

INSTITUTET
FÖR RÄTTSVETENSKAPLIG FORSKNING

[CIV]

ANNA CHRISTENSEN

AVSTÄNGNING
FRÅN
ARBETSLÖSHETSERSÄTTNING

NORSTEDTS

E-boken är publicerad av Juridiska fakulteten vid Lunds universitet 2022

eISBN: 9789198617481

ISBN: 9118070213 (originalutgåva i tryck)

DOI: <https://doi.org/10.37852/oblu.133>



Denna text är licensierad under CC BY-NC 4.0, Erkännande.

(Se fullständiga villkor: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.sv>).

Enligt licensen får verket spridas och bearbetas utan att tillstånd behövs, men ej användas i kommersiella syften. Verkets upphovsperson måste anges.

Lars Gustafson
Juni
Lilly Jönf

INSTITUTET

FÖR RÄTTSVETENSKAPLIG FORSKNING

[CIV]

ANNA CHRISTENSEN

AVSTÄNGNING
FRÅN
ARBETSLÖSHETSERSÄTTNING

P. A. NORSTEDT & SÖNERS FÖRLAG

STOCKHOLM

JURIDISKA INSTITUTEN
BIBLIOTEKET
LUND

ISBN 91-1-807021-3

© P A Norstedt & Söners förlag
Studentlitteratur ab
Lund 1980

Innehåll

Förord 5

Kap 1. Ämne, metod, material, disposition 7

Del I Förfarandet och rättstillämpningen i de olika instanserna

Kap 2. Arbetsvägransrapporterna. Förfarandet i arbetsförmedlingen 29

Kap 3. Förfarandet i kassan 43

Kap 4. Förfarandet i Arbetsmarknadsstyrelsen 55

Kap 5. Försäkringsdomstolen 100

Kap 6. Den statistiska undersökningen 104

Kap 7. ALF-utredningen. Allmänna arbetslöshetskassor, tremånadersprövningen, en ny besvärsordning 154

Del II Det materiella innehållet i rättstillämpningen

Kap 8. Påföljdssystemet. Allmänna förutsättningar för påföljder 169

Kap 9. Avvisande av erbjudet arbete 188

Kap 10. Arbete utom yrket. Okvalificerat arbete 216

Kap 11. Arbete på annan ort 235

Kap 12. Dagliga resor 252

Kap 13. Arbetsmarknadsläget och väntat arbete 258

Kap 14. Barn tillsyn 279

Kap 15. Hälsoskäl 307

Kap 16. Klarar ej arbetet 323

Kap 17. Personliga konflikter på arbetsplatsen 331

Kap 18. Ekonomiska villkor 332

Kap 19. Arbetsmiljö 344

Kap 20. Anställningsvillkoren i övrigt 350

Kap 21. Anställningsvillkoren. Sammanfattning 357

Kap 22. Frivilligt slutande, skiljande från anställning på grund av den anställdes uppförande 365

- Kap 23. Vållanderegeln 395
- Kap 24. Avstängning för arbetsovilja. 20-dagarsregeln och hinderpåföljden 417
- Kap 25. Arbetsmarknadsutbildning 432
Den statistiska undersökningen. Metodbeskrivning 438

Förord

Denna undersökning har utförts under åren 1972—1980 inom ramen för min tjänst först som biträdande professor i Civilrätt i Uppsala och från 1/7 1975 som professor i Civilrätt i Lund. En universitetsprofessor kan ägna ungefär en tredjedel av sin arbetstid åt egen forskning. Nästan hela denna arbetstid har jag under den angivna perioden ägnat åt denna bok och i övrigt endast publicerat mindre arbeten. Detta innebär att undersökningen har kostat skattebetalarna ungefär 350 000 kr i dagens penningvärde inklusive ett bidrag från Statens råd för samhällsforskning.

Från Statens råd för samhällsforskning (numera Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet) och från Institutet för rättsvetenskaplig forskning har jag fått ekonomiska bidrag för arbetets utförande.

Universitetslektor Roland Haglund, som arbetar inom samma forskningsområde som jag, har under ett halvår i undersökningens inledningskede arbetat tillsammans med mig och även senare bidragit med idéer och synpunkter. Samarbetet med honom har betytt mycket för mig.

Personalen vid Försäkringsenheten i Arbetsmarknadsstyrelsen sörjde för goda arbetsförhållanden under den tid Roland och jag arbetade där och har även i övrigt lämnat mig den hjälp jag har behövt för insamlingen av rättsfallsmaterialet.

Programmeringen av datamaterialet till den statistiska undersökningen har utförts av fil kand Leif Robertsson vid Datacentralen i Lund. Jag trodde inte att överförandet av mina anvisningar till en teknik som jag inte behärskar kunde utföras så exakt och tydligt. Datacentralen har också beviljat bidrag, som reducerat kostnaderna för denna del av undersökningen. Docenten Sven Berg vid institutionen för statistik i Lund har utfört statistiska beräkningar på en del av materialet.

Renskrivningen av manuskriptet har utförts av personalen vid Juridiska institutionens kansli. Med kontrollarbetet i arbetets slutskede har jag fått hjälp av forskarstuderande Mona Kristensson och jur kand Lars-Olof Svensson. Mona har också bidragit till undersökningen genom sina kunskaper om förfarandet i arbetsförmedlingen. Professor Håkan Strömberg har läst kapitel 4 om förfarandet i Arbetsmarknadsstyrelsen och kommit med värdefulla påpekanden.

Den miljö som har uppstått kring Nordiska forskarkurser i Socialrätt och Rättsteori och de kontakter jag har fått där har betytt en del för arbetets teoretiska utformning.

För den hjälp och det bistånd jag fått tackar jag. Själva grundförutsättningen för mitt arbete har dock varit innehavet av en tjänst, som tillåtit mig att fullständigt fritt välja ämne och metod och att arbeta på så lång sikt att resultatet kunnat framläggas först efter åtta år från det arbetet påbörjades.

Lund i mars 1980

Anna Christensen

1. Ämne, metod, material, disposition

Den som är medlem i en erkänd arbetslöshetskassa har rätt till ersättning från kassan, om han blir arbetslös. De erkända arbetslöshetskassorna är formellt fristående privaträttsliga organisationer. I verkligheten fungerar de som delar av de fackliga organisationerna. Deras verksamhet bekostas numera i huvudsak av statsmedel, regleras i lag och står under tillsyn av statlig myndighet. Ersättning från erkänd arbetslöshetskassa är alltså numera att betrakta som en *socialförsäkringsförmån*, som administreras av de fackliga organisationerna i samarbete med och under tillsyn av statlig myndighet.

Kassaersättning utgår sedan 1/1 1979 med minst 80 och högst 195 kr per dag under fem dagar i veckan för den som arbetat heltid. Dagpenningklasserna är relaterade till inkomsten och de vanligaste dagpenningklasserna ligger nära det högsta beloppet. Under den tid ersättning utgår måste kassamedlemmen vara anmäld som arbetssökande vid den offentliga arbetsförmedlingen, "markera" för arbetslöshetskassa, "stämpla". Om han under denna tid avvisar ett erbjudet lämpligt arbete, skall han avstängas från kassaersättning under en tid som normalt uppgår till fyra veckor. En sådan arbetsvägran kostar alltså flera tusen kronor, ett belopp som är fullt jämförbart med t ex de dagsböter som utgår vid rattonykterhet.

Reglerna om kassaersättning finns i Lag 5/6 1973 (nr 370) om arbetslöshetsförsäkring (LarbF). Avstängningsreglerna återfinns i 29—31 §§ sammanställda med 5 §. Även 4 § är delvis att betrakta som en avstängningsregel. Det är tillämpningen av dessa avstängningsregler som är ämnet för denna bok.

Arbetsförmedlingarna rapporterar några tusen arbetsvägransfall om året. Beslut om rapporten skall medföra avstängning eller ej fattas centralt i de olika arbetslöshetskassorna. Över ett avstängningsbeslut kan kassamedlemmen besvara sig hos Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS). AMS är också tillsynsmyndighet för de erkända arbetslöshetskassorna. Denna tillsyn innefattar prövning av kassans beslut i konkreta arbetsvägransärenden, i huvudsak sådana ärenden där kassan "godkänt" medlemmens arbetsvägran, dvs tillerkänt honom fortsatt obruten ersättningsrätt trots rapport. Inom

AMS finns en särskild "instans", som prövar vissa besvär- och tillsynsären- den, nämligen Arbetslöshetsförsäkringsdelegationen (Delegationen). Delega- tionen är sammansatt av företrädare för AMS och för de erkända arbets- löshetskassorna samt en "allmänrepresentant". Högsta instans är Försäk- ringsöverdomstolen (FÖD), tidigare Försäkringsdomstolen (FD).

Samtidigt med LarbF infördes en annan form för ersättning vid arbets- löshet, kontant arbetsmarknadsstöd (KAS). Reglerna om kontant arbets- marknadsstöd finns i Lag 5/6 1973 (nr 371) om kontant arbetsmarknads- stöd (KASL). Avstängningsreglerna i KASL har samma lydelse som mot- svarande regler i LarbF, men tillämpningen påverkas av att den rättstill- lämpande organisationen inte är densamma som i försäkringen (beslut i första instans fattas av Länsarbetsnämnd) och att det kontanta arbetsmark- nadsstödet gäller andra kategorier av arbetslösa. De högre instanserna har varit desamma som i försäkringen. Mitt material innefattar även besvär- ärenden som gäller det kontanta arbetsmarknadsstödet, men min undersök- ning avser i första hand försäkringen.

Arbetsvägransreglerna har hållit sig märkligt oförändrade genom åren. Ar- betsvägransreglerna kan spåras tillbaka till de statliga bidragsformer som föregick det nuvarande systemet med statsbidrag till de fackliga organisa- tionernas arbetslöshetskassor.

I den akuta krissituationen 1914 beviljade riksdagen på initiativ av ar- betslöshetskommissionen (AK) fem millioner kr för kontant stöd vid arbets- löshet. Arbetslösheten skulle vara "oförvållad" och föregås av en noggrann prövning av "arbetsvilligheten".¹ I KK 7/7 1922 (nr 419) ang statsbidrag till arbetslöshetshjälp har förutsättningarna preciserats ytterligare: Enligt 2 § skulle arbetslösheten vara "oförvållad" och den arbetslöse skulle ha sökt, men ej erhållit arbete hos organ för offentlig arbetsförmedling. En- ligt 4 § punkten 2 skulle understödsorganet noga tillse att understöd inte utgick till "arbetsovilliga eller till personer, som böra erhålla fattigvård". Enligt 12 § var understödstagaren pliktig att på utsatta tider anmäla sig hos arbetsförmedlingen på orten och "att mottaga arbete, som genom arbetsförmedlingen anvisas honom". Understödstagaren var också skyldig att "samvetsgrant deltaga i lämplig kurs, som anordnats för att bereda arbetslösa utbildning". Påföljden om understödstagaren inte uppfyllde des- sa förpliktelser var indragning av understödet "helt eller delvis samt tills vidare, för viss tid eller för alltid". I Statsutskottets memorial 1922:118 be- handlas grunderna för bidragsverksamheten närmare. Den stora politiska

¹ Se prop 1914:279 om kontantstöd s 6, SU 1914:108, Rskr 1914:283.

frågan var ju "konfliktdirektiven", dvs vilka regler som skulle gälla för bidrag till dem som direkt eller indirekt berördes av arbetskonflikt, men även övriga principer för bidragsverksamheten berörs (s 11 ff). Den principen hade utbildat sig att man inte behövde ta arbete till "oskäligt låg lön". Principen tillämpades så att lön som understeg gällande kollektivavtal eller den gängse lönenivån på orten ansågs oskäligt låg.² Det är samma regel som gäller idag.

1923 avlämnade Socialförsäkringskommittén III ett förslag om statliga bidrag till arbetslöshetshjälp utformat som bidrag till självständiga kassor, som underkastar sig vissa villkor i verksamheten (SOU 1922:59). Enligt 28 § i förslaget fick hjälp ej utgå till konfliktberörda, till de som blivit uppsagda eller avskedade på grund av "otillbörligt uppförande" eller till den, "som utan giltig anledning vägrar eller underlåter åtaga sig erbjudet arbete, vilket motsvarar hans krafter och färdigheter, och för vilket avlöningen ej understiger den i orten vanliga avlöningen för sådant arbete eller, ifråga om offentligt nödhjälpsarbete, den avlöning som må vara bestämd för sådant arbete...". Förslaget var en kodifiering av arbetslöshetskommissionens praxis under åren 1915—1922. T o m det ålderdomliga uttrycket "otillbörligt uppförande" finns kvar i nu gällande lagstiftning.

Förslaget innehöll också mycket långtgående regler om statlig kontroll av kassornas verksamhet. Enligt 17 § skulle ordföranden i kassans styrelse utses av Socialstyrelsen. Ordföranden skulle kunna överklaga kassans beslut till Socialstyrelsen och hans mening skulle gälla tills vidare. Förslaget gick inte igenom vid riksdagsbehandlingen. En stor roll spelade tydligen Socialstyrelsens remissyttrande, som präglades av en fientlig inställning till de fackliga organisationerna.³

1926 års arbetslöshets-sakkunnigas betänkande och förslag (SOU 1928:9) innehöll två alternativ, en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring, som skulle administreras av arbetsförmedlingarna, och en frivillig försäkring, som skulle administreras av formellt fristående kassor anslutna till de fackliga organisationerna. Avstängningsreglerna bygger på tidigare förslag, men påföljden har nu formaliserats till avstängning under fyra veckor (6 § resp 10 § i förslagen). Socialstyrelsen avgav även denna gång ett utförligt remissyttrande:⁴ En obligatorisk försäkring avvisas bestämt. Kostnaderna skulle bli enorma (s 526 f) och de dåliga riskerna skulle profitera på försäkringen (s 530 ff). Socialstyrelsen föredrar då en försäkring administrerad av kassorna. "(V)unnen värdefull personkännedom och en därmed för-

² Se även Rskr 1922:291.

³ Sammansatta stats- och andra lagutskottets utlåtande 1924:1 s 4 ff.

⁴ Soc Medd 1931 s 515 ff.

knippad vana att hålla sämre element på avstånd kanske i någon mån kunde bevaras och utnyttjas i det nya systemet.” (s 534 f). Men samtidigt kvarstår den skeptiska och fientliga inställningen till de fackliga organisationerna. Försäkringskassorna skulle inte kunna ansluta sitt mer fria arbetssätt till ”ett lagligen reglerat försäkringsmässigt rättsförhållande mellan två parter” (s 536 f). Man riskerar att försäkringen blir en ”yrkesförsäkring”, som hämmar arbetsmarknadens rörlighet (s 539 f). S 540 f skriver styrelsen mycket skarpt och insinuant, att de statsbidragsunderstödda kassorna skulle göda fackföreningarna.

Förslaget om en frivillig försäkring överarbetades ytterligare i socialdepartementet och resulterade i PM rörande frivillig arbetslöshetsförsäkring m m januari 1933.⁵ En tredje gång yttrade sig Socialstyrelsen.⁶ Styrelsen fasthåller i inledningen sina principiella invändningar mot en statsunderstödd arbetslöshetsförsäkring, att försäkringsformen ger en falsk bild av understödsverksamheten, att den ger upphov till stelhet på arbetsmarknaden, att den inte är neutral i förhållandet mellan arbetsmarknadens parter och att systemet tenderar att svälla och konservera arbetslösheten. Men styrelsen går också in och försöker modifiera förslaget på konkreta punkter. Om systemet införs kommer kassorna att få karaktären av ”statsinstitutioner”. Handhavandet av försäkringen skulle ställa ”andra och större krav på kassornas styrelser och befattningshavare”. Kassornas förvaltningsorgan borde därför ha en ”någorlunda tillfredsställande kompetens”. Socialstyrelsen antyder försiktigt, att tillsynsmyndigheten kanske borde ges rätt att efter varning påbjuda personalförändring. (s 191) De föreslagna reglerna om avstängning vid arbetsvägran kritiserar som alltför milda och oprecisa och styrelsen föreslår förtydliganden och skärpningar (s 193).

1933 framlade regeringen prop 1933:209 med förslag till förordning om erkända arbetslöshetskassor m m. I riksdagen kritiserades förslaget både från höger och vänster. Ett typiskt exempel på kritiken från höger är motion AK nr 499 av herr Petersson m fl. Motionärerna yrkar avslag och fäster sig särskilt vid att kassorna kan missbruka bestämmelsen om lämpligt arbete och arbetslöshetens samband med strejkaktioner. Motionärerna bifogar en PM upprättad av Ivar Öman, som ger en helt katastrofal bild av hur fackföreningsrörelsen monopoliserat och missbrukat försäkringen i Danmark. Särskilda utskottet tillstyrkte i sitt utlåtande 1933:18 införandet av en frivillig arbetslöshetsförsäkring, men en del av utskottet

⁵ Bil G till statsrådsprotokollet 3/3 1933, prop 1933:209.

⁶ Soc Medd 1933 s 183 ff.

reserverade sig (s 70 ff): Arbetslöshetsrisken är inte försäkringsbar. Försäkringsramen kommer att sprängas och leda till utvidgade krav på det allmänna. Om understödsbehovet kvarstår efter ersättningsperiodens slut "ligger det nära till hands för de arbetslösa att betrakta vidgat bistånd från samhället som ett rättsanspråk. Anordningen kommer i sådant fall att leda till en urartad form av socialförsäkring . . . och att övergå till en automatisk utbetalning av kontantunderstöd i stor skala utan behovsprövning. Följderna härav måste te sig skrämmande." (s 71) Vidare kan försäkringstagarna både individuellt och kollektivt medverka till arbetslöshetsriskens spridning. Försäkringen kan bli en försäkring mot att behöva ta arbete under en viss lön och skapa lönelägen, som ökar arbetslösheten. I begreppet lämpligt arbete "ligger en påtaglig svaghet ur försäkringssynpunkt", särskilt som kassorna skulle avgöra vad som är lämpligt arbete (s 71).

När propositionen lades fram stannade riksdagens båda kamrar i olika beslut och förslaget förföll (Rskr 27/6 1933 nr 370).

Förslaget omarbetades något. Reglerna om understöd vid konflikt skärptes något. Principen om "vanlig lön" ersattes med principen om "skälig" lön vid bedömningen av ett arbetes lämplighet. I detta skick lades förslaget fram på nytt i prop 1934:38. Denna gång antogs förslaget av riksdagen och resulterade i den första förordningen om erkända arbetslöshetskassor den 15 juni 1934 (nr 264).

I denna korta historik⁷ har jag särskilt velat påvisa två saker. För det första framgår att arbetsvägransreglerna bygger på regler, som utvecklats i de statliga bidragsformer som föregick det nuvarande systemet med bidrag till arbetslöshetskassor, framför allt arbetslöshetskommissionens praxis under åren 1915—1922. Stadgandena i de fackliga arbetslöshetskassor som fanns när statsbidragssystemet infördes tycks inte ha innehållit några mer utvecklade och formaliserade regler om avstängning vid arbetsvägran. I vart fall har några sådana regler inte påverkat utformningen av reglerna i arbetslöshetsförsäkringen.⁸ För det andra framträder tydligt den fientliga inställningen till fackföreningsrörelsen inom stora delar av den politiska och statliga organisationen.

Orsaken till att jag särskilt uppehållit mig vid Socialstyrelsens roll är att den dåvarande Socialstyrelsen är en föregångare till Arbetsmarknadsstyrelsen, som nu är tillsynsmyndighet för de erkända arbetslöshetskassor.

⁷ Se vidare Edebalk, Arbetslöshetsförsäkringsdebatten. En studie i svensk socialpolitik 1892—1934. Lund 1975. Se även Dahlberg a a kap 1.

⁸ Se historik över fackförbundens arbetslöshetskassor i SOU 1928:9 s 61 ff.

sorna. Tillsynen över arbetsförmedlingarna och arbetslöshetskassorna låg till en början på Socialstyrelsen, som då var ett arbetsmarknadsverk vid sidan av sin andra huvudfunktion, socialstatistiken. Kontantunderstöden och reserarbetena sköttes av Arbetslöshetskommissionen (AK). 1939—1940 efterträddes Arbetslöshetskommissionen av Arbetsmarknadskommissionen (AMK), som kort därefter från Socialstyrelsen tog över tillsynen över arbetsförmedlingarna. 1948 ombildades Arbetsmarknadskommissionen till ett statligt verk. Arbetsmarknadsstyrelsen, och Arbetsmarknadsstyrelsen övertog då från Socialstyrelsen även tillsynen över de erkända arbetslöshetskassorna.⁹

Slutligen har jag velat ge en glimt av de politiska motsättningarna kring arbetslöshetsförsäkringen sådana de framträdde under en period, då de ännu formulerades öppet.

1934 års förordning efterträddes av 1956 års kassaförordning (SFS 1956: 629). 1956 års kassaförordning omtrycktes efter olika ändringar i SFS 1964:495. 1956 års kassaförordning avlöstes 1/1 1974 av den nu gällande Lag om arbetslöshetsförsäkring.

Utvecklingen har gått mot att försäkringen (och det kontanta arbetsmarknadsstödet) omfattar allt fler och större grupper. Ersättningsnivån har höjts, ersättningstiden förlängts. Statsbidraget har kommit att täcka en allt större del av kostnaderna. Reservanterna i Särskilda utskottet 1933 fick i stort sett rätt — utifrån sina värderingar. Det är nästan bara arbetsvägransreglerna som har hållit sig kvar tämligen oförändrade.

1978 avlämnade ALF-utredningen sitt betänkande om en allmän arbetslöshetsförsäkring (SOU 1978:45). Förslaget innebär en fortsatt utveckling i samma riktning som hittills. Det materiella innehållet i arbetsvägransreglerna berörs nästan inte alls.

Ett utbyggt socialförsäkringssystem är inte bara ett fördelningspolitiskt instrument utan också ett viktigt statligt instrument för att styra befolkningens handlande. Socialförsäkringssystemet styr befolkningens handlande inte bara genom att utdela belöningar, utan också genom ekonomiska sanktioner mot dem som inte anpassar sig till de statliga kraven. Avstängningsreglerna i arbetslöshetsförsäkringen är de äldsta och mest utvecklade sanktionsreglerna i socialförsäkringssystemet.

Sanktionsreglerna i socialförsäkringen är inte stadda på avskrivning, tvärtom. Det finns flera skäl att tro att de får en allt större betydelse.

⁹ KK 20/2 1948 (nr 62) ang handläggningen av frågor om statsbidrag till erkända arbetslöshetskassor. Historiken är hämtad från SOU 1948:39 s 174 ff.

Inget mer utvecklat samhälle kan fungera utan några styrningsmedel, som förmår samhällsmedlemmarna att utföra det gemensamma arbete som måste utföras. I ett privatkapitalistiskt samhälle utan socialförsäkring är det tvånget att arbeta för att överleva, som utgör det viktigaste styrmedlet. Ett annat styrningsmedel är ett normsystem, som hänvisar var och en till hans arbetskraft behövs, som accepteras av större delen av befolkningen och som kan upprätthållas med en informell social kontroll. Den idag förhärskande officiella ideologin på området — att var och en väljer arbete efter individuella anlag och förutsättningar — kan inte fylla denna funktion. Den kan möjligen verka förstärkande på deras anpassning, som redan i huvudsak har anpassat sig till samhällets krav, men den kan inte få folk att acceptera omställningar som upplevs som klart stridande mot de egna intressena, t ex yrkesbyte och flyttning. Den mera gammaldags arbetsmoralen, att arbete i sig är något gott och att det är moraliskt förkastligt att gå sysslolös, omfattas troligen fortfarande av större delen av befolkningen, men inte heller denna folkliga arbetsmoral kan förmå folk till de omställningar som krävs. Den informella sociala kontrollen har också försvagats genom urbaniseringen och den ökade rörligheten.

Dessa olika förhållanden har medfört att staten i ökad utsträckning måste gå in med direkt styrning för att arbetsmarknaden skall fungera, och statens möjligheter till styrning av enskilda medborgare ligger främst i socialförsäkringen och det sociala bidragssystemet i övrigt samt självfallet skatterna. Ännu mer ingripande former för statlig styrning är inte politiskt möjliga. DepC uttalar i propositionen 1966:52 angående riktlinjer för arbetsmarknadspolitik (s 185): "Fritt vald sysselsättning innebär inte bara att varje tanke på att tvångsmässigt dirigera arbetskraften avvisas utan också att möjligheterna vidgas för den enskilde att få ett arbete som svarar mot hans önskemål och förutsättningar." Uttalandet implicerar att styrning genom ingripande ekonomiska sanktioner inte räknas som tvångsdirigering. Denna form för styrning får nämligen en allt större betydelse.

Arbetsvägransreglerna sprider sig, både till andra delar av socialförsäkringen och till den "privata" arbetsrätten. I delpensionsförsäkringen uppkommer frågan om en person som slutat sitt deltidsarbete ändå kan fortsätta att uppbära delpension. I förarbetena till lag om delpensionsförsäkring och i Riksförsäkringsverkets anvisningar hänvisas till avstängningsreglerna i arbetslöshetsförsäkringen och det kontanta arbetsmarknadsstödet. Ett fall av detta slag var uppe till bedömning i FDD 5/9 1978 Dnr 1218/78. FÖD bestämde sig i en utförligt motiverad dom för en regelrätt analog tillämpning av avstängningsreglerna i försäkringen. — Enligt praxis i sjukförsäkringen kan den sjukpenninggrundande inkomsten höjas under på-

gående sjukskrivningsperiod i anslutning till löneutvecklingen i det yrke där den försäkrade arbetade före sjukskrivningen. Detta gäller enligt FÖD:s praxis (men inte Riksförsäkringsverkets anvisningar), även om sjukskrivningen föregåtts av en arbetslöshetsperiod. Men om den försäkrade under denna period avvisat ett lämpligt arbete eller inte stått till arbetsmarknadens förfogande, avskärs hon i fortsättningen från rätten att tillgodoräkna sig löneutvecklingen i sitt tidigare yrke vid beräkning av sjukpenninggrundande inkomst. Detta blev i alla fall majoritetens linje i FDD 5/4 1979 Dnr 1133/77, även om slutet modifierades av skälighetshänsyn. En arbetsvägran under en arbetslöshetsperiod, som föregår en långvarig sjukskrivning som kanske övergår till sjukbidrag, kan alltså få mycket ingripande ekonomiska konsekvenser.

Från lön under uppsägningstid får arbetsgivaren enligt 13 § LAS avräkna inkomst som arbetstagaren förvärvat i annan anställning under uppsägningstiden och även inkomst "som arbetstagaren under nämnda tid uppenbarligen kunde ha förvärvat i annan anställning som han skäligen bort godtaga". Enligt 25 § LAS har den som blivit uppsagd på grund av arbetsbrist rätt till återanställning i företaget, men enligt 27 § andra stycket är företrädesrätten förfallen, om arbetstagaren avvisar erbjudande om ny anställning som han skäligen bort godtaga. I förarbetena hänvisas till den praxis som utvecklats i arbetslöshetsförsäkringen.¹⁰ — LAS har kraftigt beskurit arbetsgivarens rätt att säga upp arbetstagare. Ett studium av AD:s praxis visar dock att vägran att acceptera omplacering (men inte en enstaka ordervägran) utgör en giltig uppsägningsgrund.¹¹ En sådan vägran bedöms mycket strängare än misskötsel, alkoholism och oärlighet. Vägran att acceptera omplacering är samma sak som arbetsvägran, fast inom ramen för ett anställningsförhållande.¹² Jag skulle kunna ge många fler exempel på sanktioner anknutna till arbetsvägran med en mer eller mindre tydlig anknytning till avstängningsreglerna i arbetslöshetsförsäkringen.

Det är möjligt att staten inom en inte alltför avlägsen framtid måste ingripa i samhällslivet genom att garantera en "rätt till arbete", åtminstone för vissa grupper. En sådan rätt till arbete kommer att åtföljas av en plikt att ta anvisat arbete. Att tro någonting annat är att hänge sig åt utopier. Troligen kommer man att hänvisa till "den praxis som utbildats i arbetslöshetsförsäkringen".

¹⁰ Se min uppsats Sanktioner för avvisande av lämpligt arbete i anställningsskyddslagen och i arbetslöshetsförsäkringen i Arbetsrätten i utveckling, Studier tillägnade Folke Schmidt, Sthlm 1977 s 81—95.

¹¹ Se ADD 1976 nr 40 och 1978 nr 6, 117 och 161.

¹² ADD 1978 nr 161 gällde faktiskt omplacering till en annan anställning.

Det är denna praxis som är ämnet för denna bok. Undersökningen avser främst rättstillämpningen i de tre formellt beslutande instanserna, kassan, AMS och FD. Rättstillämpningen i arbetsförmedlingarna känner jag endast genom de arbetsvägransrapporter, som faktiskt avges därifrån. Undersökningen avser inte bara det materiella innehållet i rättstillämpningen, utan också förfarandet och de olika instansernas funktion i rättstillämpningen. Det materiella innehållet i rättstillämpningen påverkas alltid av den organisation som tillämpar reglerna. Det gäller alla rättsområden, även de som ligger under de allmänna domstolarna. Men de allmänna domstolarnas sätt att fungera betraktas som en så känd och given struktur, att den inte behöver beaktas när man beskriver det materiella innehållet i rättstillämpningen. Den rättstillämpande organisationen i arbetslöshetsförsäkringen fungerar inte alls på samma sätt som de allmänna domstolarna. Det är framför allt den specifika strukturen i den rättstillämpande organisationen och hur den påverkar innehållet i rättstillämpningen som jag vill beskriva i kapitlen om förfarandet i de olika instanserna och även i kapitel 6, där den statistiska undersökningen av rättsfallsmaterialet redovisas.

Jag behandlar i detta arbete inte frågan om arbetslöshetsersättning och arbetskonflikter. Enligt 5 § punkten 3 LarbF föreligger ej skyldighet att acceptera arbete på "arbetsplats där arbetskonflikt råder till följd av stridsåtgärd som är lovlig enligt lag och kollektivavtal". Skälet till att jag ej behandlar denna del av bestämmelsen om lämpligt arbete är främst att min undersökning bygger på rättsfallsmaterial, och det finns nästan inget rättsfallsmaterial i denna fråga. Konfliktfallen skyntar fram ibland i materialet, men kommer ytterst sällan upp till rättslig prövning. Mitt statistiska material innehåller inte ett enda strejkfall.¹³ Det är tydligt att organisationer och myndigheter har bestämt sig för att lösa dessa frågor på annat sätt än genom formell rättslig prövning. Frågan om skyldighet att ta arbete på konfliktdrabbad arbetsplats måste också behandlas i samband med frågan om understöd vid konflikt, vilken sistnämnda fråga numera regleras i Lag 14/5 1969 (nr 93) om begränsning av samhällsstöd vid

¹³ Jag har vid materialgenomgången påträffat följande strejkfall: Fb 200—201/70 från gruvarbetarstrejken i malmfälten gällde frågan om medlemmar i Byggnads, som avlönades enligt Gruvs avtal, var berörda av strejken. F 2150 och 2151/75 och 2285 och 2295/75 gällde vägran att arbeta under skogsarbetarstrejken 1975. Ärendena avgjordes vid Delegationens sammanträde 8/8 1975 bil 2—4. Kassornas godkännandebeslut lämnades utan erinran med hänsyn till de personliga omständigheterna, trots att strejken var olovlig. I föredragningslistan s 3 f finns också en samlad redogörelse för hur skogsarbetarstrejk-fallen behandlats. Fbk 247/75(D) och Fb 532/75 gäller också denna strejk och i båda fallen blev det bifall till besvärerna.

arbetskonflikt. Det finns också ett mycket omfattande historiskt material. En behandling av frågan om arbetslöshetsersättning och arbetskonflikter skulle "spränga ramen för detta arbete", som det brukar heta.¹⁴

Jag behandlar inte heller vissa speciella problem som sammanhänger med att den försäkrade är eller har varit egen företagare.

Jag går nu över till det som brukar kallas den vetenskapliga metoden. Det blir mera en skildring av hur arbetet faktiskt kommit att utföras än en beskrivning av en vald metod, som styrt arbetet från början till slut. Min forskningsinriktning har svängt under arbetets gång under intryck av det empiriska materialet. Omsvängningen märks genom de olika kapitlen, som är skrivna ungefär i den ordning som de nu har, utom att kapitlen 5 och 7 har skrivits först under arbetets slutskede. Arbetet är för stort för att jag någonsin skulle kunna skriva igenom hela boken utan att ändra inställning på vägen. Jag har fått nöja mig med att göra tillägg och omyndningar i tidigt skrivna kapitel. Det sista jag gjorde innan manuskriptet gick till sättning var att ändra "samhället" och "samhälleliga" till "staten" och "statliga" på minst 50 ställen.

Från början var det väl meningen att det skulle bli ett rättsdogmatiskt arbete, fast med större tonvikt på praxis i underinstanserna än vad som är vanligt i sådana arbeten.

Rättsdogmatiken i betydelsen fastställande av "gällande rätt" har som en historisk företeelse varit en integrerad del av en organisation, som haft till uppgift att överföra det statliga normsystemet i praktisk tillämpning, anpassa det till oförutsedda konkreta situationer och till ändrade förhållanden. Rättsdogmatiken har utvecklats i ett regelsystem med stabila normer, som i stort sett bekräftade ett allmänt accepterat normsystem. Regelsystemet var inte ett statligt verktyg för att "förändra samhället", utan skulle lösa konflikter mellan enskilda medborgare på ett sätt som uppfattades som rättvist. Staten hade inte något intresse av att dessa konflikter löstes på något särskilt sätt inom ramen för gällande bestämmelser. Huvudsaken var att konfliktlösningarna kunde accepteras som överensstämmande med ett ideologiskt förankrat normsystem. Därför kunde den rätts-tillämpande organisationen inklusive rättsvetenskapen tillåtas fungera ganska autonomt och utveckla sin egen metod för att överföra det statliga normsystemet i praktisk tillämpning.

Den rättstillämpande organisationen var juristdominerad. Begreppet gäl-

¹⁴ Se här Lindeberg, Nöd hjälp och samhällsneutralitet, Svensk arbetslöshetspolitik 1920—1923, Lund 1968.

lande rätt har skapats av och för jurister vid de juridiska fakulteterna och i det allmänna domstolsväsendet. Rättskälleläran är deras gemensamma professionella egendom. Den är anpassad till deras utbildnings- arbets- och karriärförhållanden. Det krävs en lång utbildning för att lära sig behärska rättskälleläran. Det krävs lång tid på varje ärende för att tillämpa den riktigt. Både rättskälleläran och karriärgången bygger på den hierarkiska instansordningen.

Dessa grundläggande förutsättningar för rättsdogmatisk verksamhet existerar inte på socialrättens område idag. Rättsreglernas funktion är inte att lösa enstaka individkonflikter på ett ur normativ synpunkt riktigt sätt, utan ett "medel att förändra samhället", dvs ett statligt verktyg för att omfördela makt och resurser mellan olika medborgargrupper och att styra befolkningens handlande. Regelsystemet är inte stabilt. Det måste vara flexibelt och kunna anpassas till snabba förändringar i samhället och kriser av olika slag, t ex ungdomsarbetslösheten. Staten har ett vitalt intresse av att regelsystemet fungerar som ett flexibelt styrinstrument. Den rättstillämpande organisationen är inte juristdominerad, i vart fall inte i första instans, och det är det som är den viktigaste nivån. Redan mängden av ärenden i första instans gör "den juridiska metoden" otänkbar.

Det som blev avgörande för att jag ändrade forskningsinriktning var att det empiriska materialet övertygade mig om att det som enligt den juridiska metoden skulle betraktas som "rättskällor" inte hade denna karaktär. Själva lagbestämmelserna i LarbF ger mycket litet ledning för rättstillämpningen. Den normativa fernissan över den statliga styrningen blir allt tunnare. Avstängning för vägran att delta i arbetsmarknadsutbildning "får" enligt 31 § LarbF tillgripas, "om det är skäligt". Man är då hänvisad till förarbeten och prejudikat. Men uttalandena i förarbetena är till en stor del av en sådan karaktär att de inte kan uppfattas som överordnade normer eller som mål i mer socialteknisk bemärkelse, avsedda att slå igenom på den konkreta rättstillämpningsnivån. De "målsättningar" som där uppställs och de uttalanden som görs om hur reglerna skall tillämpas ligger så långt från verkligheten att de måste ha en annan funktion. Förarbetena är numera inte heller vederhäftiga i sin beskrivning av rena sakförhållanden. Vissa för rättstillämpningen relevanta förhållanden förtigs eller beskrivs på ett tendensiöst vilseledande sätt.

Rättsbildning genom prejudikat spelar en mycket liten roll på det här behandlade rättsområdet.

Detta har medfört att mitt arbete fått en allmän samhällsvetenskaplig huvudinriktning med ett starkt inslag av ideologikritik. Ideologikritik låter inte bra på svenska, men det är den vedertagna benämningen på en veten-

skaplig inriktning, som går ut på att visa att en social verklighet har ett innehåll/har bestämts av faktorer, som de berörda inte är medvetna om, utan som tvärtom döljs under de förhärskande föreställningarna om verkligheten, ideologierna. Ideologi betyder här en vilseledande föreställning om verkligheten, och i denna mening används ordet i fortsättningen. Jag undersöker alltså rättstillämpningen som en objektiviserad struktur, som inte kan förstås utifrån lagstiftarens eller myndigheternas "syften" eller "mening", och framför allt inte utifrån de förhärskande ideologierna, utan som måste förstås och förklaras utifrån andra utgångspunkter.

En av mina utgångspunkter har jag redan redovisat, nämligen avstängningsreglerna som ett statligt styrningsmedel i arbetsmarknadspolitiken. Jag vill beskriva och förklara innehållet i denna styrning i de hänseenden som kan vara relevanta för en demokratisk värdering av rättstillämpningen. Min undersökning ger inte någon kunskap som kan användas för att effektivisera styrningen, målet må vara "ökad välfärd" eller någonting annat.

Till stora delar är framställningen rent deskriptiv och systematiserande. Den väsentliga delen av kunskapsinnehållet i undersökningen ligger i redovisningen och systematiseringen av det empiriska materialet. Den teoretiska bearbetningen är — med avsikt — mycket försiktig. Jag har velat redovisa detta hittills helt obearbetade empiriska material på ett sätt så att det blir tillgängligt också för den som vill behandla det från andra teoretiska utgångspunkter än mina.

Jag anser dock att jag har gått ett steg vidare i teoretisk bearbetning än ren deskription och systematisering från konventionella utgångspunkter. Mitt tillvägagångssätt kan visserligen inte beskrivas som ett uppställande av hypoteser eller teorier, som verifierats eller falsifierats genom den empiriska undersökningen. Snarare har jag utgått från — ofta ganska vaga — förhandsföreställningar om vilka faktorer som bestämmer rättstillämpningen, föreställningar som naturligtvis har påverkat min tolkning av det empiriska materialet. Men det empiriska materialet har i sin tur lett till — ibland radikala — förändringar av dessa föreställningar, vilka i sin tur har påverkat den fortsatta behandlingen av det empiriska materialet. Denna dialektiska process har fortsatt fram till en punkt, där det empiriska materialet har kunnat infogas i en sammanhängande och rimlig förklaring av rättstillämpningen.

Den frihet att i tyshet *andra* teoretiska utgångspunkter när de inte stämmer med det empiriska materialet, som ligger i detta närmast hermeneutiska tillvägagångssätt, måste kompletteras med bundenhet vad avser urval och redovisning av empiriskt material. Materialet måste utväljas efter principer som är fristående från den förklaringsmodell som undersökaren slut-

ligen stannar för. Kriteriet på att ny kunskap uppnåtts blir då att *hela* detta material har kunnat inordnas i en sammanhängande och rimlig förklaring av förhållandena. Jag har insamlat och redovisat mitt material utifrån principen att ta med *alla konflikter* som faktiskt behandlats i rätts-tillämpningen helt oavsett deras relevans ur ett samhällsvetenskapligt perspektiv eller utifrån mitt eget perspektiv. Detta har åtminstone varit min avsikt, och jag tror att det traditionella juridisk-tekniska kunskapsintresset av att beskriva alla uppkommande konflikter oavsett deras samhälleliga relevans har fungerat som ett korrektiv mot en alltför subjektiv sovring i materialet.

Undersökningen kan därför också användas av den som vill ha juridisk kunskap om rättsområdet, t o m kunskap om "gällande rätt" i den mån man anser att det existerar någon gällande rätt på detta område. Även om jag själv inte bedriver rättsdogmatisk argumentation, så innehåller undersökningen allt faktamaterial som behövs för en sådan argumentation.

Jag har redovisat mitt empiriska material, som i huvudsak är ett rättsfallsmaterial, mycket utförligt. Jag tror att boken innehåller flera hundra rättsfallsreferat i form av kortfattade beskrivningar av en social situation och dess rättsliga bedömning. Det har jag inte gjort för att göra framställningen underhållande. Dessa beskrivningar av sociala situationer och deras rättsliga bedömning utgör de *basfakta*, som hela undersökningen bygger på. Slutsatsernas intersubjektiva giltighet förutsätter en konsensus om dessa basfakta, byggd på värderingar. Slutsatser som att rättstillämpningen är "hård" eller "mild" eller att den mest tillgodoser det ena eller det andra intresset har mening endast om dessa basfakta redovisas och läsaren delar mina värderingar.

Den kritiska huvudinriktningen i undersökningen står i konflikt med den rättsdogmatiska tradition som bygger på värdegemenskap mellan rättsvetenskapen, den rättstillämpande organisationen och lagstiftaren eller åtminstone på att rättsvetenskapen lojalt accepterar de av lagstiftaren uppställda normerna och även i huvudsak den rättstillämpande organisationens handlande. Det finns en annan rättsvetenskaplig tradition, som inte bygger på en sådan värdegemenskap, nämligen *rättssäkerhetstraditionen*. Den har utvecklats främst inom straffrätten och förvaltningsrätten och syftar till att sätta normativa gränser för lagstiftarens och den rättstillämpande organisationens handlingsfrihet och att göra det möjligt att utifrån kontrollera rättstillämpningen. Till denna tradition hör satsen Inget straff utan lag och likhetsprincipen i betydelsen av att rättstillämpningen skall bygga på så entydiga kriterier att rättstillämpningen kan kontrolleras utifrån. Denna

juridiska tradition har en klar folklig förankring. Det har den empiriska delen av undersökningen, som innefattar genomläsning av minst tusen besvärsskrivelser, övertygat mig om.

Undersökningen är därför också inriktad på att beskriva regelsystemet, den rättstillämpande organisationen och regeltillämpningen utifrån rättssäkerhetssynpunkten. LarbF är en typisk ramlagstiftning, som lämnar myndigheterna en mycket stor frihet att agera inom den rättsliga ramen. Den rättstillämpande organisationen är så utformad att de viktigaste besluten fattas på en nivå som ligger under den formellt rättsliga nivån, nämligen arbetsförmedlingsnivån. Inte heller på de formellt rättsliga nivåerna är rättstillämpningen enhetlig. Den kan vara olika från fall till fall, mellan olika kassor i första instans och mellan de olika instanserna. En tidigare fast linje i rättstillämpningen kan ändras utan några formella beslut eller andra förvarningar.

Dock har det i rättstillämpningen utbildats vissa enhetliga principer i form av fasta "underregler" för vissa typsituationer, regler som bygger på kontrollerbara yttre kriterier. Jag kallar dessa regler för rättsliga garantier. Dessa rättsliga garantier kan ha olika grad av säkerhet, spridning och stabilitet. En rättslig garanti i form av en fast praxis i besvärssärenden slår inte alltid igenom på kassanivå. Vissa rättsliga garantier kan upphävas utan förvarning. Men så snart jag under en viss period och på en viss nivå i rättstillämpningen kan urskilja ett fast mönster, som myndigheterna faktiskt följer och *känner sig bundna* av, kallar jag det för en rättslig garanti och försöker fastställa och beskriva innehållet.

Jag lämnar också i viss utsträckning förslag till lösningar av olika rättstillämpningsproblem. Dessa förslag syftar endast till att åstadkomma större enhetlighet och kontrollerbarhet i rättstillämpningen, bättre rättsliga garantier för de intressen som redan beaktas. Den lösning av intressekonflikten som innefattas i förslaget stämmer i huvudsak med vad som redan gäller. Längre gående förslag "de lege ferenda" kan inte förenas med arbetets huvudinriktning, som ju inte är normativ.

Socialförsäkringsrätten och arbetsrätten har i teori och praxis utvecklats som skilda rättsliga system. Denna åtskillnad svarar inte längre mot deras funktion i samhället. Både för stora delar av socialförsäkringen och för stora delar av arbetsrätten gäller att de ingår som delar av arbetsmarknadspolitiken och har likartade styrpolitiska och fördelningspolitiska uppgifter. Staten styr i ökad utsträckning den formellt "privata" arbetsrätten genom lagar som präglas av samma arbetsmarknadspolitiska grundvärderingar som socialförsäkringsrätten. Den grundläggande principen i LAS är inte den privaträttsliga vederlagsprincipen utan den socialrättsliga

principen att företagen har ett socialt ansvar för arbetskraften. Arbetsrättens viktigaste normstruktur, de rikstäckande kollektivavtalen, har mycket starkare beröringspunkter med offentligrättslig reglering än med det genuina privaträttsliga avtalet mellan två enskilda parter.¹⁵

Den privaträttsliga arbetsrätten har alltså blivit församhälleligad. Omvänt har den offentligrättsliga regleringen blivit, om inte "privatiserad", så i alla fall präglad av vissa drag från det formellt privaträttsliga systemet, de fackliga organisationernas medverkan i normtillämpningen, förhandlingslösningar i normtillämpningsfrågor etc.

Inom arbetslöshetsförsäkringen är denna utveckling mycket tydlig och började tidigt. Men eftersom arbetsrätten och arbetslöshetsförsäkringen har utvecklats som skilda rättsliga system, kvarstår vissa strukturbetingade skillnader, som både försvårar en förståelse av sammanhangen och ger upphov till konkreta tillämpningsproblem. Jag försöker att överbrygga dessa strukturbetingade skillnader genom att relatera rättstillämpningen i försäkringen till utvecklingen inom arbetsrätten både på ett teoretiskt och praktiskt plan, på det praktiska planet genom att föreslå lösningar på konkreta rättsproblem i försäkringen, som bättre harmoniserar med arbetsrätten. Detta anser jag vara en uppgift som ligger nära uppgiften att utarbeta lösningsförslag, som syftar till att ge större enhetlighet och kontrollerbarhet i rättstillämpningen.

Undersökningen bygger först och främst på ett rättsfallsmaterial bestående av beslut och domar i arbetsvägransärenden från de tre formellt beslutande instanserna. Urval, genomgång och bearbetning av detta material har skett på följande sätt.

