den sjuke från att under konflikt få ut den sjukpenning, som han är försäkrad för. Det bör enligt utredningen ankomma på riksförsäkringsverket att tillse att erforderliga bestämmelser meddelas härom.

Stöd åt företagare

Ekonomiskt stöd åt företagare bör enligt utredningen betraktas på i princip samma sätt som stöd åt arbetstagare. Samhällets lokaliseringsstöd, kreditstöd samt stöd åt jordbruk, skogsbruk och fiske är i allt väsentligt avsett att hjälpa företagen med investeringar som är nödvändiga för att trygga deras fortsatta verksamhet. Stödet främjar indirekt också sysselsättningspolitiken. Ingen har, säger utredningen, något att vinna på att sådant stöd dras in bara därför att ett företag är drabbat av arbetskonflikt. För arbetstagar-sidan är det av intresse att efter konfliktens slut få återgå till arbete i ett livsdugligt företag, och från företagsekonomiska synpunkter är det önskvärt att kunna utnyttja den tid då produktionen ändå ligger nere till nödvändiga ombyggnader, installationer m. m. De lån eller bidrag som innefattas i stödet utgår först efter ingående utredning om investeringsbehovet och andra omständigheter av betydelse. Eftersom kontrollen över att stödet används för avsett ändamål dessutom torde vara betryggande, har utredningen funnit sig böra lämna företagsstödet utanför tillämpningsområdet för neutralitetsbestämmelserna.

Att företagsstöd sålunda inte bör förenas med konfliktdirektiv betyder enligt utredningens mening emellertid inte, att en arbetskonflikt skulle vara helt utan betydelse för frågan huruvida i ett enskilt fall stöd bör lämnas till ett företag eller inte. Här liksom eljest får det ankomma på vederbörande myndighet att beakta alla omständigheter av betydelse för ärendets avgöran-

de. Skulle fråga uppkomma om att lämna lokaliseringsstöd eller kreditstöd åt företag som befinner sig i konflikt, får myndigheten självant beakta också betydelsen av att samhället inte åsidosätter sin skyldighet att iaktta neutralitet till konflikten. Utredningen erinrar om att den funnit deltagande i centrala avtalsförhandlingar inte utgöra tillräckligt skäl för avstängning från samhällsstöd av arbetstagare som är anslutna till ett i förhandlingarna deltagande förbund och som blivit tillåtet till följd av en arbetskonflikt avseende annat sådant förbund. Härav torde enligt utredningen följa, att bedömningen måste bli densamma vid prövning av frågan huruvida statligt stöd bör utgå till företag som indirekt är berört av arbetskonflikt.

Socialhjälp

Utredningen erinrar om att det i dess direktiv har angivits, att samhällets direkta ingripande för att skydda mot nöd — den vedertagna formen härför är socialhjälp — bör behandlas i samband med frågan om konfliktföretag för samhällets stödåtgärder i övrigt. Särskilt bör förutsättningarna för frivillig socialhjälp utredas i syfte att om möjligt få till stånd enhetliga bestämmelser eller riktlinjer för kommunernas åtgärder i detta avseende.

Undersökningar som utredningen har gjort om förekomsten av socialhjälp i konfliktssituationer har gett till resultat, att frivillig socialhjälp har meddelats i mindre omfattning men att det varit svårt att få något säkert grepp om kommunernas praxis. Utredningens överväganden är därför grundade i huvudsak på intervjuer kring frågan hur man i dagens situation från statligt och kommunalt håll ser på dessa problem.

Under arbetskonflikter har kommunerna av allt att döma varit återhållsamma med socialhjälp till konfliktberörda arbetstagare. Man har tydligen varit väl medveten om att arbetslöshetshjälp i första hand inte är en socialvårds- utan en arbetsmarknadsfråga. Fastän departementschefen i propositionen om socialhjälpslagen ställde sig tveksam till frågan om socialhjälpens förhållande till arbetslöshetshjälp och denna fråga inte har blivit löst i princip, torde det likväl ha framstått som klart, att barnen och modern skall få socialhjälp. Socialbidraget har inte heller varit så ändamålsbundet att den konfliktberörde mannen har hindrats från att till någon del tillgodogöra sig detta. Bidraget synes för övrigt inte sällan ha utmätts på sådant sätt att också mannen har kunnat försörjas nödortföretag, och socialstyrelsen synes inte ha haft något att erinra mot en sådan tillämpning.

Behovsprövningen har å andra sidan lett till att socialhjälp vanligen har ansetts inte kunna utgå till familjeförsörjaren och hans familj när denne har fått konfliktunderstöd från sin organisation. Några normer för behovsprövningen har inte ansetts böra lämnas kommunerna vare sig från socialstyrelsens eller kommunförbundens sida. Inom socialstyrelsen har man menat — och denna mening torde ha full resonans bland kommunerna

— att skyddet mot nöd är av den betydelse att samhällets skyldighet att tillgodose detta inte kan sättas i fråga. Inget tyder heller på att det har uppkommit några problem i motsatt riktning, nämligen att frivillig socialhjälp har lämnats så frikostigt under arbetskonflikt att neutraliteten skulle ha satts på spel.

Utredningen räknar med att det inom nordiska socialpolitiska kommittén utarbetade förslaget om slopad gränsdragning mellan obligatorisk och frivillig socialhjälp kommer att övervägas närmare i samband med den allmänna översyn av den sociala vårdlagstiftningen som nyligen har anförtratts den s. k. socialutredningen. Denna utredning skall enligt sina direktiv beakta bl. a. utvecklingen på det internationella planet och särskilt de nordiska harmoniseringssträvandena.

Utredningen framhåller att gränsen mellan obligatorisk och frivillig socialhjälp är flytande, vilket hänger samman inte bara med reglernas konstruktion utan också med den omständigheten att båda hjälpformerna finansieras av kommunerna som därför i praktiken inte själva håller dem isär. Konfliktdirektiv som riktar sig bara mot den frivilliga socialhjälp skulle få begränsad effekt, så länge som obligatorisk hjälp kan komma en konfliktberörd arbetstagare till godo via den familj som han har försörjningsplikt mot. Enhetliga bestämmelser eller riktlinjer för kommunerna när det gäller den frivilliga socialhjälp under arbetskonflikt kan enligt utredningen inte ges utan att man kommer i strid med den obundenhet som utmärker socialhjälp och som utgör en av socialhjälpslagens fundamentala förutsättningar. Särskilt från denna synpunkt utgör det ett allvarligt steg att begränsa den fria behovsprövning som kommunerna har enligt lagen. Skall bindande direktiv lämnas för tillämpningen av socialhjälpslagen i samband med arbetskonflikt, synes det svårt att undvika att ändra på de grundförutsättningar som gäller för socialhjälp. Av de främmande länder, vilkas arbetsmarknadsförhållanden utredningen har undersökt, har inget land närmare bundit tillämpningen av socialhjälpnormerna under arbetskonflikt, om man bortser från regler som avser återbetalningsplikt.

I detta läge har utredningen ansett sig böra närmare överväga vilka möjligheter kommunerna har att inom den nuvarande socialhjälpslagens ram ingripa mot nöd under arbetskonflikt och samtidigt ta rimliga hänsyn till kravet på neutralitet från samhällets sida. Frågan gäller närmast om man skulle kunna undvika mera genomgripande ändringar i socialhjälpslagen och därmed också bindande konfliktdirektiv i avvaktan på resultatet av socialutredningens översyn av socialvårdslagstiftningen. Vid dessa överväganden har utredningen särskilt beaktat vilken effekt i stort de föreslagna konfliktdirektiven kan väntas få på det sociala området.

Praktiskt taget alla organiserade arbetstagare som enligt utredningens förslag skall anses berörda av en arbetskonflikt har stadgeenlig rätt till understöd ur organisationernas konfliktfonder. Vidare har socialförsäkringen

lämnats utan konfliktdirektiv, vilket innebär att sjukförsäkringsförmåner normalt kommer även konfliktberörda arbetstagare till godo. Utredningen har också i viss utsträckning undantagit de handikappade från de föreslagna konfliktdirektivens avstängningsregler. Utredningen anser det vara berättigat att anta, att dessa omständigheter i förening med den ökade ekonomiska tryggheten överlag i samhället kommer att utsätta socialnämnderna för ett mindre tryck än tidigare under arbetskonflikter.

Det sagda innebär emellertid inte, tillfogar utredningen, att det inte under arbetskonflikter skulle kunna uppstå nödsituationer som kräver socialnämndernas ingripande. Eftersom obligatorisk socialhjälp i allmänhet står öppen för en konfliktberörd arbetstagares familj men inte för den konfliktberörde själv, är det framför allt de ensamstående och av dem främst de oorganiserade som kan komma i svårigheter. Kommunen har här, liksom i övriga nödsituationer när obligatorisk hjälp inte får lämnas, lagliga möjligheter att inom den frivilliga socialhjälpens ram bistå den nödställda.

Socialhjälpens förhållande till samhällets neutralitet vid arbetskonflikter kan enligt utredningen bli ett praktiskt problem i huvudsakligen två fall, nämligen när konfliktunderstöden från organisationerna till följd av konfliktens varaktighet börjar skäras ned eller upphöra och när ett större antal oorganiserade arbetstagare är berörda av konflikten. Utredningen finner det vara uteslutet att kommunerna i sådana situationer skulle tillämpa andra än gängse grunder för behovsprövningen, och frågan gäller då i praktiken om tillämpning av dessa i samband med arbetskonflikt kan komma i strid med samhällets skyldighet att ställa sig neutralt till konflikt.

De sparsamma erfarenheter som finns anser utredningen ge vid handen att kommunerna under tidigare arbetskonflikter har hållit hjälpen på sådan nivå att den räckt endast för rent oundgängliga ändamål. Vägledande torde ha varit tillämpade normer för existensminimum. Neutraliteten synes aldrig ha ställts på sin spets, och återbetalningsskyldighet har inte aktualiserats på grund av bidragens ringa storlek.

Utbyggnaden av socialförsäkringssystemet har minskat betydelsen av socialhjälpssamfundens försörjningsfunktion. Andra ekonomiska stödåtgärder har verkat i samma riktning. Möjligheterna att ge ekonomiskt bistånd efter individuell prövning inom socialhjälpens ram har därför kommit att begagnas mera i förebyggande och rehabiliterande syfte. Under arbetskonflikter torde socialhjälpens däremot i här förekommande fall få fylla sin tidigare funktion att säkerställa försörjningen för dem som har blivit så nödställda att de inte kan klara sig på annat sätt. Genom att de konfliktberörda arbetstagare som kan bli i behov av socialhjälp sannolikt kommer att skilja sig från övriga hjälpbehövande bör det bli lättare för socialnämnderna att här iaktta den restriktivitet som betingas av neutralitetens krav, uttalar utredningen.

Konfliktunderstöden till den organiserade arbetskraften torde enligt ut-

redningen vanligen ligga högre än socialhjälp. Sjunker konfliktunderstöden till sådan nivå att socialhjälp blir aktuell, är det alltså i allmänhet fråga om standardsänkning. Utredningen finner inte anledning att räkna med annan orsak till nedsättning av konfliktunderstöden än överväganden kring konfliktens varaktighet och möjligheten för stridande förbund att ekonomiskt genomföra konflikten. Standardsänkningen synes i förening med den återbetalningsskyldighet som föreligger enligt socialhjäpslagen kunna utgöra en tillräcklig garanti mot att socialhjälp skulle få en neutralitetskränkande effekt.

Utredningen fäster uppmärksamheten särskilt på att hjälptagare är återbetalningsskyldig för frivillig socialhjälp. Vad som från neutralitetssynpunkt framstår som en brist i lagen är att socialnämnderna kan meddela eftergift från sådan ersättningsskyldighet och därvid inte är bundna av några lagregler utan kan pröva fritt med hänsyn till omständigheterna i varje särskilt fall om eftergift bör ske. Med stöd av denna rätt har socialnämnderna också handlat på det sättet att de har underlåtit att ta upp frågan om återbetalningsskyldighet.

Utredningen har vidare övervägt på vilket sätt denna brist kan undanröjas och har då kommit fram till att man skulle kunna begränsa rätten för socialnämnderna att meddela eftergift i fråga om konfliktberörda hjälptagare till att avse endast sådana fall som anges i 39 § sista stycket socialhjäpslagen, dvs. om arbetstagaren genom att återbetala kostnaden eller någon del därav kan antas komma att sakna erforderliga medel till underhåll för sig eller de sina eller annars synnerliga skäl talar mot att ersättning skall återkrävas. Utredningen har emellertid avstått från att föreslå en formlig lagändring i enlighet härmed, eftersom utredningen inte har funnit behovet av lagändring så trängande att man inte lämpligen skulle kunna avvakta resultatet av socialutredningens pågående översyn av den sociala vårdlagstiftningen. Enligt utredningens mening torde neutraliteten inte bli något problem, om socialstyrelsen och kommunförbundet i förening rekommenderar kommunerna att iaktta restriktivitet med eftergift från återbetalningsskyldighet för konfliktberörda arbetstagare.

Förfarandet i ärenden om samhällsstöd vid arbetskonflikt

Högsta besvärinstans

De former av samhällsstöd som utredningen anser böra förenas med neutralitetsbestämmelser är, som framgår av den föregående redogörelsen, ersättning från erkänd arbetslöshetskassa, flertalet bidrag och stödåtgärder enligt arbetsmarknadskungörelsen samt studiemedel och studiehjälp. Dessa förmåner är, säger utredningen, i allmänhet av rättighets natur eller står rättigheterna nära. Principen inom förvaltningen om lika behandling av

lika ärenden leder till att även arbetsmarknadskungörelsens sysselsättningsfrämjande åtgärder måste bedömas med hänsyn tagen till rättssäkerhetssynpunkter. Under alla förhållanden måste tillämpningen av regler om avstängning vid konflikt anses utgöra rättstillämpning, eftersom motsatta partsintressen i regel finns. Mot denna bakgrund bedömer utredningen om den nuvarande ordningen för prövningen kan anses fullt tillfredsställande.

En viss brist i det nuvarande systemet är enligt utredningen att avgörandet i sista instans vid tillämpningen av de nuvarande konfliktdirektiven ligger hos två olika myndigheter, Kungl. Maj:t i statsrådet och försäkringsdomstolen. Till dessa två myndigheter skulle centrala studiehjälpsnämnden, om nuvarande prövningsförfarande för ärenden rörande studiemedel och studiehjälp lämnades oförändrat. För att enhetlig rättstillämpning skall säkerställas bör enligt utredningens mening avgörandet i sista instans om möjligt läggas hos en och samma myndighet.

Det är närmast tre domstolar som skulle kunna komma i fråga för prövningen, nämligen regeringsrätten, försäkringsdomstolen och arbetsdomstolen. Rent principiellt anser utredningen invändningar kunna resas från neutralitetssynpunkt mot att regeringen prövar frågor om avstängning från arbetsmarknadskungörelsens samhällsstöd under arbetskonflikt. Även de partsförhandlingar av rättegångs natur som enligt utredningens förslag förutsätts komma att äga rum i besvärsmålen talar mot prövning i statsrådet. Utredningen anser därför att Kungl. Maj:t i statsrådet bör befrias från sin nuvarande uppgift som besvärinstans i dessa mål.

Muntliga partsförhandlingar är inte heller vanliga i regeringsrätten. Denna domstol är dessutom hårt belastad och torde vara organisatoriskt mindre väl rustad för påtaglig ökning av arbetsbördan även om denna skulle uppträda sporadiskt. Det är inte uteslutet, att det kan bli rätt många besvärsmål rörande neutralitetsbestämmelserna under en arbetskonflikt. Många av dem kan fordra förhandlingar under medverkan av organisationer på arbetsmarknaden, och de måste alla behandlas med förtursrätt. Utredningen anser sig av dessa skäl inte böra föreslå regeringsrätten som sista instans i besvärsmålen.

För försäkringsdomstolen talar, att den redan är sista instans vid prövning av ärenden om avstängning under arbetskonflikt från rätten till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen och att bland domstolens ledamöter finns företrädare för arbetsmarknadens organisationer. Förfarandet hos domstolen torde också i allmänhet vara väl ägnat för handläggning av besvärsmål som rör neutralitetsbestämmelsernas tillämpning.

Avgörande för tillämpningen i enskilda fall av de neutralitetsbestämmelser som utredningen har föreslagit är emellertid, om en arbetstagare kan anses vara berörd av en arbetskonflikt. Denna fråga är av arbetsrättslig natur. Även vid tillämpningen av de regler som utredningen föreslår som

hjälpnormer för denna bedömning kommer man in på arbetsrättsliga problem. I enskilda besvärsmål kommer ställning att behöva tas till sådana frågor som en arbetskonflikts karaktär och lovlighet enligt lagen om kollektivavtal, betydelsen av en arbetstagares organisationstillhörighet, inbörden av en organisations stadgar, det enskilda anställningsavtalets uppkomst och innehåll samt sambandet mellan en arbetskonflikt och därunder vidtagna permitteringar. För utredningen står det utom tvivel att arbetsdomstolen med hänsyn till reglernas innehåll skulle vara bäst ägnad att sörja för enhetlig rättstillämpning inom hela området där neutralitetsbestämmelser kommer att gälla.

Arbetsdomstolen torde enligt utredningens bedömning också vara i stånd att utan organisatoriska förändringar handlägga besvärsmålen. Domstolen har de senaste åren inte haft någon stor målbalans och den har i stort sett kunnat hålla balansen ganska konstant. Tillgången på ersättare för ordinarie ledamöter ger domstolen erforderlig elasticitet för att kunna möta tillfälliga merbelastningar.

För arbetsdomstolen skulle det emellertid innebära en främmande uppgift att bli sista instans inom ett administrativt besvärsförfarande. Frågan gäller då om detta går att förena med de regler som gäller för domstolens handläggning av mål. Utredningen finner att det i fråga om besvärsmål som avser tillämpningen av neutralitetsbestämmelserna skulle behövas bara mindre ändringar i och tillägg till bestämmelserna i lagen om arbetsdomstol för att arbetsdomstolen skall kunna handlägga även sådana mål. Utredningen föreslår därför att arbetsdomstolen blir sista instans i alla dessa mål. Förslaget innebär för centrala studiehjälpnsnämnden den ändringen att nämnden inte längre blir sista instans i alla studiemedels- och studiehjälpsärenden.

Förfarandet i lägre instanser

Utredningens förslag innebär att arbetsdomstolen skall pröva besvär över arbetsmarknadsstyrelsens och centrala studiehjälpnsnämndens beslut rörande samhällsstöd bara när stödet har eller kan antas ha samband med arbetskonflikt. Besvärsordningen skall alltså i övrigt vara oförändrad. För att arbetsdomstolen inte i onödan skall behöva pröva besvärsmål om samhällsstöd, bör förvaltningsmyndigheterna i första hand ta ställning till frågan om stödet skall lämnas den enskilde enligt de villkor som gäller oberoende av konflikt och bara om denna fråga besvaras jakande pröva om hinder enligt neutralitetsbestämmelserna föreligger att lämna stödet. När samhällsstöd vägras den enskilde, bör i motiven till beslutet klart anges om myndigheten funnit sådant hinder föreligga.

Tillämpningen av neutralitetsbestämmelserna är en angelägenhet lika mycket för arbetsmarknadens organisationer som för deras enskilda med-

lemmar, anför utredningen. Organisationerna har ett starkt intresse av att samhällets neutralitet upprätthålls och av att följa rättstillämpningen på området för att bevaka denna. Ofta är det bara organisationerna som sitter inne med de upplysningar som kan vara av betydelse för tillämpningen, varför de i regel måste bidra till utredningen. Därtill kommer att organisationerna i överensstämmelse med gällande förfarande vid arbetsdomstolen bör tillerkännas partsställning där i första hand. Med hänsyn härtill anser utredningen att organisationen, till skillnad mot den praxis som eljest tillämpas i förvaltningsärenden, bör betraktas som part jämte medlemmen redan i första instans och liksom denne ha rätt att besvara sig över där fattat beslut.

Behörig att anföra besvär blir i enlighet med det anförda i första hand enskild arbetstagare, som har vägrats samhällsstöd därför att han funnits vara berörd av arbetskonflikt. Likaså bör den arbetsgivare hos vilken arbetstagaren är anställd ha rätt att klaga över ett beslut, varigenom arbetstagaren tillerkänts sådant stöd, om arbetsgivaren menar att arbetstagaren är konfliktberörd. Vidare bör besvärsmåttet tillkomma de organisationer till vilka arbetstagaren och arbetsgivaren är anslutna i samma mån som deras medlemmar har sådan rätt.

Utredningen har inte funnit anledning att ge organisationen företrädesrätt framför den enskilde medlemmen till partsställning redan i första instans, eftersom man vid ansökningen om samhällsstöd ofta inte kan veta om neutralitetsbestämmelserna blir aktuella att tillämpa. Denna fråga torde aktualiseras först vid ärendets handläggning i arbetsmarknadsstyrelsen eller centrala studiehjälpsnämnden, varför organisationen inte heller där bör få sådan företrädesrätt.

Ofta torde utredningen i stödärende kräva att upplysningar inhämtas från organisationerna i den mån de inte själva för talan. Annars får det ankomma på den handläggande myndigheten att följa gängse förvaltningsrättslig praxis när det gäller att bedöma i vilken utsträckning ett ansökningsärende skall kommuniceras med berörda parter. Utredningen erinrar särskilt om att myndigheten inte får bifalla en ansökan om samhällsstöd i en situation, då fråga har uppkommit om tillämpning av neutralitetsbestämmelserna, utan att först kommunicera ärendet med arbetsgivarsidan. Inte heller bör myndigheten i en motsvarande situation få avslå en dylik ansökan från enskild organiserad arbetstagare utan att först underrätta dennes organisation.

Rätten för arbetsgivaren att överklaga ett bifallsbeslut bör föranleda att beslutet delges arbetsgivarsidan, om tillämpning av neutralitetsbestämmelserna har varit i fråga. Det bör enligt utredningen ankomma på arbetsmarknadsstyrelsen och centrala studiehjälpsnämnden att i samråd ge anvisningar härom till myndigheter som är underställda dem eller över vilka de övar tillsyn i annan ordning.

När arbetstagare som redan uppbär samhällsstöd blir berörd av arbets-

konflikt, t. ex. när en utvidgning av konflikten träffar dem som efter den-
nas utbrott har blivit arbetslösa eller då ett förbund i efterhand har ålagts
att lämna ekonomiskt bidrag för konflikten, bör vederbörande myndighet
på eget initiativ se till att samhällsstödet upphör då så skall ske och fatta
formligt beslut härom. Skulle arbetsgivarsidan men inte myndigheten finna
att sådana arbetstagare måste anses ha blivit konfliktberörda, får arbets-
givaren göra framställning hos myndigheten om avstängning för att få till
stånd ett beslut också i ett sådant fall. Förhållandena under en arbetskon-
flikt kan också utvecklas dithän, att arbetsmarknadsstyrelsen och centrala
studiehjälpsnämnden finner skäl att lämna generella anvisningar om vilka
som skall anses konfliktberörda. Över sådant normbeslut kan naturligen
besvär anföras hos arbetsdomstolen, yttrar utredningen.

Remissyttrandena

Behov att ändra gällande neutralitetsbestämmelser

De flesta remissinstanserna vitsordar att det föreligger behov av ändrade neutralitetsbestämmelser.

Yttranden som rent allmänt och utan närmare kommentarer tillstyrker utredningens förslag lämnas av *länsstyrelsen i Örebro län*, *Svenska kommunförbundet* och *Svenska landstingsförbundet*.

Arbetsmarknadsstyrelsen — som har att tillämpa gällande bestämmelser — framhåller att dessa har blivit allt svårare att tillämpa. Enligt *statens avtalsverk* behöver de nuvarande reglerna omprövas främst av det skälet att de tillkom, innan parterna på arbetsmarknaden började föra centrala avtalsförhandlingar för stora områden. Det skulle bli mycket svårt att tillämpa gällande bestämmelser, om arbetskonflikt skulle bryta ut till följd av att centrala förhandlingar strandar. *Kommerskollegium* samt *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* understryker att de gällande neutralitetsbestämmelserna inte är anpassade till nutida förhållanden.

Enligt *LO* råder f. n. vid arbetskonflikt brist på balans på arbetsmarknaden till arbetsgivarnas förmån. *SR* erinrar om att gällande neutralitetsbestämmelser har tillkommit under en epok då förhandlingar i regel fördes på en lägre nivå. Konflikter kom därigenom att beröra vissa ganska begränsade grupper av arbetstagare. Utvecklingen har emellertid gått mot allt mer centraliserade förhandlingar. Det är enligt *SR* inte otänkbart att 1969 års förhandlingar på ett eller annat sätt kommer att centraliseras inom hela den svenska arbetsmarknaden. Med hänsyn till denna utveckling kan det inte anses rimligt att t. ex. ersättning från erkända arbetslöshetskassor dras in för var och en som »blivit arbetslös i anledning av konflikten och vilkens löne- och anställningsvillkor skäligen kan antas röna inverkan av konflikten». Detta skulle i praktiken vid en totalcentraliserad förhandling kunna medföra att arbetslöshetsersättning inte skulle kunna utgå till någon som blir arbetslös på grund av en relativt begränsad konfliktåtgärd. För *SR* är det därför uppenbart att konfliktdirektiven måste omarbetas. Den nya situationen på arbetsmarknaden kan inte på ett rimligt sätt mötas genom t. ex. närmare bestämmelser om tillämpningen av de nu gällande konfliktdirektiven.

SACO anser att gällande neutralitetsbestämmelser inte kan anses vara anpassade till dagens förhållanden och *SALF* framhåller att bestämmelserna är svåröverskådliga och med hänsyn till samhällsutvecklingen nu bör arbetas om.

Möjligheten att behålla gällande neutralitetsbestämmelser diskuteras endast av *arbetsdomstolens ordförande*. Han erinrar om att de nuvarande reglerna fäster avgörande vikt vid de indirekt berörda arbetstagarnas intressegemenskap med dem som är direkt berörda av konflikten i de frågor denna gäller. Sådan intressegemenskap kan vara inskränkt till en mindre grupp arbetstagare inom ett förbund men den kan också sträcka sig över förbundsgränserna och omfatta arbetstagare inom två eller flera förbund.

De gällande neutralitetsbestämmelserna synes, fortsätter arbetsdomstolens ordförande, ge klart utslag beträffande två grupper arbetstagare som inte är direkt indragna i konflikt. Den ena omfattar arbetstagare vilkas löne- och anställningsvillkor uppenbarligen inte kan antas bli påverkade av konfliktens utgång. Påtagligt samband med konfliktutgången kan dock föreligga även för arbetstagare vilka vid tiden för konflikten är bundna av ett kollektivavtal som då ännu inte har löpt ut. Den nu åsyftade gruppen avstängs f. n. inte från samhällsstöd vid konflikt. Den andra gruppen omfattar arbetstagare som har samma intresse av konfliktens utgång som däri direkt indragna arbetstagare. Det kan här vara fråga om arbetstagare, som tillhör samma avtalsområde som de sistnämnda, men också om arbetstagare inom andra avtalsområden och andra förbund, om nämligen konflikten gäller krav som yrkas genomförda även inom dessa andra områden.

I fråga om de nu antydda grupperna torde enligt arbetsdomstolens ordförande de gällande konfliktdirektiven inte behöva bereda några mera avsevärda svårigheter vid tillämpningen, och direktiven synes för dem leda till resultat som från neutralitetssynpunkt förefaller materiellt tillfredsställande. Det återstår emellertid en mellangrupp av arbetstagare, som utan att vara indragna i konflikten har blivit arbetslösa till följd av denna. De har visserligen inte samma intresse av konfliktens utgång som de direkt berörda men deras löne- och anställningsvillkor kan likväl skäligen antas röna inverkan av konflikten. För denna grupp, som kan vara splittrad på flera förbund och inom dessa på olika avtalsområden, förutsätter de nuvarande konfliktdirektiven en skälighetsprövning, som uppenbarligen kan vara förenad med stora vanskligheter. För de myndigheter, som skall tillämpa konfliktdirektiven och som av naturliga skäl måste fatta snabba avgöranden i dessa ärenden, torde konfliktdirektivens utformning i fråga om den nu åsyftade gruppen kunna medföra en besvärande belastning. Om denna grupp kunde föras utanför konfliktdirektiven — exempelvis genom att ordet »skäligen» utbyttes mot »uppenbarligen» — skulle därför en betydande förenkling uppnås. Arbetsdomstolens ordförande anser sig inte kunna bedöma om en sådan ändring skulle medföra alltför långtgående inskränkningar i samhällets neutralitet vid arbetskonflikter. Ändringen synes dock i huvudsak ligga i linje med den av utredningen uttalade principen att avstängning från samhällsstöd inte bör komma i fråga om det inte kan påvisas att samhällets neutralitet till arbetskonflikter kräver det.

Direkt berörda

Utredningens uppfattning att det skulle stå i strid med hävdvunna neutralitetsgrundsatser om samhällsstöd fick utgå till arbetstagare som direkt omfattas av stridsåtgärder på arbetsmarknaden lämnas utan erinran av alla remissinstanserna.

Indirekt berörda

I stora drag innebär utfallet av remissbehandlingen följande. Utredningens förslag tillstyrks eller lämnas utan erinran av *flertalet hörda myndigheter*, däribland *statens avtalsverk*, och av *Svenska kommunförbundet* och *Svenska landstingsförbundet*. LO, TCO och SACO anser att de indirekt berörda över huvud taget inte bör avstängas från samhällsstöd vid arbetskonflikt. *Arbetsgivarorganisationerna inom det enskilda näringslivet* förordar den utvidgning av konfliktberördheten som innefattas i det vid betänkandet fogade särskilda yttrandet.

