

Ole Hasselbalch

Et Perspektiv



Juristforbundets Forlag
1981

Et Perspektiv

**er sat med Times og trykt hos
JJ trykteknik a-s, København**

Forsidelay-out: Knud Berthelsen

**Bogbinderarbejdet er udført af
Dragør Bogbinderi ApS, København**

ISBN 87-574-3590-1

© Juristforbundets Forlag.

Indholdsfortegnelse

Forord	7
1. Om arbejdsrettens grænser	9
2. Retsskaberne og retsskabens redskaber	12
3. En illustration	18
4. Nye konfliktflader – omkring retsskabelsen i offentligt regie	44
5. Lovforberedelse, lovmotiver og lovgivervilje	52
6. Om bemyndigelsesregler og bemyndigelsesreglernes mulig- heder	61
7. Forvaltningspraksis og administrative afgørelser – gældende ret og praktiseret ret	75
8. Et perspektiv	85
English summary	87

Forord.

Dette skrift er blevet til i erkendelse af en udvikling, som fører arbejdsretten – eller i hvert fald dele af den – ind i ændrede baner. Det indeholder et tilbageblik på de tankegange, som dagens reguleringer af det lønnede ansættelsesforhold udspringer af. Og det fokuserer i forlængelse heraf på nogle af de problemer, som må forventes at ville trænge sig på i firserne.

De forhold, der tages op, er i deres fulde udstrækning uhyre komplicerede. Til trods herfor er der ikke tale om nogen udtømmende eller systematisk beskrivelse. Også videnskabelige ambitioner savnes. I det hele taget hviler arbejdet på en prioritering og vurdering af stoffet, som alene repræsenterer koncipistens helt subjektive opfattelse.

Således er det fremlagte alt i alt yderst kritisabelt. For praktikerne ulæseligt og for videnskabsmanden primitivt og uforsvarligt.

Ikke desto mindre sidder forfatteren tilbage med håbet om, at skriftet på en eller anden måde vil skabe opmærksomhed om en række forhold, der har opmærksomhed behov. Måske vil denne opmærksomhed endog udstrække sig til nogle, der troede, at de ikke var arbejdsretsjurister.

Humblebæk i august 1981.

Ole Hasselbalch.

1. Om arbejdsrettens grænser.

En jurist vil, når han taler om et retsområde, normalt tænke på et system af regler – de regler, der siger, hvad der er gældende på det pågældende felt. Såfremt området fremtræder med en selvstændig identitet, som lader sig forsvare på systematisk grundlag, vil han eventuelt udskille det fra andre. Undertiden vil man vel i denne lokaliseringsproces også lade dagens og gårsdagens praktiske behov spille ind og om nødvendigt legitimere sit resultat gennem efterrationalisering.

På denne måde oparbejdes der ofte meget faste forestillinger om, hvad et retsområde er, og meget faste forventninger med hensyn til, hvad et sådant områdes foretrædere skal beskæftige sig med.

Således har det også været inden for arbejdsretten. I mange år anså man dette felt gennem organisationsjuristernes briller. Når man talte om arbejdsret, tænkte man på den kollektive arbejdsret som juridisk system. De retlige problemer, der knyttede sig til de kollektive overenskomster, stod i fokus, og organisationernes rolle som forvaltere af den enkeltes ret opsugede i øvrigt her den væsentligste opmærksomhed. Efterhånden har også de spørgsmål, som knytter sig til den enkelte arbejdskontrakt, trængt sig frem, bl.a. båret af den nødvendighed 70'ernes arbejdsmarkedslovgivning skabte. Sideordnet med den kollektive arbejdsret finder vi nu ansættelsesretten, individualarbejdsretten. Men stadig står vi med en overvejende opfattelse af, at arbejdsretten udgør en systembeskrivelse, og at arbejdsretsjuristens opgave er at foretage denne beskrivelse og at forstå og forvalte denne del af det juridiske system.

Jeg kan ikke følge dem, som vil fornægte systembeskrivelsens berettigelse til fordel for tågede samfundsideo-logiske gætteri-er. Den retsdogmatiske fremstilling af gældende ret udgør et nødvendigt fun-

dament for al juridisk virksomhed. På den anden side kan jeg vanskeligt opfatte den nøgne retsdogmatik som den eneste legitime endsige eneste fornuftige ambition for den, der driver sådan virksomhed. Allerede af den grund, at man ved at begrænse sig hertil ville forskertse væsentlige muligheder for at fremprojicere de udviklingslinier, et retssystem bevæger sig efter og dermed også muligheden for at handle i god tid, inden begivenhederne tager magten fra én.

Inden for arbejdsretten er det af ganske afgørende betydning, at denne mulighed holdes åben.

Denne disciplin fremstår allerede i sin nu kendte form som et mærkeligt konglomerat. De materielle anvisninger, vi finder heri, vedrører f.eks. en række uensartede og ikke nødvendigvis sammenlignelige problemstillinger. Medbestemmelsespørgsmål, arbejderbeskyttelse, kontraktsproblemer, foreningsretlige forhold o.s.v. o.s.v. lægges i bunke og holdes i en ikke helt ubetydelig udstrækning kun ubehjælpssomt sammen af den nødvendighed, en vurdering af det praktisk hensigtsmæssige tilsiger. Bindemidlet er en overvejelse over, hvad arbejdsmarkedets praktikere har interesse i at få præsenteret samlet. Og de resultater, den materielle arbejdsret anviser i disse henseender, udgør i øvrigt produktet af en række højst forskelligartede strømninger, eller om man vil påvirkningsfaktorer. Allerede i retlig sammenhæng strejfer vi flere forskellige discipliner, der hver især bæres af deres tankegange. Men hertil kommer de andre kræfter, hvis betydning vi umuligt kan negligere, hvis vi ser et andet formål end øjeblikksvidenskaben. For arbejdsretten udgør jo nemlig tillige en korsvej, hvor mange af de behov og tankesæt, der præger samfundet, udfældes og forløses i retsordningen. Det er f.eks. her, demokratiet som ideal, det moderne samfunds tryghedsambitioner og de gammelkendte realøkonomiske balancefaktorer legemliggjort i traditionelle kontraktsretlige principper og tanken om aftalefrihed skal forenes og helst forløses i en ny helhed med karakter af retsordning.

Den indfaldsvinkel, vi i dag har på arbejdsmarkedets stof, udgør altså produktet af en række komplicerede valgsituationer. Disse opstår for så vidt både, når ny ret skabes, som når vi beskriver, hvad gældende ret er. Og vi har i disse enkelte situationer truffet det valg, som vi ud fra det givne tidspunkts erfaring har fundet relevant. I denne sorteringsproces op- eller nedprioriterer vi f.eks. kontraktsmomentets be-

tydning. Antager eller fortrænger strafferetlige aspekter. Anerkender eller underkender forvaltningsretlige principper. Indføjer de baggrundsoplysninger og -vurderinger, som vi mener er relevante – og rigtige. Og udfælder herudaf det, som vi præsenterer som arbejdsretten.

Skal vi ikke vokse fast som dødt træ, må denne sortering fortsætte kontinuerligt og helst således, at vi hele tiden er et hanefjed foran. Lægger juristen den kritiske opmærksomhed i skuffen, vil han opdage, at virkelighed og teori lidt efter lidt skilles ad. Det praktiske arbejdslivs bestandigt skiftende krav vil tage sin told. Muligheden opstår for, at man med rette kan tale om virkelighedsfjerne teoretikere og om praktikere, der ikke har levet op til forpligtelsen til at holde sig á jour.

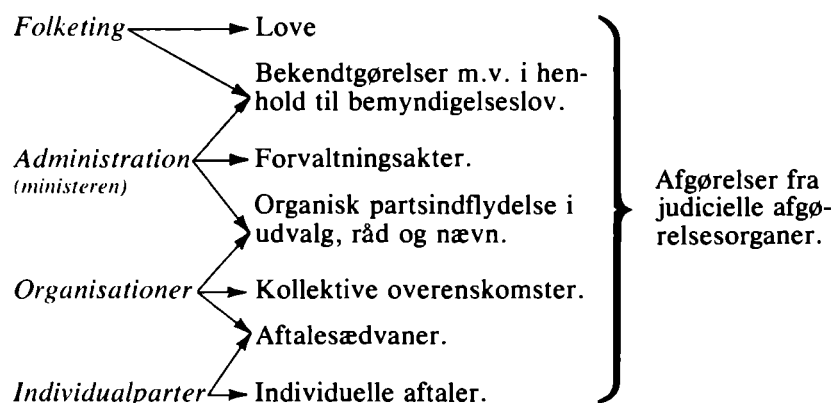
Lad os derfor en kort stund prøve at bryde det faststampede mønster og se, hvor vi egentlig står. Lad os gøre et vue over de tankegange og påvirkningsfaktorer, hvorudaf det arbejdsretlige system, som vi i dag tager for givet, er udmaterialiseret. Og lad os overveje, om det på dette grundlag er muligt at kaste et blik ind i fremtiden og give et bud på, hvilke problemer der kan tænkes at ville trænge sig på for arbejdsmarkedsjuristen i de kommende år.

2. Retsskaberne og retsskabelsens redskaber.

Anskuer vi den retsdannelse, som finder sted på arbejdsmarkedet, under en helhedssynsvinkel, udfælder der sig mange forskellige *påvirkningsfaktorer*. Disse har hver deres *muligheder* for at forme det arbejdsretlige systems indhold. Lovgiver har f.eks. skarpere redskaber til rådighed end privatparter. Og de forskellige grupper har også hver deres ambitionsniveau med hensyn til udnyttelsen af disse muligheder.

Man vil almindeligvis opfatte Folketinget og organisationerne som de dominerende retsskabere. Dette er givetvis rigtigt. Men det ville være forkert at stoppe op herved. Centraladministrationen under ledelse af pågældende minister har også en væsentlig indflydelse. I vid udstrækning har man som bekendt tillagt forvaltningsmyndigheder beslutningskompetence i konkrete sager eller adgang til at udfærdige generelle forskrifter med hjemmel i bemyndigelseslovgivning. I samarbejde imellem administration og organisationer optræder også ofte udvalg og nævn. Der kan her være tale om vejledende eller rådgivende organer. Men der kan også være tale om organer, der har fået tillagt kompetence til at træffe afgørelse i enkeltsager. Som tillæg hertil kommer så den af individualparterne skabte ret; den ret, der fremstår af enkeltaftaler – eller den partsadfærd, som får aftalekvalitet. Gennem handlemønstre grupperet i større orden udmøntes f.eks. sædvanedannelser. Men i øvrigt kunne også de judicielle retsorganers retsskabende virksomhed medtages.

I grove træk kan der således opstilles følgende skema:



Som det fremgår allerede heraf, må interessefeltet altså udvides ud over, hvad man hidtil har beskæftiget sig med inden for den teoretiske arbejdsret herhjemme.

Det er rigtigt, at vægten i mange år har været placeret i højere grad visse steder inden for rammerne af det opridsede billede end andre. Måske har man også ubevidst fortrængt visse muligheder og underkendt visse sammenhænge.

I en opbrudsfasen undgår man imidlertid ikke at tegne helhedsbilledet for sit indre blik, såfremt man skal gøre sig håb om at opnå en rimelig forståelse for de mekanismer, der driver værket og dermed de veje, der står åbne for retsdannelsen i fremtiden.

Erkendelsen af disse veje siger jo imidlertid ikke i sig selv noget om, hvorledes de kan forventes udnyttet. Lad os derfor som supplement til den opstillede skitse gøre os et overblik over de tendenser, der har præget udviklingen af det arbejdsretlige system. Lad os prøve ganske kort at klarlægge styrkeforholdet mellem systemets aktører og ligeledes de tankesæt, der har båret samvirket mellem disse.

Arbejdsretten har i den sidste ende sigte på at regulere den enkelte arbejdstagers vilkår i arbejdet. Dette formål er udfra dansk tradition blevet tilgodeset ad 3 hovedindgangsveje:

Overenskomstssystemet har opslugt de traditionelle områder for faglærte og ufaglærte arbejdere. Her finder vi de absolutte goder med hensyn til løn- og andre arbejdsvilkår indbygget i kollektivaftaler. Disse goder er ikke mindst i nyere tid blevet udvidet langt ud over, hvad

der har med den rene løn og arbejdstid at gøre. For mange lønmodtagergrupper modsvarer de i betydelig udstrækning fuldt ud tryghedsregulering, som andetsteds er nedfældet i lovgivning; ja, i mange henseender overgår de denne. Inden for området: Medbestemmelse og medindflydelse er overenskomsterne klart foran.

Det er imidlertid også karakteristisk, at etableringen af ansættelsesgoder i overenskomsterne sjældent bygger på nøjere overvejelser over disses juridisk/tekniske sammenhæng. Organisationsfolkene spekulerer sædvanligvis ikke meget herpå, hvilket i øvrigt genspejles i den arbejdsretlige litteratur. Man skruer sig helst fast i den nøgne konstatering af, hvad disse goder går ud på, og i beskrivelsen af, hvorledes de administreres i det fagretlige system. Det er ikke for meget sagt, at der herigennem er oparbejdet særpræg, som for udefra kommende vil virke ejendommelige.

En række områder har heroverfor traditionelt haft et stærkt *individualretligt præg*. Dette gælder for funktionærers, medhjælperes og lærlinges vedkommende. Ansættelsesgoderne er her bygget op omkring den personlige kontrakt og lovgivningen i meget betydelig udstrækning indrettet i dette kontraktlige mønster.

Regelsæt af denne art vil jævnligt have baggrund i mere udførlige juridiske overvejelser. Tekniske vurderinger over f.eks. begreber som erstatning, misligholdelse og svigtende forudsætninger er ingenlunde fremmede her. Det er alt i alt næppe for meget at sige, at denne omstændighed i reglen forlener disse områder med en væsentlig større suverænitæt, hvad reguleringen af det enkelte arbejdsforhold angår, end den, som kan konstateres i de arbejdsforhold, der domineres af de kollektive overenskomster.

Endelig finder man en tredje indgang, nemlig den man kan kalde den *sociale*. Jeg tænker her på samfundsmagtens rendyrkede ønske om at indlægge bestemte tryghedsværdier eller sikringsordninger i eller i tilknytning til det lønnede mellemværende.

Disse ønsker kan komme op i forbindelse med den lige nævnte kontraktlige lovgivning. Som eksempel kan nævnes funktionærlovens regler om barselløn og fratrædelsesgodtgørelse. Eller de kan manifestere sig i relation til mere isolerede spørgsmål, såsom ulykkesforsikring, arbejderbeskyttelse og arbejdsløshedsunderstøttelse. Karakteristisk er imidlertid, at de sociale ambitioner ofte vil have udgangspunkt

i en bred interesse rettet på lønnede arbejdsforhold i almindelighed. De respekterer derfor ikke nødvendigvis de traditionelle opdelinger i forskellige lønmodtagergrupper. Og de respekterer efter deres natur ej heller gerne organisationernes selvbestemmelsesret endsige de kontraktlige mekanismer, som har domineret de områder, der ovenfor blev karakteriseret som individualretlige. Det offentliges interesser af denne art kommer derfor også ofte ind på en måde, som for privatparterne fremtræder som en hund i et spil kegler.

Betragter man nu *samspillet* mellem de opregnede, primære påvirkningsgrupper inden for de ligeledes opregnede reguleringsmodeller, er der vel især én ting, som springer i øjnene, nemlig det, man kan karakterisere som den indbyggede ufordragelighed. De forskellige grupper slides i indbyrdes spændinger, der gør det vanskeligt at se konturerne skarpt, og som gør det vanskeligt at etablere den rigtige balance imellem de redskaber, hver af de pågældende grupper repræsenterer.

I hver sit hjørne af den skitserede trekant finder man således en betydelig arrogance.

De dominerende organisationer er sig selv nok. De er i stand til at klare sig uden indblanding og accepterer i øvrigt helst kun indblanding, når det er påtrængende nødvendigt – eller når de lejlighedsvis kan opnå en hurtig gevinst derigennem. En grundliggende årsag til denne indadvendte holdning er givetvis, at sådanne indgreb vil kunne true organisationernes eksistens.

Set fra denne ende af systemet anskues indgreb fra lovgivningsmagts side i socialt øjemed med den største mistro. Men man er for så vidt også valen over for dem, der repræsenterer individualreguleringen. Man anerkender i og for sig gerne enkeltkontraktens problemer. Man erkender, at disse også eksisterer på overenskomstområderne i en form, som ikke nødvendigvis afviger særlig meget fra det, der kendes andetsteds. Men man klarer sig helst uden at puste dem for meget op. Måske betragter man dem som juridiske omsvøb. Tænker man alligevel lejlighedsvis i enkeltkontraktlige baner, sker det ikke sjældent først og fremmest med sigte på at neutralisere lovgivers ambitioner.

Repræsentanterne for de enkeltkontraktlige områder vil heroverfor typisk være juridiske teknikere. De vil anskue overenskomstområderne med mistro – bl.a. fordi de ofte står uden for organisationsvæsenet.

Og de vil også ofte anskue lovgivers sociale initiativer som utidige – bl.a. fordi disse ingenlunde passer ind i det mønster, man kender og betragter som det korrekte.

Endelig finder man så i det tredje hjørne repræsentanterne for de såkaldt sociale intentioner. Uden megen indsigt i arbejdskontraktens facetter og organisationsvæsenets irgange fortrænger man her nok i virkeligheden disse mest muligt. Arbejdsmarkedslovgivningen bliver en frynse af den sociale lovgivning og henskydes helst til en isoleret plads inden for denne. Tvinges man imidlertid i gang, er vejen indlysende. Argumentation om social betryggelse af uorganiserede og sociale fremskridt i det hele taget ligger nær for. Det er ikke vanskeligt at få de andre to interessegrupper til at fremtræde som reaktionære oldinge, formalistiske stivnakker eller organisationspampere.

Den forestillingsverden, eller om man vil den juridiske ideologi, der omgiver reguleringen af det lønnede arbejde, repræsenterer således vidt forskellige synssæt. Og sammensmeltningen af et arbejdsretligt system til et organisk hele vanskeliggøres i øvrigt af redskabernes forskellighed: Den sociale indfaldsvinkel varetages af folketing og centraladministration under anvendelsen – om nødvendigt – af det middel, der ligger i ufravigelig lovgivning. Det organisationsmæssige varetages af de store organisationer på begge sider af arbejdsmarkedet – med det redskab til rådighed, som ligger i overenskomstinstitutionen, en betydelig sagkundskab og økonomisk magt samt betydelige muligheder for at påvirke stemningerne i og uden for folketing og administration. Den enkeltkontraktlige indfaldsvinkel varetages af f.eks. retsvidenskab og advokatstand – typisk uden andre midler end dem, som ligger i en bredere juridisk baggrund.

I denne forskelligartethed ligger tillige kimen til en afsporing af debatten om det arbejdsretlige systems materielle indhold. I bestræbelserne på at eliminere en påvirkningsfaktor underkender man f.eks. ofte det redskab, denne faktor repræsenterer i retsdannelsen. I bestræbelserne på at eliminere lovgivers indflydelse på den materielle retsudvikling attackerer organisationerne f.eks. lovvejen som redskab for retsskabelsen på arbejdsmarkedet. Omvendt opfatter lovgiver tilsyneladende ofte nyttiggørelsen af den traditionelle arbejdsret og kontraktsret som tekniske omsvøb, der blot tjener til at forhale en ønskelig udvikling.

Herved overses det f.eks., at eksistensen af en arbejdsmarkedslovgivning ikke nødvendigvis er uforenelig med organisationernes virke endsige med et højt teknisk niveau i den materielle regeldannelse. Omvendt overser lovgiver og administration, at socialt niveau ikke nødvendigvis er uforeneligt med en passende hensyntagen til overenskomster, aftalefrihed og god juridisk teknik.

I forskelligartetheden af den tyngde, hvormed de tre primære påvirkningsfaktorer har mulighed for at sætte deres vilje igennem – med hver sin vægt inden for rammerne af det ufravigelighedssystem, den prioritetsorden, i hvilken retskilderne indpasses – ligger følgelig en latent kilde til spænding. For denne prioritetsorden modsvarer jo ingenlunde nødvendigvis den balance, som objektivt set måtte være den bedste i de situationer, der kommer op. F. eks. står der bag lovredskabet vælgerpolitiske motiver, der kan være ganske irrationelle. Og som penneførere i forbindelse med anvendelse af dette redskab står jævnligt en stab, der er væsentligt svagere funderet end den, der findes hos de private organisationer.

Til alt dette, til de problemer, der opstår i spændingszonerne, vil jeg senere vende tilbage. Men forinden vil det måske være en idé at søge at illustrere det allerede sagte med nogle citater for bedre at forstå, hvad det er for brikker, spillet indeholder.

3. En illustration.

Spørgsmålet om lovgivers forpligtelse til at regulere arbejdsvilkårene har optaget sindene langt tilbage i tiden. Jævnligt flød socialreguleringer sammen med arbejdsmarkedsreguleringer.

I Betænkning af 1878 fra en kommission nedsat til undersøgelse af arbejderforholdene i Danmark kan bl.a. læses: (betænkningen side IX ff).

»Som det vil fremgaae af nedenstaaende Betænkning have Commissionens Medlemmer i det Hele kunnet enes om de i Forslag bragte Foranstaltninger, der tilsigte Arbejderbefolkningens Ophjælpning ved Statens Bistand samt en Ordning af denne Stands Forhold ved Lovgivningsmagtens Indgriben. Dog vil det vise sig, at saadan Enighed ikke fuldstændig har kunnet tilveiebringes med Hensyn til eet væsentligt Punct, nemlig den egentlige Haandværkerstands Organisation. Medens nemlig Alle have kunnet enes om, at den Tilstand, der er bleven tilveiebragt ved Næringsloven af 29de December 1857, maa ansees for utilfredsstillende, idet Samfundets Interesser kræve større Begrænsninger af Næringsfriheden, end de der i 1857 bleve ansete for nødvendige, vil det findes, at Fleertallet dog i det Væsentlige vil forblive indenfor de ved Næringsfriheden givne Tilstande, medens et Mindretal (Krebs, Fraenckel og Andersen samt Commissionens undertegnede Formand) maa kræve, at der til Samfundets Betryggelse mod Frihedens Misbrug oprettes lignende Institutioner, som Fortiden havde i Laugsordningen, men som ganske ere bortfaldne med Næringsfrihedens Indførelse. ...