Urvalet av beslut av kassan eller AMS för perioden 1965—1974 beskrivs närmare i Metodbeskrivningen avseende den statistiska undersökningen. Det består av ca 1 100 ärenden avgjorda på kassanivå (F-ärenden), ca 450 besvärärenden avgjorda i AMS (Fb-ärenden) och samtliga sk tillsynsärenden, som avgjorts i Delegationen, ca 300 (F(D)-ärenden). Genomgången av dessa ärenden omfattar hela akten i ärendet och ligger till grund både för den statistiska undersökningen och den övriga beskrivningen av rättstillämpningen på kassa- och AMS-nivå under denna tidsperiod. Förutom dessa ärenden, som alltså utvalts enligt statistisk metod, har Roland Haglund och jag gått igenom akterna i ytterligare ca 500 ärenden från denna tidsperiod, som gäller rättsfrågor, som vi systematiskt bevakat vid genomgången av materialet eller mer slumpmässigt träffat på.

¹⁵ Se härom Fahlbeck, Kollektivavtalets verkningar för utomstående. Kollektivavtalets roll i en ny miljö. Arbetsrätten i utveckling s 129—146.

Materialet från perioden 1975—1978 omfattar samtliga besvär- och tillsynsärenden avgjorda i Delegationen, även besvärärenden som gäller KAS, (Fbk, Fdk). Genomgången har omfattat föredragningslistan till det eller de sammanträden där ärendet behandlats och själva beslutet, i vissa fall även akten i ärendet. Föredragningslistorna från senare år är mycket pålitliga och återger praktiskt taget hela akten i ärendet. Materialet från denna period omfattar inga ärenden som stannat på kassanivå och ej heller besvärärenden som avgjorts i Försäkringsenheten på byråchefspanelet.

Samtliga beslut och domar av FD i arbetsvägransärenden har genomgått. För perioden 1965—1973 omfattar genomgången endast domen/beslutet. För perioden 1974—1978 omfattar genomgången den hos AMS förvarade akten i ärendet och/eller uppgifter i den eller de föredragningslistor, som legat till grund för Delegationens ställningstagande till besvären, samt självfallet domen. Ärenden där jag endast tagit del av domen betecknas med FDD jämte FD:s diarienummer. Ärenden, där genomgången även omfattar akt och/eller föredragningslista hos AMS betecknas med AMS diarienummer på ärendet (Fd-ärenden).

Jag har tillåtit mig att citera även i de fall där återgivandet av t ex innehållet i en besvärsskrivelse bygger på ett citat i föredragningslistan och jag inte själv tagit del av originalhandlingen. På motsvarande sätt citerar jag t ex ur AMS beslut, när detta återgivits i FD:s dom.

Rättsfallsbeteckningarna avser ärendets diarienummer hos Försäkringsenheten i Arbetsmarknadsstyrelsen (F, Fb, Fbk, Fd, Fdk), utom beträffande domar av FD från perioden 1965—1973. (D) betyder att ärendet avgjorts i Delegationen. Genom diarierna finner man lätt akter i besvärärenden. Beträffande ärenden som avgjorts på kassanivå (F-ärenden) måste man anlita det kortregister som finns på Försäkringsenheten.

Det krävs särskilt tillstånd för att få ta del av akten, eftersom den innehåller åtminstone en sekretessbelagd handling, nämligen rapporten från arbetsförmedlingen. Enligt 25 § Lag om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar får handlingar ”rörande offentlig arbetsförmedling, vilka till anstalt för sådan förmedling inkommit eller där upprättats” utlämnas, endast om ”trygghet kan anses vara för handen, att det ej kommer att missbrukas till arbetsgivares eller arbetssökandes skada eller förklenande”.

Domar av FD från perioden 1965—1973 och någon gång senare betecknas med dag för dom och ärendets diarienummer hos FD.

Förutom beslut och akter i arbetsvägransärenden består mitt material av offentliga utredningar och riksdagstryck samt anvisningar och tillämpningsföreskrifter från tillsynsmyndigheten. Jag har gått igenom alla offentliga

utredningar och allt riksdagstryck som gäller ersättning vid arbetslöshet och samtliga anvisningar och tillämpningsföreskrifter från AMS till kas-sorna och arbetsförmedlingarna. Såvitt angår detta material skall under-sökningen uppfylla de krav på fullständighet som gäller rättsvetenskapliga undersökningar.

Den nordiska rättsvetenskapliga litteraturen på området är mycket be-gränsad. I Sverige finns endast Anita Dahlbergs Arbetslöshetsersättningar (Uppsala 1979), en kortfattad, men teoretiskt genomarbetad och insiktsfull framställning om försäkringen och det kontanta arbetsmarknadsstödet, men flera undersökningar är under utarbetande, en av Roland Haglund om arbetsvillkoret i försäkringen och det kontanta arbetsmarknadsstödet och en av Mona Kristensson om rättstillämpningen på arbetsförmedlingsnivån.¹⁶ I Norden i övrigt finns en finskspråkig avhandling om villkoren för arbets-löshetsersättning med en sammanfattning på engelska, Matti Mikkola, Työttömyysturvan ehdoista, 1979. Flera andra undersökningar har påbör-jats.

Jag har valt att inte alls behandla utländsk rätt. En redogörelse baserad på lag och andra lättillgängliga rättskällor skulle bli så ytlig att den blev praktiskt taget värdelös. De utomnordiska rättsvetenskapliga undersökning-ar som jag känner till är inte upplagda på ett sådant sätt att de mer väsent-ligt kan bidra till den kunskap jag är ute efter, men jag har inte systema-tiskt gått igenom den utländska litteraturen på området.

Jag har inte heller systematiskt studerat den omfattande ekonomiska litteraturen om arbetslöshetsförsäkringen, ej heller annan samhällsveten-skaplig litteratur på områden, som är relaterade till arbetslöshetsförsäk-ringen. Visserligen vill jag undersöka sambandet mellan rättstillämpning och andra samhälleliga förhållanden, men den metod jag valt är inte att undersöka både rättstillämpning och samhälle utan att undersöka själva rättstillämpningen så noga som möjligt och sedan relatera denna kunskap till redan kända, nästan "notoriska", samhälleliga förhållanden.

Avgränsningen av materialet till en undersökning beror dels på under-sökarens tid och krafter, dels på en bedömning av marginalnyttan av olika slags material utifrån syftet med undersökningen. Hade jag haft mer tid och krafter skulle jag vad gäller empiriskt material ha prioriterat ytterli-gare material från de lägre instansernas rättstillämpning, särskilt då beslut på arbetsförmedlingsnivå och beslut i kassan utan föregående rapport i ären-den som gäller prövning enligt hinderregeln och påföljder vid frivilligt slu-

¹⁶ Sven Skogh, Arbetets marknad, Uppsala 1963 innehåller en ganska utförlig skildring av avstängningsreglerna i anslutning till lagförarbetena.

tande. På den teoretiska nivån skulle jag ha prioriterat att pröva mina undersökningsresultat mot de allmänna teorier om statens förändrade roll i samhället, som utvecklats i kontinental samhällsvetenskaplig teori.

Materialinsamlingen avslutades omkring årsskiftet 1978/79. Utvecklingen därefter har jag endast undantagsvis kunnat beakta.

Rättstillämpningen i försäkringen var från början decentraliserad, informell och icke-professionell. Detta gäller i viss utsträckning fortfarande för rättstillämpningen i de lägre instanserna, fast utvecklingen har gått mot centralisering, formalisering och professionalism. På detta rättsområde har de som tillämpar reglerna och de som blir utsatta för regeltillämpningen utvecklat en gemensam terminologi för rättsligt relevanta förhållanden, t ex "arbetsvägran", "arbetsvägransrapport", "stämpla". Jag använder denna terminologi i boken. Den beskriver på ett träffande sätt de företeelser det är fråga om och hur systemet fungerar. På central myndighetsnivå tar man numera avstånd från denna terminologi. Det skall inte heta "arbetsvägransrapport" utan "Meddelande om ifrågasatt ersättningsrätt". Uttrycket "stämpla" har fått en "dålig klang" och har därför ersatts med uttrycket "markera". Jag uppfattar denna utveckling som ett sätt att dölja verkligheten och håller därför fast vid den gamla terminologin i den utsträckning den fortfarande är i bruk. Just uttrycket stämpla tycks vara på avskrivning även bland de arbetslösa och därför använder jag i stället uttrycket markera (för arbetslöshetskassa).

Jag använder också den gängse "arbetsmarknadsterminologin", där produktionsförhållandena beskrivs just som en "marknad" och de som arbetar som "arbetskraft". Jag anser att denna terminologi på ett i huvudsak träffande sätt beskriver vissa drag i de objektiviserade strukturer jag undersöker. Den präglar också språket i rättstillämpningen. Den centrala rättsgrundsatsen i 4 § LarbF brukar betecknas med uttrycket att A skall "stå till arbetsmarknadens förfogande". Jag använder inte det i marxistisk litteratur lanserade ordet "arbetsköpare". Det är visserligen mer träffande än ordet "arbetsgivare", men håller redan på att bli överspelat av en utveckling, där de stora företagen integreras i samhället som organisationer även för socialt omhändertagande och social kontroll.

Den som blir avstängd från ersättning eller åtminstone riskerar en avstängning kallar jag för A. Det kan stå för Arbetare, Arbetslös, Arbetsökande eller Anställd.

I övrigt har jag försökt använda ett så lättillgängligt språk som möjligt. Jag använder speciell juridisk terminologi när det är nödvändigt, inte annars. Man behöver inte vara jurist för att kunna läsa boken.

Framställningen har disponerats på följande sätt. Jag börjar med att beskriva förfarandet och även vissa andra generella drag i rättstillämpningen i de olika instanserna, från arbetsförmedlingsnivån och uppåt (kap 2—5). Syftet är inte att närmare penetrera de förvaltningsrättsliga frågor som uppkommer, utan att ge en allmän bild av hur systemet fungerar. Kapitlet om AMS är det mest omfattande, dels på grund av verkets styrande funktion i den rättstillämpande organisationen, dels därför att det material jag bygger på ger bäst kunskap om denna nivå i rättstillämpningen. I kapitlet om AMS behandlar jag ganska utförligt vissa förvaltningsrättsliga frågor, särskilt de som sammanhänger med AMS tillsynsverksamhet. Syftet är inte att bedriva rättsdogmatisk argumentation inom systemet, utan att visa hur den specifika strukturen i den rättstillämpande organisationen slår ut vedertagna juridiska normer.

Redovisningen av den statistiska undersökningen har placerats mitt emellan kapitlen om förfarandet i de olika instanserna och den del av boken som handlar om rättstillämpningens materiella innehåll. Det som den statistiska undersökningen ger kunskap om är främst generella drag i den materiella rättstillämpningen, som sammanhänger med de olika instansernas funktion i systemet. I kapitel 7 behandlas ALF-utredningens förslag till en allmän arbetslöshetsförsäkring, och detta kapitel fungerar också som en sammanfattande uppföljning av innehållet i de tidigare kapitlen.

Därefter följer så den del av boken som handlar om det materiella innehållet i rättstillämpningen. Den inleds med ett allmänt kapitel om påföljderna och allmänna förutsättningar för olika påföljder. Den särskilda påföljden enligt 30 § 2 st, den s k 20-dagarsregeln, och vissa besläktade påföljder som utdöms med stöd av 4 § behandlas dock först i kapitel 24.

Påföljderna är anknutna till de olika *avstängningsgrundande beteenden*, som anges i 29 § punkterna 1—4. *Avvisande* av erbjudet arbete är den klart viktigaste typen av avstängningsgrundande beteende i mitt material, som i huvudsak består av rapportärenden. De frågor som uppkommer har också mycket stark anknytning till förfarandet i arbetsförmedlingen. Av dessa skäl behandlas avvisande av lämpligt arbete redan i kapitel 9, medan övriga avstängningsgrundande beteenden behandlas först i kapitlen 22—24.

Härefter följer så de kapitel, som handlar om de frågor som regleras i bestämmelserna i 5 § LarbF om "lämpligt arbete". Men systematiken bygger inte på 5 § LarbF utan på de olika skäl A anför som grund för att avvisa (eller sluta) ett arbete, de olika *vägransgrundarna*. Vägransgrundarna indelas i sin tur i större grupper, arbetsmarknadsrelaterade (kap 10—14), personrelaterade (kap 15—17) och företagsrelaterade (kap 18—21).

Kapitel 22 handlar om de avstängningsgrundande beteenden som avses

i 29 § punkterna 1 och 2, s k frivilligt slutande och ”otillbörligt uppförande”, som lett till avsked eller uppsägning. Kapitel 24 handlar om den s k vållanderegeln i 29 § punkten 4. Det sista kapitlet handlar om avstängning för vägran att delta i arbetsmarknadsutbildning.

Del I

Förfarandet och rättstillämpningen i de olika instanserna

2. Arbetsvägransrapporterna. Förfarandet i arbetsförmedlingen

En grundläggande förutsättning för rätt till kassaersättning är att A är anmäld som arbets sökande hos den offentliga arbetsförmedlingen och håller den kontakt med af, som kan vara föreskriven (4 § 3 p LarbF). Förmedlingens viktigaste uppgift är att försöka skaffa A ett arbete, men förmedlingen är också skyldig att medverka vid tillämpningen av reglerna om avstängning från kassaersättning genom att till kassan lämna ”meddelande om ifrågasatt ersättningsrätt” som den officiella beteckningen lyder. Ett sådant meddelande kallas i dagligt tal av alla inblandade, både tjänstemän och arbetslösa, för ”arbetsvägransrapport” eller bara ”rapport”. Den sistnämnda beteckningen beskriver bättre än den officiella arbetsförmedlingens roll i rättstillämpningssystemet. Den officiella beteckningen är vilseledande och vilseledande på ett tendensiöst sätt. Jag använder i det följande beteckningen arbetsvägransrapport.

Skyldigheten att rapportera grundas på 6 § arbetsmarknadskungörelsen (AMK):

Om arbets sökande som erhåller eller begär ersättning från erkänd arbetslöshetskassa eller arbetslöshetshjälp avvisar lämplig arbetsanställning som erbjudes honom vid förmedlingen eller om han på annat sätt uppenbarligen själv vållar att den erbjudna anställningen icke kommer till stånd, skall arbetsförmedlingsorganet underrätta arbetsmarknadsstyrelsen och arbetslöshetskassan.

Närmare föreskrifter och anvisningar om tillämpningen utfärdas av AMS, som är tillsynsmyndighet för den offentliga arbetsförmedlingen. Befogenheten att meddela sådana anvisningar och föreskrifter grundas på 116 § AMK. Anvisningarna finns numera samlade under Uppslag 9 i *AMS-handboken*.¹

¹ AMS-handboken är utplagd enligt ett löbladssystem. Det finns på alla arbetsförmedlingar och länsarbetsnämnder, däremot inte på biblioteken. Tidigare fanns anvisningarna i den s k Bruna boken, Handbok för arbetsförmedlare, kompletterad med olika cirkulär och cirkulärskrivelser. Den sista utplagan av Bruna boken från 1971 kompletterades av ett PM utfärdat av F-enheten 16/7 1974 i anledning av LarbF. Vissa hänvisningar i detta kapitel avser 1971 års utplaga av Bruna boken.

Enligt dessa anvisningar skall af också ”i största möjliga utsträckning” medverka i kontrollen att A uppfyller de grundläggande förutsättningarna för ersättningsrätt genom att till kassan anmäla fall, där det kan ifrågasättas om A verkligen vill och kan ta något arbete, s k hinderrapporter. Af skall också rapportera fall av frivilligt slutande och avsked, som kassan inte fått kännedom om på annat sätt.²

Af:s kontrolluppgifter i arbetslöshetsförsäkringen bygger på förmedlingsverksamheten och är på olika sätt invävd i denna. I 6 § AMK förutsätts att rapporteringsskyldigheten gäller arbeten, som anvisats i den normala förmedlingsverksamheten. Jag ska därför först i korthet beskriva förmedlingsverksamheten.

Den offentliga arbetsförmedlingen skall i princip täcka hela arbetsmarknaden. Ett system med obligatorisk anmälan till af av alla lediga platser håller på att införas. Förmedlingen står öppen för alla, men något förmedlingstvång, dvs skyldighet för företagen att anställa av af anvisad arbetskraft, finns ej. Främjandelagen ger möjlighet att införa förmedlingstvång mot vissa arbetsgivare, men denna möjlighet har inte utnyttjats. Endast en mindre del av antalet nybesatta anställningar förmedlas genom arbetsförmedlingen.

EFA-gruppen har i betänkandet ”Att utvärdera arbetsmarknadspolitik” från år 1974 redovisat undersökningar om arbetsförmedlingens platsförmedling.³ Därefter har systemet med obligatorisk platsanmälan successivt införts, men någon mer fullständig utvärdering av detta system föreligger ännu inte.⁴

EFA-gruppen fann att endast ungefär 20 procent av de lediga platserna tillsattes genom af:s medverkan.⁵ De anställningar som förmedlades av af avsåg i huvudsak kollektivanställd personal och tjänstemän med arbetsupp-

² AMS-handboken, 09.20.35 s 3 (2/1 1979).

³ Med EFA-gruppen avses expertgruppen för utredningsverksamhet i arbetsmarknadsfrågor, som i februari 1974 avgav betänkandet: Att utvärdera arbetsmarknadspolitik (SOU 1974:29). Uppgifterna i den närmast följande framställningen kommer från ett av de fyra genomförda forskningsprojekt som redovisas i betänkandet, den s k arbetsförmedlingsstudien (kap 5 i betänkandet). Den kallas i det följande EFA-gruppens arbetsförmedlingsstudie. Sidhänvisningarna avser betänkandet.

⁴ I ett senare betänkande har EFA-gruppen redovisat påbörjade undersökningar avseende effekten av systemet med obligatorisk platsanmälan, se SOU 1978:60 s 224 ff.

⁵ Uppfattningen att 20 % av de lediga platserna tillsätts genom af bygger på en undersökning av 75 000 personer, som hade anställning i maj 1967 och som påbörjat denna anställning under april 1967, se s 152 Tabell 5.12. Se vidare Rundblad, Arbetskraftens rörlighet, Uppsala 1964 (s 74), Dahlström, ”Lilla LO” — en undersökning bland medlemmarna om omställningar och anpassningsproblem på arbetsplatsen. Sthlm 1966 (s 40) och AMS Meddelanden från utredningsbyrån 1967:042.

gifter av rutinkaraktär. För rekrytering till anställningar som kräver stor yrkeskunskap och inom bristområden spelade arbetsförmedlingen en obetydlig roll. Det var en utbredd uppfattning bland företagen, att den del av arbetskraften som rekryteras genom af är sämre än annan arbetskraft.⁶ De som var arbetslösa anlidade af i mycket större utsträckning än de som redan hade ett arbete och ville byta. 70 % av de arbetslösa men endast cirka 30 % av de ombytessökande anlidade af eller af i kombination med annan informationskälla.⁷ Ungefär 60 % av de som besökte af var arbetslösa⁸ och av dessa var ungefär tre fjärdedelar arbetslösa kassamedlemmar.⁹

Vad angår resultatet av förmedlingsverksamheten för kategorin arbetslösa visar EFA-gruppens undersökningar, att 36,6 % av en grupp arbetslösa arbetssökande fått sitt senaste arbete genom af. En större andel, 47,1 %, hade fått sitt senaste arbete genom direktkontakt med arbetsgivaren. Vid en uppföljningsundersökning ungefär 6 månader efter det första undersökningstillfället, då cirka 50 % av de arbetslösa som besökt af erhållit arbete, hade 20 % fått arbetet efter förslag av af och 30 % på andra vägar. Vid uppföljningsundersökningen uppgav närmare hälften av de som var arbetslösa vid det första undersökningstillfället, att de över huvud inte fått något förslag om arbete från af. Drygt 18 % hade fått förslag, men ej velat ha anställningen. 13,5 % hade inte fått den föreslagna anställningen. Resterande 20 % hade fått anställning efter förslag från af.¹⁰

Dessa uppgifter säger en del om af:s roll som förmedlingsorgan för arbetslösa kassamedlemmar. För det första utgör denna kategori nära hälften av de arbetssökande. Den med förmedlingsverksamheten förbundna rapporteringsskyldigheten berör alltså en mycket stor del av af:s förmedlingsverksamhet. För det andra tyder siffrorna på att arbetslösa kassamedlemmar i viss utsträckning besöker af, inte därför att de väntar sig att genom af få ett arbete som de vill ha, utan därför att de är tvungna för kassaersättningens skull.¹¹ För en del av de arbetslösa måste af framstå som i första hand ett kontrollorgan och inte som ett förmedlingsorgan.

⁶ Se a a s 149 f och s 238 ff.

⁷ A a s 154 Tabell 5.13. Källa: Utredningsenheten vid AMS.

⁸ A a s 161 Tabell 5.21. Siffran bygger på ett begränsat material. Notera att begreppet arbetslös innefattar, att man vill ha ett arbete. Ytterligare cirka 15 % av de besökande har ej arbete, men är ej beredda att för ögonblicket ta ett arbete.

⁹ AMS statistik över antalet arbetslösa, jfr In 1973:3 s 9. Enligt en undersökning i mitten av april vid 17 kontor utgjorde de arbetslösa kassamedlemmarna 44 % av samtliga inskrivna sökande.

¹⁰ Arbetsförmedlingsstudien s 157 Tabell 5.16, s 177 f och s 231. Tabell 5.A1.39.

¹¹ Jfr EFA-gruppens arbetsförmedlingsstudie s 178 f. Arbetsvägransreglernas betydelse för förmedlingsverksamheten har dock ej undersökts av EFA-gruppen utan nämns bara i förbigående på några ställen i betänkandet, se s 175 och s 362. En av deltagarna i

Till arbetsförmedlingens uppgifter hör också att på andra sätt än genom att förmedla arbeten hjälpa människor att komma in på arbetsmarknaden. Bl a kan arbetsförmedlingen anvisa kurser av olika slag, både rena yrkesutbildningskurser och mer allmänt inriktade kurser. Även denna del av af:s verksamhet berörs av arbetslöshetskontrollen. Enligt 31 § LarbF skall bestämmelserna om avstängning vid arbetsvägran, ”om det är skäligt, tillämpas i fråga om arbetsmarknadsutbildning”. Det har blivit allt vanligare att af rapporterar, att kassamedlemmarna avvisat erbjudanden om kurser av olika slag.

Enligt den numera upphävda sk gyllene regeln i 4 § AMK skulle ”vid arbetsförmedling eftersträvas att varje arbetsgivare får bästa möjliga arbetskraft och varje arbetssökande det arbete som är lämpligast för honom”.

Arbetsförmedlingsstudien har vidareutvecklat en del av denna i avhandlingen: Thorslund, Arbetsförmedlingens latenta kunder. En sociologisk studie av personer som ej utnyttjat ett samhällsorgans tjänster. Sthlm 1975. Ej heller avhandlingen är inriktad på att undersöka arbetsförmedlingens kontrollfunktion, som endast berörs i förbigående (se s 32, s 129 not 1, s 137). Möjligen kan man ändock av undersökningen dra vissa slutsatser om kontrollens betydelse. En av undersökningens huvudsyften är att ta reda på varför vissa personer som vill förändra sin arbetssituation ändock inte tar kontakt med förmedlingen (s 21). Det är denna grupp som kallas arbetsförmedlingens latenta kunder. Denna grupp jämförs i olika avseenden med den grupp som faktiskt tar kontakt med af, kontaktgruppen. Därvid framkommer att arbetsförmedlingens faktiska kunder i mycket större utsträckning är arbetslösa (s 259). Däremot framkom inga väsentliga skillnader mellan grupperna beträffande olika ”psykologiska” variabler, attityd till förmedlingen, generell attityd till samhällsorgan, inställningen till att utnyttja arbetsförmedlingen, kunskaper om arbetsförmedlingen och arbetsmarknadspolitiken (s 249). Förf drar av detta den slutsatsen att det är kontaktgruppens mer akuta behov av arbete som gör att de tar kontakt (s 259, 291). Men eftersom man från andra källor (jfr ovan vid och i not 5 och 6) vet, att flertalet arbetslösa, som besöker förmedlingen, också är kassamedlemmar, är det befogat att åtminstone ställa frågan, om inte en del av de faktiska kunderna besöker af på grund av anmälningstvånget och inte på grund av sitt större behov av arbete. Denna möjlighet diskuteras inte i avhandlingen. Vid en undersökning av grupperna med avseende på ärende vid det sista besöket hos af uppgav 7—8 % att de varit där för att markera ”stämpla”, och således inte för att söka arbete (Tabell 6.11 s 131). Frågorna var dock inte så utformade att man kan dra några säkra slutsatser om kontrollens betydelse. Grupperna undersöktes också med avseende på hur de upplevt den senaste kontakten med förmedlingen. I den latenta gruppen ingår personer, som tidigare haft någon kontakt med af. I kontaktgruppen var 29 % missnöjda mot 21 % i den latenta gruppen (Tabell 6.13 s 133). Missnöjet var störst när kontakten inneburit personligt samtal med tjänsteman (Tabell 6.14). Man frågar sig om missnöjesanledningen i en del fall kan vara en vägranrapport eller hot om rapport. Dessa omständigheter förekommer dock ej bland de missnöjesanledningar som redovisas i Tabell 6.16 s 136. Svaren i denna del har kodats i efterhand. Det är väl tänkbart, att man inte funnit anledning att redovisa denna missnöjesanledning särskilt och att den döljer sig under ”Förmedlingen kunde ej anvisa lämpligt arbete” eller ”Personalen uppträdde otrevligt”, jfr s 137 ”förmedlingens kontrollfunktion när det gäller att få arbetslöshetshjäl . . . spela en viss roll”.

Denna "gyllene regel" utsattes för ganska häftig kritik, både inom de berörda myndigheterna och i pressen och genom motioner i riksdagen. Kritiken hade i huvudsak följande innehåll.¹²

För det första hävdades, att den balans och den neutralitet mellan arbetsmarknadens parter, som regeln skulle uttrycka, i själva verket var falsk eftersom arbetsgivarsidan är så mycket starkare än kategorin arbetssökande. Denna förmenta neutralitet stämde inte med den moderna arbetsmarknadspolitikens syfte, som går ut på att bereda meningsfullt arbete åt alla som vill arbeta och inte att förse företagen med "elitmänniskor".¹³

För det andra ifrågasattes, om af verkligen skall vara skyldig att bistå dåliga arbetsgivare med hög personalomsättning genom att ständigt förse dem med ny arbetskraft, när den gamla slutar på grund av de dåliga förhållandena på arbetsplatsen. Frågan aktualiserades 1969 genom ett cirkulärmeddelande från AMS till samtliga länsarbetsnämnder angående arbetsförmedlingens service.¹⁴ I cirkulärmeddelandet konstaterades till en början att personalomsättningen vid en del företag är mycket hög och att orsakerna därtill kan vara flera, t ex löneläget, arbetets art, arbetstidens förläggning, arbetsplatsen belägenhet och möjligheterna till befordran. Sådana företag ställer sådana anspråk på arbetsförmedlingens tjänster, att de överstiger de resurser som står till förmedlingens förfogande, och det ifrågasätts om det är försvarligt att avdela en så stor del av arbetsförmedlingens resurser, som ibland sker, för att tillgodose dessa företag med "onormalt hög rörlighet". Meddelandet utmynnar i "vissa riktlinjer" för hur af skall handla, när man konstaterat "onormalt hög personalomsättning" vid visst företag. Först skall man uppta överläggningar med företaget i syfte att få till stånd åtgärder som kan minska personalomsättningen. Om inte det hjälper "måste länsarbetsnämnden överväga på vilket sätt arbetsförmedlingens service skall utövas i fortsättningen. Det kan bli fråga om att avstå från särskilda rekryteringsaktioner eller att inte medgiva information om lediga arbetstillfällen i platslistor och Platsjournalen. Omständigheterna kan också påverka ställningstaganden till överföring av utländsk arbetskraft och samverkan i rekry-

¹² En sammanfattning av kritiken finns i en departementspromemoria från jan 1973, "Principer för förmedlingsverksamheten vid de offentliga arbetsförmedlingskontoren", DsIn 1973:3,

¹³ Mot 1971 nr 109 (s), särskilt s 2 och s 6, mot 1971 nr 1113 (vpk). Motionerna behandlas i InU:s betänkande 1971:33, där man ifrågasätter om regeln i 4 § AMK "numera ger ett helt adekvat uttryck för arbetsförmedlingens serviceskyldighet gentemot arbetsgivare och arbetstagare mot bakgrund av de stora förändringar som inträtt i fråga om arbetsförmedlingsarbetets innehåll och metodik". (s 18) Se även Greta Hofsten i Dagens Nyheter 2 juni 1971.

¹⁴ Cirkmedd A 52/1969.

teringsfrågor med arbetsmarknadsmyndigheterna i de övriga nordiska länderna.”

Cirkulärmeddelandet blev anmält för JO.¹⁶ JO fann efter en utredning om gränsen mellan ”normer” och ”tillämpningsföreskrifter” att den citerade delen av cirkuläret stred mot den grundläggande normen i AMK att arbetsförmedlingens service skall vara öppen för envar och en häremot svarande oinskränkt prestationsskyldighet för förmedlingen. En sådan neering av prestationsskyldigheten, som cirkuläret innebär, kräver enligt JO en egen norm till stöd och kan inte statueras genom tillämpningsföreskrifter. AMS hade följaktligen överskridit sin kompetens genom att utfärda det ifrågavarande cirkuläret.¹⁷

AMS drog tillbaka formuläret men hemställde därefter i skrivelse till Kungl Maj:t den 18 juni 1971 om prövning av frågan om åtgärder för att undanröja sådana formella hinder som begränsar möjligheterna att bli anpassa arbetsförmedlingens service till arbetsmarknadens krav och verkets personella och organisatoriska resurser. Även LO krävde att få samma möjligheter att begränsa sin service åt företag med onormalt hög personalomsättning.¹⁸

Båda dessa frågor behandlades i en departementspromemoria från januari 1973. Behandlingen av den första frågan mynnade ut i ett förslag till författningstext som var avsevärt mer ”arbetstagarvänlig” än den ”gyllene regeln”. Den slutliga författningstexten går ännu längre i att framställa arbetsförmedlingen som ett serviceorgan för de arbetssökande, ej för företagen.¹⁹ I den andra frågan fann departementet däremot att avstängning av vissa arbetsgivare från förmedlingens tjänster inte är någon ändamålsenlig metod att åstadkomma förbättringar.²⁰

4 § AMK lyder numera:

Arbetsförmedling skall inhämta och lämna saklig och så fullständig information som möjligt i de avseenden som ha betydelse för såväl arbetssökande som arbetsgivare.

Vid förmedlingsarbetet skall eftersträvas att klarlägga den arbetssökandes arbetsönskemål och arbetsförutsättningar. Arbetsmarknadspolitikens medel skall utnyttjas för att ge den arbetssökande möjlighet att taga arbete som nära ansluter till hans önskemål och förutsättningar. Om det behövs skall därvid samråd ske med arbetsgivare och berörda arbetstagarorganisationer i

¹⁶ JO 1972 s 486 ff.

¹⁷ A a s 492 f.

¹⁸ LO:s landssekreterariat i dess utlåtande över motioner till LO:s kongress 1971. Se även mot 1971:109 s 3 och mot 1971:1113 (mot låglöneföretag).

¹⁹ Ds In 1973:3 s 35.

²⁰ Ds In 1973:3 s 29.

syfte att anpassa arbetsuppgifter och arbetsförhållanden till den arbetssökandes förutsättningar.

Arbetsförmedlingen skall verka för mäns och kvinnors rätt till arbete på lika villkor.

Arbetsförmedlingens verksamhet i fråga om ungdom skall inriktas särskilt på att stödja ungdomen vid övergång mellan skola och arbetsliv.

Den första delen av bestämmelsen har ett konkret innehåll. Där fastslås att af är skyldig att lämna fullständig och objektiv information åt båda parter. Även en dålig arbetsgivare kan nu liksom tidigare kräva att af lämnar fullständig och objektiv information om alla arbetssökande som kan tänkas passa för anställningen. Om tjänstemannen på af vägrar att lämna sådan information med hänvisning till företagets höga personalomsättning, gör han sig skyldig till tjänstefel.

Den andra delen av bestämmelsen har snarare karaktären av ett målsättningsstadgande. I förmedlingsarbetet skall "eftersträvas" att kartlägga A:s önskemål beträffande arbete etc. Ingen arbetssökande kan grunda några konkreta krav på bestämmelser av detta slag. Lagstiftarens svar på kritiken av "den gyllene regeln" blev alltså ett målsättningsstadgande, där lagstiftaren tar parti för de arbetssökande.

Konflikten mellan förmedlingsverksamheten och arbetsförmedlingens kontrollfunktion i försäkringen har lagstiftaren helt undvikit att ta upp.²¹ Honnörordet i 4 § är den arbetssökandes önskemål. 6 § handlar just om fall där A blivit anvisad arbete, som strider mot hans önskemål, och ålägger af att rapportera dessa fall till kassan. 6 § är inte något målsättningsstadgande. Af rapporterar och rapporterna leder till indragen kassaersättning.

Förmedlings- och kontrollfunktionerna är invävda i varann, både på ett mer samhälleligt plan och i den konkreta relationen mellan en arbetsförmedlare och en arbetssökande. Kontrollen i arbetslöshetsförsäkringen bygger på förmedlingsverksamheten. Vår nuvarande arbetslöshetsförsäkring är inte tänkbar utan en offentlig arbetsförmedling.

Under försäkringens första år och i de understödsformer som föregick försäkringen talade man mera öppet om kontrollfunktionen hos de arbetserbjudanden som lämnades av offentliga organ. Av riksdagstryck och

²¹ Se dock mot 1971:109 s 4 att kontrollsystemet stör förtroendeförhållandet till de arbetssökande och i viss mån fungerar som ett skydd för dåliga arbetsgivare samt mot 1971:1113 s 11, att den nuvarande ordningen är ohållbar. InU tog ej upp denna fråga i sitt yttrande över motionerna utan hänvisade till prövningen av KSA-utredningens förslag, se InU 1971:33 s 18. En reservant ville dock att arbetsförmedlingarnas rapportgivning skulle upphöra, se s 19.

offentliga utredningar framgår klart, att dessa arbetserbjudanden (som ofta gällde dåligt betalda beredskapsarbeten) spelade en mycket viktig roll för att pröva de understödsberättigades "arbetsvillighet".

Fortfarande sträcker sig af:s kontrolluppgifter längre än till att rapportera de arbetsvägransfall, som inträffar i den normala förmedlingsverksamheten. Af är enligt AMS anvisningar även skyldig att medverka i kontrollen av att kassamedlemmarna uppfyller de grundläggande förutsättningarna för ersättningsrätt. Hit hör att A är villig att ta ett lämpligt förvärvsarbete. Den metod som rekommenderas för att pröva arbetsviljan är att ge A ett konkret arbetserbjudande.²²

Det förekommer att A blir erbjuden samma arbete som han tidigare avisat, kanske flera gånger, eller ett arbete som han tidigare slutat på grund av vantrivsel. Det händer att kassan kontakter af med en förfrågan, varför en arbetslös medlem inte fått några arbetserbjudanden, och att det kort därefter kommer en rapport, som gör det möjligt för kassan att stänga A. I en del av dessa fall är det tydligt att af vid själva arbetserbjudandet inte uppträder i sin förmedlarroll utan i sin roll som kontrollorgan i arbetslöshetsförsäkringen.

Även den personliga relationen mellan arbetsförmedlaren och A präglas av kontrollverksamheten. Varje arbetslös kassamedlem vet att det står i förmedlarens makt att genom en rapport ta ifrån honom kassaersättningen. Detta måste givetvis prägla relationen och störa det "förtroendefulla" förhållande som enligt förmedlingsideologin skall prägla "samarbetet". På denna nivå kan konflikten mellan förmedlingsfunktionen och kontrollfunktionen bli akut. En rapport och redan hotet om rapport kan helt spolia möjligheterna till fortsatt "samarbete".

På lagstiftarnivå vill man inte låtsas om att konflikten existerar. Tillsynsmyndighetens linje är överslätande. Ingenstans i AMS-handboken finns några anvisningar om hur denna konflikt skall lösas mer generellt eller hur arbetsförmedlaren skall handla i en akut konfliktsituation, tex när han vet eller tror att en rapport skulle fördärva möjligheterna att med förmedlingens hjälp ordna ett tillfredsställande arbete. I stället försöker man avdramatisera rapportverksamheten och framställa den som en mekanisk hantering, vars konsekvenser förmedlarna inte skall grubbla så mycket över,

²² AMS-handboken 09.20.35 s 4 (2/1 1979). Se även Bruna boken under 7.3, under 3.5.3, att af bör pröva semesterlediga medlemmars arbetsvilja genom arbetserbjudanden, om detta är möjligt, och under 6.5.1 om att även medlemmar, som är ointresserade av skogsarbete skall erbjudas utbildning på motorsåg för att de senare ej skall kunna åberopa, att de ej känt till denna möjlighet.

och få förmedlarna att tro att det inte är de, utan uteslutande kassorna som bär ansvaret för sanktionerna. I Bruna boken instruerades arbetsförmedlarna att "vid samtal med kassamedlemmar inte ge sig in på någon tolkning av kassastadgarnas bestämmelser utan om sådana frågor kommer på tal, hänvisa medlemmen till redogöraren".²³

Konflikten måste alltså lösas "under hand" på arbetsförmedlingsnivå. Olika arbetsförmedlingar och olika arbetsförmedlare löser konflikten på olika sätt. Det är allmänt känt att rapporteringen fungerar synnerligen ojämnt. Från vissa förmedlingar kommer det många rapporter, från andra förmedlingar nästan inga alls, trots att man vet att det finns både arbetslösa kassamedlemmar och lämpliga arbeten. Vissa arbetsförmedlare är snara att tillgripa det tvång som rapport och hot om rapport innebär, andra skriver av ideologiska skäl aldrig några arbetsvägransrapporter. Enligt 6 § AMK skall arbetsförmedlingen rapportera de arbetsvägranstillfällena som inträffar i förmedlingsverksamheten. *I verkligheten finns inte något rapporttvång. Arbetsförmedlingarna rapporterar endast en bråkdel av de arbetsvägranstillfällena, som skulle ha lett till avstängning om de blivit rapporterade.*

Det samlade antalet rapporter i arbetsvägransärenden under åren 1945—1978 framgår av AMS officiella statistik. Fram till mitten av 50-talet ökade antalet rapporter kontinuerligt för att sedan hålla sig på ungefär samma nivå, 4—5 000 rapporter om året, fram till 1975, då antalet rapporter gick ned på ett ganska drastiskt sätt. Nu tycks antalet rapporter åter vara på väg upp.

Antalet rapporter ger inte kunskap om hur ofta det inträffar konflikter mellan enskilda intressen och de statliga intressen som skall tillvaratas genom arbetsvägransreglerna eller vilken utgång dessa konflikter i allmänhet får. Flertalet konflikter leder inte till rapport, antingen därför att A ger med sig och accepterar ett arbete han egentligen inte vill ha eller därför att arbetsförmedlingen avstår från att driva konflikten till en rapport.

Antalet rapporter måste i stället uppfattas som uttryck för en avvägning mellan frivillighetslinjen och tvångslinjen i arbetsförmedlingens verksamhet. Rapporterna får inte bli så vanliga att det på frivillighet baserade förmedlingsarbetet allvarligt störs. Men de får inte heller bli så sällsynta att rapportsystemet förlorar för mycket av sin styrningseffekt. Det ligger helt utom ramen för detta arbete att försöka fastställa var på skalan tvång-frivillighet den nuvarande balansen har uppnåtts. Jag tvivlar också på att frågan är meningsfull, åtminstone såvitt angår makronivån. Jag kan inte

²³ Kap 8, slutet, med kursiverad stil. Se nu AMS-handboken 09.20 s 1 (2/1 1979).

heller besvara frågan om vilka mekanismer som upprätthåller balansen i systemet. För det krävs undersökningar av ett helt annat slag än dem jag har utfört.

Den följande framställningen om vilka faktorer som styr rapportbeslutet avser endast att lyfta fram vissa fundamentala drag i sanktionssystemet och arbetsförmedlingens roll i sanktionssystemet och därmed också placera in min egen undersökning, som gäller rättstillämpningen i mer inskränkt bemärkelse, i sitt rätta sammanhang. Framställningen bygger på rättsfalls-materialet, särskilt utredningar i besvär- och tillsynsärenden, då af brukar motivera sina rapportbeslut mer utförligt, en undersökning av Mona Kristensson om arbetsförmedlingens kontrollfunktion i försäkringen, baserad på intervjuer med arbetsförmedlare i Malmö,²⁴ upplysningar från arbetsförmedlingsenheten på AMS, Roland Haglunds deltagande i en av AMS anordnad kurs för arbetsförmedlare samt även en del annat material.

Den enskilde arbetsförmedlarens attityd till förmedlings- och rapportverksamheten spelar säkert en väsentlig roll. Det finns arbetsförmedlare som av ideologiska skäl är emot hela rapportverksamheten och som aldrig skriver några rapporter om de kan slippa. Många arbetsförmedlare anser att rapportverksamheten stör förmedlingsarbetet och sätter förmedlingsarbetet i första rummet på det sättet att man undviker att rapportera, om en rapport skulle förstöra möjligheten att på frivillig väg ordna ett arbete.²⁵ Utrymmet för den enskilde arbetsförmedlaren att handla efter eget omdöme i dessa frågor varierar beroende på hur hårt verksamheten styrs av föreståndaren på kontoret och av länsarbetsnämnderna, men styrningen tycks inte vara särskilt hård.²⁶

AMS påverkar förmedlings- och rapportverksamheten på olika sätt, genom anvisningar, kurser och även på annat sätt. AMS styrning går ut på att hålla antalet rapporter uppe.

De fackliga organisationerna har inflytande även på arbetsförmedlingsnivån. Det finns ett mer eller mindre välorganiserat samarbete mellan arbetsförmedlingen och kassornas lokala företrädare vad gäller rapportverksamheten. Ofta samråder förmedlaren med kassan innan han skriver rapport. Det kan också vara kassan som tar initiativet till rapporten. På vissa håll förekommer ett organiserat samarbete, t ex i den formen att man en gång i månaden träffas och går igenom alla arbetslösa kassamedlemmar

²⁴ Arbetsförmedlingens kontrollfunktion i arbetslöshetsförsäkringen. En undersökning av platsförmedling och arbetsvägransrapportering av arbetslösa kassamedlemmar vid arbetsförmedlingen i Malmö. Stencil, Lund 1976.

²⁵ Kristensson, a a s 39.

²⁶ A a s 13.

och diskuterar vilka åtgärder som bör vidtas.²⁷ AMS uppmuntrar detta samarbete. Förmedlingen kan också utsättas för mer tillfälligt tryck utifrån. Trycket kan komma från en kassa, som tycker att man har för många arbetslösa medlemmar gående, från ett företag på orten som har svårt att rekrytera arbetskraft eller från länsarbetsnämnden.

Så till vilka omständigheter som bestämmer om det skall bli någon rapport i det enskilda fallet. I praktiken försiggår detta beslutsfattande i två olika led. Det ena ledet utgörs av en i huvudsak skönsmässig prövning av om det nu är lämpligt att avstänga A från ersättning, det andra ledet av en rättslig prövning om det föreligger ett avvisat arbetserbjudande som kan medföra avstängning. De båda leden i beslutsfattandet kan sammanfalla på det sättet, att ett avvisat arbetserbjudande blir tungan på vågen i den prövning som innefattas i det första ledet och samtidigt tjänar som formell avstängningsgrund. Men det kan också hända att arbetserbjudandet tas fram för att göra det möjligt att stänga A. Om det inte går att ta fram något meningsfullt arbetserbjudande blir det i stället en hinderrapport.

En rad olika omständigheter spelar in i det första ledet av prövningen. Omständigheter som säkert spelar en roll är hur länge A gått arbetslös, A:s möjligheter att få arbete och förmedlarens uppfattning om A:s "arbetsvilja". Man kan urskilja mer eller mindre fasta mönster även för denna del av prövningen. En yrkesarbetare får i allmänhet gå och markera någon tid innan han erbjuds arbete utom yrket. A brukar inte bli stängd på det första avvisade arbetserbjudandet.²⁸

Men dessa handlingsmönster, i den mån de finns, motsvaras inte av några rättigheter för A. De har inte karaktären av rättsliga garantier. Arbetsförmedlingen känner sig inte bunden, och A kan inte i högre instans åberopa att af i hans fall avvikit från det gängse handlingsmönstret. Även om 99 yrkesarbetare av 100 får lov att markera under normal "sökzeit" i yrket, kan den 100:e bli avstängd utan att af behöver anföra något motiv för att man avvikit från det gängse mönstret.²⁹

En del av prövningen i det första ledet kan föras in under 5 § LarbF, om den betydelse som skall tilläggas arbetsmarknadsläget vid bedömningen av arbetets lämplighet, men även i den delen saknas i verkligheten rättsliga garantier. Af behöver inte redovisa den bedömning av arbetsmarknadsläget, som ligger till grund för rapporten, och denna bedömning överprövas inte i högre instans.

²⁷ A a s 15 f.

²⁸ A a s 16 ff.

²⁹ Se Fd 2/75, referat nedan s 232.

Den skönsmässiga prövning som utgör det första ledet i beslutsfattandet utgör en del av myndigheternas tillämpning av sanktionssystemet. Sanktionssystemet i arbetslöshetsförsäkringen bygger alltså på en skönsmässig prövning på arbetsförmedlingsnivå. I denna skönsmässiga prövning medverkar kassan under hand. Kravet på ett konkret arbetserbudande och reglerna om lämpligt arbete utgör en rättslig ram som begränsar möjligheten att efter skönsmässig prövning tillgripa avstängningsstraffet. Det är endast denna rättsliga ram, som min undersökning avser.

Det andra ledet i prövningen är alltså en rättslig bedömning av om A avvisat ett konkret erbjudande om ett arbete, som är att anse som lämpligt enligt reglerna härom i LarbF. Af skall företa en egen fullständig prövning av arbetets lämplighet och alltså inte rapportera "misstänkta fall" och överlåta den mer ingående prövningen på kassan.

Den enda använda rättskällan är AMS-handboken. AMS-handboken innehåller anvisningar om tillämpningen av reglerna i LarbF med samma innehåll och ofta helt samma lydelse som motsvarande anvisningar till kassorna i Kassahandboken.³⁰

AMS-handboken — men inte Kassahandboken — innehåller också anvisningar om "arbetserbudandets form och innehåll". Dessa regler kommer att behandlas i kapitel 9 om Avvisande av erbjudet arbete.

Det formella beslutet om rapport är fattat i och med att förmedlaren skriver under och expedierar ett "Meddelande om ifrågasatt ersättningsrätt", dvs det jag kallar arbetsvägransrapporten, på ett särskilt formulär.