Samhällsstöd åt indirekt berörda

Som skäl för sin ståndpunkt att endast direkt indragna bör stängas av från samhällsstöd anför LO att den strikta och fullt acceptabla neutralitet från statens sida, som utredningen har velat ge uttryck för, objektivt sett kan uppnås endast med denna lösning. Eftersom arbetsgivarparten alltid kan utnyttja lockoutvapnet för att reglera de följder som den anser önskvärda från stridssynpunkt, framstår den av utredningen föreslagna förbundsprincipen som en inblandning från statens sida i arbetsstriden. Även om utredningen har begränsat denna inblandning i förhållande till nuvarande konfliktdirektiv, lämnar utredningsförslaget möjlighet till ett statligt ställningstagande mot en stor krets av indirekt berörda, något som av dessa och deras organisationer måste uppfattas som en åtgärd till arbetsgivarpartens förmån. Härigenom nås en utomordentligt vittomfattande negativ ekonomisk effekt för den stridande arbetstagarparten, utan att arbetsgivarparten genom ett beslut om lockout behöver belastas ansvarsmässigt och psykologiskt. Sådana konsekvenser av utredningens förslag är enligt LO:s bestämda uppfattning ett allvarligt avsteg från den neutralitetsprincip som har gällt hittills i förhållandet mellan staten och arbetsmarknadens parter på andra områden. Omfattningen av arbetskonflikten bör arbetsmarknadens organisationer följaktligen bestämma själva.

Utredningens praktiska huvudmotiv för sitt ställningstagande synes, fortsätter LO, framför allt vara att punktstrejken på senare tid har kommit till användning, då främst från tjänstemannaorganisationernas sida. Dessa punktstrejker har dels varit fåtaliga, dels med undantag av lärarkonflikten

inte varit av någon större omfattning och dessutom enligt utredningen inte givit några erfarenheter av de nuvarande konfliktdirektivens tillämpning. Med hänsyn härtill torde, såvitt LO kan bedöma, några säkra slutsatser beträffande de framtida konfliktdirektivens lämpliga utformning inte kunna dras. Att arbetsgivarparten vid de hittillsvarande punktstrejkerna av den ena eller andra orsaken inte har funnit anledning att utnyttja lockoutvapnet torde knappast utgöra tillräckliga skäl att utvidga konfliktdirektivens tillämpning utanför de direkt indragnas krets.

Enligt TCO måste reglerna om avstängning av arbetstagare som har blivit arbetslösa till följd av arbetskonflikt med nödvändighet bli obestämda och svåra att tolka, vilket redan erfarenheterna av de gällande bestämmelserna visar. För att reglerna skall bli så klara som möjligt bör därför endast de direkt indragna omfattas av direktiven. Arbetsgivarsidan har för övrigt alltid möjligheten att möta begränsade konflikter med lockout. Som ytterligare skäl anför TCO sin speciella organisationsstruktur, som innebär att vissa TCO-förbund på den privata sidan ofta omfattar en mängd branschområden.

Arbetstagare som blir arbetslösa till följd av konflikt utan att vara indragna i den bör inte heller enligt SACO omfattas av neutralitetsbestämmelser som avser avstängning från samhällsstöd. Härigenom skulle den enklaste och renaste lösningen åstadkommas för begränsningen av detta stöd vid arbetskonflikt. Vill arbetsgivaren hindra att vissa arbetstagare med intresse av konfliktens utgång får samhällsstöd, bör det ankomma på honom att nå detta syfte genom lockout. SACO tillägger att detta är organisationens principiella uppfattning men yrkar inte på att den nu läggs till grund för nya regler. Till förmån för samma lösning uttalar sig också länsstyrelsen i Norrbottens län fastän med det tillägget att utom direkt indragna även arbetstagare, som lämnar bidrag till de konfliktberörda genom sitt förbund eller på annat sätt, bör stängas av från samhällsstöd.

Organisationstillhörigheten som grund för konfliktberördhet

Utredningens metod att lägga organisationstillhörigheten i stället för avtalslikheten till grund för nya neutralitetsbestämmelser i fråga om indirekt arbetslösa förordas av några remissinstanser, medan andra är tveksamma. I flertalet yttranden berörs denna metodfråga endast indirekt i form av diskussioner om organisationstillhörighetens konsekvenser i olika konflikt-situationer.

Till förmån för organisationstillhörighet som grund för konfliktberördhet uttalar sig *statens avtalsverk*. Intressegemenskap mellan olika arbetstagare tar sig i första hand uttryck i medlemskap i samma förbund eller huvudorganisation. I den mån icke-stridande arbetstagare lämnar konfliktstöd, kan stödet väntas komma främst från andra arbetstagare i samma förbund

eller huvudorganisation. Huruvida anställningsvillkoren är likartade för stridande och icke stridande arbetstagare torde därvid ha mindre betydelse. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* samt *arbetslöshetsnämnden och drätselkammaren i Malmö* förordar också utredningens metod, liksom *Stockholms handelskammare*, som finner att metoden genom anknytningen till objektivet fastställbara faktorer är överlägsen den nuvarande metoden. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* anser att begreppet konfliktberörd i utredningens förslag har fått en ändamålsenlig bestämning som torde ge upphov till svårigheter i tillämpningen i betydligt mindre mån än nuvarande bestämmelser. Enligt *kommerskollegium* kan utredningens förslag betraktas som en godtagbar lösning. *SACO* anser att det f. n. kan vara adekvat att som utredningen knyta an till organisationstillhörigheten.

Att organisationstillhörigheten som grund för konfliktberördhet har både fördelar och nackdelar påvisar *arbetsdomstolens ordförande*. Han framhåller att utredningens förslag otvivelaktigt innebär en klarare gränsdragning än de nuvarande reglerna och därigenom är ägnat att underlätta myndigheternas tillämpning av neutralitetsbestämmelserna. De föreslagna reglerna lämnar inte utrymme för någon skönsmässig bedömning utan knyter an till objektivet konstaterbara omständigheter, vilket är en betydande för tjänst i förslaget. Detta har emellertid helt kastat loss från den typ av intressegemenskap, som gällande konfliktdirektiv fäster avgörande vikt vid, och tar inte någon hänsyn till de frågor konflikten gäller. Förslaget kan härigenom komma att medföra betydande avvikelser från den nuvarande neutralitetslinjen, i det att å ena sidan arbetstagare som inte med hänsyn till sina egna löne- och anställningsvillkor har någon påtaglig intressegemenskap med de i konflikten indragna kan komma att uteslutas från samhällsstöd, medan å andra sidan sådant stöd kan komma att utgå till arbetstagare som har samma intresse av konfliktens utgång som i denna indragna arbetstagare. Om det föreslagna systemet bör genomföras till priset av sådana avvikelser är en avvägningsfråga till vilken arbetsdomstolens ordförande anser sig inte ha att ta ställning.

Utredningens metod medför visserligen påtagliga fördelar för den enskilde i fråga om säkerhet, framhåller *arbetsmarknadsstyrelsen*. Styrelsen tillägger emellertid att metoden i särskilda fall kan innebära att grupper som saknar direkt intresse i en konflikt ställs utanför sådant samhällsstöd som i övrigt uppfattas som en medborgerlig rättighet, medan möjligen andra grupper med större intresse av konfliktens utfall behåller denna rättighet.

Den sistnämnda konsekvensen understryks också av *LO*, *TCO* och *SACO*. En jämförelse mellan nuvarande neutralitetsbestämmelser och utredningens förbundsprincip föranleder *LO* att rent allmänt konstatera att förbundsprincipen i viss mån minskar kretsen av de indirekt berörda åtminstone i de fall då arbetslöshet på grund av en arbetskonflikt drabbar andra med-

lemmar än förbundets egna. Däremot får förbundsprincipen i många fall större verkningar än de gällande reglerna, om en arbetskonflikt medför arbetslöshet endast inom förbundets område, eftersom kriteriet avtalslikhet då inte längre kommer att gälla. Detta drabbar särskilt LO-förbunden, där olikheterna mellan kollektivavtalen är mera framträdande än likheterna. LO:s förståelse för utredningens förslag hade givetvis varit större, om utredningen inom ramen för förbundsprincipen hade behållit kravet på avtalslikhet. Visserligen torde det vara lättare för de administrativa myndigheterna att tillämpa en renodlad förbundsprincip, men begränsade administrativa skäl får inte föra med sig att samhället åsidosätter sin neutralitet. LO påpekar att det i begynnelseskedet av en längre konflikt på arbetsmarknaden är till största delen enbart indirekt berörda tillhörande LO-förbunden som drabbas, eftersom dessa berörda till skillnad från tjänstemannagrupperna kan permitteras vid arbetsbrist. Konfliktdirektiven får därför vid konflikt omedelbar verkan för de flesta av LO-förbundens indirekt arbetslösa medlemmar, medan däremot andra arbetstagargrupper kan åtnjuta full lön under uppsägningstiden.

Betydelsen av centrala avtalsförhandlingar och rätten att besluta om stridsåtgärd

Förbundstillhörigheten som huvudprincip för indirekt konfliktberördhet tillstyrks uttryckligen av *statens avtalsverk*, *länsstyrelserna i Östergötlands, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Västmanlands och Västernorrlands län, stadskollegiet i Hälsingborg, länsarbetsnämnderna i Västmanlands och Västernorrlands län samt drätselkammaren i Sundsvall*. Som nämnts förut lämnar *Svenska kommunförbundet* och *Svenska landstingsförbundet* utredningens förslag i dess helhet utan erinran.

Den i det särskilda yttrandet framförda meningen att deltagande i centrala avtalsförhandlingar bör medföra konfliktberördhet över hela fältet biträds av *länsstyrelsen i Gävleborgs län, handelskammaren i Göteborg, Skånes samt Västernorrlands och Jämtlands läns handelskammare och samtliga hörda arbetsgivarorganisationer inom det enskilda näringslivet*.

Av de tillstyrkande remissinstanserna anser *länsstyrelsen i Östergötlands län* att det skulle vara att gå för långt, om redan deltagandet i centrala avtalsförhandlingar skulle konstituera konfliktberördhet för alla deltagande förbund, oavsett om de omfattas av stridsåtgärder eller ej. *Länsstyrelsen och länsarbetsnämnden i Västmanlands län* accepterar utredningens förslag som en rimlig och väl motiverad avvägning mellan tänkbara ytterligheter vilken i görligaste mån tillgodoser kravet på samhällets neutralitet vid arbetskonflikt. *Drätselkammaren i Sundsvall* framhåller att det ligger i den kommunala verksamhetens natur att permittering av arbetstagare som tillhör ett icke stridande förbund inte torde bli aktuell på samma sätt som inom det enskilda näringslivet. Frågan huruvida samhällsstöd åt den som

är arbetslös till följd av konflikt utan att vara indragen i denna utgör neutralitetsbrott från samhällets sida torde därför vara av teoretiskt intresse för en kommun som arbetsgivarpart. Å andra sidan torde kommuns möjligheter att genom lockout utestänga icke indragna arbetstagare från samhällsstöd också vara begränsade.

LO och *TCO*, vilka som förut nämnts anser att indirekt arbetslösa över huvud taget inte bör avstängas från samhällsstöd, vänder sig också mot det särskilda yttrandet. Enligt *LO* vore det rent stötande att låta enbart den omständigheten att ett förbund deltar i centrala förhandlingar medföra att dess medlemmar ställs utan samhällsstöd, om ett annat i dessa förhandlingar deltagande förbund vidtar stridsåtgärd. En sådan ordning skulle medföra att i regel en större krets av arbetstagare skulle avstängas än f. n., eftersom avtalslikhet mellan de direkt och indirekt berörda inte fordras enligt utredningens förslag. Härigenom skulle balansen på arbetsmarknaden ytterligare väsentligt rubbas i förhållande till vad som gäller nu.

Några remissyttranden representerar en ståndpunkt mellan den grupp som följer utredningens förslag och den som ansluter sig till det särskilda yttrandet. Sålunda anser *kommerskollegium* att enbart deltagande i centrala avtalsförhandlingar visserligen inte bör konstituera konfliktberördhet men att den av utredningen draga generella gränsen för konfliktberördhet är väl snäv. Bl. a. kan ifrågasättas om den principiella och reella skillnaden verkligen är så stor att olika gränser för samhällets handlingsfrihet är motiverade i de fall då en huvudorganisation fattar beslut hur striden skall föras och de fall då de inblandade förbunden, efter taktiska överläggningar, själva avgör detta. Enligt kollegiets uppfattning är denna skillnad närmast av formell natur. Även om en huvudorganisations bestämmanderätt är inskränkt men de i centrala förhandlingar deltagande förbunden av taktiska skäl begränsar vidtagna stridsåtgärder till något eller några förbund, bör därför samtliga inblandade förbund och deras medlemmar anses berörda av en konflikt. För denna ståndpunkt talar även de skäl som anförs i det särskilda yttrandet. Kollegiet understryker särskilt vikten av att lockout- eller strejkvapnet inte skall behöva användas för att tillrättalägga balansrubbingar i styrkeförhållandena mellan parterna till följd av ofullständig utformning av konfliktdirektiven. Liknande mening har *Stockholms handelskammare*, som finner de skäl som har anförts i det särskilda yttrandet väga tungt. Utredningens hänvisning till att det ankommer på arbetsgivarna att använda lockoutvapnet är obestriddligen riktig, eftersom mot strejk från arbetstagarnas sida svarar lockout från arbetsgivarna. Men motsvarigheten är till stor del formell. Handelskammaren uttalar tveksamhet om riktigheten i utredningens uttalande att det inte i och för sig är givet att strejk i den allmänna opinionen framstår som mera berättigad eller godtagbar än lockout. Handelskammaren, som avstår från att uttala någon bestämd åsikt i frågan, tillägger att den i det särskilda yttrandet förordade

lösningen kräver närmare precisering i fråga om relationen mellan de centrala förhandlingarna och arbetskonflikten. SR finner utredningens förslag riktigt och rimligt men konstaterar att det föreslagna systemet medför skiljaktigheter mellan SR och exempelvis LO i fråga om de ekonomiska påfrestningarna vid konflikt. SR anmäler därför förståelse för de synpunkter som kommer fram i det särskilda yttrandet.

Som skäl för sin anslutning till det särskilda yttrandet anför *länsstyrelsen i Gävleborgs län* att utredningens förslag i vissa lägen kan befaras föranleda parterna till taktiska spekulationer och åtgärder vilka i sin tur påtvingar motparten stridsåtgärder, som denne innerst inne inte önskar använda och som kan medföra besvärande följder för arbetsmarknaden och därmed även för samhället. En sådan utveckling är enligt länsstyrelsen inte önskvärd.

Flertalet övriga remissinstanser som biträder det särskilda yttrandet fäster avgörande vikt vid den intressegemenskap som de anser föreligga mellan organisationer som berörs av centrala eller på annat sätt gemensamma avtalsförhandlingar.

Sålunda ligger det enligt *Skånes handelskammare* i de centrala förhandlingarnas begrepp att vardera parten måste komma fram till ett enhetligt beslut i de olika frågorna. Att stridsåtgärder vidtas endast av vissa förbund kan därför inte uppfattas så att övriga förbund har beslutat sig för att inte tillgripa stridsåtgärder för att genomföra sina krav. En sådan slutsats synes kunna dras endast om de icke stridande förbunden träffar överenskommelse med arbetsgivarsidan. I stället torde de tillgripna stridsåtgärderna närmast få ses som resultatet av en samlad bedömning från arbetstagsidan av frågan hur man snabbast skall förmå arbetsgivarna att acceptera de uppställda kraven, eller med andra ord som uttryck för en taktisk bedömning. Stridsåtgärder som är begränsade till endast vissa förbund i samband med centrala förhandlingar kan därför med visst fog jämföras med punktstrejker som har beslutats av ett förbund. Om vissa grupper, som deltar i de centrala förhandlingarna, trots sitt deltagande skulle få samhällsstöd under en konflikt som följer på sådana förhandlingar, innebär detta otvivelaktigt att arbetstagarparten vid sin bedömning av vilken omfattning eventuella stridsåtgärder bör ges kan räkna med detta samhällsstöd för vissa grupper, något som skulle strida mot tanken att neutralitetsbestämmelserna inte bör påverka parternas taktiska bedömning. Utredningens förslag kan tänkas komma att förlänga eventuella konflikter och öka parternas benägenhet att tillgripa stridsåtgärder. Motiveringen för förslaget — att arbetsgivarparten i sista hand kan tillgripa lockout — utgör en bekräftelse härpå. För handelskammaren framstår det emellertid som mindre lyckligt att ge direktiven en utformning som på detta sätt är ägnad att skärpa motsättningarna mellan parterna med de skadliga verkningar detta kan medföra för samhället i dess helhet.

SAF, i vars yttrande *Föreningen Skogsbrukets arbetsgivare, Skogs- och*

lantarbetsgivareföreningen samt *Sveriges redareförening* i princip instämmer, erinrar om att utgångspunkten för utredningens arbete har varit att samhällets neutralitet vid arbetskonflikter skall bevaras. Utredningens förslag medför emellertid betydande risker i praktiken för allvarliga rubbningar av balansen i olika konfliktsituationer. Orsaken härtill är främst att utredningen helt har lösgjort sig från den hittills gällande principen att sådan arbetstagare, vars anställningsvillkor skäligen kan antas bli påverkade av konflikten, skall vara avstängd från samhällsstöd. I stället har utredningen valt att knyta rätten till samhällsstöd enbart till formella kriterier, såsom arbetstagares tillhörighet till viss organisation och utformningen av arbetstagarorganisationernas stadgar. Utredningen synes ha anlagt ett väsentligen formellt och teoretiskt betraktelsesätt och inte tillräckligt beaktat de aktuella styrkeförhållandena och förhandlingsformerna på arbetsmarknaden. Verkningarna av de föreslagna reglerna blir därför i de sannolikaste konfliktfallen högst egendomliga och besvärande för den eftersträvarsvärda balansen mellan parterna.

Sakligt riktigt är enligt SAF att den vars lönevillkor är beroende av konflikts utgång inte får samhällsstöd, medan den som saknar varje eget intresse i tvisten får sådant stöd. Eftersom utredningens förslag i många fall leder till motsatt resultat, anser SAF olämpligt att neutralitetsbestämmelserna utformas så att organisationernas stadgar blir avgörande för rätten till stöd, en ståndpunkt som även *Bankernas förhandlingsorganisation* ansluter sig till. En icke avsedd bieffekt av en sådan lagstiftning kan enligt SAF bli, att arbetstagarorganisationerna i fortsättningen tillser, att stadgarna får sådan utformning som ger den förmånligaste situationen i händelse av arbetskonflikt. Den hittillsvarande tendensen mot centraliserat beslutsfattande bryts. Neutralitetsbestämmelserna kan härigenom motverka strävandena till samverkan mellan organisationer och försvåra enhetliga lösningar av de nu alltmer aktuella frågorna om fördelningen mellan olika grupper av »tillgängligt löneutrymme».

Enligt SAF bör vidare LO vid centrala förhandlingar jämföras med sådan huvudorganisation som har att besluta om stridsåtgärder. Utredningens argument för att betrakta tjänstemännens huvudorganisationer inom den statliga sektorn som artskilda från LO, nämligen att samordningen inom området nu har nått så långt »att det överlämnats åt vederbörande huvudorganisation att uppträda som avtalsslutande part», bemöter SAF med att skillnaden mellan dessa organisationers ställning och LO:s ställning vid centrala förhandlingar i realiteten är minimal — även om LO formellt endast rekommenderar förbunden viss uppgörelse. Under samtliga hittillsvarande centrala förhandlingsomgångar har LO:s rekommendationer undantagslöst accepterats av de förbund som har deltagit i de centrala förhandlingarna. LO:s stadgeenliga och ekonomiska möjligheter att påverka sina förbund är måhända något mindre än exempelvis SACO:s, men skill-

3* — Bihang till riksdagens protokoll 1969. 1 saml. Nr 76

naden ligger mer på det formella än det reella planet och bör enligt SAF inte föranleda att LO-förbunden behandlas annorlunda än vissa tjänstemannaorganisationer inom den statliga sektorn, när det gäller medlemmars rätt till samhällsstöd i en konfliktsituation.

SAF erinrar vidare om att utredningens förslag är så utformat att samhällsstöd utgår till arbetstagare vilkas avtal ännu inte har löpt ut och som enbart till följd därav inte deltar i en konflikt vilken blivit följd av de centrala förhandlingarnas sammanbrott. Om SAF, som utredningen antar, inte får tillgripa sympatilockout mot dessa arbetstagare, blir följderna att en tredjedel eller en fjärdedel (beroende på tidpunkten) av LO:s medlemmar inom SAF:s område inte behöver anlita sina stridsfonder, medan kostnader uppstår för de icke direkt konfliktdrabbade företag där sådana LO-medlemmar sysselsätts och som till följd av råvarubrist och transportsvårigheter m. m. tvingas att låta verksamheten ligga nere. Driftsinställelse medför lika stora förluster vare sig företaget formellt omfattas av konflikten eller tvingas inställa driften på grund av konfliktens verkningar. Resultatet av utredningens förslag blir sålunda enligt SAF en mycket allvarlig rubbning av balansen mellan parterna för det i nuvarande situation mest sannolika konfliktfallet på arbetarområdet — och därtill det som utredningen enligt sina direktiv har haft att ta hänsyn till i främsta rummet. Utredningens ståndpunkt att arbetsgivarsidan i normalfallet har både rätt och skyldighet att tillgripa lockout, om man vill undvika att friställda arbetstagare får samhällsstöd, synes enligt SAF svår att förena med ståndpunkten att sympatilockout inte kan användas mot arbetstagare vilkas avtal ännu inte har löpt ut.

Alla som deltar i centrala avtalsförhandlingar måste, fortsätter SAF, anses berörda av stridsåtgärder som vidtas för att genomdriva krav vilka har framställts vid sådana förhandlingar. Möjlighet att använda sympatilockout även i den nyssnämnda situationen då avtalen löper ut vid olika tider bör skapas. Kollektivavtalslagen och neutralitetsbestämmelserna måste på denna punkt samordnas, om balansen mellan parterna skall kunna behållas.

Möjligheten att återställa balansen i vissa konfliktsituationer genom lockout eller utvidgad lockout framstår för SAF som ett föga tilltalande sätt att komma till rätta med svagheterna i det av utredningen föreslagna systemet. Det är klart olämpligt att konfliktdirektiven utformas så att konflikter på arbetsmarknaden får större omfattning än som annars skulle bli fallet. Större skadeverkningar än nödvändigt uppstår därigenom såväl för företag och anställda som för samhället. Utredningens understrykande av möjligheterna att utvidga konflikten för att nå balans framstår som än egendomligare mot bakgrund av att utredningens främsta motiv för att ändra de nuvarande reglerna synes vara, att den centrala förhandlingsmetoden medför att så många arbetstagare riskerar att bli berörda, om de

centrala förhandlingarna strandar och en storkonflikt bryter ut. Det är visserligen obestridligen riktigt, att fler arbetstagare berörs såväl av uppgörelse som av stridsåtgärder när centrala förhandlingar förs än när förhandlingarna förs förbundsvis. SAF kan emellertid för sin del inte finna att antalet berörda i och för sig bör påverka statens principiella inställning i fråga om neutralitet vid arbetskonflikter.

Sammanfattningsvis framhåller SAF att utredningens förslag synes utgå från alltför teoretiska och formella betraktelsesätt och i allt för liten grad tar hänsyn till realiteterna på arbetsmarknaden. Det är orimligt att medlemmarna i en arbetstagarorganisation som deltar i centrala förhandlingar inte skall anses berörda av sådana stridsåtgärder som vidtas för att driva igenom de centralt framförda kraven. SAF anser det nödvändigt att utredningens förslag ändras i enlighet med vad SAF har anfört, om förslaget skall kunna läggas till grund för lagstiftning. I andra hand föreslår SAF, om än med tvekan, att som konfliktberörd skall anses även den som tillhör annat förbund än det som befinner sig i konflikt, om båda förbunden tillhör samma huvudorganisation och har deltagit i centrala förhandlingar som förts av huvudorganisationen samt denna har beslutat om eller godkänt konflikten. Härigenom uppnås åtminstone den begränsningen att en arbetstagarorganisation inte kan, genom selektiva strejkaktioner för att genomdriva centrala krav, på staten övervältra en stor del av löneförlusterna för de arbetstagare som har friställts på grund av strejken.

Skulle inget av SAF:s förslag beaktas, anser SAF att utredningens förslag inte bör läggas till grund för lagstiftning. Utredningsförslaget leder i oförändrad form och under rådande förhållanden på arbetsmarknaden till klart orimliga konsekvenser och får oförutsedda biverkningar på arbetstagarorganisationernas stadgar och framtida struktur.

Tidningarnas arbetsgivareförening intar samma ståndpunkt som SAF. För att illustrera de enligt föreningens mening orimliga konsekvenserna av utredningens förslag nämner föreningen som exempel att en konflikt, som omfattar pappersbruken och transportnäringarna, kan medföra brist på tidningspapper med påföljd att produktionen inte kan upprätthållas och de tidningsanställda blir arbetslösa. Om konflikten inte omfattar de grafiska förbundens avtalsområde, får de arbetslösa tidningsanställda enligt utredningens förslag samhällsstöd. I motsatt fall får de inte sådant stöd. Läget för tidningsföretagen är emellertid detsamma i båda fallen. Till följd av utredningens ytterligt formella betraktelsesätt förskjuts i det förra fallet balansen mellan parterna väsentligt.

De grafiska fackförbunden, Svenska typografförbundet, Svenska litografförbundet och Svenska bokbindareförbundet, uppträder gemensamt vid förhandlingar med *Tidningarnas arbetsgivareförening*, säger föreningen vidare. Om dessa förhandlingar strandar och t. ex. typografförbundet beslutar strejk

inom sitt avtalsområde, skulle detta kunna leda till att även ett stort antal medlemmar i de övriga två fackförbunden blev arbetslösa. Vid tillämpning av utredningens förslag skulle dessa senare arbetare kunna få samhällsstöd, trots att deras fackförbund har deltagit i gemensamma förhandlingar med det i konflikten direkt indragna förbundet och att förhandlingarna och konflikten åsyftar samma resultat inom de olika avtalsområdena. För att undvika en helt oacceptabel styrkeförskjutning skulle föreningen således tvingas att utvidga konflikten genom att tillgripa lockout mot de två övriga i förhandlingarna deltagande fackförbunden. Även detta exempel visar enligt föreningen att utredningens förslag inte utan kompletteringar kan läggas till grund för lagstiftning.

Utredningens förslag till neutralitetsbestämmelser får enligt *länsstyrelsen* och *länsarbetsnämnden i Norrbottens län* alltför vittgående följer vid lokala konflikter. Om alla medlemmar i ett förbund eller i sådan huvudorganisation som har rätt att besluta om stridsåtgärder eller som har ålagt förbund bidragsskyldighet blir berörda av lokal konflikt, hindras arbetsmarknadsutbildning, omflyttning av arbetskraft och andra åtgärder för avsevärda grupper arbetstagare över hela landet. Detta stämmer enligt länsstyrelsen inte överens med strävan att i möjligaste mån begränsa verkningarna för samhället av arbetskonflikter. Med de båda sistnämnda remissinstansernas tolkning av utredningens förslag bör sammanställas ett påpekande av *De erkända arbetslöshetskassornas samorganisation* att indirekt berördhet förutsätter att arbetslösheten verkligen är en följd av konflikten. Enligt samorganisationens uppfattning kan neutralitetsbestämmelserna inte tillåtas få sådan verkan att arbetstagare, som en tid efter ett konfliktutbrott blir arbetslös av skäl som inte beror på konflikten, exempelvis till följd av företagets konkurs eller — i enmansföretag — på grund av arbetsgivarens bortgång, skall avstängas från samhällsstöd med anledning av att den organisation han tillhör är indragen i strejk. Som utredningen framhåller finns det förbund, som organiserar flera och i många fall avsevärt skiljaktiga yrkesgrupper. Detta förhållande gäller särskilt på serviceområden. Så har t. ex. Handelsanställdas förbund, Handelstjänstemannaförbundet och Transportarbetareförbundet grupper, som på grund av artskilda arbetsförhållanden inte gärna kan tänkas ha likartade avtal. En hovmästare kan inte ha några intressen att bevaka i en konflikt, som berör tandsköterskorna, och sköterskornas villkor inverkar inte på något sätt på flygvärdinnornas. Dessa kategorier är emellertid organiserade i samma förbund. Det skulle verka stötande om en tandsköterska, som på grund av arbetsgivarens sjukdom blir arbetslös 14 dagar efter det konflikt har brutit ut i fråga om flygvärdinnornas eller hovmästarnas arbetsvillkor, skulle berövas ersättning från arbetslöshetskassan därför att hon tillhör samma förbund som de konfliktberörda.

Huvudorganisation med rätt att besluta om ekonomiskt bidrag till arbetskonflikt

Både *LO* och *SAF* anser att utredningens utvidgning av förbundsprincipen på denna punkt är alltför formell.

Regeln att ett icke stridande förbund anses delaktigt i en arbetskonflikt, om det av sin huvudorganisation har ålagts att direkt eller indirekt ekonomiskt stödja ett stridande förbund, skulle för *LO* gälla när särskild uttaxering påbjuds. Däremot skulle *LO* mycket väl, när arbetskonflikt inte råder, kunna ta ut större avgifter från förbunden eller under konflikten genom t. ex. upplåning lämna större konfliktersättning till ett eller flera stridande förbund utan att samtliga *LO*-förbund därigenom skulle anses indragna i arbetskonflikten. Det kan enligt *LO* inte vara lämpligt att göra samhällsstödet beroende av sådana rent formella omständigheter.