Det første Afsnit af Commissionens Betænkning, „Om Arbejdssystemerne“, tilsigter at angive Commissionens Stilling ligeoverfor de i vor Tid fremkomne Forsøg paa at løse Vanskelighe-

derne i Arbeiderspørgsmaalet ved at fjerne Modsætningen mellem Arbeidsgiver og Arbeider enten ved Oprettelsen af Productionsforeninger eller ved at give Arbeiderne directe Andeel i Forretningsudbyttet (det saakaldte Andeelssystem). Medens disse Forsøg have fundet Tilslutning hos tvende af Commissionens Medlemmer (Jefsen og Faber), anseer Commissionens øvrige Fleertal dem for kun at have underordnet Betydning, idet dette Fleertal anseer den nugældende Ordning, det af den frie Concurrence regulerede Lønningssystem, for det naturlige System, der ikke i nogen overskuelig Fremtid kan ventes forandret. – Mindretallet kan ikke tiltræde denne Fleertallets Anskuelse om Naturnødvendigheden af den frie Concurrences Herredømme over Arbeidsmarkedet; men idet det betoner Statshjælpens Nødvendighed til Vanskelighedernes Løsning, kræver det en ny Organisation af den industrielle Stand som Betingelse for Ydelse af Bistand til Productionsforeninger og lignende Forsøg.

Til Ordning af det nu altfor løse Contractsforhold mellem Arbeidsgivere og Arbeidere, baade Svende og Fabrikarbeidere, foreslaaes af hele Commissionen (dog med Undtagelse af Faber) indført en Arbeidscontractsbog, indeholdende de vigtigste Puncter til Constatering af de indgaaede Overeenskomster mellem de Paagjældende. Et herom handlende Lovudkast indeholder tillige andre Bestemmelser, der skulle værne om disse Contracter, saaledes Fastsættelsen af en Opsigelsesfrist, Forbud mod Antagelse af en Arbeider, der ikke er lovlig løst fra sit tidligere Contractsforhold, Lønnens Udbetaling o. s. v. Medens disse Bestemmelser i det Hele maa være ufravigelig gjældende for et hvilket som helst Contractsforhold af denne Art, vil iøvrigt Arbeidscontracten være at overlade til Contractsfriheden. Navnlig maa dette efter Fleertallets Formening ogsaa gjælde om Arbeidstidens Længde, medens Mindretallet ikke skulde være uvilligt til at foreslaae visse Grændser herfor fastslaaede ved Lovgivningen, saaledes at den nærmere Bestemmelse indenfor disse overlodes til vedkommende Corporations egen Afgjørelse. Hvorledes man tænker sig Stridigheder om Lønnens Størrelse udjevnede, vil fremgaae af det Følgende.

I Forbindelse hermed er der gjort Forslag til, at Fabriklovens

Med Hensyn til Ordningen af Lærlingeforholdet have Commissionens samtlige Medlemmer enedes om et Lovforslag, ...

Hele Commissionen er enig om at fremhæve Nødvendigheden af en fast og bestemt, af det Offentlige anerkjendt Forbindelse mellem Svendene i de enkelte Fag, hvilken nu for Tiden aldeles savnes. Men medens Fleertallet haaber at kunne opnaae en saadan Forbindelse ad Frivillighedens Vei uden nye Lovbestemmelser ved enkelte Modificationer i de bestaaende Foreningers Statuter, antager Mindretallet, at det ikke tør overlades til Frivilligheden, men at Indtrædelsen i Svendeforeningen bør være pligtig for enhver Svend, der arbejder i det paagjældende Fag, saaledes at den nærmere Ordning heraf foregaaer paa Grundlag af den ældre Laugsforening. ...

Hvad angaaer Afgjørelsen af egentlige Retsstridigheder mellem Arbeidsgivere og Arbeidere. ...

Hvad Landarbejdernes Forhold angaaer, formener Commissionen, at den jordløse Arbeiders Stilling vil forbedres væsentligt, naar ...

Den overhaandtagende Udbredelse af Brændeviinsdrikken har foranlediget Commissionen til Fremsættelsen af en Række Forslag, der sigte til at indskrænke Brændeviinsforbruget, ...

Til Ordningen af Syge- og Begravelseskassernes Forhold, ...

I Anerkjendelse af Husholdningsforeningernes Betydning

Med Hensyn til Alderdomsforsørgelsen ...

For det Tilfælde, at Arbeideren under Udførelse af det ham paalagte Arbejde kommer til Skade eller dræbes under Omstændigheder, der maa tilskrives Mangel paa behørig Forsigtighed fra Arbeidsgiverens Side, har Commissionen fremsat Forslag til nærmere Ordning af den Erstatningsforpligtelse, der da bør paahvile Arbeidsgiveren. ...

Med Hensyn til Actievæsenet i dets Forhold til de arbejdende Classer ...

For at modarbejde de Skyggesider, der klæbe ved Livet i de store Fabriker, slutter Commissionen sig til de Bestræbelser, der gøres fra Teknikens Side for ved smaa Kraftmaskiner med billig Bevælgkraft at sætte den lille Bedrift i Stand til at concurrere med den store og at decentralisere Arbejderbefolkningen til smaa industrielle Organismer. . . .

Tilsynet med Levnetsmidler foreslaaes skjærpet ved Tilveiebringelsen af offentlige Slagtehuse og lignende Midler. . . .

Oprettelsen af Sparekasser. . . .

Tilveiebringelsen af gode Arbejderboliger. . . .

Arbejderbefolkningens Udbytte af Skoleunderviisningen . . .

Endelig har Commissionen i Aerkjendelse af den Betydning, det har for Arbeideren, at der forskaaffes ham en virkelig Hviledag paa Søn- og Helligdagene, foreslaaet . . .

Men forinden jeg slutter, være det mig endnu tilladt til de fremsatte Forslag, der alle selvfølgelig ere af specielt Indhold, at knytte nogle faae Bemærkninger af almindeligere Natur om, hvorledes jeg troer, at Arbeiderspørgsmaalet i sin Helhed bør betragtes og tilnærmelsesviis søges løst. Forstaaer man ved dets Løsning, at Fattigdom skal forsvinde og Lykke og Tilfredshed tilveiebringes for Alle, er det klart, at der ikke kan være Tale om heelt at naae et saadant Formaal; thi Fattige vil der altid findes, og Lykke og Tilfredshed betinges af saa mange forskellige Omstændigheder og Egenskaber hos den Enkelte, at der altid vil være Mange, som savne disse Goder. Men man kan dog, hvor visse Betingelser herfor ere tilstede, haabe at komme Maalet nærmere. Disse Betingelser ere deels sociale hos Folket selv, deels bero de paa Regjeringens Kraft og Villie til at fremme og forbedre Arbeidernes Kaar. Boer der hos Folket mandig Kraft, forbunden med sand Religjøsitet og Moralitet, og Fortidens Tarvelighed atter vender tilbage, og findes der i de raadende Samfundsklasser en politisk Uddannelse og Modenhed, der forener Ærbødighed for de nedarvede Institutioner med Villighed til at give disse de Former, den fremskridende Udvikling kræver; og

tager en kraftig Regjering, der føler sig stærk nok til baade at holde de revolutionaire Tilbøieligheder i Tømme og til at fyldestgøre Tidens store Krav, Arbeiderspørgsmaalet i sin Haand, saa vil Fattigdom blive sjeldnere og Tilfredshed blive fremherskende, hvad der er en nødvendig Betingelse for Samfundets Ro og virkelige Fremgang. Naar man ikke skyer at tage fat paa Opgaverne, men successive gennem hensigtsmæssige Foranstaltninger og Love søger at forbedre Arbeidernes Stilling i Samfundet, vil megen Modstand imod en billig og retfærdig Løsning af Arbeiderspørgsmaalet bøie sig, og mange gode Kræfter med varm Interesse for Sagen, som nu forholde sig iagttagende og afventende, ville yde værdifuld Bistand og arbeide hen til, at Formaalet kan naaes, og efterhaanden ville flere og flere af de som nødvendige fremhævede Betingelser komme tilveie, som Resultat af Regjeringens og dygtige Medborgeres førende Bestræbelser.»

Ambitioner manglede udvalget, som det vil, ses ikke, men tidspunktet var næppe det rette. Kun på spredte punkter blev kommissionens oplæg ført ud i livet. Og i mellemtiden fandt arbejdere og svende deres egne veje gennem selvhjælp. Man tilkæmpede sig gennem arbejdskamp passende kollektive overenskomster om arbejdsvilkårene. Efter århundredskiftet stod i hovedsagen kun medhjælpere (tyende) og funktionærer tilbage med deres egne problemer. Og funktionærer var der ikke særlig mange af.

I 1910 afgiver Tyendekommissionen betænkning. Denne kom til at indeholde en del interessante ræsonnementer omkring spørgsmålet: Arbejdsmarkedslovgivning eller ikke, samt om denne lovgivnings indhold. I motiverne til første mindretals forslag, p. 25 ff, hedder det:

»Fra enkelte Sider, ogsaa indenfor Kommissionen, er den principielle Anskuelse gjort gældende, at Bestræbelserne burde rettes paa at tilvejebringe en almindelig Lovgivning angaaende Arbejdslejekontrakter eller dog faste Tjenestekontrakter i det hele, altsaa en Lovgivning, omfattende ikke blot Tyendet, men ogsaa de saakaldte højere tjenende, Handelsbetjente, Søfolk, Lærlinge, Haandværkssvende og saa videre. Nærværende Mindretal har dog ikke kunnet slutte sig til denne Anskuelse . . . navnlig, fordi en saadan omfattende Lovgivning som den omtalte altid

maatte blive af en saa overfladisk og svævende Karakter, at den hverken for de vedkommende private Parter eller de offentlige Myndigheder vilde have synderlig Værdi . . . Mindretallet nærer da ogsaa den Anskuelse, at de forskellige Tjenesteforhold hver for sig frembyder saadanne faktiske Forskelligheder, at hver af dem har Krav paa sin særlige retlige Behandling.

Der er fra forskellige Sider gjort gældende, at den rette Løsning af den Kommissionen stillede Opgave vilde være en fuldstændig Ophævelse af Tyendeloven og dennes Afløsning af »frie Kontraktforhold«. Ogsaa denne Anskuelse har haft sine Talsmænd indenfor Kommissionen. De, som saaledes tager til Orde for Tyendelovens Ophævelse, tilsigter dog ikke en Afskaffelse af Tyendelovgivning overhovedet, idet de samtidig fremsætter Krav om en Beskyttelseslov for det umyndige Tyende samt om visse andre Lovregler, navnlig angaaende Beskaffenheden af de Boliger, der anvises Tyendet. Nærværende Mindretal har imidlertid ikke kunnet tiltræde den herom afgivne Indstilling.

For saa vidt man imidlertid vil opstille Bibeholdelsen af en Tyendelovgivning og Hævdelsen af Kontraktfriheden som to Modsætninger, maa Mindretallet anse dette som fuldstændig misvisende. Tyendeforholdet er allerede efter den bestaaende Lovgivning et fuldstændigt frit Kontraktsforhold, ikke blot saaledes, at det fuldstændig beror paa Parterne selv, om de vil indgaa det eller ikke, men ogsaa saaledes, at de i det videst mulige Omfang er Herrer over Kontraktens Indhold. Næsten alle de Regler i den nugældende Tyendelov, som angaar det rent indbyrdes Forhold mellem Parterne, er af deklaratorisk Natur, saaledes at de kun gælder, for saa vidt Parterne ikke ved deres frie Kontrakt har aftalt andet. Heri er væsentlig kun gjort Indskrænkning derved, at visse Vedtagelser til Ugunst for Tyendet i Sygdomstilfælde er erklærede for uforbindende for dette. En Ting for sig er det, at de af Tyendelovens Regler, som angaar Forholdet til det offentlige eller Tredjemand, saasom Reglerne om Skudsmaalsbøger, om Procesfremgangsmaaden, om Tyendets Stilling overfor Husbondens Konkursbo og deslige, er hævede over Parternes frie Bestemmelse.

En Afskaffelse af Tyendelovgivningen vilde altsaa ikke medfø-

re, at et Forhold, som nu er ufrit, blev frit, men kun, at et Forhold, som nu er lovordnet, blev uden Lovordning.

For saa vidt der imidlertid tages til Orde for Afskaffelse af Tyendelovgivningen, maa Flertallet anse dette som forfejlet. Selv om man nemlig afskaffede Tyendeloven, vilde dog Tyendeforholdet blive bestaaende. Der vilde stadig være Husbonder og Husmødre, som havde Brug for denne Form af Arbejdskraft, sikret ved en mere langvarig Kontrakt og i videre Omfang til Raadighed derved, at den tjenende er optaget i Husstanden. Fremdeles vilde der stadig være Tilbud af tjenestesøgende, som paa Grund af deres personlige og økonomiske Forhold var henviste til at søge deres Livsophold paa denne Maade. Naar Tyendeforholdet saaledes under ingen Omstændigheder kan afskaffes, maa Mindretallet anse det for ganske forfejlet at opgive Lovordningen deraf. Det er saavel for de umiddelbart interesserede Parter som for Samfundet i det hele af stor Betydning, at der findes en bestemt forud given Rettesnor, hvorefter opstaaede Konflikter skal afgøres i alle de Tilfælde – og det vil sikkert blive de fleste – hvor Parternes Kontrakt intet siger. Fandtes en saadan ikke, vilde det blive Domstolenes Sag, naar Tvistemaal opstod, at afgøre disse efter Analogier og almindelige Retsgrundsætninger. I Stedet for en Retspleje, hvis Grundlag var aabenbart og tilgængeligt for enhver, vilde man da faa en Retspleje, hvis Grundlag kun var tilgængeligt for Juristerne. Den Usikkerhed, som herved forvoldtes, vilde være til Skade for begge Parter, mest dog for Tyendet, som paa Grund af sin ringere økonomiske Stilling og sin gennemsnitlige Ungdom i Reglen maa forudsættes at være den underlegne Part i Retsforholdet. Det kan allerede være svært nok for Tyendet, naar det staar med en skreven Lov i Haanden, at skaffe sig sin Ret, men det vilde sikkert blive endnu sværere for det, hvis det skulde staa uden udtrykkelige Lovregler som Støtte for sine Krav, det vilde da være langt lettere at forknytte og langt vanskeligere at hjælpe. Det vilde dog ogsaa være ganske ejendommeligt, om Lovgivningsmagten, samtidig med at den indgaaende beskæftiger sig med Ordningen af Forhold som Køb og Salg, Befragting og deslige, erklærede det Forhold, hvorved ca. 250,000 af vore Medborgere erhverver deres Ophold, for sig uvedkommende.

Nu kunde man maaske nok gaa ud fra, at saafremt Lovordningen af Tyendeforholdet bortfaldt, vilde de private Parter i

større Omfang end nu sædvanligt søge at klargøre deres indbyrdes Mellemværende ved udførlige kontraktmæssige Bestemmelser. Det tør maaske ogsaa antages, at Landboforeninger, Husmødreforeninger og lignende Sammenslutninger til Brug for deres Medlemmer og andre vilde lade udarbejde Normalkontrakter for Tyendeforholdet. Muligvis Tyendeforeninger vilde forsøge noget lignende. Det kan dog næppe ventes, at der ved saadanne ensidig udarbejdede Kontrakter vil blive taget et saadant ligeligt Hensyn til begge Parteres berettigede Interesser, som Lovgivningsmagten kan tage. Og under alle Omstændigheder maa det befrygtes, at saadanne Kontrakter, selv om de ogsaa, hvad næppe er troligt, vandt almindeligt Indpas, i alt for mange Tilfælde vilde vise sig ufuldstændige og derfor give Anledning til Tvivl, idet det dog aldrig kunde ventes, at de skulde blive udarbejdede med den Omsigt og Udførlighed som en virkelig Lov.

I Overensstemmelse med det anførte har Mindretallet anset det som sin Hovedopgave paa Grundlag af den gældende Tyendelov at udarbejde en ny, hvis Regler kunde tjene til Regulering af Parternes indbyrdes Forhold, saafremt disse ikke i det enkelte Tilfælde har aftalt andet. Flertallet har herved, om man vil, tilvejebragt en Normalkontrakt for Parternes Mellemværende. Ved Siden heraf har Mindretallet imidlertid bestræbt sig for at give Udkastet et saadant Indhold, at det kan siges at udfylde en Plads i vor moderne sociale Lovgivning.

Først og fremmest har Mindretallet da fjernet de Bestemmelser, der i den gældende Lov ligesom sætter Underklassestemplet paa Tyendestanden. . . .

Dernæst har Udkastet søgt i det Omfang, hvori det for Tiden skønnes muligt under rimelig Hensyntagen til Husbondens berettigede Interesser, at yde Tyendet Lovens Beskyttelse, idet man er gaaet ud fra, at Tyendet som den Part, der ordentligvis vil blive den svageste i det frie Kontraktsforhold, saa vidt muligt bør have denne. Dette er i nogle Tilfælde sket ved Regler, som er ufravigelige og ubetinget forbindende, saaledes at Tyendet ikke retsgyldigt kan fraskrive sig de Fordele, der gives det. . . .»

Betænkningen skulle med tiden komme til at sætte sig spor i medhjælperlovgivningen. Uden for dette område kørte udviklingen imidlertid ad sine egne veje.

Den sociale lovgivning havde lidt efter lidt fundet en ramme, der i nogen grad isoleredes fra de arbejdsretlige reguleringer.

K. K. Steincke siger i »Socialreformen« (København 1933) p. 5-6:

»Det er ret forskelligt, hvad man forstaar ved Sociallovgivning, og i og for sig kan man lige saa vel kalde f. Eks. Skole-, Husmands- eller Sundhedslovgivningen som Fabriks- eller Sygelovgivningen for Sociallovgivning, men man har ved denne sidste dog som Regel kun forstaaet 3 Hovedgrupper af Lovgivning: Beskyttelseslovgivningen, eller snarere Arbejderbeskyttelsen, hvorunder man har tænkt paa Fabriklovgivningen eller den særlige Beskyttelse navnlig for unge Arbejdere gennem Forbud mod eller Regulering af Børns eller unge Menneskers Arbejde i Industrien, Forbud mod Natarbejde, Lærlingeloven, Medhjælperloven m. fl., der alle har det særlige ved sig at begrænse Arbejdsgivernes Myndighed overfor Arbejdskraften eller paa Arbejdspladsen.

Næst efter Arbejderbeskyttelsen nævner man da som anden Hovedgruppe Socialforsikringen. Denne har vel det til fælles med al anden Personforsikring, at Hjælpen kun ydes, hvor en vis Skade er sket, altsaa som en Sikring mod et eller andet personligt Tab; men der er den væsentlige Forskel mellem Socialforsikring og al anden Assurance, at den førstnævnte organiseres og ofte administreres af det offentlige selv, der desuden yder saa væsentlige Tilskud til Socialforsikringen, at den enkelte Forsikringstager ingenlunde svarer den Præmie, som han efter forretningsmæssige Beregninger maatte bære. Ved Socialforsikringen – der som oftest etableres overfor Arbejdsløshed, Sygdom, Ulykkestilfælde under Arbejde, Invaliditet, ved Barsel eller mod Alderdomssvækkelse – er der derfor ofte Tale om en ligefrem »maskeret Forsøgelse« eller i hvert Fald om en betydelig »Hjælp til Selvhjælp«.

Som den tredie Gruppe nævnes da Forsørgelseslovgivningen, den rene Understøttelseslovgivning, hvor Hjælpen ydes vederlagsfrit, altsaa uden nogen Modydelse fra Modtageren og i Reglen efter et Skøn over Omfanget af hans Trang (Almisseprincippet), undertiden dog som en Ret og med faste Trangsgrenser og Takster, naar de iøvrigt fastsatte Betingelser er opfyldt (Retsprincippet).

Af disse 3 Hovedgrupper af sociale Love rører Socialreformen ikke ved den første, den saakaldte Beskyttelseslovgivning, medens den reformerer hele den omfattende Forsikrings- og Forsørgelseslovgivning!«

Tanken om gennemførelsen af en ansættelseslovgivning og om de gevinster, de politiske partier kan høste herved, spøger imidlertid.

I 1937 forelægger Det konservative Folkeparti et forslag til lov om individuelle arbejdsaftaler. Herom siger ordføreren for forslagsstillerne, Christmas Møller, ved forelæggelsen bl.a. (Folketingstidende 1936/37, spalte 7224-25):

»Vi for vort Vedkommende ønsker paa Kontraktens Omraade, som man vil vide det, betydelig Frihed. Vi ønsker, at Forholdene maa forme sig paa en saadan Maade, at der, hvor det er muligt, kan være Frihed til at træffe Aftaler, og dèr kan der i økonomiske og privatretlige Forhold være stor Frihed. Vi anerkender, saaledes som man ogsaa vil vide det efter hele den Stilling, vi gennem Aarene altid har taget til den faglige Organisation og den faglige Bevægelse, Fagforeningernes Ret, det rimelige i at staa som Medlem af sin faglige Organisation, at følge denne i de Forhandlinger, eventuelt Kampe, der kan komme imellem disse Organisationer, hvad enten man er Arbejder eller Arbejdsgiver. Jeg kunde henvise til mangfoldige Udtalelser just paa et Omraade, der tangerer dette, hvori jeg jo i meget høj Grad har givet Udtryk for, at den Stemning, som der maaske det ene og det andet Sted i visse Kredse har været imod Organisationstanken, har jeg for mit Vedkommende ikke været Tilhænger af. Men paa den anden Side vil man ikke kunne benægte – det gælder dette Forhold, jeg her omtaler, som andre –, at Forholdenes Udvikling har vist, saaledes som Tingene har formet sig gennem Tiderne, at der er betydningsfulde Omraader, hvor Lovgivningsmagten bør tage sin Stilling og angive, hvorledes det efter dens Mening skal være. Derfor har vi udarbejdet nærværende Lovforslag om de individuelle Arbejdsaftaler, hvori vi giver en Række Regler af præceptiv Karakter og siger: Saaledes bør det, som Samfundet har udviklet sig, være.«

Regeringens modtagelse var ikke begejstret. Efter en gennemgang af det udvalgsarbejde, der på det tidspunkt var gjort omkring funktionæ-

ernes forhold, sagde socialministeren bl.a. (Folketingstidende 1937/38 spalte 2295 ff):

»Det af Det konservative Folkeparti nu forelagte Forslag har efter sin Ordlyd et meget vidt Omraade, idet det omfatter enhver Form for Aftale om Arbejdsydelse mod Vederlag, men Meningen er, som det fremgaar af det ærede Medlem Hr. Christmas Møllers Bemærkninger, at give Lovregler for de private Funktionærer. Der opstaar herved en Inkonsekvens, idet Lovforslaget efter sin Formulering gaar videre end Formaalet. Imidlertid er det forstaaeligt, at man har valgt den videre Formulering, idet man set fra et samfundsmæssigt Synspunkt kan sige, at der ikke er megen Begrundelse for at indføre særlige Lovbestemmelser for en Gruppe Samfundsborgere, som selv i stort Omfang opfatter en saadan Lovgivning som en Undtagelseslovgivning, der sætter Skel mellem Funktionærer og Arbejdere, samtidig med at disses Forhold i det store og hele maa betragtes som ensartede. Det har heller ikke hidtil været dansk Lovgivnings Standpunkt, at man skulde have særlig Funktionærlovgivning; de skiftende Regeringer her i Landet har uanset Partifarve ikke gennemført en saadan Lovgivning, men staaet paa det Standpunkt, at Sociallovgivningen, særlig Socialforsikringen, ikke blot skulde gælde de egentlige Lønarbejdere, men ogsaa omfatte Medhjælpere og andre Personer, som havde under en vis Formue og Indtægt. Der er ganske vist paa enkelte Omraader gennemført en vis Særlovgivning, saaledes for Retsforholdet mellem Husbond og Medhjælpere under 18 Aar, for Sømænd og udenlandske Arbejdere, beskæftigede her i Landet, men Motiveringen herfor har været en ganske særlig Trang. Det skal ikke bestrides, at der kan være Omraader, hvor der saavel for Arbejdere som for Medhjælpere kan være Trang til at underbygge den bestaaende Lovgivning. Love i den Retning er ogsaa vedtaget af Rigsdagen; jeg skal nævne Loven om privat Arbejdsanvisning og Loven om Tilsyn med Pensionskasser.