Den vanliga arbetsvägransrapporten innehåller att A har avvisat ett erbjudet arbete, de uppgifter om arbetet som krävs för att kassan skall kunna bedöma arbetets lämplighet samt A:s skäl för avvisandet. Uppgifterna brukar få plats på något tiotal maskinskrivna rader. I rapporten redovisas alltså bara en del av underlaget till rapportbeslutet, nämligen den del som hänförs till den rättsliga bedömningen. Rapporten innehåller i regel inte några uppgifter som hänförs till den mer skönsmässiga delen av af:s prövning, alltså uppgifter om hur lång tid A gått arbetslös, arbetsmarknadsläget etc. I vart fall är dessa uppgifter mycket knapphändiga.

Hinderrapporter innehåller uppgifter om förhållanden som enligt af:s mening visar att A "inte står till arbetsmarknadens förfogande", och avsikten är att kassan skall pröva ersättningsrätten enligt hinderregeln. Dessa rapporter kommer att behandlas i kapitel 24 om påföljder för "arbetsovilja".

Det har blivit allt vanligare med kombinerade arbetsvägrans-hinderrapporter, dvs rapporter där af dels rapporterar att A avvisat ett visst arbete,

³⁰ 09.10.20.

dels omständigheter som visar att A inte står till arbetsmarknadens förfogande.

Arbetsvägransrapporten sätts upp och expedieras en eller ett par dagar efter arbetsavvisandet. Enligt anvisningarna skall A alltid "underrättas" innan meddelandet går, men jag tror inte att han får ta del av innehållet innan rapporten expedieras. Rapporten utskrivs i fem exemplar. Ett behåller förmedlingen, ett går till kassans lokala redogörare, ett till LAN, ett till AMS och slutligen ett till A själv. Att A själv får ett exemplar av rapporten infördes 1/7 1975.³¹

Af kan återkalla arbetsvägransrapporten om det framkommer omständigheter som medför att rapport inte borde ha lämnats. Återkallande av rapport är ganska omständligt och kräver AMS tillåtelse och förekommer ytterst sällan.³²

Arbetsvägransrapporten utlöser provisorisk avstängning från ersättning. Den provisoriska avstängningen föregås *inte* av någon förberedande prövning av kassan, inte ens en fingerad sådan. Det säger en del om af:s reella prövningsrätt i arbetsvägransärenden. Systemet med provisorisk avstängning saknar stöd i lag.

Även hinderrapporter medför automatiskt provisorisk avstängning, trots att de vid kassans prövning av ärendet ofta inte leder till någon påföljd.

Frågan om hur arbetsförmedlingens medverkan i arbetsvägransprocessen skall betraktas ur *förvaltningsrättslig* synpunkt har mig veterligen aldrig diskuterats i lagstiftningsarbetet eller i den förvaltningsrättsliga doktrinen.

Enligt AMK har denna medverkan karaktären av en "underrättelse" till annan myndighet om förhållanden, som ligger under denna sistnämnda myndighets kompetensområde. Såvitt framgår av AMK är förfarandet inte formaliserat och har inte heller några omedelbara rättsverkningar för A. Rapportbeslutet skulle därmed inte utgöra någon *förvaltningsakt*, med de förvaltningsrättsliga konsekvenser detta medför.³³

Men i en beskrivning som utgår från hur hela rättstillämpningssystemet fungerar kan arbetsvägransrapporten inte beskrivas som en "underrättelse" eller som ett "Meddelande om ifrågasatt ersättningsrätt". Arbetsförmedlingen fungerar närmast som en åklagarmyndighet i arbetsvägransprocessen, en åklagarmyndighet med mycket stora diskretionära befogenheter.

³¹ Se Cirkmedd F 3/1973 efter ett uttalande av Delegationen 6/4 1973 under § 28.

³² AMS-handboken 09.20.35.

³³ Om begreppet förvaltningsakt, se Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, Lund 1978 s 72 f.

Kassan kan inte behandla arbetsvägransrapporterna som vilka "underrättelser" som helst, utan är skyldig att fatta beslut i ärendet. Ramarna för kassans beslutsrätt är mycket snäva. Rapportbeslutet har också omedelbara verkningar för den enskilde, nämligen den provisoriska avstängningen. Om man ser till hur rättstillämpningssystemet fungerar och inte till hur åtgärderna betecknas, är arbetsvägransrapporterna förvaltningsakter och myndighetsutövning.³⁴

Ur myndighetssynpunkt är det angeläget att arbetsvägransrapporterna inte betraktas som förvaltningsakter och därmed hålls kvar under den rättsliga nivån, där myndigheternas handlingsfrihet begränsas av rättssäkerhetsgarantier av olika slag, detta både av styrningspolitiska och ideologiska skäl. På arbetsförmedlingsnivå kan A inte ställa några krav på likformighet i rättstillämpningen eller att myndigheten åtminstone redovisar skälen till att hon ensam och inte andra i (till synes) samma situation blev rapporterad.

Jag har beskrivit arbetsförmedlingens medverkan i arbetsvägransprocessen som en åklagarfunktion. Arbetsförmedlingen skulle också kunna beskrivas som den första beslutande instansen. Rapportbeslutet fungerar som ett avstängningsbeslut med omedelbara rättsverkningar för A, ett beslut som dock för att få definitiv verkan måste godkännas av kassan, såvida inte A avstår från ersättning. Då blir rapport-avstängningsbeslutet bestående utan någon överprövning av kassan.³⁵

Med detta har jag velat visa att man genom att beteckna vissa delar av rättstillämpningssystemet på visst sätt, som "underrättelser" i stället för "beslut" kan bestämma i vilken utsträckning systemet skall vara underkastat rättssäkerhetsgarantier. Däremot har jag inte tagit ställning till frågan i vilken utsträckning det är möjligt att införa rättssäkerhetsgarantier i en verksamhet, där myndighetsutövningen är så invävd i individuellt utformade hjälpåtgärder och personliga relationer mellan myndighetsutövarna och klienterna som i arbetsförmedlingens verksamhet.

ALF-utredningens betänkande om en allmän arbetslöshetsförsäkring innehåller också förslag som gäller arbetsförmedlingens rapportverksamhet. ALF-utredningens förslag behandlas i kapitel 7.

³⁴ Om begreppet myndighetsutövning, se nedan s 45.

³⁵ Se nedan s 49.

3. Förfarandet i kassan

Organisatoriskt och personellt är kassorna delar av de fackliga organisationerna. Varje fackförbund har sin arbetslöshetskassa. Det är de fackliga organisationerna som har byggt upp kassorna och som organiserar och svarar för verksamheten. Den som är ansluten till ett visst fackförbund måste också vara medlem i förbundets kassa.

Ur formell juridisk synpunkt är emellertid kassorna självständiga enheter i förhållande till de fackliga organisationerna och uppbyggda som föreningar. Tidigare betraktades de som understödsföreningar och var underkastade bestämmelserna i Lag om understödsföreningar. Numera betraktas de som föreningar av ett särskilt slag och de föreningsrättsliga bestämmelser som gäller för kassorna återfinns i LarbF.¹

Alla arbetslöshetskassor är numera *erkända* arbetslöshetskassor. Det betyder att de är berättigade till statsbidrag och att de i gengäld har måst underkasta sig en praktiskt taget total offentligrättslig reglering av verksamheten. I och med LarbF infördes ett förbud mot icke erkända arbetslöshetskassor. Om arbetslöshetskassa utan att vara registrerad bedriver understödsverksamhet, skall enligt 101 § LarbF den som deltar i verksamheten dömas till böter eller fängelse.

Denna bestämmelse strider på ett flagrant sätt mot Grundlagen, tolkad enligt traditionell juridisk metod. Enligt 2 kap 1 § 5 punkten RF är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad "föreningsfrihet: frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften". De grundläggande fri- och rättigheterna kan begränsas, men enligt 2 kap 14 § 2 st gäller att "Föreningsfriheten får begränsas endast såvitt gäller sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg eller av visst etniskt ursprung." Det enda skäl som åberopas till stöd för bestämmelsen i 101 § LarbF är att "erfarenheten givit vid handen att det i praktiken inte finns något utrymme för icke erkända arbetslöshetskassor". (KSA-utredningen s 118)

¹ Se KSA-utredningen s 118. Som motiv angavs statsbidragssystemet och AMS omfattande tillsyn av verksamheten.

Men enligt förarbetena innebär förbudet mot icke erkända arbetslöshetskassor inte någon begränsning av föreningsfriheten. Grundlagberedningen ansåg inte att de "formkrav" som gäller för olika typer av verksamhet, bla sådan verksamhet som bedrivs enligt LarbF, skall betraktas som inskränkningar i föreningsfriheten (SOU 1975:75 s 315).² I propositionen (1975/76:209 s 113) nämns inte arbetslöshetskassorna utan olika typer av affärsverksamhet, men uttalandet avslutas: "Vad som är förbjudet är (endast) att ställa upp hinder mot att viss i och för sig lovlig verksamhet alls bedrivs genom sammanslutning." Om det enligt Grundlagen är tillåtet att förbjuda arbetslöshetskassor, som inte i detalj underkastar sig statlig reglering, så måste det också vara tillåtet att förbjuda tex strejkkassor och andra fackliga organisationer, som inte vill underkasta sig en sådan reglering, så snart en statlig utredning finner att det "i praktiken inte finns något utrymme för icke erkända fackliga organisationer".

Är arbetslöshetskassorna att betrakta som myndigheter? Arbetslöshetskassornas juridiska status är en politiskt och ideologiskt känslig fråga, som man konsekvent undvikit att ta upp på utrednings- och lagstiftarnivå och frågan har mig veterligen inte heller på annat sätt ställts på sin spets, tex genom att någon med åberopande av Tryckfrihetsförordningens bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet begärt att få ta del av handlingar hos kassan.

Å ena sidan är kassorna organiserade i typiskt privaträttsliga former, å andra sidan uppvisar de en rad typiska offentlighetsrättsliga drag. Statsbidragen är numera så stora att verksamheten till den allra största delen bekostas av offentliga medel. Verksamheten är i allt väsentligt reglerad av statliga normer. Kassan tillämpar visserligen inte direkt reglerna i LarbF, utan dessa regler blir bindande för kassorna genom att de överförs till av AMS fastställda normalstadgar för kassornas verksamhet (45 § LarbF). På det område som min undersökning gäller måste kassornas stadgar ha exakt samma innehåll som motsvarande bestämmelser i LarbF. Kassornas verksamhet är en del av socialförsäkringssystemet, som i övrigt är en statlig angelägenhet. Kassorna har monopolställning. Några icke erkända arbetslöshetskassor får inte bildas. Kassorna är skyldiga att som medlemmar ta emot alla som arbetar inom kassans verksamhetsområde och kan alltså ej avvisa någon, därför att han ej är ansluten till den fackliga organisationen.

Kassornas verksamhet står under tillsyn av statlig myndighet, AMS, en tillsyn som går lika långt och i vissa hänseenden ännu längre än som följer av det subordinationsförhållande som eljest gäller i förhållande till över-

² Se även SOU 1972:15 s 157.

ordnad myndighet i statsförvaltningen.

Kassornas verksamhet har karaktären av *myndighetsutövning*, som ju är en typisk offentlighetsrättslig angelägenhet. Med myndighetsutövning menas "utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande" (3 § FL). Särskilt utdömandet av sanktioner har ett påtagligt drag av offentlighetsrättslig makt. Slutligen finns en offentlighetsrättslig besvärsordning. A kan besvära sig över kassans beslut till statlig myndighet.³

Ur samhällsvetenskaplig synpunkt kan kassornas ställning och verksamhet beskrivas så, att en del av den verksamhet, som tidigare bedrivits självständigt av fackliga organisationer, har kommit att betraktas som en statlig angelägenhet och att delar av den fackliga organisationen därför inordnats i den statliga förvaltningen.

Frågan om kassorna skall betraktas som myndigheter i rättsteknisk bemärkelse avser frågan om den lagstiftning, som endast gäller myndigheter, främst förvaltningslagen och 2 kap i Tryckfrihetsförordningen om allmänna handlingars offentlighet, är tillämplig på kassornas verksamhet. Å ena sidan behöver inte det förhållandet att kassornas verksamhet är myndighetsutövning innebära att kassorna själva är myndigheter. I svensk förvaltningsrätt förutsätts att stat eller kommun kan överlämna myndighetsutövning till enskilt rättssubjekt. Enligt RF 11:6 kan "Förvaltningsuppgift överlämnas till bolag, förening, samfällighet eller stiftelse. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, skall det ske genom lag". Däremot sägs det ingenting om vilka normer som skall gälla för den sålunda överlämnade verksamheten. Å andra sidan kan man inte utifrån kassans formellt privaträttsliga organisation utesluta att den ändå skall betraktas som en myndighet i rättsteknisk bemärkelse. Myndighetsbegreppet tycks vara på glid mot att fästa avseende inte (endast) vid det organisatoriska kriteriet utan vid "funktionella" kriterier. Sålunda betraktas numera de allmänna försäkringskassorna, Skogsvårdsstyrelserna och t o m besiktningsman hos AB Svensk Bilprovning som myndighet.⁴ Arbetslöshetskassornas ställning liknar ju mycket försäkringskassornas ställning.

Jag anser det inte meningsfullt att genom juridisk argumentation försöka lösa den politiskt och ideologiskt laddade frågan om arbetslöshetskassornas offentlighetsrättsliga status. Jag lämnar alltså öppet om FL är tillämplig på kassornas verksamhet och om deras handlingar är offentliga.

³ Se om begreppet myndighetsutövning Strömberg i FT 1972 s 233 ff och Ragnemalm i FT 1976 s 105 ff.

⁴ Se de båda uppsatser, till vilka hänvisats i föregående not.

Sådan lagstiftning som gäller all myndighetsutövning, även sådan som utövas av privata rättssubjekt, måste vara tillämplig på kassornas verksamhet. Skadeståndslagen 3:2 gäller "myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten (...) svarar". Arbetslöshetskassornas verksamhet nämns i förarbetena på linje med de allmänna försäkringskassorna.⁵ Staten är alltså skadeståndsskyldig för skada som kassans funktionärer vållar i tjänsten. JO:s tillsyn omfattar enligt den nya JO-instruktionen (SFS 1975:1057) inte bara myndigheter utan också annan som har tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning. Arbetslöshetskassorna nämns inte i förarbetena⁶ men anknytningen till myndighetsutövning ger vid handen att JO:s tillsyn numera måste omfatta arbetslöshetskassorna.

Jag övergår nu till att beskriva förfarandet i kassan och börjar med förfarandet i de ärenden, som anhängiggjorts genom en rapport från af. Nästan alla ärenden som gäller avvisat arbete kommer upp på detta sätt, men kassan har möjlighet att på egen hand ta upp ett sådant ärende.

Af:s rapport går först till kassans lokala redogörare. Redogörarverksamheten är litet olika organiserad i olika kassor. I allmänhet har kassan en redogörare på varje ort, där motsvarande fackliga organisation har en lokalavdelning, och ofta är det lokalavdelningens kassör som samtidigt innehar uppdraget som redogörare. Tidigare var det redogöraren som i huvudsak skötte kassans verksamhet. Han kände kassamedlemmarna på orten och kunde fatta beslut på grundval av sin personliga kunskap om deras förhållanden. Han skötte också alla in- och utbetalningar. Benämningen redogörare kommer av att han var redovisningsskyldig för de medel han disponerade över för kassans räkning. Utvecklingen har emellertid gått mot ökad centralisering med minskat inflytande för den lokala redogöraren och beslut och utbetalningar centralt från huvudkontoret i Stockholm. Nästan alla kassor har dock fortfarande kvar systemet med lokala redogörare och en av redogörarens viktigaste uppgifter numera är att företa utredning i arbetsvägransärenden.

Af:s rapport skickas direkt till redogöraren. Rapporten medför att A blir *provisoriskt avstängd* från ersättning. Den provisoriska avstängningen behandlas i kapitlet om påföljderna. När redogöraren fått rapporten skall han skaffa in den utredning som krävs för att kassan skall kunna avgöra ärendet. Enligt anvisningarna till den blankett som numera används skall redo-

⁵ Prop 1972:5 s 507. Det sägs här att kassornas verksamhet "otvivelaktigt" har karaktären av myndighetsutövning.

⁶ Se SOU 1975:23 s 155, KU 1975/76:22 s 55 f, s 68 f.

göraren alltid ta kontakt med A själv. Detta skedde som regel även tidigare, men då och då inträffade det, att A inte ens visste om att han blivit rapporterad förrän han fick del av kassans beslut. Vidare tar redogöraren ofta kontakt med af och med arbetsgivaren per telefon. Tyngdpunkten i utredningen ligger på A:s skäl för sin arbetsvägran och om dessa är välgrundade eller ej. Ibland men inte alltid tar redogöraren uttryckligen ställning i avstängningsfrågan och uttalar om han anser att A bör avstängas eller ej.

En rapporterad medlem skall alltid tillfrågas om han gör anspråk på ersättning under en 28-dagarsperiod efter det rapporterade förhållandet. Om medlemmen *inte* gör anspråk på ersättning, är redogörarutredningen i regel mycket knapphändig.

Redogörarrapporten sänds till kassans huvudkontor. Kontoret förestås av en kassaföreståndare, som i praktiken har ett mycket stort inflytande på arbetsvägransärendenas behandling. Kassaföreståndaren biträds av kansli-personal. När redogörarrapporten kommer in granskas den och man föranstaltar om den ytterligare utredning som anses nödvändig. Hur ofta sådan kompletterande utredning företas på huvudkontoret och hur den är beskaffad kan jag inte ge besked om, eftersom den tydligen som regel *inte* redovisas i de handlingar, som kassan inger till tillsynsmyndigheten efter ärendets avgörande. Det är mycket sällan som någon utredning från kassan utöver redogörarutredningen finns med i akten hos AMS, och all utredning i ärendet *skall* medfölja akten då den inges till AMS. Det måste därför antas att åtminstone tyngdpunkten i kassans utredning ligger i redogörarutredningen.⁷

Kassans måste alltid fatta ett skriftligt beslut i den ena eller den andra riktningen i anledning av en rapport från af. Kassans beslutande organ är *kassastyrelsen*, som utses enligt de föreningsrättsliga bestämmelserna i LarbF, som hänvisar till Föreningslagen (58 § LarbF). En av styrelsens ledamöter utses av AMS efter förslag från kassan (58 § 3 punkten LarbF).

Många kassastyrelser har delegerat beslutanderätten i arbetsvägransärenden — åtminstone enkla arbetsvägransärenden — till kassaföreståndaren eller ett arbetsutskott bestående av styrelsens ordförande, kassaföreståndaren och ytterligare en eller ett par ledamöter.⁸ Även i de kassor där beslutanderätten ligger hos kassastyrelsen har kassaföreståndaren, som för styrelsen presenterar färdigskrivna förslag till beslut, ett stort inflytande.

I styrelsen ingår som ovan nämnts en representant för det allmänna, som

⁷ Någon gång förekommer det att kassan anhåller om AMS medverkan vid utredningen, se F 2808 och 3098/66.

⁸ Jfr Cirkskr F 3/1958 med förslag till instruktion för kassaföreståndare och arbetsutskott.

utes av AMS. Denne representant är en rest av tanken på "ett allmänt ombud", som i kassastyrelsen skulle bevaka det allmännas intressen.⁹ Men enligt vad jag hört fungerar den av AMS utsedda styrelseledamoten precis på samma sätt som övriga ledamöter och anser sig inte i högre grad än övriga ledamöter företräda några "allmänna intressen". Jag har inte sett ett enda fall, där den av AMS utsedde medlemmen reserverat sig mot kassans beslut att tillerkänna medlemmen ersättning.

Handläggningstiderna i kassorna är korta. Mediantiden är 35 dagar, räknat från det avstängningsgrundande beteendet.¹⁰

Kassans prövning av ärendet är i princip allsidig och ej begränsad till de skäl A anfört mot att arbetet skulle vara lämpligt. I praktiken blir det ändock i de flesta fall så att prövningen inskränks till de skäl A anfört, men det förekommer att A tillerkänns fortsatt ersättningsrätt på skäl som han inte själv tagit upp och kanske inte ens känt till när han vägrade ta arbetet.

Besluten är mycket olika utformade i de olika kassorna. Besluten med motiveringar får i allmänhet plats på 3—8 maskinskrivna rader.

Avskrift av beslutet försett med besvärshänvisning skickas i brev till A. När besvärstiden gått ut sänds beslutet och övriga handlingar i ärendet — åtminstone af:s rapport och redogörelserutredningen — till F-enheten på AMS.

Den vanligaste typen av beslut innebär att kassan avstänger A från ersättning för viss bestämd tid i anledning av ett rapporterat avstängningsgrundande beteende. Ett sådant beslut kan ändras besvärsvägen och även tillsynsvägen. Någon enstaka gång förekommer det att kassan själv ändrar sitt avstängningsbeslut till ett godkännande.¹¹

Om kassan finner att A hade giltigt skäl för sin vägran att ta visst arbete eller att sluta visst arbete, skall kassan fatta ett beslut, där A tillerkänns fortsatt obruten ersättningsrätt. Man brukar säga att kassan *godkänner* A:s arbetsvägran. Det är ej tillräckligt att kassan uttalar att gjord anmälan inte föranleder någon kassans åtgärd el dyl.¹² Ett sådant beslut får antas vinna rättskraft med de begränsningar som föranleds av AMS tillsynsverksamhet.

Särskilda problem som rör hinderavstängningar och avstängningar enligt 20-dagarsregeln kommer att behandlas i det följande.

⁹ Se Socialförsäkringskommitténs betänkande och förslag angående offentlig arbetsförmedling och statsbidrag till arbetslöshetskassor, Stockholm 1923, SOU 1922:59, 17, 37 §§. Socialstyrelsens yttrande över sakkunnigutredning 1933 ang frivillig arbetslöshetsförsäkring m m. Soc Medd 1933 s 183 ff och s 191 samt Socialvårdskommitténs betänkande XVI, SOU 1948:39 å s 393.

¹⁰ Se närmare kap 6 I 9.

¹¹ Se F 3075/70 (i anledning av ett läkarintyg) och F 3149/66 (D). Se även det trassliga fallet F 855/69.

¹² Se F 2025/69.

Redogöraren skall alltid tillfråga A om A gör anspråk på ersättning eller ej. I drygt 20 procent av de rapporterade fallen har A för redogöraren förklarat att han inte gör anspråk på ersättning¹³ och detta anges genom kryssmarkering på redogörarblanketten. Någon gång kan det vara oklart vilken tidsperiod som avses med A:s avstående, men i flertalet fall kan man utgå från att avståendet avser ersättning under de närmast följande fyra veckorna efter den vecka då det avstängningsgrundande beteendet inträffade. Kassornas praxis vid handläggningen av dessa fall varierar en del. Den vanligaste varianten innebär att rapporten lämnas utan åtgärd samtidigt som det i beslutet markeras att någon ersättning till A under den tid som skulle ha omfattats av en avstängning inte får utbetalas utan ny prövning av kassan.¹⁴ Ibland uttalas direkt att rapporten skulle ha föranlett avstängning, om A hade gjort anspråk på ersättning.¹⁵ Ganska ofta lämnas ärendet utan åtgärd eller avskrivs utan någon samtidig markering av att ersättning ej får utges, men detta är ändå underförstått.¹⁶ Beslut av den sistnämnda typen är otillfredsställande när det är oklart vilken påföljd som skulle ha inträtt om ärendet prövats.¹⁷

Någon gång förekommer det att kassan fattar ett avstängningsbeslut trots att A inte gjort anspråk på ersättning. Ett skäl till detta kan vara att kassan finner att vad som framkommit bör föranleda en hinderavstängning, som kan avse en längre tid än 28 dagar. Ett avstående från ersättning i anslutning till ett arbetsvägranstillfälle tolkas normalt som avseende endast de närmast följande 28 dagarna. För att säkra att ersättning ej utbetalas till medlemmen under den tid hindret varar kan kassan finna sig föranlåten att ta upp ärendet till prövning och stänga enligt hinderregeln.¹⁸ Möjligen förekommer regelrätta avstängningsbeslut även i andra fall där A avstått från ersättning.¹⁹

A:s avstående från ersättning under den period som skulle ha avsetts med en avstängning binder honom inte för framtiden. Han kan ändra sig och ställa anspråk på ersättning och ärendet prövas då av kassan. I de fall jag sett där kassan på detta sätt tagit upp ärendet på nytt har redogöraren

¹³ S närmare kap 6 I 4.

¹⁴ Så alltid i t ex Metalls kassa.

¹⁵ Se t ex kassans beslut 16/12 1969 i Fb 41/70.

¹⁶ Se F 4425/70, 575/71, 2425/65, 3325/72, 6625/72.

¹⁷ Se t ex F 3325/72, där det möjligen skulle ha blivit fråga om en hinderavstängning.

¹⁸ Så i F 1271/73, där kassan uttalade att ärendet måste upptagas till prövning trots att A ej gjort anspråk på ersättning och sedan stängde enligt hinderregeln.

¹⁹ Se F 3076/67, 2965/68, 4525/70, där A av handlingarna att döma ej gjort anspråk på ersättning, och kassans beslut i Fb 51/67.

missuppfattat A, som i själva verket hela tiden gjort anspråk på ersättning.²⁰ Det tycks också vara möjligt att anföra besvär över ett beslut, där kassan lämnat en rapport utan åtgärd, därför att A ej gjort anspråk på ersättning (men samtidigt uttalat att ersättning ej får utbetalas).²¹

Man frågar sig hur de fall hanteras, där kassan finner att A hade fullgoda skäl för sin vägran, men där A förklarat att han ej gör anspråk på ersättning. Måste kassan kontakta A och förklara för honom att han bör ställa anspråk på ersättning, eller kan kassan utan vidare tillerkänna honom fortsatt ersättningsrätt?

Man skulle kunna tro att bakgrunden till den särskilda handläggningen av ärenden, där A förklarat sig avstå från ersättning, är att kassan vill spara tid och resurser genom att inte företa utredning och gå in i saklig prövning av ärenden, där A:s inställning visar att en avstängning vore berättigad, samtidigt som man inte vill beröva A möjligheten att få sitt ärende prövat av kassan, om han senare skulle ändra inställning. Denna förklaring stämmer emellertid dåligt med att handläggningstiden i ärenden där A avstått från ersättning faktiskt är längre än i övriga ärenden.²² AMS har gett uttryck för uppfattningen att dessa ärenden ofta döljer särskilt graverande omständigheter för A. I det viktiga cirkuläret F 6/1964 sägs att A:s ställningstagande kan bero på att han vill undvika en prövning, som skulle leda till en strängare påföljd än 28-dagars avstängning, och att dessa ärenden därför alltid skall granskas av tillsynsmyndigheten. Denna föreskrift upphävdes dock genom delegationsbeslut 14/5 1965.²³

Kassans handläggning av avståendefallen kan vara influerad av att frågan om ersättningsrätt betraktas som ett civilrättsligt mellanhavande mellan kassan och medlemmen. I analogi med vad som gäller i dispositiva tvistemål skulle kassan inte kunna ta upp frågan om rätt till ersättning för viss period utan att medlemmen framställt ett yrkande härom.

Enligt min uppfattning är det riktigare att uppfatta kassans handläggning av avstängningsärendena såsom myndighets tillämpning av ett sanktions-system. Sanktionen innebär avstängning från ersättningsrätt under viss period och kan utdömas oavsett om A hade för avsikt att utnyttja denna ersättningsrätt eller inte. En annan sak är att ersättning från arbetslöshetskassa aldrig utgår automatiskt utan alltid förutsätter att A gör anspråk på

²⁰ Se kassans beslut 5/12 1966 och 21/2 1967 i F 4325/66 och kassans beslut 16/12 1969 och 15/1 1970 i Fb 41/70.

²¹ Se Fb 381/71.

²² Se kap 6 under I 9.

²³ Se s 3 i cirkuläret F 6/1964 och D 14/5 1965 § 2.

ersättning genom att inge kassakort och övriga erforderliga handlingar. När A i ett avstängningsärende förklarar att han avstår från ersättning är det en rättshandling jämförbar med ett erkännande i ett brottmål och bör medföra ungefär samma rättsverkningar som ett sådant erkännande.

Det är inte ovanligt att en rapporterad medlem får annat arbete under avstängningstiden och att kassan känner till detta när ärendet avgörs. Det är ju uppenbart att A inte ställer några anspråk på ersättning för den tid han haft arbete, men ändock blir han genom kassans beslut avstängd för hela 28-dagars-perioden. Jämförelsen visar att det förhållandet att A ej gör anspråk på ersättning får särskilda rättsverkningar endast när det kan uppfattas som ett erkännande av att han gjort sig skyldig till en handling, som enligt gällande regler medför avstängning från ersättningsrätt, och hans förklaring bör då också medföra ungefär samma rättsverkningar som ett erkännande i ett brottmål.

Om A ej är berättigad till ersättning av andra skäl, därför att han ej uppfyller medlems- eller arbetsvillkoret eller därför att han redan är avstängd från ersättning genom kassans beslut i ett tidigare vägransärende, lämnas rapporten utan åtgärd. Ett sådant beslut innebär i denna typ av ärenden (i motsats till de tidigare behandlade avståendeärendena) att rapporten inte får några följder alls för A, fränsett att det rapporterade beteendet kan komma att uppfattas som ett tecken på "arbetsovilja" i ett eventuellt senare ärende om tillämpning av 20-dagarsregeln eller hinderregeln.

Enligt AMS officiella statistik är det ungefär 3 procent av rapporterna som lämnas utan åtgärd, därför att A av skäl som ej sammanhänger med den aktuella rapporten ej är berättigad till ersättning.

Frågan om ny avstängning under pågående ersättningsperiod kommer att behandlas närmare i kapitel 7. ALF-utredningen har här föreslagit förändringar som helt ändrar rättsläget.

Förfarandet i ärenden som ej anhängiggjorts genom rapport är mycket mindre formaliserat än i rapportärenden. Dessa ärenden är ej heller föremål för samma form av tillsyn som rapportärendena. Eventuella handlingar och beslut skall ej inges till AMS, såvida ej besvär anförts, och AMS får inte ens kännedom om att det förekommit något "ärende".

Min kännedom om dessa ärenden grundas endast på vad som framgår av akterna i besvärärenden av detta slag och spridda upplysningar från olika håll. Troligen tillgår den största delen av rättstillämpningen på det sättet att företrädare för kassan förklarar för A att han enligt gällande normer

inte har rätt till ersättning.²⁴ Dessa upplysningar tar A för goda och låter bli att kräva ersättning. Det blir alltså inte något "ärende" och kassan behöver inte fatta något beslut. Eftersom A kan besvära sig över alla beslut av kassan som rör hans ersättningsrätt och eftersom besvär enligt vad som hävdas i förvaltningsrätten endast kan föras över skriftliga beslut, måste A alltid ha rätt att kräva att kassan fattar ett skriftligt beslut, om kassan inte vill tillerkänna honom begärd ersättning. Men i regel låter A sig nöja med kassans mer informella besked att han inte är berättigad till ersättning. Jag har sett flera ärenden där besvär anförts och upptagits till prövning, fast kassan tydligen aldrig fattat något skriftligt beslut.

Utredningen i ärenden som inte anhängiggjorts genom rapport är nog genomgående torftigare än i rapportärenden. Det gäller åtminstone frivilligt slutande-fallen.

Kassorna är organisatoriskt och personellt delar av den fackliga organisationen. Det är rimligt att ställa frågan om inte detta påverkar deras rättstillämpning. Denna verksamhet skiljer sig från den verksamhet som den fackliga organisationen i övrigt bedriver i åtminstone två hänseenden. De intressen som skall tillvaratas i rättstillämpningen är inte fackliga intressen utan de intressen som skall tillgodoses genom den statliga arbetsmarknadspolitiken. Dessa båda intressekomplex sammanfaller visserligen till stora delar, men inte helt. Rättstillämpningen är normbunden och tillåter i princip inte förhandling och kompromisser, som ju är så centrala inslag i den fackliga organisationens befattning med andra rättstvister.²⁵ Därtill kommer att kassans ställning i konflikten kan förefalla atypisk för en facklig organisation. Kassan skall inte företräda medlemmens intressen utan vara en neutral domare i avvägningen mellan medlemmens intressen och de intressen som fullföljs i den statliga arbetsmarknadspolitiken. Men en liknande ställning kommer den fackliga organisation — åtminstone centralt — ofta att inta i andra arbetsrättsliga tvister, så just kassans ställning i konflikten är nog inte så atypisk när allt kommer omkring.

Mitt intryck av rättstillämpningen i kassorna är att kassan i stort sett fungerar som en förvaltningsmyndighet och att specifikt fackliga intressen endast i begränsad omfattning slår igenom i rättstillämpningen. Det finns

²⁴ Jag använder med avsikt uttrycket rättstillämpning på sådana upplysningar om gällande rätt som lämnas av företrädare för myndighet eller annat beslutande organ och som uppfattas som ett auktoritativt angivande av myndighetens inställning. Troligen försiggår den största delen av rättstillämpningen inom socialförsäkringen på detta sätt.

²⁵ En av huvudteserna i Edlund, *Tvisteförhandlingar på arbetsmarknaden*, Trelleborg 1967.

två ofta uppkommande rättsfrågor, där fackliga intressen är involverade, nämligen frågan om skyldighet att ta arbete utom yrket (och utanför den fackliga organisationens verksamhetsområde) och frågan om vilka ekonomiska villkor som måste accepteras. Den statistiska undersökningen visar att kassorna i just dessa frågor fråntagits den reella beslutanderätten och i stort sett bara har att formellt bekräfta arbetsförmedlingens rapporter.²⁶ I enstaka fall förekommer det att ett arbetsvägransärende berör en arbetsplats, där den fackliga organisationen särskilt har engagerat sig, och att detta påverkar ärendets utgång. Sådana ärenden blir ofta föremål för tillsyn och slutligt avgjorda i arbetslöshetsförsäkringsdelegationen i AMS eller genom regelrätta förhandlingar mellan arbetsgivaren, den fackliga organisationen och AMS. Rättsutvecklingen på området har i vissa hänseenden gått mot ett ökat tillgodoseende av fackliga intressen, men inte i större utsträckning än den statliga arbetsmarknadspolitiken i övrigt, där de fackliga organisationerna inte har någon formell beslutanderätt. Denna rättsutveckling har främst skett genom de fackliga organisationernas inflytande i arbetslöshetsförsäkringsdelegationen, alltså på ett fullt öppet och av staten accepterat sätt. Det förhåller sig definitivt inte så att kassorna under hand och på ett illojalt sätt begagnar sitt inflytande över försäkringen till att driva fackliga intressen.

Det är också tydligt att kassorna uppfattar sin verksamhet som en normbunden verksamhet. Kassorna rättar sig i stort sett efter AMS tillämpningsföreskrifter, som finns intagna i Kassahandboken i anslutning till normalstadgarna. Kassahandboken är den helt dominerande rättskällan. FD:s domar och AMS praxis i besvärs- och tillsysärenden spelar praktiskt taget ingen roll på kassanivå, innan de förmedlats till kassorna genom tillämpningsföreskrifterna i Kassahandboken. Detta måste åtminstone gälla de kassor som inte är företrädare i Delegationen genom sina kassaföreståndare.

Endast en del av rättsområdet är täckt av tillämpningsföreskrifter. Det finns i en del frågor utrymme för kassorna att träffa skälighetsavgöranden och även att driva en egen linje i rättstillämpningen. Den självständiga rättsbildning som förekommer i kassorna har i regel inte någon specifik facklig inriktning, utan är en helt normal rättsbildning, ofta grundad på pragmatiska överväganden och nära kännedom om sakförhållandena.

De rättsfrågor som oftast kommer upp är olika i olika kassor beroende på skilda arbetsmarknadspolitiska problem i olika branscher. Byggnadskassorna har säsongarbetslöshet, skogskassorna flyttningfallen, kvinnodominerade kassor äkta make-flyttningar och barntillsynsfall etc. Men även i

²⁶ Se nedan kap 6.

samma rättsfrågor varierar praxis i de olika kassorna ganska mycket.

Jag har på grundval av mitt material inte kunnat bilda mig någon uppfattning om särskilda drag i rättstillämpningen i de olika kassorna utom i Metalls kassa. Ungefär 20 procent av arbetsvägransärendena kommer från Metalls kassa. Metalls kassa har under den undersökta perioden drivit en mycket pregnant egen linje i rättstillämpningen med ett välutvecklat system av fasta underregler och med stark betoning av rättssäkerhetsaspekter och centrala försäkringsrättsliga grundsatser. Metalls kassa har — delvis i konflikt med AMS — drivit en egen linje i vissa kvinnofrågor, en linje som numera i stort sett accepterats även på AMS-nivån.²⁷

²⁷ Se nedan kap 14.

4. Förfarandet i arbetsmarknadsstyrelsen

Kapitlet handlar om förfarandet i AMS i besvärssärenden och s k tillsynsärenden. AMS dagar som beslutande myndighet i rena rättstillämpningsärenden är av allt att döma snart räknade. ALF-utredningen föreslår, att prövningen av besvärssärenden i den nya arbetslöshetsförsäkringen överförs till försäkringsrätterna. Även det som nu är tillsynsärenden kommer att bli besvärssärenden. AMS ställning som beslutande myndighet i dessa ärenden förvandlas till en "partsställning". Den nya föreslagna besvärsordningen behandlas i kap 7.

Emellertid anser jag det vara av allmänt rättsvetenskapligt och samhällsvetenskapligt intresse att beskriva hur rättstillämpningen går (gick) till, när den handhas av den myndighet som också har det avgörande inflytandet över arbetsmarknadspolitiken i övrigt. Sambandet mellan rättstillämpningen och arbetsmarknadspolitiken blir svårare att genomskåda i den nya besvärorganisationen. Kunskap om tillsynsverksamheten och om utredningen i besvär- och tillsynsärenden är nödvändig för att förstå AMS partsställning i den nya besvärsorganisationen.

Kapitlet är disponerat på följande sätt. Jag skiljer för det första mellan besvärssärenden (I) och tillsynsärenden (II). Avsnittet om besvärssärenden inleds med en översiktlig beskrivning av handläggningen av besvärssärenden. På några punkter går jag djupare. Det gäller utredning och bevisvärdering i besvärssärenden (s 62 ff), handläggningen av för sent inkomna besvär (s 68 ff) och s k reformatio in pejus (s 72 ff). Avsnittet om utredning och bevisvärdering bygger på den statistiska undersökningen och har enligt min uppfattning ett allmänt rättsvetenskapligt och samhällsvetenskapligt intresse. De båda följande avsnitten är mer speciella.

I kapitlet konfronteras förfarandet som det faktiskt går till med vad som enligt rättsdogmatisk metod är gällande rätt på området. Över huvud innehåller detta kapitel ganska mycket rättsdogmatiskt stoff, även om jag inte använder slutledningarna på ett rättsdogmatiskt utan på ett ideologikritiskt sätt. (Vad jag nu skriver är något av en eftertionalisering. Kapitlet skrevs vid en tidpunkt då hela arbetet hade en mycket mer rättsdogmatisk inriktning än vad som blev fallet i slutskedet.)

Avsnittet om besvärssärenden avslutas med en analys av *rättsbildningen* i AMS och dess samband med besvärsprövningen (s 74 ff).

Avsnittet om tillsynsärenden inleds med en beskrivning av tillsynsverksamheten som den faktiskt går (gick) till (s 76 ff). S 81 ff beskrivs och analyseras *följderna* av att AMS ändrar kassans beslut i tillsynsärenden och särskilt då följderna för enskilda kassamedlemmar. Avsnittet s 88 ff handlar om den lagliga grunden för AMS tillsynsverksamhet. Det är ett rent rättsdogmatiskt avsnitt.

Hela kapitlet avslutas med ett sammanfattande avsnitt, där den faktiska rättstillämpningen konfronteras med gällande rätt.

I Besvärssärenden

Besvärsinstitutet inom arbetslöshetsförsäkringen inrättades 1964.¹ Tidigare kunde medlemmen enligt 45 § Lag om understödsföreningar väcka klander-talan vid allmän domstol, men det förekom nästan aldrig att någon utnyttjade denna möjlighet. I stället fungerade även då AMS som ett slags besvärsmyndighet genom att den *tillsynsvägen* tog upp ärenden, där medlemmen uttalat klagomål över kassans beslut. Numera kan medlemmen enligt 97 § LarbF anföra besvär hos arbetsmarknadsstyrelsen över beslut av kassan som går honom emot.

Besvärstiden är enligt 99 § 2 st LarbF, som hänvisar till 12 § 2 st FL, tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet. Enligt AMS anvisningar skall beslut av kassan som går medlemmen emot delges medlemmen genom rekommenderad försändelse med mottagningsbevis eller på annat sätt varigenom bevis kan erhållas om vilken dag medlemmen tagit del av beslutet.² Så sker emellertid inte alltid utan beslutet sänds ofta i vanligt brev och besvärstiden räknas då — åtminstone preliminärt — från den dag då medlemmen med normal postgång bort erhålla brevet.

När besvärsinstitutet inrättades ansåg AMS till en början att man som besvärshänvisning kunde godta en hänvisning till § 60 i kassans dåvarande stadgar, som innehöll uppgifter om besvärstid och besvärsinstans,³ men kort efter tillkom nya anvisningar, enligt vilka kassan alltid skulle meddela en

¹ SFS 1964:495.

² Cirkskrv F:21/64 med "Minneslista" för handläggning av ärenden, i vilka kassans beslut går medlemmen emot, nu i Kassahandboken Uppslag 38 s 1 (1/2 1978).

³ Cirkskrv F 11/64 ang beslut i ersättningsärenden. Se kassans beslut i F 7351/73 (D). Beslutet tecknat å blankett, där det med liten stil och på en plats där det ej så lätt kan observeras står: "Beträffande besvär över beslut av kassan gäller bestämmelserna i § 60" (alltså angavs inte ens *vilken* § 60 som avsågs).

fullständig besvärshänvisning.⁴

Arbetsvägransprocessen är en processform som de berörda anser sig kunna hantera själva ända upp i högsta instans. De anlitar sällan jurister i besvärssärendet, även om detta nog blivit något vanligare under senare år. Det märks mycket tydligt på besvärsskrivelsens uppställning och språkliga utformning om någon jurist anlåtats. Av 39 besvärssärenden från år 1974 hade jurist troligen anlåtats i två fall, dock utan att uppträda som befullmäktigat ombud.⁵ Det sakliga innehållet i besvärsskrivelsen blir inte bättre av att jurister anlitas. Jurister i allmänhet har inte tillgång till den information som krävs för att kunna föra en relevant argumentation i arbetsvägransärenden.

Kassorna och de fackliga organisationerna medverkar också med råd och dåd utan att det framgår av handlingarna. Det har dock förekommit att kassans redogörare uppträtt som befullmäktigat ombud i besvärprocessen. Kassans och den fackliga organisationens medverkan kan också innebära att de lyckas övertyga A om det meningslösa i att anföra besvär i ett visst ärende. Detta kan vara förklaringen till att besvärshänvisningen i kassaärenden faktiskt är lägre än besvärshänvisningen i KAS-ärenden. Ibland anlitas vänner och bekanta som ombud. Men i regel tror jag att A skriver sin besvärsskrivelse själv.

Besvärsskrivelsen varierar i längd från någon mening till flera sidor, ofta handskrivna. I AMS "minneslista" för kassornas handläggning av besvärssärenden sägs, att såsom besvärsskrivelse skall godtagas endast sådan skrivelse som *antingen* är ställd till arbetsmarknadsstyrelsen, *eller* — om den inte är ställd till arbetsmarknadsstyrelsen — likväl innehåller något av orden "besvär" eller "överklaga" eller former av dessa ord.⁶ En kassa anger dessa krav i besvärshänvisningen.⁷ I praktiken upprätthålls i allmänhet inte några sådana krav. Som besvärsskrivelse har godtagits "Ber Er godkänna min

⁴ Cirkulär F 6/1964 s 11 och Cirkulär F 21/1964 s 11. Se numera Kassahandboken a st. Ofullständiga besvärshänvisningar har dock förekommit i rapportärenden även där-
efter (se t ex F 6275/69, där kassan i det till AMS insända beslutet uttalar, att "hänvisning gjorts till § 60") och kanske ännu oftare i ärenden, där det normalt inte fattas något skriftligt beslut, t ex ärenden där man på lokal nivå beslutar att A ej är berättigad till ersättning, därför att han ej uppfyller grundläggande villkoren i 4 § LarbF. Det har också förekommit att vissa kassor i besvärshänvisningen regelmässigt angivit att "bärande motiveringar" skall återopas, att besvären i regel ej leder till ändring "såvida ej nya omständigheter framkommit" och liknande (se t ex F 4808/70 och kassans besvärshänvisning i Fb 39/69). Den typen av kompletteringar till besvärshänvisningen är sakligt oriktiga och kan verka avskräckande.

⁵ Besvärfallen från 1974 i den statistiska undersökningen granskades systematiskt i detta avseende. I övrigt bygger uttalandet på allmänna intryck från undersökningen.

⁶ Cirkulär F 21/64. Ingen motsvarighet i Kassahandboken.

⁷ Sveriges Arbetares. Se t ex akten i Fb 39/69.

stämpling".⁸ En skrivelse som endast innehöll frågan "om hur detta kan vara riktigt" godtogs ej, men medlemmen fick tillfälle att komplettera.⁹ I ett annat fall hade besvären inkommit för sent, men före besvärstidens utgång hade ett brev inkommit, där A frågade vart han skulle vända sig för att pröva "det" för överklagning. A besvärade sig till FD över AMS beslut att ej upptaga besvären till prövning. FD skrev: "På grund av de kortfattade direkta upplysningar om besvärstid m m, som kassan lämnat genom besvärshänvisningen och i förut nämnda svar på (A:s) brev, samt med hänsyn till omständigheterna i övrigt, synes det utan att undergräva respekten för besvärstidens iakttagande kunna medges, att (A) får anses ha anfört sin talan mot kassans beslut redan genom sitt brev till kassan 1973-01-01."¹⁰

Besvären skall vara undertecknade och ombud för A skall ha lämnat fullmakt, men A ges tillfälle att efter besvärstidens utgång komplettera i dessa hänseenden.¹¹

Det märks på besvärsskrivelserna, som ju inges till kassan, att A anser att han vänder sig till ett organ som är till för att företräda hans intressen och inte vilken myndighet som helst. Man finner besvärsskrivelser med överskriften "Kamrater", där A tar för givet att avstängningsbeslutet beror på att kassan inte haft sakförhållandena klart för sig och att saken nu kommer att rättas till, men också besvärsskrivelser, som uttrycker indignation och besvikelse över att ett organ anknutet till medlemmens fackliga organisation kunnat handla på detta sätt. Besvärsskrivelserna ger ofta en god bild av sakförhållandena och skäl som förmått A att vägra arbetet. I röriga och komplicerade fall är det ofta bäst att gå till besvärsskrivelsen för att få fram vad som egentligen inträffat. Många kassamedlemmar förmår också dra fram just de rättsligt relevanta momenten i händelseförloppet och man finner ofta i besvärsskrivelserna värdefull rättslig argumentation. Det kommer att ges många exempel på detta i det följande.