SAF erinrar om att konfliktersättning regelmässigt utgår från *LO* vid konflikt inom *LO*-området, vid sidan av ersättning från respektive förbund. Eftersom *LO*:s fonder är uppbyggda med bidrag från samtliga förbund eller deras medlemmar, kan med fog påstås att varje förbund inom *LO* bidrar till den konfliktersättning som i en viss konflikt utgår från *LO*, även om något direkt åläggande härom inte har förekommit under själva konflikten eller i anslutning till den. För frågan om ett förbund i detta fall skall anses berört eller inte kan enligt *SAF* inte gärna var avgörande, huruvida bidrag har lämnats under eller i anslutning till den aktuella konflikten eller tidigare i form av bidrag till en gemensam stridsfond.

Betydelsen av organisationstillhörighet

Utredningens förslag att indirekt arbetslös, som är oorganiserad eller inte har varit bunden av något kollektivavtal, skall anses konfliktberörd om flertalet anställda på hans arbetsplats är berörda, lämnas utan erinran av remissinstanserna. *Statens avtalsverk* anser det vara uppenbart att samhällsstöd inte skall beviljas oorganiserade i sådana fall. Vikten av att organiserade och oorganiserade behandlas lika i detta sammanhang framhålls särskilt av *KSA-utredningen*, *LO*, *TCO*, *SR* och *De erkända arbetslöshetskassornas samorganisation*.

Internationella frågor

Med hänsyn till den gemensamma nordiska arbetsmarknaden och kollektivavtal på nordisk bas anser *SALF* att en gemensam nordisk utredning om neutralitetsbestämmelserna hade bort göras. *SALF* förklarar sig vidare inte vara lika övertygat som utredningen om att *ILO*-konventionen angående minimistandard för social trygghet står i överensstämmelse med de föreslagna neutralitetsbestämmelserna.

Samhällets stödåtgärder

Risk att bli konfliktberörd

Enligt utredningens lagförslag får samhällsstöd inte utgå till den som löper risk att bli berörd av arbetskonflikt. *SAF* konstaterar, liksom även *Bankernas förhandlingsorganisation*, att denna regel, tolkad efter bokstaven, borde innebära att frågan om betydelsen av deltagande i centrala avtalsförhandlingar löses i enlighet med *SAF*:s ståndpunkt. Arbetstagare i förbund som deltar i centrala förhandlingar löper nämligen självfallet risk att dras in i en eventuell konflikt vilken är avsedd att påverka lösningen av den fråga som är föremål för förhandlingarna. *SAF* är emellertid på det klara med att en sådan bokstavlig tolkning inte vinner stöd av utredningsförslaget i övrigt.

Statens avtalsverk anser att det med visst fog kan sägas att såväl arbetsgivare som arbetstagare alltid löper risk att bli berörda av arbetskonflikt, om avtalslöst tillstånd råder och förhandlingar angående nya avtal pågår. Den av utredningen föreslagna regeln kan vålla tolkningssvårigheter. Avtalsverket föreslår som en tänkbar lösning att samhällsstöd inte får utgå till arbetstagare som, när konfliktvarsel har utfärdats, kan antas bli berörd av konflikten om den bryter ut.

Önskemål om förtydligande av vad som avses med risk att bli berörd av arbetskonflikt framställs också av *arbetsmarknadsstyrelsen*, *länsstyrelsen i Västernorrlands län*, *SR* och *SACO*.

Med hänvisning till att ett konfliktvarsel kan vara av långvarig karaktär och omfatta större delen av arbetsmarknaden anser *TCO*, att det inte är rimligt att i sådana situationer inställa de olika arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Vidare är lönerna inom *TCO*:s olika branschområden på den privata sidan i regel individuella och fastställs efter förhandlingar företagsvis. Ordningen för förhandlingarna medför att konflikt kan uppstå vid ett företag om hur lönesumman skall fördelas, utan att utgången av konflikten kan påverka löne- och anställningsförhållandena vid andra företag. Enligt *TCO* bör därför den föreslagna bestämmelsen om risk för att bli berörd aningen slopas eller avgränsas närmare.

Åtgärder inom arbetsmarknadspolitiken

A r b e t s f ö r m e d l i n g m. m. Skyldigheten att upplysa om arbetskonflikt kan enligt *länsarbetsnämnden i Östergötlands län* bli svår att fullgöra i de fall då arbetsmarknadsmyndigheterna i öppna platslistor eller annars mera allmänt informerar om lediga platser.

Till utredningens uppfattning att inledande och förberedande åtgärder i syfte att kartlägga en arbetssökandes situation bör få vidtas oberoende av konflikt ansluter sig *arbetsmarknadsstyrelsen*.

Utbildningsbidrag m. m. Erinran mot förslaget att utbildningsbidrag skall omfattas av neutralitetsbestämmelser gör endast SAC, som ser dessa bidrag som en »förlängd» form av arbetsförmedling. SAC anser att företagsstödet, dvs. stödet till den materiella produktionsfaktorn, och utbildningsstödet som avser den levande produktionsfaktorn bör behandlas lika. Ytterligare ett skäl för sin ståndpunkt finner SAC i att samhället skulle komma i motsättning till sig självt, om det drar in utbildningsstödet för konfliktberörda för att, om nöden kräver det, hålla strejkande eller lock-outade personer och deras familjer vid liv genom socialhjälp. Denna blir då vad man vill undvika, nämligen strejkunderstöd.

Riksförsäkringsverket förklarar sig inte ha något att erinra mot förslaget att utbildningsbidrag skall få utgå helt ostört av arbetskonsflikt till klart urskiljbara grupper handikappade men inte till övriga. Verket erinrar därvid om att sjukpenning — som enligt utredningsförslaget inte påverkas av konflikt — i vissa fall kan utgå under arbetsprövning, arbetsträning och yrkesutbildning.

SR framhåller att de föreslagna bestämmelserna om avstängning från utbildningsbidrag med största säkerhet kommer att försätta många arbetstagare, bl. a. handikappade, i en ohållbar ekonomisk situation. SR uttalar emellertid förståelse för utredningens uppfattning att gränsdragningsproblemen på detta område är mycket stora och vill därför inte motsätta sig att utredningens enligt SR mycket hårda linje väljs.

I övrigt behandlas i remissyttrandena möjligheterna att från neutralitetsbestämmelserna undanta flera grupper handikappade än dem utredningen har bedömt som klart avskiljbara.

Arbetsmarknadsstyrelsen framhåller sålunda — med hänsyn till den betydelse anställningen enligt förslaget har för gränsdragningen mellan konfliktberörda och övriga arbetstagare — att förhållandevis få handikappade skulle beröras av en konflikt. Styrelsen finner trots detta att förslaget kan ge avstängningsreglerna en längre gående verkan än som betingas av neutralitetens krav. Handikappade kan i många fall genom arbetsförmedlingsexpeditionerna få det stöd som behövs för att finna anställning eller få utbildning eller omskolning. Först när arbetsförmedlingen har konstaterat att sökanden på grund av handikappet inte kan placeras genom förmedlingens vanliga åtgärder, förs ärendet över till arbetsvårdsexpeditionen för utredning. I betänkandet föreslås att utbildningsbidrag skall kunna utgå oberoende av arbetskonsflikt, när utbildningsbehov har fastställts genom arbetsprövning eller arbetsträning. Arbetsprövning är en av flera kartläggande åtgärder som kan ingå i en arbetsvårdsutredning. I sådan utredning ingår regelmässigt en medicinsk kartläggning. Vilka kartläggande åtgärder som vidtas bestäms till både art och omfattning efter behovet i det enskilda fallet. Flertalet handikappade kan, säger styrelsen, yrkesvägledas genom de vanliga metoderna sedan ett grundmaterial har samlats in beträffande

deras skol- och yrkesmässiga bakgrund samt deras sociala och ekonomiska situation och sedan den medicinska bilden har kartlagts genom läkarundersökning. I de fall då man är tveksam i fråga om de begåvningsmässiga förutsättningarna kan psykotekniska anlagsprov användas. Enligt styrelsens uppfattning bör de handikappade som på de här antydda vägarna får hjälp i sin yrkesvalssituation inte ställas i ett sämre läge än de som har genomgått arbetsprövning eller arbetsträning. Styrelsen föreslår därför att utbildningsbidrag oberoende av konflikt alltid skall kunna utgå till handikappad som i samband med arbetsvårdsutredning och därvid verkställd medicinsk utredning har funnits vara i behov av utbildning.

LO, som uttalar att utredningen synes ha varit alltför »neutralitetskänslig» i fråga om de handikappade, föreslår att utbildningsbidrag får utgå till handikappad så snart utbildningsbehov föreligger på medicinskt godtagbara skäl.

Statens handikappråd anser att den föreslagna lösningen i fråga om de handikappade, trots att den präglas av en positiv grundsyn, inbjuder till skilda bedömningar och därmed till ett visst godtycke. Med hänsyn till utredningsdirektiven, enligt vilka de handikappade så långt som möjligt skall skyddas mot olägenheterna av en arbetskonflikt, borde utredningen ha prövat möjligheterna att oavsett konflikt bereda alla handikappade den utbildning som de behöver. Detta är särskilt viktigt därför att uppskov med planerad utbildning skapar osäkerhet och otrygghet som kan äventyra rehabiliteringen.

Förslaget att utbildningsbidrag får utgå oberoende av arbetskonflikt till handikappad vars utbildningsbehov av medicinska skäl är så trängande att det bör tillgodoses utan dröjsmål skapar enligt statens handikappråd många svåra gränsfall. Rådet frågar hur det skall vara möjligt att bedöma behovet någorlunda enhetligt, vem som skall göra bedömningen och om läkarintyg blir helt utslagsgivande. Oavsett om det är övervägande medicinska eller sociala skäl som talar för bidrag, vore det bättre att inte stänga av den handikappade. Det är nämligen, påpekar rådet, mycket svårt att renodla grundorsaken till utbildningsbehovet. Ofta anges ett grundskäl men i regel finner man vid närmare granskning av det enskilda fallet att flera orsaker av social och medicinsk karaktär är för handen.

Vidare gör handikapprådet invändningar mot utredningens uppdelning mellan å ena sidan handikappade, som går tillsammans med andra elever i ordinarie skolor och för vilka handikappet som sådant inte har direkt samband med utbildningens inriktning, samt å andra sidan handikappade som får anpassningsundervisning, dvs. blinda, döva, hörselskadade, psykiskt utvecklingsstörda m. fl. I princip torde det enligt rådet inte föreligga någon skillnad beträffande utbildningens inriktning. I båda fallen går denna ut på att ge en yrkesutbildning som gör eleven rustad att i möjligaste mån klara sin egen och familjens försörjning. Det finns andra grupper som från

handikappsynpunkt kan ha lika stora svårigheter som de nämnda, nämligen handikappade vilkas handikapp inte är lika synligt eller påtagligt för den utomstående men som likväl tillhör gruppen klart avskiljbara handikappade, för vilka utbildningsverksamheten bör fortgå ostörd av arbetskonflikter. Bland sådana grupper nämner rådet allergiker, hjärt- och lungsjuka, epileptiker, och psoriasissjuka. Även för dessa grupper kan avstängning från samhällsstöd medföra allvarliga konsekvenser från hälsosynpunkt. På grund av den psykiska press, som blir ofrånkomlig under en avstängning, kan dessutom värdefulla rehabiliteringsinsatser ointetgöras.

Slutligen ställer sig handikapprådet undrande inför utredningens uppfattning att försöksverksamheten med bristyrkesutbildning bör falla under den av utredningen förordade huvudregeln att utbildningsbidrag inte skall utgå vid konflikt. Även här är det möjligt att låta handikappade fortsätta sin utbildning i den mån den inte försiggår i företag som är invecklat i konflikten.

De handikappades riksförbund framhåller att arbetsvård numera omfattar inte bara handikappade arbetssökande utan också i väsentlig omfattning andra som av skilda skäl måste beredas ny eller kompletterande utbildning för att de skall kunna få skälig utkomst. Vidare är det en allmän strävan att ge handikappade utbildning inom ramen för det ordinarie utbildningsväsendet. Därför integreras handikappade i allt större omfattning i yrkesskolor och skolor för vuxenutbildning i övrigt. Strävar man efter att skydda handikappade mot olägenheter av en arbetskonflikt, kommer det med all säkerhet att uppstå bedömningssvårigheter, om man som utredningen skiljer mellan dem som får utbildning i särskild ordning och dem som deltar i integrerad undervisning. Man kommer att i en konfliktsituation möta många gränsfall, där personer med likartad invaliditet och likartade behov av ostörd studiegång bedöms olika. Förbundet förordar att inte utbildningsformen utan främst handikappets art skall vara avgörande vid bedömningen. Förbundet finner det inte heller tillfredsställande att binda villkoren till att utbildningen skall vara en följd av arbetsvårdande åtgärder. I många fall kan utbildningen vara en följd av initiativ från eleven själv eller någon handikapporganisation, varvid bakgrunden till initiativet är densamma som i de fall som utretts genom arbetsvårdens försorg. Förbundet påpekar att utredningen inte närmare har gått in på hur man skall bedöma om utbildningsbehovet grundas på trängande medicinska skäl. Enligt förbundets uppfattning är det snarare de sociala skälen som framträder starkast i samband med arbetskonflikt. Handikappade elever som blir berörda av arbetskonflikt kan inte som andra skaffa sig kompensationsinkomster. Till de sociala skälen kan också hänföras risken att den motivation för rehabilitering som har byggts upp under tidigare behandlingsskede undanträngs under en period av sysslolöshet. Som förutsättning för att utbildningsbidrag m. m. skall utgå vid konflikt bör sålunda gälla att handikappet är av sådan

art och grad att utbildningen är betingad av detta. Därvid bör hänsyn tas till medicinska, arbetsvårdande och sociala skäl som har samband med handikapp. Man kan uttrycka förhållandet även på det sättet att utbildningsbidrag vid arbetskonflikt bör utgå till handikappad som deltar i integrerad undervisning, om han formellt är berättigad att delta i särskild undervisning.

Utredningens förslag att utbildningsbidrag oberoende av konflikt skall utgå i samband med arbetsprövning vid statens arbetsklínik föranleder De handikappades riksförbund till påpekandet, att jämförbar arbetsprövning numera sker vid nyupprättade arbetsprövningsavdelningar vid en rad arbetsträningsinstitut och att arbetskliniken därvid i allt högre grad har begränsat sig till forskning. Därför bör enligt förbundet utbildningsbidrag utgå i samband med arbetsprövning vid alla dessa institut.

Flyttningsbidrag m. m. De allra flesta remissinstanserna lämnar utan erinran utredningens förslag att flyttningsbidrag bör omfattas av neutralitetsbestämmelserna. Motsatt ståndpunkt intar endast SAC, som anför samma skäl som i fråga om utbildningsbidrag.

Utredningens mening att det inte är möjligt att särbehandla de handikappade i fråga om rätt till flyttningsbidrag vid arbetskonflikt godtas inte av *De handikappades riksförbund*. I många arbetsvårdsfall krävs enligt förbundet omfattande förarbete för att få fram lämplig bostad till rörelsehindrad sökande. Om en sökande behöver specialinredd lägenhet eller om andra speciella betingelser på grund av handikappet föreligger för ordnande av bostad på annan ort, bör flyttningsbidrag få utgå även i samband med arbetskonflikt. Det är ofta svårt att få en arbetsgivare att anställa en handikappad från annan ort. När ett sådant ärende är aktuellt brukar det vara nödvändigt att snabbt fullfölja det, eftersom tjänsten ofta i annat fall tillsätts med annan sökande som snabbare kan komma i tjänst. Förbundet förordar därför att flyttningsbidrag får utgå i de fall då arbetsvården på sådana skäl som de här anförda finner en förflyttning till annan ort nödvändig för att lyckas med arbetsplacering av handikappad arbetssökande.

Arbetslöshetshjälp och arbetslöshetsförsäkring. Någon erinran mot att dessa stödformer alltjämt omfattas av neutralitetsbestämmelser görs inte av remissinstanserna. *KSA-utredningen* upplyser att den arbetar på ett system med kontant arbetslöshetsstöd i två former, nämligen allmänt grundstöd och frivillig arbetslöshetsförsäkring. Neutralitetsbestämmelser bör enligt utredningen gälla för båda dessa stödformer.

Arbetsvård, näringshjälp och andra åtgärder för handikappade. Allmän enighet råder om att dessa stödformer inte bör påverkas av arbetskonflikt.

För handikappade som sysselsätts i skyddad verkstad synes enligt *socialstyrelsen* inte uppstå några problem, om verkstaden har egen produkttillverkning. Är verkstaden däremot hänvisad till legoarbeten och uppdragsgiva-

ren blir berörd av konflikt, kan svårigheter uppstå. Även om obligatorisk socialhjälp i vissa fall kan utgå till dessa handikappade i en sådan situation, är dock sysselsättningen för många av dem absolut nödvändig för att de inte skall bli vårdfall. I den mån verkstaden kan hålla en tillverkning av såväl lego- som egenproduktion igång genom att tillverka på lager borde staten enligt socialstyrelsen vid arbetskonflikt lämna garantier som ersättning till huvudman för utförda arbeten. Självfallet skulle detta förut-sätta att produktionens omfattning godkändes på förhand.

Utbildningsstöd utanför arbetsmarknadspolitiken

Förslaget att studiemedel och studiehjälp skall omfattas av neutralitetsbestämmelserna tillstyrks av *universitetskanslersämbetet*, *skolöverstyrelsen* och *LO* samt lämnas i övrigt utan erinran av *alla remissinstanserna* utom *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län*. Länsstyrelsen, som understryker att studiestödet inte är stödåtgärder vid arbetslöshet utan ordinära studieförmåner, är tveksam om detta stöd helt bör undanhållas konfliktberörda. Utredningens förslag torde enligt länsstyrelsen grundas på risken för missbruk. Samhällets och de enskildas intresse av att möjligheter till studier under arbetslöshet utnyttjas talar för att konfliktberörda bör få studiestöd i form av lån. Återbetalningsskyldigheten synes utgöra garanti mot missbruk och för samhällsneutralitet, i enlighet med utredningens motsvarande argumentering om att socialhjälp med återbetalningsskyldighet inte behöver omfattas av neutralitetsbestämmelser.

Handikappade bör inte, såsom blir följden av utredningens förslag, avstängas från studiemedel och studiehjälp, anmärker *De handikappades riksförbund*.

I några yttranden behandlas förhållandet i tiden mellan studiestöd och konfliktutbrott. Mot utredningens uttalande, att konfliktberörd som före konfliktutbrottet redan har beviljats studiestöd bör få utnyttja detta under den studieperiod som stödet avser, riktar *Statens handikappråd* anmärkning. Studiemedel beviljas terminsvis men en konflikt kan bli långvarig. Eftersom det i detta sammanhang vanligen gäller studier som sträcker sig över flera år, måste den studerande tillförsäkras rätten att fullfölja dem utan avbrott. Avstängning från studiemedel under konflikt som varar från en termin till nästa kan betyda stort avbräck och t. o. m. helt spoliera utbildningen.

Centrala studiehjälpsnämnden upplyser att studiemedel för viss termin i princip kan sökas när som helst under terminen och att en studerande kan ha godtagbara skäl att uppskjuta sin ansökan till efter terminens början. Större rättvisa mellan olika studerande skulle därför skapas med en regel om att studiemedel får utgå till den som under terminen har påbörjat sina studier, innan konflikt har brutit ut eller kunnat befaras. Mot en sådan regel

talat emellertid att den skulle öppna möjlighet för vissa tjänstemän, exempelvis assistenter, vilka också är registrerade som studerande, att under pågående termin i händelse av arbetskonflikt som berör dem byta ut sin lön mot studiemedel. På grund härav och eftersom det är svårt att avgöra vid vilken tidpunkt en studerande skall anses ha påbörjat sina studier, avslutar sig centrala studiehjälpsnämnden till utredningens förslag.

Däremot biträder centrala studiehjälpsnämnden inte utredningens förslag att utbetalningstidpunkten skall vara avgörande för rätt till den del av studiehjälp som utgår utan ansökan. Nämnden upplyser att denna tidpunkt av administrativa skäl varierar avsevärt mellan kommunerna. Förslaget skulle därför kunna medföra orättvisor vid jämförelse mellan elever vid olika skolor. Nämnden förordar att rätten till sådan studiehjälp som utgår utan ansökan knyts till tidpunkten när studierna började under terminen. Vid de gymnasiala skolorna med deras bundna studiegång är det inga svårigheter att avgöra när en elev har börjat sina studier.

Skolöverstyrelsen föreslår att sådant studiestöd, som i form av utbildningsarvode utgår till vissa deltagare i lärarutbildningskurser, också skall omfattas av neutralitetsbestämmelserna. Vidare framhåller skolöverstyrelsen, med hänvisning till erfarenheterna av 1966 års lärarkonflikt, som önskvärt att frågan om ämneslärarkandidater bör betraktas som arbetstagare blir klarlagd. *TCO* och *SACO* erinrar också om att lärarkandidaternas speciella ställning kan föranleda problem.

Slutligen fäster *skolöverstyrelsen* uppmärksamheten på de studiestipendier, som kommuner och landstingskommuner delar ut, samt anser att neutralitetsbestämmelser eller rekommendationer angående begränsning vid arbetskonflikt bör övervägas.

Universitetskanslersämbetet upplyser att innehavare av statliga doktorand- och licentiandstipendier har rätt att utöva bisyssla i viss begränsad omfattning. Ämbetet föreslår att konfliktberörd arbetstagare skall avstängas från dessa stipendier.

Sjukpenning

Remissinstanserna lämnar utan erinran utredningens förslag att förmåner från den allmänna försäkringen och yrkesskadeförsäkringen som hittills skall utgå oberoende av arbetskonflikt. *Riksförsäkringsverket* påpekar att sjukpenning och förtidspension från den allmänna försäkringen samt sjukpenning och livränta från yrkesskadeförsäkringen i princip skall kompensera inkomstbortfall som grundas på nedsättning av arbetsförmågan av medicinska skäl. Förmånerna kan enligt verket därför inte anses vara av sådan natur att de bör omfattas av neutralitetsbestämmelser.

Riksförsäkringsverket instämmer vidare i utredningens uppfattning att arbetsgivarinträde enligt 3 kap. 16 § lagen om allmän försäkring inte får leda

till att den som är sjuk går miste om sjukpenning under konflikt. Verket tillägger att arbetsgivarinträdet automatiskt upphör att fungera under konflikt och att försäkringskassorna därför får betala ut förekommande ersättningar i den ordning som gäller för andra fall.

Stöd åt företagare

I några yttranden framhålls att stöd i vissa fall kan utgå till den som blir arbetslös i verksamhet som självständig företagare. Sålunda nämner *arbetsmarknadsstyrelsen* att Sveriges fiskares erkända arbetslöshetskassa avser företagare och upplyser att ytterligare kassor för egna företagare kan väntas bli bildade i en nära framtid. Enligt styrelsen finns det därför skäl att utsträcka neutralitetsbestämmelserna att i tillämpliga delar gälla även enskilda företagare och beroende uppdragstagare. *KSA-utredningen* påpekar att arbetslöshetshjälp, som avses i arbetsmarknadskungörelsen, utgår till den som är arbetslös, oavsett om han tidigare har varit företagare eller arbetstagare. Detta framträder särskilt i bestämmelserna om omställningsbidrag, enligt vilka den som har haft sin huvudsakliga försörjning genom avlönat arbete för annan likställs med den som har haft sådan försörjning genom verksamhet som självständig företagare. *KSA-utredningen* anser därför tveksamt om neutralitetsbestämmelserna bör begränsas att avse enbart arbetstagare. Det bör närmare övervägas vilken betydelse arbetslöshetshjälp har för företagare som avvecklar sin rörelse till följd av arbetskonflikt samt söker arbete hos den offentliga arbetsförmedlingen och, om han inte får det, söker samhällsstöd i någon form.

Utredningens motivering för att lämna företagsstödet utanför neutralitetsbestämmelserna skulle enligt *LO* med lika stor tyngd kunna användas i fråga om utbildningsbidrag och flyttningsbidrag. Även om det är ett intresse för arbetstagarna att efter konflikt återvända till ett livsdugligt företag, torde det ligga i arbetskonfliktens natur att vissa konsekvenser för företagen inte kan undvikas. Enligt *LO:s* uppfattning kan det starkt ifrågasättas, om inte stöd till företagen i en del fall kan förstärka arbetsgivaridans stridspotential och därmed utgöra ett otvetydigt brott mot principen om samhällets neutralitet. Statligt stöd till företaget kan i inte oväsentlig grad eliminera arbetsgivarens olägenheter av en konflikt. *LO* erinrar också om att det finns och planeras arbetslöshetskassor för företagare. Enligt *LO:s* bestämda uppfattning bör därför neutralitetsbestämmelserna omfatta även enskilda företag och företagare. I överensstämmelse med *LO:s* principståndpunkt bör sådana bestämmelser avse endast direkt berörda.

Socialhjälp

Utredningens uppfattning att speciella neutralitetsbestämmelser för socialhjälp inte bör införas nu biträds av *socialstyrelsen*. *Länsstyrelserna*

i Östergötlands och Gävleborgs län anser liksom utredningen att behovet av lagändring inte är så trängande att man inte kan avvakta resultatet av socialutredningens översyn av den sociala vårdlagstiftningen. De båda länsstyrelserna understryker lämpligheten av att socialstyrelsen och kommunförbundet i förening rekommenderar kommunerna att vara restriktiva med eftergift från återbetalningsskyldighet i fråga om socialhjälp till konfliktberörda. *Styrelsen för Göteborgs socialförvaltning* hälsar med tillfredsställelse att ingen inskränkning i socialnämndernas fria behovsprövning föreslås. Socialnämnden är det samhällsorgan som har till uppgift att ingripa, när ingen annan möjlighet att avhjälpa akut nöd återstår. Att för vissa fall avhända socialnämnden denna möjlighet skulle strida mot samhällets allmänt erkända skyldighet att hjälpa medborgare i nöd. Man torde, slutar styrelsen, utan betänkligheter kunna överlämna åt socialnämnderna att från fall till fall lösa dessa problem, i förvisning om att även de skall tillämpa principen om samhällets neutralitet så långt det är möjligt utan att någon enskild kommer att lida nöd. I dessa uttalanden av Göteborgs socialförvaltning instämmer *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län*.

Om fullgoda garantier skapas för att återbetalningsskyldigheten verkliga blir effektiv, anser *länsstyrelsen i Malmöhus län* att en spärr skapas mot missbruk samtidigt som neutralitetskravet upprätthålls. Behovet av lagändring i enlighet härmed torde inte vara så brådskande att inte socialutredningens förslag kan avvaktas.

Socialutredningen anser att socialhjälpens tills vidare bör lämnas utanför lagstiftning om neutralitetsbestämmelser och att det bör ankomma på socialutredningen att närmare överväga socialhjälp i samband med arbetskonflikt.

Stockholms stads socialnämnd, som i allt väsentligt ansluter sig till utredningens ståndpunkt, anser neutralitetsprincipen leda till att i regel endast obligatorisk, ej frivillig socialhjälp bör beviljas vid konflikt.

En mer kritisk inställning till utredningen har *länsstyrelserna i Stockholms och Västmanlands län*. Av Stockholms stads socialnämnds yttrande framgår, säger *länsstyrelsen i Stockholms län*, att enligt en beredskapsplan för arbetskonflikt endast obligatorisk socialhjälp skall utgå. Den konfliktdrabbade skulle därmed kunna få endast den indirekta hjälp som följer av att bistånd lämnas familjemedlemmar. Med hänvisning till utredningens direktiv ställer länsstyrelsen mot denna bakgrund frågan om det inte är ofrånkomligt att reglera socialhjälp vid konflikt närmare än vad utredningen har tänkt sig. Regler på området behövs och behovet bör tillgodoses genom lagstiftning. Det bör inte överlämnas åt rättstillämpningen att sörja för en lämplig avvägning på detta svårbedömda och kontroversiella område.

Enligt *länsstyrelsen i Västmanlands län* bör hjälp alltid utgå, om hjälpbehov enligt 12 § socialhjälpslagen föreligger för konfliktdrabbad eller hans

familj. Däremot synes frågan mera tveksam beträffande den frivilliga hjälpen. Länsstyrelsen anmärker att den beskrivning av socialhjälpens nutida utformning och klientel, som utredningen synes grunda sitt ställningstagande beträffande den frivilliga socialhjälpens på, knappast ger en korrekt bild av läget. Sålunda kan det inte generellt påstås, att kommunerna i praktiken inte håller isär den obligatoriska och den frivilliga hjälpen. Det är knappast heller riktigt, att socialhjälpens försörjningsfunktion har minskat i sådan utsträckning att hjälp numera främst utgår i förebyggande och rehabiliterande syfte. Trots socialförsäkringar och andra ekonomiska stödåtgärder är många alltjämt hänvisade att söka socialhjälp för sin försörjning. Det finns därför inte någon anledning att förmoda, att de som på grund av arbetskonflikt behöver hjälp skulle påtagligt skilja sig från andra hjälpbehövande.

Om socialhjälp kommer att utgå vid arbetskonflikt, kan man enligt länsstyrelsen vidare anta att hjälpens storlek kommer att variera i olika kommuner. Vidare kan frågan om hjälp över huvud taget skall utgå bedömas olika i skilda kommuner. Antalet hjälpsökande och kommunernas resurser kan därvid spela in. I en kommun, där de flesta inkomsttagarna är anslutna till samma fackförbund, skulle en långvarig konflikt med nedskurna konfliktunderstöd kunna medföra så många ansökningar om socialhjälp att kommunen inte skulle orka med att lämna hjälp i sådan omfattning.