Ja, dette høje Ting vil af disse mine Bemærkninger forstaa, at jeg ikke i mindste Maade er imponeret af Det konservative Folkepartis Initiativ i denne Sag, et Initiativ, der jo paa afgørende

Punkter, navnlig i Spørgsmaalet om Lønproblemet, gaar uden om Kærnen i Problemet. Jeg tror, at Funktionærstanden i det lange Løb er bedre tjent med som alle andre Arbejdere at organisere sig, og at man fra Samfundets Side kun skal gribe ind, hvis det viser sig, at Arbejdsgiverne fortsat hindrer Personalet i at organisere sig og derved skaber Muligheder for at underbetale deres Arbejdere, men saa skal Indgrebet fra Samfundets Side ogsaa være af en saadan Karakter, at jeg ikke venter, at Det konservative Folkepartis Repræsentanter her i dette høje Ting vil medvirke til Gennemførelsen af den dertil sigtende Lovgivning.

Det foreliggende Lovforslag er altsaa efter min Opfattelse ikke egnet til at ophøjes til Lov. Hvis Forslagsstillerne imidlertid ønsker Lovforslaget henvist til Behandling i et Udvalg, vil jeg naturligvis være villig til, dersom Udvalget maatte ønske det, at deltage i dets Forhandlinger. Den kommende Tid vil vise, om der er Mulighed for at naa Enighed om et Forslag, der kan gennemføres til Sikring af visse Omraader vedrørende Funktionærernes Vilkaar.»

Gennem udvalgsbehandlingen kom der som bekendt trods alt en funktionærlov ud af det. Forbundsformand i HK og socialdemokratisk folketingsmedlem Gustav Pedersen udtrykker i en leder fra 1. maj 1938 en karakteristisk reaktion:

»Da det af det konservative Folkeparti indbragte »Forslag til Lov om individuelle Arbejdsaftaler var til 2. Behandling i Folketinget, hvor Diskussionen førtes om det af Regeringspartierne udarbejdede Ændringsforslag, der blev til »Lov om Retsforholdet mellem Arbejdsgivere og Funktionærer i private Erhvervs-virksomheder«, betonedes det konservative Folkepartis Formand, Herr Christmas Møller, ret stærkt, at han hellere havde set det af ham paa Partiets Vegne stillede Forslag gennemført.

Bortset fra, at ingen kan fortænke Herr Christmas Møller i at synes bedst om sine egne Forslag, ligger der i denne Udtalelse en Paamindelse om, at selv om det konservative Folkepartis Formand har faaet sin Folketingsgruppe og Flertallet, men ogsaa kun Flertallet af sin Landstingsgruppe, til at stemme for Regeringspartiernes Forslag til en Funktionærlov, saa maa vi ikke glemme, at Partiet har Hensyn at tage til de Arbejdsgivere, hvis Interesse i at svække Medhjælpernes Organisationsbestræ-

belser vanskeligt kan forenes med Principperne i en virkelig Beskyttelseslov for Funktionærer.

I denne Modsætning ligger nemlig ogsaa Hovedforskellen mellem det konservative Folkepartis Forslag og den Lov, der er gennemført.

De konservatives Forslag vilde, hvis det var blevet til Lov, have vanskeliggjort vort Fags Organisationsarbejde meget føleligt uden samtidig at give nogen virkelig Beskyttelse.

Den gennemførte Lov derimod yder en vidtgaaende retslig Beskyttelse, uden at den i mindste Maade generer Organisationsarbejdet – ja, endda med en stærk Understregning af Organisations- og Forhandlingsretten.

Ud over denne principielle Forskel er der i Loven betydelige Fordele i Sammenligning med de konservatives Forslag.

Der er saaledes i Loven ikke Forskel paa Vilkaarene for overordnede og underordnede. Ekspeditricen, Ekspedienten og Kontormedhjælperen har samme Rettigheder som Afdelingschefen og Fuldmægtigen.

Derimod er der givet Funktionæren, som den svage Part i Forholdet, en Preferencestilling i Forhold til Principalen vedrørende Opsigelsesfristen.

Hvor Principalen skal give 3, 4, 5 eller 6 Maaneders Opsigelsesfrist, skal Funktionæren kun give 1 Maaned, der endda viger i Tilfælde af lovlig varslet Arbejdsstandsning.

Naar dertil lægges en virkelig Forbedring af Sygelønsordningen, Efterløn ved Dødsfald, Begrænsning i Mulighederne for at misbruge anonym Avertering, og Organisations- og Forhandlingsretten, er det ikke ubeskedent at fastslå, at Regeringspartierne naaede at udarbejde den Beskyttelseslov, som de konservative havde talt om, men ikke formet i deres Forslag.»

Socialdemokratiets konkurrencesituation i forhold til de borgerlige partier skinner tydeligt igennem. Også heri kan fagbevægelsen dog se en linie: »Under samvirkets Flag« (København 1948) p. 442:

»Som i Bismarcks Tyskland gaves der ogsaa i Danmark Konservative, der troede, at man kunde vinde Arbejderne og hindre Socialismens Vækst ved sociale Reformer, og selve Tilstedeværelsen af Socialdemokraterne bevirkede saaledes i Realiteten en Ændring af samtlige borgerlige Partiers Program i mere social Retning.«

I betænkningen fra funktionærlovsudvalget af 1946 p. 7 lægges efter-rationaliseringens slør i nogen grad ud over det, der foregik i 1938 omkring denne lov:

»Lov Nr. 168 af 13. April 1938 om Retsforholdet mellem Arbejdsgivere og Funktionærer i private Erhvervsvirksomheder betød en væsentlig Nydannelse inden for den gældende Ordning af det privatretlige Forhold mellem Arbejdsgivere og beskæftigede.

Indtil Funktionærloven havde dette Forhold mellem Arbejdsgiver og Funktionær ligesom Arbejdskontrakter i Almindelighed været undergivet den saakaldte Kontraktsfrihedens Grundsætning, saaledes at Parterne uden nogen Lovregulering fastlagde Retsforholdet gennem individuelle Aftaler og Organisationsoverenskomster.

Fra denne Hovedregel var der kun gjort Undtagelse i Tilfælde, hvor særlige sociale Hensyn gjorde sig gældende, som ved Medhjælperloven af 6. Maj 1921, Sømandsloven af 1. Maj 1923 og Lærlingeloven af 7. Maj 1937.

Ved Funktionærloven foretoges nu en Lovregulering af den store Funktionærstands Arbejdskontrakter.

Begrundelsen for denne Lovregulering maa søges i den Linie, som den økonomiske Udvikling har fulgt med Storbedrifternes Fremtrængen paa den mindre, selvstændige Bedrifts Bekostning. Dette bevirkede, at Hovedmassen af Funktionærer saa sig berøvet Muligheden for med Tiden at opnaa selvstændig Virksomhed. Fra at være en Overgangsstilling med den selvstændige Bedrift som endeligt Maal blev Funktionærstillingen for de mange den endelige Placering i Erhvervslivet.

Denne Udvikling maatte naturligt føre med sig, at der af Funktionærerne stilledes videregaaende Krav til Betyggelse af deres økonomiske Stilling.

Som for Arbejdernes Vedkommende er megen Betyggelse af Funktionærerne opnaaet gennem Organisation, men paa Grund af Funktionærgruppens Uensartethed er Organiseringen ikke gennemført i samme Omfang som for Arbejdernes Vedkommende. Dette i Forbindelse med, at Funktionærstillingen med den faste Tilknytning til Virksomheden og de Fordele, den byder Arbejdsgiveren, naturligt fører med sig, at der til Funktionærens Betyggelse paalægges Arbejdsgiveren visse Byrder, har be-

grundet Funktionærloven. De anførte Betragtninger virkede med en saadan Styrke, at Loven vedtoges eenstemmigt i saavel Folketing som Landsting.

Funktionærloven giver Funktionæren en Minimumsbeskyttelse, som ikke kan fraviges ved Aftaler, jfr. Lovens § 13. Dette gælder med Hensyn til Opsigelsesvarsel, jfr. § 2, Løn under Sygdom og Militærtjeneste, jfr. §§ 5 og 6, Efterløn, jfr. § 7, og Organisationsret, jfr. § 8. Herudover giver Loven enkelte andre Beskyttelsesregler for Funktionæren.

Spørgsmaalet om Lønnes Størrelse berøres ikke af Loven. Fastlæggelsen af denne og videregaaende Fordele udover Loven er overladt til individuelle Aftaler og Organisationsoverenskomster.»

Mindste ansættelsesbeskyttelse for sig. Sociallovgivning for sig. Lønspørgsmål for sig. Disse grænser lader sig naturligvis i længden ikke opretholde. Mest umuligt er det at finde grænsen imellem de arbejdskontraktlige reguleringer og de socialretlige beskyttelsesregler. På sygedagpengeområdet mødtes vejene i 1973 (Socialreformkommissionens 1. betænkning – nr. 543/1969 p. 278):

»1. De gældende dagpengeordninger finansieres ad forskellige veje: ved bidrag fra de sikrede selv og fra deres arbejdsgivere og ved tilskud fra det offentlige. I arbejdsløshedsforsikringen og i sygeforsikringen indgår alle 3 finansieringskilder omend med forskellig vægt, medens udgifterne til ulykkesforsikringen stort set bæres alene af arbejdsgiverne.

Når der skal tages stilling til finansiering af den fremtidige dagpengeordning, er det rimeligt at overveje, hvorledes finansieringsformen kan tænkes at påvirke de beslutninger, der skal træffes, både de principielle beslutninger om ordningens indhold ved dens start og senere hen også enkeltafgørelserne om retten til dagpenge i de konkrete tilfælde. Det kan være en hensigtsmæssig rettesnor, at de organer, der skal træffe de nødvendige beslutninger og afgørelser, også må have et ansvar for tilvejebringelsen af midlerne til ordningens finansiering.

2. Når der skal tages stilling til den nærmere tilrettelæggelse af den fremtidige dagpengeordning, kan det være rimeligt at overveje, om finansieringsreglerne kan tænkes at have indflydelse på,

i hvilken udstrækning der gøres brug af ordningen. Det kan være hensigtsmæssigt, at de organer, der deltager i finansieringen, også er med til at træffe beslutninger om tildeling af dagpenge, således at de derigennem har indflydelse på, hvorledes ordningen udnyttes.

3. Ud fra dette synspunkt kan det være rimeligt at overveje, om der kan skabes en passende forbindelse mellem arbejdsgiverens deltagelse i finansieringen af udgifterne ved en dagpengeordning og en medvirken fra arbejdsgiveren ved den praktiske gennemførelse af ordningen.

I denne forbindelse kan nævnes, at det måske for ulykkesforsikringens vedkommende kan antages, at den rene arbejdsgiverfinansiering betyder en vis almindelig tilskyndelse for arbejdsgiverne til at søge ulykkesrisikoen begrænset. Præmiernes størrelse fastsættes imidlertid efter ulykkesrisikoen inden for de enkelte brancher, og af praktiske grunde er man hidtil meget tilbage fra at graduere præmien efter sikkerhedsstandarder inden for de enkelte virksomheder i samme branche.

4. Ved dagpenge under sygdom kan en indflydelse fra arbejdsgiveren på antallet af dagpengedage navnlig tænkes for sygdomme af kortere varighed. Foreliggende oplysninger tyder på, at der er meget store forskelle i antallet af kortvarige forsømmelser fra arbejdsplads til arbejdsplads. Dette kan bl.a. skyldes forskelle med hensyn til arbejdsgiverens kontrol af forsømmelsens berettigelse, klimaet på arbejdspladsen m.m., samt tillige forskelle med hensyn til arbejdsart og arbejdspladsens indretning.

5. De kortvarige sygdomstilfælde vil samtidig stille meget store krav til dagpengeordningens administration. En meget stor del af samtlige dagpengetilfælde og derved af førstegangs henvendelser angår kortvarige sygdomstilfælde. Dagpengemyndighedens kontrolmuligheder vil være stærkt begrænsede, bl.a. fordi det enkelte tilfælde vanskeligt kan bære mere omfattende kontrolforanstaltninger.

6. På denne baggrund kan det overvejes at pålægge arbejdsgiverne at udrede dagpengehjælpen i den første del af enhver fraværsperiode på grund af sygdom eller ulykke.»

Indfaldsvinklen har, som det vil ses, ikke ret meget med det arbejdsretlige system at gøre. Men dagpengereformen indpasses alligevel i en overordnet arbejdsmarkedspolitisk målsætning.

I de almindelige bemærkninger til forslaget til dagpengeloven hedder det:

»I kommissionsbetænkningen var behandlet den mulighed, at arbejdsgiveren udbetaler dagpengene i den første del af sygeperioden. I overensstemmelse hermed foreslås indført den vigtige nydannelse, at arbejdsgiveren får pligt til som sin andel af finansieringen af dagpengeordningen at udbetale dagpenge til de ansatte i indtil 5 uger af fraværperioden.

Denne arbejdsgiverperiode vil bidrage væsentligt til at udligne forskellen mellem funktionærer m. fl., der ifølge deres ansættelsesvilkår har ret til løn fra arbejdsgiveren under sygdom, og de grupper, der er henvist til dagpenge, og den vil kunne danne grundlag for en yderligere udbygning i retning af ret til fuld løn under sygdom ved overenskomst mellem parterne.«

Under folketingsbehandlingen bliver man bl.a. ud fra henvendelse fra organisationerne opmærksom på, at der kan være et problem med samordningen i de almindelige arbejdskontraktlige regler. Under udvalgsbehandlingen foreslås således bl.a.:

»Ny paragraf.

3) Efter § 4 indsættes:

»§ 01. Retten til dagpenge fra arbejdsgiveren bortfalder, såfremt lønmodtageren har pådraget sig sygdommen ved forsæt eller grov uagtsomhed, eller han ved stillingens overtagelse svigagtig har fortiet helbredsoplysninger af betydning for ansættelsesforholdet.

Stk. 2. Retten til dagpenge fra arbejdsgiveren bortfalder ligeledes under strejke eller lockout.«

Til § 5.

4) Paragraffen affattes således:

„§ 5. Sygdomstilfælde skal uden ugrundet ophold anmeldes til arbejdsgiveren. Undladelse heraf medfører bortfald af krav på

dagpenge fra arbejdsgiveren, medmindre særlige omstændigheder foreligger.“«

Hertil siges det i bemærkningerne:

»Til nr. 3.

Stk. 1 i den foreslåede nye bestemmelse svarer til bestemmelsen i funktionærlovens § 5, stk. 1, hvorefter en funktionær under de samme betingelser ikke har ret til løn under sygdom. Uden den foreslåede bestemmelse ville lønmodtagere uden løn under sygdom blive bedre stillet i disse situationer end funktionærer, og en funktionær, der i disse tilfælde ikke var berettiget til løn, ville kunne få udbetalt dagpenge fra arbejdsgiveren.

Til nr. 4.

Ændringen foreslås for at udelukke risikoen for, at lovforslaget griber ind i det almindelige fagretlige og funktionærretlige opsigelsessystem. Ændringen bringer herudover bestemmelsen i bedre overensstemmelse med praksis efter funktionærloven på dette område.«

De socialpolitiske ønsker omkring lovgivningen på arbejdsmarkedet kommer i øvrigt jævnlige op til overfladen – hele tiden i Folketingets regie. Fra de karakteristiske bemærkninger til forslag til ændring af funktionærloven (nr. 132, 1962/63) fra Venstre og Konservative:

»Især tilsigter de foreslåede bestemmelser at udbygge de sociale sikringsordninger for funktionærerne og dermed videreføre funktionærloven som en social beskyttelseslov samt at skabe klarere og mere tidssvarende regler, der underbygger funktionærernes demokratiske ret til selv at vælge deres organisationsformer.«

Fagbevægelsen gør sig megen møje med at forklare medlemmerne betydningen af indsatsen på den folketingspolitiske arena og tilknytningen til Socialdemokratiet.

»Eventyret om HK«, 1975, p. 51:

»Men faglig og politisk indflydelse går jo så ofte hånd i hånd, at det ikke er nemt at skille disse begreber ad. Selv om programmet er fagligt, er en række betingelser for funktionærernes arbejde og ansættelsesforhold politiske. Det er f. eks. umuligt at holde sig uden for den politiske proces, når lovgivningsmagten beskæftiger sig med love, der omfatter arbejdsmarkedet, heraf endog lovgivning, der specielt omfatter vort fag, så som lukkeloven og funktionærloven. Af øvrige love kan nævnes lærlingeloven, ferieloven, aktieselskabsloven, handelsskoleloven, næringsloven m.v. Ydermere er disse love blevet til efter forudgående behandling i nedsatte kommissioner, i hvilke bl. a. HK har været repræsenteret og derigennem haft indflydelse på selve lovgivningen. Hvad er så politisk, og hvad er fagligt? Det er nu en gang umuligt at holde politik uden for arbejdsmarkedets interesseområde, som direkte griber ind i vor hverdag.«

Og i »Møde med Fagforeningen« (AOF 1964) p. 82 læses:

»Det er blevet sagt flere gange i denne bog, at fagbevægelsens indsats for den enkelte lønmodtager rækker langt ud over det, der sker ved forhandlingsbordet mellem repræsentanter for de direkte modstående parter: lønmodtagere og arbejdsgivere.

For eksempel over fagbevægelsen også indflydelse på lovgivningsarbejdet, og vi vil i dette kapitel se på nogle vigtige love, der direkte berører lønmodtagerne i deres arbejdsforhold. Det er love, som dels er inspireret af fagbevægelsens indsats, dels er blevet til, fordi arbejderne har forstået at organisere sig både fagligt og politisk.«

Fagbevægelsens holdning er imidlertid tillige pragmatisk (smsts. p. 70):

»Hvad nytter det f. eks., at en arbejder er beskyttet imod usaglige enkeltmandsafskedigelser, hvis samfundet har massearbejdsløshed på grund af arbejdsmangel?

Tryghed i beskæftigelsen er et elementært ønske hos os alle. Derfor er fagbevægelsen også meget stærkt engageret i udformningen af den økonomiske politik for hele samfundet, der til syvende og sidst er afgørende for, om den enkelte kan være tryk i sin beskæftigelse, eller om han eller hun er under en konstant trussel om arbejdsløshed.

Alene af denne grund kan man forstå, at fagbevægelsen må være politisk – og de, der taler om, at fagbevægelsen skal være »upolitisk« siger dermed i virkeligheden, at fagbevægelsen ikke skal engagere sig i det lovgivningsarbejde og i de politiske kampe, der også får indflydelse på det enkelte fagforeningsmedlems tilværelse.

Som en logisk følge af tryghedskravet er derfor fuld beskæftigelse et af fagbevægelsens mest centrale mål.»

Gennem den realistiske opfattelse af vilkårene på arbejdsmarkedet og formentlig også båret af en vis frygt for, at eksistensgrundlaget, tilslutningen til fagorganisationerne, går hen og smuldrer, kan man på den anden side også meget vel komme i konflikt med sig selv.

Ved juletid 1979 var arbejdsministeren – tilsyneladende inspireret af bl.a. det svenske forbillede – inde på tanker om at etablere en lovmæssig tryghedsordning. Modtagelsen i fagbevægelsen var blandet. I Berlingske Tidende af 25/1 1980 stilles LO-formanden over for spørgsmålet om, hvad LO siger til den bebudede tryghedsreform. Han svarer:

»Vi har i fagbevægelsen længe arbejdet på dette spørgsmål, som politikerne nu pludselig tager op. Det er imidlertid helt klart ikke et spørgsmål, som egner sig til lovgivning, fordi ansættelsesvilkårene er så vidt forskellige på de forskellige dele af arbejdsmarkedet. Tryghedsreformen er noget, som må skabes ved et net af aftaler mellem parterne på arbejdsmarkedet.»

Opfattelsen af selvhjælpen som den sikre vej ligger dybt forankret på denne side af forhandlingsbordet. Om denne tankes baggrund læses i »Under Samvirkets Flag«, p. 372:

»Medens man nu priste Bondefrigørelsen, stemples Kampen for Arbejdernes Frigørelse som en statsfjendtlig Handling. Medens Bonden saa at sige havde faaet sin Frihed forærende, hjulpet frem af en kapitalistisk Konjunktur, der vilde have gjort Bondejorden til en fri Handelsvare, og af »kloge og højhjertede« Mænd, der havde gjort et stort og fortjenstfuldt Arbejde gennem Granskning af Hovedreglementer, Arbejdsbetingelser og Levestandard, maatte Arbejderne klare deres Frigørelse selv. Der var ingen »velmenende« Regent, som hjalp dem, Christian den Ni-

ende nærede en inderlig Afsky for Socialismen, og der var ingen Stat, der stillede sine Embedsmænd og sit statistisk-videnskabelige Apparat til Arbejderklassens Disposition i dens Kamp fremefter. Ud over en lille Kreds af frisindede Intellektuelle og radikalt indstillede Smaabønder, var der ingen, der bød sig til. Derfor maatte Arbejderne gøre Jobbet selv.»

Denne mistro afspejler sig tillige i synet på juriststanden. Samme værk p. 302 f.:

»Har De samvirkende Fagforbund da en Stab af Jurister til sin Raadighed, som kan træde frem for Skranken i Den faste Voldgiftsret, eller, som det var under Krigen, for Arbejds- og Forligsnævnet, eller hvor det nu er? Nej, det har De samvirkende Fagforbund ikke. Det har derimod Dansk Arbejdsgiverforening, og det har de fleste af de større Organisationer, der er tilsluttet Dansk Arbejdsgiverforening. En Række Jurister findes her paa de ledende Poster og har til Tider i nogen Grad været med til at gøre Forholdet mellem Arbejdsgivere og Arbejdere til noget koldt, noget juridisk, noget spidsfindigt. Dermed være ikke sagt, at de Mænd, der fra Arbejdsgiverside repræsenterer Juraen, er kolde, slette Mennesker, tværtimod, en Række udmærkede Personer, som Mennesker betragtet, kunde nævnes, men for manges Vedkommende synes Forbindelsen med Produktionslivet, med Arbejdspladsen, med Arbejderne, aldrig at have været i Orden. Anderledes med de rigtige Arbejdsgivere, som kender deres Virksomhed, de rigtige Mestre, som selv er uddannede Haandværkere, de kender i højere Grad Funktionerne ude paa selve Arbejdspladsen.