Kassan skall yttra sig över besvären. Yttrandet utmynnar i ett tillstyrkande eller ett avstyrkande av besvären. Kassans bedömning av besvären är i praktiken begränsad till en prövning av de eventuella nya omständigheter, som framkommit i besvärssaken. Ett avstyrkande av besvären motiveras i regel med att några nya omständigheter som föranleder ändring av kassans

⁸ Fb 307/68. Skrivelsen var undertecknad av ombud som ej lämnat fullmakt och av den anledningen avskrevs ärendet, sedan ombudet ej efterkommit uppmaning att inge sådan fullmakt. Se även Fb 171/68, där besvärsskrivelsen var utformad som ett missnöjesbrev.

⁹ Fb 258/72. Det finns också exempel på att man ställer hårdare krav, se Fb 49/72.

¹⁰ Fb 92/73, Fd 20/73.

¹¹ Se Fb 451/71 (ej undertecknad), Fb 38/68 och Fb 307/68 (ombud hade ej lämnat fullmakt).

beslut inte framkommit i ärendet. Någon omprövning av den rättsliga bedömningen av tidigare kända omständigheter företas inte.

I regel är det medlemmen själv som företer utredning om de omständigheter som åberopas i besvärärendet, oftast i form av ett läkarintyg som styrker åberopade hälsoskäl. Det är ej särskilt vanligt att kassan föranstaltar om utredning i besvärärendet. Ätminstone redovisas ganska sällan sådan utredning i de handlingar som inges till AMS.

Kassans yttrande och övriga handlingar i ärendet inges sedan till AMS. Om kassan anser att besvären bör föranleda ändring, främst på grund av nytillkomna omständigheter, kan kassan i yttrandet över besvären hemställa att AMS återförvisar ärendet till kassan för ny prövning.¹² Denna möjlighet begagnas dock relativt sällan, såvitt jag har kunnat finna. Även om det är uppenbart att beslutet skall ändras, väljer kassan i regel att överlämna ärendet till AMS med ett tillstyrkande av besvären. Utan medgivande av AMS får kassan inte fatta nytt beslut i ett ärende, där besvär anförts.¹³

Arbetsvägransärendena handläggs hos arbetsmarknadsstyrelsen, *dels* av försäkringsenheten (F-enheten) *dels* av arbetslöshetsförsäkringsdelegationen. Handlingarna går först till F-enheten, där fyra eller fem tjänstemän har som huvudsaklig arbetsuppgift att handlägga besvär- och tillsynsärenden som rör arbetsvägran inom arbetslöshetsförsäkringen och det kontanta arbetsmarknadsstödet. Handläggarna har i allmänhet inte juristutbildning. Någon lottning av ärendena förekommer inte utan byråchefen eller hans ställföreträdare fördelar ärendena på de olika handläggarna på sätt han finner lämpligt.

Den första åtgärd handläggaren vidtar efter granskning av ärendet är att skaffa in erforderlig utredning. Utredning sker nästan alltid i den formen att *vederbörande länsarbetsnämnd* anmodas inkomma med yttrande. Handläggaren brukar precisera vilka omständigheter som behöver utredas och lägga till att utredningen också skall avse "övriga omständigheter som läns-

¹² Cirkskrv F 21/64 ("Minneslistan").

¹³ Om förbudet mot självrättelse av överklagat beslut se Ragnemalm, Om litispensens i förvaltningsrätten i FT 1974 s 57—84. Självrättelse gjordes dock i F 3149/66 (D). A hade anförts besvär och inkommit med ett (ganska svagt) läkarintyg. Utan medgivande från AMS ändrade kassan sitt beslut om 28-dagarsavstängning till ett godkännandebeslut och besvären återkallades. AMS i Delegationen ändrade sedan tillbaka till avstängning i 28 dagar, men utan att reagera mot kassans förfarande att ändra sitt redan fattade beslut sedan besvär anförts. Så även i Fb 51/71 (D) refererat nedan not 63. Där måste AMS *dels* lämna besvären över kassans första beslut utan bifall, *dels* undanröja det sista beslutet. Möjlighet till självrättelse har numera införts i LAF och KASL (SFS 1978:30, 36) och föreslås också bli införd i en allmän arbetslöshetsförsäkring, se nedan kap 7.

arbetsnämnden finner vara av betydelse för ärendets bedömning” eller något liknande. Länsarbetsnämnden skickar i sin tur över ärendet till den arbetsförmedling som avgett rapport, och det är i själva verket där som utredningen företas. Arbetsförmedlingen överlämnar sedan sin utredning till länsarbetsnämnden, som vidarebefordrar den till AMS med eller utan egen bearbetning av materialet. Yttrande från länsarbetsnämnden inhämtas i drygt en tredjedel av besvärärendena.¹⁴ Den närmast vanligaste formen av utredning är att handläggaren per telefon inhämtar kompletterande upplysningar. Någon gång förekommer mer omfattande utredning av frågor som kan tänkas få betydelse även för andra ärenden, ofta då frågor av fackligt intresse, som rör arbets- eller löneförhållanden på viss arbetsplats. Att AMS inhämtar skriftligt yttrande direkt från arbetsförmedling eller arbetsgivare är mycket sällsynt.

Enligt 15 § förvaltningslagen skall klaganden underrättas om det som tillförts ärendet genom annan än honom själv och tillfälle beredas honom att yttra sig över det. Även före förvaltningslagens ikraftträdande 1972 antogs kommunikationsprincipen gälla i förvaltningen,¹⁵ men den tillämpades inte i arbetsvägransärenden. Kommunikationsprincipen genomfördes i besvärärenden först under 1972. Dessförinnan hade A endast i enstaka fall fått tillfälle att ta del av LAN:s yttrande. A utnyttjar långtifrån alltid tillfället att inkomma med erinringar.¹⁶

Beslut i besvärärendet fattas i F-enheten eller i arbetslöshetsförsäkringsdelegationen. När besvärsinstitutet inrättades skulle alla besvärärenden avgöras i Delegationen.¹⁷ Genom ett beslut i Delegationen 10/11 1967 bemyndigades med stöd av 20 § instruktionen för arbetsmarknadsstyrelsen chefen för försäkringsbyrån att fatta beslut i ”besvärärenden i vilka genom läkarintyg eller på annat sätt framkommit omständigheter, som ej varit kända för kassan, då den fattat sitt överklagade beslut i ärendet, och som klart motiverar ändring av kassans beslut”.¹⁸ Numera gäller om kompetensfördelningen mellan F-enheten och Delegationen att till Delegationen hänskjuts de ärenden, där kassan i sitt ställningstagande till besvären och F-enheten vid en förberedande granskning av ärendet stannat i olika uppfattningar, samt vissa ärenden av principiell betydelse. Principen innebär att ungefär

¹⁴ 160 fall av 436 i den statistiska undersökningen.

¹⁵ Westerberg, Förfarandet i förvaltningen Sthlm 1969 s 21.

¹⁶ Enligt den statistiska undersökningen har A endast i 18 fall av 104, där LAN:s uppgifter avvikit från hans egna, beretts tillfälle att yttra sig. Förändringen 1972 framgår av en närmare granskning av underlaget för den statistiska undersökningen. I 5 av de 18 fallen har A begagnat tillfället att inkomma med erinringar.

¹⁷ Cirk F:6/1964 s 6.

¹⁸ D 1967.11.10 § 2.

en fjärdedel av besvärärendena går vidare till Delegationen.

Besvärärendena avgörs inom F-enheten av byråchefen eller hans ställföreträdare efter föredragning av handläggaren. Med jämna mellanrum hålls byråplena, som är informella sammanträden där alla handläggare på enheten deltar och diskuterar svåra fall. Handläggarens beredning och föredragning av ärendet spelar säkert en stor roll för ärendets utgång. Alla handläggare är väl insatta i Delegationens och försäkringsdomstolens praxis, eftersom de som föredragande deltar även i Delegationens sammanträden.

Enligt instruktionen för arbetsmarknadsstyrelsen och länsarbetsnämnderna¹⁹ skall hos styrelsen finnas en arbetslöshetsförsäkringsdelegation som i styrelsens ställe handlägger ärenden om arbetslöshetsförsäkring och kontant arbetsmarknadsstöd (17 §). Delegationen består enligt 12 § av generaldirektören, som är ordförande, överdirektören (byråchefen på F-enheten), som är vice ordförande, samt fyra andra ledamöter som Regeringen utser särskilt. Av dessa skall tre representera de erkända arbetslöshetskassorna. Till dessa poster utses enligt praxis kassaföreståndare i "tunga" kassor. Ordföranden i Kassornas samarbetsorganisation har en av platserna. Den fjärde av de av Regeringen utsedda ledamöterna tillkom i samband med införandet av det kontanta arbetsmarknadsstödet 1/1 1974.²⁰ Före 1/1 1974 var alltså kassorna i majoritet i Delegationen men numera kan övriga ledamöter med hjälp av ordförandens utslagsröst överrösta en enig kassarepresentation.

Delegationen sammanträder ungefär en gång i månaden med ett uppehåll under sommaren. Större delen av de ärenden som avgörs är besvär- och tillsynsärenden som rör försäkringen och numera även det kontanta arbetsmarknadsstödet. Bland övriga beslut som fattas i Delegationen bör nämnas fastställandet av normalstadgor för kassorna och beslut som ligger till grund för utfärdandet av anvisningar till kassorna. Men åtminstone kvantitativt sett är Delegationens huvuduppgift att fungera som besvär- och tillsynsmyndighet i enskilda ärenden som rör arbetslöshetsförsäkringen eller det kontanta arbetsmarknadsstödet.

Till Delegationens sammanträden kallas också suppleanter för de ordinarie ledamöterna. Närvarande är också de tjänstemän från F-enheten som har något ärende att föredra. Till sammanträdet utsänds föredragningslistor, som innehåller en utförlig redogörelse för de relevanta omständigheterna i varje enskilt arbetsvägransärende, författad av föredraganden. Beslut fattas efter föredragning och diskussion. Delegationen har inte lång tid på sig för varje ärende. 30—40 ärenden skall avgöras på ett par tre timmar. Omröst-

¹⁹ SFS 1965:667 omtryckt efter ändringar i SFS 1970:727 och senare ändrad bl a genom SFS 1973:736.

²⁰ SFS 1973:736.

ning och till protokollet antecknade skiljaktiga meningar förekommer sällan. I den mån skiljaktiga meningar förekommer är det i regel föredraganden som får sin skiljaktiga mening antecknad till protokollet. Några frontlinjer mellan företrädare för kassorna och företrädare för AMS kan inte utläsas ur protokollen.

Protokollet är ett beslutsprotokoll och inget diskussionsprotokoll. I protokollet anges endast bifall eller avslag till besvären och som bilaga till protokollet fogas själva beslutet. De kortfattade beslutsmotiveringarna täcker långt ifrån allt som förekommit vid sammanträdet. Det beror inte på att handläggaren är illojal eller missar väsentliga saker utan snarare på att arbetsmarknadsstyrelsen är ovillig att "skriva fast sig" i principiellt viktiga och kontroversiella ärenden. Många viktiga principbeslut döljs under motiveringen "de särskilda omständigheterna i fallet". Endast de verkligt initierade dvs de som var med vid sammanträdet kan tolka sådana beslut. Av PM i akterna framgår ibland att vissa beslut med intetsägande motiveringar i själva verket hade karaktären av principbeslut. Handläggaren har antecknat vad som yttrades vid sammanträdet under handläggningen av ett tidigare ärende och det framgår att dessa yttranden anses betydelsefulla. Av föredragningslistorna framgår ibland att man åtminstone planerar en principdiskussion av den fråga som aktualiseras genom ärendet, men i beslutet finner man sedan ingenting om detta utan bara en hänvisning till "de särskilda omständigheterna i fallet".

Besluten är utformade efter en mall som fylls ut med individuella omständigheter och liknar till form och uppbyggnad domstolsutslag. Beslutet inleds med en beskrivning av det avstängningsgrundande beteendet, när medlemmen avvisade arbetet, vilket arbete det var fråga om etc. Därefter anges av medlemmen anförda skäl för att vägra arbetet eller andra omständigheter han anført som skäl för att han inte skall bli avstängd från ersättning. Härefter anges vilken utredning som inhämtats i ärendet, om sådan utredning företagits. Slutligen kommer själva motiveringen, som i huvudsak innebär ett ställningstagande till de skäl medlemmen anført, men där man, om dessa skäl inte håller, lägger till att "arbetet även i övrigt får anses lämpligt". Själva beslutet innebär antingen att AMS ej finner skäl att ändra kassans beslut eller att AMS "med upphävande av kassans beslut, förordnar att till (A) skall utges den ersättning som han enligt kassans stadgar kan vara berättigad till för den i kassans beslut angivna tiden".

Jag skall här närmare behandla ett centralt frågekomplex som rör förfarandet i besvärärenden, nämligen utredningen i besvärärenden och sättet att värdera denna utredning. Behandlingen av detta frågekomplex bygger

på en egen systematisk undersökning av utredning och bevisvärdering i besvärssärenden, som ingår i den statistiska undersökningen.

Som ovan nämnts överlämnar AMS i praktiken hela utredningen till vederbörande länsarbetsnämnd, som alltså fungerar som ett slags utredningsinstans åt AMS i dessa ärenden. Yttrande från LAN inhämtas i drygt en tredjedel av besvärssärendena. Flertalet omständigheter som utredningen handlar om kan inordnas i någon av fyra följande kategorier: omständigheter som rör det avstängningsgrundande beteendet (35 %),²² omständigheter som rör det anvisade arbetet, lön, arbetsförhållanden (20,6 %), omständigheter som rör medlemmens egna förhållanden (utom LAN-läkarens utlåtande om hans hälsotillstånd) (40 %) samt LAN-läkarens uttalande om hans hälsotillstånd (21,9 %). Dessa grupper är så definierade att de täcker flertalet omständigheter om vilka utredning verkställs i ett arbetsvägransärende. En femte grupp omfattar "övriga omständigheter" (7,5 %). Den viktigaste undergruppen där är utredning om det aktuella *arbetsmarknadsläget*.

Vanligast är alltså utredning som rör A:s egna förhållanden. Det kan gälla resmöjligheter till arbetet, yrkesvana och möjligheter att ordna barnpassning. Om dessa förhållanden har ju LAN inga kunskaper utan får låta utredningsuppdraget gå vidare till den lokala arbetsförmedlingen. Anmärkningsvärt ofta handlar utredningen om omständigheter kring det avstängningsgrundande beteendet. Det är i regel fråga om händelseförloppet vid det tillfälle då A påstås ha avvisat arbetet. främst *vad som sades* från ömse sidor. Här består utredningen ofta i att den rapporterade arbetsförmedlaren får försäkra att det verkligen gick till på det sätt han skrivit i rapporten. På delad tredjeplats kommer utredning om lön och andra förhållanden på den anvisade arbetsplatsen och LAN-läkarens utlåtande om A:s hälsotillstånd. Om förhållanden som gäller det anvisade arbetet måste LAN direkt eller via den lokala arbetsförmedlingen vända sig till arbetsgivaren. Endast i det fåtal fall där utredningen gäller arbetsmarknadsläget kan LAN själv lämna de begärda uppgifterna.

Sättet att införskaffa utredning innebär att uppgifterna måste vidarebefordras mellan flera olika organ, vilket innebär försening och ökade risker för missuppfattningar och förvrängningar.²³ Dessutom riskerar man att utredningen får ett inslag av partiskhet, som åtminstone skulle kunna

²² Denna och närmast följande procentangivelser avser i hur stor del av (de 160) fallen som utredningen innehåller uppgift om angivet förhållande.

²³ Jfr "principen om det bästa bevismaterialet" inom domstolsprocessen. Se härom Ekelöf, Rättegång 4 häftet 3 uppl Sthlm 1973 s 40 ff.

begränsas med ett annat utredningssystem. Den arbetsförmedling som avgivit rapport befinner sig i en försvarsposition. Denna är särskilt uttalad i de inte så få fall där det har avgörande betydelse vad som sades på förmedlingen vid det kritiska tillfället. A:s uppgifter går i regel ut på att arbetsförmedlaren på något sätt handlade felaktigt vid anvisningstillfället eller att arbetsförmedlaren i rapporten beskrivit händelseförloppet på ett felaktigt sätt. Arbetsförmedlaren kan vara obenägen att erkänna detta inför länsarbetsnämnden, som är närmast överordnade organ. Arbetsgivaren, som av LAN eller den lokala arbetsförmedlingen tillfrågas om löner och arbetsvillkor, har ett påtagligt intresse av att inför dessa organ inte erkänna några avvikelser från lag eller avtal.

I 98 av de 160 undersökta ärendena innehöll utredningen någon uppgift som avvek från de uppgifter A lämnat. I 78 av dessa fall lades den av LAN lämnade uppgiften till grund för beslutet, antingen genom att AMS vid en bevisvärdering fäste större tilltro vid LAN:s uppgift eller tillämpade en bevisbörderegul, som medförde att uppgifterna från LAN lades till grund för beslutet. I 6 fall lades A:s uppgift till grund för beslutet.²⁴ I återstående 14 fall framgår det inte vems uppgift som lagts till grund för beslutet eller också visade det sig att det förhållande som de skilda uppgifterna rörde inte var rättsligt relevant.

Det är sällsynt att AMS i beslutsmotiveringen anger skälen för den bevisvärdering eller den bevisbörderegul, som faktiskt tillämpas. I beslutet står bara att AMS av utredningen finner styrkt eller inte styrkt att det förhåller sig på visst sätt, och inte hur man kommit fram till att LAN:s uppgifter är riktiga och A:s oriktiga. Det finns dock beslut, där AMS som skäl för att lita på arbetsförmedlingens uppgifter helt enkelt anger, att om det inte förhöll sig på det sätt arbetsförmedlaren anger, så skulle han inte ha skrivit det i rapporten. Jag tror att beslutsmotiveringar av den typen uttrycker den grundläggande principen för AMS bevisvärdering. Det är helt enkelt fråga om en mycket stark presumtion för att tjänstemän inte ljuger i tjänsten, för det har de ingen anledning till, medan enskilda däremot ljuger för att försvara sina privata intressen.

²⁴ Av dessa sex fall är ett atypiskt och två osäkra. Fb 371/73 är ett fall, där ett privat läkarintyg tillades större bevisvärde än LAN-läkarens uttalande. I Fb 241/70 var det tveksamt om tvistefrågan gällde de faktiska förhållandena eller den rättsliga bedömningen av dessa förhållanden. Frågan gällde, om vårdbehovet för en äldre, ensligt boende kvinna, som tidigare hade varit utsatt för överfall, kunde tillgodoses på ett tillfredsställande sätt, om sonen tog arbete på annan ort. I ett tredje fall, Fb 231/72, har jag på kortet antecknat att det är *troligt* att beslutet innebär, att AMS inte mot A:s bestridande ville ta fasta på LAN:s uppgifter. Bland de fall som hänförts till gruppen, där AMS tagit fasta på LAN:s uppgifter, finns inte en lika stor andel osäkra fall.

Om AMS någon gång fäster större tilltro till A:s uppgifter, så är det inte A:s egna uppgifter utan ett privat läkarintyg, som får ta över LAN-läkarens uttalande om hans hälsotillstånd. Det förekommer också att A klarar sig, därför att "uppgift står mot uppgift" eller därför att det "mot medlemmens bestridande inte kan anses tillförlitligen styrkt", att de förhåller sig på det sätt som anges i LAN:s yttrande. Längre än så sträcker sig inte AMS. Jag har inte sett ett enda fall, där AMS klart uttalat, att A:s uppgifter måste tilläggas ett större bevisvärde än uppgifterna från LAN.

F 360 och 361/69 (tillsynsärenden). Det var utrett att medlemmarna åtminstone vid ett första besök hos arbetsgivaren erbjudits en lön som understeg avtalet och de tillerkändes av kassan fortsatt ersättningsrätt. AMS inhämtade yttrande från LAN. I detta yttrande angavs att medlemmarna återkommit och att af efter kontakt med arbetsgivaren fått fram ett nytt erbjudande med avtalsenlig lön. Om detta finns inte en antydning i af:s första rapport. AMS skickade ärendet tillbaka till kassan för "tillfälle till omprövning". Kassan (Metall) föranstaltade om ny utredning genom sin egen redogörare och i denna utredning maldes yttrandet från LAN sönder. Kassan vidhöll sitt godkännandebeslut och byggde beslutet på en (enligt min uppfattning) i alla delar rimlig bevisvärdering. AMS lämnade också kassans nya beslut utan erinran, men med motiveringen att då "uppgift stod mot uppgift" lät man saken "bero". Här hade det enligt min uppfattning varit på sin plats att uttala att man måste fästa tilltro till medlemmens uppgifter.

De principer för bevisvärdering som framgår av den statistiska undersökningen, min egen granskning av handlingarna och till någon del av beslutsmotiveringarna stämmer inte med den officiella, främst av rättsvetenskapen förmedlade, bilden av hur bevisvärdering går till och bör gå till. De inom rättsvetenskapen vedertagna principerna för bevisvärdering är inte vetenskapliga i mer inskränkt betydelse, utan bygger på i samhällslivet i allmänhet accepterade principer för bedömning av vem som talar sanning och vem som ljugar eller minns fel.²⁵

Presumtionen att det är tjänstemannen som talar sanning måste bygga på — eller åtminstone försvaras med — att tjänstemannen inte har något intresse av att framställa saken på ett felaktigt sätt. Detta är riktigt såtillvida att arbetsförmedlaren inte har något ekonomiskt eller personligt intresse av att sätta fast folk för arbetsvägran. Flertalet arbetsförmedlare undviker att skriva rapporter. Men man måste också beakta att arbetsförmedlarna är utsatta för en viss press att "rapportera mera" och att det ofta är ett ganska långdraget händelseförlopp som ligger bakom förmedlarens

²⁵ Det enda mer vetenskapliga inslaget i myndigheternas bevisvärdering är den av Trankell införda vittnespsykologin.

beslut att ingripa med en rapport. När förmedlaren väl bestämt sig för att rapportera, måste det finnas en tendens att utforma rapporten på ett sätt som rättfärdigar ingripande. Att arbetsförmedlaren i ett senare skede *vidhåller* de uppgifter han en gång lämnat är naturligt. Annars måste han ju medge att han "gjort fel".²⁶

Uppgifter från arbetsgivaren, att erbjuden lön var avtalsenlig och förhållandena i övrigt goda etc, får som ovan påpekats betraktas som lika "partiska" som A:s uppgifter, och blir inte mer trovärdiga genom att de förmedlas av ett statligt organ.

Att enskilda ljuger för att försvara egna ekonomiska intressen är väl sant i viss utsträckning, men tesen kan inte drivas hur långt som helst. En sak är att ljuga när man blivit inträngd i en försvarsposition, en annan att aktivt gå ut med felaktiga uppgifter för att skaffa sig ekonomiska fördelar. I bevisrätten är det A som tar initiativet till omprövning av ärendet. Det förefaller inte troligt att han så ofta som AMS bevisvärdering ger vid handen skulle göra detta på grundval av medvetet felaktiga uppgifter. Också andra omständigheter måste beaktas vid bevisvärderingen. Det är inte bara fråga om vem som har mest anledning att ljuga. Det är också fråga om vem som har den bästa kunskapen om relevanta förhållanden och den bästa minnesbilden av vad som inträffat. A *vet bäst själv* hur det var med möjligheterna att ordna barnpassning eller samåkning till arbetsplatsen, även om han kan ha ett intresse av att överdriva svårigheterna. A är också den som bör ha den bästa minnesbilden av hur orden föll på arbetsförmedlingen eller vid besöket hos arbetsgivaren. För A själv var det en viktig händelse, för förmedlaren eller arbetsgivaren ett ärende bland många andra. Härtill kommer att uppgifterna i LAN:s yttrande avser förhållanden som ligger flera månader tillbaka i tiden när uppgifterna inhämtas,²⁷ och att de vandrat genom flera olika organ innan de kommer fram till AMS.

AMS principer för bevisvärdering stämmer inte med dessa överväganden, vilka ger vid handen att större tilltro bör fästas vid A:s egna uppgifter. Det primära syftet med bevisregler är att besluten skall bygga på en så riktig uppfattning om faktiska förhållanden som möjligt. Min uppfattning (som dock inte kan bygga på någonting annat än allmän livserfarenhet) är att

²⁶ Jfr Westerberg, Allmän förvaltningsrätt s 42 om bevisning inom förvaltningsförfarandet. "Annan myndighets uttalande tillmätas i allmänhet särskild betydelse, men en kritisk bedömning är påkallad särskilt om nämnda myndighet har speciella intressen i saken eller rentav intager en partsliknande ställning." Se även JO 1945 s 108 f.

²⁷ Medianvärdet för den tid som förflyter mellan det avstängningsgrundande beteendet och tidpunkten för LAN:s yttrande (enligt datumangivelsen i yttrandet) är 136 dagar (Statistiska undersökningen).

detta syfte tillgodoses bättre genom de vedertagna juridiska principerna än genom de principer som AMS tillämpar.

Inga bevisregler kan garantera att man i samtliga fall kommer fram till en riktig uppfattning om faktiska förhållanden. Det är då inte likgiltigt i vilken riktning de oundvikliga felaktigheterna slår. Det primära syftet med bevisreglerna att komma fram till ett "rätt beslut" i så många fall som möjligt måste ibland modifieras med hänsyn till detta. Inom straffrätten gäller bevisregeln "hellre fria än fälla". Reglerna om avstängning från kassaersättning, har enligt min mening en så uttalad sanktionskaraktär, att satsen enligt vedertagna juridiska principer bör gälla även här, om än kanske i modifierad form. Inom förvaltningsrätten antar man att bevisbördan vid förpliktande beslut ligger på det allmänna.²⁸

Sammanfattningsvis kan jag alltså konstatera att de principer för bevisvärdering som AMS tillämpar i besvärssärenden, där arbetsmarknadsmyndigheterna och den enskilde lämnat skilda uppgifter om faktiska förhållanden, inte stämmer med vedertagna juridiska principer. Orsakerna till detta skall jag inte gå in på. De sammanhänger troligen med hela förvaltningsstrukturen, och det är möjligt att vedertagna juridiska principer för bevisvärdering inte kan genomföras inom ramen för denna struktur. Jag stannar alltså vid att påvisa att verkligheten inte stämmer med den officiella bilden av hur bevisvärdering går till.

Över AMS beslut att ej bifalla besvärerna kan A enligt 98 § 1 st LarbF besvära sig vidare till försäkringsdomstolen. Om AMS i stället bifaller besvärerna anses kassan ha rätt att hos FD besvära sig över detta beslut. Besvärshänvisning lämnas och FD har — i de mycket få fall där sådana besvär anförts — upptagit besvärerna till prövning.

Underordnad myndighet kan i allmänhet inte besvära sig över att överordnad myndighet ändrar dess beslut.²⁹ Tydligt är det kassans ställning som privaträttsligt rättssubjekt med särskilda intressen att försvara som anses motivera besvärsrätten.³⁰ Besvärsvägen utnyttjas dock mycket sällan. Det första fallet då en kassa besvärade sig hos FD över ett beslut av AMS i för medlemmen gynnande riktning gällde inte arbetsvägran och inte heller bestämmelserna i LarbF, utan kassan hävdade närmast att AMS gjort sig skyldig till ett *kompetensöverskridande* genom att besvärsvägen pröva en

²⁸ Westerberg, Allmän förvaltningsrätt s 43.

²⁹ Strömberg, Allmän förvaltningsrätt s 190 f, Westerberg, a a s 111 f.

³⁰ Jfr DepC i prop 1961:45, att sjukförsäkringsärenden och försäkringsinrättningarna i yrkesskadefrågor har "ett eget ekonomiskt intresse och (...) därför helt naturligt intar partsställning" (s 213).

fråga, där kassan enligt sina stadgar hade fri prövningsrätt.³¹ Mot beslut av detta slag bör kassan i stället kunna besvära sig hos Regeringen enligt 98 § sista st LarbF.³² Därefter har det förekommit några enstaka fall, där kassan besvärat sig över principiellt viktiga beslut i arbetsvägransärenden.³³

AMS kan enligt 98 § 2 st LarbF underställa sina beslut försäkringsdomstolens prövning "om det för enhetlig lagtolkning eller rättstillämpning är av synnerlig vikt att saken prövas av domstolen eller annars särskilda skäl finns för sådan prövning". Ärendet prövas då som ett besvärsärende trots att besvär inte anförts av någon. Avsikten med underställningsinstitutet framgår av förarbetena till motsvarande bestämmelse i Lag om allmän försäkring, 20 kap 12 § 2 st i dess lydelse före 1/1 1979. Vid införandet av denna sistnämnda bestämmelse hade man övervägt möjligheten av partsrepresentation för det allmänna genom ett "allmänt ombud" men funnit att den för närvarande inte kunde genomföras. Som en åtgärd ägnad att fylla delvis samma syfte infördes i stället underställningsinstitutet.³⁴ Meningen tycks alltså ha varit att det företrädesvis skulle begagnas för att säkerställa att det allmännas intressen blev tillräckligt tillgodosedda.

Inom arbetslöshetsförsäkringen har det emellertid inte begagnats alls. Även om någon eller några av Delegationens ledamöter är av skiljaktig mening för man inte saken vidare till FD.

Inte så få besvär kommer in *för sent*. Besvärstiden på tre veckor räknas

³¹ Fd 58/70. Fråga var om en medlem vid tillämpningen av 12-månadersvillkoret skulle få tillgodoräkna sig tidigare medlemstid. Enligt huvudregeln i § 25 1 st kassans stadgar fick endast arbetstid och avgifter efter det senaste avbrottet i medlemskapet tillgodoräknas. 2 st löd: "Kassastyrelsen äger dock medge att medlem, som av godtagbart skäl utträtt ur kassan och därvid uppfyllt tolv månadersvillkoret, skall vid återinträde inom 5 år anses ha fullföljt nämnda villkor." Kassan vägrade att tillämpa denna undantagsregel och över detta besvärade sig A hos AMS. AMS biföll besvären utan någon särskild motivering i protokollet. En ledamot reserverade sig. Denne ledamot tog fasta på uttrycket "äger medge". Följaktligen förelåg ingen absolut rätt. Eftersom bestämmelsen inte var tvingande och kassan själv avgjorde om den skulle tas in i stadgarna, måste kassan vara suverän att fastställa, vilka regler som skall gälla för bestämmelsens tillämpning. (§ 21b i delegationens protokoll.) Över AMS beslut besvärade sig kassan till FD. FD prövade besvären och lämnade dem utan bifall.

³² Jfr Ragnemalm, Förvaltningsbesluts överklagbarhet, Lund 1970 s 479 n 1 om FD:s beslut att ej pröva kassans besvär över AMS "hade bort"-beslut (FD 1967:19 jfr härom nedan s 88). "Helt omöjligt är väl däremot icke att besvär hos KMt under yrkande, att beslutet såsom innefattande ett kompetensöverskridande måtte undanröjas, skulle ha prövats.

³³ Se Fd 54/75 referat nedan s 320.

³⁴ DepC i prop 1961:45 s 214. Underställningsinstitutet i Lag om allmän försäkring har nu ersatts av partsrepresentation, se SFS 1978:30.

från det medlemmen fick del av beslutet. Om kassans beslut ej delgivits medlemmen med mottagningsbevis räknas besvärstiden — åtminstone preliminärt — från den tid då medlemmen med normal postgång borde ha fått brevet. Om besvären enligt denna beräkning inkommit för sent men det ändock är osäkert hur det förhåller sig skall enligt ett beslut i Delegationen 24/5 1966 medlemmen inom viss tid förete intyg eller annan handling, som visar eller gör sannolikt att besvärstiden iakttagits. Gör han inte det så skall besvären lämnas utan avseende.³⁵

I en del fall där det är oklart hur besvärstiden skall beräknas har AMS i stället för att reda ut denna fråga valt att helt enkelt uppta besvären till prövning. Det gäller kanske särskilt beslut utan föregående rapport från af som inte tillkommit i den vanliga ordningen utan mer informellt på lokal nivå.³⁶ I en del andra fall, särskilt när omständigheterna är ömmande, upp- tar AMS besvären till prövning trots att de ostridigt inkommit för sent.³⁷

Om AMS bestämmer att inte uppta besvären till prövning avskrivs besvärsärendet, men istället prövar AMS ärendet *i sin egenskap av tillsynsmyndighet*.³⁸ AMS befogenhet att i egenskap av tillsynsmyndighet över huvud ingripa i enskilda ärenden skall närmare behandlas i det följande. Här nöjer jag mig med en beskrivning av hur AMS i sin egenskap av tillsynsmyndighet faktiskt hanterar ärenden med för sent inkomna besvär och en kortfattad behandling av de frågor rörande tillsynsmyndighetens befogenheter som aktualiseras i just dessa ärenden. Åtminstone såvitt framgår av beslutens utformning tycks AMS alltid ingå i saklig prövning av ärenden

³⁵ D 24/5 1966 under § 26. Se t ex F 4327/69 (Fb 494/69), där denna regel tillämpades, men där AMS dock granskade ärendet i egenskap av tillsynsmyndighet, jfr nedan.

³⁶ Fb 541/72. A hade blivit avstängd för att han frivilligt slutat ett arbete 28/7 1972. Enligt A gick avstängningen till så att han när han skulle kvittera ut ersättning fick veta att han inte var berättigad till ersättning. Något skriftligt beslut av företrädare för kassan har nog aldrig fattats. Förhåller det sig så borde AMS rätteligen först ha ålagt kassan att fatta ett skriftligt beslut, eftersom beslut som inte fått skriftlig form inte kan bli föremål för besvär. Se Westerberg, Allmän förvaltningsrätt s 84. Troligen inkom besvärsskrivelsen, som var daterad 23/8, i rätt tid räknat från det A fick del av beslutet, men någon säker utgångspunkt för beräkning av besvärstiden finns inte i handlingarna. Inte heller i Fb 301/68 framgår när kassan fattade sitt avstängningsbeslut. I Fb 13/64 (D) inkom besvären ett halvår efter det kassan fattat beslut, men prövades ändå.

³⁷ Fb 451/69. A hade fått hjälp med att författa besvärsskrivelse, men sände inte in den i rätt tid. Han hade psykiska besvär och led under den aktuella tiden av tablettförgiftning. I Fb 2/73 uppgav kassan i skrivelse till AMS att besvären inkommit för sent men att de ändå borde upptagas till prövning i vanlig ordning (oklart varför) och så skedde också.

³⁸ Dock inte helt konsekvent, Se Fb 1/64 (D).

med för sent inkomna besvär. Beslutet att avskryva besvärsärendet³⁹ är åtföljt av ett beslut av AMS i egenskap av tillsynsmyndighet. Detta sistnämnda beslut innehåller oftast bara att AMS ej funnit skäl till erinran mot kassans avstängningsbeslut.⁴⁰ Ibland är beslutet att ej framställa erinran åtföljt av en motivering.⁴¹ Om AMS finner att kassans avstängningsbeslut bör ändras så gör man antingen så att man *själv* ändrar beslutet⁴² eller återförvisar man ärendet till kassan för ny prövning.⁴³ Det vanligaste torde vara att AMS själv ändrar beslutet.

AMS granskning av ärenden med för sent inkomna besvär skiljer sig från handläggningen av besvärsärenden så tillvida att man i de förstnämnda ärendena inte gör någon ny utredning utan fattar beslut på grundval av det föreliggande materialet. Enligt cirkuläret om handläggning och beslut i arbetsvägransärenden skall AMS pröva vanliga beslut om 28-dagarsavstängning endast när ärendet har principiell betydelse eller det är fråga om en "uppenbart felaktig bedömning" från kassans sida.⁴⁴ Anvisningen gäller ärenden där besvär ej anförts, men kan tänkas vara analogt tillämplig i ärenden där besvär anförts, ehuru för sent. Av beslutets utformning framgår dock inte att någon sådan begränsning av prövningen iakttagits. A får säkert uppfattningen att ärendet prövats på samma sätt som ett vanligt besvärsärende. Inte heller har jag av beslutets innehåll mot bakgrund av omständigheterna i ärendet kunnat sluta mig till någon sådan begränsning av prövningen.⁴⁵

Det är de för sent inkomna besvären som föranleder denna granskning från tillsynsmyndigheten. Det beslut medlemmen besvärar sig över är i regel en 28-dagarsavstängning, och ett sådant beslut omfattas inte av tillsynsmyndighetens rutinmässiga granskning och kommer alltså normalt inte under ögonen på tillsynsmyndigheten, om inte besvär anförts. Man kan alltså säga att för sent inkomna besvär *i praktiken* har nästan samma rättsverkningar som i rätt tid inkomna.

³⁹ För sent inkomna besvär som ej upptas till prövning skall eljest *avvisas*, eftersom någon materiell anhängighet aldrig uppkommer. (Se Westerberg, a a s 15 f, Strömberg, Allmän förvaltningsrätt s 195.) Sättet att avsluta besvärsärendet sammanhänger möjligen med att ärendet ändock anses anhängiggjort genom att det prövas tillsynsvägen.

⁴⁰ Se tex Fb 494/69, F 3387/72, Fb 431/72, Fb 151/73 och Fb 399/72 (ej andra skäl till erinran än att avkorta avstängningstiden 1 dag).

⁴¹ Fb 22/70.

⁴² Fb 23/70 (D) (kassan hade avstyrkt besvären) och F 7351/73 (D).

⁴³ F 1433/68 och Fb 105/70, där kassan efter återförvisning ändrade tidigare avstängningsbeslut till godkännande och F 631/67, som till en början behandlades som ett besvärsärende (Fb 164/67) men sedan överlämnades till kassan för nytt beslut.

⁴⁴ Cirk F:6/1964 s 3.

⁴⁵ I F 7351/73, där AMS själv ändrade kassans beslut, var det dock fråga om en uppenbart felaktig bedömning av kassan.

AMS har ingen *skyldighet* att ta upp för sent inkomna besvär till prövning, lika litet som man är skyldig att tillsynsvägen ta upp ärenden där part eller annan på annat sätt än genom att anföra besvär påkallat att ärendet omprövas.⁴⁶ Men hittills har man tämligen konsekvent gjort det. Skälen till detta kan vara flera. AMS har helt enkelt fortsatt att handla enligt den praxis som utbildades före besvärsinstitutets införande, då A inte hade någon besvärsrätt utan måste gå tillsynsvägen för att få ärendet omprövat. Materiell prövning utan ny utredning är ofta det enklaste och smidigaste sättet att hantera ärenden av denna typ. Den som berörs har kanske lättare att acceptera ett avslagsbeslut som grundar sig på materiell prövning än ett beslut, där myndigheten över huvud inte prövat hans ärende. Slutligen anser kanske AMS att förlust av rätten att få sin sak prövad av högre myndighet är en alltför sträng påföljd av att besvärslagan kommer in för sent.

Som senare skall visas har AMS befogenhet att tillsynsvägen ingripa i enskilda ärenden ett ganska bräckligt stöd i lagen.⁴⁷ Denna befogenhet anses följa av rätten att förelägga kassan att rätta till begångna fel enligt 95 § 2 st LarbF. Denna bestämmelse kan omöjliggen tas till intäkt för den form av ingripande som AMS ofta gör vid för sent inkomna besvär, nämligen att *själv* ändra kassans beslut.

Ett visst stöd för att även efter besvärsinstitutets införande tillsynsvägen ingripa till A:s förmån har AMS i förarbetena till besvärsinstitutets införande, då DepC uttalade att besvärsmöjligheten inte medförde någon ändring i tillsynsmyndighetens rätt att pröva kassans verksamhet oavsett anförda besvär och att därvid meddela kassan anvisning.⁴⁸ Detta uttalande torde dock främst ha avsett granskningen av de godkända fallen⁴⁹ och det förutsätts vidare att ingripandet sker genom anvisning till kassan, vilket nu motsvaras av föreläggande enligt 95 § 2 st LarbF.

I det förslag till förvaltningslag som framlades av den arbetsgrupp som överarbetade besvärssakkunnigas förslag ingick en regel om rätt för besvärsmyndighet att pröva även för sent inkomna besvär.⁵⁰ Den föreslagna regeln utsattes emellertid för skarp kritik från olika remissinstanser.⁵¹ DepC instämde i denna kritik⁵² och i stället fastslogs i 12 § 3 st att besvär som ej anförts i rätt tid *icke* upptas till prövning. Det stöd för en rätt att pröva för

⁴⁶ Se Westerberg, Förfarandet i förvaltningen s 85.

⁴⁷ Se nedan i kapitlet.

⁴⁸ Prop 1964:116 s 69 f.

⁴⁹ Se nedan i kapitlet.

⁵⁰ § 25 i förslaget, se prop 1971:30 s 405.

⁵¹ A a s 410 ff.

⁵² A a s 419.

sent inkomna besvär som möjligen kan utläsas ur förarbetena till besvärsinstitutets införande inom försäkringen måste anses ha bortfallit i och med förvaltningslagens ikraftträdande.

AMS tillsynsprövning av ärenden med för sent inkomna besvär måste uppfattas som ett kringgående av bestämmelserna i FL att för sent inkomna besvär ej får upptas till prövning.

Över AMS beslut att ej framställa erinran mot kassans beslut kan A besvära sig hos FD precis som om det vore fråga om ett beslut att ej bifalla anförda besvär. Beslutet delges A med mottagningsbevis och besvärshänvisning lämnas.⁵³ Säkert kan också kassan på motsvarande sätt besvära sig över beslut varigenom AMS ändrat ett beslut efter för sent inkomna besvär, men detta har mig veterligen inte förekommit.

AMS sätt att pröva besvärssärenden *även* i sin egenskap av tillsynsmyndighet kan medföra s k reformatio in pejus, vilket betyder ändring till den klagandes nackdel. AMS beslutar om en strängare påföljd än den som innefattas i det beslut A besvärat sig över.

Avstängning enligt 20-dagarsregeln ("till dess han utfört förvärsarbete under 20 dagar") är den strängaste påföljden i systemet. En ändring av kassans beslut till avstängning enligt 20-dagarsregeln innebär alltid en ändring till det sämre för medlemmen. Förlängning av en tidsbestämd avstängning innebär självfallet också alltid en ändring till det sämre. Vilka verkningar en avstängning enligt hinderregeln har och bör ha är en oklar fråga, som närmare skall behandlas i det följande, men så mycket kan sägas att en avstängning enligt hinderregeln i praktiken ofta får hårdare verkningar än en vanlig 28-dagarsavstängning. Vissa beslut om avstängning enligt hinderregeln har i praktiken samma innehåll som en avstängning enligt 20-dagarsregeln.

AMS anser sig oförhindrad att vid prövning av ett ärende där besvär anförts ändra till den klagandes nackdel. *I allmänhet är det just den omständigheten att medlemmen anfört besvär som gör att tillsynsmyndigheten uppmärksammar ett ärende.* Det gäller alla fall där kassans beslut innebär en 28-dagarsavstängning. Dessa beslut skulle — om besvär inte anförts — inte ha granskats på F-enheten utan endast registrerats. Det gäller vidare alla beslut som inte föranletts av någon rapport från af. Dessa beslut skulle över huvud aldrig ha inkommit till F-enheten, om inte besvär anförts.

Reformatio in pejus är inte vanlig. I besvärsserien, som omfattar vart

⁵³ Se FDD 2/7 1975 Fd 74/70, där besvärerna dock avvisades därför att de inkommit till FD efter besvärstidens utgång.

tionde fall under en tioårsperiod har jag bara hittat ett enda *klart* fall av reformatio in pejus (Fb 391/70). Det skulle betyda ungefär ett fall om året. Men det förekommer dock:

Fb 391/70. Kassen hade endast tillerkänt A halv ersättning på grund av ett alltför begränsat arbetsutbud. AMS fann genom LAN:s utredning i ärendet att det var uppenbart att A inte ville anta lämpligt arbete och avstängde enligt 20-dagarsregeln.

Fb 359/70 (D). A var anställd (ej fast) i kvällsskift vid visst företag. Enligt arbetsgivarintyget hade hon blivit permitterad 18/6—10/8 på grund av att kvällsskiftets första period avslutades 17/6. 30/6 fick hon av af erbjudande om fast arbete vid annat företag. Enligt egna uppgifter sökte hon arbetet men fick det inte, därför att hon klargjorde att hon ämnade gå tillbaka till sin gamla arbetsplats, när arbetet där satte igång. Hon blev emellertid avstängd av kassen därför att hon ansågs ha avvisat det nya arbetet. AMS lämnade hennes besvär över detta beslut utan bifall och fann dessutom efter utredning, som medlemmen inte fick ta del av, att sommaruppehållet på den gamla arbetsplatsen grundade sig på "överenskommelse om ledighet". För sådan tid skall ersättning ej utgå och AMS avstängde därför i egenskap av tillsynsmyndighet A under hela sommaruppehållet (nästan dubbelt så långt tid som kassans avstängning).

Dessa båda fall är klara fall av reformatio in pejus. Inte i något av fallen skulle AMS ha uppmärksammat ärendet om inte A anfört besvär.

Som framgår av Fb 391/70 kan medlemmen i dessa fall besvara sig över AMS ändringsbeslut till FD, som alltså inte har något att invända mot sådan reformatio in pejus som uppkommer genom att de tjänstemän som beslutar i besvärärendet plötsligt förvandlar sig till tillsynsmyndighet.

Motsvarande företeelse har förekommit vid Riksförsäkringsverkets handläggning av försäkringsärenden och har påtalats hos JO.⁵⁴ RFV stödde sig på sina befogenheter som tillsynsmyndighet över huvud och uttalade avslutningsvis att det enligt verkets mening skulle vara både principiellt felaktigt och praktiskt ogörligt att i tillsynsverksamheten göra undantag för fall som förts under verkets prövning enbart genom besvär av förmånstagaren.⁵⁵ JO fann att det visserligen inte var tilltalande att riksförsäkringsverket måste uppträda "s a s både som domare och åklagare" men att den tillämpade ordningen stod i överensstämmelse med lagstiftarens avsikter.⁵⁶

Nu är förhållandena inte riktigt analoga mellan AMS och RFV. För det första är det den väsentliga skillnaden att RFV har haft klart lagligt stöd

⁵⁴ JO:s yttrande 24/10 1972 Dnr 2960/71.

⁵⁵ S 5.