Länsstyrelsen håller för troligt att möjligheten att få socialhjälp kan förlänga en arbetskonflikt. Frågan om hjälp skall utgå till den som är berörd av sådan konflikt synes därför böra behandlas på ett mer klaggörande sätt än vad utredningen har gjort. Någon upplysning om innebörden av den restriktivitet som betingas av neutralitetens krav lämnas inte. Utredningen har knappast lämnat andra riktlinjer än att socialnämnderna bör vara restriktiva, när det gäller att avstå från att kräva ersättning för den utgivna hjälpen. Länsstyrelsen anser det tveksamt, om ersättningsskyldigheten ensam kan anses medföra att samhället inte åsidosätter neutraliteten, när frivillig socialhjälp utges till dem som drabbats av arbetskonflikt. Troligen kommer det att bli små möjligheter att inom lagstadgad tid, tre år, återkräva socialhjälp som kanske har lämnats under relativt lång tid, eftersom arbetstagarna efter en långvarig konflikt kan antas ha fått sin ekonomi undergrävd. Erfarenheten från nuvarande tillämpning av socialnämndernas rätt till återkrav för utgiven hjälp talar också mot möjligheterna till återbetalning i någon nämnvärd utsträckning.

Länsstyrelsen förutsätter att dessa frågor klargörs närmare vid den översyn av den sociala vårdlagstiftningen som pågår.

LO framhåller vikten av att samma principer för återbetalningsskyldighet kommer att gälla för dem som har anlitat socialhjälpens på grund av arbetslöshet vid konflikt som för dem som av andra skäl har anlitat denna hjälp. Vidare betonar LO nödvändigheten av att de oorganiserade, som vid konflikt inte kan få konfliktersättning och följaktligen torde bli de som mesta-

dels kommer att begära socialhjälp, inte får sådan hjälp utöver vad som oundgängligen behövs och under inga omständigheter mera än den konflikt-ersättning som utgår till organiserade.

Förfarandet i ärenden om samhällsstöd vid arbetskonflikt

Förslaget att arbetsdomstolen blir högsta besvärshänsinstans i mål om tillämpningen av neutralitetsbestämmelserna har inte mött någon erinran vid remissbehandlingen. Det tillstyrks uttryckligen av *länsstyrelserna i Malmöhus, Gävleborgs och Norrbottens län* samt *SALF. Arbetsdomstolens ordförande* förklarar sig inte ha någon erinran mot förslaget under förutsättning att neutralitetsbestämmelserna utformas så att de inte ger utrymme för rena skälighetsavgöranden. *Presidenten i försäkringsdomstolen* biträder utredningens uppfattning att prövningen i sista instans av neutralitetsbestämmelsernas tillämpning inom arbetslöshetsförsäkringen inte bör förläggas till försäkringsdomstolen utan till arbetsdomstolen. *Centrala studiehjälpnämnden* godtar förslaget såvitt det avser besvärsmål rörande neutralitetsbestämmelsernas tillämpning på studiemedel och studiehjälp.

I övrigt har förfarandet behandlats endast av *presidenten i försäkringsdomstolen*, som påpekar att besvär över beslut av arbetsmarknadsstyrelsen kan anföras såväl hos arbetsdomstolen rörande neutralitetsbestämmelsernas tillämpning som hos försäkringsdomstolen angående rätten till eller storleken av ersättning enligt de regler som gäller oberoende av konflikt. Arbetsdomstolen bör då först pröva om neutralitetsbestämmelserna hindrar att ersättning utgår innan försäkringsdomstolen tar ställning till målet i övrigt.

Departementschefen

Behov av nya neutralitetsbestämmelser

Sedan länge gäller den grundsatsen i vårt land att samhället skall stå neutralt vid konflikt mellan arbetsgivare och arbetstagare. Grundsatsen har kommit till uttryck i bestämmelser om ersättning från erkänd arbetslöshetskassa och arbetslöshetshjälp i samband med arbetskonflikt. Bestämmelserna innebär att samhällsstöd i dessa former inte får lämnas till den som är direkt indragen i konflikt, dvs. strejkar eller är föremål för lockout. Sådant stöd får inte heller lämnas till den som på annat sätt har blivit arbetslös med anledning av konflikt (s. k. indirekt arbetslös), om hans löne- och anställningsvillkor skäligen kan antas röna inverkan av konflikten.

Dessa neutralitetsbestämmelser går tillbaka på beslut efter de politiska striderna under 1920-talet och 1930-talets början om arbetslöshetspolitikens utformning. Sedan dess har förhållandena på arbetsmarknaden ändrats väsentligt. Sålunda har dåvarande system med avtalsförhandlingar företagsvis eller förbundsvis i stor utsträckning ersatts med centrala förhandlingar i grundläggande frågor, förhandlingar som leds av huvudorganisationer och omfattar stora grupper av arbetsgivare och arbetstagare. Till följd härav kan en arbetskonflikt numera komma att leda till omfattande indirekt arbetslöshet, samtidigt som det har blivit allt svårare att avgöra vilka indirekt arbetslösa som enligt gällande neutralitetsbestämmelser skall stängas av från kassaersättning och arbetslöshetshjälp vid arbetskonflikt. Erfarenheterna från de konflikter som har förekommit eller hotat att bryta ut under efterkrigstiden ger emellertid stöd för antagandet att avstängning skulle komma att drabba flertalet indirekt arbetslösa.

Också i andra avseenden är förhållandena nu andra än när neutralitetsbestämmelserna kom till. Samhället har åtagit sig ett väsentligt vidgat ansvar för sysselsättningen. Inom arbetsmarknadspolitiken har detta vidgade ansvarstagande fått form av bl. a. ett differentierat system av åtgärder för att bereda sysselsättning åt dem som ställs utan arbete. Vid neutralitetsbestämmelsernas tillkomst bestod samhällsinsatserna för den arbetslöse huvudsakligen i kontant stöd eller nödhjälpsarbete. Numera ger samhället stöd också i form av bidrag till flyttning och omskolning eller annan utbildning samt till olika åtgärder för att bereda handikappade arbete. Neutralitetsbestämmelserna är inte anpassade till denna nya arbetsmarknadspolitik.

Mot denna bakgrund tillkallade dåvarande chefen för inrikesdepartementet i början av år 1968 efter Kungl. Maj:ts bemyndigande den s. k. konflikt-direktivutredningen, som redovisade sitt uppdrag i september 1968. Utred-

ningen har på skäl av den art som jag nyss har antytt funnit att de nuvarande neutralitetsbestämmelserna behöver ersättas med nya. Denna uppfattning har också remissinstanserna, även om motiven för deras ståndpunkt varierar.

Även enligt min mening gör såväl utvecklingen på förhandlingsväsendets område som arbetsmarknadspolitikens utveckling det nödvändigt att nu ompröva frågan om samhällets neutralitet vid arbetskonflikter. Innan jag går närmare in på huvudfrågorna vill jag ange ett par utgångspunkter för övervägandena om samhällsneutraliteten.

När man säger att samhället skall stå neutralt vid arbetskonflikt avses samhället som huvudman för bl. a. arbetsmarknadspolitikens stöd- och hjälpåtgärder, socialt stöd och utbildningsstöd. Däremot rör frågan om samhällsneutralitet självfallet inte statens eller kommuns möjligheter i egenkap av arbetsgivare att vid tvist med de anställda tillgripa åtgärder som i motsvarande situation står andra arbetsgivare till buds.

Mina överväganden i det följande begränsar sig till neutralitetsproblem i fråga om samhällsstöd till anställda och arbetsgivare som berörs av arbetskonflikt. Jag avser inte att i detta ärende behandla samhällets neutralitet i fråga om åtgärder med anledning av andra verkningar på samhällslivet av arbetskonflikter.

I ett remissyttrande anmärks att en nordisk utredning om neutralitetsbestämmelserna borde ha företagits. Jag vill med anledning härav erinra om att förhållandena på arbetsmarknaden i de nordiska länderna väsentligen bestäms av arbetsmarknadens parter själva och att formerna för bl. a. arbetsmarknadspolitiska insatser från samhällets sida varierar. Det skulle därför bli tidsödande att söka nå en gemensam nordisk lösning av neutralitetsproblemen. Jag kan inte förorda att en omprövning av våra neutralitetsbestämmelser anstår i avvaktan på en sådan internordisk prövning.

Samhällsneutralitetens innebörd och omfattning

Det råder i stort sett allmän enighet om att samhället skall vara neutralt i förhållande till parterna i arbetskonflikter. Jag förordar att denna grundsats även framdeles skall utgöra utgångspunkten för bedömningen av samhällets handlande vid arbetskonflikt.

Däremot har meningarna varit och är i viss mån fortfarande delade i frågan om vad denna neutralitet närmare innebär. Enighet synes dock råda om att de som direkt omfattas av en arbetskonflikt måste ställas utanför möjligheten att få samhällsstöd. Också jag ansluter mig till uppfattningen att denna möjlighet inte bör tillkomma den som själv har vidtagit eller är föremål för stridsåtgärd vid arbetskonflikt. Jag vill emellertid tillägga att skyddet mot nöd under alla förhållanden måste tillgodoses. Till denna

fråga återkommer jag, när jag i det följande behandlar socialhjälp vid arbetskonflikt.

Under 1920-talet ansågs neutraliteten kräva att personer, som var arbetslösa redan när konflikt bröt ut inom deras fack, undantogs från möjligheten att få samhällsstöd, den s. k. regeln bakåt. Det ansågs vidare inte utgöra neutralitetsbrott av samhället att hänvisa arbetslösa till arbetsplats, där konflikt pågick, och att stänga av dem från möjligheten att få samhällsstöd om de vägrade att bli strejkbrytare, de s. k. Stripadirektiven. Som jag har nämnt förut ändrades uppfattningen om neutraliteten i dessa avseenden år 1933, då regeln bakåt och Stripadirektiven slopades. På dessa båda punkter har sedan dess inte förekommit några meningsmotsättningar.

Alltsedan 1920-talet råder emellertid olika meningar om och i vad mån de som till följd av en konflikt blir indirekt arbetslösa skall ställas utanför möjligheten att få samhällsstöd. Detta är huvudfrågan i föreliggande ärende.

Bakgrunden till diskussionen om förhållandet mellan samhället och de indirekt arbetslösa är, förenklat uttryckt, de överväganden av ekonomisk och psykologisk art från arbetsmarknadsorganisationernas sida som bestämmer hur arbetsstriden förs. Arbetsstridens främsta syfte är att — intill den gräns där skyddsarbete måste utföras — utsätta motparten för så svåra ekonomiska påfrestningar att han blir benägen till uppgörelse i så nära anslutning som möjligt till de villkor som har ställts upp av den part som öppnar striden. En stridsåtgärd innebär emellertid samtidigt ekonomiska påfrestningar även för denna part. Utgången av arbetsstriden beror i hög grad på vardera partens ekonomiska resurser. Sättet att föra striden bestäms följaktligen bl. a. av önskemålet att begränsa de ekonomiska verkningarna av en stridsåtgärd för den egna sidan. En metod att på arbetstagsidan nå detta syfte är den s. k. punktstrejken, som innebär att arbetsinställelsen begränsas till ett mindre antal arbetstagare, som har en nyckellställning i ett eller annat avseende, medan striden i verkligheten gäller anställningsvillkoren för ett stort antal arbetstagare. Punktstrejken leder ofta till omfattande indirekt arbetslöshet bland arbetstagare som har intresse av stridens utgång. Man har menat att dessa indirekt arbetslösa i själva verket måste anses delta i striden och att det därför är neutralitetsbrott från samhällets sida att ge ekonomiskt stöd åt dem med anledning av arbetslösheten. Frågan har blivit, vilken intressegemenskap som skall föreligga mellan de direkt stridande och de indirekt arbetslösa för att samhällsstöd till de senare skall anses som neutralitetsbrott.

Enligt gällande neutralitetsbestämmelser fastställs intressegemenskapen genom jämförelse mellan de stridandes och de indirekt arbetslösas kollektivavtal. I den mån samma kollektivavtal gäller för de båda grupperna eller väsentlig överensstämmelse föreligger mellan avtalens innehåll och giltighetstid anses intressegemenskapen vara så påtaglig att de indirekt arbetslösa måste stängas av från samhällsstöd med anledning av arbetslösheten

för att samhället skall anses upprätthålla sin neutralitet. Konfliktdirektivutredningen har förordat en helt annan metod att fastställa intressegemenskap. Utredningen utgår i sitt förslag sålunda från att intressegemenskapen mellan arbetstagarna kommer till uttryck i deras organisationstillhörighet. De indirekt arbetslösa vilka tillhör fackförbund som deltar i arbetskonflikt skall därför enligt utredningens förslag ställas utanför möjligheten att få samhällsstöd. Denna regel kompletterar utredningen med bestämmelser om avstängning i vissa fall även av sådana indirekt arbetslösa som tillhör annat fackförbund inom samma huvudorganisation. Avstängning i dessa fall knyts enligt förslaget främst till huvudorganisationens stadgeenliga befogenheter gentemot medlemsförbunden.

Ingen av dessa metoder att bestämma intressegemenskapen har gått fri från kritik. Mot den avtalslikhetsprincip som gällande neutralitetsbestämmelser vilar på har invänts främst att principen erbjuder stora tillämpnings-svårigheter. De erinringar som har riktats mot utredningens förslag går ut på att avgränsningen av de indirekt arbetslösa som anses ha intressegemenskap med de stridande är rent formell och att den leder till avstängning från samhällsstöd av grupper vilkas anställningsförhållanden inte påverkas av stridens utgång. Man har betonat bl. a. att organisationerna ofta inte har byggts upp med hänsyn till samorganiserade gruppers intressegemenskap i fråga om anställningsvillkoren.

Enligt min mening är det mot denna bakgrund nödvändigt att närmare överväga om det över huvud taget är möjligt att på ett rimligt sätt avgränsa de indirekt arbetslösa som på grund av förutsatt intressegemenskap skall jämföras med de stridande i fråga om rätt till samhällsstöd under en konflikt. Frågan var aktuell redan vid de nuvarande neutralitetsbestämmelsernas tillkomst. Som då framhölls är sammanhangen i det ekonomiska livet sådana att utgången av en konflikt kan få verkningar långt utöver den krets som konflikten närmast gäller. Ändrad lönenivå i ett yrke kan omedelbart eller så småningom återverka på andra yrkesområden. Köpkraft kan ökas eller minskas och avsättning av varor påverkas. Om man försöker att räkna med de indirekta verkningarna för de arbetslösa av en arbetskonflikt, måste man därför riskera att i det övervägande antalet fall begå orättvisor mot dem. Skäl av denna art ansågs från regeringens sida tala för att man avstod från att anse några indirekt arbetslösa berörda av arbetskonflikt (prop. 1933: 209). Riksdagen godtog inte denna ståndpunkt (SäU 1933: 18, rskr 356). De erfarenheter som har vunnits sedan dess av förhållandena på arbetsmarknaden, särskilt i fråga om sambandet mellan lönenivån inom skilda yrkesgrupper, ger emellertid i dag betydligt större tyngd åt de skäl som år 1933 anfördes mot försöken att finna hållbara kriterier för en särskild intressegemenskap mellan vissa grupper indirekt arbetslösa och de stridande. Det kan enligt min mening knappast göras gällande att t. ex. förhandlingarna under de senaste tio åren mellan SAF och LO om generella lönehöjningar

har haft intresse enbart för de anställda inom LO-området och inte för de anställda inom t. ex. TCO:s och SACO:s områden. Jag ansluter mig därför till konfliktdirektivutredningens och remissinstansernas uppfattning att reell intressegemenskap mellan indirekt arbetslösa och de stridande inte utgör en godtagbar grund för att behandla skilda grupper indirekt arbetslösa olika i fråga om möjlighet att få samhällsstöd på grund av arbetslösheten.

Från de synpunkter jag nu har anfört är inte heller utredningens förslag ändamålsenligt. Den formella avgränsning av konfliktberörda indirekt arbetslösa som utredningen förordar tar nämligen över huvud taget inte sikte på intressegemenskap i fråga om anställningsvillkoren. Utredningens förslag kan därför, som flera remissinstanser har anmärkt, leda till att indirekt arbetslösa på grund av sin organisationstillhörighet avstås från samhällsstöd, trots att de i varje fall på kort sikt saknar intresse av konfliktens utgång, medan andra grupper med direkt intresse av utgången men med annan organisationstillhörighet får samhällsstöd.

Detta är en följd av att utredningens förslag helt inriktas på att klarlägga solidariteten inom arbetsmarknadsparternas organisationer på ömse sidor och de konsekvenser som denna solidaritet har för parternas sätt att föra striden. Utredningen menar att striden förs av organisationer — förbund eller huvudorganisationer — och att den därför gäller en stridande organisations alla medlemmar, inte bara dem som det bedöms taktiskt lämpligt att föra ut i den direkta striden.

Jag delar denna uppfattning och har heller ingen erinran mot den ingående analys av arbetsstriden som utredningen har gjort. Däremot finns det enligt min mening skäl att närmare granska utredningens slutsats att samhällsneutraliteten därför kräver att indirekt arbetslösa som tillhör stridande eller understödjande förbund eller huvudorganisation stängs av från samhällsstöd som i annat fall utgår vid arbetslöshet.

Jag vill då först konstatera att stridsåtgärder i intressekonflikter på arbetsmarknaden är tillåtna enligt svensk lag, bortsett från vissa undantagsfall, och att parterna på arbetsmarknaden själva, dvs. utan samhällets inblandning, bestämmer vilka stridsåtgärder de skall vidta och åtgärdernas omfattning. Med anledning av uttalanden vid remissbehandlingen är jag angelägen att framhålla att de författningsbestämmelser som reglerar vår arbetsrätt inte innefattar någon inbördes värdering av de skilda i och för sig tillåtna stridsåtgärderna vid arbetskonflikt. Risken att bli utsatt för t. ex. strejk eller lockout hör till spelets regler. Som utredningen anför skall samhället inte heller ta ställning till frågan vem som bär skulden till en konflikt.

I det som jag nu har anfört ligger ett ställningstagande till förmån för arbetsmarknadsparternas principiella frihet att själva bestämma om arbetsstriden. Detta synes mig väl förenligt med den utveckling som har ägt rum

på arbetsmarknaden sedan 1930-talets början och som innebär att de fackliga organisationernas ställning har befasts.

Jag anser därför att samhällets neutralitet vid arbetskonflikter bör bestämmas i förhållande till parternas frihet att föra arbetsstriden. Syftet med striden är som jag har sagt förut att genom att tillfoga motparten ekonomiskt avbräck få till stånd en uppgörelse. Strejken är på arbetstagersidan ett medel att stoppa eller försvåra arbetsgivarens verksamhet och därmed åsamka honom förluster, och lockout är på arbetsgivarsidan ett medel att beröva arbetstagarna deras inkomster. Valet av stridsåtgärd och åtgärdens omfattning bestäms så att striden kan vinnas med så små ekonomiska uppoffringar för den egna sidan som möjligt. Självfallet kommer också andra faktorer in i bilden, bl. a. den psykologiska effekten av olika stridsåtgärder.

Samhällsstöd vid arbetslöshet får betydelse i arbetsstriden så till vida som stödet bidrar till den arbetslöses försörjning och därigenom lättar trycket på de konfliktfonder som regelmässigt har byggts upp inom organisationerna. Det är därför givet att, som jag har förordat i det föregående, samhällsstöd inte skall utgå till den som deltar i arbetskonflikt.

En stridsåtgärd från endera sidan medför flera effekter. Sålunda leder en strejk, särskilt punktstrejken, i regel till att andra anställda än de strejkande ställs utan arbete och mister sin inkomst, dvs. permitteras och blir indirekt arbetslösa. Det är särskilt denna situation som har tagits till utgångspunkt för diskussionen om behovet att stänga av också indirekt arbetslösa från samhällsstöd.

Som utredningen har anfört bör avstängning från samhällsstöd komma i fråga bara om samhällets neutralitet till arbetskonflikter kräver det, dvs. om samhället genom att ge stödet under en konflikt medverkar till att stärka eller försvaga någondera sidan ekonomiskt. Om man med dessa utgångspunkter bedömer punktstrejken, måste först konstateras att den viktigaste ekonomiska konsekvensen för arbetstagersidan är att denna sida med begränsade egna ekonomiska uppoffringar kan tillfoga motparten lika stor ekonomisk skada som genom en generell strejk. Detta påstående äger emellertid giltighet endast om de arbetstagare som blir indirekt arbetslösa kan få samhällsstöd och på så sätt får hjälp till det dagliga uppehållet. De belastar då inte sin organisations konfliktfonder.

Avstängning av indirekt arbetslösa från samhällsstöd skulle i denna situation kunna anses motiverad om arbetsgivaren saknade möjlighet att möta punktstrejken med egna stridsåtgärder som berövar motsidan fördelarna av en sådan strejk. Så är dock inte fallet. Arbetsgivarsidan kan genom lockout åstadkomma att de indirekt arbetslösa dras in i striden och alltså går miste om samhällsstöd enligt den förut angivna huvudregeln. Som jag har antytt förut innebär därför avstängning från samhällsstöd av indirekt arbetslösa att samhället genom sina neutralitetsbestämmelser åstadkommer den effekt som arbetsgivarsidans stridsåtgärd skall ge och följaktligen be-

friar denna sida från att behöva tillgripa stridsåtgärden. Det blir härigenom samhällets neutralitetsbestämmelser och inte parternas stridsåtgärder som på arbetstagsidan reglerar effekten av en punktstrejk. Samhället har med andra ord genom sitt principiella ställningstagande påverkat förutsättningarna för parternas handlande i en fråga som det bör ankomma på parterna att avgöra.

Utredningen erinrar om att kollektivavtalslagen förbjuder avtalspart att vidta stridsåtgärd för att genomföra bestämmelse som är avsedd att träda i tillämpning efter det att det gällande kollektivavtalet har löpt ut. Sympatilockout — eller annan stridsåtgärd — kan enligt utredningen därför sannolikt inte användas i fråga om organisation, vars medlemmar har fredsplikt därför att deras kollektivavtal alltså gäller. Med anledning av SAF:s uttalande att detta kan medföra en allvarlig rubbning av balansen mellan parterna vill jag i likhet med utredningen erinra om att kollektivavtalens giltighetstid är en förhandlingsfråga och alltså ytterst beror av styrkeförhållandena vid tvist om ett blivande avtals innehåll på denna punkt.

En annan omständighet som enligt min mening bör beaktas är att nuvarande regler om avstängning av indirekt arbetslösa som LO har påpekat verkar olika för tjänstemän och arbetare. Tjänstemän kan i regel inte friställas genom permittering utan måste sägas upp och får då lön under uppsägningstid. För att varken lön eller samhällsstöd skall utgå till dem vid konflikt, måste de vara direkt indragna i konflikt. Arbetsgivaren har rätt att utan uppsägning tillgripa lockout mot dem. Beträffande tjänstemännen är det alltså enligt såväl gällande bestämmelser som utredningens förslag arbetsgivarparten som råder över konfliktens verkningar i detta hänseende. Så länge denna praxis råder på arbetsmarknaden i fråga om permittering, kan de båda arbetstagargrupperna i detta hänseende få samma ställning endast genom en ordning som innebär att bara de direkt indragna stängs av från möjlighet att få samhällsstöd.

Jag har förut berört svårigheten att på ett rättvist sätt avgränsa den grupp indirekt arbetslösa som bör stängas av från samhällsstöd vid arbetslöshet. Både konfliktdirektivens historik och det nu föreliggande remissutfallet bär tydliga vittnesbörd om denna svårighet. Vid de nuvarande bestämmelsernas tillkomst år 1933 uttalade föredragande departementschefen att bestämmelser om avstängning av indirekt arbetslösa nödvändigt blir synnerligen obestämbara och tånjbara samt att enkla och klara regler är särskilt viktiga på detta område. I detta uttalande instämmer jag oreserverat. Det är enligt min mening särskilt viktigt att reglerna är sådana att arbetsmarknadens parter i förväg kan avgöra samhällsneutralitetens innebörd inför en hotande konflikt. Enkla regler behövs bl. a. därför att tveksamma fall i en konfliktsituation oftast måste avgöras snabbt om avgörandet skall få någon praktisk betydelse. Erfarenheten får anses visa att den önskvärda enkla ordningen kan vinnas endast genom neutralitetsbestämmelser som avser stridsåtgär-

derna. En sådan ordning tillgodoser dessutom bl. a. SAF:s önskemål att neutralitetsbestämmelserna inte får motverka strävandena till samverkan mellan arbetsmarknadsorganisationerna på ömse sidor och medverka till att utvecklingen hittills mot centraliserat beslutsfattande inom huvudorganisationerna bryts. Neutralitetsbestämmelserna kommer med en sådan lösning över huvud taget inte att ha någon inverkan på utformningen av organisationernas stadgar.

Mot en ordning där neutralitetsbestämmelserna avser bara de stridande har invänts att den är ägnad att åstadkomma onödiga konflikter. Risken härför bedömer jag som ringa. Vid överväganden om stridsåtgärdernas omfattning vid en arbetskonflikt torde effekten i fråga om möjlighet att få samhällsstöd sällan ha avgörande betydelse. Vidare bör uppmärksammas att just denna effekt inträder i stor omfattning enligt nuvarande neutralitetsbestämmelser utan att stridsåtgärd behöver tillgripas, och det kan då inte sägas vara en utvidgning av konflikten, om stridsåtgärd måste tillgripas för att effekten skall nås. Snarare finns skäl att räkna med en begränsning av konfliktens faktiska verkningar, eftersom konfliktbeslutet kan fattas med hänsyn till förhållandena i det särskilda fallet, medan de nuvarande och de av utredningen föreslagna neutralitetsbestämmelsernas generella utformning gör sådant hänsynstagande omöjligt.

De överväganden som jag nu har redovisat har lett mig till uppfattningen att samhället vid utformningen av sin neutralitet vid arbetskonflikter bör beakta endast den direkta striden. Detta står bäst i överensstämmelse med principen att det bör ankomma på arbetsmarknadens parter att själva bestämma arten och omfattningen av striden. Jag förordar därför att endast de som är arbetslösa på grund av att de är direkt indragna i arbetskonflikt skall omfattas av neutralitetsbestämmelser av innebörd att de stängs av från möjlighet att få samhällsstöd vid arbetslöshet.

Betydelsen av organisationstillhörighet

Med den huvudlinje som jag sålunda förordar i fråga om samhällets neutralitet vid arbetskonflikter kommer frågan om de konfliktberördas organisationstillhörighet i ett annat läge än enligt utredningens förslag. Visserligen kommer det enligt mitt förslag liksom enligt utredningens att sakna betydelse om de som är indragna i arbetskonflikt tillhör den ena eller andra arbetsgivar- eller löntagarorganisationen eller inte alls tillhör sådan organisation. Men man kan inte bortse från att stridsåtgärder regelmässigt vidtas av organisationer och riktar sig mot arbetsgivare eller arbetstagare såsom medlemmar i organisationer på arbetsmarknaden. Stridens syfte är knutet till kollektivavtal mellan organisationer. Det medför att oorganiserade arbetstagare liksom de som tillhör organisation som inte har varit part i något på arbetsplatsen gällande kollektivavtal ofta kommer att stå

utanför direkta stridsåtgärder. På arbetsmarknaden råder emellertid som allmän princip att organiserad och oorganiserad arbetskraft skall behandlas lika. Sålunda är i regel ett kollektivavtal även utan uttrycklig föreskrift tillämpligt också på anställda som inte är bundna av avtalet. Vikten att värna om denna likabehandlingsprincip har betonats av utredningen och remissinstanserna och jag vill även för min del stryka under betydelsen av att principen upprätthålls. Som en följd härav kan man inte undgå att ta ställning till vilka konsekvenser arbetsstriden bör få för dessa kategorier anställda, om de inte vidtar eller blir föremål för direkta stridsåtgärder men måste friställas på grund av konflikten.

Med utredningens utgångspunkter har det varit naturligt att lösa denna fråga på så sätt att dessa indirekt arbetslösa anses berörda av konflikten och alltså avstängs från samhällsstöd. Denna lösning är inte möjlig med mitt förslag i huvudfrågan, eftersom jag anser att indirekt arbetslösa i princip inte skall avstängas från samhällsstöd. Jag föreslår därför att oorganiserade arbetstagare eller arbetstagare, som är organiserade men inte har varit bundna av något kollektivavtal som har gällt på deras arbetsplats närmast före konflikten och inte heller blir bundna av avtal där under konflikten, i princip skall anses indragna i konflikt om de blir permitterade eller annars utan arbete på grund av konflikten. Denna regel bör i överensstämmelse med den förordade huvudregeln begränsas att gälla endast anställda vid arbetsplats där det råder konflikt, dvs. där det finns konfliktindragna arbetstagare. Vidare måste uppmärksammas det fall att en konflikt berör endast vissa kategorier arbetstagare på en arbetsplats. Oorganiserade eller andra ej avtalsbundna arbetstagare som permitteras eller annars blir utan arbete bör i ett sådant fall i enlighet med grunderna för utredningens förslag i frågan anses som indragna i konflikten under förutsättning dels att de hade huvudsakligen samma arbetsuppgifter som de stridande, dels att de stridande utgör flertalet arbetstagare med sådana arbetsuppgifter på arbetsplatsen.

För fullständighetens skull vill jag tillägga att vad jag nu har sagt alltså inte avser arbetstagare som tillhör annan avtalsslutande organisation på arbetsplatsen än den stridande. Sådana arbetstagare blir, om de permitteras på grund av konflikten, inte berörda av konflikten enligt mitt förslag.

Det skulle kunna synas som om den lösning som jag sålunda förordar innebär intrång i vars och ens rätt att tillhöra vilken organisation han vill. Den förut nämnda principen om likabehandling av organiserade och oorganiserade kräver emellertid detta avsteg från huvudregeln. Avsteget, som görs även i utredningens förslag och har godtagits av de allra flesta remissinstanserna, står i god överensstämmelse med grunderna för systemet med kollektivavtalsreglering av förhållandena på arbetsmarknaden. Friheten att vara oorganiserad eller organiserad i annan organisation än sådan som sluter kollektivavtal för anställda på arbetsplatsen innebär inte i och för sig en

rätt att undgå konsekvenserna av striden om arbetsvillkoren där. Jag anser därför att invändningar av det slag jag nyss antydde mot mitt förslag inte är befogade.