De samvirkende Fagforbund og forøvrigt de tilsluttede Organisationer har altid brugt deres egne Tillidsmænd, de der kommer fra Arbejdspladsen og som gennem et fagligt Skolingsarbejde har dygtiggjort sig og ved Kammeraternes Tillid er valgt til at indtage Tillidsposter i De samvirkende Fagforbund. Uden juridisk Uddannelse, men med det nøjeste Kendskab til Arbejdspladsens Problemer og en paa sund Sans baseret Indleven i de faglige Regler, har De samvirkende Fagforbunds Mænd til alle Tider kunnet stille sig i Procedureskranken og være jævnyrdige med Arbejdsgivernes Jurister.»

Arbejdsgiverforeningens holdning til socialpolitik er mere klar. Den udtrykkes af foreningens nuværende administrerende direktør P. Schade-Poulsen i »Arbejdsgiveren« af 20/5 1971, p. 38:

»Dansk Arbejdsgiverforenings syn på de sociale spørgsmål går ud på, at det offentlige bør bidrage til at skabe et socialt sikkerhedsnet for de dårligst stillede, og at det så må være overladt til aftaler enten mellem den enkelte lønmodtager og arbejdsgiver eller til organisationerne gennem kollektive aftaler at supplere disse sociale foranstaltninger.«

Men hvor denne grænse skal gå, lader sig naturligvis vanskeligt fastslå objektivt. Foreningens skuffelse over, hvad lovgiver dog kan finde på, er ikke af nyere dato. Direktør Carl Plum i »Viljen til samarbejde« København 1953, p. 80:

»Hvad angår lovgivningsmagten, er det vel ikke således, at der ikke har været givet love, hvor arbejdsgiverne har følt sig utilfredse. Det har til tider været bittert, når rigsdagen med et magtbud har grebet ind i lønkonflikter og ordnet lønvilkårene ved tvungen voldgift, som i lige høj grad er upopulær hos arbejdsgivere og hos arbejderne. Der har også været mange andre love, sidst og ikke mindst ferieloven, over for hvilke arbejdsgiverne har følt deres interesser gået meget nær.«

Imedens må politikerne fortsætte deres balancegang. Man søger sin legitimation i et samarbejde med organisationerne. Arbejds- og socialminister Poul Sørensen i »Vejen til Samarbejde«, p. 17:

»Men repræsentanterne for arbejdsgivere og arbejdere er ikke blot statsadministrationens medarbejdere ved gennemførelsen af de love, der regulerer arbejdsmarkedets forhold. Også i overvejelserne af ny lovgivning og praksis på dette område gør de en indsats. En dansk regering kunne næppe tænkes at ville gennemføre ny lovgivning om et af arbejdsmarkedets forskelligartede forhold uden først at have skaffet sig den tryghed, som ligger i at få de oplysninger og gode råd, som Dansk Arbejdsgiverforening og De samvirkende Fagforbund altid så beredvilligt giver.«

Administrationens folk er af indlysende grunde ikke tilbøjelige til at ytre sig meget om det særlige forhold mellem de private organisationer og det offentlige. I ministerialforeningens bog »Centraladministrationen 1848 - 1948« (København 1948) finder vi imidlertid på siderne 307 ff. bl.a. følgende (Hans P. Gøtrik), som nok kan være illustrerende, selv om udtalelserne har udgangspunkt i erhvervsretlige forhold og i de ekstraordinære kriseforanstaltninger under og efter krigen:

»Det har ikke været nogen haard Kamp, Erhvervsorganisationerne har haft at udkæmpe for at opnaa den Magtstilling, som de staar med i Dag. Hverken fra de politiske Partiers eller Administrationens Side er der gjort alvorlig Modstand mod, at Erhvervsorganisationernes Repræsentanter fik Indpas i Administrationen af de ekstraordinære Foranstaltninger. Det er f. Eks. ganske ejendommeligt at konstatere, at den største Iver for at faa draget Erhvervenes Folk ind i den daglige Administration af Valutalov og de utallige andre ekstraordinære Bestemmelser er udfoldet af netop de politiske Partier, der i Slutningen af 20'erne gennemførte den i nogle faa Aar gældende Lov om Værn for Erhvervs- og Arbejdskraften og som derved tilkendegav en alvorlig Bekymring for, at Organisationsvældet skulde tage Overhaand.

Det kan heller ikke nægtes, at Erhvervsorganisationernes aktive Medvirken i disse Foranstaltninger saavel fra politiske som fra administrative Synspunkter rummede væsentlige Fordele. Man kan uden nogen Overdrivelse hævde, at mange af de paagældende Ordninger overhovedet ikke havde ladet sig gennemføre paa en nogenlunde fornuftig Maade, hvis ikke Organisationernes Folk havde ydet deres værdifulde Bidrag dertil.

Meget synes at pege paa, at denne Ordning – maaske især paa politisk Hold – ingenlunde har været uønsket. Ved deres aktive Medvirken i Administrationen har Organisationerne automatisk paadraget sig et Medansvar og derved ogsaa afskaaret sig fra Kritik af de Dispositioner, der er truffet paa Grundlag af deres Forslag. Udfra en politisk Betragtning kan det jo have sine Fordele paa Forhaand at afskære Kritik, især naar det drejer sig om Kritik fra Kredse, om hvem man paa Forhaand kan vide, at de

*har let Adgang til at mobilisere næsten hele den førende Dags-
presse i en eventuel Kampagne mod saadanne Regeringsforan-
staltninger. Der er heller ingen Grund til at nægte, at der for
Administrationen kan gøre sig tilsvarende Synspunkter gælden-
de. Man vil ret naturlig være interesseret i at faa Arbejdsro og
kan ikke være blind for, at man ved Forvaltningen af de vanske-
lige og i nogen Grad uvante Opgaver vil komme til at træffe Dis-
positioner, der er mere eller mindre omtvistelige, og som under
alle Omstændigheder byder talrige Angrebepunkter for den, der
blot med nogen Indsigt i Forholdene er indstillet paa at modar-
bejde Regering og Administration.*

*Der er ingen Grund til at tro, at de Erhvervsfolk og Funktionæ-
rer i Erhvervenes Hovedorganisationer eller deres Branchefore-
ninger, som har formidlet Samarbejdet mellem Organisationerne
og Myndighederne, ved Varetagelsen af deres Opgaver har væ-
ret besjælet af mindre Samfundssind end de Embedsmænd, med
hvem de har samarbejdet. Man kan paa den anden Side ikke med
Rimelighed bebrejde dem, at deres Indstilling til de foreliggende
Problemer har været præget af de Særinteresser, som de har
været sat til at varetage.»*

Uden for det hele sidder den juridiske teori og betragter tildragelserne på arbejdsmarkedet. Man afholder sig dog ikke fra kritiske kommenta-
rer, når vanskelighederne udmaterialiseres i arbejdsmarkedslovgiv-
ningen. I 1979 taber funktionærretseksperter H. G. Carlsen f.eks.
tålmodigheden i forbindelse med gennemførelsen af ligebehandlings-
loven: (Juristen og Økonomen 1979, p. 311):

*»Som indledningsvis bemærket har det ikke været Meningen med
disse Betragtninger at tage Stilling til de politiske Aspekter om-
kring Ligebehandlingslovgivningen, men det har været magt-
paaliggende at fremdrage denne Lovgivning som et Eksempel
paa, hvor ringe Lovgivning undertiden kan være. Det vil ses, at
der er svigtet paa flere Punkter:*

*Først og fremmest har det ansvarlige Ministerium ikke for-
maaet at indpasse denne Lovgivning i det almindelige ansættel-
sesretlige System.*

*Dernæst har Ministeriet ikke formaaet at formulere Bestem-
melserne saaledes, at de er kommet til at svare til Intentionerne.*

Endvidere har Folketinget, herunder Arbejdsmarkedsudval-

get, ikke formaaet at tilvejebringe de Overblik, som Ministeriet saa aabenbart har savnet.

Endelig har Arbejdsmarkedsudvalget fuldstændig ignoreret en saglig Henvendelse fra en ikke helt negligabel Institution, som søgte at advare imod en af de værste Bestemmelser i Lovforslagene.»

Men H. G. Carlsen er ikke den eneste. I »Juristen og Økonomen« 1977 diskuterede arbejdsretsspecialisten, lektor lic. jur. Per Jacobsen det kollektivarbejdsretlige system på baggrund af bl.a. de lovindgreb i overenskomstforhandlingerne, man havde oplevet. Han er lidet imponeret af den indsats, man er blevet præsenteret for. Artiklen slutter (p. 111):

»Formålet med nærværende har været at påpege, at det gældende danske arbejdsretlige system måske befinder sig i en krise eller dog nærmer sig en sådan krise med stærke skridt, at lovgivningsmagtens hidtidige indsats på dette område har været i bedste fald betydningsløs og i værste fald medvirkende til en forstærkning af denne krise eller kriseagtige udvikling. Endvidere må nærværende ses som en opfordring til arbejdsmarkedets parter, regering og folketing om allerede nu at tage skridt til en dybtgående undersøgelse af disse problemer og af de forskellige muligheder for at løse dem, således at den fremtidige behandling af disse problemer bliver velovervejet, hensigtsmæssig og effektiv.»

I »Arbejdsretlige Funktioner« (København 1979), p. 321, hedder det ud fra undersøgelserne i denne og tilgrænsende fremstillinger:

»Det er næppe populært at sige det, og det ville vel være endnu mindre populært at fokusere på konkrete tilfælde. Men det er nok væsentligt at være opmærksom på, at den situation, der kan fremprojiceres af det øjeblikkelige billede, ikke er gunstig for fastholdelsen af noget, der med rimelighed kan karakteriseres som en retsordning på arbejdsmarkedet, altså en ordning, der i ligeligt mål tilgodeser hensynet til de parter ud fra retlige overvejelser indenfor rammerne af et harmonisk og overskueligt retssystem.»

Således er da brikkerne stillet op:

En ikke-juridisk indstilling i dominerende grupper og et latent konfliktstof legemliggjort i diskussionen om, hvad der er socialt stof og socialt niveau. Redskaber, der nogle steder er overdimensionerede, andre steder underdimensionerede. Et folketing, der sønderslides imellem på den ene side selvstændige socialpolitiske ambitioner og vælgertaktiske problemer og på den anden de arbejdsmarkedspolitiske realiteter. En administration placeret i ingenmandsland imellem organisationer og folketing og uden naturlig tilgang til alle eksisterende informationer. Organisationer legitimeret gennem arbejdskamp, men i vid udstrækning berøvet kampens muligheder. Judicielle afgørelsesorganer, der skal finde deres ben i produktet af de resultater, som til skiftende tider er fremstået i den evigt svingende balance mellem de synspunkter, der har tegnet udviklingen.

4. Nye konfliktflader – omkring retsskabelsen i offentligt regie.

Mellem arbejdsmarkedets aktører udfælder der sig således en række *spændingszoner*, eller om man vil konfliktflader. I takt med, at interessefeltet udvides, forskydes disse imidlertid i forhold til tidligere. Det, der var et centralt problem i går, er af underordnet betydning i dag. Og morgendagen kræver måske helt andre løsningsmodeller end dem, man så møjsommeligt har vænnet sig til og er kommet til at tro på.

Det er en vigtig opgave at lokalisere disse zoner og at trække de vigtigste frem i lyset for derved at foregribe en udvikling, som ellers vil kunne volde helt unødigt besvær.

En udtømmende udredning over dette tema ville imidlertid få et uoverskueligt omfang. Variationerne er mange, og kombinationerne mellem disse lige så talrige som dem, man finder i en cykellås. Vi tvinges altså til at prioritere og til at koncentrere opmærksomheden om det mest væsentlige.

Dette valg lader sig selvsagt ikke gennemføre på objektivet grundlag. Vurderingen vil i høj grad afhænge af den enkelte beskuers personlige erfaring og indstilling. Uden på nogen måde at ville underkende andre problemstillinger forekommer det imidlertid forfatteren af nærværende, at der – hvis vi i øvrigt holder os til de snævrere retlige problemer – er al mulig grund til at knytte en særlig opmærksomhed til den udvikling, som for øjeblikket finder sted på *arbejdsmarkedslovgivningens* område.

Set i historisk perspektiv synes der jo nemlig ikke at være tvivl om, at tyngdepunktet har forskudt sig over i retning af en øget lovregulering af det livsområde, vi her har med at gøre.

Jeg skal ikke her komme nærmere ind på de grunde, som kan fremføres til støtte for denne betragtnings rigtighed: EF-medlemskabet, Folketingets accelererende socialpolitiske ambitioner, nødvendigheden af en højere grad af styring i et højfølsomt samfund o.s.v. Og heller ikke på, om det overhovedet er fornuftigt således på stadigt flere felter at udelukke aftalevejen.

Vi vil indskrænke os til at konstatere denne udvikling som et faktum for i lyset heraf at prøve at trække nogle af de egentlige retsproblemer frem, der kan forventes at ville opstå i kølvandet herpå på baggrund af den situation, der er ridset op i det foregående.

Hvilke er da disse?

Ja, det er vel her naturligt at tage udgangspunkt i noget af det, som falder umiddelbart i øjnene, når man anskuer nyere arbejdsmarkedslovgivning. Der synes i denne forbindelse at være i hvert fald to ting, som der er anledning til at hæfte sig ved:

For det første er det øjensynligt en naturlov, at man positivregulerer længere og længere ned i detaljen. Snart vil man med rette kunne tale om et system, hvorefter alt, hvad der ikke udtrykkeligt er tilladt, må anses for forbudt.

Denne trang, som også kendes på andre retsområder, er måske endog særlig udpræget på arbejdsmarkedet. Den kan have forskellige årsager. Men en af de væsentligste er formentlig den, der samlet kunne karakteriseres som respekten for det skrevne ord. I mangel af vished for, hvorledes retspositioner udmaterialiseres på andet grundlag – f.eks. hvilke mekanismer der er afgørende for domstolenes udfyldende virksomhed – klynger man sig til det, man positivt kan se nedfældet. Man forlanger mere og mere skrevet ned, førend man føler sig sikker, kræver en stadigt højere grad af betryggelse. Når dette er sket på ét område, tvinges man dernæst ind i samme fremgangsmåde på andre.

Dertil kommer så måske en fornemmelse af, at alt, hvad der efterlades urørt, vil være genstand for fri tilegnelse fra arbejdsgiverens side. Fornemmelsen af, at arbejdstagere kun har de rettigheder, der er udtrykkeligt hjemlede, eller af, at virksomheden i mangel af holdepunkt for det modsatte gennem sin efter kontraktens natur meget vidtgående dispositionsbeføjelse så at sige udfylder alle lakuner.

På denne måde svulmer stoffet op. Ord, ord og atter ord flyder ud over arbejdsmarkedet.

For det andet er parternes interesseområde blevet væsentligt brede-
re. Jeg skal ikke gentage diskussionen om arbejdsrettens grænser.
Men selv om man pr. definition ville begrænse sig til de regler, der
gælder for det indbyrdes forhold mellem lønmodtagere og arbejdsgive-
re og mellem arbejdsmarkedets organisationer, ligger der allerede heri
en væsentlig udvidelse.

De øvrige sociale og arbejdsmarkedsmæssige reguleringer har
trængt sig ind på de gamle enemærker. Ord som arbejdsmiljø, ar-
bejdsløshedsforsikring og sygedagpenge er blevet en del af hverdagens
vokabularium på arbejdspladserne. Hvadenten man synes om det eller
ej, er man blevet kædet ind i alle de mangeartede offentligretlige regu-
leringer, der omgærder arbejdsforholdene i det moderne industrisam-
fund. I arbejdsløshedsforsikringsloven finder man f.eks. varslingsreg-
ler og refusionsbestemmelser, der har umiddelbar betydning for det
indbyrdes forhold mellem arbejdspladsens parter. Arbejdstagerens
sygedagpengeret over for det offentlige konverteres eventuelt til et
refusionskrav fra arbejdsgiveren – og af dette kravs gennemførlighed
afhænger i øvrigt måske virksomhedens vilje til at beholde den ansatte
o.s.v. o.s.v. Endelig slutter i det hele taget de omgivende sociale
reguleringer sig tættere og tættere til de egentlige ansættelsesgoder.
Lakuner i dækningen mellem de to trykshedsystemer mellem samfun-
dets almindelige og den virksomhedsbaserede accepteres ikke.

Alt dette gør det vanskeligt for parterne at disponere indbyrdes uden
hensyntagen til de tilgrænsede regelsæt. Og de tilgrænsende regelsæts
eventuelle defekter skaber selvsagt også et tryk på parterne. Når nu
ambitionen er at undgå lakuner, vil arbejdsgiveren selvsagt ofte blive
stillet over for krav om virkeliggørelse af denne ambition.

På denne måde trænger man længere og længere ud i problemstillin-
ger, som f.eks. kan være af mere forvaltningsretlig end kontraktsretlig
natur. Arbejdsretten er, som allerede berørt, efter sin oprindelse en
rent kontraktsretlig disciplin. Men arbejdsmarkedets praktikere stilles
i stigende udstrækning over for krav om medleven i regelsæt, der
administreres på en forvaltningsretlig baggrund.

Disse to ting skal ydermere anskues i sammenhæng med et *tredje*
problem.

Dansk arbejdsret har gennem de sidste 100 år været domineret af de
partsskabte retspositioner – det, man kunne kalde den autonome ret.

Ikke mindst på de områder, hvor organisationerne virker, har denne været næsten helt enerådende.

Parterne har herigennem afbalanceret hinanden således, at den ene ikke dominerede den anden. Og der er også herigennem udviklet et privat magtapparat af betragtelige dimensioner; kraftcentre, der ikke umiddelbart kan negligeres.

Men hvorledes nu håndtere disse, efterhånden som lovgiver og den offentlige forvaltning tager over? Hvorledes forløse de indestængte kræfter, når offentlige reguleringer – det, man i denne sammenhæng kunne kalde den autoritative ret – breder sig ind på det område, der tidligere var overladt til parternes selvbestemmelse? Vil disse kræfter eventuelt forløses ad andre veje? Og vil deres indbyrdes balanceforhold i øvrigt forblive det samme under de nye konditioner.

Man har mere eller mindre bevidst prøvet at finde veje, der på én gang tilgodeser hensynet til denne selvbestemmelse og samtidig imødekommer de voksende offentlige interesser. Gennem organisationernes formelle eller uformelle deltagelse i lovforberedelsen og gennem deres integrering i den efterfølgende forvaltningsvirksomhed har man søgt at slå bro imellem autonomi og autoritet.

I vid udstrækning er organisationerne da også faldet ind i dette system. Forhandlingsvejen var redskabet for de indbyrdes relationer, og forhandlingsløsningen er derfor også blevet den, man naturligt har koncentreret sig om ved varetagelsen af forholdet til offentlige myndigheder og regeringsmagt. I meget vid udstrækning er denne løsning vel nok også blevet betragtet som udtømmende for mulighederne.

Herved overses det imidlertid let, at man står i en næsten uløselig konflikt.

Inden for det autonome retsområde lykkedes det at finde en formel, der sikrede parternes ligevægt. I enkeltkontrakten er arbejdsgiveren den overlegne. Men gennem vilkårsforhandlingen på kollektiv basis opnåede man et udgangspunkt for parternes styrkeforhold, som i rimelig grad modsvarede behovet for balance mellem de modstridende interesser. Og spændingerne, kampviljen, udløstes på en konstruktiv måde omkring tilvejebringelsen af det overenskomstmæssige grundlag.

En sådan formel er næppe fundet inden for de felter, der præges af samfundsmagtens initiativer. Inden for det autoritative retsområde

udledes retspositionen til syvende og sidst af de demokratiske styrkeforhold i samfundet. Og det ligger i demokratiets natur, at lønmodtagerparten gennem sin større antalsmæssige repræsentation vil være dominerende. Heroverfor tæller kun de naturlove, der tilsiger, at arbejdsgivernes lommer ikke er udtømmelige. Men hvor denne grænse går er usikkert. Især er det uigennemsigtigt, hvilke sammenhænge der består imellem det, man vil kalde de sociale ansættelsesgoder – opsigelsesbeskyttelse, sygeløn o.s.v. – på den ene side og størrelsen af den absolutte løn på den anden. Og ligeledes hvilken sammenhæng, der består mellem de tilskud, arbejdsgiverne vil kunne nyde fra offentlige kasser i form af forskellig erhvervsstøtte, og så de udgifter man rimeligvis kan pålægge virksomhederne i forbindelse med den ansatte arbejdskraft.

Dette er et uhyggeligt problem – ikke mindst fordi den regeldannelse, der finder sted gennem de parlamentariske organer, i forhold til arbejdsmarkedet repræsenterer et fjerndemokrati, som ikke nødvendigvis behøver at afspejle arbejdslivets behov. Politiske byrdefordelingsbetragtninger med sociale begrundelser lader sig let fremføre og vanskeligt modargumentere, men behøver ikke afspejle samfundets realmuligheder og mulighederne på arbejdspladserne.

Disse *spændinger accelereres* i takt med udvidelsen af de offentlige reguleringsområder og i takt med, at de gennem den organiske partsindflydelse så at sige indbygges i det arbejdsretlige system.

Således må man gå ud fra, at arbejdsgiverpartens tålsomhed kan blive sat på en prøve, der vil kunne føre udviklingen i retning af en konfrontationsstemning fremfor videre ad den forhandlingslinie, der hidtil har båret igennem. Dette vil utvivlsomt aktualisere en række retsspørgsmål, der førhen er blevet betragtet som uinteressante på arbejdsmarkedet – f.eks. hjemmelsproblemer af forskellig slags.

Men også i den daglige regelforvaltning kan disse spændinger i øvrigt forløse sig på en uhensigtsmæssig måde. Hvor organisationerne f.eks. tidligere var henvist til at løse opståede sager for egen kraft – og på eget ansvar og risiko – vil disse nu i stigende grad skulle løses i lyset af ufravigelige lovregler. Denne omstændighed udelukker i vid udstrækning forlig på de forberedende stadier. Organisationerne er jo nemlig ikke herre over anvendelsen af sådan lovgivning. De kan ikke, som når det drejer sig om overenskomststof, binde medlemmet og

endeligt fastlægge de materielle retskravs indhold. En ansvarsforflygtigelse kan derved let opstå, som vil få konfliktmængden i form af løbende sager til at svulme op. Hvorledes den faktiske magtesløshed, som en sådan udvikling er udtryk for, vil forløse sig inden for rammerne af det kraftfulde organisationsapparat, som er skabt gennem det sidste århundrede, lader sig næppe forudse. Men det er ikke svært at se den polariseringsrisiko, som ligger heri.

Med udgangspunkt i de tre anførte forhold kan vi altså forvente i de kommende år at komme til at stå over for mange og i traditionel, arbejdsretlig sammenhæng uvante problemer specielt omkring retsskabelsen og regelforvaltningen i offentligt regie. Disse lader sig ikke samle op inden for rammerne af en enkelt fremstilling. Dertil har de alt for vidtspændende og uensartede berøringsflader. Vi står over for stof, der har forbindelse til både kontraktsret, forvaltningsret, forfatningsret, proces, retslære, retssociologi og retspolitik. Men måske lader det sig gøre at udfælde nogle af de væsentligste problemstillinger på en måde, som gør dem lettere identificerbare og dermed måske også lettere at håndtere.