⁵⁶ S 6.

för att i egenskap av tillsynsmyndighet ändra försäkringskassornas beslut, nämligen LAF 20:10 i dess lydelse före 1/1 1979. Något sådant stöd har inte AMS. För det andra förefaller det som om rutinerna för granskning var annorlunda hos RFV. Verket säger i sitt yttrande att det skulle vara "praktiskt ogörligt" att vid tillsynsgranskningen göra undantag för fall där besvär anförts. AMS behöver inte göra några undantag för att undvika reformatio in pejus. Tvärtom är det så att den tillsynsgranskning som besvärfallen underkastas utgör undantag från huvudregeln att beslut, där kassan avstängt från ersättning och där medlemmen sålunda kan tänkas besvära sig, över huvud inte granskas utan bara registreras hos tillsynsmyndigheten. Under dessa förhållanden måste en ändring till A:s nackdel i vanliga besvärärenden anses strida mot den vedertagna uppfattningen att reformatio in pejus ej är tillåten.

AMS befattning med besvärärenden skall nu behandlas ur en annan aspekt. Delegationens handläggning av besvärärenden — både besvärärenden från kassan och besvärärenden från A, där AMS yttrar sig i egenskap av remissinstans — utgör det viktigaste underlaget för den rättsbildning genom rättstillämpande organ som förekommer på detta rättsområde. Även tillsynsärendena ingår i underlaget för denna rättsbildning, men de spelar inte samma roll genom att de är så få och utväljs efter så speciella principer.⁵⁷

Delegationen anser sig i princip bunden av sina egna avgöranden i den mån dessa har ett generaliserbart innehåll. Detta gäller även ståndpunktstaganden i besvärärenden från FD. Detta kan också uttryckas så att Delegationens handläggning av besvärärenden innefattar en medveten rättsbildning. Denna rättsbildning kan endast delvis utläsas ur beslutens formella innehåll. Motiveringarna är ofta intetsägande. Men de som har deltagit i Delegationens sammanträden — och den som under en längre tidsperiod har följt med i akter och föredragningslistor — kan ofta urskilja en bestämd handlingslinje, som inte framgår av beslutens utformning. Denna "osynliga" rättsbildning når också F-eheten, eftersom handläggarna från F-eheten deltar som föredragande vid Delegationens sammanträden.

Däremot kan Delegationens praxis inte direkt påverka kassornas rättstillämpning utom via de kassaföreståndare, som är med i Delegationen. För det första förekommer ingen systematisk information om Delegationens avgöranden i besvärärenden och ännu mindre dess ståndpunktstaganden i besvärärenden från FD. Den bild av praxis som en viss kassa får genom AMS

⁵⁷ Se nedan i kapitlet.

avgöranden i besvärshandlingarna, som rör just denna kassa, är alltför fragmentarisk för att kunna vara vägledande för rättstillämpningen. För det andra är det, som ovan påpekats, endast en del av rättsbildningen, som framgår av själva besluten.

Den främsta betydelsen för kassanivån av AMS rättsbildning i besvärshandlingarna ligger i att den åtminstone delvis kodifieras i tillämpningsföreskrifter och den vägen når och slår igenom på kassanivån. Jag har i flera frågor kunnat följa hur AMS börjat utbilda en praxis i besvärshandlingarna, hur denna praxis så småningom stabiliserats och slutligen — efter viss ytterligare bearbetning — kodifierats i tillämpningsföreskrifter. Flertalet tillämpningsföreskrifter har tillkommit på detta sätt, och tillämpningsföreskrifterna är den i särklass viktigaste rättskällan på kassanivå. Tillämpningsföreskrifterna utformas i Delegationen och i samråd med Kassornas samorganisation även om de formellt utfärdas av AMS genom F-enheten.

Det är fråga om en rättsbildning, som i sina grundläggande drag är av samma typ som den "klassiska" rättsbildning, som sker genom HD:s dömande verksamhet. Den bygger på att den rättsbildning som måste till för att komplettera den alltid ofullständiga lagstiftningen sker i *anslutning till de rättstillämpande organens prövning av konkreta ärenden*. Det är en typ av rättsbildning som skall tillgodose å ena sidan kravet på ett likformigt, kontrollerbart regelsystem och å andra sidan kravet på att reglerna skall vara anpassade till de konfliktsituationer som uppkommer, till "verkligheten". Den verklighet som rättstillämpningen griper in i kan ingen lagstiftare eller tillsynsmyndighet tänka ut på förhand. Den framträder endast i de konkreta ärenden, som blir föremål för bedömning. Det är alltså fråga om en dialektisk process, som i bästa fall utmynnar i en syntes mellan kravet på verklighetsanpassning och kravet på en kontrollerbar normbildning.

Skillnaderna jämfört med den "klassiska" rättsbildning, som sker genom prejudikat från högsta instans, berör alltså inte detta grundläggande drag, men är ändå påtagliga. Själva rättsbildningen i HD sker genom omsorgsfullt utformade domsmotiveringar, som direkt eller förmedlade genom doktrinen når underinstanserna. Doktrinen roll är inte enbart förmedlande utan också kreativ och rättsbildande. Denna verksamhet motsvaras på det här aktuella området av Delegationens utformning av tillämpningsföreskrifter. Någon medverkan av den juridiska doktrinen har ej förekommit på detta område. Den *förmedling* av nybildande normer, som inom de allmänna domstolarnas rättsområde sker genom en komplicerad dialektisk process, där rättsbildning och kommunikation av nybildande rättsnormer flyter in i varandra, sker på det här behandlade området genom distribution

via Kassahandboken.

En annan skillnad är att det på det här behandlade rättsområdet är andra instansen, AMS, och inte den högsta instansen, FD, som har huvudansvaret för rättsbildningen.

Förklaringen till dessa skillnader jämfört med rättsbildningen i de allmänna domstolarna måste sammanhålla med rättsrådets särart och den rättstillämpande organisationens inre struktur. Detta skall jag här inte utveckla närmare. Jag återkommer till rättsbildningsstrukturen i kapitel 7 i samband med behandling av ALF-utredningens förslag till omorganisation av hela besvärsprocessen.

II Tillsynsärenden

AMS verksamhet som tillsynsmyndighet har redan berörts, men skall nu närmare behandlas. Den del av tillsynsverksamheten det är fråga om är den som innebär *granskning och beslut i enskilda arbetsvägransärenden*, ej de mer generella former för tillsyn som också förekommer. Jag börjar med att beskriva *hur tillsynsverksamheten faktiskt går till*.

När den nya besvärsordningen infördes 1964 ansåg man det inte nödvändigt att i samma omfattning som tidigare granska ärenden där kassans beslut gått medlemmen emot.⁵⁸ Ungefär ett år senare hade den ordningen utbildat sig att ärenden där A avstängts från ersättning under 28 eller 14 dagar och ärenden, där medlemmen avstått från ersättning under den tid en avstängning skulle omfatta, normalt inte blev föremål för någon granskning alls⁵⁹ och denna ordning kvarstår fortfarande. Kassans beslut i dessa ärenden blir bara registrerade hos styrelsen.

Övriga ärenden granskas av en handläggare inom F-enheten. De viktigaste grupperna av ärenden som på detta sätt blir föremål för granskning är ärenden där A av kassan tillerkänts fortsatt ersättningsrätt, "godkända ärenden", avstängningar enligt hinderregeln samt avstängningar enligt 20-dagarsregeln. Dessutom granskas ärenden med för sent inkomna besvär. Även andra ärenden där A avstängts från ersättning kan någon gång bli föremål för granskning. Men granskningen är då föranledd av påstötningar från något håll. Någon rutinmässig granskning av dessa ärenden företas inte. Helt utanför denna del av AMS tillsynsverksamhet ligger ärenden som inte är anhängiggjorda genom någon rapport från af. Den viktigaste gruppen här är frivilligslutande-fallen. Kassans beslut i frivilligslutande-fallen blir allt-

⁵⁸ Cirk F 6/1964 s 3.

⁵⁹ Cirkskrv F 9/65 efter beslut i Delegationen 14/5 1965 § 2, där också Delegationens ordförande bemyndigades att besluta om ytterligare begränsningar i granskningsarbetet.

så som regel inte föremål för någon granskning från F-enhetens sida, vare sig de går i den ena eller den andra riktningen.⁶⁰ Atskilliga av kassans beslut enligt hinderregeln kommer inte heller till F-enhetens kännedom.

Såvitt jag har kunnat finna tillgår granskningen, materiellt sett, på ungefär samma sätt som bedömningen av ett besvärssärende. Om utredningen anses bristfällig inhämtas yttrande från länsarbetsnämnden. Utredningen företas på samma sätt, handlar om samma saker och bedöms på samma sätt som motsvarande utredning i besvärssärendena.⁶¹ Men i motsats till vad som numera sker i besvärssärenden *får den berörde medlemmen aldrig ta del av utredningen*. Inte heller kassan får del av utredningen innan handläggaren fattar sitt första beslut i ärendet. Detta beslut innebär antingen att kassans beslut lämnas utan erinran eller att *kassan bereds tillfälle att ompröva sitt tidigare beslut*. Beslut av den sistnämnda typen är oftast motiverat. Handläggaren hänvisar i det skriftliga beslutet till de nya omständigheter som framkommit genom utredningen eller till innehållet i någon vedertagen "underregel". Det framgår alltid klart vilket beslut handläggaren menar att kassan bör fatta.

Kassan kan nu antingen "lägga sig" och fatta ett nytt beslut med det innehåll som framgår av AMS skrivelse — ett beslut som praktiskt taget alltid innebär att man ändrar ett tidigare godkännandebeslut till en avstängning — eller vidhålla sitt tidigare fattade beslut.

Några säkra uppgifter om hur ofta "tillfälle till omprövning" lämnas och hur ofta kassorna lyder anvisningen kan jag inte lämna. Någon officiell statistik finns inte och mig veterligen inte heller någon intern.⁶² Mitt eget material är för litet för att man skall kunna dra några säkra slutsatser. I min statistiska undersökning ingår 141 ärenden där kassan tillerkänt A fortsatt ersättningsrätt. I 13 av dessa har kassan lämnats tillfälle till omprövning och i 6 fall har kassan begagnat tillfället och ändrat sitt tidigare godkännandebeslut till en avstängning.

Man kan i vart fall konstatera att det ingalunda är sällsynt att kassan på

⁶⁰ En viss kontroll av kassans handläggning av dessa ärenden sker från inspektionsenheten hos AMS. De då och då företagna inspektionerna omfattar kontroll av att medlem som erhållit ersättning företett arbetsgivarintyg.

⁶¹ Någon statistisk undersökning av utredningen i tillsynsärendena motsvarande den som gjordes i besvärssärendena har inte företagits. Omdömet grundar sig på det intryck jag fått vid genomgång av samtliga akter i tillsynsärenden handlagda av Delegationen under tiden 1/1 1966—1974 och under tiden därefter fram till 1978 förredningslistorna.

⁶² På det registerkort som upprättats i varje rapportärende på F-enheten skall det förhållandet att kassan fattat två beslut i ärendet markeras på särskilt sätt. Den vägen skulle det alltså vara möjligt att ta reda på antalet sådana fall, förutsatt att markering skett konsekvent. Uppgifterna har ju aldrig använts i något sammanhang.

detta sätt ändrar ett tidigare fattat beslut i skärpande riktning. Olika kassor gör mellertid olika. Det finns kassor som aldrig eller praktiskt taget aldrig ändrar ett tidigare fattat beslut utan ett direkt åläggande från Delegationen (t ex Metall), medan andra kassor är mer benägna att ändra redan vid "tillfälle till omprövning". Från tjänstemän inom F-enheten har jag hört — och det stämmer också med mitt eget intryck — att stora kassor, som genom sina föreståndare är företrädde i Delegationen, är mindre ändringsbenägna än små kassor, som inte har samma insyn i Delegationen och som tycker det är obehagligt att behöva chavottera där med eventuellt felaktiga beslut och därför hellre "lägger sig".

Om kassan förklarar att den vidhåller sitt tidigare fattade beslut tas ärendet upp i byråplenium och där beslutas om F-enheten "i andra omgången" skall acceptera kassans beslut. Om inte, kan ärendet inte avgöras på byråplanet utan går vidare till *Delegationen*. Inte heller här har jag några säkra siffror, men flertalet fall där kassan förklarat sig vidhålla sitt tidigare fattade beslut går vidare till Delegationen. Det finns ärenden som går *direkt* till Delegationen utan något föregående tillfälle till omprövning — åtminstone inte något formellt sådant. Det kan vara ärenden av sådan principiell betydelse att man inom F-enheten anser att de bör handläggas av Delegationen. Det kan också vara så att kassan vid telefonkontakt förklarat att man inte vill ha ärendet tillbaka för omprövning eller att handläggaren på F-enheten ändå vet att det inte är någon idé att skicka ärendet på omprövning.

I Delegationen handläggs ärendet på samma sätt som ett besvärssärende. Dock föreligger den — ju mycket väsentliga — skillnaden med avseende på underlaget för beslutet att A själv inte fått tillfälle att yttra sig efter kassans första beslut. Föredragande är den tjänsteman på F-enheten som tidigare handlagt ärendet. Delegationens beslut i ärendet innebär antingen att kassans beslut lämnas utan erinran eller att kassan *åläggs att med upphävande av sitt tidigare beslut fatta ett nytt beslut med visst föreskrivet innehåll*.⁶³

⁶³ Ett fall har jag sett där AMS i stället för att ålägga kassan att upphäva sitt tidigare beslut *undandröjt* detta. Gången i detta ärende, Fb 51/71 (D) var ganska egendomlig. 11/1 beslöt kassan avstånga A. A tog del av beslutet 12/1 och besvär inkom till kassan dagen efter. I besvären betonar A sitt inflytande över kamrater i branschen och hotar lämna organisationen samt framför ytterligare skäl för sin vägran. 18/1 fattar kassan ett nytt beslut, där man "med ändring av förut lämnat besked" tillerkänner A ersättning. I beslut i Delegationen 1/6 undandröjer AMS det sistnämnda beslutet och lämnar besvären över det första beslutet utan bifall. A besvarede sig vidare till FD, som efter att i domen ha redogjort för ärendets handläggning lämnade besvären utan bifall utan några processuella kommentarer (FDD 28/12 1971 Dnr 986/71).

En mycket viktig fråga är om AMS ändrar⁶⁴ kassans beslut så snart man anser att ärendet borde ha fått en annan utgång eller om det krävs någonting härutöver eller med andra ord om det finns fall, där AMS visserligen skulle ha fattat ett annat beslut om man varit i kassans ställe, men där man ändock inte anser sig kunna eller böra ändra kassans beslut, därför att det finns ett slags "tröskel" som man måste över. Denna tröskel skulle i så fall bestå i att kassans beslut markant avviker från lag och praxis, att kassans beslut strider mot givna regler och ej blott innebär en annan skälighetsbedömning än den AMS skulle ha företagit eller något liknande. De regler som gäller på det här området lämnar stort utrymme för olika uppfattningar i tolkningsfrågor och skälighetsbedömningar, detta även om de på sedvanligt sätt kompletteras med innehållet i andra rättskällor såsom förarbeten och prejudikat och tillsynsmyndighetens anvisningar. Det finns ett gränsområde mellan "riktiga" och "felaktiga" beslut där olika bedömare kan komma till olika slut utan att därför det ena slutet kan stämplas som felaktigt. Det är bara i teorin som det finns en enda "riktig" lösning på alla de frågor som kommer upp i rättstillämpningen. Gränsen mellan detta område och det område som omfattar de "felaktiga" besluten är naturligtvis flytande och kan dras och beskrivas på flera olika sätt, som att besluten "klart" avviker från lag och praxis, att de avviker från lag och ej blott innefattar en annan skälighetsbedömning än den gängse, etc.

Enligt min uppfattning, som grundas på genomgång av handlingarna i samtliga tillsynsärenden som handlagts av Delegationen under åren 1966—1974 och därefter på föredragningslistor och beslut, *ingriper AMS även mot beslut i gränsområdet*. Ärendet bedöms på *i huvudsak samma* sätt som om Delegationen vore besvärinstans med F-enheten som klagande part. Jag har inte sett ett enda fall där kassans godkännandebeslut är felaktigt i den meningen att det skulle föranleda erinran vid en granskning företagen av JO. I många ärenden är det fråga om svårbedömda tolknings- och bevisfrågor eller skälighetsbedömningar.

I vissa fall innehåller AMS beslut att man ej funnit "tillräckliga skäl" till erinran.⁶⁵ Lokutionen sägs ha en bestämd innebörd, men denna innebörd kan inte, om min ovan redovisade bedömning är riktig, vara att AMS visserligen skulle ha fattat ett annat beslut om man haft att pröva ärendet i annan ordning, men att beslutet dock inte är så felaktigt, att man anser sig kunna

⁶⁴ För enkelhetens skull skriver jag här och i fortsättningen ibland "ändrar", ehuru det formellt är fråga om ett åläggande för kassan att själv ändra.

⁶⁵ Andra språkliga varianter såsom att man "ehuru med viss tvekan" beslutat att lämna beslutet utan erinran (F 470/67, F-enhetens beslut), att man "lätit bero" vid vad som förekommit i ärendet, (F 3838/67) och "då uppgift står mot uppgift" (F 360, 361/69) förekommer också.

ingripa som tillsynsmyndighet. Det är nog snarare så att AMS i dessa fall helt enkelt varit tveksam. Många beslut är svåra att fatta. Det är alltid en psykisk lättnad för en beslutsfattare att få markera tveksamhet, om han nu är tveksam. Det är också lättare att försvara ett sådant beslut åt olika håll. Kassan har inget att klaga på, eftersom dess beslut trots allt lämnades utan erinran. Till den berörda arbetsförmedlingen och länsarbetsnämnen, som i realiteten representerar det motstående partintresset, kan man säga att det visserligen fanns skäl till erinran men att dessa skäl dock inte var tillräckligt starka för att man skulle kunna framställa erinran. Man undviker också att binda sig vid en bestämd ståndpunkt. Ett beslut att ej framställa erinran därför att skälen inte är "tillräckliga" kan visserligen inte uppfattas som ett underkännande av kassans rättstillämpning, men inte heller som ett godkännande.

Den största delen av de ärenden som blir föremål för tillsynsgranskning är godkända ärenden, men även hinderavstängningar och avstängningar enligt 20-dagarsregeln granskas rutinmässigt. Hinderavstängningarna är inte någon obetydlig grupp. Det är dock sällsynt att granskningen av kassans hinderavstängningar leder till någon åtgärd. Siffrorna talar det tydligaste språket. Endast fyra hinderavstängningar har tagits upp i Delegationen som tillsynsfall. Av dessa har Delegationen i två fall ändrat till 28-dagarsavstängning.⁶⁶

Beror detta på att AMS alltid anser kassans hinderavstängningar korrekta eller förhåller det sig möjligen så att det krävs mera för att AMS efter granskning skall ingripa i mildrande riktning mot ett avstängningsbeslut än som krävs för att man skall ingripa mot ett godkännandebeslut? I godkännandefallen finns det ingen "tröskel", som man måste över för att ingripa, men finns en sådan tröskel när det är fråga om att ingripa i motsatt riktning? AMS egen skrivning i cirkuläret F 6 från 1964 ger vid handen att det skulle föreligga en sådan skillnad. Enligt detta cirkulär skall AMS granskning av *avstängningsärenden* i huvudsak begränsas till en kontroll av att kassans beslut uppfyller alla formella krav och ej heller i övrigt strider mot gällande stadgar och författningar. Man skall som regel inte ingå i någon närmare prövning av bedömningsfrågor. Endast i ärenden av "principiell betydelse" eller där kassans beslut grundar sig på en "uppenbart felaktig bedömning" skall man ingripa.⁶⁷ För godkännandefallen uppställs inte några motsvarande begränsningar. De skall granskas "som hittills".⁶⁸

Att det är så få hinderavstängningsbeslut som går till Delegationspröv-

⁶⁶ F 3325/69 (D), F 3970/73 (D).

⁶⁷ Se s 3 i cirkuläret och även sammanfattningen s 4.

⁶⁸ S 4 i cirkuläret.

ning tyder på att F-enheten ingriper endast när beslutet grundar sig på en "uppenbart felaktig bedömning", om ens då. Men om ärendet går vidare till Delegationen prövas det troligen som ett vanligt besvärssärende. Jag kan mot bakgrund av AMS egen praxis vid tillämpning av hinderregeln inte se någonting särskilt anmärkningsvärt med de båda hinderavstängningsbeslut, som AMS i Delegationen ändrat till 28-dagarsavstängningar.

I ytterligare ett fall har Delegationen under perioden 1966—1974 ändrat kassans beslut i mildrande riktning. Det är ett fall med för sent inkomna besvär, där Delegationen ändrade från en 28-dagarsavstängning till ett godkännande. Beträffande ärenden med för sent inkomna besvär har jag tidigare givit uttryck för uppfattningen att AMS i egenskap av tillsynsmyndighet bedömer dessa ärenden på i huvudsak samma sätt som vanliga besvärssärenden. Delegationsärendet bekräftar detta. Ärendet hade inte principiell betydelse och inte heller grundade sig kassans beslut på "en uppenbart felaktig bedömning".⁶⁹

AMS befattning med avstängningar enligt 20-dagarsregeln skall närmare behandlas i kapitel 24. Före LarbF gällde att beslut om avstängning enligt denna regel alltid skulle *underställas* AMS för godkännande. Fram till hösten 1970 handlades dessa ärenden i Delegationen. Åtminstone under den tid Delegationen hade hand om dessa ärenden torde AMS kontroll ha haft en återhållande effekt på kassornas tillämpning av 20-dagarsregeln.

Numera finns inte heller några andra ärenden där kassan måste *underställa* AMS sina beslut.

Om AMS vid sin granskning underkänner kassans beslut får detta formen av ett åläggande för kassan att med upphävande av sitt tidigare beslut fatta ett nytt beslut i ärendet. Detta beslut av AMS kan kassan men inte A överklaga till FD. Kassan fattar alltså ett nytt beslut i ärendet (såvida man ej besvärar sig hos FD och ärendet där får en annan utgång), och detta nya beslut granskas och lämnas utan erinran av AMS innan ärendet avslutas. Före 1969 hade AMS underkännande av kassans beslut i stället formen av ett uttalande att kassan *hade bort* avstänga A från ersättning. Ändringen i beslutsformen skedde för att göra det möjligt för kassorna att besvara sig över AMS beslut i tillsynsärendet hos FD.⁷⁰ Hade bort-besluten följdes ibland

⁶⁹ F 6804/73 (D). A hade anvisats arbete på en arbetsplats som han tidigare lämnat på grund av "allergi". A företedde ett läkarintyg, där det angavs att A led av huvudvärk utlöst av olika psykiska orsaker främst vantrivsel på arbetsplatsen, och AMS godkände med hänsyn till omständigheter som framkommit vid utredningen. Skälet till att ärendet prövades i Delegationen var att kassan avstyrkt besvären.

⁷⁰ Se vidare nedan i kapitlet.

men inte alltid av ett nytt beslut av kassan.

Följderna av AMS underkännande av kassans beslut att tillerkänna A ersättning är för det första att *statsbidrag inte utgår* till kassan för ersättning till A under den tid, då han enligt AMS uppfattning borde ha varit avstängd från ersättning och numera också blir det — åtminstone formellt — genom kassans nya beslut i ärendet. Detta gällde också de gamla hade bort-besluten.

Följderna för A är mer komplicerade. När AMS fattar beslut i ärendet har ersättning till A för den tid som avses med beslutet i allmänhet redan utbetalats. Om avstängningsbeslutet skall få någon verkan för A, så måste alltså den redan utbetalda ersättningen *återkrävas*.

I Kassaförordningen fanns över huvud ingen bestämmelse om återkrav, men i de då gällande normalstadgarna fanns en bestämmelse, § 33, att medlem som "felaktigt erhållit ersättning från kassan" var skyldig att återbetala denna. I redogörarhandboken angavs i kommentaren till § 33, att en medlem alltid var skyldig att återbetala den ersättning han utfått i strid mot kassans stadgar, "oavsett om han lämnat felaktiga uppgifter eller varit i god tro". Återkrav skedde emellertid i allmänhet inte efter avstängningsbeslut som föranletts av AMS tillsyn, men det hände ibland. Det framgår av F-enhetens uttalanden i olika sammanhang⁷¹ och av kassans nya beslut i en del ärenden som jag har sett.⁷² Man kan dock inte av de hos AMS arkiverade handlingarna sluta sig till i vilken utsträckning återkrav förekom. Det är mest en slump om det av dessa handlingar framgår om återkrav kommer att ske eller ej. Vissa kassor har dock konsekvent i det nya beslutet angivit att återkrav ej kommer att ske.

AMS attityd till återkrav i nu avsedda situationer kan beskrivas så att man visserligen rekommenderade kassorna att ej anställa återkrav, men inte ansåg sig kunna ingripa när återkrav ändock förekom.⁷³

Det förekom också att kassorna, utan att tillsynsmyndigheten ingrep,

⁷¹ Cirk F 6/1964 s 8. AMS yttrande 29/12 1969 i Fd 40/69 s 4.

⁷² F 3793/69 (D). Kassan anger i nya beslutet 29/5 1970 (nära ett år efter arbetsvägranstillfället) att man skulle återkräva 1 080 kr. Så även i F 3053/72 och F 1381/72. I F 4292/70 (D) och F 3372/68 (D) uttalade kassan att man inte ämnade återkräva, i det förra ärendet "med hänsyn till att ärendet är så gammalt", i det senare ärendet därför att det tidigare beslutet byggde på ett läkarutlåtande som läkaren delvis tagit tillbaka.

⁷³ Cirk F 6/1964 s 9. "Som huvudregel bör fortsättningsvis gälla . . . återkrav inte bör ske". I yttrande till FD 29/12 1969 i Fd 40/69 uttalar AMS (s 4): "Föreskriften om återbetalningsskyldighet i § 33 kassornas stadgar synes ej lägga hinder i vägen för en sådan rekommendation, då i denna paragraf endast talas om skyldigheten för medlem som felaktigt erhållit ersättning att återbetala densamma, ej om skyldighet för kassan att anställa återkrav." AMS har inte heller såvitt framgår av handlingarna ingripit mot beslut av kassan, där det klart angivits att kassan ämnade återkräva.

^{73a} Se ovan i föregående kapitel.

kvittade den fordran på A för utgiven ersättning som ansågs ha uppkommit genom avstängningsbeslutet mot medlemmens fordran på ersättning för en senare arbetslöshetsperiod.

Jag bedömer kassornas rätt att med stöd av bestämmelserna i de tidigare gällande normalstadgarna anställa återkrav mot A i de här avsedda situationerna som ytterst tivelaktig. Jag erinrar om att kassornas handhavande av den statsunderstödda försäkringen är att anse som myndighetsutövning, även om kassorna inte är myndigheter utan privata rättssubjekt.^{73a} Detta måste innebära att vissa förvaltningsrättsliga grundsatser blir tillämpliga på verksamheten. Detta måste gälla bl a rättsverkningarna av ett beslut, som fattats inom ramen för myndighetsutövningen. Ett sådant beslut måste bedömas som en förvaltningsakt och inte som ett beslut, som ena parten i ett avtalsförhållande fattar med stöd av det avtal (kassans stadgar) som gäller mellan parterna. Bl a att parterna inte till någon del genom avtal kan påverka beslutets innehåll och att rättelse av ett felaktigt beslut sker genom besvär och inte genom att domstol prövar den "avtalsolkning", som ligger till grund för beslutet, medför att beslutet måste betraktas som en förvaltningsakt.⁷⁴ I det följande utgår jag från att vissa centrala rättsgrundsatser, som gäller offentligrättsliga beslut, är tillämpliga på kassans beslut i arbetsvägransärenden.

Rätten för kassan att återkräva utbetald ersättning i de nu behandlade situationerna sammanhänger för det första med frågan om kassorna över huvud har rätt att återkalla för den enskilde gynnande beslut. Anser man att tillsynsmyndigheten har rätt att ålägga kassan detta — en fråga som skall behandlas i det följande — så måste förstas kassan också ha rätt att följa åläggandet. Men före 1969 förekom inga sådana ålägganden utan AMS uttalade endast att kassan *bort* avstänga medlemmen från ersättning. Ett sådant uttalande medförde inte någon skyldighet för kassan att fatta ett nytt beslut och följaktligen inte heller någon rätt härtill i förhållande till medlemmen. Då måste allmänna regler om rätt för myndighet att återkalla egna beslut gälla och enligt dessa regler har myndighet *ej* rätt att återkalla ett gynnande beslut av det slag det här är fråga om, inte ens om beslutet varit klart lagstridigt, vilket praktiskt taget aldrig har varit fallet med kassornas beslut i dessa ärenden.

⁷⁴ Alternativet är att förlägga den rättsliga grundvalen för kassans beslutsfattande till det föreningsrättsliga avtalsförhållandet och fingera att föreningsmedlemmarna till föreningen överlämnat att ensidigt avgöra vissa tvister om rätt till ersättning enligt stadgarna. Själva grundantagandet är verklighetsfrämmande och jag ser ingen anledning att försöka utveckla konsekvenserna av ett sådant synsätt. Det finns beröringspunkter mellan privat och rättsligt beslutsfattande och gränsen kan i vissa fall vara svår att dra. Dessa problem är ett huvudtema i Fahlbeck, *Arbetsprocessrätt*, Sthlm 1974.

Men även om kassorna hade rätt att återkalla beslutet är därmed inte sagt att de också hade rätt att återkräva utbetald ersättning. Kassaersättningen utgörs till största delen av offentligrättsliga bidrag. Reglerna om rätt att återkräva redan utgivna offentligrättsliga bidrag får betraktas som delvis fristående från reglerna om rätt att återkalla beslut om sådana bidrag. Det är något oklart vad som här gäller, men i allmänhet torde man anse att redan utbetald ersättning kan återkrävas endast om den enskilde var i ond tro då utbetalningen skedde.⁷⁵ Det måste därför anses tveksamt om kassorna verkligen hade rätt att i sina stadgar ta in en bestämmelse, som gav dem en mer långtgående rätt till återkrav än som följer av reglerna på det offentligrättsliga området.

Ytterligare ett skäl som talar emot rätt till återkrav är att beslutsprocessen var (och är) upplagd som om saken inte angick A, som ej har någon insyn och möjlighet att påverka beslutet.

De lagliga möjligheterna till *kvittning*, vilket också förekom, torde ha varit ännu mer begränsade. Även om återkrav skulle ha varit tillåtet kan man visst inte dra den slutsatsen att kassan också hade rätt att kvitta. Rätt att kvittningsvis innehålla offentligrättsliga bidrag som skall användas till upphälla torde vara mer begränsad än vad som följer av allmänna regler om kvittning.⁷⁶ Någon bestämmelse om kvittning fanns ej i Kassakungörelsen. Inte heller i normalstadgarna fanns någon bestämmelse om kvittning i anslutning till återkravsbestämmelsen eller på annat håll.

Jag skall emellertid inte upphålla mig längre vid detta, eftersom saken är överspelad.

36 § LarbF lyder:

Har någon genom oriktig uppgift eller genom underlåtenhet att fullgöra honom åvilande uppgifts- eller anmälningskyldighet eller på annat sätt orsakat att ersättning utgått obehörigen eller med för högt belopp eller har någon eljest obehörigen eller med för högt belopp uppburit ersättning och har han skäligen bort inse detta, skall det som betalats ut för mycket återbetalas, om ej i särskilt fall anledning föreligger att helt eller delvis efterge återbetalningsskyldighet.

Föreligger återbetalningsskyldighet enligt första stycket, får vid senare utbetalning skäligt belopp innehållas i avräkning på vad som betalats ut för mycket.

Bestämmelsen är avsedd att tolkas motsättningsvis. Detta framgår också

⁷⁵ Westerberg, Om rättskraft i förvaltningsrätten s 223 ff.

⁷⁶ Westerberg, Om rättskraft i förvaltningsrätten s 259. Se vidare SOU 1967:3 s 15, Hessler i FT 1952 s 303 ff, Jägerskiöld FT 1954 s 328 ff, JO 1971 s 552 (ang studie-medel).

klart av tillämpningsföreskrifterna till de nya normalstadgarna. Där motsvaras 36 § LarbF av § 35. I kommentaren till denna bestämmelse sägs uttryckligen, att medlem ej är återbetalningsskyldig om han uppburit ersättning i god tro, dvs om han inte insett eller bort inse att han fått ersättning, som han inte varit berättigad till eller med för högt belopp.⁷⁷ Bestämmelsen kan vålla tillämpningssvårigheter i vissa situationer,⁷⁸ men i de nu behandlade situationerna är det klart att ersättning inte kan återkrävas. F-byrån har också ingripit i åtminstone ett fall där återkrav förekommit efter 1/1 1975 och ålagt kassan att återkalla kravet.⁷⁹

Det har också förekommit (och förekommer?) att kassan *innehåller* beviljad ersättning i avvaktan på tillsynsmyndighetens beslut att ej framställa erinran. Tillsynsmyndighetens attityd till detta förfaringsätt har varit densamma som till återkraven. Man har rekommenderat kassorna att omedelbart utbetala beviljad ersättning, men inte ansett sig kunna eller böra ingripa mot det omvända förfarings sättet i den mån det förekommit.⁸⁰

Ändock strider detta förfaringsätt mot en uttrycklig bestämmelse i

⁷⁷ Tillämpningsföreskrifter till normalstadgarna för de erkända arbetslöshetskassorna, gällande från 1/1 1974, nu i Kassahandboken Uppslag 35 B s 1 (1/11 1975).

⁷⁸ Om situationen att medlemmen senare utfår annan ersättning för tid under vilken kassaersättning utgått, se AD 1974 nr 43 och Delegationens principuttalande vid sammanträdet 6/12 1974.

⁷⁹ Fb 487/74 (Fd 59/74). "Kassans beslut om återkrav av den utgivna ersättningen är icke i överensstämmelse med vad som föreskrivits i § 35 kassans stadgar eftersom (A) får anses ha mottagit ersättningen i god tro, då kassan genom beslutet den 15 maj 1974 förklarat att (A) var berättigad till den ersättning som utgick till honom efter det han avvisat det erbjudna arbetet." Att återkrav anställt kom till F-enhetens kännedom genom skrivelse, där A bad om anstånd med återkravet, alltså en ren slump.

⁸⁰ I Cirk F:6/1964 sägs att kassorna "i allmänhet" torde ha utgivit ersättning till medlemmen utan att avvakta tillsynsmyndighetens beslut (s 8) och att kassorna "i regel" bör vara oförhindrade att omedelbart verkställa sina beslut att tillerkänna medlemmen ersättning och att de också "som regel" "bör" göra detta (s 9). I AMS yttrande till FD i Fd 40/1969 sägs att kassorna "på några få undantag när" tillämpar regeln, att ett beslut att tillerkänna medlemmen ersättning omedelbart skall verkställas (s 3). Se även s 5 där besvärshöjningen för kassor "som inte utbetalat ersättningen till medlemmen" diskuteras. En tjänsteman på inspektionsavdelningen har upplyst mig om att man (muntligt) ingripit mot en kassa, som konsekvent innehöll ersättningen efter godkännandebeslut. I F 4176, 4107 och 4108 (D 16/11 1966 § 5) omtalade kassan, att då ärendet var av sådan karaktär (gällde anvisning om arbete med typiskt manliga arbetsuppgifter till kvinnor) att man kunde förvänta sig att tillsynsmyndigheten gjorde närmare utredning, kassan beslutat att utbetalning av ersättning under "den sk avstängningsperioden" inte fick ske förrän tillsynsmyndigheten slutbehandlat ärendet. Medlemmarna blev senare avstängda. I F 399/67 och 340/67, som gällde frivilligt slutande från beredskapsarbete på grund av ovana vid motorsåg och det rådande snödjupet, hemställde kassan om skyndsam behandling av ärendet hos AMS, *då medlemmarna ej underrättats om beslutet*. Kassans beslut lämnades utan erinran vid granskningen. Inte i något av fallen ingrep AMS, såvitt framgår av handlingarna.

LarbF. Enligt 99 § sista st LarbF skall beslut som kassan fattar enligt LarbF lända "till omedelbar efterrättelse, om ej annat angivits i beslutet eller bestämmes av myndighet som har att pröva beslutet". Motsvarande bestämmelse fanns i 50 § 2 mom Kassaförordningen.⁸¹ Det har mig veterligen aldrig förekommit att kassan i beslutet om att tillerkänna ersättning angivit att utbetalning ej skall ske förrän tillsynsmyndigheten prövat ärendet, utan innehållandet har skett formlöst. AMS har heller aldrig bestämt att kassan skall innehålla ersättning i avvaktan på tillsynsprövning.

Förfarings sättet strider också mot allmänna förvaltningsrättsliga regler om verkställighet av beslut. Frågan om när ett beslut skall verkställas brukar i allmänhet gälla frågan om beslutet skall verkställas omedelbart eller om man skall avvakta att det vinner laga kraft. Laga kraft betyder att ingen kan besvära sig över beslutet. Vad som här i allmänhet gäller är tveksamt. Det beror bl a på vad det är för typ av beslut.⁸²

Men över beslut av det slag det här är fråga om finns det ingen som kan anföra besvär. Tillsynsmyndighetens granskning kan av flera skäl inte jämföras med prövning efter besvär i det avseende det nu är fråga om. För det första finns i granskningsförfarandet ingen tidsfrist motsvarande besvärstiden.⁸³ För det andra innebär innehållande av ersättning i avvaktan på tillsynsmyndighetens beslut i praktiken ett *underställningsförfarande*. Underställning har förekommit inom arbetslöshetsförsäkringen i vissa ärenden. Det är lagstiftarens sak att avgöra vilka typer av beslut som måste underställas överordnad myndighet med åtföljande uppskjutning av verkställigheten.⁸⁴ De tillämpande myndigheterna får inte på egen hand skapa ett underställningsförfarande.

Kassans beslut om att tillerkänna ersättning vinner alltså laga kraft omedelbart och det finns ingen laglig grund för att därefter innehålla ersättningen. Det finns anledning framhäva detta, eftersom det finns en viss risk

⁸¹ I 38 § Kassaförordningen fanns också en bestämmelse om verkställighet av beslut om avstängning från ersättning vid svikligt förledande. Bestämmelsen innehöll att medlemmen tillkommande ersättning kunde innehållas i avbidan på utredning, men om medlemmen befanns vara oskyldig skulle den innehållna ersättningen "genast" utbetalas till honom, detta trots att beslut som fattats i enlighet med denna regel "ofördröjligen" skulle anmälas till tillsynsmyndigheten. I motsvarande bestämmelse i LarbF, 34 §, har den särskilda bestämmelsen om verkställigheten fallit bort.

⁸² Se Strömberg, Allmän förvaltningsrätt s 136 och Förutsättningarna för förvaltningsbeslut överklagbarhet i FT 1961 s 245—261 samt Hellner, Förvaltningslagen med kommentarer 2 uppl 1978 s 160—162.

⁸³ Se Strömberg a a i FT särskilt s 252 f. S behandlar inte direkt det fallet att ett ärende kan tänkas bli ändrat genom tillsyn, men mycket närliggande fall.

⁸⁴ Beslut som skall underställas högre myndighet får som regel inte verkställas förrän underställning skett. Strömberg, Allmän förvaltningsrätt s 137 samt a a i FT s 259.

att kassorna, sedan återkravsmöjligheten stängts genom 36 § LarbF, skulle vilja i ökad utsträckning utnyttja denna metod för att själva undgå de ekonomiska konsekvenserna av ett ändringsbeslut i tillsynsärendet.

Enligt 29 § sista st LarbF skall avstängningstiden räknas från den dag då det avstängningsgrundande beteendet inträffade eller från den senare dag som arbetsmarknadsstyrelsen bestämmer. Denna möjlighet får AMS dock inte begagna så att man lägger avstängningstiden efter kassans nya avgranskningen föranledda beslut. Det har man heller aldrig gjort. Av skäl som framgår i kapitel 8 om påföljderna medför en sådan senareläggning av påföljden att den får en helt annan effekt, och den skulle också innebära ett uppenbart kringgående av bestämmelserna om återkrav i 36 § LarbF.

Hur ser då AMS själv på sin verksamhet och sina beslut i egenskap av tillsynsmyndighet. Att AMS i första hand anser sig böra tillvarata allmänintresset och inte de enskilda kassamedlemmarnas intressen framgår bäst av hur verksamheten faktiskt bedrivs, men det finns ett par dokument som närmare belyser AMS inställning. Det första är cirkuläret F 6 från 1964 med föreskrifter angående handläggningen i vissa hänseenden av arbetsvägransärenden samt om beslut i besvär- och tillsynsärenden. Här förklaras tillsynens inriktning på de godkända fallen med att det sedan besvärsinstitutet införts inte längre är lika nödvändigt att tillsynsvägen vara verksam för att tillvarata medlemmarnas intressen gentemot kassan.⁸⁵ Tillsynen av de godkända fallen skulle alltså utgöra ett komplement till AMS verksamhet som besvärinstans i ärenden där kassan avstängt från ersättning och medlemmen besvärat sig. Det stämmer med att prövningen i själva verket sker som om AMS vore besvärinstans. Det är bara det att AMS själv genom F-enheten samtidigt måste agera som part, eftersom det inte finns någon som i egenskap av företrädare för allmänintresset har rätt att besvara sig över kassans godkännandebeslut. Men detta kan inte vara hela förklaringen till inriktningen på de godkända fallen. Även före besvärsinstitutets införande hade tillsynen en sådan inriktning. Det framgår delvis av officiell statistik⁸⁶ och med all önskvärd tydlighet i uttalanden i förarbetena.⁸⁷

Det huvudsakliga syftet med AMS beslut i tillsynsärenden är enligt samma cirkulär *pedagogiskt*. Beslutet skall uppfattas som ett påpekande för kassan att den förfarit felaktigt, som kassan kan ta lärdom av för framtiden. Me-

⁸⁵ S 3 i cirkuläret.

⁸⁶ T o m 1963 ingick antalet fall, där AMS framställt erinran, i den av AMS publicerade statistiken över arbetsvägransärenden och dessa tal avsåg erinran i godkända fall.

⁸⁷ Se SOU 1948:39 s 298 och vidare nedan i kapitlet.

ningen är inte att det skall få några konsekvenser för medlemmen i det enskilda fallet.⁸⁸ Uttalandena avser de gamla hade bort-besluten, men måste antas gälla även den nya beslutsformen, där AMS ålägger kassan att ändra sitt tidigare beslut. Detta framgår av AMS yttrande i målet Fd 40/69. Där sägs att syftet med den nya beslutsformen är att göra det möjligt för kassan att hos försäkringsdomstolen överklaga AMS beslut i tillsynsärenden och inte att den skall få några andra konsekvenser i det enskilda fallet än de gamla hade bort-besluten.⁸⁹

Jag övergår nu till den lagliga grunden för AMS ingripanden i tillsynsärenden. Läget kan i korthet beskrivas så att lagstiftaren inte har ansett det nödvändigt eller lämpligt att i lag reglera tillsynsmyndighetens befogenhet vad avser det slags ingripande det är fråga om. I stället har den första tillsynsmyndigheten, dåvarande Socialstyrelsen, utformat en praxis som övertagits av AMS och som sedermera passivt godkänts av de lagstiftande organen genom att — ofta på ett ganska ofullständigt sätt — beskrivas i förarbeten med eller utan uppskattande kommentarer från utredningsmän och departementschefer.

Bestämmelserna om tillsyn finns i 93—96 §§ LarbF. Av intresse i sammanhanget är 93 och 95 §§.

När det gäller bestämmelsernas utformning har man i huvudsak nöjt sig med att skriva av motsvarande bestämmelser i Lag om understödsföreningar. 93 § LarbF har i här relevanta delar samma lydelse som 71 § i nu gällande UFL från 1972 (SFS 1972:262). § 48 i kassaförordningen från 1956 var hämtad från UFL från 1938 (SFS 1938:96). Detta har man gjort, trots att man alltid har varit medveten om att tillsynen över arbetslöshetskassorna hade en helt annan inriktning och omfattning än tillsynen enligt UFL.⁹⁰

Om man fäster avseende vid lagtextens lydelse så duger inte bestämmelsen i 95 § 2 st om föreläggande som underlag för AMS ingripande i godkända arbetsvägransfall. Rekvisitet ”avvikelse från lag och stadgar” syftar på allvarliga och uppenbara lagöverträdelser.⁹¹ Det är inget allvarligt fel av en

⁸⁸ Cirk F 6/1964 s 7 f.

⁸⁹ AMS yttrande i Fd 40/69 s 1, se även s 4.

⁹⁰ I förarbetena till 1964 års ändringar i Kassaförordningen anfördes som ett av skälen för att bryta ut kassorna från UFL:s tillämpningsområde att ”tillsynen över arbetslöshetskassorna är av helt annan omfattning och beskaffenhet än beträffande övriga understödsföreningar, SOU 1963:40 s 220. Se även förarbetena till UFL, SOU 1970:23 s 96, att bestämmelserna om tillsyn i AKF, just därför att statsbidrag utgår, ger AMS större befogenheter än som enligt UFL tillkommer försäkringsinspektionen i förhållande till övriga understödsföreningar.

⁹¹ Se förarbetena till UFL, SOU 1970:23 s 105, men även hela framställningen i övrigt.

kassa, att i en tveksam tolkningsfråga ha en annan uppfattning än tillsynsmyndigheten, och det är sådana fall det är fråga om.

AMS ingripanden kan inte heller stödjas på de mer allmänna bestämmelserna om tillsyn i 93 § och 95 § 1 st — om man nu håller sig till själva bestämmelserna. Det subordinationsförhållande som råder mellan över- och underordnade myndigheter ger enligt svensk rätt inte den överordnade myndigheten rätt att ingripa i enskilda ärenden som rör rättstillämpning.⁹² Rätt för den överordnade myndigheten att själv ändra ett sådant beslut av underordnad myndighet förutsätter uttryckligt stöd i lag.⁹³ Rätten att ålägga den underordnade myndigheten att ändra kan inte vara mer omfattande. Här är visserligen inte fråga om över- och underordnad myndighet utan om myndighet som har tillsyn över ett privaträttsligt subjekt, som anför trots myndighetsutövning, men det kan inte gärna tänkas, att allmänna bestämmelser om tillsyn utan vidare skulle ge myndigheten *längre* gående befogenheter gentemot ett sådant rättssubjekt än det som följer av subordinationsförhållandet mellan över- och underordnad myndighet. I så fall skulle de särskilda bestämmelserna om föreläggande i UFL och LarbF vara helt överflödiga.