Samhällets stödåtgärder

Inledning

När de nuvarande neutralitetsbestämmelserna kom till, var arbetsmarknadspolitiken i huvudsak en arbetslöshetspolitik. Den omfattade de s. k. reservarbetena, som närmast motsvarade nuvarande beredskapsarbeten, samt kontant stöd från erkända arbetslöshetskassor och kommunalt kontantunderstöd med statsbidrag. Som framgår av min föregående framställning är arbetsmarknadspolitiken numera i väsentligt större utsträckning än förr inriktad på att bereda arbetslösa nytt arbete, i första hand på den öppna arbetsmarknaden och, om det inte lyckas, i skyddad verksamhet av något slag. Bidrag och hjälp för flyttning och omskolning är i dag mer än förr ett alternativ till arbetslöshetshjälp och kassaersättning. Ett uttryck härför är att utbildningsbidrag och flyttningsbidrag kan utgå inte bara till den som är arbetslös utan också till den som löper risk att bli arbetslös.

Syftet med arbetsmarknadspolitiken, att så långt det är möjligt sörja för full, produktiv och fritt vald sysselsättning, ger två principiella utgångspunkter i fråga om samhällsneutraliteten vid arbetskonflikt. För det första bör de arbetsmarknadspolitiska medlen inte vid en arbetskonflikt generellt användas restriktivt under återopande av samhällsneutraliteten. Neutraliteten innebär enligt vad jag har utvecklat i det föregående att samhället avstår från att använda arbetsmarknadspolitiska medel endast i den mån de direkt inverkar på arbetsstriden men i övrigt bedriver arbetsmarknadspolitiken utan hänsyn till konflikten. Till följd av mitt förslag att indirekt arbetslösa inte skall stängas av från stödmöjligheten finns det därför anledning att räkna med att de arbetsmarknadspolitiska insatserna, när det gäller de icke konfliktindragna, får minst samma omfattning under konflikt som annars.

Av huvudprincipen för samhällsneutraliteten följer vidare att ingen bör vägras samhällsstöd, om det kan konstateras att han skulle ha fått det i händelse konflikt inte hade brutit ut. Jag återkommer till denna fråga, när jag nu övergår till att behandla de olika stödformerna, men vill redan nu förutskicka att utredningssvårigheter kan uppstå i detta sammanhang och att det ibland blir nödvändigt att ställa upp presumptionsregler för de tillämpande myndigheterna.

Åtgärder inom arbetsmarknadspolitiken

Arbetsförmedling m. m. Arbetsförmedling sker dels i samband med den arbetssökandes personliga kontakt med ett arbetsförmedlingskontor, vilket

tidigare var den enda förmedlingsformen, dels numera också genom allmän skriftlig information om lediga platser. Informationen ger tillräckligt underlag för den arbetssökande att själv ta kontakt med arbetsgivaren.

Arbetsförmedling är den enda av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna som f. n. enligt uttryckliga bestämmelser skall bedrivas oberoende av arbetskonflikt. Föreskrift härom finns i 5 § arbetsmarknadskungörelsen, där det vidare heter att arbetsförmedlingsorganet skall underrätta den arbetssökande om konflikten. Utredningen föreslår ingen annan ändring härvidlag än att skyldigheten för förmedlingsorganen att upplysa arbetssökande om arbetskonflikt skall omfatta också allmän information om lediga platser. Remissinstanserna gör ingen erinran mot utredningens förslag utom en länsarbetsnämnd som emotser svårigheter att fullgöra den utvidgade upplysningsplikten.

Jag finner liksom utredningen och remissinstanserna det självklart att arbetsförmedling som hittills skall bedrivas oberoende av arbetskonflikt och att arbetsförmedlingsorganen fortfarande skall vara skyldiga att upplysa de arbetssökande om arbetskonflikt vid arbetsplats där ledig anställning anvisas. Arbetsmarknadsstyrelsen har inte ifrågasatt möjligheten att komplettera vakanslistor eller öppen information i andra former med uppgifter om de arbetsplatser där konflikt råder. Jag ansluter mig till utredningens förslag även i detta avseende. Det ankommer på arbetsmarknadsstyrelsen att bestämma hur förslaget skall genomföras på praktiskt lämpligaste sätt.

I samband med utredning om framtida sysselsättning, arbetsvårdsutredning eller utredning om förutsättningarna för yrkesutbildning kan den arbetssökande få resekostnadsersättning och traktamente samt i sistnämnda fall också ersättning för förlorad arbetsförtjänst. Som utredningen framhåller avser dessa åtgärder till övervägande del arbetssökande med handikapp eller annat arbetshinder. Jag ansluter mig därför till utredningens och remissinstansernas uppfattning att arbetskonflikt inte skall påverka ifrågasvarande utredningsverksamhet eller möjligheten för de arbetssökande att få de angivna ersättningarna.

Utbildningsbidrag m. m. Som jag har nämnt tidigare har utbildningsbidragen tillkommit senare än neutralitetsbestämmelserna. Statsmakterna har aldrig tagit ställning till hur bidragen skall behandlas vid arbetskonflikt. Utredningen föreslår att bidrag i princip inte skall få beviljas den som är konfliktberörd, med undantag för handikappade i vissa fall. Denna mening biträds av nästan alla remissinstanserna men många håller före att de handikappade bör behandlas gynnsammare än vad utredningen har ansett vara praktiskt möjligt.

Från de synpunkter som har intresse i detta sammanhang kan samhällsstödet till utbildning indelas i två olika grupper. Den ena omfattar statsbidrag till företag på villkor att företaget anordnar utbildningen och

ger den anställda avtalsenliga löneförmåner under utbildningstiden. Till denna grupp hör f. n. vissa bidrag, som inte regleras i arbetsmarknadskungörelsen utan genom särskilda föreskrifter av Kungl. Maj:t, nämligen bidrag till kostnader för utbildning i samband med lokalisering av företag m. m., bidrag till företag för yrkesutbildning av handikappade samt bidrag till företag för yrkesutbildning av äldre arbetskraft. Om lön inte utgår från företaget till eleverna vid arbetskonflikt, brister förutsättningarna för det statliga bidraget. Även om jag anser det angeläget att företagsutbildningen kan fortsättas också vid arbetskonflikt, är det uppenbart att företagen inte kan åläggas att i varje situation fortsätta med företagsutbildningen under konflikt. Både praktiska och andra skäl kan hindra fortsatt utbildningsverksamhet. Bedömningen bör göras av företaget självt med hänsyn till bl. a. utbildningens betydelse för parternas agerande i konflikten. Några allmänna regler om företagsutbildningen kan därför enligt min mening inte ställas upp. Det ankommer på arbetsmarknadsstyrelsen att i varje särskilt fall komma överens med vederbörande företag om företagsutbildning vid konflikt och att besluta om statsbidrag till företaget.

Den andra och vanligaste gruppen omfattar utbildningsbidrag som utgår direkt till eleven. Så är fallet vid de former av utbildning som anges i 15 § arbetsmarknadskungörelsen, dvs. omskolning och yrkesutbildning vid kurser, som anordnas inom det ordinarie utbildningsväsendet eller särskilt för ändamålet och finansieras av arbetsmarknadsstyrelsen och skolöverstyrelsen, samt utbildning i provanställning. Vidare anordnas utbildning enligt bestämmelser av Kungl. Maj:t i brev den 7 oktober 1966 angående bristyrkesutbildning. Som utredningen framhåller är utbildningsbidrag i huvudsak ersättning av samma natur som arbetsinkomst. Jag anser därför, liksom utredningen och de allra flesta remissinstanserna, att utbildningsbidrag till den som är direkt indragen i arbetskonflikt i princip måste betraktas som ett avsteg från samhällets neutralitet.

Denna princip behöver emellertid modifieras. Som utredningen framhåller kan samhällets neutralitet vid arbetskonflikt inte anses kräva att den som blir berörd av konflikten stängs av från bidrag till sådan utbildning som har aktualiserats oberoende av konflikten. Enligt utredningens förslag skall utbildning som konfliktberörd arbetstagare har påbörjat före konflikten alltid få fullgöras. I övrigt skall enligt förslaget konfliktberörd arbetstagare inte få beviljas utbildningsbidrag, om arbetslöshet på grund av konflikten föreligger eller kunde befaras när frågan om utbildningen aktualiserades hos arbetsförmedlingen genom skriftlig förfrågan från arbetstagaren eller vid hans personliga besök hos förmedlingen. Före befarad konflikt bör enligt utredningen utbildningsbidrag inte få beviljas den som löper risk att bli arbetslös på grund av konflikten. Remissinstanserna har inte gjort några erinringar mot en huvudsaklig lösning efter dessa linjer.

En av förutsättningarna för att utbildningsbidrag skall utgå är att sö-

kanden löper risk att bli arbetslös. Jag anser det inte förenligt med det betraktelsesätt som ligger till grund för de uppställda förutsättningarna för utbildningsbidrag att sådant bidrag utgår till den som löper risk att bli arbetslös endast till följd av befarad arbetskonflikt, vare sig fråga är om risk att bli indragen i konflikten eller att bli permitterad på grund av den. Riktigheten härav framgår ytterligare av att strejk eller lockout inte anses bryta anställningsförhållandet. Vid arbetsmarknadsmyndigheternas prövning av förutsättningarna för utbildningsbidrag utgör alltså risk för att bli indragen i eller permitterad på grund av arbetskonflikt inte risk för arbetslöshet. Detta innebär å andra sidan att beslut, varigenom utbildningsbidrag före konfliktutbrott har beviljats den som inte är arbetslös, måste vara grundat på risk för arbetslöshet som inte har samband med konflikt. I sådant fall bör utbildningen och utbildningsbidraget vara oberoende av konflikten. Bidrag som har beviljats före konflikt bör därför få utgå oavsett om utbildningen har börjat före konflikt eller efter utbrottet av konflikt där eleven blir indragen.

Den huvudprincip som jag har förordat i fråga om samhällsneutraliteten medför att utbildningsbidrag inte får utgå till den som är arbetslös därför att han är indragen i arbetskonflikt. Vad jag nyss har sagt utgör ett undantag från denna huvudprincip. Ytterligare ett undantag är motiverat för det fall att bidrag visserligen inte har beviljats före konflikten men utbildningen skulle ha kommit till stånd oavsett den arbetslöshet som har samband med konflikten. Detta bör i första hand antas vara fallet om utbildningen före varsel om konflikten har aktualiserats genom att utbildningsbidrag har sökts eller genom att arbetstagaren skriftligen eller vid besök hos arbetsförmedlingen har förfrågat sig om utbildning. Även om han inte har vidtagit någon sådan åtgärd före varsel, kan det i undantagsfall tänkas att utbildningen uppenbarligen skulle ha kommit till stånd och bidrag beviljats oberoende av konflikten. Undantaget bör omfatta även det fallet.

Den ordning som jag sålunda förordar stämmer i huvudlinjerna överens med utredningens ståndpunkt, som har lämnats utan erinran vid remissbehandlingen. Ordningen innebär bl. a. att det, om förutsättningarna för utbildningsbidrag tillämpas så som jag har utvecklat i det föregående, inte kan inträffa att utbildningsbidrag som har börjat utgå blir indraget till följd av konfliktutbrott.

Jag vill emellertid i sammanhanget framhålla att det inför en befarad arbetskonflikt, och särskilt efter varsel om konflikten eller dess utbrott, finns skäl att iaktta försiktighet vid prövningen av om en risk för arbetslöshet föreligger oberoende av konfliktrisen. Gränsen kan vara svår att dra, och vid tveksamhet rörande arbetslöshetsrisken är en återhållsam bedömning att förorda för att förebygga att samhällsneutraliteten sätts i fråga.

Redan i utredningens direktiv framhölls att de handikappade så långt som möjligt bör skyddas mot olägenheterna av en arbetskonflikt. Önske-

målet att kunna bereda yrkesutbildning åt alla sådana handikappade som oberoende av konflikt får anses behöva utbildning har utredningen av praktiska skäl funnit omöjligt att förverkliga helt, eftersom de handikappade vanligen är integrerade med övriga elever och handikappet som sådant inte behöver ha direkt samband med utbildningens inriktning. Annorlunda ställer det sig enligt utredningen i fråga om anpassningsutbildning för handikappade och dem som genomgår arbetsprövning vid statens arbetsklänik. Dessa åtgärder avser enbart svårt handikappade.

Utredningens förslag innebär därför å ena sidan att indirekt arbetslös eller lockoutad handikappad inte kan få utbildningsbidrag, om han inte tillhör någon av de grupper handikappade som enligt utredningen är klart avskiljbara, samt å andra sidan att handikappad som själv strejkar kan få bidrag, om han hör till en sådan grupp. Flertalet remissinstanser lämnar utredningens förslag utan erinran, medan arbetsmarknadsstyrelsen, LO och statens handikappråd anser att man kan skydda de handikappade i större utsträckning än som följer av utredningens förslag.

Mitt förslag att indirekt arbetslösa inte skall avstängas från möjlighet att få samhällsstöd vid arbetskonflikt innebär att problemet att skydda de handikappade begränsas. Å andra sidan måste man räkna med att förslaget leder till att ett större antal handikappade än utredningen förutsatte kan komma att direkt omfattas av strejk eller lockout eller annan stridsåtgärd på deras arbetsplats. Stridsåtgärder för att få till stånd en uppgörelse enbart om en grupp handikappades anställningsvillkor synes dock vara orealistiskt att förutse.

I fråga om den grupp handikappade som sålunda kan bli indragna i arbetskonflikt bör, som framhålls vid remissbehandlingen, undersökas i vad mån de bör kunna få utbildningsbidrag i större utsträckning än andra konfliktindragna. Jag vill betona att fråga här är endast om handikappad som har anställning från vilken han har blivit arbetslös till följd av konflikt där han är direkt indragen. Om det redan före konflikten har konstaterats att handikappet motiverar utbildning men denna — och utbildningsbidrag — inte aktualiseras förrän den handikappade blir arbetslös till följd av konflikten, är det enligt min mening både rimligt och möjligt att bevilja honom utbildningsbidrag även om han t. ex. själv strejkar. Emellertid kan, som framhålls av statens handikappråd och De handikappades riksförbund, den inträffade sysslolösheten till följd av konflikten utgöra motivet för att behovet av utbildning i speciella fall tas upp till prövning. Om det då visar sig att sysslolösheten för den handikappade skapar en sådan situation att handikappet av sociala eller medicinska skäl bör föranleda yrkesutbildning, anser jag att bidrag också bör kunna beviljas trots att den handikappade är direkt indragen i konflikten. Jag är alltså ense med de remissinstanser som anser att de handikappade i detta hänseende kan skyddas utöver vad utredningen har funnit möjligt. Min ståndpunkt innebär vis-

serligen att arbetsmarknadsmyndigheterna i varje särskilt fall måste undersöka handikappets natur och den handikappades särskilda förhållanden. Men jag räknar med att sådan undersökning kan komma att aktualiseras under konflikt i endast ett relativt obetydligt antal fall.

Till den som deltar i bristyrkesutbildning utgår utbildningsbidrag med tillämpning av bestämmelserna om utbildningsbidrag i arbetsmarknads-kungörelsen. Utredningens förslag att huvudregeln om avstängning från möjligheten att få utbildningsbidrag vid konflikt skall gälla även bristyrkesutbildning har i princip godtagits vid remissbehandlingen. Också jag biträder förslaget. Som framhålls av statens handikappråd kan det emellertid inte uteslutas att också handikappade deltar i bristyrkesutbildning. För dem bör då tillämpas den ordning som jag nyss har förordat i fråga om utbildningsbidrag till handikappade vid annan arbetsmarknadsutbildning.

Flyttningsbidrag m. m. De bidrag som numera kan utgå i samband med flyttning samt statlig inlösen av egna hem och lägenheter har, liksom utbildningsbidragen, tillkommit efter neutralitetsbestämmelserna. Utredningen föreslår med instämmande i princip av remissinstanserna att flyttningsbidrag inte skall få beviljas och inlösen inte ske från den som är berörd av arbetskonflikt.

Jag finner de skäl som utredningen har anfört för sitt förslag vara bärande och förordar därför att flyttningsbidrag i princip inte skall få utgå till den som är indragen i arbetskonflikt. Liksom för utbildningsbidrag är risk för arbetslöshet en förutsättning för flyttningsbidrag. Vad jag har sagt i det föregående om befarad arbetskonflikts inverkan på bedömningen av denna förutsättning har motsvarande giltighet i fråga om flyttningsbidrag. Risken för arbetslöshet bör alltså bedömas utan hänsyn till konfliktrisk, och beslut varigenom flyttningsbidrag beviljas före konfliktutbrott måste vara grundat på risk för arbetslöshet som inte har samband med konflikt. Flyttningsbidrag som har beviljats före konflikt bör därför alltid få utgå oavsett konflikten. Som jag har utvecklat beträffande utbildningsbidrag bör emellertid inför befarad arbetskonflikt eller under konflikt försiktighet iakttas vid prövningen av om risk för arbetslöshet föreligger.

Flyttningsbidrag får inte utgå till den som är arbetslös därför att han är indragen i konflikt. Från denna huvudprincip bör göras samma undantag som jag har förordat i fråga om utbildningsbidrag. Om flyttningsbidrag inte har beviljats före konflikten men flyttningen skulle ha kommit till stånd oavsett konflikten, bör alltså bidrag kunna utgå till den som är indragen.

Inlösen av eget hem eller bostadsrättslägenhet har så nära samband med flyttning att, som utredningen föreslår, samma regler bör gälla som för flyttningsbidrag.

Jag delar utredningens uppfattning att de handikappade inte kan särbehandlas i fråga om flyttningsbidrag och inlösen av eget hem eller lägenhet.

Den som saknar arbete därför att han är indragen i arbetskonflikt kan inte samtidigt vara säsongarbetslös. De familjebidrag till säsongarbetslösa familjeförsörjare som sedan år 1966 utgår försöksvis behöver därför inte omfattas av neutralitetsbestämmelser.

Arbetslöshetshjälp och arbetslöshetsförsäkring. Dessa former av samhällsstöd omfattas f. n. av neutralitetsbestämmelser. I likhet med utredningen och remissinstanserna anser jag att någon ändring av bestämmelserna inte är påkallad i och för sig. Jag förordar därför ingen annan ändring än den som följer av mitt förslag att indirekt arbetslösa inte skall stängas av från stödmöjligheterna.

Vid beredskapsarbete, som är en form av arbetslöshetshjälp, tillämpas lönerna på den öppna arbetsmarknaden. I allmänhet träffas kollektivavtal som har form av s. k. hängavtal och därför i stort sett följer riksavtalen inom de olika arbetsområdena. Arbetskonflikt skulle därför i undantagsfall kunna inträffa på arbetsplats där beredskapsarbete pågår. Om man vill godta arbetskonflikt som medel att lösa intressetvister vid arbeten som samhället anordnar för arbetslösa — en fråga som jag inte avser att ta ställning till i detta lagstiftningsärende — synes det ofrånkomligt att i neutralitetssammanhang behandla beredskapsarbetare på samma sätt som annan arbetstagare. Är han indragen i konflikten bör han således som utredningen framhåller stängas av från samhällsstöd så länge konflikten pågår. Han skall under denna tid inte betraktas som arbetslös. Däremot skall beredskapsarbetare som blir indirekt arbetslös till följd av konflikt inte gå miste om andra stödmöjligheter. Arbetslösa bör självfallet inte hänvisas till beredskapsarbetsplats där konflikt pågår.

I detta sammanhang vill jag nämna att den begränsning av konfliktberördheten till direkt indragna som jag har förordat kan få andra ekonomiska konsekvenser vid en konflikt än den nuvarande ordningen. I den mån en konflikt leder till att stora grupper blir indirekt arbetslösa kommer deras arbetslöshetskassor att belastas, vilket i sin tur medför ökade kostnader för staten. Detsamma gäller statens och kommunernas kostnader för arbetslöshetshjälp till indirekt arbetslösa. Eftersom arbetsmarknadsparterna råder inte bara över arbetsstridens igångsättande utan också över en konflikts omfattning, är det omöjligt att på förhand beräkna vilka kostnader det allmänna av denna anledning kan komma att åsamkas i samband med konflikt.

KSA-utredningen säger i sitt remissyttrande — i anslutning till de överväganden som hittills har gjorts inom utredningen — att neutralitetsbestämmelser bör gälla för kontant arbetslöshetsstöd i form av både grundstöd och frivillig arbetslöshetsförsäkring. Med anledning härav vill jag framhålla att ställning till samhällsneutraliteten bör tas i fråga om varje nytillkommande stödform för sig och att stödets syfte, storlek och utformning därvid måste beaktas. I samband med utredningar om nya stödformer bör

alltså underlag tillhandahållas statsmakterna för bedömning av samhällsneutraliteten.

Arbetsvård, näringshjälp och andra åtgärder för handikappade. Under denna rubrik sammanför utredningen alla de åtgärder enligt arbetsmarknadskungörelsen vilka är uteslutande eller huvudsakligen inriktade på handikappade. Utredningen föreslår, utan erinran från remissinstanserna, att de handikappade skyddas från verkningarna av arbetskonflikt genom att dessa åtgärder får vidtas och fortgå oberoende av konflikt. Jag har samma uppfattning och vill tillägga att frågan om stöd åt dessa handikappade under konflikt torde få ringa betydelse om, som jag förordar, endast direkt indragna omfattas av neutralitetsbestämmelserna.

Den av socialstyrelsen upptagna frågan om åtgärder för att trygga fortsatt sysselsättning i skyddad verkstad under arbetskonflikt hos avnämaren av verkstadens produkter torde inte böra behandlas i detta sammanhang. Skulle undantagsvis ett sådant fall uppkomma, bör det ankomma på verkstadens huvudman att i samråd med berörda myndigheter undersöka vilka åtgärder som behöver och kan vidtas för att sysselsättningen skall kunna upprätthållas.

Utbildningsstöd utanför arbetsmarknadspolitiken

Samhällsneutraliteten har hittills diskuterats bara i förhållande till de former av samhällsstöd som utgör ett led i arbetsmarknadspolitiken. Gemensamt för dessa stödformer är att de förutsätter arbetslöshet eller risk för arbetslöshet. Utredningen har gått längre och funnit att även det allmänna studiestödet, som inte förutsätter arbetslöshet, bör påverkas av arbetskonflikt. Denna uppfattning delas av remissinstanserna.

Eftersom studiestödet är oberoende av elevens arbetssituation, skulle neutraliteten kunna anses kräva att stödet utgår oberoende av om han har mist sitt arbete till följd av arbetskonflikt eller av annan orsak. Det skulle kunna sägas vara ett avsteg från neutraliteten att stänga av den som är indragen i konflikt från ett stöd som i princip kan utgå till alla. Emellertid anser jag liksom utredningen att det är nödvändigt att beakta de praktiska konsekvenserna av om studiestöd skulle kunna utgå till den som är indragen i konflikt. Det skulle i själva verket innebära att konflikten skulle bli meningslös, eftersom ena parten skulle kunna hålla ut under den tid som behövs för utbildning till ett nytt yrke. I praktiken synes det inte heller lämpligt att i fråga om samhällsstöd åt konfliktindragen arbetstagare göra skillnad mellan den som får arbetsmarknadsutbildning och den som utbildas utanför arbetsmarknadspolitiken. Jag biträder alltså utredningens förslag att den som är indragen i arbetskonflikt avstängs från rätten till studiemedel och studiehjälp.

Vad jag nu har sagt bör inte uppfattas så att jag räknar med att många

konfliktindragna kommer att påbörja utbildning med anledning av konflikten. Eftersom det i allmänhet är ett stort steg att ta för den enskilde att börja utbildning och söka studiestöd, måste det som jag ser saken bli fråga om undantagsfall. Ytterligare ett skäl för detta antagande är att utbildningen i stor utsträckning kan påbörjas endast vid början av en termin.

De lärarutbildningskurser som skolöverstyrelsen i detta sammanhang erinrar om i sitt yttrande avser främst ämneslärare, sjuksköterskor, yrkeslärare och förskollärare. Utbildningsarvode utgår till deltagare som inte innehar lärartjänst. Det synes högst osannolikt att den som på grund av annan tjänst än lärartjänst är indragen i arbetskonflikt skulle ansöka om att få delta i dessa kurser som ju är tillgängliga bara för personer med viss utbildning. Även om jag självfallet anser att samhällsneutralitet bör iakttagas också i fråga om arvoden av denna art, finner jag det inte nödvändigt med särskilda bestämmelser på dessa skilda utbildningsområden.

Den av några remissinstanser ställda frågan huruvida lärarkandidaterna bör anses som arbetstagare avser dessas anställningsförhållanden vid den tidpunkt då konflikt blir aktuell. Jag kommer i det följande att behandla anställningens betydelse i samband med konflikt men vill redan här säga att jag i detta lagstiftningsärende inte kan gå in på en generell lösning av den väckta frågan utan anser att den vid konflikt får lösas i rättstillämpningen.

Det ankommer enligt min mening på kommunerna att själva bestämma i vad mån sådana kommunala studiestipendier som skolöverstyrelsen nämner i sitt yttrande bör utgå till den som är indragen i arbetskonflikt. Den som har statligt doktorand- eller licentandstipendium kan som stipendiat inte vara indragen i arbetskonflikt. Inte heller torde man behöva räkna med att den som blir indragen i konflikt söker sådant stipendium om han inte skulle ha gjort det ändå. Villkoren i en anställning som en docent- eller licentandstipendiat eventuellt har som bisyssla kan däremot föranleda arbetskonflikt som han blir indragen i. Jag kan inte finna att neutraliteten kräver att stipendiet då dras in.

Jag har i det föregående förordat att utbildningsbidrag i särskilda fall skall få utgå till handikappad trots att han är indragen i arbetskonflikt. Motsvarande bör gälla handikappad som behöver sådant utbildningsstöd utanför arbetsmarknadspolitiken som omfattas av neutralitetsbestämmelser.

Liksom utbildningsbidrag bör studiemedel och studiehjälp få utgå om studierna har påbörjats oavsett konflikten. Tidpunkten för varsel bör vara avgörande. Har ansökan om studiestöd gjorts före varsel, bör således stödet få beviljas och utgå efter varsel och efter konfliktutbrottet. Centrala studiehjälpsnämnden upplyser att studiemedel kan beviljas på grundval av ansökan som har gjorts efter det att studierna påbörjades. Nämnden vill emellertid inte förorda någon specialregel för det fall att den studerande blir indragen i konflikt innan han sökt studiemedel. Skälet till nämndens

ställningstagande är risken för missbruk från den som är anställd vid läroanstalt där han också är registrerad som studerande. Jag biträder nämndens mening.

För studiehjälp som utgår efter ansökan bör gälla vad jag nu har förordat i fråga om studiemedel. På grund av vad centrala studiehjälpsnämnden har anfört förordar jag att sådan studiehjälp, som inte förutsätter ansökan, får utgå till den som vid konfliktvarsel har påbörjat sin utbildning.

Med anledning av en anmärkning i yttrandet från statens handikappråd vill jag framhålla att den som vid prövning i samband med en långvarig konflikts början har fått studiestöd inte vid en senare prövning av stöd för ytterligare studieperiod bör kunna berövas detta på grund av samma konflikt.

Sjukpenning

Förmåner från den allmänna försäkringen och yrkesskadeförsäkringen utgår f. n. utan hinder av arbetskonflikt, och inkomstbortfall till följd av konflikt påverkar inte placeringen i sjukpenningklass. I likhet med utredningen och riksförsäkringsverket finner jag att dessa förmåner är av sådan natur att de inte bör påverkas av arbetskonflikt.

Som jag kommer att utveckla närmare i det följande har den som är ledig från sitt arbete på grund av sjukdom kvar sin anställning och anses indragen i konflikten. Praktisk betydelse för honom får detta först när han blir frisk och sjukpenningen upphör att utgå. Konfliktindragen som blir sjuk efter konfliktens utbrott får å andra sidan sjukpenning under sjukdomstiden. I vissa fall förekommer arbetsgivarinträde, vilket innebär att arbetsgivaren betalar lön under den anställdes sjukdom och i gengäld uppbär dennes sjukpenning från den allmänna försäkringskassan. Om konflikt medför att sjuklön inte betalas, saknas underlag under motsvarande tid för arbetsgivarinträde. Sjukpenning skall då, trots att i princip arbetsgivarinträde tillämpas, betalas till den sjuke från försäkringskassan.

Stöd åt företagare

Samhällsstöd åt företagare kan förekomma i olika former, nämligen som stöd till företag för utbildnings- eller investeringsändamål, som stöd med syfte att hjälpa en arbetslös att bli självständig företagare samt som stöd till enskild person som har blivit arbetslös i egenskap av självständig företagare.

Utredningen behandlar — utöver utbildningsstödet, som är redovisat i det föregående — endast stöd åt företag för investeringsändamål och anser att samhället i princip bör vara neutralt i fråga om sådant stöd. Några särskilda neutralitetsbestämmelser för företagsstödet behövs enligt utredningen

dock inte. Vid remissbehandlingen har framhållits att neutralitetsbestämmelserna bör omfatta detta företagsstöd.