Lad os som led i denne *lokaliseringsproces* et øjeblik sætte os i lovgivers sted – eller i dens sted, som har det i sin magt at føre lovgivers pen.

Fra denne udgangsposition forekommer vejen til skabelse af nye retspositioner ret indlysende: Positive lovbestemmelser tydeliggjort med de nødvendige bemærkninger og omgærdet af passende sanktioner turde være tilstrækkeligt. Eventuelt kan man gennem bemyndigelsesregler til administrationen åbne op for en passende detaljeret stillingtagen på konkrete punkter.

En udtømmende, klar lovbestemmelse må naturligvis stå som idealmålet for den, der ønsker at materialregulere dette eller hint forhold. Det er imidlertid også en velkendt sag, at mulighederne for at opnå en løsning ad denne vej er blevet mindre i takt med, at de regulerede områder er blevet flere og regelkollisionerne mere nærliggende.

I det hele er det vel også tvivlsomt, hvor klart og udtømmende et kompliceret forhold kan beskrives i en relativt begrænset tekst. Og i øvrigt forudsætter regelskabelse af denne art en ikke altid eksisterende sikkerhed hos koncipisterne med hensyn til, hvorledes givne formuleringer naturligt vil blive anvendt ved domstolene – og mod til at henskyde bestemmelsen til disse.

Det vil i denne situation ofte være nærliggende at specificere sine tanker i lovmotiverne, typisk lovforslagets bemærkninger. Man søger sin betryggelse gennem udformningen af disse bemærkninger. Man udfylder gennem den tekst, der skulle være forklarende.

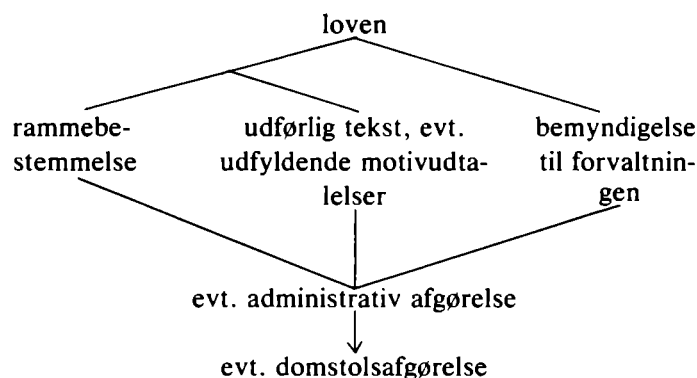
Mener man imidlertid at kunne give slip på den mere detaljerede regeldannelse i første omgang, er der i hovedsagen to veje at gå.

Bestemmelserne kan udformes således, at man nøjes med i bredere form at angive, hvad der tilsigtes, for dernæst at overlade til domstolene at give dette skelet det nødvendige kød og blod. I denne forbindelse har man undertiden i litteraturen anvendt udtrykket retlige standarder. Jeg vil foretrække at gå videre og kalde den slags vedtagelser for rammebestemmelser for herved at markere, at der tænkes på alle tilfælde, hvor teksten efterlader en ramme, der skal fyldes ud af parterne og retsorganerne. Som eksempel kan nævnes regler, der siger, at sygdom skal anmeldes og dokumenteres uden at anføre noget nærmere om, hvorledes denne anmeldelse og dokumentation skal finde sted – og om, hvad konsekvenserne er af eventuelle undladelæssynder.

Som det vil ses af dette eksempel, er der her i virkeligheden blot tale om en gradsforskel i forhold til den første reguleringsmetode. En egentlig principiel forskel består imidlertid i forhold til de tilfælde, hvor det overlades administrative myndigheder at udfærdige nærmere forskrifter for lovens anvendelse i praksis. Her vil det være naturligt at tale om bemyndigelsesregler.

Endelig står i en slags mellemposition de tilfælde, hvor det overlades til forvaltningsmyndigheder at træffe afgørelse i konkrete sager. Herigennem udmøntes eventuelt en generel retningslinje. Denne er i princippet underkastet domstolscensur langt hen ad vejen. Men i praksis vil de administrative afgørelser sjældent blive bragt videre. De står alene og uimodsagt og markerer derved også lidt efter lidt de retspositioner, der faktisk efterleves. Herved glider de i øvrigt over i administrationens daglige regelforvaltning.

Den materielle retsposition kan altså groft set udledes på forskellig måde, hvilket lader sig anskueliggøre i et skema:



I den øjeblikkelige situation er der nok grund til at koncentrere sig mere om visse af disse veje til skabelsen af ret end om andre.

I erkendelse af lovredskabets placering i politiseringens rustkammer vil det således være naturligt at trække et par profiler frem med tilknytning til lovforberedelsen og lovmotivernes anvendelse (nedenfor 5). Og der vil ud fra samme begrundelse være anledning til at kredse et øjeblik om de problemer, der knytter sig til anvendelsen af bemyndigelsesregler, hvorved jeg altså i denne sammenhæng forstår regler, der henskyder en nærmere materielregulering til underordnet plan, f.eks. ministeren (nedenfor 6). Endelig taler noget for at hæfte sig ved mekanismerne omkring udfældelsen af retspositioner gennem forvaltningspraksis og administrative afgørelser (nedenfor 7).

5. Lovforberedelse, lovmotiver og lovgivervilje.

Lovvejen kunne vel også ud fra en objektiv betragtning med nogen ret siges at være det mest naturlige udgangspunkt for skabelsen af ny ret. Vi står her over for det element, der i rækken af retskilder indtager den højeste prioritet – over for det redskab, der har den skarpeste æg. Samtidig kan der under lovgivningsprocessen lægges billighedsbetragtninger i vægtskålen, som ikke uden videre kan forventes at komme frem i forbindelse med indgåelse af private aftaler. Men netop derfor er det selvfølgelig også her, de modsatrettede holdninger i samfundet mødes og brydes. Det er her, de standpunkter forventes at sejre, som har den største vægt i en demokratisk beslutningsproces.

Udenforstående ville nok kunne mene, at juristen ikke har megen mission i dette råstyrkens tempel. I dette drejer det sig jo ikke om at afveje juridiske ræsonnementer imod hinanden. Når lovgivers sværd kløver den gordiske knude, turde al diskussion være ude – eller er den?

Det er klart, at der normalt ikke er megen idé i at bruge tid på at analysere en entydig regel, der er blevet til på baggrund af en utvetydig beslutning i Folketinget. Såfremt lovgiverviljen er fast nok, efterlades ingen tvivl, der lader sig opdyrke. Vejen frem til løsningen ligger klart oplyst uden skyggefelter.

Problemet er som bekendt blot, at denne fasthed sjældent er til stede. Hele processen op til den endelige vedtagelse har derfor interesse. Heri er der for så vidt intet nyt. Alligevel er der måske en særlig anledning til at være opmærksom på de problemer, der udfælder sig i lovforberedelsesfasen og dermed i relation til anvendelsen af det materiale, der hidrører herfra, når det drejer sig om et politiseret retsområde som arbejdsretten.

Demokratiet hviler på kompromisets kunst. Ikke mindst i en parla-

mentarisk forsamling uden faste flertal må hensigterne ofte tilpasses – eller tilsløres – for at kunne lade sig udmønte i lovregler, der har udsigt til vedtagelse. Dette gælder ikke mindst, når det drejer sig om forhold, der er politisk kontroversielle. Og det er de mest uforudseelige ting, der på arbejdsmarkedet kan blive politisk kontroversielle. Man præsenterer nødtigt et produkt, der fremtræder ugunstigt for lønmodtagerparten. Man véd, at manges øjne vil komme til at hvile på disse udtalelser. Skal der uddeles bitre piller, pakkes de følgelig helst ind på en måde, som får dem til at ligne konfekt. Motivudtalelserne bliver på denne måde ikke altid vejen til sagens kerne, men vejen udenom. Og denne vej er let tilgængelig på et område, der som arbejdsretten i forvejen præges af uigennemsigthed.

Det anførte må utvivlsomt påvirke hele den måde, på hvilken vi kan anskue de håndgribelige motiver, lovgivningsprocessen efterlader fra Folketingets hånd – altså lovforslagernes bemærkninger, det, der fremkommer under forelæggelsen i folketingssalen samt folketingsbetænkningerne. Især åbner den opløsningsproces, motiverne på den skitse-rede måde kan komme ind i, ét perspektiv:

Det er almindeligt anerkendt, at det resultat, retsorganerne skal efterleve – lovgiverviljen, hvis man tør bruge det udtryk – må udledes som et konglomerat af bl.a. lovtekst, motivudtalelser og de forhåbninger, de involverede parter i Folketinget i øvrigt på aflæselig måde har gjort sig med hensyn til, hvorledes de efterfølgende led i retsskabelsesprocessen – f.eks. ministeren eller domstolene – vil reagere og har mulighed for at reagere. Denne anerkendelse må der nu på arbejdsrettens område sættes spørgsmålstejn ved. Jeg ser i denne forbindelse bort fra, at der f.s.v. godt i det hele taget kan sættes spørgsmålstejn ved det rimelige i overhovedet at lægge vægt på selv skriftligt og offentliggjort lovforberedelsesmateriale, når dette dog uden for enhver tvivl drukner i de strømme af stof, der flyder ud af de offentlige instanser på dette område. Afgørende er i nærværende sammenhæng at anerkender man overhovedet dette materiale som autoritative retskilder er der – skal vi kalde det en risiko for, at de retsanvendende myndigheder får falske lodder med i vægten.

På store og komplicerede lovområder er det jo nemlig ret indlysende, at folketingsbehandlingen sjældent kan omfatte alle sådanne data, som gives i f.eks. lovforslagets bemærkninger. Disse data vil let glide

ucensurerede igennem. Men gennem passagen får de ikke desto mindre en form for legitimation. Og båret af denne legitimation kan de så dukke op senere og blive til brikker i den efterfølgende retsanvendelsesproces. At sådant stof i hvert fald ikke altid betragtes som aldeles underordnet i de efterfølgende faser fremgår f.eks. af, at det endog i praksis er forekommet, at der er henvist til lovbemærkninger som hjemmel for udstedelse af generelle bekendtgørelser.

Dette »penneførerens privilegium« – og især de muligheder, der ligger heri – er der altså grund til at være på vagt over for. Men i denne forbindelse bør man også være opmærksom på, at kildeværdien af det, der anføres, ofte er tvivlsom. Det kan ofte være vanskeligt at se, hvad der i et sæt konkrete lovbemærkninger er forklarende til teksten, således at man må antages at stå over for et reelt fortolkningsbidrag, og hvad der alene er ment som neutralt forklarende med hensyn til omgivende regelsæt. Kun i førstnævnte tilfælde bør man overhovedet tage dette materiale med i betragtning. Allerede af den grund, at der i sidstnævnte forbindelse ikke helt sjældent præsenteres en retsopfattelse, som er tvivlsom.

Når man taler om motiver, tænkes som bekendt normalt også på forudgående betænkninger f.eks. fra sagkyndige udvalg som led i forberedelsesarbejdet. I tilknytning hertil kan tillige nævnes de rapporter, der udfærdiges af underudvalg under Arbejdsministeriets såkaldte EF-Specialudvalg – altså de udvalg, der følger arbejdet med udarbejdelsen af konkrete direktiver i EF-regie, og som i forbindelse hermed opstiller oplæggene til dansk gennemførselslovgivning.

De lige fremførte betragtninger gør sig naturligvis ikke gældende med samme tyngde i relation til sådanne betækningsarbejder. Netop på dette niveau kommer der imidlertid ofte en anden usikkerhedsfaktor ind. Det er jo nemlig i de lovforberedende udvalg – i disses rapporter og betænkninger – at organisationerne kan sætte deres spor. Det er her, vi i lovforberedelsesfasen finder den såkaldte *partsmedvirken*. Udenforstående sagkyndige bortset fra organisationerne kendes nemlig ikke – eller bruges i hvert fald kun uhyre sjældent på arbejdsmarkedslovgivningens område. Derfor vil denne del af forberedelsesfasen oftest blive varetaget af ressortministeriet med deltagelse af de berørte private organisationer.

Disses deltagelse tilfører naturligvis et sådant arbejde sagkundskab,

man ellers næppe kunne have forventet at opnå. Men denne sagkundskab er ikke uproblematisk. For den hviler jo næsten pr. definition på ensidighed. Er der ikke balance i partsdeltagelsen – herunder i parternes saglige styrke og evne til at vurdere, hvorledes man bedst lirker sine intentioner igennem på en måde, som kan forventes at vinde accept hos domstolene – kan denne ensidighed præge – ja endog dominere – arbejdsresultatet.

Som det danske arbejdsmarkedssystem er udviklet, er det jo nemlig også karakteristisk, at de officielle repræsentanter jævnligt er mindre sagkyndige end de organisationseksperter, de er sammen med, simpelt hen i kraft af et snævrere erfaringsgrundlag. Først og fremmest har de naturligvis ikke det samme indblik i det praktiske arbejdslivs facetter. Men dernæst gør også arbejdsrettens traditionelle opbygning i kassesystemer, at det ministerium, der konkret står som lovkoncipient, ofte vil se sig stillet i en situation, hvor udfoldelsen af denne virksomhed involverer andre ministeriers ressortområder. Og hvad véd f.eks. Socialministeriet om arbejdsret og funktionærforhold, hvad véd Arbejdsministeriet om sygedagpengeloven? Endelig har man været tilbøjelig til meget langt op i tiden selv inden for de enkelte ministerier at skyde arbejdsmarkedets problemer på afstand ud fra den gamle sætning om, at parterne forvalter sig selv. På denne måde vil ministeriernes embedsmænd let se sig berøvet deres autoritet.

Det kan derfor ikke undre, at de jævnligt skærer igennem i dække bag politiseringens klædebon uden at være kommet til bunds i materien. Herved er embedsmanden, hvis opgave som balancefaktor bliver netop mere indlysende i takt med, at arbejdsmarkedets modsætningsforhold så at sige trækkes »inden for dørene«, måske ikke i stand til at løse denne opgave tilfredsstillende. Dette er i særlig grad betænkeligt derved, at organisationer, der forhandler som led i et lovforberedelsesarbejde, sjældent vil have samme tilskyndelse til at gøre sig færdige i enighed, som når det drejer sig om private overenskomstforhandlinger.

Men det kan heller ikke undre, at den vejledning om den almindelige retstilstand, som det vil være naturligt at give i tilknytning til udarbejdelsen af et lovforslag, undertiden har et niveau, som ville være utænkeligt og uacceptabelt, såfremt der var blevet søgt råd hos f.eks. en privat advokat.

I øvrigt vil partsdeltagelsen også ofte få stoffet til at vokse, uden at

lovteksten derved vokser med. Man accelererer selv i nogen grad det allerede foran oprullede problem vedrørende lovbemærkningernes anvendelse. Jævnligt har f.eks. den ene eller den anden part været ude for spørgsmål, man finder anledning til at få løst. Men der er ikke plads til at sikre denne løsning i selve loven. I så fald vil man ofte være tilfreds med en omtale i bemærkningerne. Umådeligt mange facetter kommer i det hele taget op under de forberedende forhandlinger i de sagkyndige udvalg. Når specialproblemerne først er på bordet, er det ikke til at få trollden ned i æsken igen på anden måde end gennem et notabéne i bemærkningerne – hvadenten dette nu end legitimeres gennem den lovtekst, som lægges op i den sidste ende, eller ej.

Det er indlysende, at de skitserede forhold må sætte retsanvendelsen i et *dilemma*.

Efter systemets natur skal man som lovanvendende jurist have fastlagt, hvad lovgiver har vedtaget. Man skal ideelt set undertrykke sin egen mening om, hvad der er det rimeligste resultat, og hvad der er den mest hensigtsmæssige løsning. Men det er ganske indlysende, at lovgiver på mange punkter ikke kan have haft nogen som helst mening om det, der er passeret igennem systemet. Lovforslagene og deres bemærkninger er som sagt ofte behæftet med en sådan grad af kompleksitet, at det må anses for aldeles usandsynligt, at Folketinget – og partiernes ordførere – overhovedet har praktisk mulighed for at forstå dem – endsige skille klinten fra hveden. Hele det retsområde, vi har med at gøre, er jo også uhyre kompliceret. Bortset fra enkelte folketingsmedlemmer, der f.eks. med baggrund i fagligt arbejde har et mere intimt kendskab til de forhold, det drejer sig om, er det således vanskeligt at se, hvem der egentlig skulle have mulighed for at vurdere det, der lægges op.

Skal der derfor ud fra det foregående overhovedet drages en *konklusion*, må det altså alt i alt nok være følgende:

Det kan være en illusion at tro, at der foregår nogen realistisk censurerende eller godkendende myndighed i Folketinget. Det, man kan forvente, er snarere en godkendelse eller forkastelse af de overordnede intentioner, forslagsstillerne præsenterer. Det er derimod komplet urealistisk at opfatte lovvedtagelsen som en accept af alle mulige og umulige detaljer. Følgelig bør vi her – om nogetsteds – lade os lede af disse intentioner fremfor af tilfældige detaljebidrag.

Men lad os nu, inden vi slutter her, for ikke at stikke fast i for megen teoretisering ty til en *eksemplifikation*, som måske kan illustrere det sagte på en mere praktisk måde. Man kunne i denne forbindelse passende tage en af de nyeste arbejdsmarkedslove, lov nr. 234 af 4. juni 1980 om barselorlov m.v., op. I denne hedder det bl.a.:

»§ 4. En kvindelig lønmodtager, der har barselorlov, skal i rimelig tid, dog mindst med 14 dages varsel og senest ved barselorlovens udløb, underrette arbejdsgiveren om, at hun vil genoptage arbejdet.«

Bestemmelsen lader sig med fordel anvende i den her behandlede sammenhæng. Underretningsproblemet er ret alment i arbejdsretten. Men vi står i barselorlovsloven over for en ny facet heraf. Loven fastslår nemlig, at kvinden har ret til barselfrihed af en nærmere angivet længde (fra 4 uger før den forventede fødsel og til 14 uger efter den faktiske nedkomst). Men der er alene tale om en *ret* – hun behøver ikke udnytte friheden. Følgelig bliver der et problem omkring hendes tilbagekomst. Og dette tænkes så løst ved den citerede § 4. Samtidig er hele denne underretningsproblematik en varm kartoffel. For vel skal man underrette virksomheden om sine forhold. Men kan arbejdsgiveren nu f.eks. bringe sig ud af ansættelsesforholdet i henhold til misligholdelsesreglerne, såfremt underretningsforpligtelsen tilsidesættes? Sådanne ting er det ikke interessant for en socialt indstillet forslagsstiller at sige for meget om.

Som man vil se, har situationens hele uigennemsigtige og intrikate karakter ført til, at allerede selve lovteksten fremstår som et næsten uforståeligt kompromis. I den ene ende kan man læse, at underretningen skal ske i rimelig tid. Man får vel gå ud fra, at denne passus er føjet ind for at imødekomme ønsker fra arbejdsgiverside. I den anden ende hedder det, at der skal gives mindst 14 dages varsel. Men dette sidste modificeres i øvrigt så – vil nogle læsere få det til – derved, at underretningen er tidsnok, hvis den sker ved barselorlovens udløb.

Næppe nogen almindelige mennesker vil kunne håndtere dette mesterværk i uklarhed. Det er da også karakteristisk, at lovforslagets bemærkninger er blevet ret omfattende. Lad os prøve at se, hvad vi finder heri.

Først kommer en nogenlunde rimelig forklaring:

»Forslaget har baggrund i den omstændighed, at den orlovperiode, der falder før fødslen, ikke som tidligere medregnes i en maksimumsperiode, inden for hvilken orloven kan holdes, jfr. dagpengeændringslovforslagets § 1, nr. 22 (§ 33, stk. 1). Graviditetsorloven kan blive lidt kortere eller længere end beregnet, uden at dette får indflydelse på retten til barselorlov i 14 uger efter fødslen.

Arbejdsgiveren kan derfor ikke længere alene på grundlag af orlovens påbegyndelse beregne, hvornår orlovperioden er udløbet. For at imødegå den ulempe arbejdsgiveren herved ville få med hensyn til tilrettelæggelsen af arbejdet, herunder eventuelt i forbindelse med rettidig opsigelse af den vikar, der varetager arbejdet i fraværperioden, foreslås, at den kvindelige lønmodtager i rimelig tid underretter arbejdsgiveren om, hvornår hun ønsker at genoptage arbejdet. Denne forpligtelse gælder både i de tilfælde, hvor hun ønsker at udnytte orloven fuldt ud som i de tilfælde, hvor hun ønsker at genoptage arbejdet tidligere.«

Men så begynder man at smukkesere på det, der vel faktisk burde have fremgået af teksten:

»Underretningen skal dog være foretaget med mindst 14 dages varsel, dvs. i de tilfælde hvor barselperioden ønskes fuldt udnyttet, skal underretning være sket senest 14 dage før udløbet af barselorloven, hvis kvinden vil bevare sin adgang til at genoptage arbejdet ved barselorlovens udløb. Undlader kvinden at underrette i tide, forskydes hendes ret til at genoptage arbejdet ved barselorlovens udløb med et tidsrum, der svarer til forsinkelsen, dog længst 14 dage efter barselorlovens udløb. Konsekvensen heraf vil være, at hun tidligst har ret til at genoptage arbejdet, når de 14 dages frist er forløbet. På den anden side vil hendes udeblivelse i fristperioden ikke kunne udløse misligholdelsesvirkninger, da hendes fravær i denne periode vil være lovligt forfald. Arbejdsforholdet består i perioden, men ønsker arbejdsgiveren at benytte sig af retten til ikke at beskæftige hende, vil han ikke være forpligtet til at yde hende vederlag i den forskudte periode. Kvinden må derfor i de tilfælde, hvor hun savner midler til sit og de personers underhold, hun har forsørgerpligt overfor, henvende sig til de sociale myndigheder om bistandshjælp. Der er ved forslaget herved gjort op med de retsvirkninger en underretning senere end 14 dage inden orlovens udløb måtte kunne få.«

Ja, måske nøjes man ikke med at smukkesere. Når det f.eks. hedder, at udeblivelse i fristperioden ikke kan udløse misligholdelsesvirkninger, turde dette resultat vel have krævet et sikkert holdepunkt i teksten? Retten til at bortvise ved grov misligholdelse forsvinder vel næppe i kraft af henkastede bemærkninger af denne art?

Eller skal bemærkningerne på dette punkt måske alene forstås som en velvillig oplysning til hjælp for læsernes forståelse af gældende ret – en oplysning, som blot hviler på en retsvildfarelse? Og vil den omstændighed, at en vildfarelse er gengivet i lovforslagenes motiver, forlene den med en eller anden grad af legitimation som gældende ret?