Härtill kommer att den ändring det är fråga om innebär återkallelse av gynnande beslut. Här anses möjligheterna till återkallelse vara mycket begränsade. Gynnande förvaltningsbeslut kan i allmänhet inte återkallas ens om de klart strider mot lag och självfallet ännu mindre om återkallelsen motiveras av ändrad bedömning i tolknings- eller skälighetsfråga.⁹⁴

Den inledande bestämmelsen i 93 § att kassorna skall "ställa sig arbetsmarknadsstyrelsens anvisningar till efterrättelse" är inte hämtad från UFL utan från 18 kap 2 § Lag om allmän försäkring (LAF), som gäller riks-försäkringsverkets tillsyn över de allmänna försäkringskassorna. 18:2 LAF ger inte riks-försäkringsverket rätt att ändra försäkringskassornas beslut i enskilda fall. Den rätt som riks-försäkringsverket har haft att på eget initiativ pröva kassornas beslut i försäkringsärenden grundades på en särskild bestämmelse i 20 kap 10 § 2 st LAF där detta uttryckligen framgick. Någon motsvarighet till denna sistnämnda bestämmelse finns inte i LarbF.

Själva lagtexten i LarbF är uppenbarligen inte avsedd att ge ett adekvat uttryck för vad som gäller. Formellt måste ju AMS och de lagstiftande

⁹² Se Herlitz i utredning om förvaltningsförfarandet, SOU 1946:69 s 35, 160 f, och Westerberg, Rättskraft s 11 f.

⁹³ Grundlagberedningen, SOU 1972:15 s 196.

⁹⁴ Se Westerberg, Rättskraft, framställningen s 230 ff och även s 220, 227. Framställningen avser underordnad myndighets rätt att på eget initiativ ändra ett fattat beslut (jfr s 11 f), men de skäl som anförs mot återkallelserätt är lika giltiga, om det är överordnad myndighet som vill åstadkomma ändring.

organen hävda att tillsynsverksamheten grundar sig på bestämmelserna i LarbF, men hur litet dessa bestämmelser betyder visar sig bl a i att varken AMS eller de lagstiftande organen har kunnat bestämma sig för *vilken* av bestämmelserna som bör åberopas. I cirkuläret F 6 från 1964 berör AMS den lagliga grunden för de då använda hade bort-besluten. Föreläggande enligt 95 § 2 st LarbF motsvarades då av anvisning enligt 49 § Kassaförordningen. Hade bort-besluten utgjorde enligt AMS uppfattning ej anvisningar enligt 49 §, utan stöddes på den allmänna bestämmelsen om tillsyn i 47 § Kassaförordningen. Anvisningsförfarandet skulle reserveras för fall där kassorna framhärdat eller det var fråga om uppenbart oriktiga beslut.⁹⁵ AMS uttrycker också tvivel, om kassorna verkligen *varit skyldiga* att avstå från statsbidrag i anledning av ett sådant hade bort-beslut, men konstaterar att detta varit praxis alltsedan försäkringens tillkomst och att denna praxis "allmänt respekterats av kassorna".⁹⁶

Som ovan nämnts ersattes hade bort-besluten 1969 med beslut där kassan ålades att ändra sitt tidigare beslut och fatta ett nytt beslut i ärendet. Om dessa sistnämnda beslut uttalade styrelsen i ett yttrande till försäkringsdomstolen som gällde frågan om besvärsmätt över dylika beslut, att det var "närmast att betrakta som en *anvisning*".⁹⁷ Denna ändrade inställning ter sig anmärkningsvärd med tanke på att syftet med den nya beslutsformen endast var att göra det möjligt för kassan att överklaga beslutet och att de nya besluten i övrigt inte skulle ha andra verkningar än de gamla hade bort-besluten.

Socialvårdskommittén skriver i sitt betänkande XVI, att de gånger då tillsynsmyndigheten varit tvungen att "underkänna" kassans beslut varit förhållandevis fåtaliga, och vidare att, *om* en kassa vid upprepade tillfällen skulle meddela beslut som tillsynsmyndigheten inte kan godkänna och detta beror på att kassan inte iakttagit gällande bestämmelser, kan *anvisning* meddelas, men detta har aldrig inträffat.⁹⁸ I förarbetena till 1964 års lagstiftning om ny besvärsmätt däremot, beskrivs AMS ingripanden som anvisningar enligt 49 § Kassaförordningen.⁹⁹

Man måste gå längre tillbaka i tiden för att förstå det nuvarande systemet. Socialförsäkringskommitténs förslag 1922 (SOU 1922:59) innehöll ett mycket långtgående förslag till kontroll av kassornas verksamhet. Ordföranden

⁹⁵ Se s 7 ff.

⁹⁶ A a s 8.

⁹⁷ AMS yttrande i Fd 40/69 s 3 (min kursivering).

⁹⁸ SOU 1948:39 s 299.

⁹⁹ Prop 1964:116 s 69 f.

i kassans styrelse skulle vara utsedd av Socialstyrelsen och försedd med ett slags vetorätt. Han skulle kunna överklaga kassans beslut till Socialstyrelsen och hans mening skulle gälla till dess Socialstyrelsen hunnit fatta beslut i ärendet.¹⁰⁰

En så ingripande kontroll ansågs inte erforderlig i de förslag som låg till grund för 1934 års Kassaförordning, som innehöll bestämmelser om att en ledamot i kassans styrelse skulle utses av det allmänna samt bestämmelser om tillsyn av i huvudsak samma innehåll som de som nu gäller. Genom den av Socialstyrelsen utsedda ledamoten skulle tillsynsmyndigheten få kännedom om "särskilt anmärkningsvärda fall" och hade då "på grund av sina allmänna befogenheter möjlighet att inskrida och påfordra rättelse".¹⁰¹ Viss uppfattning om hur man hade tänkt sig att tillsynen skulle gå till får man genom att studera vad 1932 års utredning säger om organisation och resursförstärkning i anledning av Socialstyrelsens nya uppgifter som tillsynsmyndighet för de erkända arbetslöshetskassorna. I Socialstyrelsens nya arbetsuppgifter skulle ingå granskning av handlingar för kontroll "att de understöd, för vilka statsbidrag ifrågasätts, icke utgivits med överskridande av författningens ram". Det skulle bli nödvändigt att "i varje fall stickprovvis, granska de intyg och andra handlingar, på vilka understödsbeviljandet grundat sig".¹⁰²

Socialstyrelsen införde genast den fortfarande tillämpade principen att dra in statsbidraget för tid under vilken en medlem enligt tillsynsmyndighetens uppfattning bort vara avstängd från ersättning. Över ett sådant beslut besvärade sig Träindustriarbetareförbundets kassa till Regeringsrätten, som emellertid i beslut 4/6 1936 (RÅ 1936 s 241) lämnade beslutet utan erinran.

I Socialvårdskommitténs betänkande XVI (SOU 1948: 39) finns en någorlunda fullständig beskrivning av tillsynsverksamheten och samtidigt betonas hur värdefull och viktig den är.¹⁰³ 1951 års utredning om arbetslöshetsförsäkringen (SOU 1955:27) som låg till grund för 1956 års kassaförordning, ger en rättvisande bild av hur tillsynsverksamheten går till och man t o m snuddar vid de rättsliga frågorna.¹⁰⁴ Tillsynsmyndighetens befogenheter anges som oklara. Enligt praxis prövas fall där ersättning utgått mycket noga och det inträffar ofta att statsbidraget innehålls även där det varit fråga om

¹⁰⁰ Se § 17 och § 37 i förslaget.

¹⁰¹ Se s 66 i 1932 års utredning P.M. rörande frivillig arbetslöshetsförsäkring m m, intagen som bilaga G till statsrådsprotokollet den 3 mars 1933 (Prop 1933:209).

¹⁰² A a s 121 f.

¹⁰³ S 297 ff.

¹⁰⁴ Se kap 24 s 226 ff.

en skälighetsprövning. Utredningen ifrågasätter om inte detta innebär att kontrollen sträcker sig utöver tillsyn.¹⁰⁵ Samtidigt ansåg emellertid utredningen att prövningen var synnerligen värdefull och tydligen särskilt prövningen av de godkända fallen: "Upphörde denna prövning helt, skulle detta sannolikt leda till betydande svårigheter såväl för kassorna som för arbetsförmedlingen. Kassorna ställes nämligen ofta inför ett betydande opinionstryck från medlemmarnas sida, särskilt då ett flertal arbetsvägransfall uppkommit på samma ort. Stödet av den praxis, som tillsynsmyndigheten upprätthåller, torde kassorna inte kunna undvara."¹⁰⁶

Utredningens (blott antydda) tveksamhet om den lagliga grunden för denna värdefulla verksamhet föranledde inte något förslag om bättre lagreglering. Departementschefen uttalar sig i propositionen gillande om granskningsverksamheten och anser det angeläget att "denna granskning, som i viss mån kan sägas utgöra en ersättning för ett besvärinstitut, inte begränsas". Utredningens tveksamhet beträffande tillsynsmyndighetens rättsliga befogenheter går han helt förbi, "utredningen har inte föreslagit någon ändring i de befogenheter, som enligt gällande bestämmelser tillkommer tillsynsmyndigheten. Även enligt min mening bör de bestämmelser i arbetslöshetskasseförordningen, som reglerar tillsynsverksamheten, lämnas oförändrade i sak".¹⁰⁷

1964, då besvärinstitutet infördes, hade varit det rätta tillfället att ta upp AMS befogenheter som tillsynsmyndighet. Förarbetena till besvärreglerna är emellertid allmänt torftiga och undviker konsekvent alla svåra frågor om besvärsrätt och tillsyn. AMS granskningsverksamhet omtalas visserligen, men på ett sätt att den läsare som inte vet vad det är fråga om får den uppfattningen att granskningen främst fungerat som en ersättning för en besvärsrätt för enskilda och således avsett fall där kassan avstängt från ersättning. Denna ordning ansågs egentligen ganska tillfredsställande. "På grund av de särskilda förhållanden som råder inom arbetslöshetsförsäkringen synes alltså behovet av ett besvärinstitut inte vara framträdande."¹⁰⁸ Emellertid ansågs det lämpligt att försäkringsdomstolen blev högsta instans även inom arbetslöshetsförsäkringen liksom för annan socialförsäkring. Närmast som en konsekvens av detta borde "formell möjlighet" införas att överklaga arbetslöshetskassas beslut till tillsynsmyndighet. "Detta bör dock ej få medföra att den ovan beskrivna granskningen från tillsynsmyndighetens sida av vissa beslut som meddelats av kassa upphör eller ändrar

¹⁰⁵ S 229 f.

¹⁰⁶ S 230.

¹⁰⁷ Prop 1956:144 s 155.

¹⁰⁸ SOU 1963:40 s 223.

karaktär.”¹⁰⁹ Det sistnämnda understryks av departementschefen i propositionen: ”En sådan bestämmelse (om besvär) medför inte någon ändring i tillsynsmyndighetens rätt enligt 49 § (Kassaförordningen) att pröva kassans verksamhet oavsett anförda besvär och att därvid meddela kassan anvisning.”¹¹⁰ Den initierade läsaren begriper att dessa sistnämnda uttalanden främst avser den del av granskningsverksamheten som rör de godkända fallen, vilken granskningsverksamhet alltså än en gång blev sanktionerad från högsta ort, men den täcker också den prövning av för sent inkomna besvär som AMS enligt vad ovan beskrivits företar.

Andra följdfrågor av införandet av ett besvärsinstitut förbigås med tystnad. Det sägs ingenting om kassan har rätt att besvära sig över ett beslut där AMS besvärsvägen ändrat en avstängning till ett godkännande, eller om besvärsmått över beslut där AMS ändrat eller tillhållit kassan att ändra ett beslut i andra riktningen.

Vid införandet av LarbF berördes AMS tillsynsverksamhet inte alls. Bestämmelserna om tillsyn kommenteras endast i specialmotiveringen. Där sägs bara att de i sak i stort sett överensstämmer med gällande bestämmelser i UFL och 47 och 49 §§ Kassaförordningen.¹¹¹

Även försäkringsdomstolen har accepterat tillsynsverksamheten genom att pröva besvär över AMS beslut att ålägga kassan att ändra ett tidigare beslut. Vid det första tillfället då detta skedde uttalade domstolen att beslutet fick ”anses ha fattats i enlighet med 49 § första stycket förordningen om erkända arbetslöshetskassor”.¹¹²

Tillsynsverksamheten har alltså hela tiden ägt rum med stöd från högsta ort. Det finns dock vissa delar av tillsynsverksamheten som inte kan anses omfattade av uttalanden i förarbetena. Det gäller för det första de återkrav från enskilda kassamedlemmar som förekom före 1974 som en följd av AMS beslut i tillsynsärenden. Det finns i förarbetena inte några belägg för att lagstiftaren haft klart för sig att AMS beslut i tillsynsärenden kunde leda och faktiskt i en del fall ledde till återkrav av redan utbetald ersättning, och denna följd av tillsynsverksamheten kan därför inte anses omfattad av lagstiftarens godkännande.

För det andra ger förarbetena inte några belägg för att AMS skulle ha rätt att i egenskap av tillsynsmyndighet *själv ändra* kassans beslut. I förarbetena förutsätts hela tiden att ingripandena sker i form av erinringar

¹⁰⁹ SOU 1963:40 s 224.

¹¹⁰ Prop 1964:116 s 69 f.

¹¹¹ KSA-utredningen s 257, Prop 1973:56 s 251 f.

¹¹² Se beslut av FD i ärenden med Dnr 792/69, 568/69 och 1569/69 vid sammanträde 9/4 1970 under 1—3 §§.

eller anvisningar till kassan att själv ändra sina beslut. Även lagstiftaren vill ju formellt hänga upp tillsynsverksamheten på reglerna om anvisning i kassaförordningen och motsvarande regler om föreläggande i LarbF. Dessa regler kan *definitivt inte* ge AMS någon rätt att själv ändra kassans beslut. Denna form för ingripande förekommer vid prövning av för sent inkomna besvär och i besvärssärenden, där AMS i sin egenskap av tillsynsmyndighet anser att påföljden bör *skärpas*. AMS anser också att man även i övriga tillsynsärenden har möjlighet att ingripa på detta sätt, ehuru man valt att använda den andra metoden att ålägga kassorna att ändra. Enligt min uppfattning har denna form för ingripande inte något stöd i förarbetena och än mindre i skrivna lag eller allmänna rättsgrundsatser.

Men den praktiskt betydelsefulla delen av AMS tillsynsverksamhet, den som gäller de av kassan godkända fallen har hela tiden försiggått med lagstiftarens goda minne och haft stöd i förarbetena.

1/1 1975 trädde den nya regeringsformen i kraft. 11 kapitlet handlar om rättsskipning och förvaltning och 7 § däri lyder:

Ingen myndighet, ej heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, får bestämma, hur förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag.

Bestämmelsen är till sin ordalydelse klart tillämplig på AMS beslut i tillsynsärenden, fränsett att kassan (troligen) inte är någon förvaltningsmyndighet. Samtliga övriga rekvisit är uppfyllda. Ett sådant beslut innebär att AMS bestämmer (ålägger) hur kassan skall besluta i det särskilda fallet. "Myndighetsutövning mot enskild" definieras av departementschefen i propositionen som "utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande."¹¹³ De ärenden det är fråga om är alltså typiska exempel på myndighetsövning. Dessutom rör de "tillämpning av lag". Att kassan formellt inte tillämpar LarbF utan sina egna stadgar kan inte spela någon roll, eftersom dessa stadgar har och måste ha exakt samma innehåll som motsvarande bestämmelser i LarbF.

Bestämmelsen innebär en nyhet. Någon motsvarande bestämmelse fanns inte i den gamla regeringsformen. Till stöd för den nya bestämmelsen åberopas rättssäkerhetssynpunkter. Enligt grundlagberedningens uppfattning "ligger den kanske viktigaste garantin för att domstolarna och förvaltningsmyndigheterna skall fullfölja sina uppgifter på ett för den enskildes rätts-

¹¹³ Prop 1973:90 s 398. Jfr 3 § första stycket FL och DepC:s uttalande i anslutning härtill i prop 1971:30 (del 2 s 330 ff).

trygghet tillfredsställande sätt i att de i grundlag tillförsäkras självständighet i sin rättstillämpande verksamhet . . .”. Departementschefen ansluter sig till denna grundtanke.¹¹⁴

I förarbetena till regeringsformen saknas — egendomligt nog — utredning om i vilken utsträckning sådana ingripanden från överordnad myndighet faktiskt förekommer. Vi har ju sett att det förekommer och inte bara underhand i enstaka fall utan som en organiserad av riksdag och regering godkänd verksamhet. Man tycker att den nya bestämmelsen i RF borde ha föranlett en översyn av gällande bestämmelser om tillsyn, vad de innebär och hur de egentligen tillämpas.

Bestämmelsen i 11:7 bygger på Grundlagberedningens förslag.¹¹⁵ Grundlagberedningen måste ha avsett att bestämmelsen skulle vara tillämplig även när det underordnade organet är ett privaträttsligt rättssubjekt. Grundlagberedningen utgick nämligen från ett myndighetsgrepp, som även omfattade rättssubjekt organiserade i privaträttsliga former, som anförtrotts myndighetsutövning.¹¹⁶ Detta vidsträckta myndighetsbegrepp blev emellertid inte accepterat på lagstiftarnivån. Rättssubjekt, som är organiserat i privaträttsliga former, är enligt RF inte att betrakta som myndighet eller ”förvaltningsmyndighet”.¹¹⁷

När regering och riksdag tog ställning till bestämmelsen i 11:7 torde ingen ha reflekterat över att den nya bestämningen av begreppet förvaltningsmyndighet, som tillkommit i ett annat sammanhang, innebär att bestämmelsen enligt sin ordalydelse inte blir tillämplig, när det underordnade organet är ett privaträttsligt rättssubjekt. Att man behöll uttrycket ”myndighet” trots den ändrade begreppsbestämningen kan inte tolkas som någon avsikt att begränsa bestämmelsens tillämpningsområde i förhållande till vad Grundlagberedningen hade avsett.¹¹⁸ Den lagtolkningsmetod, som tar fasta på det av lagstiftaren *åsyftade* innehållet i en bestämmelse ger alltså närmast vid handen att uttrycket förvaltningsmyndighet i *detta sammanhang* skall ges det innehåll som Grundlagberedningen avsåg. Denna lagtolkningsmetod ges — just i situationer som den här föreliggande — ofta företräde framför den tolkningsmetod som bygger på ordalydelsen.

Även den teleologiska metoden, som tar fasta på *ändamålet* med en viss

¹¹⁴ SOU 1972:15 s 196. Prop 1973:90 s 397.

¹¹⁵ 10 kap 5 § 1 st 2 p i förslaget till författningstext. ”Ingen myndighet, ej heller riksdagen, får bestämma, hur domstol eller annan myndighet skall i särskilt fall skipa rätt eller eljest tillämpa rättsregel.”

¹¹⁶ SOU 1972:15 s 123, se närmare Ragnemalm i FT 1976 s 106 ff.

¹¹⁷ Se Prop 1973:90 och Ragnemalm a st.

¹¹⁸ I förarbetena finns i vart fall inte en antydning därom, se specialkommentaren till 11:6 och 11:7 a a s 392—398.

bestämmelse, ger vid handen att bestämmelsen i 11:7 bör omfatta relationen mellan överordnad myndighet och ett underordnat privaträttsligt subjekt. DepC ansluter sig helt till de rättssäkerhetsskäl, som Grundlagberedningen anför till stöd för bestämmelsen. Dessa skäl har samma tyngd när det underordnade rättssubjektet är ett privaträttsligt rättssubjekt. Om det med hänsyn till den enskildes rättstrygghet är nödvändigt att underordnade myndigheter "tillförsäkras självständighet i sin rättstillämpande verksamhet", så måste detta också gälla privaträttsliga rättssubjekt, som anförtrots sådan rättstillämpning.

Vedertagna juridiska tolkningsprinciper ger alltså närmast vid handen att formerna för AMS tillsynsverksamhet strider mot grundlagen.

Om man även i fortsättningen vill ha en tillsyn som innefattar rätt för den överordnade myndigheten att ingripa i enskilda ärenden så måste det ske genom att den överordnade myndigheten själv ändrar. Detta är ej förbjudet enligt RF 11:7. Grundlagberedningen skriver härom:¹¹⁹ "Bestämmelsen hindrar inte heller att överordnad myndighet övertar underordnad myndighets handläggning av visst ärende. Inom rättstillämpningen torde detta likväl aldrig kunna ske utan stöd av en författningsbestämmelse. Är det fråga om tillämpning av lag, torde övertagandet av underordnad myndighets handläggning förutsätta bestämmelse i lag."

Jag har redan påvisat att det lagstöd som finns är otillräckligt enligt vedertagna juridiska normer.

Det lagliga stödet för AMS tillsynsverksamhet är alltså bräckligt och det kan t o m ifrågasättas om inte formerna för tillsynen strider mot grundlagen. Tillsynsverksamheten kan också kritiserats ur andra juridiska aspekter.

Försäkringsenhetens dubbla roll som ombud för allmänintresset och som dömande instans kan minska tilltron till den dömande instansens opartiskhet. När F-enheten i Delegationen skall medverka i det slutliga beslutet så har den redan en gång tagit ståndpunkt och måste vara benägen att försvara den tidigare intagna ståndpunkten.¹²⁰

¹¹⁹ SOU 1972:15 s 196.

¹²⁰ Föredragandens medverkan i Delegationens handläggning av tillsynsärendet ligger nära sk tvåinstansjäv. Tvåinstansjäv innebär att en tjänsteman är jävlig om han hos annan myndighet tagit befattning med saken. Tvåinstansjäv torde föreligga när en sak prövats i lägre instans och därefter blir föremål för omprövning i överordnad instans, vare sig efter besvär eller underställning eller vid utövande av tillsynsbefogenhet. Jävet gäller även den som är föredragande i den högre instansen. Se Westerberg, Förfarandet i förvaltningen s 30. Föredragande i Delegationen är den tjänsteman på F-enheten som tidigare handlagt ärendet och som därvid i allmänhet fattat beslut om "tillfälle till omprövning".

Systemet med "tillfälle till omprövning" för kassan innan AMS fattar beslut har alltför mycket karaktären av underhandsuppgörelser mellan F-enheten och vederbörande kassa. Det finns skäl att tro att det inte endast är sakliga skäl som avgör utgången av dessa ärenden, utan att olika kassors inställning till delegationsprövning spelar en roll.

Det nuvarande systemet innebär att kassan drabbas av en ekonomisk sanktion om den beslutar "fel" i ena riktningen. Den kan inte återkräva redan utgiven ersättning men förlorar ändock statsbidrag avseende denna ersättning. Någon motsvarande sanktion inträder inte om kassan dömer "fel" i andra riktningen. Visserligen tror jag inte att någon kassa av ekonomiska skäl hellre "fäller än friar", men det är ändock olämpligt med ett kontrollsystem så utformat att det ger ett ekonomiskt incitament i den riktningen. Troligen är det ekonomiska överväganden som ligger bakom det tidigare påtalande förfarandet, som tillämpats inom vissa kassor, att avvakta med utbetalningen av ersättningen till dess AMS hunnit granska ärendet.

Själva förfarandet företer ur A:s synpunkt påtagliga brister. Att A inte får ta del av och yttra sig över det material som tillförts ärendet efter kassans godkännandebeslut medför att beslutsunderlaget blir ännu mer ensidigt än i besvärärendena. Denna brist kan visserligen rättas till inom ramen för det nuvarande systemet, men är dock en följd av detta. Underlåtenheten att kommunicera med A i tillsynsärenden motiveras med att AMS beslut i dessa ärenden inte direkt rör A:s rätt. Först kassans efterföljande beslut gäller A:s rätt till ersättning. Men detta sistnämnda beslut utgör i själva verket en ren expediering av AMS redan fattade beslut. Över kassans beslut kan A besvara sig, men besvärsrätt ursäktar inte bristande kommunikation.

Ytterligare ett skäl mot kommunikation skulle vara att kassans nya beslut inte får några rättsverkningar för A, eftersom ersättning för avstängningstiden redan utbetalats och inte kan återkrävas. Mot detta kan anföras att återkrav förekom i viss utsträckning före LarbF och att det även efter LarbF kan tänkas inträffa, att kassan innehåller beslutad ersättning i avvaktan på AMS granskning, varvid ersättning inte kommer att utgå om AMS ålägger kassan att ändra sitt tidigare beslut att tillerkänna A ersättning. Vidare kan avstängningsbeslutet, även om A får sina pengar, få menliga konsekvenser för honom i andra sammanhang. Enligt min mening är A:s ställning redan i tillsynsärendet sådan att han bör betraktas som part vid tillämpning av 15 § FL. Enligt 15 § FL får ärendet inte avgöras utan att sökande, klagande eller annan part underrättats om vad som tillförts ärendet genom annan än honom själv och beretts tillfälle att yttra sig över det.

Ensidighet i utredningen är dessutom en sak som inte bara angår A själv. AMS beslut i tillsynsärenden har ekonomiska konsekvenser för den berörda

kassan och för kassornas handlande i framtiden. Även ur den synpunkten bör beslutsunderlaget vara så fullständigt som möjligt, och då har man inte råd att avstå från de upplysningar och argument som A själv kan bidra med.

Besvärssystemet för enskilda medlemmar i tillsynsärenden är otympligt och oändamålsenligt. Först måste A anföra besvär och avvakta nytt beslut i den instans, som i realiteten redan tagit ställning till ärendet och tvingat fram det överklagade beslutet. Först därefter kan beslutet prövas av högre instans. Då är ärendet i allmänhet så gammalt att det inte går att rätta till tidigare brister i utredningen.

I detta kapitel har jag beskrivit förfarandet i besvär- och tillsynsärenden i juridiskt relevanta hänseenden och konfronterat denna verklighet med det som kallas "gällande rätt", dvs de rättsnormer som framkommer genom vedertagna juridiska tolknings- och argumentationsprinciper. Förfarandet som det faktiskt går till skiljer sig på en rad punkter från gällande rätt. Utredning och bevisvärdering bygger på grundsatsen om byråkratins ofelbarhet och inte några juridiska principer. *Reformatio in pejus*, som är bannlyst i gällande rätt, accepteras. Förbudet att pröva för sent inkomna besvär kringgås genom tillsynsverksamheten. Kommunikationsprincipen genomfördes i besvärärenden först långt efter det den hade beskrivits som gällande rätt och har ännu inte genomförts i tillsynsärenden.

AMS tillsyn av godkända ärenden är en accepterad verksamhet, som pågått under decennier, i strid med eller åtminstone helt vid sidan av lagstiftningen, och den har lett till följder för enskilda, som inte accepteras i gällande rätt. Det normsystem som ligger i begreppet gällande rätt har helt enkelt inte den förutsatta genomslagskraften i denna del av förvaltningen. Det beror inte på några försumliga tjänstemän, utan gäller även den högsta nivån i förvaltningen upp till lagstiftarnivån. Dock har man velat undvika en öppen konfrontation. Behandlingen av AMS tillsynsverksamhet på utrednings- och lagstiftarnivå under senare år är skolexempel på hur lagstiftaren accepterar ett förfarande, som ej står i överensstämmelse med vedertagna juridiska normer, och samtidigt undviker öppen konfrontation. Propositionen till Kassaförordningen 1956 och förarbetena till 1964 års lagstiftning innehåller ett klart internt budskap till de initierade myndigheterna, nämligen att de skall fortsätta som hittills utan att bekymra sig om eventuella rättsliga komplikationer. För de icke initierade — däribland alla vanliga riksdagsmän — beskrivs verksamheten på ett ofullständigt och tvetydigt sätt, som närmast ger intrycket av att tillsynsverksamheten fungerat som en ersättning för ett besvärinstitut för enskilda, och man undviker systematiskt att beröra de rättsliga komplikationerna.

Begreppet gällande rätt anses visserligen vara normativt. Det avser innehållet i ett normsystem och inte hur rättstillämpningen faktiskt går till. Men en tyst förutsättning för hela den verksamhet som går ut på att fastställa gällande rätt är att det beskrivna normsystemet slår igenom i rättstillämpningen och därmed *också* ger en i stort sett riktig bild av denna. Detta ligger redan i uttrycket "gällande" rätt. Om denna förutsättning inte är förhållanden får begreppet en skadlig ideologisk funktion genom att förmedla en falsk föreställning om verkligheten.

5. Försäkringsdomstolen

Min kännedom om förfarandet i FD grundas i huvudsak på vad som kan utläsas ur FD:s domar och de hos AMS förvarade akterna i FD-ärenden. Förfarandet i AMS känner jag också genom att jag utfört undersökningen där och vistats där dagligen i flera månader. I FD har jag aldrig varit.

Försäkringsdomstolens organisation och verksamhet reglerades tidigare i Lag 26/5 1961 (nr 262) om försäkringsdomstol. Reglerna var mycket knapphändiga. Det har ankommit på domstolen själv att utforma sin processordning. Försäkringsdomstolen ombildades genom Lag 26/1 1978 (nr 28) till Försäkringsöverdomstolen (FÖD). Lagen trädde i kraft 1/1 1979 och gäller också införandet av de nya försäkringsrätterna. Den nya besvärsorganisationen behandlas i kapitel 7.

FD är högsta instans även för övriga delar av socialförsäkringen. Ärenden som rör arbetslöshetsförsäkringen och KAS utgör en mycket liten del av domstolens verksamhet. Särskilt arbetsvägransärendena gäller frågeställningar av annat slag än de som oftast kommer upp i andra socialförsäkringsgrenar. Övriga ärenden inom försäkringen och KAS, tex ärenden som rör arbetsvillkoret, liknar mer de ärenden som förekommer i andra socialförsäkringsgrenar.

Det helt avgörande för domstolens sätt att fungera måste vara den enorma måltillströmningen. 1976 inkom till FD 2 621 mål. Domstolen bestod då av 9 juristdomare och lika många lekmannadomare.¹ Det räcker inte till mer än tre avdelningar. Det måste vara helt omöjligt för domstolens ledamöter att grundligt sätta sig in i alla ärenden som avgörs. En stor del av ansvaret måste ligga på de särskilt förordnade tjänstemän som föredrar ärendena inför domstolen.

Det finns flera olika vägar till en besvärsprövning i FD. Det vanligaste är att A besvärar sig över AMS beslut att ej bifalla hans besvär över kassans avstängningsbeslut. Om A vill besvara sig i ett ärende, där AMS ålagt kassan att ändra ett tidigare fattat godkännandebeslut, måste han gå den långa vägen och först avvakta kassans nya beslut om avstängning och där-

¹ Uppgifterna hämtade från Prop 1977/78:20 s 47.

efter besvära sig i AMS, där utgången ju är given, och slutligen besvära sig över AMS beslut till FD. A kan alltså inte besvära sig direkt i FD över AMS beslut att ålägga kassan att ändra. Åtminstone har det mig veterligen inte förekommit. A kan också besvära sig över ett beslut som AMS fattar i egenskap av tillsynsmyndighet att ej ändra kassans avstängningsbeslut, vilket förekommer i ärenden med för sent inkomna besvär. Kassan kan besvära sig i FD, både över beslut, där AMS bifaller A:s besvär över kassans avstängningsbeslut, och över beslut, där AMS ålagt kassan att ändra. Den första typen av besvär är ytterst ovanlig, den andra också ovanlig. Det framgår ej av lagtexten att kassan kan besvära sig över AMS beslut att bifalla A:s besvär. Ej heller framgår — naturligt nog — att både kassan och A kan besvära sig över beslut, som AMS fattat i egenskap av tillsynsmyndighet. FD har dock prövat även dessa ärenden. Däremot ansåg sig FD inte kunna pröva de gamla hade bort-besluten och det var just därför de ändrades till beslut om åläggande för kassan att ändra.²

Utredningen av arbetsvägransärenden i FD sker genom remiss till AMS, som vidarebefordrar uppgiften till LAN, som skickar den vidare till arbetsförmedlingen. Det är alltså precis samma slags utredning som i de besvär-ärenden som avgörs i Delegationen. FD ger i den första utredningsomgången inte några instruktioner om vilka frågor utredningen skall avse etc. När utredningen är klar föredras ärendet i Delegationen, som fattar beslut om att tillstyrka eller avstyrka besvären, varefter utredningen och yttrandet överlämnas till FD. Det är inte ovanligt att ärendet återremitteras till AMS. Det kan vara fråga om brister i utredningen, som skall kompletteras, men ofta gäller återremissen inte utredningen, utan måste vara föranledd av att FD har en annan uppfattning än Delegationen om utgången i målet och därför vill att Delegationen skall ta upp ärendet till förnyad prövning. Det förekommer att ärendet kommer tillbaka till Delegationen en tredje gång. Det tycks vara fråga om en intern kommunikation mellan myndigheterna för ömsesidig påverkan och sammanjämkning av ståndpunkter.

Såvitt framgår av domarna är det mycket sällsynt att FD företar någon egen utredning i ärendet.

Målet avgörs i en sammansättning av tre juristdomare och två företrädare för arbetsmarknadens parter. Processen är helt skriftlig. FD har möjlighet att höra part eller vittne, men har inte använt denna möjlighet i arbetsvägransärenden. Det är inte så sällsynt att A begär att få bli hörd i FD, men FD finner aldrig skäl att höra honom.

Medianvärdet för handläggningstiden i FD, räknat från AMS beslut,

² Se ovan s 88.

varierar under åren 1966—1974 mellan 8 och 11 månader.³

FD:s domar innehåller alltid ett referat av omständigheterna i målet och innehållet i AMS beslut. Ibland, men inte alltid, redovisas den utredning som företagits och innehållet i det yttrande som AMS avgivit till domstolen. Domen avslutas (oftast) med att FD ej finner skäl göra ändring. Några resonerande domskäl förekommer nästan aldrig, när FD inte ändrar AMS beslut. Reciten i domen sätts tydligen ihop genom att någon tjänsteman gör utdrag ur akten i målet. Om AMS har tillstyrkt besvären redogörs i domen också för skälen till detta, och om FD följer AMS inställning är domstolens egna domskäl i regel ytterst kortfattade. Inte heller i de ganska fåtaliga fall, där FD ändrat mot AMS avstyrkande, är domskälen särskilt utförliga.

Dissenser och särskilda meningar förekommer, men ganska sällan. Det är inte så att arbetsgivarrepresentanten eller arbetstagarrepresentanten driver någon egen linje i arbetsvägransärenden.

Försäkringsdomstolens prejudikatbildande funktion skall analyseras på ett mer principiellt plan i kap 7. Här skall jag endast redovisa vad mina egna undersökningar givit vid handen och de slutsatser som kan dras ur detta.

Under åren 1966—1974 meddelade FD 362 domar i arbetsvägransärenden.⁴ Under de första åren fram t o m 1970 ändrade FD praktiskt taget aldrig, i vart fall inte mot AMS avstyrkande. Under åren 1971—1974 ändrade FD i 29 av 210 ärenden. I 14 av dessa hade AMS tillstyrkt besvären. I 7 fall framgår av domen att AMS avstyrkt besvären. I återstående 8 fall framgår AMS inställning ej av domen. Enligt uppgift från FD redovisas i domen *alltid* ett tillstyrkande.

Ändringsfrekvensen i FD under slutet av perioden var alltså ganska normal jämfört med tex bifallsfrekvensen i ärenden där AMS är besvärsinstans i förhållande till kassan. Att FD ändrar i ett visst antal fall behöver emellertid inte betyda att FD intar en i förhållande till AMS självständig ställning vad gäller rättsbildningen på området.

Domarnas utformning tyder på att FD inte kan ha någon mer betydande prejudikatbildande funktion. Det är ytterst sällsynt att någon dom är så utformad att man ur den kan utläsa en mer generell norm.

Ett mycket begränsat urval av FD:s domar publiceras i tidskriften Socialförsäkring (före 1971 Tidskrift för allmän försäkring). Dessa domar sam-

³ Egen undersökning.

⁴ Egen undersökning, jfr metodbeskrivningen. Jag har då ej medräknat ett ganska stort antal ärenden, där FD genom *dom* beslutat att ej uppta för sent inkomna besvär till prövning. Antalet domar i övriga ärenden om arbetslöshetsförsäkringen var 283.

manförs senare i en referatsamling, Försäkringsdomstolen, Referat, som utkommer med några års mellanrum.

Under perioden fram t o m 1974 meddelade FD 362 domar i arbetsvägransärenden. Av dessa publicerades 22. Beträffande urvalet noteras att FD företrädesvis låter publicera domar, där domstolen ändrat AMS beslut. I 16 av de publicerade domarna har FD ändrat och i två av de återstående har en ledamot varit skiljaktig och velat ändra. De publicerade domarna täcker endast en mycket liten del av de rättsfrågor som kommer upp i arbetsvägransärenden.

Försäkringsdomstolens domar studeras inte på arbetsförmedlings- eller kassanivå (utom i egna ärenden). Det fåtal kassor som är representerade i Delegationen känner naturligtvis FD:s praxis genom att Delegationen alltid avger yttrande i Fd-ärenden. Tillämpningsföreskrifterna innehåller inte några hänvisningar till FD-domar.

Det förekommer, men är inte särskilt vanligt, att någon dom av FD ingår i det material, som utsänds till Delegationens ledamöter före delegationssammanträdena.

Mitt studium av rättsutvecklingen i arbetsvägransärenden har omfattat hela den period då FD varit högsta instans och samtliga FD:s domar. Jag har försökt analysera FD:s roll i processen och min slutsats är att FD:s domar har haft en mycket begränsad betydelse för rättsutvecklingen.

AMS tillämpningsföreskrifter till kassorna gäller just sådana frågor, där en prejudikatbildande instans skall leda rättsutvecklingen. Detta innebär en konflikt mellan de båda myndigheternas kompetensområden. Skall FD följa AMS tillämpningsföreskrifter eller är AMS skyldig att utforma sina tillämpningsföreskrifter i enlighet med prejudikat från FD? Båda myndigheterna agerar på ett sätt så att denna konflikt aldrig framträder öppet. Det är framför allt FD som underordnar sig genom att aldrig meddela en dom som innefattar en klar norm på ett område, där AMS har ett arbetsmarknadspolitiskt intresse av att leda rättsutvecklingen.

6. Den statistiska undersökningen

Den statistiska undersökningen omfattar data från omkring 1 800 akter i arbetsvägransärenden från åren 1965—1974. "Grundserien" omfattar 665 ärenden från kassanivån från åren 1965—1973 (vart 50:e ärende). "74-serien" omfattar 438 ärenden från kassanivån (vart 10:e ärende). "Besvärsserien" omfattar 404 besvärssärenden från perioden 1966—1973, vart 10:e besvärssärende samt de 59 ärenden från Grundserien, där besvär anförts. Urvalet av besvärssärenden från denna period utgör (knappt) 12 av 100 avgjorda besvärssärenden. "Besvärsserien 1974" omfattar de 32 ärenden från 74-serien, där besvär anförts. "Tillsynsserien" omfattar samtliga 292 tillsynsärenden (frånsett ett borfall på 17 ärenden), som handlagts i Delegationen under åren 1966—1974. I övrigt hänvisar jag till den utförliga metodbeskrivningen i slutet av boken.

Ett huvudsyfte med den statistiska undersökningen är att ge underlag för en uppskattning av den relativa frekvensen av olika typer av konflikter mellan allmänna och enskilda intressen i arbetslöshetsförsäkringen såsom de framträder i de olika *avvisningsgrunderna* i rapporterade ärenden. Det är detta huvudsyfte — samt naturligtvis praktiska överväganden — som har bestämt undersökningens omfattning.

Det andra huvudsyftet är att allmänt belysa det rättsliga förfarandet genom att insamla och statistiskt bearbeta data från detta förfarande. Jag har i stort sett insamlat de "rättsliga" data, som finns tillgängliga i de hos AMS förvarade akterna i arbetsvägransärenden utan några bestämda föreställningar om hur de senare skulle användas. "Rättsliga data" är sådana data som framkommer när verkligheten systematiseras utifrån den juridiska begreppsvärlden. Jag har inte noterat några "sociologiska" data, inte ens så enkla och lättillgängliga data som kön och ålder hos A. Det betraktar jag nu som det svåraste missgreppet i denna del av undersökningen.

Jag hade när undersökningen lades upp inte några bestämda föreställningar om hur insamlade data skulle användas, inga hypoteser som skulle verifieras, inte ens några mer preciserade frågeställningar som skulle belysas. Tolkningarna och förklaringarna har tillkommit i efterhand när jag granskat det statistiska materialet ur olika synvinklar. Man kan säga att

undersökningen i denna del är explorativ. Det statistiska materialet är för litet för att man skall kunna dra några statistiskt säkerställda slutsatser i alla de frågor som dras upp i undersökningen. Det gäller särskilt undersökningen av olika variabler såsom godkännandefrekvens i kassan, besvär-frekvens etc inom de delmängder av materialet, som avgränsas genom de olika avvisningsgrunderna, och som faktiskt utgör en mycket stor del av hela undersökningen.

Först i undersökningens sluteskede har jag anlitat statistisk expertis för att på några olika punkter bestämma den statistiska signifikansen av undersökningsresultaten. Beräkningarna har utförts av docenten Sven Berg vid Statistiska institutionen i Lund. Övriga (mycket enkla) statistiska beräkningar har jag själv utfört.

Det har tidigare utförts en statistisk undersökning avseende frekvensen av olika avvisningsgrunder, nämligen av KSA-utredningen avseende samtliga rapporter under försäkringsåret 1967/68 (SOU 1971:44 Bilaga 9). Det är dock svårt att göra några mer ingående jämförelser, eftersom jag inte kan avgöra i vilken utsträckning KSA-utredningens klassificering av avvisningsgrunderna (som endast anges med vissa nyckelord) överensstämmer med de principer jag har tillämpat. Inom AMS förs statistik över antalet rapporter, antalet besvär och innehållet i de olika instansernas beslut/domar. Statistiken publiceras i serien AMS-information, De erkända arbetslöshetskassornas verksamhet. Det är denna statistik som åsyftas när jag i fortsättningen hänvisar till AMS statistik. I övrigt finns inga undersökningar eller löpande statistik på området.

Kapitlet är uppdelat i tre huvudavsnitt. I handlar om arbetsförmedlings- och kassanivån, II om besvärssärenden och III om tillsynsärenden. Avsnitten I och II är indelade i två huvuddelar, där den första handlar om A:s agerande och den andra om myndighetens beslut. I avsnitt III motsvaras denna uppdelning av F-enhetens agerande som initiativtagare till omprövning och Delegationens beslut i tillsynsärendet. Den sista delen av avsnitt II bygger på en liknande systematik. Där analyseras kassans och F-enhetens agerande i förhållande till Delegationens beslut i besvärssärendet.

I ARBETSFÖRMEDLINGS- OCH KASSANIVÅN

Avstängning från kassaersättning är en statlig sanktion för att förmå arbetslösa människor att ta arbeten som de av olika skäl inte vill ha. I flertalet fall där konflikt uppstår mellan det statliga intresset av att en person tar visst arbete och dennes intresse av att slippa ta arbetet kommer avstängningssanktionen aldrig att tillgripas. A:s kännedom om att reglerna finns

kommer i många fall att medföra att han ger med sig. Staten har också många andra påverkningmöjligheter för att förmå honom att ta arbetet. Omvänt kan staten — här i arbetsförmedlingens skepnad — vika i konflikten genom att låta bli att tillämpa avstängningsreglerna.

Antalet rapporterade arbetsvägransfall säger mycket litet om hur ofta konflikter uppkommer mellan statliga och enskilda intressen i arbetsförmedlingens verksamhet och hur dessa konflikter i allmänhet löses. Däremot kan de rapporterade arbetsvägransfallen visa *på vilka punkter konflikter uppstår, närmare bestämt vilka enskilda intressen som står emot det statliga intresset. Dessa enskilda intressen framträder i arbetsvägransärenden som de skäl A anför för att avvisa det erbjudna arbetet.* Det får antas att de skäl som gör sig gällande i de konfliktsituationer som leder till rapport också förekommer i de konfliktsituationer, som inte leder till sådan rapport, utan upplöses på annat sätt. På ett rapporterat fall där A vägrat att ta ett visst arbete, därför att restiden mellan hemmet och arbetsplatsen skulle bli för lång, går det fler fall där samma konflikt upplöstes utan att avstängningsreglerna behövt tillgripas, antingen genom att A inför hotet om avstängning känt sig tvungen att acceptera arbetet eller genom att arbetsförmedlingen dragit tillbaka arbetserbjudandet eller låtit bli att rapportera.

Man kan inte utgå från att den relativa andelen skäl av en viss typ för att ta arbetet är densamma i de rapporterade ärendena och i de konfliktsituationer inom regelns tillämpningsområde, som inte leder till rapport. Det kan finnas konfliktsituationer av en viss typ som aldrig eller mycket sällan trappas upp till den nivå som en arbetsvägransrapport innebär, antingen därför att A viker undan eller därför att staten i just denna typ av konflikt inte vill använda det tvång som avstängningsreglerna innebär. Omvänt kan det förhålla sig så att en viss konfliktsituation oftare än andra leder till rapport, därför att ingen av parterna vill ge sig.

Dock antar jag att skälen för avvisandet i de rapporterade ärendena ger en viss uppfattning om den relativa frekvensen av olika typer av konflikter inom regelns tillämpningsområde. Om ett visst skäl för avvisandet förekommer ofta i de rapporterade ärendena, får det antas att denna konfliktsituation är vanlig inom regelns tillämpningsområde, såvida man inte kan påvisa omständigheter som gör det troligt att just denna konfliktsituation oftare än andra slutar i en arbetsvägransrapport. KSA-utredningen, som genomförde en undersökning av återopade grunder i arbetsvägransärenden avseende försäkringsåret 1967/1968, utgår från ett liknande antagande: "Denna bild" (av vilka huvudsakliga skäl kassamedlemmarna anger för avvisande av erbjudet arbete) "kan belysa de skärningspunkter som i praktiken oftast förekommer mellan arbetsförmedlingarnas bedömning och

arbetslösa kassamedlemmars uppfattning i fråga om *lämpligt arbete*.¹

Förändringar över tiden i frekvensen av olika avvisningsgrunder beror antingen på att de yttre omständigheter som utlöser en viss typ av konflikt blivit vanligare eller mer sällsynta eller på attitydförändringar hos de arbetslösa eller myndigheterna. Man får från fall till fall bedöma vilken förklaring som verkar troligast.

A:s agerande

1. Avvisningsgrunderna

De data jag insamlat utgörs av de skäl A åberopat enligt vad som framgår av arbetsförmedlingens rapport och av redogörarrapporten. Det förekommer inte sällan att arbetsförmedlingsrapporten och redogörarutredningen ger olika uppgifter om skälet eller skälen för avvisandet. Frågan är vilken källa som bäst anger A:s verkliga skäl för avvisandet.

KSA-utredningen utgick från arbetsförmedlingsrapporten, ”den spontana första uppgiften till arbetsförmedlingen” (a a s 68). Skälen till detta kan vara att man ansett att A senare i samband med redogörarutredningen åberopar skäl, som inte är de verkliga skälen, men som han tror har större utsikter att vinna framgång vid kassans bedömning av ärendet. En jämförelse mellan de skäl som anges i arbetsförmedlingsrapporten respektive i redogörarutredningen tyder på att skillnaderna, som dock genomgående är små, har ett visst samband med godkännandefrekvensen i kassan för de olika skälen.