Stödet till företag för investeringsändamål utgår i allmänhet i form av lån eller bidrag. Det kan enligt min mening inte komma i fråga att säga upp lånet till omedelbar betalning eller återkräva bidragsbeloppet endast därför att företaget blir indraget i arbetskonflikt. Frågan gäller om stöd inte skall få beviljas efter konfliktutbrottet eller efter konfliktvarsel och om stöd som har beviljats före konflikt skall innehållas tills denna är bilagd. Villkoren för företagsstöd är utformade så att något orsakssammanhang mellan företagets situation till följd av konflikten och behovet av stöd inte föreligger. Som utredningen säger utgår stödet först efter ingående undersökning av investeringsbehovet och andra omständigheter, och kontrollen över att det används för rätt ändamål är betryggande. Även om sålunda stödbehovet inte har samband med konflikten, kan denna göra det tveksamt om stödet kan användas för avsett ändamål i händelse det betalas ut under konflikten. Och utgör stödet lån eller garanti för lån kan det vara tveksamt om säkerheterna för lånet är godtagbara så länge den av konflikten föranledda ovissheten om företagets förhållanden består. Omständigheter av denna art måste, som utredningen framhåller, den myndighet som beslutar om stöd självmant beakta. Det kan därvid redan med hänsyn till stödförutsättningarna finnas anledning att uppskjuta beslut i stödärende eller innehålla beslutat stöd. Endast i rena undantagsfall torde investeringsstöd — om det i och för sig skulle kunna betalas ut enligt sina förutsättningar — ha den verkan att det förbättrar företagets situation i konflikten. I likhet med utredningen anser jag att myndigheterna i ett sådant fall kan beakta samhällsneutraliteten utan stöd av särskilda föreskrifter. För dessa undantagsfall anser jag det alltså inte behövt med särskilda neutralitetsbestämmelser för alla de skiftande former av företagsstöd som finns f. n. Jag vill erinra om att sådant stöd kan förekomma inte bara i form av bidrag och lån, som utredningen behandlar, utan också t. ex. i form av aktieteckning, tillstånd att ta i anspråk investeringsfonder och befrielse från avgift som är knuten till viss investering.

En form av samhällsstöd med syfte att hjälpa en arbetslös att bli självständig företagare är näringshjälp, som jag redan har behandlat. Utredningen har i samband med näringshjälpen anfört att hjälpåtgärder som avser att underlätta för arbetstagare att bli egen företagare bör vidtas oberoende av konflikt, eftersom arbetstagaren inte kan ha någon fördel av konfliktens utgång. Jag delar denna uppfattning.

Som KSA-utredningen påpekar kan samhällsstöd enligt arbetsmarknadskungörelsen utgå till arbetslös oavsett om han tidigare har varit självständig företagare eller arbetstagare. Detsamma gäller i viss utsträckning ersättning från erkänd arbetslöshetskassa. I den mån kvalifikation i form av förvärvsarbete krävs, som fallet är med omställningsbidrag och kassaersätt-

ning, får arbete som självständig företagare räknas. Den av KSA-utredningen väckta frågan omfattar emellertid i själva verket alla former av samhällsstöd till enskild person, som är självständig företagare och blir indragen i arbetskonflikt. Så länge han under konflikten kan anses behålla egenskapen av självständig företagare och arbetsgivare bör han enligt min mening anses som indragen och således lika litet som sina konfliktindragna anställda kunna beviljas samhällsstöd. Det torde bli nödvändigt att från fall till fall avgöra om egenskapen av självständig företagare består. Att så inte är fallet kan framgå t. ex. av att rörelsen avvecklas. Det bör visserligen sakna betydelse att avveckling sker till följd av konflikten, men förhållandena bör då vara sådana att det är uppenbart att rörelsen inte blir återupptagen efter konflikten. Med självständig företagare som är fysisk person bör vid tillämpning av den ordning jag nu har förordat likställas bolagsman i handelsbolag och aktieägare i enmansaktiebolag, om han blir arbetslös därför att bolaget är indraget i arbetskonflikt.

Socialhjälp

Den som är arbetsför men som enbart på grund av arbetslöshet saknar medel till uppehälle har inte rätt till socialhjälp, s. k. obligatorisk socialhjälp. Kommunen får emellertid bevilja honom socialhjälp om det behövs, s. k. frivillig socialhjälp. Sådan socialhjälp skall i princip betalas tillbaka men kommunen får efterge återbetalningsskyldigheten.

Förarbetena till socialhjäplagen tyder närmast på att socialhjälp till den som saknar arbete på grund av arbetskonflikt inte har ansetts utgöra ett avsteg från samhällsneutraliteten. Utredningen, som nämner att socialhjälp vid arbetskonflikter hittills i regel har hållits på sådan nivå att hjälpen har räckt bara för rent oundgängliga ändamål, dvs. existensminimum, räknar med att den standardsänkning som det innebär att vara beroende av endast socialhjälp utgör en garanti för samhällsneutraliteten.

Utredningen har emellertid i sitt betänkande inte tagit slutlig ställning till behovet av neutralitetsbestämmelser i fråga om socialhjälp. Enligt utredningens mening bör frågan om bindande direktiv för socialhjäplagens tillämpning vid konflikt lösas i samband med den översyn av socialhjälpens grundförutsättningar som sker inom den pågående socialutredningen. Liksom remissinstanserna finner jag denna ståndpunkt välgrundad. På grund av socialutredningens remissyttrande anser jag mig kunna utgå från att denna utredning tar upp frågan om socialhjälp vid arbetskonflikt i hela dess vidd.

Mot denna bakgrund har utredningen undersökt kommunernas möjligheter att inom den gällande socialhjäplagens ram förena skydd mot nöd med samhällsneutraliteten. Utredningen framhåller härvid att socialhjälpen allmänt sett kan antas få allt mindre betydelse i samband med arbets-

konflikt. Även om remissinstansernas meningar härom är delade, leder mitt förslag i det föregående att indirekt arbetslösa inte skall stängas av från samhällsstöd närmast i samma riktning. Utredningen anser vidare att den standardsänkning, som under alla förhållanden inträder för den som är beroende av socialhjälp, och återbetalningsskyldigheten utgör tillräckliga garantier mot att socialhjälpens får neutralitetskränkande effekt. Den närmare reglering av återbetalningsskyldigheten som möjligen kan övervägas anser utredningen böra ske i samband med socialutredningens översyn av den sociala vårdlagstiftningen. Jag har ingen erinran mot utredningens bedömningar i dessa hänseenden.

Jag anser alltså liksom utredningen att det f. n. inte föreligger tillräckligt underlag för slutligt ställningstagande till frågan om förhållandet mellan socialhjälpens och samhällsneutraliteten. Utredningens undersökningar ger enligt min mening vid handen att det inte kan antas medföra olägenheter att i väntan på att socialutredningen tillhandahåller sådant underlag alltjämt överlåta åt kommunerna att vid eventuella arbetskonflikter göra den nödvändiga avvägningen mellan trygghet mot nöd och samhällsneutralitet.

Förfarandet i ärenden om samhällsstöd vid arbetskonflikt

Avgörandet i sista instans i fråga om tillämpningen av de gällande neutralitetsbestämmelserna ankommer på olika myndigheter. Sålunda prövar Kungl. Maj:t i sista hand tillämpningen i fråga om samhällsstöd enligt arbetsmarknadskungörelsen med undantag för ärenden om kommunalt kontantunderstöd, i vilka klagan förs genom kommunalbesvär. Prövningen av sådana besvär tillkommer regeringsrätten som sista instans. Försäkringsdomstolen är sista instans för prövning av besvär rörande ersättning från erkänd arbetslöshetskassa och centrala studiehjälpsnämnden för besvär angående studiemedel och studiehjälp.

Utredningen föreslår nu utan erinran från remissinstanserna att arbetsdomstolen skall vara sista instans i mål om tillämpningen av de av utredningen föreslagna bestämmelserna om samhällsneutralitet vid arbetskonflikt.

Tillämpningen av de neutralitetsbestämmelser som jag har förordat i det föregående får närmast anses utgöra rättstillämpning. Förvaltningsmyndigheterna kan företräda samhället både som arbetsgivare och som ansvariga för tillämpningen av statsmakternas politik i fråga om samhällsstöd. Dessa förhållanden talar enligt min mening för att prövningen av samhällets neutralitet i sistnämnda hänseende vid arbetskonflikt åtminstone i sista instans bör ankomma på fristående rättstillämpande organ, dvs. domstol.

Jag är ense med utredningen om att flera skäl av organisatorisk och annan art kan anföras mot att regeringsrätten anförtros denna prövning i sista

instans. Kommunalt beslut om kontantunderstöd inom arbetslöshetshjälpen kan visserligen som jag nyss nämnt överklagas endast genom kommunalbesvär, varvid regeringsrätten är högsta instans. Det kan inte komma i fråga att nu gå ifrån denna ordning. Jag vill emellertid erinra om att den kommunala kontantunderstödsverksamheten bedrivs av endast få kommuner och f. n. omprövas av KSA-utredningen.

Avgörande vid neutralitetsbestämmelsernas tillämpning är frågan om arbetsgivare eller arbetstagare är indragen i konflikt. Besvärsprovningen omfattar olika stridsåtgärders karaktär, omfattning och lovlighet, enskilda anställningsavtals innehåll och bestånd samt oorganiserades ställning på arbetsplatsen. Däremot omfattar besvärsprovningen inte sådana frågor som risk för arbetslöshet av annan anledning än arbetskonflikt eller medicinska eller sociala skäl som motiverar samhällsstöd till handikappade. I dessa frågor gäller den vanliga besvärssordningen.

Neutralitetsfrågorna är enligt min mening av sådan art att arbetsdomstolen är bäst lämpad att pröva dem. Som utredningen visar talar också organisatoriska skäl för arbetsdomstolen. Jag ansluter mig därför till utredningens förslag att arbetsdomstolen blir högsta besvärinstans i mål om samhällsneutralitet, med det undantag för regeringsrätten som jag har nämnt. De särskilda bestämmelser som behövs om domstolens handläggning av dessa besvärmål behandlar jag i det följande.

I likhet med utredningen anser jag att frågan om samhällsneutraliteten vid arbetskonflikt angår både arbetsgivaren och arbetstagaren samt deras organisationer. Självständig besvärsrätt bör därför i princip tillkomma var och en av dem i frågan om ett stödbesluts förenlighet med gällande neutralitetsbestämmelser. Någon särskild författningsbestämmelse torde inte behövas för att förvaltningsmyndigheterna i enlighet härmed skall kunna bedöma vem ett beslut angår. Vad utredningen har uttalat i övrigt om förfarandet i lägre instanser kan jag biträda, i den mån uttalandena får aktualitet med den lösning som jag har förordat beträffande kretsen av konfliktberörda parter vid arbetskonflikt.

Som jag nyss antydde kan provningen av stödärenden i samband med konflikt komma att avse två skilda frågor, dels om stöd kan utgå i och för sig, dvs. bortsett från konflikten, dels om neutralitetshinder finns mot stöd. Eftersom dessa skilda frågor enligt mitt förslag skall prövas av olika myndigheter, kan vissa komplikationer uppstå vid handläggningen. Följande situationer synes mig böra uppmärksammas.

Om lokalt stödorgan, dvs. länsarbetsnämnd, erkänd arbetslöshetskassa, studiemedelsnämnd eller skolmyndighet, finner att stöd kan beviljas i och för sig, provar detta organ också neutralitetsfrågan. Föreligger inte neutralitetshinder beviljas stöd, i motsatt fall avslås stödansökan på grund av att neutralitetsbestämmelserna utgör hinder mot stöd. Besvärstalan mot beslutet kan i båda fallen avse endast neutralitetsfrågan. Den prövas

av den centrala förvaltningsmyndigheten, dvs. arbetsmarknadsstyrelsen eller centrala studiehjälpsnämnden. Denna myndighets beslut kan, i enlighet med vad jag har förordat, överklagas hos arbetsdomstolen.

Finner däremot det lokala stödorganet att stöd inte kan beviljas i och för sig, meddelas avslagsbeslut av detta skäl och neutralitetsfrågan prövas inte i första instansen. Besvär över beslutet kan avse endast frågan om stöd i och för sig. Om den centrala förvaltningsmyndigheten inte ändrar det överklagade beslutet, prövar den inte neutralitetsfrågan. Förs frågan om stöd i och för sig genom besvär vidare till Kungl. Maj:t eller försäkringsdomstolen — vilket är möjligt utom i fråga om studiehjälp och studiemedel — och anses därvid att stöd skall utgå, ankommer det på de lägre myndigheterna att självantaga upp neutralitetsfrågan, om den fortfarande är aktuell. Om den centrala förvaltningsmyndigheten däremot på grund av besvären över det lokala organets beslut finner förutsättningar i och för sig föreligga för stöd, skall den pröva också neutralitetsfrågan. Utgör neutraliteten inte hinder mot stöd, beviljas det, medan i motsatt fall beslutet bör innehålla att stöd i och för sig kan utgå men att neutralitetsbestämmelserna utgör hinder mot att stöd beviljas. Talan mot beslutet kan i båda dessa fall avse endast neutralitetsfrågan och får alltså föras hos arbetsdomstolen.

Ett särskilt problem kan uppstå i stödärende där risk för arbetslöshet utgör en av stödförutsättningarna. Det är fallet i fråga om utbildningsbidrag och flyttningsbidrag enligt arbetsmarknadskungörelsen. Denna stödförutsättning skall som jag har angett bedömas helt bortsett från varslad eller annars befarad arbetskonflikt. Med hänsyn till svårigheterna att i en sådan situation göra bedömningen av arbetslöshetsrisken skulle det emellertid kunna hända att beslut, varigenom samhällsstöd har beviljats sedermera konfliktindragen arbetstagare, framstår som ett åsidosättande av samhällsneutraliteten. Ett sådant beslut måste därför anses angå även arbetsgivaren, varför besvärsmålet torde tillkomma både arbetsgivaren och den arbetsgivarorganisation som han eventuellt är medlem i. Beslutet rör emellertid prövningen av de vanliga stödförutsättningarna, dvs. bedömningen av arbetslöshetsrisken, och inte de särskilda neutralitetsbestämmelserna. Besvär över ett sådant beslut skall därför föras hos Kungl. Maj:t som sista instans och inte hos arbetsdomstolen.

Författningsförslag

De nuvarande neutralitetsbestämmelserna har i fråga om arbetslöshetsförsäkringen kommit till genom lagstiftning med riksdagen och i fråga om arbetslöshetshjälpen genom administrativa föreskrifter som ger uttryck för de villkor riksdagen har fäst vid anslagen till denna hjälp. Neutralitetsbestämmelserna finns alltså i de författningar som rör dessa stödformer.

I fråga om myndigheternas handläggning av ärenden om samhällsneutralitet gäller de allmänna reglerna om förvaltningsförfarandet.

Utredningen har funnit det vara lämpligt att till en särskild lag sammanföra dels de allmänna bestämmelser som behövs om samhällsstöd vid arbetskonflikt, dels de särskilda bestämmelser som fordras för handläggningen i arbetsdomstolen av besvärsmål angående sådant stöd. Den föreslagna lagen skall enligt den författningstekniska lösning som utredningen har valt göras tillämplig på olika former av samhällsstöd efter en bedömning i fråga om varje stödform för sig. Om lagen anses böra tillämpas i fråga om en stödform, skall särskild föreskrift därom ges i den författning som reglerar den stödformen. Denna lösning har inte mött erinran vid remissbehandlingen.

Vad jag har anfört i det föregående ger vid handen att jag anser generella bestämmelser om samhällsneutralitet behövas för ett betydande antal stödformer. Vidare är neutralitetsbestämmelserna enligt min mening av central betydelse för förhållandena på vår arbetsmarknad. Både praktiska och principiella skäl talar således för att neutralitetsbestämmelserna förs samman till en särskild författning så som utredningen har tänkt sig.

De allmänna neutralitetsbestämmelsernas centrala betydelse anser jag motivera att deras innehåll liksom hittills läggs fast med riksdagen. Det bör ske genom lag. Som jag redan har antytt behövs speciella bestämmelser om besvärsmål vid arbetsdomstolen vilka avser tillämpning av bestämmelserna om samhällsneutraliteten. De kan införas endast genom lag. I likhet med utredningen anser jag att de bör föras samman med övriga bestämmelser om samhällets neutralitet vid arbetskonflikt och alltså inte fogas in i lagen om arbetsdomstol. Jag förordar således en särskild lag om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt.

Vid min genomgång i det föregående av de skilda formerna av samhällsstöd har jag funnit att de flesta av dem bör omfattas av neutralitetsbestämmelser. Med hänsyn till stödformernas skiftande beskaffenhet fordras för en del av dem särskilda regler om i vad mån eller på vad sätt neutralitetsbestämmelserna bör äga tillämpning. Jag har vidare framhållit att ställning till samhällsneutraliteten bör tas för varje nytillkommande stödform för sig. Mot denna bakgrund biträder jag den av utredningen föreslagna författningstekniska lösning som innebär att neutralitetsbestämmelsernas tillämplighet på en viss stödform skall framgå av den författning eller det beslut, där stödformen i övrigt regleras närmare.

I enlighet med det anförda har inom inrikesdepartementet upprättats förslag till

- 1) lag om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt,
- 2) förordning om ändring i förordningen den 14 december 1956 (nr 629) om erkända arbetslöshetskassor,

3) förordning om ändring i studiemedelsförordningen den 4 juni 1964 (nr 401),

4) förordning om ändring i studiehjälsreglementet den 4 juni 1964 (nr 402).

Förslagen torde få fogas till statsrådsprotokollet i detta ärende som *bilaga 2*.

Jag vill tillägga att, om riksdagen godkänner vad jag i övrigt har förordat, ändringar behövs också i bl. a. arbetsmarknadskungörelsen. Frågan om sådana ändringar torde få anmälas för Kungl. Maj:t sedan riksdagen har fattat beslut i förevarande ärende.

Specialmotivering

Förslaget till lag om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt

Lagens rubrik ger uttryck för att samhällsstöd i regel skall tillkomma var och en som behöver det och att den begränsning av stödet som är nödvändig för samhällsneutraliteten vid arbetskonflikt utgör undantag.

1 §.

Paragrafen behandlar lagens tillämpningsområde. Detta bestäms, i enlighet med den förut förordade författningstekniska lösningen, av föreskrifter som inte finns i lagen utan i andra författningar eller i beslut av Kungl. Maj:t. Till sådana beslut hänförs främst Kungl. Maj:ts brev angående anslag för olika stödändamål.

Paragrafen får inte förstås så att samhällsneutraliteten inte kan beaktas vid prövning av samhällsstöd som lagen inte har gjorts tillämplig på genom särskild föreskrift. De generella reglerna i lagen är inte ändamålsenliga i fråga om neutralitetsprövningen beträffande alla stödformer. Jag har sålunda förut nämnt att myndighet som har till uppgift att handlägga frågor om stöd åt företag kan få anledning att i stödärende beakta samhällsneutraliteten även om de generella neutralitetsbestämmelserna inte görs tillämpliga på stödet. Dels torde det i sådant fall i regel inte vara tveksamt huruvida företaget är indraget i konflikten eller ej. Dels utgör sådant stöd inte generellt ett neutralitetsbrott. Det måste därför bero på en prövning från fall till fall om stödet med hänsyn till sin art och sitt ändamål får sådana ekonomiska konsekvenser att samhällsneutraliteten skulle åsidosättas om stödet betalades ut. Eftersom en sådan prövning alltså inte kan göras efter fasta normer, bör lagen inte vara tillämplig på stödet. Det är då också följdriktigt att arbetsdomstolen inte blir besvärinstans i sådana fall.

2 §.

I paragrafen anges vilka olika typer av arbetskonflikter som omfattas av lagens bestämmelser.

Enligt 4 § lagen om kollektivavtal förstås med stridsåtgärd arbetsinställelse, dvs. lockout eller strejk, samt blockad, bojkott eller annan därmed jämförlig stridsåtgärd. Som nämnts i det föregående omfattar det nuvarande förbudet att under arbetskonflikt utge ersättning från erkänd arbetslöshetskassa eller arbetslöshetshjälp bara den som berörs av stridsåtgärderna lockout eller strejk, medan regeln om att arbetsförmedling skall bedrivas oberoende av konflikt inte är begränsad till endast vissa stridsåtgärder.

Utredningen

Utredningen har undersökt om det finns anledning att skilja mellan olika stridsåtgärder vid tillämpningen av neutralitetsbestämmelserna.

När avtalsförhandlingar hotar att stranda och varsel om stridsåtgärder utfärdas, är det nästan alltid fråga om arbetsinställelse, dvs. strejk eller lock-out, konstaterar utredningen och tillägger att även partiella arbetsinställelser förekommer. Neutralitetsbestämmelserna måste i första hand avse stridsåtgärder av nu angiven natur.

Bland blockaderna tilldrar sig framför allt nyanställningsblockaden och indrivningsblockaden intresse. Nyanställningsblockaden förenas nästan alltid med strejk, men den kan också utgöra en självständig stridsåtgärd som riktar sig mot tillfälligt vakanta tjänster eller lediga platser. När nyanställningsblockaden inte är förenad med arbetsinställelse, kan ingen arbetstagare vara indragen i blockaden men däremot kan arbetslöshet bli en indirekt följd av den.

Indrivningsblockaden riktar sig mot en arbetsgivare i syfte att tvinga denne att betala förfallna löner. I själva verket är det här fråga om strejk i förening med nyanställningsblockad i det speciella syftet att tillförsäkra arbetstagarna redan förfallna och ostridiga löneförmåner. En sådan stridsåtgärd strider inte mot kollektivavtalslagen. Enligt nuvarande praxis utgår med arbetsmarknadsstyrelsens godkännande ersättning från erkänd arbetslöshetskassa till arbetstagare, som har inestående lönefordran och deltar i indrivningsblockad. Bestämmelsen i 36 § förordningen om erkända arbetslöshetskassor om avstängning från kassaersättning vid självförvällad arbetslöshet har nämligen inte ansetts tillämplig, när en arbetstagare har vägrat arbeta på arbetsplats där avtalsenlig marknadslön inte utges. Motsvarande föreskrift i 74 § arbetsmarknadskungörelsen om arbetslöshetshjälp torde enligt utredningen få tillämpas på samma sätt. Utan att gå in i bedömning av om denna praxis står i överensstämmelse med nuvarande konfliktdirektiv anser utredningen att den har goda skäl för sig.

Remissyttrandena

Den föreslagna utvidgningen av neutralitetsbestämmelserna till att omfatta andra stridsåtgärder än lockout och strejk godtas av *arbetsdomstolens ordförande* och *LO* samt lämnas utan erinran av *övriga remissinstanser* utom *SALF*.

SALF anser att avstängning från samhällsstöd inte bör komma i fråga om en lokal eller på annat sätt begränsad konflikt har till syfte att tillförsäkra den stridande organisationen villkor som gäller inom branschen och är allmänt accepterade på den svenska arbetsmarknaden. Enligt *SALF* föreligger i dessa fall inte samma neutralitetsintresse för samhället som vid andra konflikter. *SALF* hänvisar bl. a. till konflikter med syfte att få ut-

ländska företag i Sverige att acceptera de svenska arbetsmarknadsparternas sätt att uppträda. Slutligen påpekar SALF att sympatiblockader som grundas på konflikter utomlands kommer att få ökad aktualitet.

Departementschefen

Jag ansluter mig till utredningens förslag att neutralitetsbestämmelserna i första hand skall avse arbetsinställelse, dvs. lockout eller strejk. Det finns härvid inte anledning att göra skillnad mellan total och partiell arbetsinställelse.

Arbetsinställelsen är den enda typ av stridsåtgärd som innebär att arbetstagare blir direkt indragna i striden. Bojkott och blockad innebär nämligen vägran att anställa vissa arbetssökande eller grupper av arbetssökande eller förbud för arbetssökande att ta anställning hos viss eller vissa arbetsgivare. Indirekt arbetslöshet kan bli en följd av bojkott eller blockad, men detta saknar med den principlösning som jag har förordat i neutralitetsfrågan betydelse i detta sammanhang. Vid blockad eller bojkott, som inte är förenad med någon form av arbetsinställelse, blir alltså endast arbetsgivaren direkt indragen i konflikten, oavsett vilken sida som vidtar åtgärden. Jag anser det därför bäst förenligt med samhällsneutraliteten att, med den principlösning som jag förordar, blockad och bojkott liksom f. n. inte omfattas av neutralitetsbestämmelser.

Vad jag nu har sagt om blockad avser nyanställningsblockad. Men det finns som utredningen framhåller en annan typ av blockad, den s. k. indrivningsblockaden, som motsvarar strejk i förening med nyanställningsblockad i syfte att förmå arbetsgivaren att betala förfallna och ostridiga löner. Det är här alltså inte fråga om en intressetvist mellan arbetsgivare och arbetstagare. Denna form av stridsåtgärd anses i praxis inte omfattas av nuvarande neutralitetsbestämmelser. Jag delar utredningens åsikt att neutralitetsbestämmelser inte heller för framtiden behövs för indrivningsblockad.

Med anledning av SALF:s remissyttrande vill jag erinra om mitt uttalande i det föregående att samhället, när det inte har ställning som arbetsgivare, skall stå utanför den lagliga arbetsstriden och följaktligen inte ta ställning till om någondera parten kan anses ha den huvudsakliga skulden till en lovlig konflikt. Jag avvisar därför tanken att samhällets neutralitet vid lovliga konflikter skulle få olikartad innebörd beroende på en bedömning från samhällets sida från fall till fall av skuldfrågan. Däremot finns ingen anledning för samhället att ställa sig neutralt till olovliga stridsåtgärder. Jag återkommer till denna fråga under 3 §.

Samhällets principiella ställning vid arbetskonflikter bör inte påverkas av om en konflikt har större eller mindre omfattning. Jag biträder därför utredningens förslag, som inte har mött några invändningar vid remissbehandlingen, att samma regler i fråga om samhällsneutraliteten skall gälla oberoende av en arbetskonflikts omfattning.

I enlighet med vad jag har anfört föreskrivs i 2 § att med arbetskonflikt i lagen avses lockout eller strejk eller därmed jämförlig stridsåtgärd på arbetsmarknaden. Med jämförlig stridsåtgärd avses bl. a. partiell arbetsinsällelse, t. ex. vägran att utföra övertidsarbete.

3 §.

Enligt första stycket får samhällsstöd inte utgå till arbetsgivare eller arbetstagare som är indragen i arbetskonflikt. I vilka fall någon är indragen i konflikt anges närmare i 4—6 §§.

Stridsåtgärd får enligt vissa lagbestämmelser inte vidtas vid arbetskonflikt. Åtgärd som vidtas i strid mot dessa bestämmelser är olovlig. Huvudbestämmelsen härom finns i 4 § lagen om kollektivavtal. Enligt paragrafen får arbetsgivare eller arbetstagare som är bundna av kollektivavtal inte vidta stridsåtgärder i vissa angivna fall. Dessa begränsningar gäller även i fråga om de offentliga tjänstemännen. Rätten att vidta stridsåtgärder på det offentliga tjänstemannaområdet är emellertid ytterligare inskränkt genom 15 och 40 §§ statstjänstemannalagen den 3 juni 1965 (nr 274) och 3 § kommunaltjänstemannalagen den 3 juni 1965 (nr 275). Slutligen kan stridsåtgärd vara olovlig enligt bestämmelser i lag om tjänsteplikt, t. ex. allmänna tjänstepliktslagen den 17 april 1959 (nr 83) och krigssjukvårdslagen den 27 november 1953 (nr 688).

Samhället har alltså redan intagit en avvisande hållning till stridsåtgärder i vissa fall och det är uppenbart att detta ställningstagande måste återverka på neutralitetsbestämmelserna. Samhället saknar anledning att ställa sig neutralt mot den part som vidtar en olovlig stridsåtgärd. Den part som åtgärden riktar sig mot bör inte drabbas av några menliga följder av åtgärden. Det innebär, som också utredningen förordar, att arbetstagare som är indragen i olovlig strejk bör stängas av från samhällsstöd, medan avstängning inte bör drabba arbetstagare som är indragen i olovlig lockout. I det föregående har jag med hänsyn till samhällsstödets utformning för de enskilda företagen funnit att särskilda neutralitetsbestämmelser för företagsstöd inte behövs f. n. Jag vill emellertid i likhet med utredningen framhålla att inte heller ett företag bör försättas i ett sämre läge i fråga om samhälleliga stödåtgärder därför att det utsätts för en olovlig stridsåtgärd från arbetstagar-sidan. Olovlig stridsåtgärd bör sålunda drabba bara den egna sidan men inte motsidan. Detta kommer till uttryck i 3 § andra stycket i lagförslaget, där det heter att samhällsstöd dock får utgå till arbetsgivare eller arbetstagare som är indragen i arbetskonflikt till följd av motparts stridsåtgärd om åtgärden är olovlig enligt lag.

Kollektivavtal kan innehålla förpliktelse som gör stridsåtgärd olovlig. Enligt 4 § sista stycket lagen om kollektivavtal länder sådan förpliktelse till efterrättelse. I 15 § statstjänstemannalagen sägs att lockout eller strejk får vidtas, om annat inte följer av bl. a. avtal. Till följd av dessa bestäm-

melser omfattas förpliktelse i avtal också av den föreslagna regeln om stridsåtgärd som är olovlig enligt lag.

Under bestämmelsen i 4 § första stycket kollektivavtalslagen om olovliga stridsåtgärder faller också hemliga stridsåtgärder av olika slag, stridsåtgärder som inte varslas och därför kan vara svåra att konstatera. Enligt utredningen förekommer sådana åtgärder sällan på den svenska arbetsmarknaden. Utredningen har tagit upp bara en sådan åtgärd som utredningen har funnit kunna få praktisk betydelse, nämligen dold lockout. Det kan sålunda ibland vara svårt att avgöra om en permittering eller ett entledigande är en nödvändig följd av driftsinskränkning eller i verkligheten utgör en lockout. Skulle det senare vara fallet, anser utredningen att arbetstagaren inte bör stängas av från samhällsstöd, eftersom det måste anses utgöra ett samhällsintresse att motverka hemliga stridsåtgärder. Jag delar denna uppfattning. De permitterade omfattas emellertid inte av stridsåtgärd och är därför enligt 5 § första stycket 1 i lagförslaget inte att betrakta som indragna i en konflikt och den dolda lockouten kan då aldrig medföra att arbetstagare stängs av från samhällsstöd. Däremot kan frågan få betydelse vid tillämpningen av det i 5 § första stycket 1 nämnda fallet att arbetstagare blir utan arbete till följd av konflikt utan att omfattas av stridsåtgärd. Om det sålunda kan visas att en permittering av oorganiserade arbetstagare inte är en nödvändig följd av arbetskonflikten utan att betrakta som en dold lockout, kan samhällsstöd utgå till dessa permitterade enligt 3 § andra stycket.