Ønsket om at være læseren behjælpelig med almindelige oplysninger om, hvorledes de foreslåede regler skal virke i forskellige relationer, bærer bemærkningerne til § 4 videre:

»Der er ved forslaget udtrykkelig tale om en ret for lønmodtageren til at genoptage arbejdet, og der er intet til hinder for, at lønmodtageren i løbet af barselorlovperioden selv siger arbejdsforholdet op med sædvanligt varsel, også uanset om hun på et tidligere tidspunkt havde underrettet arbejdsgiveren om tilbagekomsttidspunktet. Dette medfører ingen ændringer i den gældende retstilstand, hvorefter en arbejdsgiver altid må være forberedt på, at de ansatte siger op med det sædvanlige varsel, som er aftalt mellem parterne.«

Heller ikke her har koncipisten imidlertid været helt stiv i stoffets mange muligheder. Har den gravide underrettet arbejdsgiveren om, at hun vil komme tilbage, kan der jo nemlig e.o. indlægges en løftevirkning heri. Og hvis det er tilfældet, kan hun selvsagt ikke uden videre sige op.

Man fortsætter dernæst meget pænt:

»Den foreslåede bestemmelse om genoptagelse af arbejdet ved rettidig underretning forudsætter, at den kvindelige lønmodtager ikke forinden er blevet lovligt opsagt, f. eks. på grund af arbejdsmangel, virksomhedsindskrænkninger m.m.«

Men så falder det hele fra hinanden i en forklaring, der i al sin upraktiske virkelighedsoplevelse næppe tjener til andet end at sprede forvirring.

»Endelig kan nævnes, at der ikke er noget til hinder for, at arbejdsgiveren, uanset der er sket forsinket underretning, ikke ønsker at benytte sig af sin ret til at udskyde modtagelsen af lønmodtageren, men enten ønsker at forkorte varslet på 14 dage eller slet ikke ønsker at benytte sig af det. Tilkendegiver arbejdsgiveren dette i tilknytning til lønmodtagerens underretning, er lønmodtageren bundet heraf, da lønmodtageren ikke ensidigt kan forlænge orlovsperioden – selv uden løn eller dagpenge – med op til 14 dage.«

Så meget her. Men et beslægtet eksempel på et af de i denne forbindelse mest centrale problemer, nemlig spørgsmålet om muligheden for at udbedre selve lovteksten, finder vi i øvrigt i tilknytning til samme lovs § 2, hvori det hedder:

»§ 2. Den tid, en lønmodtager har været fraværende i henhold til § 1, medregnes ved beregning af anciennitet i arbejdsforholdet. Bestemmelsen vedrører ikke pensionsforhold.«

Problemet er i relation til denne bestemmelse, at der overhovedet ikke findes noget entydigt anciennitetsbegreb i dansk arbejdsret. Og det er f.eks. heller ikke særlig genialt at opstille et princip som det, § 2 anordner i relation til f.eks. opgørelsen af uddannelsesanciennitet, som ikke kan løsgøres fra den faktiske udførelse af arbejdet, fordi anciennitetsoptjeningen bygger på, at arbejdstageren er blevet vant til sit arbejde.

Dette ser lovkoncipisterne i et lynglimt og søger herefter at klare sig ved et par hurtige notater i lovforslagets bemærkninger:

»Forslaget berører heller ikke de krav, der stilles til længden af en udlærings- eller tillæringsperiode«.

I dette tilfælde er formentlig alle enige om det fornuftige i at praktisere det resultat, lovbemærkningen tilsiger. Sagen kommer derved næppe på spidsen. Men hvad i de uendeligt mange tilfælde, hvor sådan enighed ikke vil kunne tilvejebringes?

Lidt større pakke-disciplin, når reglerne formuleres og begrundes, ville næppe være af vejen.

6. Om bemyndigelsesregler og bemyndigelsesreglernes muligheder.

I 1857 fremlagde Justitsministeriet et forslag til en brandpolitilov, som indeholdt 104 paragraffer. Dette betragtede Rigsdagen som uhørt. Man fandt, at en god del af de problemer, der var taget op i loven, med rimelighed kunne have været overladt til administrativ behandling. Konsekvensen af kritikken var, at lovteksten blev nedskåret betydeligt, samtidig med at ministeriet fik en række bemyndigelser.

I nyere arbejdsmarkedslovgivning er teknikken med at lovgive i bemyndigelsesregler blevet mere og mere almindelig. Dette gælder ikke blot i grænseområdet for den sociale og arbejdsmarkedsregulerende lovgivning, hvor sådanne bemyndigelsesregler traditionelt er blevet opfattet som ret naturlige, f.eks. med hensyn til arbejdsmiljø, sygedagpenge m.v. Man finder nu også eksempler inden for de traditionelle kontraktsregulerende regelsæt som f.eks. funktionærloven.

Det er indlysende, at der kan være væsentlige *fordele* forbundet med at benytte sig af denne fremgangsmåde. Folketinget sparer en masse tid på at slippe for at tage stilling til detaljer, som man til syvende og sidst måske alligevel ikke har de nødvendige forudsætninger for at kunne vurdere. Dette gælder ikke mindst, hvor det materielle forhold, loven retter sig på, er af teknisk eller i øvrigt kompliceret natur. Selve lovstoffet bliver også mere overskueligt på denne måde. Og skulle behovene ændre sig eller erfaringerne vise, at en omordning er på sin plads, vil det i det hele taget være nemmere at tilpasse administrative bekendtgørelser end at justere én gang vedtaget lovgivning.

Hertil kommer så endelig det, som ikke mindst inden for arbejdsmarkedet spiller en meget stor rolle, nemlig at man ved at henskyde den endelige regeldannelse til bekendtgørelser opnår mulighed for at involvere organisationerne fra begge sider helt anderledes tæt. Den

partsmedvirken, som kan være vanskelig at gennemføre på en fornuftig måde under behandlingen i folketingssalen, lader sig naturligt etablere i tilknytning til opbygningen af bekendtgørelser fra administrationen.

Over for disse fordele gør der sig imidlertid også *betænkeligheder* gældende.

Først og fremmest er der jo en risiko for, at politisk stof skydes over på ikke-politiske organer – eller i hvert fald organer, der ikke er egnede til at træffe beslutninger på det politiske niveau, den materielle problemstilling faktisk fortjener.

Men selve lovteksten renses måske dernæst også for så meget stof, at der alene tilbagestår en torso, som bliver mindre vejledende. Og jo kortere, den egentlige lovtekst er, desto vanskeligere vil det i sig selv være at fastslå, hvor grænsen for administrationens kompetence går, hvis der bliver strid om et bekendtgørelsesudkasts lovmedholdelighed. Således bider selve bemyndigelsesteknikken sig selv i halen, så snart man bevæger sig ind på de mere kontroversielle reguleringsområder, hvor der kan blive diskussion om, hvor lang den snor, ministeren har fået, egentlig er.

Man står med andre ord i en vanskelig balanceakt, hvor overdreven anvendelse af bemyndigelsesprincippet kan sætte retssikkerhed og folketingskontrol på spil. Administrationen, og det vil sige den siddende regering, får gennem anvendelse af bemyndigelsesteknikken fat i pennen og kan føre denne på en måde, som det trods alle formelle regler vil være vanskeligt at holde styr på. Tingene sker endvidere i det skjulte uden det offentlighedens lys, som præger behandlingen i Folketinget. Og der er i det hele taget ikke samme sikkerhed for, at alle relevante synspunkter kommer frem inden den endelige udformning. Disse betænkeligheder bliver ikke mindre i betragtning af, at der måske vil være en tendens til, at bekendtgørelsesstof rent faktisk kun sjældnere, end når det drejer sig om egentligt lovstof, gøres til genstand for domstolens efterprøvelse.

Hertil kommer så, at den udfærdigende forvaltningsmyndighed får en mulighed for at prioritere sine egne behov på en ikke ønskelig måde, når de materielle regler udformes. F. eks. vil hensynet til nem sagsbehandling givetvis veje med en vægt, der er væsentlig større end den vægt, de samme problemer vil blive tillagt i folketingssalen.

Endelig skal man vel som noget helt generelt huske, at bekendtgørelser vil have en tendens til at blive langt mere ordrige end lovtekster, og at de næppe heller formuleres med samme grad af omhu. Herved kan hele ideen i at anvende bekendtgørelsesteknikken i nogen grad gå tabt. Man kan ende med at stå tilbage med uoverskueligt mange positivreguleringer af devalueret indhold. Og så er man jo dybest set lige vidt.

Lovgivning i bemyndigelsesregler er altså på generelt plan ikke problemfri. Og disse problemer bliver ikke mindre på *arbejdsmarkedet*. Stoffets mængde og art opfordrer her ofte i særlig grad til at anvende denne teknik. Men netop denne uhomogenitet bidrager ofte til, at stoffet så at sige »siver« ned igennem systemet uden at nå bunden på en måde, så man ved, hvornår der udmaterialiserer sig en autoritativ retsregel i henhold til den givne bemyndigelse. Noget bliver løst ved bekendtgørelser, noget ved meddelelser, noget ved vejledninger o.s.v. o.s.v. Og i en sådan proces er det jævnligt uklart, hvad der fremstår som udnyttelse af den givne bemyndigelse til skabelse af materiel ret, og hvad der blot udgør myndighedens egen opfattelse af retstilstanden og fortolkning af overliggende regelsæt. Henvender anvisningerne sig til underordnede myndigheder, kan det endog undertiden være tvivlsomt, hvad der er at opfatte som egentlige tjenestebefalinger, og hvad der blot er »gode råd« i form af de nævnte fortolkningsbidrag. I hele denne proces kan det i øvrigt også ske, at den eventuelt forudsatte organisationsindflydelse spredes ud og eventuelt forsvinder, således at man ikke uden videre kan gå ud fra, at de resultater, der fremstår, er legitimeret på den måde, man umiddelbart skulle tro.

Hertil kommer risikoen for, at det, der ovenfor blev karakteriseret som en skævhed mellem arbejdsgiver- og lønmodtagerpartens indflydelsesmuligheder vil kunne føre til alvorlige konfrontationer og uløselige konflikter omkring den regeldannelse, som forudsættes at skulle finde sted på underordnet niveau. Det er jo nemlig værd at være opmærksom på, at langt fra alle problemer, der overlades til administrativ regulering, behøver at være ukontroversielle.

En lang række bestemmelser drejer sig ganske vist blot om, hvad der kan kaldes ordensmæssige vedtagelser i bred forstand. Lovgiver følger af let forståelige grunde ingen lyst til at beskæftige sig med f.eks. de nærmere regler for valg til og sammensætning af udvalg og nævn,

vedtægter og forretningsorden for samme, detailbestemmelser om en uddannelses praktiske gennemførelse, vederlæggelse af det personel, der trækkes ind, tilrettelæggelse af praktiske arbejds gange, godkendelse af formularer o.s.v.

Men hvor det f.eks. overlades administrationen at godkende særlige formularer vedrørende ansættelsesforholdets indhold, vil disse formularer kunne skabe ret og pligt mellem parterne, når de anvendes. Den uskyldige teknik kan her vise sig at få uundskyldelige konsekvenser. På samme måde kan f.eks. regler, der tillader ministeren at fastlægge særligt nedsatte organers opgaver, indebære, at der tillægges disse en kompetence, som kan få vidtrækkende følger for balanceforholdet imellem de interesser, der er repræsenteret på arbejdsmarkedet. Erhvervsuddannelsesudvalgene og de faglige udvalgs opgaver fastsættes f.eks. efter EFG-lovens §§ 7 og 8, stk. 4, af ministeren. Og disse udvalg indtager en nøglestilling på uddannelsesområdet.

En anden gruppe af regler overlader administrationen en kompetence til at gøre almindelige fravigelser fra lovens ordning. Det kan dreje sig om fravigelser af bred karakter dækkende alle arbejdstagere under lovens område, således som det f.eks. kendes i funktionærlovens § 21, lærlingelovens § 1, stk. 7, samt dagpengelovens §§ 11, 12 og 13. Men det kan også dreje sig om en beføjelse til at give dispensationer for enkelte lønmodtagergrupper. Som eksempel på sidstnævnte kan henvises til ferielovens § 3 (om kollektive ferieoverenskomster, der fraviger lovens ordning), samme lovs § 11 (om ferie uden for ferieperioden), dens § 25 (om ferie for søfarende), lærlingelovens § 1, stk. 6, (om dispensation fra lærlingeloven) og ligebehandlingslovens § 11 (om muligheden for at fravige forskrifterne i dette regelsæt). I alle sådanne tilfælde vil privatparternes interesser i, hvad der måtte blive besluttet, være iøjnefaldende – og virkningerne af de nævnte dispensationer adskiller sig ikke fra dem, der følger af den generelle anordningsmyndighed.

Og helt tæt på deres livsnerver kommer man naturligvis der, hvor lovgiver simpelt hen har henskudt til administrationen at fastsætte de nærmere regler om, hvad en lov nærmere skal indebære i relation til arbejdsforholdets enkelte facetter. Som tydelige eksempler af denne art kan nævnes EFG-lovens § 10, stk. 3, som i det hele taget overlader til ministeren ved bekendtgørelse at fastlægge EFG-elevs retlige for-

hold til arbejdsgiveren. Endvidere dagpengelovens § 3, stk. 3, der giver dagpengemyndighederne kompetence til at fastsætte regler om fravigelse fra princippet om arbejdsgiverens hæftelse ud over lønmodtagerens fratrædelse og samme lovs § 3, stk. 2, om det nærmere indhold af lovens anciennitetskrav samt dens § 9, stk. 1 og 2, og § 10, stk. 4, om beregning af dagpenge til arbejdstagere, der er beskæftiget på skiftende ugentlig tid.

I lyset af alt dette opstår der altså flere *problemer*:

Der opstår et spørgsmål om, hvor langt det egentlig er hensigtsmæssigt under de på arbejdsmarkedet givne omstændigheder at neddelegere regeldannelseskompetencen i forskellige relationer til det underordnede administrative niveau og om hvorledes, man i givet fald bedst lægger en sikker handleramme for det, der her skal ske. Herom synes der i det hele ikke at være gjort mange principielle overvejelser, men tilfældighederne har vistnok i rigeligt mål været afgørende. Det forekommer ganske vist, at man klart har ønsket ad denne vej at åbne op for en højere grad af medvirken fra arbejdsmarkedets parter ved den endelige regeldannelse. Men mange gange ser det ud til, at helt andre ting har spillet ind. F.eks. kan drivkraften være det umiddelbare behov for i en tidsmæssigt presset situation at frigøre sig fra et kompliceret problem – som eventuelt opfattes som et detaljeproblem. Eller man har set denne fremgangsmåde som vejen ud af en ufravigelig retstilstand, som på visse punkter erkendes at være uhensigtsmæssig – eller blot som en lejlighed til at få skubbet kontroversielle spørgsmål fra sig. Men nogen klar linie kan som sagt ikke eftervises. Og nogen klar fornemmelse af, hvorledes en bemyndigelsesregel egentlig helst skal se ud, og hvorledes modeller af forskellig udformning virker i praksis, findes ej heller.

Til dette kommer så spørgsmålet om, hvor den autoritative regeldannelse, der forudsættes at finde sted, egentlig bør havne – om hvilket forum, der i de forskellige tilfælde er det mest hensigtsmæssige for den endelige regeldannelse. Heller ikke her er linien klar, men traditionen og de benyttede redskaber skifter fra ministerium til ministerium. Det, der det ene sted kaldes bekendtgørelser, kaldes det andet sted for cirkulærer. Og det, der det ene sted løses på bekendtgørelsesniveau, løses det andet sted på vejledningsniveau.

Endelig vil der naturligvis blive tale om et snævrere hjemmelspro-

blem – et spørgsmål om den efterfølgende kontrol med, at de givne rammer for bemyndigelsen ikke overskrides.

Disse forhold skal ikke uddybes nærmere i en fremstilling med overvejende problemlokaliserende sigte. Men det er måske berettiget at illustrere det sagte gennem en *eksemplifikation*.

Her vil det være indlysende nærliggende at tage udgangspunkt i et af de regelsæt, hvor vi i nyere tid har haft disse spørgsmål tættest inde på livet, nemlig *arbejdsmiljøloven*. Netop inden for dette felt står vi jo nemlig over for et af de områder, hvor de skitserede problemer er størst: Lovens sigte er bredt og uhåndterligt og de anvisninger, der nødvendigvis skal etableres, kan e.o. være meget omfattende og eventuelt teknisk prægede. Dette nødvendiggør, at man anvender bemyndigelsesteknikken. Samtidig er lovens formål så objektivt anerkendelsesværdigt, at det er vanskeligt herudfra at argumentere for, hvor begrænsningerne i administrationens (ministerens) muligheder for at udnytte bemyndigelserne skal ligge. Herigennem åbnes tillige op for et næsten uløseligt partsspil mellem de implicerede organisationer. Endelig kan der inden for miljøområdet ikke umiddelbart opstilles en fast anvisning på, i hvilken form den autoritative regeldannelse bør finde sted – bekendtgørelsesformen er f.eks. klart ikke den mest nærliggende overalt.

For at forstå de problemer, der knytter sig til denne lovgivning, er det imidlertid nok nødvendigt at kende lidt mere til dens baggrund og struktur. Herom kan der kort siges følgende:

Efterhånden som de akutte behov med hensyn til lønnens størrelse og de egentlige ansættelsesgoder blev tilfredsstillet, voksede interessen for arbejdsforholdene i øvrigt. Gennem 60'erne mærkedes et tydeligt stigende ambitionsniveau med hensyn til det, der sammenfattende kan kaldes miljø- og trivselsfaktorerne på arbejdspladsen.

Disse ambitioner fandt forskellige kanaler. I overenskomsterne på arbejdsmarkedet og i samarbejdsaftaler kanaliserede man et samarbejde i de egentlige ledelsesspørgsmål. Og på det bredere arbejds miljøområde havnede man næsten naturnødvendigt i en kritisk vurdering af den hidtidige lovgivning.

Man opererede her med 3 forskellige regelsæt: Lov om almindelig arbejderbeskyttelse, lov om arbejderbeskyttelse inden for handels- og kontorvirksomhed samt endelig lov om arbejderbeskyttelse inden for

landbrug, skovbrug og gartneri. Disse love var undergået adskillige ændringer i årenes løb, men radikalt fornyede nåede de aldrig at blive. Og som redskab for en moderne forvaltning af arbejdsmiljøet var de i hvert fald ikke egnede. Rent bortset herfra var de på mange punkter uhyre komplicerede og detaljerede i hele opbygningen, således som det nødvendigvis må blive tilfældet, når man i selve loven søger at samle de mangeartede forhold op, som kan komme ind i billedet i en sådan sammenhæng.

I 1968 udtryktes der i Folketinget ønske om, at lovgivningen på området snarest blev underkastet en samlet revision. Man gjorde i denne forbindelse opmærksom på muligheden for at samle de tre love i én. Og ligeledes rejste man spørgsmålet om muligheden for fremtidig at overlade mange af de forhold, som hidtil havde været reguleret i selve lovteksterne, til administrativ regulering.

I forlængelse heraf anmodede arbejdsministeren det den gang siddende såkaldte »Arbejdsråd« (som havde deltagelse af hovedorganisationerne) om at tage spørgsmålet om en revision af lovene op til behandling.

Dette skete da også. Dansk Arbejdsgiverforening og LO udarbejdede i et fælles udvalg en rapport med generelle synspunkter og konkrete forslag til, hvorledes en sådan ny samlet lov kunne se ud. I efteråret 1972 henstillede man til Arbejdsrådet, at der blev etableret en let forståelig lov frigjort fra den eksisterende lovgivnings opstilling og formulering. I det hele taget skulle lovformen kun anvendes på spørgsmål af generel betydning.

I et samarbejde mellem Direktoratet for Arbejdstilsynet og Arbejdsrådet udarbejdedes dernæst et udkast til en sådan lov, som med i hovedsagen rent redaktionelle ændringer resulterede i lov nr. 681 af 23. december 1975 om arbejdsmiljø.

Karakteristisk for arbejdsmiljøloven er, at denne kun angiver rammen og de grundliggende principper, som arbejdsmiljøet skal bygge på. Detaljebestemmelser herom er derimod i hovedsagen udeladt. I henhold til denne ordning overlades det således i en lang række tilfælde til arbejdsministeren og direktøren for Arbejdstilsynet løbende at udarbejde og revidere de regler, som er nødvendige på de enkelte områder. Dette forudsættes at ske i et samarbejde med arbejdsmarkedets parter.

Loven udfyldes herefter med bekendtgørelser fra Arbejdsministeriet eller Arbejdstilsynet og med almindelige anvisninger fra Arbejdstilsynet. Også de såkaldte vejledninger, der udsendes i tilknytning til bekendtgørelserne, og andre vejledninger er dog blevet regnet med som udfyldende retskilder. Der er altså tale om et omfattende supplerende materiale. Faktisk er de forskrifter, der er bygget op omkring loven, så mange, at deres anvendelse er ved at blive et studium i sig selv.

Den løsning, loven repræsenterer, har indlysende fordele. Et regelsæt, der indeholder mange tekniske detaljer, ville på dette område hurtigt forældes. Og i det hele taget er det også alt for ambitiøst at tro, at man i selve loven kan give alle nødvendige anvisninger for arbejdsmiljøproblemernes praktiske håndtering. Endelig er det måske, som det blev hævdet, på denne måde nemmere at opnå løsninger, der er tilstrækkeligt afbalancerede mellem på den ene side hensynene til forbedring af sikkerhed og sundhed i virksomhederne og på den anden side hensynet til disses behov for at kunne planlægge og tilrettelægge driften på en fornuftig måde.

Over for disse argumenter står imidlertid det indlysende vanskelige ved at fastlægge en tilpas sikker ramme for bemyndigelserne. Hvorledes på én gang tillægge administrationen en så vid kompetence til at udfærdige nærmere regler, at de skitserede behov tilgodeses, og samtidig undgå, at rammen herfor bliver så løs, at regelgivningsarbejdet kører løbsk? Se, det er det pinlige spørgsmål, som helst skulle have fundet sin besvarelse den dag, festlighederne omkring miljølovens vedtagelse var overstået, og hverdagen meldte sig med sine krav om konkretisering og udmaterialisering af alle de smukke formålsbetragtninger.

Om loven i denne henseende er optimal, får vel stå hen. Men man havnede i hvert fald i beskrivelser, som er særdeles rummelige: Arbejdsgiverens almindelige pligter er f.eks. efter lovens § 15 at sørge for, at arbejdsforholdene er sikkerheds- og sundhedsmæssigt fuldt forsvarlige. Han skal føre effektivt tilsyn med, at arbejdet udføres sikkerheds- og sundhedsmæssigt forsvarligt, § 16. Han skal gøre de ansatte bekendt med ulykkes- og sygdomsfare og sørge for, at de får nødvendig oplæring og instruktion, § 17. Arbejdet skal planlægges, tilrettelægges og udføres således, at det sikkerheds- og sundhedsmæssigt er

fuldt forsvarligt, § 38, o.s.v. o.s.v. Men det er arbejdsministeren, der fastsætter reglerne om, hvilke krav der skal være opfyldt, for at arbejdet kan anses for fuldt forsvarligt planlagt, tilrettelagt og udført, § 39. Problemstillingen kan i øvrigt illustreres ved henvisning til teksten i lovens §§ 40, 42, 44, 45, 48, 49 m.fl.