Ett samband mellan godkännandefrekvens och skillnader mellan i af-rapporten och redogörarutredningen antecknade skäl kan emellertid också ha en annan förklaring. En arbetsförmedlare som avger rapport anser — av skäl som inte bara sammanhänger med det aktuella arbetsavvisandet — att A skall avstängas från ersättning. Han kan därför vara benägen att framhäva skäl som har små utsikter att vinna framgång vid kassans bedömning och tona ner skäl med hög godkännandefrekvens. Redogöraren är mindre uppbunden, åtminstone i de fall då han inte haft något att göra med själva rapportbeslutet.

Det är omöjligt att avgöra vilken förklaring som är den riktiga. Man får då låta andra omständigheter bli avgörande för om man skall utgå från af-rapporten eller redogörarutredningen.

Redogörarutredningen bygger på af-utredningen och innefattar en kompletterande utredning av skälen för avvisandet. I mer än 15 % av fallen

¹ KSA-utredningen, Bil 9 s 68.

har A enligt af-rapporten inte åberopat några skäl alls för avvisandet. I kassautredningen blir en del av dessa fall uppklarade. Enligt arbetsförmedlingens rapporter förekommer det ytterst sällan att A åberopar fel i förfarandet som skäl för att han inte skall avstängas. Enligt redogörarutredningarna är fel i förfarandet huvudskäl i 3,2 procent av fallen. Den mycket höga bifallsfrekvensen vid besvär i denna typ av ärenden visar att skälen inte är några efterhandskonstruktioner. Skälen till att de inte kommer med i arbetsförmedlingsrapporten måste vara andra. Andelen övriga skäl är klart mindre i redogörarrapporterna än i arbetsförmedlingsrapporterna. Gruppen övriga skäl innefattar en del klart ohållbara grunder som ligger nära Inga skäl alls. Den främsta förklaringen till skillnaden är troligen att en del av dessa fall klaras upp vid redogörarutredningen. Dessa olika omständigheter föranleder att jag i fortsättningen utgår från de skäl som antecknats i redogörarutredningen.

I ungefär 18 % av de undersökta fallen har A åberopat mer än ett skäl för avvisandet. I dessa fall skiljer jag mellan huvudskäl och biskäl. Om endast ett skäl åberopats är detta utan vidare huvudskäl. De olika avvisningsgrunderna förekommer i ungefär samma omfattning som huvudskäl och biskäl. Det är bara miljöskäl som alltid utgör huvudskäl, när det åberopas (3 % av fallen). Det spelar alltså praktiskt taget ingen roll om man utgår från huvudskäl eller samtliga skäl vid bedömningen av den relativa frekvensen av olika avvisningsgrunder. Eftersom antalet åberopade skäl är olika i de olika instanserna och i de olika serierna blir det lättare att göra jämförelser om man utgår från huvudskälen. Jag gör därför så. Man får dock hålla i minnet att detta innebär att avvisningsgrunderna okvalificerat arbete och annan ort blir något underrepresenterade. När dessa avvisningsgrunder förekommit tillsammans med väntat arbete har de alltid klassats som biskäl.

För att förstå den fortsatta framställningen måste man ha närmare kännedom om vad de olika avvisningsgrunderna innebär. Följande beskrivning är tagen direkt från metodbeskrivningen och förelåg vid undersökningens utförande.

1. *Arbete utom yrket, okvalificerat arbete:* Typfallet är att medlemmen ej vill ha arbetet därför att det inte stämmer med hans tidigare yrkesverksamhet och/eller utbildning. Ibland betonar medlemmen att arbetet är okvalificerat jämfört med hans tidigare yrkesverksamhet/utbildning. Han är kanske beredd att ta ett arbete som inte stämmer med hans tidigare, men det måste då vara fråga om ett lika kvalificerat arbete. Till denna grupp hän-

förs även fall där medlemmen erbjuds ett arbete utanför yrket och som skäl för avvisandet anför att lönen är för låg och det framgår — direkt eller indirekt — att denna bedömning grundar sig på en jämförelse med löneläget inom hans yrke.

2. *Arbete på annan ort:* Arbetet ligger så långt från hemorten att medlemmen måste flytta eller i vart fall inte kan bo hemma under veckorna. Skälen till att han inte vill flytta eller bo borta under veckorna kan vara av olika slag. Ofta åberopade skäl är att medlemmen ej vill lämna hustru, barn eller åldriga föräldrar, jordbruk eller egen fastighet, skäl som skulle kunna föras in under någon annan avvisningsgrund. Markering sker dock endast i 2. "Annan ort" konsumerar alla skäl som sammanhänger med att arbetet är beläget på annan ort.

3. *Väntat arbete:* För att det skall vara fråga om väntat arbete krävs att medlemmen kan ange visst bestämt arbete, som han väntar på. Det räcker inte med att han "väntar arbete inom yrket". Däremot krävs inte någon sannolikhet för att medlemmen skall få det väntade arbetet. Väntat arbete förekommer mycket ofta tillsammans med avvisningsgrunderna arbete utom yrket eller arbete på annan ort. Väntat arbete anses då alltid vara den viktigaste grunden. Om väntat arbete förekommer tillsammans med andra avvisningsgrunder avgörs efter ovan redovisade principer vilken grund som skall anses vara den viktigaste.

4. *Resor till arbetet:* Här avses dagliga resor till och från arbetet. Om arbetet är beläget på annan ort och det är fråga om veckoslutsresor eller hemresor med ännu glesare intervaller markeras i stället i 2, även om medlemmen framhållit att resorna blir dyra eller besvärliga. Beträffande de dagliga hemresorna kan dessa enligt medlemmens uppfattning vara för dyra, för besvärliga eller medföra för lång daglig bortovaro från hemmet. Om medlemmen hävdar att arbetsgivaren bör betala resorna och som skäl för avvisandet anför att så inte sker, markeras ej i 4 utan i 10. Att resorna medför att den dagliga bortovaron från hemmet blir så lång att medlemmen ej hinner med de uppgifter i hemmet som avses i rutan 5 markeras endast i ruta 5.

5. *Vårduppgifter i hemmet:* Medlemmen hävdar att arbetet på grund av arbetstidens längd eller förläggning inte kan kombineras med hemarbete. Oftast är det fråga om vård eller tillsyn av minderåriga barn.

6. *Förhållandena på arbetsplatsen:* Avvisningsgrunden är nära relaterad till 5:4 LarbF. Medlemmen hävdar att förhållandena på just den ifrågavarande

arbetsplatsen är farliga, ohälsosamma eller obekväma. Hit hör också fall där klimatförhållanden o dyl t ex kyla, snödjup, gör arbetet *temporärt* olämpligt. Hit hänförs *ej* fall där medlemmen vägrar att ta t ex arbete under jord eller skiftarbete, därför att sådana arbeten generellt kan betraktas som farliga eller ohälsosamma.

7. *Personliga skäl som rör förhållandena på arbetsplatsen:* Liksom i 6 skall skälen vara hänförliga till just den speciella arbetsplatsen. Det vanligaste fallet är vantrivsel med förmän eller arbetskamrater. Testen vid gränsdragningen gentemot 6 är om problemet skall åtgärdas genom att förhållandena på arbetsplatsen ändras eller genom att just denna medlem tillåts avvisa arbetet. Fall där medlemmen ogillar de arbetsuppgifter som är förenade med arbetet hänförs normalt inte hit.

8. *Klarar ej arbetet:* Här avses fall där medlemmen inte anser sig ha tillräckliga kunskaper eller färdigheter för att klara arbetsuppgifterna eller är rädd för att utföra arbetet. Gränsdragningsvårigheter kan uppkomma gentemot 1. Medlemmen hävdar att han inte klarar ett arbete som ligger utanför hans vanliga yrke. Om enligt vad som framgår av handlingarna båda dessa förhållanden spelat en roll för medlemmens ställningstagande, sker markering i båda rutorna. Tveksamma fall har hänförts till 1. Avgränsningsproblem gentemot 9, hälsoskäl, kan uppkomma när medlemmen är rädd för att utföra visst arbete, t ex arbete på hög höjd eller under jord. Här är testen om rädslan kan tänkas styrkas med läkarintyg. Gränsdragningsproblem kan också uppkomma i förhållande till 10 (för dåliga ekonomiska förmåner), nämligen om medlemmen hävdar att han arbetar så långsamt att han inte kommer upp i rimlig förtjänst. Dessa fall hänförs till 8, såvida ej långsamtheten beror på kroppslig svaghet, då man i stället markerar i 9. Avgränsningsproblem gentemot hälsoskäl uppkommer också där medlemmen hävdar att han på grund av kroppslig svaghet inte kan utföra arbetet eller utföra det tillräckligt bra, men där det *ej* är fråga om att arbetet skulle inverka menligt på hans hälsotillstånd. Även dessa fall hänförs till 9.

9. *Hälsoskäl:* Avgränsningsproblem gentemot andra avvisningsgrunder har berörts i det föregående. 9 konsumerar 8. Även sådan kroppslig svaghet som är normal för medlemmens ålder hänförs till 9.

10. *För dåliga ekonomiska villkor:* Med ekonomiska villkor avses inte bara lönen utan också traktamentes- och reseersättning och andra ekonomiska förmåner. Det skall vara fråga om sådana ekonomiska förmåner som, åt-

minstone enligt vad medlemmen hävdar, skall utges av arbetsgivaren. Om medlemmen som skäl för avvisandet anför att visst ekonomiskt bidrag som skall utges av det allmänna, t ex reseersättning, flyttningsbidrag, bortalighningsbidrag, ej utgår, och att förtjänsten därmed blir för dålig, markeras ej här utan i annan ruta, i allmänhet 2 eller 4. Medlemmens påstående skall gå ut på att just det ifrågavarande företaget erbjuder för dåliga ekonomiska villkor eller att de villkor som just medlemmen blivit erbjuden vid företaget är för dåliga med hänsyn till medlemmens kvalifikationer för den ifrågavarande arbetsuppgiften. Fall där medlemmen hävdar att erbjudna ekonomiska villkor *ej är avtalsenliga* hänförs alltid hit, men den nu behandlade avvisningsgrunden omfattar också fall där medlemmen hävdar att villkoren, ehuru de överensstämmer med kollektivavtal, ändock är för dåliga. Vissa fall där medlemmen som skäl för avvisandet hävdar att "lönen är för dålig" skall enligt vad som utvecklats i det föregående hänföras till 1. Testen vid gränsdragningen mellan 1 och 10 är om enligt vad medlemmen hävdar lönen är för dålig för det arbete som skall utföras (10) eller jämförd med den lön som skulle utgå i ett arbete som medlemmen med hänsyn till tidigare yrkeserfarenhet eller utbildning anser sig berättigad till. Det finns också "dålig lön"-fall, som varken hör till 1 eller 10. Om en kassamedlem med hänvisning till den dåliga lönen vägrar ta ett arbete inom en låglönebransch utan att ha någon utbildning eller yrkeserfarenhet som kvalificerar honom för ett bättre betalt arbete, skall fallet ej hänföras till 1 men inte heller till 10, eftersom kriteriet att *just det ifrågavarande företaget* erbjuder för dåliga villkor, ej är uppfyllt. Dessa fall hänförs till 13, liksom motsvarande fall där invändningen gäller förhållandena på arbetsplatsen och arbetsvillkoren i övrigt. (Se ovan under 6. om skiftarbete och buller etc.)

11. *Fel i förfarandet*: Denna grund skiljer sig från de övriga genom att det inte är fråga om omständigheter som föranlett medlemmen att avvisa erbjudet arbete, utan om andra förhållanden, som enligt vad medlemmen hävdar skall medföra att vad som inträffat ej skall medföra avstängning från ersättningsrätt. Dessa omständigheter innebär som regel att af begått något fel i samband med arbetsanvisningen eller rapporteringen, därav beteckningen. Den största undergruppen utgörs av fall där medlemmen hävdar att han inte — i vart fall inte på riktigt sätt — blivit erbjuden något arbete eller att han inte avvisat det ifrågavarande arbetet. Om medlemmen ej hävdar att det erbjudna arbetet var olämpligt utan att det *enligt de upplysningar han erhöll vid erbjudandet* framstod som olämpligt, hänförs fallet till 11 och ej till den avvisningsgrund, som skulle ha varit tillämplig om uppgiften varit riktig. I övrigt har det inte uppkommit några avgränsningsproblem

beträffande denna undergrupp. En annan mindre undergrupp utgörs av fall där medlemmen hävdar att af gjort fel genom att erbjuda honom visst arbete trots att annat för honom lämpligare arbete fanns tillgängligt (oftast arbete inom hans yrke), eller att det fanns andra arbetssökande som var mer lämpade för arbetet än han själv (i allmänhet för att de bodde på arbetsorten). Här uppkommer avgränsningsproblem, i synnerhet i förhållande till Okvalificerat arbete och Arbete på annan ort. Så snart medlemmen hävdar att af begått ett direkt fel genom att erbjuda honom arbetet markeras i 11. Sedan får man pröva om medlemmen hävdar att det erbjudna arbetet var olämpligt för honom även bortsett från att det fanns ett lämpligare arbete eller lämpligare arbetssökande, och i så fall markeras *även* i t ex Okvalificerat arbete eller Arbete på annan ort. Flertalet fall som hänförs till 11 hör till någon av dessa båda undergrupper.

12. *Inga skäl*: Att medlemmen inte anför några skäl alls för avvisandet förekommer framför allt i de fall i grundserien, där medlemmen ej gör anspråk på ersättning. Det står då i allmänhet "anför inga skäl" el dyl. Om det helt saknas uppgifter markeras i stället US. Det erinras om att undersökningen avser av medlemmen anförda skäl. Att undersökaren i fall där några skäl ej anförts kan eller anser sig kunna sluta sig till det verkliga skälet för avvisandet t ex på grundval av uppgifter om medlemmens yrke och det erbjudna arbetets beskaffenhet har ej föranlett markering i annan ruta. Notera dock att om visst skäl markerats i C-raden överförs denna markering till D-raden i fall där eljest D-raden skulle ha markerats i 12 eller med uppgift saknas. I 12 markeras också fall där medlemmens skäl är alltför *oprecisa* för att kunna hänföras till någon avvisningsgrund, t ex "af erbjuder bara dåliga jobb". Att skälet är av sådant slag att det — även enligt vad medlemmen själv förstår — är otänkbart att det kan utgöra giltig grund för avvisandet, hindrar däremot inte att det uppfattas som en grund för avvisandet, i allmänhet då tillhörande 13.

13. *Övriga skäl*: Hit hänförs alla skäl för avvisande som ej kan hänföras till någon av de tidigare behandlade grunderna. Gruppen består till en del av "restgrupper" från de övriga avvisningsgrunderna. Här kan nämnas vissa "dålig lön"-fall, som inte kan placeras i 1 eller 10, eftersom de *varken* uppfyller kriteriet att (enligt vad medlemmen hävdar) lönen är sämre än den som skulle utgått i medlemmens yrke (1) eller kriteriet att lönen är sämre än den som andra arbetsgivare betalar för samma arbete (10). Grupp 6 har avgränsats så snävt att flertalet fall, där medlemmen som skäl för avvisandet anför arbetsmiljön i vidsträckt bemärkelse, faller utanför, nämligen alla de fall där skälet utgörs av ett förhållande som inte gäller endast den

ifrågavarande arbetsplatsen utan flertalet eller åtminstone många arbetsplatser inom samma bransch, t ex skiftgång eller buller. Vidare hänförs till 13 en del återkommande avvisningsskäl som inte har någon släktskap med de tidigare behandlade. Så t ex kan medlemmens skäl att avvisa utbildning eller kurser av olika slag sällan hänföras till någon av de tidigare behandlade avvisningsgrunderna. Slutligen finns det olika "atypiska" skäl, ofta sammanhängande med medlemmens personliga förhållanden, som också hänförs till 13."

Tab 1a och 1b visar frekvensen av de olika avvisningsgrunderna i relation till totala antalet ärenden, där någon grund för avvisandet åberopats eller kunnat åberopas. Tab 1a visar frekvensen av de olika avvisningsgrunderna i Grundserien, i af-rapporten och i redogörarutredningen och uppdelade på huvudskäl och samtliga skäl. Tab 1b visar den relativa frekvensen av olika avvisningsgrunder anförda såsom huvudskäl i redogörarutredningen under olika år.

Tab I 1a. *Relativ frekvens av olika avvisningsgrunder i Grundserien.*

	Antal ärenden	Antal ärenden												
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Samtliga skäl af	601	5,8	18,1	7,7	5,8	4,2	3,0	1,8	2,7	10,8	12,6	1,0	15,3	27,0
Huvudskäl af	601	5,2	15,3	6,2	4,8	3,7	2,5	1,5	2,2	8,2	10,0	0,8	15,3	24,5
Samtliga skäl kassan	603	4,8	16,7	9,0	7,5	4,8	3,0	3,0	4,5	15,9	11,9	4,6	12,3	23,5
Huvudskäl kassan	603	4,3	13,6	6,8	5,0	3,8	3,0	2,3	3,8	12,1	9,6	3,2	12,1	20,4

Tab I 1b. *Relativ frekvens av olika avvisningsgrunder i kassan under olika år. Grundserien och 74-serien. Huvudskäl i redogörarrapporten.*

	Antal ärenden	Antal ärenden												
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1965	68	7,4	19,1	8,8	8,8	1,5	4,4	2,9	4,4	5,9	11,8	1,5	11,8	11,8
1966	70	4,3	14,3	5,7	1,4	1,4	4,3	0	4,3	14,3	11,4	2,9	17,1	18,6
1697	66	1,5	18,2	6,1	1,5	3,0	3,0	1,5	3,0	7,6	12,1	4,5	16,7	21,2
1968	75	2,7	22,7	4,0	5,3	1,3	1,3	2,7	2,7	12,0	14,7	1,3	4,0	25,3
1969	70	7,1	15,7	10,0	2,9	2,9	1,4	0	4,3	10,0	10,0	0	11,4	24,3
1970	48	4,2	6,2	4,2	10,4	0	2,1	4,2	2,1	16,7	10,4	0	16,7	22,9
1971	59	1,7	10,2	5,1	6,8	8,5	1,7	6,8	5,1	15,3	6,8	3,4	11,9	16,9
1972	66	4,5	4,5	6,1	4,5	7,6	1,5	1,5	4,5	13,6	3,0	7,6	19,7	21,2
1973	80	5,0	8,7	10,0	5,0	7,5	6,2	2,5	3,7	15,0	6,2	5,0	3,7	21,2
1974	404	8,4	6,7	6,9	6,2	7,2	0,2	3,2	4,5	13,9	7,9	2,2	13,4	19,3

Båda tabellerna har underkastats statistisk analys. I tabell 1a utgörs ett 90-procentigt konfidensintervall av $\pm 2\%$ för en siffra beräknad till 10. (Sven Berg) Man kan alltså med 90 % säkerhet sluta att den relativa frekvensen för de olika avvisningsgrunderna avviker med högst 2 % uppåt eller nedåt från de i tabellen angivna värdena om det angivna värdet ligger omkring 10 %. Om siffran ligger över 10 är konfidensintervallet något större, om den ligger under 10 något mindre.

Materialet i tab 1b har underkastats en konventionell χ^2 -analys. De olika åren har sammanslagits till tre perioder, 65—69, 70—73 samt 74. Avvisningsgrund(er) i (jk) har därefter ställts mot övriga avvisningsgrunder i analysen. Eftersom flera signifikansprövningar görs på ett och samma material måste viss försiktighet iakttas vid tolkningen av resultaten. χ^2 -analys för grunden 2 (Annan ort) ger ett P-värde $<.001$. Även med beaktande av reservationen ovan kan det fastslås att resultatet är starkt signifikant och att det alltså föreligger en påtaglig nedåtgående trend i materialet. För grunden 5 (Barntillsyn) och grunden 9 (Hälsoskäl) ligger P-värdet mellan .005 och .001. Även här är resultatet kraftigt signifikant. För grunderna 5 och 10 sammanslagna (de företagsrelaterade avvisningsgrunderna) ligger P-värdet mellan .01 och .005. Även i detta fall kan trenden betraktas som statistiskt säkerställd. För grund 10 ensam (ekonomiska villkor) och för grunderna 7, 8 och 9 sammanslagna (de personrelaterade avvisningsgrunderna) ligger P-värdet i intervallet mellan .05 och .025. Materialet ger en antydning om en nedåtgående respektive en uppåtgående trend, men med beaktande av att flera signifikansprövningar gjorts på samma material bör resultaten ej betraktas som statistiskt säkerställda. (Sven Berg)

Jag skall här inte närmare kommentera den relativa frekvensen av de olika avvisningsgrunderna. Siffrorna får tills vidare tala för sig själva. Jag antar — uppställer som en hypotes — att de i viss utsträckning speglar den relativa frekvensen av olika typer av konflikter mellan statliga och enskilda intressen i arbetsförmedlingens verksamhet. Ett visst stöd för denna hypotes finner man i förändringarna över tiden i annan ort-fallen och barntillsynsfallen. Annan ort-fallens relativa andel av arbetsvägransärendena har minskat kraftigt fr o m omkring 1970. Denna minskning sammanfaller i tiden med övergången från extrem "flyttlasspolitik" till regionalpolitik. Den ökade andelen barntillsynsfall under senare år kan förklaras med småbarnsmödernas ökade förvärvsintensitet, särskilt det ökade deltidsarbetet.

Jag vill också redan här påvisa en mer generell trend i utvecklingen. De olika avvisningsgrunderna (utom Fel i förfarandet, som egentligen inte är någon avvisningsgrund) kan inordnas i tre större grupper. Den första gruppen, som omfattar de fem första vägransgrunderna, Okvalificerat arbete,

Annan ort, Väntat arbete, Dagliga resor och Barntillsyn, avspeglar en bristande överensstämmelse mellan å ena sidan sociologiska strukturer i befolkningen såsom bostadsort, sättet att leva i familj och ta hand om sina barn, tidigare utbildning och yrkeserfarenhet, och å andra sidan företagssamhetens (den privata och den offentliga) krav på arbetskraften. Avstängningsreglernas funktion är här att tvinga folk att anpassa sig till strukturförändringarna i det ekonomiska livet. Jag kallar denna grupp för de *arbetsmarknadsrelaterade* vägransgrunderna. På sätt och vis är alla vägransgrunderna relaterade till arbetsmarknaden, men för de nu uppräknade vägransgrunderna gäller, att de på ett mer omedelbart och tydligt sätt är relaterade till det *aktuella arbetsmarknadsläget*, till svängningar i tillgången och efterfrågan på arbetsmarknaden och till den aktuella statliga arbetsmarknadspolitik. Det aktuella arbetsmarknadsläget ingår också som ett rättsfaktum i de regler, som reglerar dessa vägransgrunder. De arbetsmarknadsrelaterade vägransgrunderna utgör en tredjedel av arbetsvägransärendena och är därmed den största gruppen. Den har varken ökat eller minskat, utan hållit sig relativt konstant genom åren.

Den andra gruppen består av fall där konflikten gäller hur mycket som kan krävas av företagen med avseende på anställningsvillkoren i mer traditionell bemärkelse. De *företagsrelaterade* vägransgrunderna är Ekonomiska villkor och Arbetsmiljö. Denna grupp har minskat. Det är precis vad man har anledning att vänta med hänsyn till den allt större samstämmigheten mellan statliga normer och av företagssamheten accepterade normer och den ökade fackliga kontrollen över anställningsvillkoren. Jag utvecklar detta närmare i kapitel 21.

Den tredje gruppen, Hälsoskäl, Klarar inte arbetet och Personliga skäl, består av avvisningsgrunder, som kan hänföras till A själv och som oftast innebär att A inte kan betraktas som fullgod arbetskraft. Denna grupp, de *personrelaterade* avvisningsgrunderna, förefaller ha ökat sin relativa andel av arbetsvägransärendena. Detta kan sammanställas med den ökade "utslagningen" i arbetslivet.

Det är än så länge bara fråga om små förskjutningar i sammansättningen av arbetsvägransärendena, men jag tror att de är signifikanta.

2. Antalet åberopade grunder

A åberopar oftast bara en grund för avvisandet. Mer än en grund för avvisandet är något vanligare i redogörarutredningen, 18 % av fallen, än i afrapporten, 14 % av fallen. Väntat arbete jämte annan grund för avvisandet utgör tekniskt två skilda grunder för avvisandet, som kan åberopas var och

en för sig, men är ofta ömsesidigt avhängiga av varann på det sättet, att fanns inte det väntade arbetet skulle A ha accepterat det erbjudna arbetet, trots att det tex ligger på annan ort, och hade inte det erbjudna arbetet legat på annan ort, så skulle han ha föredragit det framför det väntade. I dessa fall är båda grunderna uttryck för en och samma konflikt. Om man betraktar väntat arbete jämte annan grund för avvisandet som en enda grund, anför A mer än en grund för avvisandet i af-rapporten i 11 % av fallen och i redogörarrapporten i 14 % av fallen. Mer än två grunder för avvisandet är mycket sällsynt, mellan 1 och 2 % av fallen.

Antalet återopade grunder har visst samband med andra undersökta variabler. Både besvärs- och tillsynsrekvensen är högre i ärenden med fler återopade grunder. Godkännandefrekvensen i kassan är högre i sådana ärenden, men bifallsfrekvensen i besvärsärenden lägre. Detta skall kommenteras senare.

3. Stabilitet i återopade grunder

Med att en grund är stabil menar jag att den återopas redan hos af och därefter fasthålls i kassan och vid eventuella besvär över kassans beslut. Begreppet täcker alltså både i vilken utsträckning en grund dyker upp som en "ny grund" i högre instans och i vilken utsträckning en tidigare återopad grund "försvinner" i högre instans. Tills vidare är det fråga om stabilitet i återopade grunder mellan af-rapporten och redogörarutredningen. Graden av stabilitet i återopade grunder har undersökts, dels vid olika antal återopade grunder, dels för de olika avvisningsgrunderna var och en för sig.

I närmare 80 % av fallen där A återopat endast en grund i af fasthålls denna grund i kassan. Vid två återopade grunder i af fasthålls båda dessa grunder i 61 % av fallen. I 33 % av fallen har en av de båda återopade grunderna fallit bort i kassan och i 6 % av fallen har båda fallit bort. Stabiliteten i betydelsen av fasthållande av en återopad grund är alltså ungefär densamma vid två återopade grunder.

I ärenden med endast en återopad grund i kassan har samma grund återopats även hos af i 80 % av fallen. Vid fler återopade grunder blir stabiliteten lägre, helt enkelt därför att det återopas fler grunder i kassan än hos af.

Tab I 3 visar graden av stabilitet för de olika avvisningsgrunderna. Materialet har inte underkastats någon statistisk analys. De skillnader i stabilitet mellan olika avvisningsgrunder som framträder i tabellen torde i flertalet fall inte vara statistiskt säkerställda. Jag vill därför göra den reservationen att följande resonemang bygger på en statistiskt osäker grund.

Tab I 3. *Stabilitet i åberopade grunder af—kassan. Grundserien och 74-serien.*

	Endast af	af + kassan	Endast kassan
Utom yrket/ Okvalificerat arb	15,6 % (22)	74,5 % (105)	9,9 % (14)
Annan ort	13,0 % (25)	78,8 % (152)	8,3 % (16)
Väntat arb	17,6 % (26)	44,6 % (66)	37,8 % (56)
Dagl resor	11,2 % (15)	59,7 % (80)	29,1 % (39)
Barntillsyn	7,7 % (7)	76,9 % (70)	15,4 % (14)
Arbetsmiljö	17,2 % (5)	62,1 % (18)	20,7 % (6)
Personliga skäl	17,0 % (9)	47,2 % (25)	35,8 % (19)
Klarar ej arb	14,5 % (11)	47,4 % (36)	38,2 % (29)
Hälsoskäl	7,5 % (18)	66,9 % (160)	25,5 % (61)
Ek villkor	19,8 % (38)	62,5 % (120)	17,7 % (34)
Fel i förfarandet	0	19,6 % (9)	80,4 % (37)
Inga skäl	35,3 % (71)	47,3 % (95)	17,4 % (35)
Övriga skäl	22,0 % (78)	67,0 % (238)	11,0 % (39)

Hög grad av stabilitet tyder på att det i handlingarna antecknade skälet också är det verkliga skälet för avvisandet och att detta skäl är förankrat i förhållanden som upplevs som tvingande. Låg grad av stabilitet kan ha flera olika förklaringar. A vill av någon anledning inte uppge det verkliga skälet för avvisandet vid ett av de båda tillfällena, eller det skäl A anför blir inte antecknat i handlingarna. Skälet är kanske inte lika väl förankrat i yttre förhållanden utan hänger samman med A:s värdering, som kan skifta från tillfälle till tillfälle. Nya omständigheter av betydelse för bedömningen kan ha inträffat eller framkommit.

Mest stabila är avvisningsgrunderna Okvalificerat arbete, Annan ort och Barntillsyn. Låg stabilitet har Personliga skäl och Klarar inte arbetet. I annan ort- och barntillsynsfallen är det uppenbarligen fråga om skäl förankrade i tvingande yttre omständigheter, som alltid tas fram. Avvisningsgrunden Okvalificerat arbete upplevs tydligen på samma sätt av dem som berörs. Vid Personliga skäl och Klarar inte arbetet är det mer fråga om en värdering som kan skifta från tillfälle till tillfälle eller som i alla fall inte kommer lika klart fram vid alla tillfällen. Väntat arbete har också en låg grad av stabilitet, både på det sättet, att ett väntat arbete som åberopats hos af inte återkommer i kassan, och på det sättet att ett väntat arbete åberopas

först i kassan. Det kan sammanhånga med att det väntade arbetet under den tid som förflyter mellan af-rapporten och redogörarutredningen blivit osäkrare respektive säkrare.

Fel i förfarandet blir tydligen inte antecknat i af-rapporten, antingen därför att A inte vill eller får tillfälle att framföra denna invändning till den rapporterande arbetsförmedlaren eller därför att denne, som ju anser att användningen är grundlös — annars skulle han inte ha rapporterat —, inte vill anteckna den.

Jag har mött den uppfattningen att A då han uppger sina skäl för avvisandet låter sig påverkas av sin uppfattning om vilka skäl som har utsikt att vinna framgång i arbetsvägransärendet och detta i högre grad vid redogörarutredningen, då han hunnit "tänka sig om".² Det finns därför anledning att undersöka om det finns ett samband mellan byte av skäl af—kassan på det sättet att skäl som förekommer oftare i af-rapporten än i redogörarutredningen har en låg godkännandefrekvens i kassan och omvänt att skäl som ofta åberopas först i redogörarutredningen har en hög godkännandefrekvens.

Det finns ett sådant samband. De avvisningsgrunder som förekommer oftare i af-rapporten än i redogörarutredningen är okvalificerat arbete, annan ort och ekonomiska förmåner. Godkännandefrekvensen i okvalificerat arbete är extremt låg, vid ekonomiska förmåner något lägre än normalt, vid annan ort däremot något högre än normalt. Fel i förfarandet och hälsoskäl är de avvisningsgrunder som oftast framkommer först vid redogörarutredningen, och dessa båda avvisningsgrunder har också den högsta godkännandefrekvensen.

Sambandet kan emellertid också ha en annan förklaring, nämligen den som jag utvecklat ovan s 107.

4. Avstående från ersättning

I drygt 20 % av ärendena förklarar A, att han inte gör anspråk på ersättning för den period som ett avstängningsbeslut av kassan skulle avse. Ett sådant avstående från ersättning innebär att A är klar över och beredd att finna sig i straffet för sitt handlande. Flertalet rapporterade arbetslösa hävdar däremot att deras skäl bör godtagas. Frekvensen av avstående från ersättning har också undersökts för de olika avvisningsgrunderna var och en för sig och för de sk vällandefallen. Frekvensen av avstående från ersättning är lägre än normalt vid Barntillsyn, Klarar ej arbetet, Hälsoskäl,

² Jfr KSA-utredningen, Bil 9 s 68, som i sin undersökning bygger på "den spontana första uppgiften till arbetsförmedlingen".

Fel i förfarandet och i vållandefallen och högre än normalt vid Personliga skäl. Frekvensen av avstående från ersättning har ett samband med besvär-frekvensen och kommer att behandlas närmare nedan under II 1.

5. Olika avstängningsgrundande beteenden

Rapportsystemet är utformat för att fånga upp avvisandefallen. 90 % av rapporterna i Grundserien och 86 % i 74-serien avser avvisande av erbjudet arbete. Frivilligt slutande-fallen utgör 1 % i Grundserien och 3 % i 74-serien. Rapporter om avsked på grund av "otillbörligt uppförande" är oerhört sällsynta. I mitt statistiska material finns bara ett enda sådant fall. Vållandefallens andel i arbetsvägransrapporterna utgör en eller ett par procent.

Den enda kvantitativt betydande gruppen vid sidan om avvisanderapporterna är hinderrapporterna. Frekvensen av rapporter om "arbetsovilja" eller objektiva hinder såsom sjukdom har varierat starkt under olika perioder. Under slutet av den period som avses med min undersökning var antalet hinderrapporter i stigande och detta avspeglas också i mitt material.

Hinderrapporterna kan inte uppfattas som rapporter om att en viss typ av avstängningsgrundande beteende förekommit utan snarare som ett uttryck för *vilken påföljd* arbetsförmedlingen anser bör utdömas. De skall därför inte behandlas här utan nedan under 6 i samband med innehållet i kassans beslut och i det särskilda kapitlet om "arbetsovilja", kapitel 24.

Kassans beslut

6. Innehållet i kassans beslut

Innehållet i kassornas beslut framgår av AMS officiella statistik. Andelen fall där kassan godkänt A:s arbetsvägran har hållit sig ganska konstant på 10—14 % genom den undersökta perioden, dock med en svagt sjunkande tendens. Frekvensen av avstängningar enligt hinderregeln och 20-dagarsregeln har ökat markant sedan 1969—1970. De kortare tidsbegränsade avstängningarna är fortfarande ganska sällsynta.

Innehållet i kassans beslut enligt mitt material framgår av Tab I 6a. Ant betecknar antalet rapporterade ärenden som ingår i materialet för resp år. G betyder att kassan tillerkänt A fortsatt obruten ersättningsrätt. 7, 14 och 28 betecknar olika tidsbegränsade avstängningar enligt 30 § 1 st LarbF. 20 betyder avstängning till dess A utfört förvärvsarbete under 20 dagar enligt 30 § 2 st LarbF. H betecknar avstängning med stöd av 4 §

LarbF (hinderregeln) och HK en hinderavstängning, som gäller till dess A åter tagit kontakt med af. H+28 betecknar beslut, där kassan avstängt både enligt hinderregeln och 30 § LarbF. De olika påföljderna beskrivs närmare i kapitel 8.

Tab I 6a. *Innehållet i kassans beslut. Grundserien och 74-serien.*

	Ant	G	7	14	28	20	H	HK	H+28
1965	76	13,2	0	0	82,9	0	3,9	0	0
66	72	11,1	0	1,4	81,9	0	4,2	0	1,4
67	71	12,7	0	1,4	83,1	0	2,8	0	0
68	83	19,3	0	0	80,7	0	0	0	0
69	74	13,5	0	0	82,4	0	4,1	0	0
70	58	13,8	0	3,4	63,8	0	15,5	1,7	1,7
71	68	5,9	0	0	83,8	2,9	7,4	0	0
72	72	9,7	0	1,4	77,8	0	5,6	4,2	0
73	90	15,6	0	0	71,1	0	10,0	1,1	2,2
74	438	12,6	0,5	0,9	72,6	3,4	7,5	1,8	0,7

Resultaten har underkastats statistisk analys med sikte på att säkerställa en uppåtgående trend för användningen av icke tidsbegränsade påföljder. De olika åren har uppdelats på tre perioder som i tab 1b och de fyra kolumnerna till höger har sammanslagits. Konventionellt χ^2 -test ger ett P-värde $<.001$. Signifikansen åstadkoms av en uppåtgående trend i sammanslagna kolumnerna. (Sven Berg).

Innehållet i kassans beslut vid olika typer av hinderrapporter framgår numera inte alls av den officiella statistiken. Fram till försäkringsåret 1966—1967 redovisades hinderrapporterna separat och man kunde då konstatera att antalet hinderavstängningar alltid var väsentligt lägre än antalet hinderrapporter. Däremot framgick det inte hur det gick med de hinderrapporter som inte ledde till hinderavstängningar. Mitt material vad avser hinderrapporter och hinderavstängningar är inte stort, men något bättre underlag för en uppskattning av den viktiga frågan hur de grupper som drabbas av hindermeddelanden behandlas i kassorna finns mig veterligen inte. Tab 6b—d visar innehållet i kassans beslut vid olika typer av hinderrapporter. "Rena" hinderrapporter är rapporter som ej innehåller uppgift om något konkret arbetsavvisande.

Tab I 6b. *Innehållet i kassans beslut vid rena hinderrapporter. Grundserien.*

	Ant	G	7	14	28	20	H	HK	H+28
Subj hinder	15	26,7	0	0	20,0	6,7	46,7	0	0
Obj hinder	14	42,9	0	0	14,3	0	42,9	0	0
Brist kontakt	24	16,7	0	0	29,2	0	33,3	20,8	0

Tab I 6c. *Innehållet i kassans beslut vid rena hinderrapporter. 74-serien.*

	Ant	G	7	14	28	20	H	HK	H+28
Subj hinder	17	23,5	0	0	41,2	0	23,5	5,9	5,9
Obj hinder	2	0	0	0	100,0	0	0	0	0
Brist kontakt	25	20,0	0	0	28,0	4,0	20,0	28,0	0

Tab I 6d. *Innehållet i kassans beslut vid rapporter om avvisat arbete + subjektivt hinder. 1974-serien.*

	Ant	G	7	14	28	20	H	HK	H+28
Avvisande + subj h	91	11,0	0	1,1	59,3	7,7	17,6	1,1	2,2
Avvisande Ej hinder	281	11,0	0,7	1,1	83,3	1,4	2,5	0	0

För perioden 1965—1973 gällde att hinderrapporterna i ungefär hälften av fallen ledde till hinderavstängningar eller avstängningar enligt 20-dagars-regeln. Den relativa godkännandefrekvensen var högre vid dessa rapporter än vid egentliga arbetsvägransrapporter, särskilt vid objektiva hinder dvs i huvudsak hälsoskäl. Mönstret hög relativ godkännandefrekvens och hög andel hinderavstängningar återkommer vid vissa avvisningsgrunder och tolkas av mig så att avstängningsreglerna inte riktar sig mot klandervärda beteenden utan mot grupper som håller på att pressas ut ur försäkringen.

Andelen rena hinderrapporter avseende subjektiva hinder för år 1974 är ungefär dubbelt så högt som i materialet för åren 1965—1973, men andelen hinderavstängningar har inte ökat i motsvarande mån. Om man inte räknar

hinder—kontaktpåföljden har endast omkring 30 % av hinderrapporterna mot tidigare över 50 % lett till hinderavstängning eller avstängning enligt 20-dagarsregeln. I stället har hinderrapporterna i ökad utsträckning lett till vanliga 28-dagarsavstängningar.

1974-serien innehåller inte mindre än 91 kombinerade hinder-arbetsvägransrapporter. Den relativa godkännandefrekvensen i dessa fall är densamma som vid rena arbetsvägransrapporter. Flertalet sådana rapporter slutar med en vanlig tidsbegränsad avstängning. Hinderavstängningar förekommer dock betydligt oftare än vid rena arbetsvägransrapporter, dock ej så ofta som vid "rena" hinderrapporter. Det är främst inom denna grupp som man — naturligt nog — finner den ökade andelen avstängningar enligt 20-dagarsregeln.

1974-materialet tyder på att kassorna på central nivå bromsar de lokala tendenserna (som också kan komma från lokalt kassahåll) att genom hinderrapporter pressa ut vissa grupper ur försäkringen.

Innehållet i kassans beslut tolkar jag som ett uttryck för vilken roll kassorna centralt intar i den myndighetsutövning på olika nivåer som rättstillämpningen i arbetsvägransärenden utgör. Den säger alltså ingenting eller nästan ingenting om rättstillämpningens "hårdhet" eller "mildhet". Kassorna har att ta ställning till de rapporter som avges från arbetsförmedlingen. Avgörande för om rättstillämpningen skall betraktas som "hård" eller "mild" är främst vilka fall som rapporteras och i detta beslutsfattande har arbetsförmedlingarna i praktiken en mycket stor diskretionär prövningsrätt. En mycket viktig del av beslutsfattandet ligger alltså på arbetsförmedlingsnivå. I detta beslutsfattande kan kassan *på lokal nivå* genom kontakter med arbetsförmedlingen ha inflytande på rättstillämpningen, men här är fråga om det inflytande som utövas av kassan centralt genom formella beslut i arbetsvägransärenden.

Godkännandefrekvensen på 10—15 % vid rena arbetsvägransrapporter ger närmast vid handen att kassorna här fungerar som ett kontrollorgan med huvudsaklig uppgift att fastställa beslut som fattas på lägre nivå. Det är arbetsförmedlingarna och inte kassorna som avgör vilka människor som skall bli av med kassaersättningen i fyra veckor.

Vid hinderavstängningar och avstängningar enligt 20-dagarsregeln fungerar den rättstillämpande organisationen på annat sätt. Arbetsförmedlingens uppgift är här att göra kassan uppmärksam på "misstänkta" fall, men det är kassan som bestämmer i vilken utsträckning hinderavstängningar och avstängningar enligt 20-dagarsregeln skall tillgripas inom den mycket vida ram som rättsreglerna här utgör.

7. Godkännandefrekvens och hinderavstängningsfrekvens vid olika avvísingsgrunder

Vid de rena arbetsvägransrapporterna kan kassans godkännande betraktas som en "ändring" av arbetsförmedlingens beslut. En närmare granskning av dessa ändringsfall bör ge en mer precis bild av kassans roll i tillämpningen av arbetsvägransreglerna.

Innehållet i kassans beslut vid de olika avvísingsgrunderna framgår av Tab I 7. I tabellen redovisas endast godkännandefrekvensen och — gemensamt — frekvensen av hinderavstängningar och avstängningar enligt 20-dagarsregeln. I hinderavstängningarna ingår en kombinerad hinder—28-dagarsavstängning. Ett ärende där avvisande skett och som lett till hinderavstängning till dess kontakt tagits med arbetsförmedlingen har inte medtagits.

Tab I 7. *Innehållet i kassans beslut vid olika avvísingsgrunder. Grundserien och 74-serien. Huvudskäl i kassan.*

	Ant ärenden	Godkänd	H + 20 dag
Utom yrket/ Okval arb	60	1,7 % (1)	5 % (3)
Annan ort	109	14,7 % (16)	2,7 % (3)
Väntat arb	69	10,1 % (7)	1,4 % (1)
Dagl resor	55	14,5 % (8)	5,4 % (3)
Barntillsyn	52	17,3 % (9)	17,3 % (9)
Arbetsmiljö	19	10,5 % (2)	0
Pers skäl	27	7,4 % (2)	0
Klarar ej arb	41	14,6 % (6)	4,8 % (2)
Hälsoskäl	129	23,3 % (30)	10,1 % (13)
Ek villkor	90	6,7 % (6)	2,2 % (2)
Fel i förf	28	25,0 % (7)	7,2 % (2)
Inga skäl	127	3,1 % (4)	10,3 % (13)
Övriga skäl	201	10,0 % (20)	7,5 % (15)

Resultaten i Tab I 7 har analyserats statistiskt, dels med avseende på variationer i godkännandefrekvensen mellan de olika avvísingsgrunderna, dels med avseende på ett samband mellan godkännandefrekvens och frekvensen

av hinderavstängningar. Vad gäller den första frågeställningen visar en konventionell χ^2 -analys att godkännandefrekvensen varierar kraftigt över de 13 avvsningsgrunderna. P-värdet ligger under .001. Det är 4 grunder som ger det signifikanta utfallet nämligen i rangordning 9 (Hälsoskäl), 12 (Inga skäl), 1 (Utom yrket) och 11 (Fel i förfarandet). Den andra frågeställningen har bedömts genom beräkning av rangkorrelation (Spearman) på de i tabellen angivna procenttalen för Godkänd och för Hinderpåföljder. Beräkningen ger $r=0.53$, ett ganska högt positivt samband. Någon signifikansbedömning har ej företagits. (Sven Berg)

Mycket hög godkännandefrekvens har Hälsoskäl och Fel i förfarandet. Dessa är de båda avvsningsgrunder där det oftast förekommer att det vid prövningen i högre instans framkommer nya omständigheter eller ny utredning. Det får därför antas att den höga godkännandefrekvensen beror på detta. Högre än normalt är godkännandefrekvensen vid Annan ort, Dagliga resor, Barntillsyn och Klarar ej arbetet men dessa skillnader är ej signifikanta. Vid Dagliga resor spelar utredning om restider, resmöjligheter och reskostnader en väsentlig roll för avgörandet. Vid Annan ort och Klarar ej arbetet är den diskretionära prövningen av hur hårt man bör gå fram det viktigaste momentet i rättstillämpningen. Vid Barntillsyn är det inte så mycket fråga om en diskretionär bedömning utan snarare om en rättslig och rättspolitisk bedömning om hur man skall behandla arbetssökande kvinnor med dålig barntillsyn. Kassans ändringsbeslut i dessa grupper av fall måste i en stor del av fallen bero på att kassan vid en diskretionär eller rättslig prövning av omständigheterna kommit till annat resultat än arbetsförmedlingen.

Den officiella motiveringen till kassornas medverkan eller — om man skall hålla sig till det officiella språkbruket — beslutanderätt i arbetsvägransprocessen är att kassorna genom sin anknytning till den fackliga rörelsen har de kunskaper och den erfarenhet som krävs vid bedömningen av dessa frågor. Detta kan inte gälla alla slags konflikter som uppkommer i arbetsvägransärenden. Vid avvsningsgrunder som Hälsoskäl och Klarar inte arbetet måste arbetsförmedlingarna betraktas som mer sakkunniga än arbetslöshetskassorna. Facklig erfarenhet och fackliga kunskaper måste vara av betydelse vid bedömningen av frågor som sammanhänger med avvsningsgrunderna Okvalificerat arbete, Arbetsmiljö och Dålig lön. Okvalificerat arbete och Dålig lön har den lägsta godkännandefrekvensen av alla avvsningsgrunder. Arbetsmiljöfallen är för få för att man skall kunna bedöma godkännandefrekvensen. Enligt mitt sätt att tolka ändringsfrekvensen innebär detta att kassornas inflytande är *minst* i just de frågor där de har den största sakkunskapen.