Enligt 3 a § lagen den 28 maj 1920 (nr 245) om medling i arbetstvister skall varsel om arbetsinställelse lämnas senast på sjunde dagen före den dag då åtgärden skall börja. Denna bestämmelse är en ordningsföreskrift och försummelse att lämna varsel medför inte att stridsåtgärden blir olovlig.

Huruvida en stridsåtgärd föreligger eller inte får i övrigt bedömas efter sedvanliga arbetsrättsliga grundsatser. Stridsåtgärder i politiskt syfte eller sympatiåtgärder med anledning av utländska konflikter faller under neutralitetsbestämmelserna i samma mån som de är att betrakta som lovliga stridsåtgärder enligt svensk rätt. Neutralitetsbestämmelserna bör gälla också personer som är indragna i utländsk konflikt och begär samhällsstöd i Sverige, om konflikten är riktad mot svenskt företag i utlandet eller mot företag här i landet.

4 §.

Enligt denna paragraf är arbetsgivare som omfattas av stridsåtgärd indragen i arbetskonflikt. Vilka stridsåtgärder som avses framgår av 2 §. Arbetsgivare är alltså indragen i arbetskonflikt, om han själv eller organisation som han tillhör har förklarat hans anställda i lockout eller om hans anställda strejkar eller vidtar partiell arbetsinställelse.

5 §.

Paragrafen anger de förutsättningar under vilka arbetstagare är indragen i arbetskonflikt.

För att arbetstagare skall anses indragen i konflikt och sålunda direkt berörd fordras enligt de av arbetsmarknadsstyrelsen år 1945 meddelade anvisningarna till nuvarande konfliktdirektiv, att han vid konfliktutbrottet är anställd vid arbetsplats som omfattas av konflikten. Är arbetstagaren vid konfliktutbrottet borta från arbetet på grund av havandeskap, värnplikts-tjänstgöring eller mera tillfällig sjukdom, anses han indragen om anställningen inte kan anses ha upphört. Utanför konflikt står däremot den som redan före konfliktutbrottet har blivit permitterad.

I samband med livsmedelskonflikten år 1953 lämnade arbetsmarknadsstyrelsen föreskrifter om korttidsarbetare och hjälparbetare. Med korttidsarbetare avsågs huvudsakligen arbetare som före konfliktutbrottet hade inskränkt arbetstid eller vanligen arbetade bara ett par dagar i veckan. Föreskrifterna gick ut på att sådan arbetstagare skulle anses berörd av arbetskonflikt om han före konflikten utbrott mer regelbundet hade utfört arbete vid en av konflikten drabbad arbetsplats. I så fall saknade det betydelse om konflikten hade råkat bryta ut på en dag då arbetstagaren inte var i arbete. Med hjälparbetare menades i 1953 års föreskrifter sådan arbetare som inte var fast knuten till visst företag utan brukade få anställning enstaka dagar hos olika arbetsgivare, ofta som sjukvikarie eller som extraarbetare.

Utredningen

Anställningens betydelse för frågan vem som skall anses indragen i arbetskonflikt bör enligt utredningen i första hand avgöras efter gällande arbetsrättsliga grundsatser. Liksom hittills bör arbetstagare anses indragen i arbetskonflikt bara om han vid konfliktutbrottet är anställd vid en arbetsplats som berörs av konflikten. För att begränsa avstängningsåtgärderna till de i egentlig mening stridande bör enligt utredningens mening därutöver uttryckligen fordras, att anställningen har tillträtts före konflikten.

Är arbetstagaren vid konfliktutbrottet tjänstledig eller annars borta från arbetet och består anställningsförhållandet alltjämt, bör han enligt utredningens mening betraktas på samma sätt som en anställd som då är i arbete. Om han är permitterad, är det ofta ovisst hur länge anställningsförhållandet kan anses bestå. Det är inte ovanligt, att varken arbetsgivaren eller arbetstagaren låter höra av sig efter en permittering och att ingen av dem således bryr sig om att bringa anställningsavtalet att formellt upphöra. I sådant fall är det orimligt att längre anse den permitterade bunden till sin anställning. Utredningen föreslår att en permitterad inte skall anses indragen i arbetskonflikt, om han vid dennas utbrott är permitterad sedan längre tid än den uppsägningstid som gäller för hans anställning.

För korttidsarbetare anser utredningen det vara lämpligt att införa en generell regel, som knyter an till anställningsavtalets bestämmelse om arbetstid eller, om skriftlig sådan bestämmelse inte finns, till vad som med hänsyn till omständigheterna får anses avtalat härvidlag. Ju kortare arbetstiden är, desto närmare står den deltidsanställda den som inte alls har någon anställning. Utredningen anser därför att arbetstidsmättet för att en anställning i detta sammanhang skall anses föreligga bör bestämmas på sådant sätt att förutom heltidsanställda endast verkligt deltidsanställda blir konfliktberörda. Utredningen föreslår, att vid tillämpningen av neutralitetsbestämmelserna bara den skall anses anställd som har åtagit sig att för arbetsgivarens räkning utföra arbete minst två dagar eller 17 timmar i veckan.

De gällande föreskrifterna om hjälparbetare ger enligt utredningen ingen vägledning för ett principiellt ställningstagande till frågan hur tillfälligt anställda bör behandlas i detta sammanhang. Den som av en tillfällighet råkar vara anställd på en arbetsplats när konflikt bryter ut där anser utredningen inte böra stängas av från samhällsstöd. Här möter ett avvägningsproblem som bör lösas med utgångspunkt i anställningsavtalets varaktighet. Utredningen föreslår, att neutralitetsbestämmelserna skall bli tillämpliga bara vid anställning tills vidare för obestämd tid eller för minst en månad. Med anställning tills vidare avser utredningen även anställningar som reellt har den innebörden, som fallet är med t. ex. åtskilliga stuveriarbetares anställning.

Remissyttrande

LO tillstyrker utredningens förslag.

Departementschefen

I första stycket 1 ges först uttryck åt den huvudprincip som jag har förordat och som innebär att endast arbetstagare som är direkt indragen i arbetskonflikt går miste om möjligheten att få samhällsstöd under arbetskonflikt. Arbetstagare omfattas av stridsåtgärd, om hans organisation beslutar om strejk eller partiell arbetsinställelse på hans arbetsplats eller om arbetsgivaren eller dennes organisation förklarar arbetstagaren i lock-out.

Första stycket 1 behandlar i senare ledet arbetstagare som är oorganiserad eller som tillhör organisation vilken varken närmast före konfliktutbrottet har haft eller under konflikten träffar kollektivavtal på arbetsplatsen. Jag hänvisar i denna del till min tidigare framställning, där jag har angett under vilka förutsättningar sådana arbetstagare skall anses indragna i arbetskonflikt.

De grundläggande reglerna i första stycket 1 om vilka arbetstagare som är indragna i arbetskonflikt måste anpassas till den enskilde arbetstaga-

rens anställningsförhållanden. Bestämmelser härom har upptagits i första stycket 2 och 3 och andra stycket samt i 6 §.

En utgångspunkt för bedömningen bör vara anställningens bestånd vid tiden för konfliktens utbrott. Vidare bör som utredningen anför krävas att arbetstagaren också har hunnit tillträda anställningen. Som huvudregel anges alltså i första stycket 2 att arbetstagaren för att anses indragen i konflikten skall före konfliktens utbrott ha tillträtt och vid konfliktutbrottet alltså inneha anställning vid den konfliktberörda arbetsplatsen.

Jag delar utredningens och remissinstansernas uppfattning att tillfälligt anställda och korttidsanställda liksom f. n. bör ställas utanför arbetskonflikt. I överensstämmelse med utredningens förslag föreskrivs därför vidare under 2 att arbetstagare är indragen, om anställningen var avsedd att vara minst en månad och avsåg arbete minst två dagar eller 17 timmar i veckan. I fråga om sådana anställningar som utredningen exemplifierar med stuveriarbetarnas och som i vissa fall är formellt tidsbegränsade men i själva verket är avsedda att vara tills vidare anser jag liksom utredningen att den verkliga innebörden i anställningen och inte anställningsformen bör vara avgörande.

Vissa undantag behöver emellertid göras från de nu föreslagna reglerna.

Uppsägning från arbetsgivarens sida i samband med arbetskonflikt kan utgöra en hemlig stridsåtgärd eller också bero på arbetsbrist, som inte orsakas av konflikten, eller ha sin grund i arbetstagarens personliga egenskaper. Inte i något av dessa fall kan det ha betydelse för arbetsstriden att den anställde efter uppsägningstidens utgång anses indragen i striden. Jag anser därför samhällsneutraliteten kräva att undantag görs från huvudregeln i fråga om sådan arbetstagare.

Undantag bör övervägas också i fråga om arbetstagare som är permitterad. Utredningen anser att permitterade arbetstagare i princip skall anses indragna i arbetskonflikt som inträffar på deras arbetsplats efter permitteringen. Som utredningen påpekar består anställning även efter permittering och den permitterade har i princip både rätt och skyldighet att återgå till arbetet, när skälet för permitteringen upphör. Formellt får arbetstagaren alltså inte utan uppsägning ta annan anställning, medan arbetsgivaren å sin sida inte får permittera utan skall säga upp den anställde, om denne inte alls eller inte inom rimlig tid kan påräkna fortsatt arbete hos arbetsgivaren. I verkligheten förekommer emellertid permitteringar för långa tider, och varken arbetsgivare eller arbetstagare torde anse hinder föreligga för arbetstagare att ta ny anställning utan formell uppsägning av den anställning i vilken permitteringen skedde. Med hänsyn härtill föreslår utredningen den schablonregeln att en arbetstagare som har permitterats så kort tid före konfliktens utbrott att den för hans anställning normala uppsägningstiden då ännu inte har gått ut skall anses indragen i konflikten, medan den som har permitterats tidigare skall anses ha slutat sin anställning före konfliktut-

brottet och alltså inte blir konfliktindragen. Förslaget innebär avsteg från arbetsmarknadsstyrelsens gällande anvisningar, enligt vilka arbetstagare som har permitterats före konfliktens utbrott inte anses indragen i konflikten.

Utredningsförslaget medför enligt min mening otillfredsställande verkningar. Sålunda blir verkningarna olika för grupper av arbetstagare med skilda uppsägningstider, och verkningarna kommer att variera med hänsyn till parternas överenskommelser om uppsägningstidernas längd. För permitterade med långa uppsägningstider innebär förslaget att de kan bli indragna i konflikt efter att ha varit permitterade under lång tid, en ordning som ligger ganska nära den gamla s. k. regeln bakåt.

Om en arbetsgivare till följd av stridsåtgärd, egen eller motpartens, saknar möjlighet att bereda arbete åt anställda, som inte redan är indragna i striden, bör det enligt min uppfattning ankomma på arbetsgivaren att bedöma om han vill permittera dessa anställda eller dra in dem i striden. Han bör alltså redan vid motparts varsel om stridsåtgärd bedöma åtgärdens effekt och avgöra om han på grund av tvungen driftsinskränkning vill tillgripa permittering eller varsla om lockout. Likaså bör det ankomma på en arbetsgivare, som inte är indragen i konflikten men nödgas inskränka verksamheten på grund av den, att redan vid arbetsinskränkningen avgöra om det bör ske genom att de arbetstagare som inte kan beredas arbete dras in i konflikten genom arbetsgivarens lockout eller om han vill permittera dem och därmed låta dem stå utanför konflikten.

De överväganden som jag nu har redovisat har kommit till uttryck i föreskriften i första stycket 3 att arbetstagaren är indragen i konflikten, om han vid dess utbrott inte var permitterad eller uppsagd av arbetsgivaren.

Man kan inte bortse från att arbetstagare vill söka undgå konsekvenserna av att bli indragen i en befarad arbetskonflikt genom att säga upp och lämna sin anställning före konfliktens utbrott. Ett sådant syfte med uppsägning kan antas föreligga om uppsägningen sker efter varsel om konflikten. Varseltiden är vanligen en vecka, varför det kan tyckas som om bestämmelser för detta fall inte behövs. Emellertid visar erfarenheten att verkställigheten av en varslad konflikt kan uppskjutas lång tid i väntan på resultatet av nya förhandlingar. Enligt min mening är det mindre väl förenligt med samhällsneutraliteten att under konflikt lämna samhällsstöd till den som har blivit arbetslös efter att ha lämnat sin anställning hos en konfliktberörd arbetsgivare för att undgå att bli indragen i arbetskonflikten. Han bör därför stängas av från samhällsstöd. I enlighet härmed innehåller andra stycket föreskriften att arbetstagare, vars anställning vid konfliktberörd arbetsplats har upphört före konfliktutbrottet på grund av att arbetstagaren själv har sagt upp eller utan uppsägning har lämnat anställningen efter varsel om konflikten, anses indragen, om det kan antas att han vid bibehållen anställning skulle ha fyllt förutsättningarna i första stycket. Vid

prövningen av de nämnda förutsättningarna i det hypotetiska fallet att arbetstagaren hade haft kvar anställningen vid konfliktutbrottet torde en jämförelse med de kvarvarande arbetstagarnas situation under konflikten ge tillräcklig grund för ett riktigt antagande. Med den föreslagna utformningen kommer bestämmelsen visserligen att omfatta även arbetstagare som har lämnat sin anställning oberoende av konfliktvarsel för att tillträda annan anställning. Det saknar emellertid då betydelse för honom att han anses indragen i konflikten, eftersom han inte är arbetslös. Vidare bör påpekas att bestämmelsen blir tillämplig utan hänsyn till när före konflikten arbetstagaren tillträdde sin anställning.

I den mån s. k. beroende uppdragstagare anses som arbetstagare enligt lagstiftningen på arbetsrättens område och den praxis som utbildats där, bör han behandlas som arbetstagare också vid tillämpningen av neutralitetsbestämmelserna.

6 §.

Paragrafen behandlar verkan av att arbetstagare får ny anställning under arbetskonflikt.

Enligt arbetsmarknadsstyrelsens år 1945 meddelade anvisningar till nuvarande konfliktdirektiv anses en konfliktberörd arbetstagare, som efter konfliktutbrottet har fått ny anställning inom annat område än det konfliktberörda och blir oförvållat arbetslös i den nya anställningen, alltså vara berörd av konflikten förutsatt att den nya anställningen inte har haft viss varaktighet. För bedömningen av frågan om arbetstagaren har varit mera varaktigt anställd inom annat område anges vissa tidsfrister som varierar mellan fyra veckor och fyra månader alltefter längden av hans tidigare anställning.

Utredningen

Rättviseskäl talar enligt utredningen för att en regel om betydelsen av ny anställning behålls, eftersom det skulle te sig stötande att den som råkar få en ny tillfällig anställning undgår att till skillnad mot sina tidigare arbetskamrater bli avstängd från samhällsstöd. En sådan regel torde kunna göras generell. Med hänsyn till rörligheten på arbetsmarknaden bör några större krav inte ställas på längden av den nya anställningen. Utredningen föreslår att arbetstagare skall anses indragen i arbetskonflikt, om han under konflikten har frånträtt sin anställning och därefter blivit tillåten eller entledigad från ny anställning som har varat mindre än en månad. I förekommande fall bör tillämpningsmyndigheten särskilt granska det nya anställningsförhållandet så att regeln inte sätts ur spel genom skenavtal.

Remissyttrande

Förslaget att ny anställning som har varat mindre än en månad inte skall bryta konfliktberördhet godtas inte av SAC, som vänder sig mot motiveringen att det skulle te sig stötande att den som råkar få ny anställning undkommer att till skillnad från sina tidigare arbetskamrater bli avstängd från samhällsstöd. Om det inte i och för sig är stötande att få en ny anställning utanför det konfliktberörda området och därigenom bli befriad från den avstängning som gäller för de konfliktberörda, kan enligt SAC »anstötthet» knappast anses uppstå på grund av den nya anställningens längre eller kortare varaktighet. Om den nya anställningen upphör efter kort tid utan arbetstagarens vållande, måste det snarare ses som en oturlig och för den drabbade besvärande omständighet än som motiv för restriktioner från samhällets sida.

Departementschefen

Konfliktindragen arbetstagare har kvar sin anställning hos arbetsgivaren och följaktligen rätt att återgå till arbetet när konflikten biläggs. Tar arbetstagaren i sådant fall annan anställning under konflikten, bör han därför allttjämt anses indragen i konflikten, något som får betydelse för honom om han blir arbetslös i den nya anställningen. Om den konfliktindragens ursprungliga anställning har upphört på grund av att han själv har sagt upp anställningen eller lämnat den utan uppsägning — vare sig före eller under konflikten — föreligger däremot inte rätt för honom att återgå till denna anställning när konflikten upphör. Jag ansluter mig så till vida till utredningens förslag som arbetstagaren i detta fall inte längre skall anses indragen i konflikten, sedan den nya anställningen har varat en månad. Föreskrift härom återfinns i förevarande paragraf.

7 §.

I denna paragraf föreskrivs att arbetsdomstolen är högsta besvärinstans vid talan mot central förvaltningsmyndighets beslut i den del beslutet rör lagens tillämplighet. De centrala förvaltningsmyndigheter som tills vidare blir berörda är, i enlighet med mina förslag i det föregående, arbetsmarknadsstyrelsen och centrala studiehjälpsnämnden. Besvär över arbetsmarknadsstyrelsens beslut om lagens tillämpning på ersättning från erkänd arbetslöshetskassa eller på stöd enligt arbetsmarknadskungörelsen eller på stöd enligt särskilt beslut av Kungl. Maj:t kan således inte komma under prövning hos försäkringsdomstolen eller Kungl. Maj:t i statsrådet. Vidare innebär 7 § ett undantag från bestämmelserna i studiemedelsförordningen och studiehjälpsreglementet om att talan inte får föras mot centrala studiehjälpsnämndens beslut. Länsstyrelse är inte central förvaltningsmyndighet. Kommunalbesvär över länsstyrelses beslut om kommunalt kontantunderstöd förs därför enligt huvudregeln för sådana besvär hos regeringsrätten även om besvären avser tillämpning av förevarande lag. Som jag har nämnt

tidigare omprövas den kommunala kontantunderstödsverksamheten av KSA-utredningen.

Regeln om arbetsdomstolen som besvärsmyndighet gäller bara vid talan mot ett beslut i den del beslutet rör lagens tillämplighet. Sådana frågor som handikappades behov av stöd eller arbetstagares risk att bli arbetslös oberoende av arbetskonflikt eller företagsstöds ekonomiska verkan på ett företags möjligheter att uthärda konflikt omfattas inte av lagens tillämpning och skall vid besvär alltså inte prövas av arbetsdomstolen.

Förfarandet vid arbetsdomstolen ansluter nära till civilprocessen vid de allmänna domstolarna. Utredningen framhåller att vissa jämkningar måste göras i rättegångsförfarandet vid arbetsdomstolen, om den skall bli sista instans i besvärsmål angående tillämpning av lagens neutralitetsbestämmelser. Till dessa jämkningar, som avser besvärsrätt, kommunikation av besvär, interimistiska beslut och måls avgörande på handlingarna, återkommer jag under följande paragrafer.

I övrigt har utredningen inte funnit anledning att föreslå särskilda bestämmelser för arbetsdomstolens handläggning av besvärsmålen vid arbetskonflikt. Jag biträder denna ståndpunkt, som kommer till uttryck i bestämmelsen i förevarande paragraf att lagen om arbetsdomstol skall gälla i tillämpliga delar med de ändringar och tillägg som följer av 8—11 §§. Hänvisningen till lagen om arbetsdomstol medför bl. a. att besvärsmålen skall avgöras av arbetsdomstolen i dess helhet i den sammansättning som är föreskriven för olika fall med hänsyn till partsställningen. Arbetsdomstolen är domför med ordförande och fyra ledamöter men dömer i regel med ordförande och sex ledamöter. I besvärsmål av mindre betydelse är det enligt utredningen tillräckligt med ordförande och fyra ledamöter. Jag ansluter mig till denna uppfattning. Utredningen framhåller slutligen att part i förvaltningsärende i allmänhet inte kan åläggas att ersätta motparts kostnader i förvaltningsförfarandet. Så länge denna princip upprätthålls inom förvaltningsprocessen bör den som utredningen anför tillämpas i besvärsmålen hos arbetsdomstolen. Någon särskild bestämmelse härom anser jag inte nödvändig.

8 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om rätten att anföra besvär hos arbetsdomstolen.

Av allmänna regler följer att besvärsrätt tillkommer den som beslutet angår. Jag har vid behandlingen av förfarandet i ärenden om samhällsstöd vid arbetskonflikt nämnt att beslut i fråga om samhällsneutraliteten enligt min mening får anses angå arbetsgivare och arbetstagare som är indragna i konflikten samt deras organisationer. Sålunda får t. ex. en organisation anses ha en självständig talerätt i ärende om neutralitetsbestämmelsernas

tillämpning beträffande stöd till medlem i organisationen eller till motparten i arbetskonflikten.

I rättegång vid arbetsdomstolen intar arbetsmarknadens organisationer en dominerande ställning. Kollektivavtalsslutande organisation har vidsträckt rätt att företräda medlem och är i första hand behörig att föra kärandetalan för sina medlemmar. Bara om organisationen inte vill stödja medlem i dennes anspråk, får medlemmen föra talan själv. Vill någon föra talan mot medlem av organisation som har slutit kollektivavtal skall också organisationen stämmas in och denna har rätt att svara på medlemmens vägnar, om han inte för talan själv.

Som sista instans i besvärsmål bör arbetsdomstolen främst ha en prejudikatbildande funktion. Redan detta talar som utredningen framhåller för att organisationen får företrädesrätt framför medlemmen att anföra besvär hos domstolen och där utföra talan i sådana mål. En bestämmelse av denna innebörd har upptagits i paragrafen. Samma synpunkter gör sig sålunda gällande här som i fråga om tolkningen av kollektivavtal. Är medlem missnöjd med arbetsmarknadsstyrelsens eller centrala studiehjälpnsnämndens beslut, får han alltså själv anföra besvär hos arbetsdomstolen bara om han kan visa att organisationen inte vill stödja honom. Bestämmelsen härom behövs därför att man här inte kan anknyta till existerande kollektivavtal. Den blir tillämplig om den part som det överklagade beslutet avser är ansluten till organisationen när besvär anförs hos arbetsdomstolen.

Organisations företrädesrätt vid talan hos arbetsdomstolen gäller självfallet endast talan som avser medlem i organisationen. En oorganiserad arbetstagare bör alltid ha rätt att själv fullfölja talan vid arbetsdomstolen i fråga om lagens neutralitetsbestämmelser. Det innebär visserligen som utredningen påpekar en nyhet att en arbetstagare som inte tillhör någon organisation får rätt att föra talan vid denna domstol, men detta blir en nödvändig följd av att det här gäller tillämpning av lagbestämmelser som reglerar bl. a. den oorganiserades rättsställning och av att det inte finns något annat lämpligt forum för hans talan.

9 §.

I denna paragraf ges bestämmelser om besvärers delgivning med motpart.

Av 7 § följer att besvärshandlingarna bör lämnas in hos arbetsdomstolen. Sedan myndighetens akt har överlämnats till arbetsdomstolen, prövar den om besvären skall avvisas. Avvisning skall ske om den som besvärar sig inte är behörig eller om besvären avser fråga som inte ankommer på arbetsdomstolen. Eftersom det är fråga om tvåpartsärenden, bör besvären i regel avvisas om de är anförda för sent. Enligt lagen den 4 juni 1954 (nr 355) om besvärstid vid talan mot förvaltande myndighets beslut är besvärstiden tre veckor från det klaganden fick del av beslutet. Om arbetsdomstolen inte avvisar besvären, skall de enligt vad som föreskrivs i paragrafen delges den

som är behörig motpart, om inte sådan delgivning uppenbarligen saknar betydelse för målets utgång.

10 §.

Paragrafen handlar om interimistiska beslut och inhibition.

Enligt utredningen bör domstolen ha rätt att, i avbidan på att besvär prövas slutligt, förordna att bifallsbeslut om samhällsstöd inte får tillämpas tills vidare eller att samhällsstöd som har vägrats sökande får utgå tills vidare. Jag är ense med utredningen härom. Förordnanden av denna innebörd bör kunna meddelas av arbetsdomstolens ordförande på grundval av handlingarna i målet. Med hänsyn till besvärsmålens särskilda beskaffenhet ger hänvisningen i 7 § till lagen om arbetsdomstol inte domstolen möjlighet att förordna om inhibition eller meddela interimistiskt beslut. Särskilda bestämmelser i dessa ämnen behövs således och de har tagits in i 10 §.

11 §.

I enlighet med ett förslag av utredningen sägs i denna paragraf att besvärsmål får avgöras utan huvudförhandling. Detta är ett undantag från huvudregeln att arbetsdomstolen får avgöra mål endast efter huvudförhandling. När mål avgörs på handlingarna gäller givetvis samma domförhållningsregler som vid huvudförhandling.

Den föreslagna lagen bör träda i kraft så snart som möjligt.

Däremot bör den inte börja tillämpas under arbetskonflikt eller när sådan konflikt på grund av varsel eller av annan orsak kan väntas. Ändrade bestämmelser skulle nämligen i en sådan situation rubba de förutsättningar som parterna har byggt sina dispositioner på inför konflikten och därför innebära ett avsteg från neutraliteten. För att de nya neutralitetsreglerna skall börja gälla vid en tidpunkt då arbetskonflikt inte råder eller kan väntas förordar jag att de författningsändringar, varigenom lagen blir tillämplig på olika former av samhällsstöd, skall träda i kraft den dag Kungl. Maj:t bestämmer. Antar riksdagen lagförslaget, ämnar jag anmäla frågan om ikraftträdande av dessa författningsändringar omedelbart därefter eller, om det inte kan ske, så snart förhållandena på arbetsmarknaden medger det. Det kan emellertid inte uteslutas dels att arbetskonflikt varslas eller bryter ut under tiden mellan Kungl. Maj:ts beslut om ikraftträdandet och dagen för ikraftträdandet, dels att beslutet fattas utan kännedom om någon mindre, lokal konflikt. Jag föreslår därför övergångsbestämmelser i de olika stödförfattningarna av innebörd att den föreslagna lagen inte kommer att tillämpas på arbetskonflikt, om vilken varsel utfärdats eller som börjat före ikraftträdandet. I fråga om sådan konflikt skall alltså hittills gällande neutralitetsbestämmelser tillämpas. I enlighet med det an-

förda krävs övergångsbestämmelser i förordningen om erkända arbetslöshetskassor, studiemedelsförordningen, studiehjälpsreglementet och arbetsmarknadskungörelsen. Övergångsbestämmelserna i de nämnda förordningarna och reglementet behandlar jag i det följande. Motsvarande bestämmelser i arbetsmarknadskungörelsen avser jag att anmäla för Kungl. Maj:t sedan riksdagen har fattat beslut i förevarande ärende.

Övriga författningsförslag

I det föregående har jag förordat att lagens neutralitetsbestämmelser skall göras tillämpliga på arbetslöshetsförsäkringen. Det innebär att nuvarande neutralitetsbestämmelser i 37 § *förordningen om erkända arbetslöshetskassor* ersätts av lagen. I enlighet härmed anges i 37 § att lagen äger tillämpning på ersättning enligt förordningen.

Enligt 50 § 1 mom. förordningen förs talan mot tillsynsmyndighetens beslut i försäkringsärende genom besvär hos försäkringsdomstolen. Tillsynsmyndigheten, som är arbetsmarknadsstyrelsen, får underställa försäkringsdomstolen sitt beslut i vissa fall. Bestämmelserna har nu enligt mitt förslag försetts med en reservation för det fall då beslutet innebär tillämpning av lagen. Talan skall då föras hos arbetsdomstolen. Någon underställningsmöjlighet skall inte föreligga i ett sådant fall. Som jag nyss framhöll bör lagen inte börja tillämpas när arbetskonflikt kan väntas eller pågår. I anslutning härtil föreslås den övergångsbestämmelsen till förordningen att äldre bestämmelser alltjämt skall tillämpas i fråga om ersättning enligt förordningen vid arbetskonflikt, om vilken varsel utfärdats eller som börjat före förordningens ikraftträdande.

I *studiemedelsförordningen* har införts en ny 31 a § och i *studiehjälpsreglementet* en ny 28 a §, vilka innehåller föreskrifter varigenom lagen blir tillämplig. I paragraferna anges de fall då lagen äger tillämpning på studiemedel resp. studiehjälp. Undantag från lagens tillämpning görs dock för studiestöd åt handikappad som av medicinska eller sociala skäl behöver utbildning på grund av handikappet. I fråga om betydelsen av handikapp samt av tidpunkten för ansökan om studiestöd och studiernas påbörjande hänvisar jag till min föregående framställning. Centrala studiehjälpsnämndens beslut får f. n. inte överklagas. Det avsteg från denna regel, som jag har förordat och som förutsätts i 7 § lagen, måste komma till uttryck i de båda nämnda studiestödsförfattningarna. Föreskrifter härom har tagits in i 36 § förordningen och 34 § reglementet.

Eftersom det f. n. inte finns neutralitetsbestämmelser i fråga om studiemedel och studiehjälp har övergångsbestämmelserna till ändringarna i dessa båda författningar utformats så att de nya bestämmelserna inte äger tillämpning på studiestöd vid arbetskonflikt, om vilken varsel utfärdats eller som börjat före ändringarnas ikraftträdande.

Hemställan

Som jag har nämnt föreligger förslag till

- 1) lag om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt,
- 2) förordning om ändring i förordningen den 14 december 1956 (nr 629) om erkända arbetslöshetskassor,
- 3) förordning om ändring i studiemedelsförordningen den 4 juni 1964 (nr 401),
- 4) förordning om ändring i studiehjälpsreglementet den 4 juni 1964 (nr 402).