Det kunne efter forfatterens opfattelse stort set næppe have været gjort anderledes, end det rent faktisk blev gjort, hvis man ikke skulle ende med at stå med noget fuldstændig uhåndterligt. Idéoplægget er sådan set rigtigt og konsistent. Men det er også indlysende, at der kræves en kolossal indsats i opfølgningsfasen, når de udfyldende regler skal fastlægges. Og at denne strækning kun vil blive tilbagelagt med et lykkeligt resultat, såfremt alle parter er indstillet på at pålægge sig selv en betydelig selvdisciplin. Arbejdsmiljøet er jo et veldædigt formål og kravene hertil ikke vanskelige at hitte på. Og det er argumentationen imod disse krav ej heller. Det kan derfor nok være svært at bevare jordforbindelsen, når man skal udmaterialisere de overordnede formålsbestemmelser i endelige regler. Ligeledes er det indlysende, at der må holdes en stram pakke-disciplin, hvis forbindelsen mellem bemyndigelseshjemmel, de anvisninger der betegner en udnyttelse af samme, og ansvars- og strafbestemmelserne skal bevares på en måde, så hele maskineriet kommer til at virke.

Der stilles altså store krav til dem, der sidder i udvalgene, som forbereder disse regler. Og det er ganske mange udvalg, det drejer sig om. På DA's side var man ved årsskiftet 1980/81 engageret i næsten 30 midlertidige eller permanente.

Man gætter næppe forkert, hvis man går ud fra, at dette arbejde er så kompliceret, at de implicerede i mange henseender drukner. Arbejdet vil på denne måde let få et mere politisk end juridisk tilsnit. Jo mindre faste retningslinier, der er at gå efter, desto mere tilbøjelige vil de jo nemlig formentlig hver for sig blive til at tage udgangspunkt i en vurdering af, hvad de kan »bære« at argumentere for rent politisk.

Hertil kommer et andet problem, nemlig det der ligger i, at det undertiden er uskarpt, hvad der egentlig er en autoritativ udnyttelse af den bekendtgørelseshjemmel, der ligger i loven. Problemer henskydes f.eks. fra arbejdet med forberedelsen af en bekendtgørelse og til den skriftlige vejledning fra Arbejdstilsynet, som senere skal knyttes til samme. Måske opretholdes der også en partsmedvirken i tilknytning

til udarbejdelsen af vejledningen. Formelt er det vel stadig bekendtgørelsen, der er afgørende – og det er den, der er strafsanktioneret. Men det bliver måske vejledningen, der er afgørende for, hvorledes bekendtgørelsen skal forstås. En egentlig adskillelse til afklaring af, hvad der er strafsanktioneret, og hvad der ikke er det, bliver på den måde svær at foretage – og var måske ej heller tilsigtet. Har parterne medvirket, bliver de i hvert fald for deres vedkommende let solidariseret med de anvisninger, der gives. Men i øvrigt vil vejledningen jo kunne virke på samme måde som lovmotiver – blot med den forskel, at den først bliver til bagefter. Retsskabelsen flader ud.

Arbejdsmiljøloven repræsenterer en ordning, hvor anvendelsen af bemyndigelsesregler er sat i system. Den udgør en bevidst og af alle parter accepteret udnyttelse af muligheden for at henskyde en række spørgsmål til afklaring på underordnet niveau. Selve denne proces giver bl.a. de problemer, der er redegjort for i det foregående.

Man kan synes om dette system eller ej, men det er for så vidt ærligt nok i sit oplæg.

En anden facet af bemyndigelsesproblematikken har at gøre med de spørgsmål, der knytter sig til selve rammen for administrationens (ministerens) udnyttelse af den beføjelse, loven giver, grænserne for denne udnyttelse, altså det snævrere hjemmelsproblem. Arbejdsmiljøloven udgør til belysning heraf næppe det bedste eksempel – arbejdet med færdiggørelsen af bekendtgørelsesstoffet er jo nemlig endnu ikke slut. Derimod kunne det måske være nærliggende at tage den regel op, som i 1979-80 gav anledning til så megen diskussion – og som i øvrigt måtte ophæves i efteråret 1980, fordi den viste sig umulig at administrere i praksis. Jeg tænker her på den berømte § 85a i lov om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring.

Det hed heri:

» § 85 a. Ved ledighed, som opstår i forbindelse med jul, påske, Kristi himmelfartsdag, 1. maj og grundlovsdag, betaler arbejdsgiveren et beløb, som beregnes på grundlag af de dagpenge, som ledigheden har medført. Arbejdsgiverens forpligtelse indtræder kun, når den ansatte inden for nærmere fastsatte tidsrum genoptager arbejdet i virksomheden, og kan ikke overstige betaling for 40 timers dagpenge for hver ansat.

Stk. 2. Arbejdsdirektøren fastsætter regler herom efter forhandling med landsarbejdsnævnet.«

Lovforslagets bemærkninger noterer bl.a.:

»Det foreslås at indføre en ordning, hvorefter arbejdsgiveren skal betale et beløb for ledighed, som opstår i forbindelse med jul, påske, Kristi himmelfartsdag, 1. maj og grundlovsdag. Beløbet, der beregnes på grundlag af de arbejdsløshedsdagpenge, som er udbetalt som følge af ledigheden, kan ikke overstige betaling for 40 timer for hver ansat inden for den enkelte lukningsperiode, jfr. § 1, nr. 21.

Arbejdsgiverens forpligtelse indtræder kun, hvis den ansatte vender tilbage til virksomheden, og kun hvis ledigheden har medført udbetaling af dagpenge.

Ved »ledighed, som opstår i forbindelse med jul, påske, Kristi himmelfartsdag, 1. maj og grundlovsdag« forstås ledighedsdage, der støder op til en af de nævnte dage, og som opstår efter nærmere angivne datoer. Der må endvidere fastsættes en dato for, hvornår den ansatte skal være vendt tilbage til virksomheden. Disse perioder fastsættes af arbejdsdirektøren efter forhandling med landsarbejdsnævnet. Regeringen vil finde det rimeligt, at den ansatte ved jul skal være sendt hjem efter 15. december og vendt tilbage inden 15. januar, ved påske 1 uge før skærtorsdag og 1 uge efter påskedag og endelig 3 dage før og 4 dage efter Kristi himmelfartsdag, 1. maj og grundlovsdag. . . .«

samt:

»Arbejdsgiverens forpligtelse indtræder ved enhver ledighed, som opstår i de nævnte perioder. Hvis den ansatte derimod kommer i et nyt arbejdsforhold i perioden, bortfalder arbejdsgiverens forpligtelse.«

Hensigten med disse regler lå rimeligt klart. Arbejdsministeren siger således i den skriftlige forelæggelse bl.a.:

»Med denne regel søger man at undgå, at arbejdsgivere gennem hjemsendelser i tilslutning til helligdage påfører det offentlige store udgifter.«

Dette var da også det udgangspunkt, man havde for øje under folketingsbehandlingen. F. eks. siges det her:

»En anden del af forslaget har til hensigt at stoppe det misbrug, som klart har været konstateret, og som kan dokumenteres af de høje ledighedstal, som hvert år kommer omkring helligdage som jul, påske, Kristi himmelfartsdag, grundlovsdag og 1. maj. Det har aldrig været hensigten, at loven om arbejdsløshedsforsikring skulle finansiere sådanne proformaafskedigelser, som finder sted i betydeligt omfang. Hvis en virksomhed ønsker at lukke omkring de omtalte helligdage, er der ingen, som skal blande sig i det. Det skal de have ret til, men arbejdsgiveren må selv betale sine ansatte for den tid, han ikke ønsker at beskæftige dem. Socialdemokratiet finder det ikke rimeligt, at man ved den slags proformaafskedigelser pålægger det offentlige en udgift, for at de ansatte på en virksomhed kan stå gratis til rådighed for arbejdsgiveren i de omtalte dage.«

»Jeg vil herefter gå ind på et par af de ændringer, der er foreslået i lovforslaget. Det er foreslået, at arbejdsgiveren skal betale for ledighed omkring jul, påske, Kristi himmelfartsdag, 1. maj og grundlovsdag. Der er nok her som på mange andre områder sket en vis udnyttelse af dagpengeloven, men nu skal det straffes at genansætte de samme arbejdere igen inden for en vis periode. Spørgsmålet er, om denne regel vil bevirke, at der bliver ansat nye medarbejdere, eller om lukningen bliver af en så lang varighed, at bestemmelserne her ikke gælder. Nu ved vi jo ikke, hvor lang tid bestemmelsen fastsætter.«

»Efter lovforslaget skal arbejdsgiveren nu under visse betingelser betale et beløb, der svarer til dagpenge, for lukning omkring jul, påske, Kristi himmelfartsdag, grundlovsdag og 1. maj. Det kan naturligvis ikke være rigtigt, at arbejdsgiver og arbejdstager efter en gensidig stiltiende overenskomst lader det offentlige betale for nogle feriedage i tilslutning til helligdage, men i hvor stort omfang finder dette egentlig sted? Vi ved godt, at arbejdsløshedstallene tager nogle hop især omkring juletid, men helt gennemskueligt er det nu ikke, for vejrliget har også en indflydelse, og i hvert fald indtil vi har fået den nye arbejdsløshedsstatistik, har vejrliget haft stor indflydelse på springene i tallene. Vi

kan naturligvis ikke medvirke til en lovgivning, der stiller krav om at opretholde en produktion, der ikke kan betale sig. Jeg tænker f. eks. på de situationer, hvor der er få hverdage mellem helligdagene, således at bare opvarmningen af arbejdslokalerne kan gøre produktionen til en underskudsforretning.»

Og hvad kom der så ud af det? Ja, der kom en bekendtgørelse (nr. 453 af 9. november 1979) med tilknyttet vejledning fra Arbejdsdirektoratet (af samme dato), som var særdeles vidtgående. I henhold til disse forskrifter blev det pålagt virksomheden at refundere dagpengene ikke blot i tilfælde, hvor denne var herre over hjemsendelserne og altså kunne undgå dem. Også tilfælde, hvor virksomheden var uden nogen jordisk mulighed for at beskæftige arbejdskraften – f.eks. ved uforudsete frostskeer i produktionsanlægget – skulle man yde refusion. Ja, man skulle i henhold til ministerens anvisninger endog refundere dagpenge, der var udbetalt til en lejlighedsvis medhjælp – f.eks. en lejetjener, som man tilfældigvis fik inden for dørene 2 gange i den relevante periode!

Det er tænkeligt, at dette var den letteste løsning administrativt set. Og ministeren fastholder naturligvis, at selve lovteksten er tilstrækkelig til at hjemle en bekendtgørelse af så vidtgående indhold. Om dette er tilfældet, skal nu domstolene til at afgøre. For bekendtgørelsens skitserede konsekvenser fremprovokerede naturligvis strubevis af betalingsnægtelser.

Men i så fald spørger man sig selv, hvad konsekvensen fremtidig vil blive for anvendelsen af sådan bemyndigelseslovgivning. For det lå i hvert fald klart, at ingen tænkte sig det resultat, som følger af bekendtgørelsen til § 85a, dengang lovforslaget blev behandlet – end ikke Arbejdsgiverforeningen havde fantasi til at forestille sig noget sådant.

Spørgsmålet vil så melde sig: Hvor vid en handleramme kan en minister egentlig lempe igennem Folketinget i form af brede bemyndigelsesregler – der så senere udnyttes f.eks. med henvisning til administrative nemhedsgrunde – og hvor langt vil han være begrænset af de tilkendegivelser, der fik reglen til at glide ned?

7. Forvaltningspraksis og administrative afgørelser – gældende ret og praktiseret ret.

Administrationens (ministerens) beføjelse til at udstede bekendtgørelser (den generelle anordningsmyndighed) glider ofte umærkeligt over i administrationens mulighed for at tilkendegive sine fortolkninger af, hvad gældende ret er. For en underordnet myndighed kan det i virkeligheden også ofte være hip som hap, hvordan man skal opfatte de anvisninger, man stilles overfor, hvis disse fortolkninger dog er led i bindende instrukser – tjenestebefalinger. Men i praksis oplever privatparterne næppe heller altid nogen større forskel. De finere juridiske distinktioner har en tendens til ikke at trænge ned på gulvet. Det er som allerede nævnt ikke altid lige klart, hvad der er autoritativt fastsatte regler i henhold til en lovbemyndigelse, og hvad der blot udtrykker forvaltningens egen mening om situationen – som ikke behøver at være bedre end ens egen private mening. Og i øvrigt vil forvaltningens lokale foretrædere jo jævnligt tale med den overbevisningens kraft, som følger af, at de i hvert fald for deres eget vedkommende er bundet af de direktiver, der kommer fra oven. Hertil kommer endelig, at der nødvendigvis som led i forvaltningsprocessen træffes en række myndighedsbeslutninger, der fremtræder med et mere eller mindre guldrandet præg – eller i hver fald på en måde, som godt kan få lægmand til at tro, at han står over for den endelige og fuldgyldige afklaring.

Hvorom alt nu imidlertid end er: Det er i hvert fald ikke helt ualmindeligt at se, at privatparter på baggrund af diverse myndighedskontakter opererer rundt med anden opfattelse af, hvad der er gældende i den ene eller anden henseende end den, man har en fornemmelse af, der nok egentlig er dækning for i loven.

Denne mulighed for *to forskellige oplevelser* af, hvad gældende ma-

teriel ret går ud på, turde tilsige, at vi kigger forholdene omkring de administrative beslutningsprocesser lidt nærmere efter i sømmene for at se, hvad det egentlig er, der foregår.

Det vil her være naturligt at tage udgangspunkt i de begivenhedsforløb, der udspiller sig omkring *løsningen af konkrete tvister*.

Bliver to parter uenige om dette eller hint, vil man i det traditionelle retssystem gå til domstolene og få striden løst. Domstolsvejen opleves som den naturlige vej til en afgørelse. Langsomt udkrystalliserer der sig så en retstilstand legemliggjort i retspraksis. Retsordningen udledes af lovgivningen under de retssikkerhedsgarantier, der omgærder domstolenes virksomhed.

På arbejdsmarkedet har domstolsvejen længe været ukurant. I vid udstrækning udvikles gældende ret i organisationsapparatets lukkede verden inden for det, der betegnes som det »fagretlige« system. Båret frem af private afgørelsesorganer og legitimeret gennem foreningsrettens regler har arbejdsmarkedet på denne måde for en stor dels vedkommende levet sit eget liv.

I tilknytning hertil har der gradvis omkring arbejdsmarkedslovgivningen udviklet sig et andet lukket kassesystem – i øvrigt på linie med det, der kendes på andre sociale lovområder. Et system, der kun sporadisk udsættes for de judicielle afgørelsesorganers, retsinstansernes skarpe lys. Karakteristisk er, at lovreglerne i vid udstrækning fortolkes af administrationen, når den konkrete strid opstår.

Administrative beslutningsprocesser af denne karakter forekommer i mange afskygninger. I den ene ende vil man her finde *egentlige tvisteløsningssystemer* i grænseområdet for de almindelige domstoles område. I den anden flader disse aktiviteter ud i den besluttende virksomhed, forvaltningsmyndighederne driver som led i den *almindelige, daglige sagsbehandling*.

Lærningevoldgiftsretterne efter lærningelovens § 27 og rimeligvis også tvistighedsnævnet efter EFG-lovens § 11 synes utvivlsomt at være egentlige judicielle afgørelsesorganer på linie med de almindelige domstole. Men det er blevet hævdet, at afgørelserne fra sidstnævnte organ kan indbringes for Folketingets ombudsmand. Dagpengeudvalget efter dagpengelovens § 14 er omvendt et administrativt organ. Men når udvalget tiltrædes af en opmand, der er dommer, forsvinder fornemelsen heraf.

Jævnligt har man overladt rent administrative organer en egentlig afgørelseskompetence i konkrete stridigheder, der måtte opstå. Som eksempel kan nævnes ferielovens § 5, der overlader til arbejdstilsynet at træffe afgørelse om, hvem der er omfattet af denne lov, dagpengelovens § 14, der overlader til det såkaldte Dagpengeudvalg at tage stilling til uenighed vedrørende arbejdsgiverens dagpengeforpligtelse samt Ankenævnet for Arbejdsløshedsforsikringen, jfr. lov om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring §§ 99-100.

Ofte glider arbejdet med afgørelse af stridigheder over i de løbende beslutninger, der træffes i tilknytning til lovens almindelige forvaltning. Undertiden har disse beslutninger særlig lovhjemmel. Læringleovens § 2 overlader f.eks. til læringerådet at tage endelig stilling til, hvorvidt en person kan betragtes som fagligt oplært, således at han kan uddanne lærlinge. Lovens § 24, stk. 7, giver de faglige udvalg kompetence til godkendelse af læresteder. § 26 overlader til arbejdsformidlingen og arbejdsdirektøren at godkende lærekontrakter. Ferielovens § 22 bemyndiger arbejdstilsynet til at tillade udbetaling af feriepenge i utide o.s.v. Men det kan selvsagt også dreje sig om beslutninger, der ikke er direkte forudsat i lovreglerne. Den forvaltningspraksis, der efterhånden udmønter sig ad disse veje, kan være af fuldt så stor betydning som de lovhjemlede administrative afgørelser. Gamle skrivelser angående lovfortolkning og anden lovanvendelse påberåbes da også jævnligt. Undertiden fremtræder de ligefrem som egentlige afgørelser. Arbejdstilsynet rådspørges f.eks. i vid udstrækning angående ferielovens anvendelse og svarer på en måde, som giver brugeren et klart indtryk af at stå over for en autoritativ afgørelse af det spørgsmål, der var årsag til henvendelsen.

Den *praksis*, der udfælder sig igennem den skitserede virksomhed, afgørelser (i bredeste forstand) inden for arbejdsmarkedsforvaltningen, er selvsagt af væsentlig interesse for systemets brugere. Denne interesse rækker jævnligt langt ud over den konkrete sag. Det er derfor heller ikke underligt, at man ofte har søgt at indbygge en partsmedvirken fra arbejdsmarkedets organisationer i de enkelte led i processen. Eksemplerne herpå er legio. Man behøver formentlig blot at nævne nogle få: Læringerådet og de faglige fællesudvalg, erhvervsuddannelsesudvalgene, Landsarbejdsnævnet, de lokale arbejdsmarkedsnævn, Ankenævnet for Arbejdsløshedsforsikringen og Dagpengeudvalget.

Og hertil kommer så naturligvis hele det uformelle samvirke, som naturligt opstår mellem kredse, der har daglige professionelle kontakter med hinanden.

Fordelene ved at involvere parterne på denne måde er store: de kan bidrage med sagkundskab og know-how, f.eks. med hensyn til hvorledes en ordning kan bringes til at fungere i praksis. Omvendt identificerer de sig, når først de er lukket ind i systemet, som oftest med de beslutninger der træffes. Svaghederne herved er imidlertid også ret klare. Især vil de interesser, der ikke er direkte integrerede – f.eks. noget så centralt som advokatstanden – ofte stå helt ude i mørket. Undertiden kan det endog være vanskeligt for de udenforstående i det hele taget at skaffe sig kendskab til de beslutninger, der træffes. Generelt ligger der således en indlysende svaghed i, at det er meget uigenemskueligt for den uforberedte udenforstående at få overblik over, hvad der egentlig foregår.

Afgørelser, der opfattes som principielle, vil forvaltningsmyndighederne ganske vist i reglen søge at få ud. Dagpengeudvalgets principafgørelser offentliggøres f.eks. i »Sociale Meddelelser«, Ankenævnet for Arbejdsløshedsforsikringens i årsberetningen herfra. Men anderledes med resultaterne af det, der alene opfattes som normal sagsbehandling. Inden for ferielovens område har der været tradition for, at embedsmænd her har offentliggjort dele af Arbejdstilsynets praksis i juridiske håndbøger. Og det samme har været tilfældet inden for ulykkesforsikringen. Men disse eksempler er enkeltstående. Inden for arbejdsløshedsforsikringens område findes f.eks. næsten intet.

Karakteristisk er også, at det eksisterende informationsmateriale ofte bevæger sig rundt i lukkede kredse. Den nyttiggøres derfor også kun i samme snævre cirkler. Endvidere er det karakteristisk, at det langt fra altid fremgår af materialet, hvilke almene synspunkter der har båret den givne stillingtagen.

Alt i alt skabes der således noget, der i visse aspekter ligner et vidensmonopol for forvaltningsmyndighederne og disses stående medkontrahenter.

Dette monopol bør næppe underkendes. Sammen med den amputation af advokatstanden, som har fundet sted, og organisationernes solidarisering med forvaltningsmyndighedernes dispositioner skal det nok ses som den væsentligste årsag til, at sager inden for dette område

overhovedet kun meget sjældent ender ved domstolene, selv i de tilfælde, hvor de kunne videreføres hertil. Men måske spiller selvfølgelig også autoritetstroen en rolle, måske udslukkes procestørsten allerede på det administrative stadium, når man får noget i hånden, der dog fremtræder som en autoritativ afgørelse. Det er vel heller ikke utænkeligt, at denne tørst bliver lettere at stille, når en videreførelse herfra indebærer, at der løber egentlige sagsomkostninger på.

Men hvorom alting er, så er konsekvensen, at *forvaltningen af arbejdsmarkedets sociale lovkomplekser i vid udstrækning alene kommer til at hvile på den retsopfattelse, som de administrative myndigheder har.*

Man kan vurdere dette som positivt eller negativt.

Det er indlysende, at domstolene spares for en masse processer, som de måske oven i købet for øjeblikket vanskeligt vil kunne tage kvalificeret stilling til. De materielle problemer inden for dette retsområde er ikke almindeligt kendt ved retsorganerne. Og de er ydermere som nævnt heller ikke særlig velbeskrevet.

Men samtidig bør man ikke overse, at brugerne af arbejdsmarkedets reguleringer let bliver en slags gidsler i systemet. Jeg bruger med vilje dette negativt ladede udtryk for at markere en vis skepsis over for de konsekvenser, som vil kunne følge heraf.

Administrationens arbejde er jo nemlig ikke omgærdet med den uafhængighed, som domstolene har. Især vil man kunne være underlagt et helt andet pres fra overordnede politiske myndigheder eller fra midlertidige stemninger i offentligheden. Oplysningen af den enkelte sag er generelt set næppe heller på langt nær så grundig som den, der finder sted ved domstolene. Retssikkerhedsgarantierne er begrænsede. Og hertil kommer så de andre faktorer, der kan give administrationens beslutninger slagside: Man er tynget ned af et helt andet sagstal end domstolene og har derfor vanskeligere ved at give den enkelte sag den behandling, den måske fortjener. Måske når man af denne grund heller aldrig at få taget sig tid til en forsvarlig stillingtagen til det principielle problem. Og i øvrigt fristes man måske også i for høj grad til at løse de enkelte sager i lyset af handlingsskemaer opstillet med henblik på at lette den interne sagsbehandling. Måske gør endelig også ønsket om at sikre en konsekvent sagsbehandling det i det hele taget

vanskeligere at forlade en én gang udstukken kurs, selv om denne måtte vise sig mindre rigtig. Risikoen for at blive hypnotiseret af den gamle praksis, risikoen for at man legitimerer fremtiden i fortidens handlemønstre, er i hvert fald indlysende.

Endelig bør man ikke være blind for, at den »indkapsling«, de administrative beslutningsprocesser på dette felt undergår i forhold til retssystemets traditionelle efterprøvelsesmuligheder, måske får det rets-område, vi her står over for, til i nogen grad at vokse indad, om man så må sige. Hermed tænker jeg på, at det ved at hvile i sig selv på den måde, det faktisk gør, i for høj grad isolerer sig fra den omgivende verden og legitimerer sit virke i sine egne handlemønstre.

Også her vil det nok være rigtigt afslutningsvis at trække nogle praktiske *eksempler* ind. Jeg vil her først vælge ét, hvor den konkrete sagsbehandlings- og afgørelseskompetence flyder over i den generelle anordningsmyndighed, og dernæst ét, hvor vi har at gøre med et rendyrket tvisteløsningssystem i sager, som for så vidt lige så godt umiddelbart kunne have været henlagt til domstolene.

I arbejdsmiljølovens regie opereres der, som man vil erindre fra fremstillingen ovenfor, ikke med nogen fast grænse for, hvilke anvisninger fra de offentlige forvaltningsmyndigheder der betragtes som autoritativ udfyldelse af den ramme, der ligger i loven. Grænserne til den daglige forvaltningsvirksomhed og de afgørelser, der træffes som led heri, er flydende.

Dette problem genfindes i større målestok inden for et andet lovområde, nemlig i relation til loven om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring.

Forsikringen mod ledighed blev opbygget på privat basis allerede i slutningen af forrige århundrede. I kraft af den offentlige interesse i denne sikringsordning faldt de private arbejdsløshedskasser, som efterhånden var etableret i fagorganisationernes regie, dog gradvis ind i et ensartet mønster. Grundlaget herfor var, at man ved at gå ind i en standardvedtægt og underkaste sig offentligt tilsyn kunne opnå væsentlige tilskud til kassernes drift. Som supplement hertil opbyggedes tilsvarende en offentlig arbejdsformidling, der i 1969 fik eneret til at formidle arbejdskraft, og som varetager kontrollen med de ledige.

Dette system havde længe en stille periode. Først da arbejdsløshe-

den i begyndelsen af 70'erne meldte sig, og man stod over for at skulle honorere 60'ernes velfærdsambitioner under en nedgangskonjunktur, kom det på en alvorlig prøve.

Karakteristisk for de senere år har været, at denne lovgivning er blevet undergivet ustandselige ændringer – på det sidste mindst én for hver folketingssamling. Gennem loven om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring har man bestandigt søgt at leve op til de mangeartede og hele tiden skiftende krav, som forvaltningen af en så væsentlig offentlig ydelse er i dagens Danmark. Men disse forsøg har skullet kanaliseres i lyset af uklare og til dels skiftende politiske målsætninger.

Den fremtræder i dag med over 100 paragraffer, uden at det dog er lykkedes på udtømmende måde at give en tilstrækkelig anvisning i, hvorledes arbejdsløshedskasserne og arbejdsformidlingskontorerne skal forholde sig i alle dagligdagens situationer. Lovens forskrifter suppleres derfor med cirkulærer fra Arbejdsdirektoratet til arbejdsformidlingen og arbejdsløshedskasserne – foruden naturligvis med standardvedtægten som indeholder mange væsentlige regler om udbetaling af understøttelse. Kun i et par enkelte tilfælde har man anvendt den egentlige bekendtgørelsesform. Og loven hjemler i øvrigt langt fra administrationen – Arbejdsdirektoratet – en generel anordningsmyndighed på alle punkter, hvor der er behov for en generel stillingtagen. Meddelelser, der har udspring i konkrete afgørelser af principiel karakter, glider derfor i det hele over i generelle vejledninger. Dette afføder en sløring af den allerede flere gange nævnte karakter: Det er f.eks. langt fra altid ganske klart, om der er tale om fortolkninger eller specifikationer, som Arbejdsdirektoratet mener at burde anvende, uden at disse dog skal opfattes som autoritative i henhold til en direktoratet tillagt specifik bemyndigelse til at udfærdige nærmere regler. Under alle omstændigheder må udsendelserne dog naturligvis oftest opfattes som instruktioner, kasserne (som underordnet »forvaltningsmyndighed«) er forpligtede til at følge. Men dette hjælper sjældent den private lønmodtager eller arbejdsgiver, der stilles over for det mastodontiske materiale, til at forstå, om han dybest set behøver respektere det eller ej.

Det gør den omstændighed heller ikke, at lovhjemmelen for den materielle stillingtagen, der flyder ud af systemet i så lind en strøm,

ofte kan være vanskelig at eftervise. Og at materialet i øvrigt kun undtagelsesvis gengives i lov- og ministerialtidende.

Inden for dette system har Arbejdsdirektoratet tvunget af den daglige nød endog opbygget helt nye begreber, ud fra hvilke loven forudsættes at skulle administreres. Forskydninger i de løbende sager nødvendiggør ny stillingtagen, som så eventuelt udmøntes i supplerende retningslinier, der – når stoffet bliver omfattende nok – med en naturlovs kraft gradvis vil gruppere sig og forløses i sådanne begreber. Som eksempel kan nævnes, at det var på denne måde, der blev opstillet et krav om, at medlemmet skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet for løbende at kunne oppebære arbejdsløshedsunderstøttelse. Dette krav fik først efterfølgende hjemmel i loven. Et beslægtet eksempel udgør også de vejledende regler, der er opstillet med hensyn til retningslinierne for anvendelse af karantæne som strafforanstaltning i anledning af et medlems ukorrekte oplysninger til kassen. (AF cirkulære nr. 63/78 og AK cirkulære nr. 20/78).

Med andre ord: Direktoratet fortolker loven, og man tilpasser måske også loven – for ellers kan man ikke overleve. Og Direktoratets anvisninger følges – for ellers kan A-kasserne ikke overleve. Men som retskilde vedrørende de materielle problemer, der tages op, er de udsendte anvisninger dybest set ofte af tvivlsom værdi. For de har meget ofte kun den legitimitet, der ligger i, at de udtrykker Direktoratets opfattelse, således som denne udkrystalliseres i lyset af de sager, der løber ind. Man kunne måske også udtrykke det således, at de behov, disse sager afføder, formår at finde deres egne veje, når politikerne ikke forstår at forløse dem i det overordnede retssystem, i loven. Men under dette vældige stof knuses selvsagt i reglen den enkelte private bruger, som hverken kan se, hvad han har for sig, eller har mulighed for at trænge igennem til systemets kerne. Han må i denne situation handle ud fra sin intuition – eller ud fra det umiddelbare raseri, en følelse af afmagt altid producerer. Og dette er ikke sundt for retsbevidstheden.

En sådan problemstilling bør ikke underkendes. Allerede fordi, den jo som allerede berørt nu i stigende udstrækning indbygges på arbejdsmarkedet på en sådan måde, at det også påvirker det indbyrdes forhold mellem arbejdsgivere og arbejdstagere og retsopfattelsen her. Arbejdsløshedsforsikringen bliver knyttet tættere og tættere til det

eksisterende ansættelsesforhold. Kravene til forsikringsordningen er i de senere år vokset, ambitionen er at undgå hulrum mellem ansættelsestryghed og arbejdsløshedsforsikring. Men det er uhyre vanskeligt at etablere en generel forsikringsordning, som er så nuanceret, at den til enhver tid slutter sig som handske til hånd. Det gælder ikke mindst, når man opererer med varierende typer af ansættelsesforhold etableret i henhold til de kollektive overenskomster. Den opgave, Arbejdsdirektoratet må påtage sig, er i øvrigt allerede af den grund på forhånd næsten uløselig. Fordi den ikke kan løses af Direktoratet alene.

Et andet eksempel:

Ved dagpengereformen i 1973 indbyggede man så at sige arbejdsgiverne i de offentlige sikringssystemer ved lønmodtageres sygdom. Reglen var herefter den, at arbejdsgiveren principielt skulle betale sygedagpengene i de første 5 uger, medmindre der forelå en af de i loven opregnede undtagelsessituationer.

Princippet kunne synes enkelt. Men lovens anvendelse i dagligdagen måtte selvsagt forventes at give anledning til adskillige stridigheder. Disse skulle løses i lyset ikke blot af dagpengelovens principper, men også på en sådan måde, at resultaterne passede ind i det fagretlige system. Man valgte derfor at videreføre den ordning, der kendtes i den gamle sygeforsikringslov, og hvorefter tvister om dagpengeretten blev afgjort af et særligt dagpengeudvalg med en repræsentation for hver af de to store hovedorganisationer på arbejdsmarkedet.

Et sådant dagpengeudvalg blev da også etableret. LO og Arbejdsgiverforeningen indstillede hver en repræsentant, og yderligere blev der udpeget en repræsentant for Sikringsstyrelsen. Det viste sig dog hurtigt, at styrelsens repræsentant vanskeligt kunne optræde som neutral opmand, eftersom han tillige skulle varetage kommunernes interesse i dagpengesagerne. Og kommunerne skal som bekendt betale dagpengene i de tilfælde, hvor arbejdsgiveren friholdes for sin forpligtelse. Man endte derfor ret hurtigt i en ordning, hvorefter hver af de tre deltagere kunne tilkalde en opmand med dommerstatus, som i tilfælde af meningsuoverensstemmelse så træffer den endelige afgørelse.

I denne skikkelse har Dagpengeudvalget da fungeret i årene siden. Antallet af sager har været overordentlig stort – helt op til 3.000 årligt. Og disse sager behandles på summarisk grundlag ud fra de skriftlige akter, der er tilgang til, og på grundlag af et resumé over den enkelte

sag, som er udarbejdet af Sikringsstyrelsen. Opmanden bruges kun sjældent, men er naturligvis ved sin blotte eksistens en betryggelse og løftet pegefinger for alle involverede.

Det er karakteristisk, at afgørelserne i meget bred udstrækning træffes i enighed. Og det er uhyre sjældent, at den privatpart, der taber sagen, viderefører den til domstolene – eller til Folketingets ombudsmand. I de få tilfælde, hvor en part har følt sig forurettet og er gået videre til domstolene, er Dagpengeudvalget forfatteren bekendt dog endnu ikke blevet underkendt.

I praksis har udvalget altså nok en betydelig rådighed over de materielle fortolkninger af dagpengelovens bestemmelser i konkrete sager.

Men hvilke synspunkter bærer da udvalgets arbejde? Ja, det gør helt klart de overordnede hensigtsmæssighedsbetragtninger. Man opfatter loven som en målsætning, men heller ikke som mere. Man forsøger helt klart at undgå resultater, der strider mod almindelig rimelighed. Og et spørgsmål om, hvorvidt udvalget overholder loven på alle punkter, må antagelig besvares benægtende – selv om man bøjer af, hvis uvejrsskyer trækker op, og det må skønnes, at en underkendelse af en konkret afgørelse er i sigte under omstændigheder, der vil præjudicere fremtidige pragmatiske løsninger.

Som eksempel kan fremhæves det syn, der er blevet anlagt på lovens regler om beregning og udbetaling af dagpenge.

I 1973 sigtede de, der skrev loven, her på at tilvejebringe en tilsvarende ordning som den, arbejdsløshedsforsikringsloven indeholder. Dette ligger aldeles fast. Man anordnede et ugentligt dagpengebeløb og lagde op til, at der herefter skulle udbetales dagpenge beregnet med $\frac{1}{5}$ eller $\frac{1}{6}$ for hver sygedag. Dagpengenes størrelse skulle endvidere beregnes ud fra den model, som kendes i ferieloven, nemlig ud fra indtægten i de sidste 4 uger før fraværet.

Formler af denne art kan være meget anvendelige, hvis det drejer sig om mindre beløbsstørrelser eller tilfælde, hvor den berettigede ikke er tilknyttet arbejdsmarkedet. For den, som har fast ansættelse i en virksomhed, og som måske arbejder med skiftende arbejdstid fra dag til dag eller fra uge til uge, er ordningen derimod åbenlyst urimelig. I nogle uger ville han jo nemlig i henhold hertil få underdækning, i andre overdækning. Nogle dage vil han kunne tjene på at være syg, andre vil han få mindre end forudsat.

Dagpengeudvalget brød derfor allerede inden, loven trådte i kraft, med dette kunstige princip og vedtog en anerkendelse af beregning og udbetaling af dagpenge på timebasis. På holddriftsområderne blev der ligefrem indgået aftale mellem hovedorganisationerne herom. Dette princip er blevet legitimeret ved den seneste dagpengelovrevision. Men i sin oprindelse er det klart lovstridigt. Det blev bare aldrig anfægtet ved domstolene – ej heller af dem som kunne have en konkret interesse heri.

Andre eksempler kunne vel også nævnes. Jeg har med vilje valgt dette, fordi det er ukontroversielt og fordi, det indeholder en løsning, som alle kan gå ind for på principielt plan – med eller mod loven.

Samtidig illustrerer det imidlertid udmærket de administrative organs holdning til problemet om muligheden for at file en lov i kanterne – og deres mulighed for at praktisere denne holdning. Og man skal næppe tro, at den samarbejdsånd, som har behersket dagpengeudvalget således, at ødelæggende konfrontationer har kunnet undgås, er en naturgiven ingrediens andre steder. Og man skal heller ikke tro, at det administrative organs løsninger til enhver tid vil legitimere sig selv over for begge parter ud fra uimodsigelige rimelighedsbetragtninger. Allerede fordi partsindflydelsen jo ikke alle steder er den samme.

8. Et perspektiv.

I det foregående har jeg – uden at prætere at have nået de evigtgyldige sandheder – prøvet at udfælde nogle af de mekanismer og tankegange, hvorpå den danske arbejdsmarkedsordning synes at hvile. I lyset heraf og i lyset af den udvikling, vort arbejdsretssystem er inde i, har jeg søgt at fremprojicere et par spørgsmål, som trænger sig på. På vejen er det måske også lykkedes at strejfe andre problemstillinger, som vil ægge den nysgerrige.

Man vil se heraf, at arbejdsretten står over for mange andre problemer end dem, der traditionelt er blevet opfattet som arbejdsretlige.

I retligt perspektiv falder det vel her især i øjnene, at tanken om et møde mellem de traditionelle offentligretlige discipliner og arbejdsretten endnu ikke er rigtig modnet. Dette er et helt centralt problem, fordi dette møde er uundgåeligt, og fordi mødet i sig selv vil aktualisere nye spørgsmål – og nye facetter af de gammelkendte. Nogle af disse er nævnt i det foregående, men man kunne for så vidt godt gå videre. Man kunne f.eks. fremhæve de vanskeligheder, der følger af, at store dele af det felt, arbejdsretten glider over i, nemlig socialretten – hvis man tør bruge det udtryk – endnu ikke er kommet rigtigt op at stå i retsvidenskabelig sammenhæng. Retsdogmatikken halter bagefter inden for den snævrere sociallovgivnings område og har, hvor den er blevet udøvet, nærmest afsløret en sådan mangfoldighed, at stoffet kun vanskeligt lader sig frugtbar gøre. Socialpolitik har, kan det siges med nogen ret, som emneområde overprioriteret socialret, og dette har ikke kunnet undgå at sætte sig spor i retslitteraturen.

Men også en række retspolitiske spørgsmål lader sig vanskeligt skubbe til side. Således kan man i det hele pege på de problemer, der knytter sig til mulighederne for at finde en ny balance mellem parternes (organisationernes) indflydelsesmuligheder i den offentlige for-

valtnings regie og en bærekraftig model for partsindflydelsen på arbejdsmarkedet.

Om arbejdsretten under de givne omstændigheder vil kunne udvikle sig konstruktivt i de kommende år, om den fortsat i den almindelige bevidsthed vil bevare sin position som det redskab, der sikrer ro og rimelighed, er i dette perspektiv et stort spørgsmål. Afgørende vil det bl.a. være, om det lykkes at slå bro imellem dem, der repræsenterer de to forskellige dele af vor retsordning, som nu mødes, og om man her vil få et frugtbart samarbejde i stand. Og ligeledes i øvrigt, om det på politisk plan vil kunne lade sig gøre at overvinde den inert i opfattelsen af partsrelationerne på arbejdsmarkedet, som har ført ind i dagens – forekommer det – meget fastlåste situation.

Indtil da kan det bare konstateres, at arbejdsmarkedets regulerings-system glider ind i ukendt land. Og ukendt land betyder som bekendt ofte, at jungleloven er gældende.

Dette er ganske alvorligt på et centralt livsområde, inden for hvilket mange af de behov, som manifesterer sig i samfundet, skal samles op. Det bliver særligt betænkeligt, når man tager i betragtning, at arbejdsretten præges af dybe traditioner. Dens brugere kan ikke forventes at ville forstå pludselige og abrupte forandringer. Men de vil næppe heller stiltiende finde sig i de knubs, det giver, når man bliver revet med af tilfældighedernes flodbølge. Derfor er det for sent at lægge kursen i sidste øjeblik, og derfor er kravene til forudseenhed og omtanke store. Også hos juriststanden.

Summary

In most societies there are firm notions as to what is a legal field, and clear expectations about the matters to which those who operate within such a field address themselves. Labour law in Denmark is no exception in this respect. For many years this area was viewed exclusively through the eyes of the lawyers in the labour market organisations. When speaking of labour law, one thought of collective labour law as constituting a legal system: *i.e.* the system of industrial relations. Gradually, however, questions concerning the individual contract of employment have come to the fore. Nevertheless, there is still an overwhelming notion that labour law comprises the description of a legal system, and that it is the task of the labour lawyer to provide this description, as well as to understand and administer this part of the general system of law.

Yet, in this field, more than anywhere else, it is vital that legal science should be taken further than hitherto. Even in its present form, labour law is a strange conglomerate. Many incompatible problems are presented as forming parts of labour law. Often, they are only held together by practical need, or by an appraisal of what practitioners need within a common scheme of things. Furthermore, the solutions provided by labour law are the products of a number of different approaches to be found within society. For example, this is the legal field where the ideal of democracy, the requirement within modern society for social security, the old familiar economic balancing factors expressed through traditional contractual principles, and the notion of freedom of contract, are to be brought together and formulated into a new entity bearing the characteristics of a legal system.

Our present approach to labour problems is, thus, a product of a number of complex options. If we fail to advance the assessments

which underlie these options, we will do no more than add dead wood to the existing system. »*A Perspective*« represents an attempt to break with the old notions. It begins with an evaluation of the thoughts and influences which have crystallised into the system of labour law, and then offers some thoughts on the problems which may be expected to arise in Danish labour law during the next few years.

Labour law is derived from many different sources. While Parliament and the labour market organisations are dominant, the central administration (the Ministries) also has a part to play, since Parliament often delegates authority to issue general instructions (*bekendtgørelser*). In addition, the day to day administration of the system, together with (*e.g.*) administrative decisions in specific cases (including decisions of Committees, Boards and Tribunals), creates new law. All of this is in addition to the traditional instruments: collective agreements and individual contracts concluded between employers and workers.

In Danish labour law, the collective bargaining system has taken over in respect of the traditional areas of skilled and unskilled workers. Here, labour law regulation has been marked by the ideas and the way of thinking of the parties to the collective system. By contrast, in respect of salaried employees, agricultural labourers, domestic servants and apprentices, regulation is based on normal contractual principles. In addition, there is a third approach, represented in interventions by society on the basis of social thinking. This latter influence directs itself towards all groups of workers, but fits neither into the category of collective thinking nor into normal contractual principles.

These three approaches are reflected by those who represent them. The labour market organisations are autonomous bodies which do not want any interference from outside. The areas of labour law based on contractual principles are represented by legal technicians: primarily lawyers. Finally, the social thinking of the state authorities fits uncomfortably into the patterns established by the organisations or by the individual parties. In consequence of this, the notions upon which (*e.g.*) the regulation of salaried work is based reflect a number of different approaches. Furthermore, the various participants each have different tools, with differing degrees of sharpness, at their disposal. Herein lie the seeds of disaster in any discussion about the material

content of the labour law system. For instance: in an effort to eliminate one particular influential factor, it is not uncommon, when new law is created, to underestimate the kind of tool which this factor represents. This fact is an abundant source of tension.

It is an important task to be able to identify these »zones« of tension, so that a development which might otherwise create unnecessary problems can be anticipated. A complete investigation of this issue would, of course, be a task of enormous proportions. However, from a subjective point of view, it is possible to establish some order of priority. In so doing, the author starts from the fact that, in recent years, the centre of gravity has moved clearly in the direction of increased legislation for the labour market. Parliament has taken to using the legislative tool.

In this context, a number of things should be noted. First, it seems that there is a tendency to regulate in more and more detail. Furthermore, the areas which are attracting the attention of the parties are becoming more extensive. Unemployment benefits, the working environment, and other issues which did not command much attention a few years ago, have today become matters of daily concern at the workplace. These two things have to be seen in conjunction with a third problem: the autonomy of the parties is diminishing. This creates a special problem. Legal positions established through agreement between the parties are traditionally based on equal bargaining strength, by virtue of the fact that the organisations are involved. However, in respect of areas dominated by initiatives from the state authorities, the employee side has the upper hand. This is a consequence of the democratic system. It means, however, that there is a need for a new form of co-operation in the making of labour law.

On this basis, it appears possible to make an accurate forecast of the problems which will arise in the next few years.

The legislator may make use of various techniques. He may draft general statutory provisions which merely set out his intentions. In such a case, it will be for the courts to determine the exact content of the employment relationship. Alternatively, the legislator may elect to draft more detailed provisions, and may supplement these with comments contained in the *travaux préparatoires* presented to Parliament. Finally, a statute may set out merely a framework, leaving it to the

administration to formulate eventual precise rules. In each of these cases, of course, the legislator may authorise the administration to make decisions where disputes arise over the application of the statute.

The final part of the book deals with these problems. Thus, regard is had to problems concerning the preparation of statutes, the use of *travaux préparatoires*, and the influence of the organisations in this connection. In addition, there is discussion of problems stemming from the use of »framework« legislation which delegates authority to the administration. Finally, there is consideration of problems relating to administrative practice and administrative decisions, in order, particularly, to show that the administration has power to create rules which are not necessarily connected with the basic statute.

The conclusion is reached that labour law faces many problems apart from those which have traditionally been identified as labour law problems. In particular, the meeting of the traditional disciplines of public law and labour law has not been foreseen. Nevertheless, it is necessary to consider, where the legislator steps in, the need for a new balance in respect of the influence of the organisations. In this regard, the decisive issue will be whether it is possible to overcome the inertia in the political conception of the relationship of the parties within the labour market: that very conception which has led to the rigid position of today.