Förslaget till lag om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt är i vissa delar av sådan natur att lagrådets utlåtande över det bör inhämtas.

Jag hemställer, att lagrådets utlåtande över lagförslaget inhämtas enligt 87 § regeringsformen genom utdrag av protokollet.

Vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt bifaller Hans Maj:t Konungen.

Ur protokollet:

Gunnel Anderson

Utredningens författningsförslag

Förslag till lag om begränsning av samhällsstöd i samband med arbetskonflikt

Härigenom förordnas som följer.

1 §.

I den mån enligt särskilda bestämmelser om samhällsstöd denna lag skall äga tillämpning, får stödet icke utgå till den som är berörd av arbetskonflikt eller löper risk att bli berörd av sådan konflikt.

2 §.

Med arbetskonflikt avses i denna lag lockout samt strejk, blockad och annan därmed jämförlig stridsåtgärd utom indrivningsblockad.

3 §.

Indragen i arbetskonflikt är den som direkt omfattas av konflikten.

Arbetstagare skall anses indragen i arbetskonflikt endast om han vid konfliktens utbrott tillträtt anställning, som är avsedd att vara tills vidare eller minst en månad vid den av konflikten berörda arbetsplatsen, och som då icke är permitterad sedan längre tid än den uppsägningstid som gäller för hans anställning.

4 §.

Arbetslös till följd av arbetskonflikt är arbetstagare, som tillträtt anställning som sägs i 3 § och som utan att vara indragen i konflikten blivit permitterad eller entledigad på grund av denna.

5 §.

Berörd av arbetskonflikt är, förutom arbetstagare som är indragen i konflikten, även annan arbetstagare, som är arbetslös till följd av konflikten, om han

1) tillhör förbund som befinner sig i konflikt,

2) tillhör annat förbund än det som befinner sig i konflikt samt de båda förbunden tillhör samma huvudorganisation och huvudorganisationen äger fatta beslut om stridsåtgärder eller ålagt det icke stridande förbundet att lämna ekonomiskt bidrag för konflikten, eller

3) icke tillhör något förbund eller annars icke varit bunden av något på arbetsplatsen gällande kollektivavtal, och flertalet arbetstagare där

med huvudsakligen samma arbetsuppgifter som han är berörda av konflikten.

Arbetstagare skall icke anses berörd av arbetskonflikt, om han är indragen i olovlig lockout eller arbetslös till följd av olovlig strejk.

6 §.

Vid talan hos arbetsdomstolen över myndighets beslut rörande samhällsstöd i samband med arbetskonflikt skall i tillämpliga delar gälla vad som föreskrives i lagen om arbetsdomstol med följande ändringar och tillägg.

1 mom. Besvär må anföras av den som beslutet angår, dock att förbund äger anföras besvär för den som är medlem i förbundet och att medlem ej själv må anföras besvär, om han icke kan visa att förbundet undandrager sig att föra hans talan.

2 mom. Förekommer ej anledning att avvisa besvären, skall arbetsdomstolen, om det icke uppenbarligen saknar betydelse för målets utgång, delge besvären med den som kan anses vara behörig motpart.

3 mom. Har myndighet beviljat eller avslagit framställning om samhällsstöd, äger arbetsdomstolen eller dess ordförande förordna annorlunda i avbidan på att besvären prövas.

4 mom. Besvärsmål som avses i denna lag må avgöras utan muntlig förhandling.

Förslag till förordning om ändring i förordningen den 14 december 1956 (nr 629) om erkända arbetslöshetskassor

Häri genom förordnas beträffande förordningen den 14 december 1956 (nr 629) om erkända arbetslöshetskassor, att 37 och 50 §§ erhåller följande ändrade lydelse.

37 §.

Lagen den — — — om begränsning av samhällsstöd i samband med arbetskonflikt skall äga tillämpning på ersättning enligt denna förordning.

50 §.

1 mom. Talan mot — — — hos tillsynsmyndigheten.

Mot tillsynsmyndighetens beslut i ärende angående försäkring enligt denna förordning föres talan genom besvär hos försäkringsdomstolen, dock att talan om tillämpning av lagen den — — — om begränsning av samhällsstöd i samband med arbetskonflikt föres hos arbetsdomstolen.

**Förslag till kungörelse om ändring i arbetsmarknadskungörelsen den 3 juni 1966
(nr 368)**

Härigenom förordnas beträffande arbetsmarknadskungörelsen den 3 juni 1966 (nr 368), *dels* att 5 § skall erhålla nedanstående ändrade lydelse, *dels* att 112 § skall upphöra att gälla, *dels* att nuvarande 113—114 §§ skall betecknas 112—113 §§, *dels* att under rubriken »Särskilda bestämmelser» införas en ny paragraf, betecknad 114 §, av nedan angivna lydelse.

5 §.

Arbetsförmedling bedrives oberoende av arbetskonflikt mellan arbetsgivare och arbetstagare.

Vid anvisning av arbete eller information om lediga anställningar skall dock upplysning lämnas om arbetskonflikt, som råder vid arbetsplats som avses med sådan anvisning eller information.

114 §.

Lagen den — — — om begränsning av samhällsstöd i samband med arbetskonflikt skall äga tillämpning på utbildningsbidrag, flyttningsbidrag och arbetslöshetshjälp.

Oberoende av arbetskonflikt får dock utgå

1) utbildningsbidrag och flyttningsbidrag till den för vilket bidraget aktualiserats hos arbetsförmedlingen innan han blivit eller kunnat befaras bli arbetslös på grund av konflikten,

2) utbildningsbidrag till handikappad som genomgår anpassningsutbildning eller arbetsprövning vid statens arbetsklirik eller som i samband med arbetsvård genomgått arbetsprövning eller arbetsträning och som därunder befunnits vara i behov av yrkesutbildning eller vars utbildningsbehov av medicinska skäl annars är så trängande att det bör tillgodoses utan dröjsmål,

3) bidrag enligt 21 § denna kungörelse vid utredning om förutsättningarna för yrkesutbildning.

Talan mot arbetsmarknadsstyrelsens beslut i fråga huruvida förmån enligt denna kungörelse må tillkomma någon i samband med befarad eller inträffad arbetskonflikt föres hos arbetsdomstolen.

**Förslag till förordning om ändring i studiemedelsförordningen den 4 juni 1964
(nr 401)**

Härigenom förordnas, *dels* att i studiemedelsförordningen den 4 juni 1964 (nr 401) införas en ny paragraf, betecknad 5 a §, av nedan angivna lydelse, *dels* att 36 § samma förordning erhåller följande ändrade lydelse.

5 a §.

Lagen den — — — om begränsning av samhällsstöd i samband med arbetskonflikt skall äga tillämpning på studiemedel. . .

Oberoende av arbetskonflikt må studiemedel dock utgå till den som ansökt om sådana medel innan konflikten brutit ut eller kunnat befaras.

36 §.

Över centrala studiehjäpsnämndens beslut må talan ej föras utom såvitt avser tillämpningen av lagen den — — — om begränsning av samhällsstöd i samband med arbetskonflikt. Talan mot sådant beslut föres hos arbetsdomstolen.

**Förslag till förordning om ändring i studiehjäpsreglementet den 4 juni 1964
(nr 402)**

Härigenom förordnas, *dels* att i studiehjäpsreglementet den 4 juni 1964 (nr 402) införes en ny paragraf, betecknad 3 a §, av nedan angivna lydelse, *dels* att 34 § samma reglemente erhåller följande ändrade lydelse.

3 a §.

Lagen den — — — om begränsning av samhällsstöd i samband med arbetskonflikt skall äga tillämpning på studiehjälp.

Oberoende av arbetskonflikt må studiehjälp dock utgå till den som ansökt om sådan hjälp innan konflikten brutit ut eller kunnat befaras.

I fråga om sådan studiehjälp för vilken ansökan inte erfordras skall vad som sagts i andra stycket om ansökan i stället avse utbetalning av sådan hjälp.

34 §.

Över centrala studiehjäpsnämndens beslut må talan ej föras utom såvitt avser tillämpningen av lagen den — — — om begränsning av samhällsstöd i samband med arbetskonflikt. Talan mot sådant beslut föres hos arbetsdomstolen.

Förslag

till

Lag

om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt

Härigenom förordnas som följer.

1 §

Denna lag äger tillämpning i den mån särskild föreskrift därom meddelas i lag eller annan författning eller i beslut av Konungen om bidrag åt arbetslösa eller annat samhällsstöd.

2 §

Med arbetskonflikt avses i denna lag lockout eller strejk eller därmed jämförlig stridsåtgärd på arbetsmarknaden.

3 §

Samhällsstöd utgår icke till arbetsgivare eller arbetstagare som är indragen i arbetskonflikt.

Samhällsstöd utgår dock till den som är indragen i arbetskonflikt till följd av motparts stridsåtgärd, om åtgärden är olovlig enligt lag.

4 §

Arbetsgivare som omfattas av stridsåtgärd är indragen i arbetskonflikt.

5 §

Arbetstagare är indragen i arbetskonflikt under förutsättning att han

1. omfattas av stridsåtgärd på arbetsplatsen eller

i annat fall blir utan arbete till följd av arbetskonflikt på arbetsplatsen, om han icke är eller närmast före konflikten varit bunden av något där gällande kollektivavtal samt flertalet arbetstagare på arbetsplatsen vilka hade huvudsakligen samma arbetsuppgifter som han omfattas av stridsåtgärd,

2. före konfliktens utbrott tillträtt och vid konfliktutbrottet alltjämt innehade anställning vid den konfliktberörda arbetsplatsen samt anställningen var avsedd att vara minst en månad och avsåg arbete minst två dagar eller 17 timmar i veckan samt

3. vid konfliktutbrottet icke var permitterad eller uppsagd av arbetsgivaren.

Har arbetstagares anställning vid konfliktberörd arbetsplats upphört före konfliktutbrottet på grund av att arbetstagaren efter varsel om konflikten själv sagt upp eller utan uppsägning lämnat anställningen och kan det antagas att han vid bibehållen anställning hade fyllt förutsättningarna i första stycket, anses han indragen i konflikten, om ej annat följer av 6 §.

6 §

Har konfliktindragen arbetstagares anställning vid konfliktberörd arbetsplats upphört på grund av att arbetstagaren själv sagt upp eller utan uppsägning lämnat anställningen och får han anställning vid annan arbetsplats, anses han ej längre indragen i konflikten, sedan den nya anställningen varat en månad.

7 §

Talan mot central förvaltningsmyndighets beslut i den del beslutet rör tillämpligheten av denna lag föres genom besvär hos arbetsdomstolen. Vid arbetsdomstolens prövning av besvären gäller lagen den 22 juni 1928 (nr 254) om arbetsdomstol i tillämpliga delar med de ändringar och tillägg som följer av 8—11 §§.

8 §

Angår beslutet någon som är medlem i förening, föres hans talan av föreningen. Medlemmen får ej själv föra talan, om han icke visar att föreningen undandraget sig att föra hans talan.

9 §

Avvisas ej besvären, delger arbetsdomstolen besvären med den som är behörig motpart, om det icke uppenbarligen saknar betydelse för målets utgång.

10 §

Har myndighet beviljat eller avslagit framställning om samhällsstöd, kan arbetsdomstolen eller dess ordförande förordna annat i avbidan på att besvären prövas.

11 §

Arbetsdomstolen får avgöra besvärsmål enligt denna lag utan huvudförhandling.

Denna lag träder i kraft dagen efter den, då lagen enligt därå meddelad uppgift utkommit från trycket i Svensk författningssamling.

Förslag

till

Förordning**om ändring i förordningen den 14 december 1956 (nr 629) om erkända arbetslöshetskassor**

Härigenom förordnas, att 37 § och 50 § 1 mom. förordningen den 14 december 1956 om erkända arbetslöshetskassor¹ skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges.

*(Nuvarande lydelse)**(Föreslagen lydelse)***37 §.**

För tid, då arbetskonflikt råder, må ersättning icke utgivas till

den, som är direkt indragen i konflikten (deltager i strejk eller är föremål för lockout), eller

den, som eljest blivit arbetslös i inledning av konflikten och vilkens löne- och anställningsvillkor skäligen kunna antagas röna inverkan av densamma.

Närmare bestämmelser angående tillämpningen av denna paragraf meddelas av tillsynsmyndigheten.

Lagen den — — —

1969 (nr 00) om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt äger tillämpning på ersättning enligt denna förordning.

50 §.

1 m o m. Talan mot — — — — — hos tillsynsmyndigheten.

Mot tillsynsmyndighetens beslut i ärende angående försäkring enligt denna förordning föres talan genom besvär hos försäkringsdomstolen.

Mot tillsynsmyndighetens beslut i ärende angående försäkring enligt denna förordning föres talan genom besvär hos försäkringsdomstolen, *om annat ej följer av lagen om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt.*

¹ Förordningen omtryckt 1964:495.

(Nuvarande lydelse)

Beslut som avses i andra stycket må av tillsynsmyndigheten underställas försäkringsdomstolens prövning, om det för enhetlig lagtolkning eller rättstillämpning är av synnerlig vikt att saken prövas av domstolen eller eljest särskilda skäl förefinnas för sådan prövning.

(Föreslagen lydelse)

Beslut som avses i andra stycket och ej innebär tillämpning av den nämnda lagen må av tillsynsmyndigheten underställas försäkringsdomstolens prövning, om det för enhetlig lagtolkning eller rättstillämpning är av synnerlig vikt att saken prövas av domstolen eller eljest särskilda skäl förefinnas för sådan prövning.

Denna förordning träder i kraft den dag Konungen bestämmer. Äldre bestämmelser äger dock allttjämt tillämpning i fråga om ersättning enligt förordningen vid arbetskonflikt, om vilken varsel utfärdats eller som börjat före ikraftträdandet.

Förslag

till

Förordning**om ändring i studiemedelsförordningen den 4 juni 1964 (nr 401)**

Härigenom förordnas, *dels* att 36 § studiemedelsförordningen den 4 juni 1964 skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges, *dels* att i förordningen skall införas en ny paragraf, 31 a §, av nedan angiven lydelse.

*(Nuvarande lydelse)**(Föreslagen lydelse)***31 a §.***Lagen den — — —*

1969 (nr 00) om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt äger tillämpning på studiemedel som sökts efter varsel om eller utbrott av arbetskonflikt. Dock äger lagen icke tillämpning på studiemedel åt handikappad som av medicinska eller sociala skäl behöver utbildning på grund av handikappet.

36 §.

Över centrala studiehjälpnsämndens beslut må klagan ej föras.

Över centrala studiehjälpnsämndens beslut må klagan ej föras *i annat fall än som anges i lagen om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt.*

Denna förordning träder i kraft den dag Konungen bestämmer. De nya bestämmelserna äger dock icke tillämpning på studiemedel vid arbetskonflikt, om vilken varsel utfärdats eller som börjat före förordningens ikraftträdande.

Förslag

till

Förordning**om ändring i studiehjälpsreglementet den 4 juni 1964 (nr 402)**

Härigenom förordnas, *dels* att 34 § studiehjälpsreglementet den 4 juni 1964 skall erhålla ändrad lydelse, *dels* att i reglementet skall införas en ny paragraf, 28 a §, av nedan angiven lydelse.

*(Nuvarande lydelse)**(Föreslagen lydelse)*

28 a §.

*Lagen den — — — 1969
(nr 00) om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt äger tillämpning på studiebidrag eller förhöjt studiebidrag för utbildning som börjat efter varsel om eller utbrott av arbetskonflikt och på annan studiehjälp som sökts efter varsel eller konfliktutbrott. Dock äger lagen icke tillämpning på studiehjälp åt handikappad som av medicinska eller sociala skäl behöver utbildning på grund av handikappet.*

34 §.

Över centrala studiehjälpsnämndens beslut må klagan ej föras.

Över centrala studiehjälpsnämndens beslut må klagan ej föras *i annat fall än som anges i lagen om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt.*

Denna förordning träder i kraft den dag Konungen bestämmer. De nya bestämmelserna äger dock icke tillämpning på studiehjälp vid arbetskonflikt, om vilken varsel utfärdats eller som börjat före förordningens ikraftträdande.

Utdrag av protokoll, hållet i lagrådet den 21 mars 1969.

Närvarande:

f. d. justitierådet LIND,
justitierådet ALEXANDERSON,
regeringsrådet RINGDÉN,
justitierådet CONRADI.

Enligt lagrådet den 27 februari 1969 tillhandakommet utdrag av protokoll över inrikesärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet den 31 januari 1969, hade Kungl. Maj:t förordnat, att lagrådets utlåtande skulle för det i 87 § regeringsformen avsedda ändamålet inhämtas över upprättat förslag till *lag om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt*.

Förslaget, som finns bilagt detta protokoll, hade inför lagrådet föredragits av t.f. departementsrådet C.-G. Källner.

Lagrådet yttrade:

2 §.

Av uttalande i remissprotokollet under 5 § framgår att s. k. beroende uppdragstagare enligt departementschefens mening bör behandlas som arbetstagare vid tillämpningen av neutralitetsbestämmelserna, i den mån de anses som arbetstagare enligt lagstiftningen på arbetsrättens område och den praxis som utbildats där. I arbetsfredslagstiftningen har kommit till direkt uttryck att beroende uppdragstagare likställs med arbetstagare; se 1 § andra stycket lagen om kollektivavtal och 1 § andra stycket lagen om förenings- och förhandlingsrätt. Lagrådet hemställer att så måtte ske även i förevarande lag och att sålunda — förslagsvis i 2 § — införs stadgande av innehåll att vid tillämpning av lagen skall såsom arbetstagare anses även den som, utan att anställningsförhållande föreligger, utför arbete för annans räkning och därvid till denne intager en beroende ställning av väsentligen samma art som en arbetstagare till arbetsgivaren, och att den för vars räkning arbetet utföres skall anses som arbetsgivare enligt lagen.

3 §.

Av remissprotokollet framgår att vad i andra stycket sägs om stridsåtgärd som är olovlig enligt lag är avsett att gälla även stridsåtgärd som är

olovlig på grund av avtalsförpliktelse. Lagrådet anser att detta bör komma till uttryck i lagtexten genom att efter orden »enligt lag» tilläggs »eller kollektivavtal».

I motiven framhåller departementschefen att han delar utredningens uppfattning att hemliga stridsåtgärder bör motverkas. Departementschefen yttrar i samband därmed att tillåtna arbetstagare inte omfattas av stridsåtgärd och därför enligt 5 § första stycket 1 i lagförslaget inte är att betrakta som indragna i en konflikt. Departementschefen fortsätter, att frågan kan få betydelse vid tillämpningen av det i 5 § första stycket 1 nämnda fallet att arbetstagare blir utan arbete till följd av konflikt utan att omfattas av stridsåtgärd. Enligt departementschefens mening kan samhällsstöd utgå enligt 3 § andra stycket om det visas att tillåtelse av oorganiserade arbetare är att betrakta som dold lockout.

Enligt arbetsrättslig praxis ingår emellertid i begreppet stridsåtgärd även hemlig eller dold stridsåtgärd — t. ex. tillåtelse i stället för lockout och avfolkning av arbetsplatsen i stället för strejk. Begreppet bestäms efter åtgärdens verkliga betydelse, inte efter dess yttre form; en dold stridsåtgärd kan vara lovlig.

Den föreslagna lagen uppställer inte något krav på att stridsåtgärd ej får vara hemlig för att samhällsstöd skall utbli. Bestämmelsen i 5 § första stycket 3 är inte tillräcklig för att tillgodose det syfte man vill vinna. När avtalstiden gått ut och förhandlingarna strandat kan arbetsgivaren, efter utbrott av konflikt genom punktstrejk, tillåta återstående arbetsstyrka. Om tillåtelsen i själva verket utgör en stridsåtgärd är den, ehuru hemlig, likväl inte lovlig. Enligt den föreslagna formella ordalydelsen skulle följden härav bli att arbetstagaren anses omfattad av stridsåtgärd och att samhällsstöd alltså inte skall utgå. För att uttrycka att rätten till samhällsstöd inte bortfaller om motpartens stridsåtgärd är dold — men väl om den egna stridsåtgärden är av sådan beskaffenhet — torde andra stycket böra erhålla ett ytterligare tillägg av denna innebörd.

Lagrådet hemställer att andra stycket får följande avfattning: »Samhällsstöd utgår dock till den som är indragen i arbetskonflikt till följd av motparts stridsåtgärd, om åtgärden är lovlig enligt lag eller kollektivavtal eller icke vidtagits öppet.»

6 §.

Avfattningen av förevarande lagrum och motiven till detta ger närmast vid handen att en arbetstagare, som får flera nya anställningar efter varandra, inte upphör att anses indragen i konflikten förrän någon av dessa anställningar varat en månad. Det skulle alltså inte vara tillräckligt att anställningstiderna sammanlagt uppgår till en månad. Önskvärt är att innebörden klarläggs.

I paragrafen regleras inte uttryckligen det måhända ej alldeles oprak-

tiska fallet att anställningen efter konfliktens utbrott upphör på grund av uppsägning från arbetsgivarens sida. Var uppsägningen delgiven redan före konfliktutbrottet, följer emellertid av 5 § första stycket 3 att arbetstagaren inte skall anses indragen i konflikten ens under den del av uppsägningstiden som infaller under konflikten. Skedde uppsägningen efter konfliktens utbrott, lär motsättningsvis följa, att arbetstagaren i och med uppsägningstidens utgång är att anse som löst från konflikten.

Inte heller regleras här en situation sådan som den att konfliktindragen arbetstagare lämnar sin anställning för att ägna sig åt studier. Svaret på frågan under vilka förutsättningar arbetstagaren i detta fall får anses fri från konflikten skall emellertid inte lämnas i förevarande lag utan i de författningar som anger villkoren för samhällsstöd till studier.

7 §.

I den allmänna motiveringen har departementschefen framhållit att, eftersom prövningen av stödärenden kan komma att avse dels frågan om stöd kan utgå i och för sig dels frågan om neutralitetshinder finns mot stöd, vissa komplikationer kan uppstå vid handläggningen. Departementschefen har därefter redogjort för olika situationer som han anser böra uppmärksammas. Till departementschefens klarläggande och vägledande uttalanden vill lagrådet för fullständighetens skull foga ett påpekande att beträffande frågan om stöd i och för sig skall utgå kan förekomma ett endast partiellt bifall. Detta kan medföra att båda frågorna föreligger till parallell behandling. Därigenom eventuellt uppkommande problem torde kunna lösas i rättstillämpningen.

Ordet »tillämpligheten» torde inte inbegripa frågor hur lagens bestämmelser skall tillämpas, sedan det väl konstaterats att lagen som sådan är tillämplig. Lagrådet förordar att det anmärkta ordet ersätts med »tillämpningen», vilket lär kunna avse även »tillämpligheten».

Ur protokollet:

Aino Olsson

*Utdrag av protokollet över inrikesärenden, hållet inför Hans Maj:t
Konungen i statsrådet på Stockholms slott den 21 mars
1969.*

Närvarande:

Statsministern ERLANDER, ministern för utrikes ärendena NILSSON, statsråden STRÄNG, KLING,^b ANDERSSON, LANGE, HOLMQVIST, ASPLING, SVEN-ERIC NILSSON, LUNDKVIST, GUSTAFSSON, GEIJER, MYRDAL, ODHNOFF, WICKMAN, BENGTSOON.

Chefen för inrikesdepartementet, statsrådet Holmqvist, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter lagrådets utlåtande över förslag till lag om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt och anför.

Jag biträder lagrådets förslag om tillägg och ändringar i 2, 3 och 7 §§ i det remitterade lagförslaget.

Enligt lagrådets tolkning av 6 § upphör arbetstagare som får flera nya anställningar efter varandra inte att vara indragen i konflikten, förrän någon av dessa anställningar har varat en månad. Denna innebörd av bestämmelsen är också den avsedda. I anslutning härtill vill jag erinra om mitt uttalande i motiveringen till 5 § i det remitterade protokollet att den verkliga innebörden av anställningen bör vara avgörande, inte anställningsformen.

Också vad lagrådet har anfört i övrigt ansluter jag mig till.

Utom de av lagrådet önskade ändringarna i lagtexten bör vissa redaktionella ändringar vidtas, bl. a. i 5 §. Enligt 5 § första stycket 1 i det till lagrådet remitterade förslaget är arbetstagare i visst fall indragen i konflikt bl. a. om han inte närmast före konflikten har varit bunden av något på arbetsplatsen gällande kollektivavtal. Uttrycket »närmast före konflikten», som återfinns även i motiven, avser främst den situationen att arbetstagaren har varit bunden av ett kollektivavtal som har upphört att gälla, att därefter under någon tid råder avtalslöst tillstånd med eller utan förhandlingar om nytt avtal samt att konflikten bryter ut under sådant tillstånd. För att ge tydligare uttryck åt vad som sålunda har avsetts bör uttrycket »närmast före konflikten» bytas ut mot »till kort tid före konflikten».

Under återopande av det anförda hemställer jag, att Kungl. Maj:t genom proposition föreslår riksdagen att

dels antaga förslaget till

1) *lag om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt* med nu förordade ändringar,

dels antaga de till statsrådsprotokollet den 31 januari 1969 fogade förslagen till

2) *förordning om ändring i förordningen den 14 december 1956 (nr 629) om erkända arbetslöshetskassor,*

3) *förordning om ändring i studiemedelsförordningen den 4 juni 1964 (nr 401),*

4) *förordning om ändring i studiehjälsreglementet den 4 juni 1964 (nr 402),*

dels godkänna vad jag i statsrådsprotokollet den 31 januari 1969 har förordat i sådana frågor om samhällsstöd vid arbetskonflikt som inte berörs av författningsförslagen.

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Maj:t Konungen att till riksdagen skall avlåtas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

Gunnel Anderson

Innehåll

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Författningsförslag	3
Förslag till lag om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt	3
Förslag till förordning om ändring i förordningen den 14 december 1956 (nr 629) om erkända arbetslöshetskassor	6
Förslag till förordning om ändring i studiemedelsförordningen den 4 juni 1964 (nr 401)	8
Förslag till förordning om ändring i studiehjälpsreglementet den 4 juni 1964 (nr 402)	9
Utdrag av statsrådsprotokollet den 31 januari 1969	10
Inledning	10
Översikt över vissa av samhällets stödåtgärder	12
<i>Åtgärder inom arbetsmarknadspolitiken</i>	12
<i>Utbildningsstöd utanför arbetsmarknadspolitiken</i>	15
<i>Sjukpenning</i>	16
<i>Stöd åt företagare</i>	16
<i>Socialhjälp</i>	17
Gällande bestämmelser om samhällets neutralitet vid arbetskonflikter	20
<i>Gällande författningsbestämmelser</i>	20
<i>Historik</i>	20
<i>Tillämpningen</i>	23
<i>Förfarandet i ärenden om samhällsstöd vid arbetskonflikt</i> ..	24
Vissa utländska bestämmelser m. m. ..	26
<i>Bestämmelser i andra länder om neutralitet vid arbetskonflikt</i>	26
<i>Sveriges internationella åtaganden m. m.</i>	27
Utredningen	29
<i>Nuvarande bestämmelsers verkan på dagens arbetsmarknad</i>	29
<i>Nya neutralitetsbestämmelser</i>	33
<i>Neutralitetens innebörd</i>	33
<i>Direkt berörda</i>	34
<i>Indirekt berörda</i>	34
<i>Sammanfattning</i>	46
<i>Betydelsen av organisationstillhörighet</i>	46
<i>Samhällets stödåtgärder</i>	47
<i>Åtgärder inom arbetsmarknadspolitiken</i>	47
<i>Utbildningsstöd utanför arbetsmarknadspolitiken</i>	54
<i>Sjukpenning</i>	55
<i>Stöd åt företagare</i>	56
<i>Socialhjälp</i>	57
<i>Förfarandet i ärenden om samhällsstöd vid arbetskonflikt</i>	60

Högsta besvärinstans	60
Förfarandet i lägre instanser	62
Remissyttrandena	65
<i>Behov att ändra gällande neutralitetsbestämmelser</i>	65
<i>Direkt berörda</i>	67
<i>Indirekt berörda</i>	67
Samhällsstöd åt indirekt berörda	67
Organisationstillhörigheten som grund för konfliktberördhet	68
Betydelsen av centrala avtalsförhandlingar och rätten att besluta om stridsåtgärd	70
Huvudorganisation med rätt att besluta om ekonomiskt bidrag till arbetskonflikt	77
<i>Betydelsen av organisationstillhörighet</i>	77
<i>Internationella frågor</i>	77
<i>Samhällets stödåtgärder</i>	78
Risk att bli konfliktberörd	78
Åtgärder inom arbetsmarknadspolitiken	78
Utbildningsstöd utanför arbetsmarknadspolitiken	83
Sjukpenning	84
Stöd åt företagare	85
Socialhjälp	85
<i>Förfarandet i ärenden om samhällsstöd vid arbetskonflikt</i>	88
Departementschefen	89
<i>Behov av nya neutralitetsbestämmelser</i>	89
<i>Samhällsneutralitetens innebörd och omfattning</i>	90
<i>Betydelsen av organisationstillhörighet</i>	96
<i>Samhällets stödåtgärder</i>	98
Inledning	98
Åtgärder inom arbetsmarknadspolitiken	98
Utbildningsstöd utanför arbetsmarknadspolitiken	105
Sjukpenning	107
Stöd åt företagare	107
Socialhjälp	109
<i>Förfarandet i ärenden om samhällsstöd vid arbetskonflikt</i>	110
<i>Författningsförslag</i>	112
Specialmotivering	115
Förslaget till lag om begränsning av samhällsstöd vid arbetskonflikt	115
Övriga författningsförslag	129
Hemställan	130
Bilagor	
1. Utredningens författningsförslag	131
2. Departementets författningsförslag	135
Utdrag av lagrådets protokoll den 21 mars 1969	141
Utdrag av statsrådsprotokollet den 21 mars 1969	144