Detta resultat stämmer med erfarenheterna från andra delar av undersökningen. Arbetsförmedlingarna har i denna typ av ärenden en mycket fri diskretionär prövningsrätt, som kan utövas tex genom att aldrig erbjuda okvalificerat arbete åt byggnadsarbetare och akademiker och andra välutbildade grupper eller låta bli att anvisa arbeten hos "dåliga arbetsgivare". Kassornas prövningsrätt är däremot begränsad till att kontrollera att arbetsförmedlingen i sin rättstillämpning inte överskridit reglernas "yttergränser". I de rena yrkesbytarfallen finns ingen sådan yttergräns. Man är alltid skyldig att ta arbete utom yrket om myndigheterna vill det. I de dålig lön-fall som ingår i gruppen Okvalificerat arbete finns möjligen en sådan yttergräns i den i rättspraxis utvecklade regeln att man inte är skyldig att ta arbete med en lön som *väsentligt* understiger utgående kassaersättning. I dålig lön-fallen och arbetsmiljöfallen bestäms yttergränserna av lag och kollektivavtal.

Det kan förefalla förbryllande att kassornas inflytande är minst i de grupper av ärenden där deras kunskaper och erfarenheter är störst. Men just i dessa grupper av ärenden har kassorna också *fackliga intressen*, som kan komma i konflikt med den statliga arbetsmarknadspolitiken. Förklaringen till det begränsade inflytandet är att de statliga myndigheterna inte tillåter att kassorna har inflytande på rättstillämpningen inom de områden där särskilda fackliga intressen kan gör sig gällande. Denna politik går tillbaka till 1934 då kassorna i utbyte mot statsbidraget fick acceptera regler som hindrade dem att — som dittills — driva fackliga intressen genom arbetslöshetsförsäkringen. Numera avspeglas den förda politiken särskilt tydligt i AMS tillsynsverksamhet, som skall behandlas nedan.

Sammanfattningsvis kan man säga att kassorna fungerar som en kontrollinstans med huvudsaklig uppgift att rätta till beslut som blivit felaktiga på grund av bristfällig utredning, dock med utrymme för en viss diskretionär prövningsrätt i frågor, där inga egentliga fackliga intressen är involverade.

Vad gäller den andra frågeställningen som aktualiseras genom tabellen tyder alltså resultaten på att det finns ett samband mellan hög godkännandefrekvens och hög andel hinderavstängningar. Sambandet kan förklaras med att det finns avvisningsgrunder, där rättstillämpningen ofta inte är riktad mot ett beteende som myndigheterna vill motverka utan mot att föra bort vissa svaga grupper på arbetsmarknaden från försäkringen. Mönstret hög godkännandefrekvens och hög andel hinderavstängningar framträder tydligast i annan ort-fallen och i barntillsynsfallen. Andra delar av undersökningen visar att dessa båda avvisningsgrunder berör grupper av detta slag.

8. Godkännandefrekvens i relation till antalet återopade grunder och stabilitet i återopade grunder

Godkännandefrekvensen i kassan är högre vid två återopade grunder än vid en återopad grund, nämligen 16% (26/162) jämfört med 11% (91/824). Skillnaden är tämligen stor men dock ej statistiskt säkerställd med P strax över 0.10 (Sven Berg). Den förklaring till skillnaden — om den nu inte beror på en slump — som man kanske först kommer att tänka på, nämligen att chansen att åtminstone en grund skall vara ”riktig” är större vid två återopade grunder än vid en, stämmer inte med att bifallsfrekvensen i besvärshandlingarna är *lägre* vid två återopade grunder än vid en. En troligare förklaring är att två återopade grunder är uttryck för en mer aktiv inställning hos A i arbetsvägransärendet och att denna mer aktiva inställning på något sätt — kanske via redogörarutredningen — påverkar kassans bedömning av ärendet. Att fler återopade grunder är uttryck för en mer aktiv inställning stämmer med att besvärshandlingarna är högre i dessa ärenden. Att den mer aktiva inställningen inte påverkar bedömningen i besvärshandlingarna kan förklaras med att det där inte etableras någon kontakt med den beslutande myndigheten och att A inte heller kan lägga någon press på denna myndighet.

Vid tre återopade grunder är godkännandefrekvensen endast 5%, men min undersökning omfattar endast 19 sådana fall.

Däremot visar min undersökning *inte* något samband mellan godkännandefrekvens och stabilitet i återopade grunder, vilket man kanske förväntar sig om stabilitet i återopade grunder är ett uttryck för att den återopade grunden är det ”verkliga skälet” för avvisandet, förankrat i tvingande yttre omständigheter. Att en ny grund återopas i redogörarutredningen uppfattas tydligen inte av kassan som ett byte av grund utan som ett fel eller en ofullständighet i af-rapporten.

9. Handläggningstiden i kassan

Med handläggningstiden i kassan avses här tiden som förflyter mellan dagen för det avstängningsgrundande beteendet och dagen för kassans beslut i ärendet. Denna tidsperiod inkluderar också arbetsförmedlingens handläggning av ärendet. Arbetsförmedlingens handläggning av ärendet — rapportbeslutet och expedieringen av rapportbeslutet — måste ske mycket skyndsamt för att den provisoriska avstängningen skall fungera och tar bara ett par dagar i anspråk.

Kassans handläggning omfattar utredning av den lokala redogöraren med personlig eller telefonisk kontakt med den rapporterade kassamedlemmen,

eventuell kompletterande utredning på kassans huvudkontor, kassaföreståndarens förberedelse av ärendet samt kassastyrelsens (eller arbetsutskottets) beslut i ärendet.

Medianvärdet för samtliga ärenden är 35 dagar. Det torde innebära att flertalet ärenden inte tar mer tid i anspråk än vad som går åt för de nödvändiga rutinåtgärderna. Någon "balans" att tala om kan det inte finnas och den intellektuella förberedelsen hinns med på den tid som de yttre rutinerna tar i anspråk.

Medelvärde ligger betydligt högre, närmare 50 dagar. Vissa ärenden blir liggande under mycket lång tid. Av de 1 717 undersökta ärendena finns 7 med en handläggningstid på mer än 400 dagar och 24 med en handläggningstid på mellan 200 och 400 dagar. Skälen till dessa mycket långa handläggningstider har ingenting att göra med mina indelningsgrunder och framgår inte heller på annat sätt av min undersökning.

Handläggningstiden har också undersökts för olika grupper av fall indelade efter typ av avstängningsgrundande beteende, vilka skäl som anförts till stöd för avvisandet, om A gjort anspråk på ersättning eller ej, kassans beslut i ärendet samt om ärendet senare gått till besvär eller omprövning. Skillnader i handläggningstider mellan dessa grupper är mycket små. En handläggningstid på 40 dagar eller däröver har ärenden, där A ej gjort anspråk på ersättning (40 dagar), annan ort-fall (42,5 dagar), väntat arbete-fall (41 dagar) samt fall där A hävdade att det förekommit något fel i handläggningen av ärendet (40,5 dagar). En handläggningstid på 30 dagar eller mindre förekommer endast i "vållandefallen" (24 dagar) och gränsfallen mellan avvisande och vållande (30 dagar). De angivna tiderna är medianvärden.

II BESVÄRSÄRENDEN

A : s a g e r a n d e

I. Besvärsfrekvens

Antal besvär i arbetsvägransärenden ingår i AMS officiella statistik, som upptar dels antalet besvär i rapportärenden, dels antalet besvär i samtliga ärenden som rör arbetslöshetsförsäkringen. På grundval av den officiella statistiken i rapportärenden kan man utläsa *den relativa besvärsfrekvensen* i sådana ärenden. Den relativa besvärsfrekvens som här avses är andelen ärenden där besvär anförts över kassans beslut i samtliga ärenden där kassan beslutat om någon påföljd, inklusive Ej anspråks-fallen, som i praktiken innebär avstängningar. När besvärsfrekvensen anges som en procentandel är det denna relativa besvärsfrekvens som anges. Besvärsfrekvensen för för-

säkringsåren 1965/66—1972/73 ligger mellan 9 och 12 %. Den genomsnittliga besvärshäufigkelsen under perioden är 10 %.

Från den genomsnittliga besvärshäufigkelsen i arbetsvägransärenden kan man inte dra några slutsatser om hur kassamedlemmarna upplever rättsreglerna och kassornas rättstillämpning. Besvärshäufigkelsen för en viss typ av ärenden bestäms troligen av andra faktorer. En viktig faktor är säkert hur pass enkelt det är att anföra besvär. I detta avseende är förhållandena goda inom försäkringen. Besvären inges till kassan, som kassamedlemmarna uppfattar som "sin egen" på ett helt annat sätt än statliga myndigheter. Det ställs inga krav på formalia och man behöver inte anlita rättshjälp av något slag.

Däremot bör man kunna dra slutsatser av skillnader i besvärshäufigkelsen mellan olika grupper av arbetsvägransärenden. Besvärshäufigkelsen har undersökts för olika grupper av ärenden uppdelade efter avstängningsgrundande beteende, den anförda grunden för avvisandet samt den i kassan beslutade påföljden. Det är kassamedlemmarna själva som avgör när besvär skall anföras utan inblandning av myndigheter och advokater. Dock kan kassans rådgivande funktion innebära en påverkan. Skillnader i besvärshäufigkelsen säger någonting om vad kassamedlemmarna anser om rättsreglerna och kassornas tillämpning av rättsreglerna.

Följande omständigheter kan antas påverka besvärshäufigkelsen och ge utslag i de grupper som undersökningen omfattar. Besvärshäufigkelsen bör påverkas av påföljdens betydelse för den drabbade på så sätt att en hårdare, mer ingripande påföljd ger en större besvärshäufigkelsen än en mildare påföljd. Hinderpåföljden är ingripande på det sättet att den ofta innebär det första steget i en utslagning från försäkringen och arbetsmarknaden.

Besvärshäufigkelsen bör vara högre i grupper av ärenden där kassans beslut uppfattas som *orättvist*. Det finns olika slags orättvisa. En rättsregel kan vara orättvis därför att den avspeglar orättvisa samhällsförhållanden. Djupt orättvis i denna bemärkelse är den regel som gäller i annan ort-fallen, som tvingar några att flytta eller bo i barack. Vid denna form för orättvisa framstår det dock som ganska meningslöst att angripa rättsregeln, som är en nödvändig konsekvens av den förda arbetsmarknadspolitiken. Orättvisan kan också ligga i själva rättsregeln genom att denna är så konstruerad att den ger orimliga styrningseffekter eller bygger på omständigheter som inte kan verifieras och därför lämnar utrymme för godtycke. Verkligt orättvis i denna bemärkelse är vållanderegeln. Även avstängningar på grund av subjektiva hinder utan att det förekommit något konkret arbetsavvisande är orättvisa i denna bemärkelse. I dessa fall måste det framstå som naturligt att angripa själva rättsregeln genom att anföra besvär över dess tillämpning.

Slutligen kan orättvisan ligga i själva rättstillämpningen genom att myndigheterna begår fel av olika slag som påverkar händelseförloppet eller själva bedömningen av ärendet. Gruppen Fel i förfarandet omfattar fall av detta slag. Även här måste det framstå som naturligt att vinna rättelse genom att anföra besvär.

Det bästa sättet att vinna framgång genom besvär är att anföra nya omständigheter eller ny bevisning om tidigare åberopade omständigheter, som talar till ens förmån. Besvärsfrekvensen bör därför vara högre i sådana ärenden där det typiskt sett inträffar att det efter kassans beslut framkommer sådana omständigheter. Den utredning som ligger till grund för kassans beslut i arbetsvägransärenden sköts nästan helt av de inblandade myndigheterna, arbetsförmedlingen och kassan. Den enda utredning utifrån som spelar någon väsentlig roll är läkarintyg utfärdat av en läkare som den arbetslöse själv anlitat och som styrker åberopade hälsoskäl. Det inträffar ganska ofta att ett sådant läkarintyg inges först efter kassans beslut i ärendet. Även i väntat arbete-fallen kan det efter kassans beslut inträffa eller framkomma omständigheter av betydelse för bedömningen.

Det kan finnas grupper inom försäkringen som på grund av bristande tilltro till det berättigade i sina krav på ersättning och främlingskap inför den beslutande instansen har mindre besvärbenägenhet än andra. Detta kan tänkas gälla de kvinnor som blir avstängda på grund av bristande barn tillsyn.

Det har tidigare antagits att det förhållandet att den arbetslöse förklarar att han inte framställer några anspråk på ersättning innebär att han anser sig tvungen att acceptera rättsregeln fast han för egen del inte vill rätta sig efter de krav som finns inbyggda i regeln. Man förväntar sig då ett samband mellan Ej anspråk och besvärsfrekvens, självfallet så att besvärsfrekvensen är låg i Ej anspråks-fallen, men också så att besvärbenägenheten är låg i de grupper av fall där det ofta förekommer att den arbetslöse "stänger sig själv" genom att "frivilligt" avstå från ersättning.

Tab II 1 visar besvärsfrekvensen för de olika avvísingsgrunderna och för vållandefallen samt gränsfallen mellan avvisande och vållande. Beräkningen av besvärsfrekvensen för de olika avvísingsgrunderna bygger på förekomsten av ärenden i Grundserien med visst skäl för avvisandet anfört som huvudskäl i kassan och där kassans beslutat om någon påföljd och förekomsten av besvärssärenden i båda besvärsserierna med samma huvudskäl anfört i kassan. Visserligen får det antas att de skäl A själv anför i besvärsskrivelsen ger en riktigare bild av hans skäl att besvara sig över kassans beslut, men med denna indelningsgrund, som ju saknar motsvarighet i ärenden där besvär ej anförts, kan man ej få fram någon besvärsfrekvens. De

skäl A anför när han besvärar sig över kassans beslut behandlas nedan under 2. Alla ärenden som gäller frivilligt slutande har tagits bort. Med avseende på frivilligt slutande är Grundserien och Besvärsserien 1966—1973 ej jämförbara, eftersom denna besvärsserie även innehåller ärenden om frivilligt slutande som ej grundas på någon rapport. Urvalet av rapportärenden i Grundserien är 0,02 och antalet ärenden ur Grundserien som ingår i denna del av undersökningen 519. Urvalet i båda besvärsserierna tillsammans har beräknats som $\frac{0,1+0,02-(0,1 \cdot 0,02) \cdot 8}{9} + \frac{0,1 \cdot 1}{9} = 0,116$. Antalet

besvärärenden som ingår i denna del av undersökningen är 333. Besvärshäufigkensen blir då kvoten mellan antalet besvärärenden och (antalet rapportärenden $\cdot 5,8$).

Beräkningen av besvärshäufigkensen i vållandefallen, avvisandefallen och gränsfallen mellan avvisande och vållande har utförts på samma sätt. Endast fall där rapporten anger endast en typ av avstängningsgrundande beteende har medtagits, således ej fall som gäller t ex avvisande eller vållande jämte subjektivt hinder.

Tabellen visar också den relativa häufigkensen av ärenden, där A ej framställt anspråk på ersättning. I den delen bygger undersökningen på båda rapportserierna (Grundserien + 74-serien).

Beräkningarna i tabellen bygger på ett ganska begränsat material. Det har analyserats statistiskt endast med avseende på att säkerställa den högre besvärshäufigkensen vid de personrelaterade avvisningsgrunderna (7, 8 och 9). Ett speciellt icke-parametriskt test — robust — ger ett P-värde .007. Den beräknade kvoten är signifikant högre i gruppen 7, 8 och 9. Materialet i vållandefallen är för litet som underlag för statistisk analys. (Sven Berg)

Även om de erhållna undersökningsresultaten i vållandefallen inte kan säkerställas statistiskt tillåter jag mig att resonera med utgångspunkt från att besvärshäufigkensen faktiskt är högre i dessa fall. Siffrorna är ju ganska slående. Ur traditionell synpunkt är vållanderegeln oacceptabel. Den bygger på att den arbetsökande i vissa lägen skall undanhålla sanningen och att uppträdande som av någon anledning, vilken som helst, gör arbetsgivaren negativt inställd är otillåtet. Vidare är den så konstruerad att bedömningen måste bygga på osäkra och dessutom partiska uppgifter om vad som förekommit vid ett visst tillfälle. Detta är den kanske mest närliggande förklaringen till den höga besvärshäufigkensen i vållandefallen. En annan tänkbar förklaring är att vållanderegeln drabbar en kategori, som har högre besvärshäufigkensen än andra grupper av arbetsökande genom att egenskaper hos A, som utlöser den konfliktsitua-

tion som bedöms enligt vållanderegeln, stridbarhet, ovilja att finna sig i rådande förhållanden, samtidigt innebär en hög besvärbenägenhet.

Tab II 1. *Besvärshäufigkeit und Häufigkeit von Abständen von Ersatzung bei verschiedenen Ablehnungsgründen und in Völlandefällen.*

	Besvärshäufigkeit	Ej anspråk
1 Utom yrket/ okval arb	13,8 % (20)	21,7 %
2 Annan ort	8,1 % (33)	24,8 %
3 Väntat arbete	14,1 % (31)	20,3 %
4 Dagliga resor	21,2 % (32)	16,4 %
5 Barntillsyn	16,3 % (17)	13,5 %
6 Arbetsmiljö	9,2 % (8)	15,8 %
7 Personliga skäl	22,4 % (13)	29,6 %
8 Klarar ej arbetet	21,8 % (24)	9,8 %
9 Hälsoskäl	18,3 % (54)	13,2 %
10 Ekonomiska villkor	8,1 % (24)	16,7 %
11 Fel i för- farandet	11,8 % (9)	3,6 %
12 Inga skäl	1,8 % (7)	39,4 %
13 Övriga skäl	9,4 % (61)	23,9 %
Avvisande (oavsett grund)	10,5 % (299)	21,3 %
Gränsfall av- visande/vällande	31,0 % (18)	13,3 %
Vällande	54,6 % (19)	9,1 %

Den högre besvärshäufigkelsen vid de personrelaterade avvisningsgrunderna är statistiskt säkerställd. I dessa fall är det naturligt att uppfatta en avstängning som en orättvis bedömning *riktad mot individen*. Tydligt är det i första hand denna typ av orättvisa och inte systembetingade orättvisor, som slumpmässigt träffar vissa individer i sociala grupper, som ger en hög besvärshäufigkelsen. Även vållanderegeln har denna individuellt inriktade karaktär.

Den höga besvärshäufigkelsen vid Hälsoskäl och Klarar inte arbetet kan också förklaras på annat sätt. Den höga besvärshäufigkelsen för hälsoskäl kan förklaras av att det läkarintyg som är av avgörande betydelse för ärendets utgång i många fall inte skaffas fram förrän efter kassans beslut i ärendet. Förklaringen till den höga besvärshäufigkelsen i Klarar ej arbetet-fallen kan vara följande: Rättstillämpningen i dessa fall framstår som mycket hård jämfört med rättstillämpningen vid flertalet övriga avvisningsgrunder. Detta måste bero på att de omständigheter som åberopas i dessa fall, t ex höjdskräck, är av sådant slag att de inte kan bevisas, och myndigheterna fruktar därför att en mildare rättstillämpning skulle få till följd att en mängd arbetslösa falskeligen anförde Klarar ej arbetet-skäl och därmed undgick avstängning. Mitt bestämda intryck från undersökningens genomförande är att de arbetslösa som anför Klarar ej arbetet-skäl menar detta mycket allvarligt. Det är då inte underligt att dessa människor som drabbas av en hårdhet i rättstillämpningen, avsedd att hålla eventuella simulanter på avstånd, reagerar mot denna rättstillämpning genom att anförda besvär.

Den angivna besvärshäufigkelsen för Fel i förfarandet säger ingenting. Min metod att bestämma besvärshäufigkelsen bygger på att den konflikt det är fråga om framträder redan på kassanivån. Invändningen Fel i förfarandet framkommer i regel först i besvärshäufigkelsen och kommer att behandlas nedan under 2.

Som väntat är det sällsynt att besvär anföras i fall där den arbetslösa inte åberopat något skäl alls i kassan.

Det tycks finnas ett samband mellan andelen Ej anspråk i kassan och besvärshäufigkelsen för de olika avvisningsgrunderna på så sätt att låg andel Ej Anspråk är förbunden med hög besvärshäufigkelsen och omvänt. Sambandet har dock ej analyserats statistiskt. En förklaring till ett sådant samband kan vara att båda dessa förhållanden är uttryck för i vilken utsträckning den grupp som berörs finner sig i det straff som avstängningsreglerna innebär. Hög andel ej anspråk och låg besvärshäufigkelsen är uttryck för en hög grad av accepterande inom gruppen. Låg andel ej anspråk och hög besvärshäufigkelsen är uttryck för en låg grad av accepterande.

Besvärshäufigkelsen vid hinderavstängningar och avstängningar enligt 20-

dagarsregeln kan inte fastställas med någon större grad av säkerhet på grundval av mitt material. Besvärsserien 1966—1973 kan innehålla hinderavstängningar som ej initierats genom rapport. Besvärsserien för 1974 innehåller endast 32 ärenden. Siffrorna ger dock närmast vid handen att besvärshäufigkelsen inte, trots påföljdens hårdhet, är särskilt hög. I 74-serierna är den t o m låg.

Jag har också undersökt besvärshäufigkelsen vid avstängningar som grundas på hinderrapporter. En sådan avstängning behöver inte vara en hinderavstängning, utan är ofta bara en vanlig tidsbegränsad avstängning. Man finner då att besvärshäufigkelsen vid avstängningar som grundas på "rena" hinderrapporter avseende objektiva hinder är hög, ca 30 %. Besvärshäufigkelsen vid avstängningar som grundas på "rena" hinderrapporter avseende subjektiva hinder eller kombinerade hinder-avvisanderapporter är däremot normal eller låg. Men även här är mitt material alldeles för litet för att man skall kunna dra några statistiskt säkerställda slutsatser.

2. Åberopade grunder i besvärshäufigkelsen. Antalet åberopade grunder och stabilitet i åberopade grunder

Undersökningen om besvärshäufigkelsen bygger på en jämförelse mellan häufigkelsen av olika avvisningsgrunder anförda i kassan i Grundserien och Besvärsserien. Jag övergår nu till de skäl som den arbetslöse anför i besvärshäufigkelsen.

De skäl som anförs vid besvär över kassans beslut är inte alltid desamma som de skäl som anfördes i kassan. Den bristande överensstämmelsen kan för det första bero på att det inte är fråga om precis samma saker. I arbetsförmedlingens utredning och i redogörarutredningen efterfrågas A:s skäl för att inte ta det anvisade arbetet. Dessa skäl utgör i regel samtidigt rättsliga argument som A anför för att slippa bli avstängd, men så behöver inte vara fallet. I vart fall ett av flera åberopade skäl för att inte ta arbetet kan vara av sådant slag att A inte vill anföra det som ett rättsligt argument i avstängningshäufigkelsen. Om A förklarar att han inte gör anspråk på ersättning innebär detta att han inte vill anföra sina skäl för att inte ta arbetet som rättsliga argument för att inte bli avstängd.

De skäl som A anför i besvärshäufigkelsen är däremot just rättsliga argument mot avstängning och behöver inte sammanfalla med det verkliga skälet för avvisandet. En viss förändring av åberopade grunder i kassan och besvärshäufigkelsen kan alltså förklaras av att åberopade grunder i kassan och i besvärshäufigkelsen inte täcker riktigt samma sak.

I flertalet besvärshäufigkelsen hävdar dock A att de omständigheter som han

anför som rättsliga argument mot avstängning samtidigt utgjorde skäl för honom att avvisa det anvisade arbetet. Avvikelse mellan skäl anförda i kassan och i besvärssärendet i dessa fall måste innebära att antingen uppgiften i kassautredningen eller uppgiften i besvärsskrivelsen är felaktig. Uppgifterna i besvärsskrivelsen får betraktas som mer pålitliga. Uppgifterna i kassautredningen om skälen för avvisandet är behäftade med två felkällor. A kan ha underlåtit att uppge det verkliga skälet för avvisandet eller utredaren har inte rätt uppfattat och återgivit dessa skäl. I besvärsskrivelserna är den sistnämnda felkällan praktiskt taget eliminerad. Stora avvikelser mellan uppgifterna i kassautredningen och i besvärsskrivelsen, som inte kan förklaras med skillnaden mellan grunder för avvisandet och rättsliga argument skulle innebära att uppgifterna om skälen för avvisandet i kassan, som en så stor del av denna undersökning bygger på, fick betraktas som ganska otillförlitliga.

Antalet återopade grunder vid besvär över kassans beslut är något högre än antalet återopade grunder i kassan i samtliga rapportärenden. I drygt en fjärdedel av fallen, 27 %, återopar A mer än en grund för sina besvär och i 4—5 % av fallen tre eller t o m ännu flera grunder. Skillnaden jämfört med vanliga kassaärenden (se ovan under I 2) är inte stor och beror på att A oftare besvärar sig i ärenden med fler återopade grunder i kassan och inte på att han anför flera grunder vid besvär. Stabiliteten i återopade grunder mellan redogörautredningen och besvärsskrivelsen sjunker markant vid fler återopade grunder i besvärssärendet.

Tab II 2a visar den relativa frekvensen av olika avvisnings/besvärsgrunder i ärenden där besvär anförts, dels i kassan (redogöranutredningen) dels i besvärssärendet, dels för huvudskäl dels för samtliga skäl.

Tab II 2a. *Relativ frekvens av olika avvisningsgrunder i ärenden där besvär anförts. Besvärsserien 1966—1973.*

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Huvudskäl i kassan	5,4	10,5	8,3	10,0	4,6	2,3	3,7	6,0	17,1	7,4	3,1	2,3	19,4
Huvudskäl i besvärssärendet	5,4	10,2	9,4	7,7	3,1	2,0	3,1	6,8	16,5	6,8	10,8	0,9	17,3
Samtliga skäl i kassan	8,8	13,1	10,8	13,1	5,4	2,8	5,1	6,8	20,5	10,0	5,1	2,3	24,5
Samtliga skäl i besvärssärendet	8,8	13,1	13,1	10,5	4,0	2,0	5,1	9,4	19,9	8,5	16,5	0,9	21,0

Tabellen visar att frekvensen sjunker för flertalet avvísingsgrunder. I gengäld nästan fyrdubblas gruppen Fel i förfarandet.

Tab II 2b visar stabiliteten i åberopade grunder mellan kassan och AMS i betydelsen av hur ofta en viss grund försvinner mellan redogörarutredningen och besvärsskrivelsen (vänsterraden) och hur ofta den dyker upp som en ny grund i besvärssärendet (högerleden).

Tab II 2b. *Stabilitet i åberopade grunder Kassan—AMS. Båda besvärsserierna.*

	Endast kassan	Kassan+ AMS	Endast AMS
Utom yrket, Okval arb	28,3 (13)	43,5 (20)	28,3 (13)
Annan ort	10,7 (6)	78,6 (44)	10,7 (6)
Väntat arb	21,0 (13)	50,0 (31)	29,0 (18)
Dagl resor	24,1 (13)	66,7 (36)	9,3 (5)
Barntillsyn	32,0 (8)	52,0 (13)	11,0 (4)
Arbetsmiljö	36,4 (4)	54,5 (6)	9,1 (1)
Personliga skäl	20,7 (6)	51,7 (15)	27,6 (8)
Klarar ej arb	18,2 (8)	47,7 (21)	34,1 (15)
Hälsoskäl	17,4 (16)	66,3 (61)	16,3 (15)
Ek villkor	31,0 (13)	52,4 (22)	16,7 (7)
Fel i förfarandet	6,1 (4)	21,2 (14)	72,7 (48)
Inga skäl	76,9 (10)	0	23,1 (31)
Övriga skäl	22,9 (24)	65,7 (69)	11,4 (12)

Stabiliteten i åberopade grunder mellan kassan och AMS är något lägre än stabiliteten i åberopade grunder mellan af-rapporten och redogörarutredningen. Av samtliga fall där en viss grund åberopats antingen i redogörarutredningen eller besvärsskrivelsen åberopas den i 59 % av fallen både i redogörarutredningen och besvärsskrivelsen. Motsvarande andel för af-nivån—redogörarnivån är 65 %.

Tab 2b ger också en mer nyanserad bild av samma förhållande som avspeglas i Tab 2a. Dagliga resor, Barntillsyn och Dålig lön, som åberopats i kassan återkommer inte i besvärsskrivelsen i vart tredje eller vart fjärde

ärendet och förekommer inte särskilt ofta som en ny grund i besvärärendet. Fel i förfarandet däremot åberopas för första gången i besvärsskrivelsen i tre fjärdedelar av alla fall, där denna grund förekommer antingen i redogörarutredningen eller i besvärsskrivelsen.

Tab 2b visar också att en grund som förekommer lika ofta på kassanivån och besvärnivån ändock kan ha en mycket låg stabilitet. Detta gäller Okvalificerat arbete.

Den höga andelen av Fel i förfarandet som en ny grund i besvärärendet har föranlett mig att särskilt undersöka vilka skäl som åberopats i kassan i dessa fall. Resultatet visar att det finns ett direkt samband mellan "försvinnandet" av Dagliga resor och Barntillsyn och Fel i förfarandet som en ny grund. Dagliga resor och Barntillsyn förvandlas oftare än andra avvissningsgrunder till Fel i förfarandet. Den minskade frekvensen av Övriga skäl i besvärsskrivelsen kan däremot endast till en mycket liten del förklaras av Fel i förfarandet.

Det material denna del av undersökningen bygger på (endast de 48 ärenden, där Fel i förfarandet anförts som en ny grund i besvärärendet) är mycket litet, men resultaten stämmer med mina intryck av undersökningen. A:s beslut att avvisa eller acceptera arbetet bygger i större eller mindre utsträckning på de uppgifter om arbetet som arbetsförmedlingen lämnar. Dessa uppgifter kan vara felaktiga eller ofullständiga. Fall där A avvisar arbetet på grundval av felaktig eller ofullständig information om någon omständighet av betydelse för arbetets lämplighet utgör en mycket viktig undergrupp i Fel i förfarandet. Enligt min minnesbild av undersökningen åberopas sådana skäl ofta i samband med Dagliga resor, t ex bristande information om möjligheter till samåkning och utgående resebidrag. I barn-tillsynsfallen kan det vara feltolkningar av A:s arbetsutbud och begäran om uppskov som utvecklas till Fel i förfarandet.

Det finns flera rimliga förklaringar till att Fel i förfarandet så ofta anförts som grund först i besvärärendet. I vissa fall har A först i samband med kassans beslut fått klart för sig att arbetet i själva verket var lämpligt, t ex genom att kassan i beslutet konstaterar att resebidrag skulle ha utgått. Fel i förfarandet kan då inte anföras förrän i besvärsskrivelsen. I fall där A tidigare påtalat att ett missförstånd förekommit kan det finnas en tendens att detta tappas bort i kassautredningen, som är inriktad på att ta fram de verkliga skälen för avvisandet, och samtidigt en tendens hos A att i besvärärendet framhäva missförståndet på grund av invändningens karaktär av ett rättsligt argument mot avstängning.

Att Fel i förfarandet ersätter en annan grund i besvärärendet betyder inte att den i kassan anförda grunden inte avspeglar den konflikt som givit

upphov till ärendet. Det är fortfarande fråga om ett resefall eller ett barn-tillsynsfall. Att A i besvärärendet riktar in sig på brister i förfarandet och inte de materiella reglerna kan inte uppfattas som ett byte av grund på samma sätt som han t ex övergår från att åberopa Dagliga resor till att åberopa Hälsoskäl. Om man inte räknar fel i förfarandet som en ny grund blir stabiliteten i åberopade grunder mellan kassan och AMS 67 % i stället för 59 %.

Den stora andelen fall där grunden Okvalificerat arbete överges i besvärärendet beror troligen på att denna grupp innefattar fall där det anförda skälet inte är avsett som något rättsligt argument mot avstängning, främst de rena yrkesbytarfallen.

Klarar inte arbetet anförs ofta för första gången i besvärsskrivelsen. Tro- ligen beror detta på att skäl av denna subjektiva karaktär lättare negligeras, missuppfattas eller tappas bort i myndigheternas hantering av ärendena än t ex Annan ort och Dagliga resor. Den höga andelen Klarar inte arbetet i besvärsskrivelserna tyder på att denna avvisningsgrund har ännu större betydelse än som framgår av uppgifterna i de av myndigheterna upprättade handlingarna.

Sammanfattningsvis anser jag att skillnaderna mellan åberopade grunder i kassautredningen och i besvärsskrivelsen i huvudsak kan förklaras genom fel i förfarandet-situationerna och skillnaden mellan grunder för avvisande och rättsliga argument mot avstängning. Det finns ingen anledning att ifrågasätta att de i kassautredningen antecknade grunderna inte på ett någorlunda riktigt sätt skulle ange vilken sorts konflikt det är fråga om. Undersökningen ger också vid handen, att brister i förfarandet medverkar till uppkomsten av konflikter i anslutning till vissa avvisningsgrunder och att brister i förfarandet ofta åberopas som ett rättsligt argument mot av- stängning i besvärärendet. Däremot kan man inte dra några slutsatser om besvärshänsynen vid denna typ av ärenden. Undersökningen visar för det första att det finns fel i förfarandet-fall, som inte framgår av kassautred- ningen, och för det andra i hur många sådana fall besvär anförs, men ger däremot inga hållpunkter för en skattning av hur många sådana fall det kan finnas där besvär *inte* anförs.

A M S b e s l u t

Inriktningen av AMS tillsynsverksamhet visar att AMS inte anser att kas- sornas rättstillämpning är för sträng och inte har någon önskan att generellt eller för vissa grupper av fall påverka kassornas rättstillämpning i mildrande riktning. I besvärärenden kan det endast bli fråga om påverkan i mildrande

riktning. Det kan alltså inte förväntas att AMS som besvärinstans driver någon särskilt arbetsmarknadspolitisk linje, utan i denna roll fungerar AMS mera som en juridisk-teknisk instans. Den viktigaste juridisk-tekniska uppgiften bör vara att ändra i fall där det efter kassans avgörande framkommit nya omständigheter eller bevisning om tidigare omständigheter som innebär att arbetsvägran skall godkännas. Processen i arbetsvägransärenden är och måste vara snabb och det kan inte undvikas att sådana fall inträffar. En annan funktion är att rätta till felaktigheter i rättstillämpningen. Sådana felaktigheter kan inte heller undvikas. Besvärsinstitutet innebär att en del sådana felaktigheter rättas till. Det beror inte på att besluten automatiskt blir rättvisare ju högre upp man kommer i instansordningen, utan helt enkelt på att det är mindre troligt att samma fel begås vid två skilda bedömningar.

Mot bakgrunden av det sagda förväntar man att en stor andel av ändringarna skall bero på nya omständigheter eller ny bevisning. Detta bör också märkas i bifallsfrekvensen vid de olika avvisningsgrunderna på så sätt att avvisningsgrunder, där det ofta förekommer att nya omständigheter eller ny bevisning framkommer efter kassans avgörande, har en högre bifallsfrekvens än andra. Av inriktningen i AMS tillsynsverksamhet (se nedan under III) framgår att AMS anser eller fruktar att kassornas rättstillämpning är för mild i två grupper av fall, nämligen Okvalificerat arbete och Dålig lön. När dessa fall förekommer som besvärssärenden förväntar man en låg bifallsfrekvens.

3. Bifallsfrekvens

När AMS ändrar kassans beslut efter besvär, är det nästan alltid genom ett beslut, där A tillerkänns fortsatt obruten ersättningsrätt. Mina besvärsserier innehåller endast 9 fall, där AMS på annat sätt ändrat kassans beslut. En sådan ändring innebär då i regel en mildring av kassans beslut, men kan också innebära en skärpning av påföljden (jfr ovan kap 4 om reformatio in pejus). I beräkningarna under 4, 5 och 6 har jag som bifall till besvären endast räknat de fall, där A i besvärssärendet tillerkänts fortsatt obruten ersättningsrätt.

Bifallsfrekvensen i besvärssärenden framgår av AMS officiella statistik. Det mest påfallande är de starka variationerna mellan olika år. Bifallsfrekvensen kan från ett år till ett annat variera mellan 11 och 22 %. Den genomsnittliga bifallsfrekvensen för försäkringsåren 1964/65—1972/73 var enligt AMS statistik 15,4 %. Jag vet inte om AMS i denna statistik räknar annan ändring än fortsatt obruten ersättningsrätt som bifall till besvären.

Bifallsfrekvensen i mitt material är i den stora besvärsserien (404 ärenden), som täcker ungefär samma period som AMS ovan redovisade statistik, 19,3 %. I denna serie ingår frivilligt slutandefall utan samband med rapport. Dessa fall ingår ej i AMS nu återgivna statistik. Bifallsfrekvensen vid frivilligt slutande är mycket högre än i avvisandefallen. Detta kan förklara den högre bifallsfrekvensen i mitt material. Bifallsfrekvensen i 74-serien, som endast innehåller rapportärenden, är 15,6 %. Även i mitt material framträder de stora variationerna mellan olika år.

Dessa variationer måste bero på skiftningar i AMS attityd till sin roll i besvärprocessen. De kan inte bero på skiftningar i kassornas eller de arbetslösas attityder, så att kassorna det ena året dömer hårdare och det andra mildare eller att folk det ena året men inte det andra besväras sig "i onödan", medan AMS hela tiden korrigerar vid en viss bestämd grad av hårdhet. Sådana skiftningar i AMS attityd mellan olika år kan vara naturliga innan AMS funnit sin roll i besvärprocessen, som ju infördes 1964.

Bifallsfrekvensen har undersökts vid olika avstängningsgrundande be- teenden. Bifallsfrekvensen vid frivilligt slutande är nästan tre gånger så hög som i avvisandefallen, 44 % mot 15,6 %. Materialet beträffande frivilligt slutande är visserligen inte stort, 50 ärenden, men den höga siffran tyder ändå på att bifallsfrekvensen i dessa ärenden måste vara mycket högre än i andra ärenden. Skillnaden kan inte förklaras med att kassans rättstill- lämpning i dessa ärenden skulle vara hårdare eller mera felaktig än i övriga ärenden. En sådan förklaring bygger på den felaktiga uppfattningen att besvärsinstitutet automatiskt korrigerar beslut, som enligt en given standard är alltför stränga eller felaktiga. En annan sak är att en besvärsmyndighet kan bestämma sig för att i en viss typ av ärenden tillämpa en mildare linje än den underordnade myndigheten. Möjligen kan förklaringen vara att ut- redningen i frivilligt slutande-fallen är mer summarisk än i rapportärenden, men då måste man också förklara varför folk då inte oftare besväras sig i dessa ärenden.

Förklaringen kan också sammanhålla med interna förhållanden i den rättstillämpande organisationsstrukturen. Ett bifallsbeslut i ett rapportärende innebär inte bara att AMS (ibland) går emot kassan, utan också att AMS går emot arbetsförmedlingen, som skrivit rapport. Mellan AMS och arbets- förmedlingen finns en särskild intressegemenskap. I frivilligt slutande-fallen är arbetsförmedlingen oftast inte inblandad.

En av besvärsinstitutets funktioner är att fånga upp felaktigheter i rätts- tillämpningen. Vällanderegeln ger mycket ofta upphov till orättvisor i juri- disk-teknisk mening. Ändock är bifallsprocenten att döma av mitt material (som dock endast omfattar 35 fall, därav 17 "gränsfall") t o m lägre än för

avvisande. De juridisk-tekniska orättvisorna i vållandefallen beror på regelns felaktiga konstruktion. Hur den än tillämpas, även om den tillämpas ”riktigt”, ger den upphov till orättvisor. Orättvisor som sammanhänger med konstruktionen av de regler som AMS själv utformat kan inte förväntas bli tillrättade genom besvärsinstitutet.

Antalet besvär över hinderavstängningar är alltför litet i mitt material för att man skall kunna dra några slutsatser om bifallsfrekvens.

4. Bifallsfrekvens vid olika avvisningsgrunder

Bifallsfrekvensen för de olika avvisningsgrunderna framgår av Tab II 4.

Tab II 4. *Bifallsfrekvens i AMS för olika avvisningsgrunder åberopade i besvärssärendet. Båda besvärsserierna.*

	Samtliga skäl	Huvudskäl
Utom yrket, Okval arb	0 % (0/33)	0 % (0/21)
Annan ort	14 % (7/50)	18,4 % (7/38)
Väntat arb	20,4 % (10/49)	16,7 % (6/36)
Dagl resor	22,0 % (10/41)	27,6 % (8/29)
Barntillsyn	11,8 % (2/17)	14,3 % (2/14)
Arbetsmiljö	28,6 % (2/7)	28,6 % (2/7)
Pers skäl	8,7 % (2/23)	7,7 % (1/13)
Klarar ej arb	11,1 % (4/36)	14,8 % (4/27)
Hälsoskäl	26,3 % (20/76)	28,6 % (18/63)
Ek villkor	10,0 % (3/30)	12,5 % (3/24)
Fel i förfarandet	21,0 % (13/62)	24,4 % (10/41)
Inga skäl	0 % (0/3)	0 % (0/3)
Övriga skäl	16,0 % (13/81)	17,6 % (12/68)

Genomsnittlig bifallsfrekvens för alla avvisningsgrunder 18,8 %.

Ett χ^2 -test av homogeniteten i bifallsfrekvenserna i Tab II 4 ger ett P-värde i intervallet .10—.05. Materialet ger en antydning om att variationerna är kraftiga, men de är inte statistiskt säkerställda. Materialet är

alltför litet. Beräkningen bygger på "Samtliga skäl" men resultatet skulle ha blivit detsamma för "Huvudskäl". (Sven Berg)

Skillnaderna i bifallsfrekvens mellan olika avvisningsgrunder är alltså inte statistiskt säkerställda, men de stämmer på flera punkter med vad man har anledning att vänta sig. Materialet tyder på att bifallsfrekvensen är högre vid avvisningsgrunder, där det ofta framkommer nya omständigheter och ny bevisning i besvärssärendet (Fel i förfarandet, Hälsoskäl). Bifallsfrekvensen förefaller vara lägst vid de fackligt betonade avvisningsgrunderna Utom yrket och Ekonomiska villkor. Vid dessa båda avvisningsgrunder föreligger intresse motsättningar mellan AMS och kassorna, som bl a tar sig uttryck i en mycket hög tillsynsfrekvens (se nedan under III 2). Denna inställning hos AMS kan också förväntas ge en låg bifallsfrekvens vid besvär.

5. Bifallsfrekvens i relation till antal återopade grunder och stabilitet i återopade grunder

Bifallsfrekvensen har ett samband både med antalet återopade grunder och med stabiliteten i återopade grunder. Dessa båda faktorer har också ett inbördes samband, så att stabiliteten sjunker vid flera återopade grunder (se ovan under 2). De skillnader som framträder i mitt material är visserligen inte statistiskt säkerställda, men dock så uttalade att de kan läggas till grund för ett resonemang baserat på resultaten i undersökningen.

Bifallsfrekvensen vid en återopad grund i besvärssärendet är 21,8 % (61/280). Vid två återopade grunder sjunker den till mindre än hälften, 10,5 % (9/86).

Vid bedömningen av sambandet mellan bifallsfrekvens och stabilitet i återopade grunder måste man beakta att Fel i förfarandet som en ny grund i besvärssärendet inte kan betraktas som "byte av grund". Bifallsfrekvensen vid denna grund är ju också hög trots att den oftast förekommer som en ny grund i besvärssärendet. Vid beräkningen av sambandet mellan stabilitet i återopade grunder och bifallsfrekvens har jag därför uteslutit Fel i förfarandet och även Inga skäl. Den genomsnittliga bifallsfrekvensen för en grund som återopats både i kassan och i besvärssärendet blir då 20,1 %. Om grunden återopats för första gången i besvärssärendet blir bifallsfrekvensen endast 8,9 %.

Som ovan omtalats finns ett samband mellan antalet återopade grunder och stabilitet i återopade grunder på så sätt att stabiliteten sjunker vid flera återopade grunder. Emellertid har båda dessa faktorer självständig betydelse

för bifallsfrekvensen. Allra högst är bifallsfrekvensen vid en enda återopad grund, som förekommit redan i kassan, nämligen 23,4 %. (I denna och de följande uträkningarna ingår även Fel i förfarandet och Inga skäl.) Om grunden är ny, sjunker bifallsprocenten till 15,5 %. Denna bifallsfrekvens är dock högre än vid två eller flera återopade grunder. Vid två återopade grunder i besvärshandlingen finns inte detta samband mellan bifallsfrekvens och stabilitet. Faktiskt är bifallsfrekvensen *lägre* i de (endast 27) fall där båda de återopade grunderna förekommit redan i kassan än i de 45 fall där endast den ena av de båda återopade grunderna förekommit redan i kassan.

I kassan fanns inte detta samband mellan å ena sidan godkännande/bifallsfrekvens och å andra sidan antalet återopade grunder och stabilitet i återopade grunder och inte heller något samband mellan antalet återopade grunder och stabilitet i återopade grunder inbördes (se ovan under I 2 och 3).

Möjligen är flera återopade grunder och byte av grunder uttryck för något annat, när det förekommer i besvärshandlingen än när det förekommer i redogörarutredningen, *eller* har myndigheterna felaktigt den uppfattningen. Den aktiva inställning hos A, som fler återopade grunder kan vara uttryck för, kanske påverkar kassans beslut i mildrande riktning, medan samma aktiva inställning leder till att A besvarar sig utan tillräckligt välgrundade skäl eller i AMS uppfattas som något av en rättshaverist. Medan en ny grund i redogörarutredningen kanske är uttryck för att af-rapporten var felaktig eller ofullständig eller av kassan uppfattas på detta sätt (redogöraren är ju kassans utredningsorgan), så kanske en ny grund i besvärshandlingen ofta utgör ett svepskäl eller av AMS uppfattas som ett sådant.

6. Ändringsskäl

AMS skäl för att ändra kassans beslut, såvitt framgår av själva beslutet i besvärshandlingen och i mer juridisk-teknisk mening, har också undersökts. Ändringsskäl har indelats i fem grupper, nya omständigheter, ny bevisning om tidigare återopade omständigheter, annan bevisvärdering, annan rättslig bedömning och annan skälighetsbedömning (se närmare Metodbeskrivningen s 446 ff). Nya omständigheter utgör ändringsskäl i 49 % av fallen och ny bevisning om tidigare återopade omständigheter (oftast ett läkarintyg) ändringsskäl i 9 % av fallen. Annan bevisvärdering som ändringsskäl förekommer i 6 % av fallen. I återstående fall beror ändringen på en annan rättslig bedömning (16 %) eller en annan skälighetsbedömning (21 %). Nya omständigheter eller ny bevisning om tidigare återopade omständigheter är

särskilt vanligt i hälsoskålsfallen. I 14 av de 19 hälsoskålsfallen där AMS bifallit besvärerna är ändringsskålet något av dessa.

7. Handläggningstiden i besvärärenden

Med handläggningstiden i AMS avses tiden mellan kassans (första) beslut och AMS slutliga beslut i ärendet. Kassan avvaktar alltid besvärstidens utgång innan ärendet expedieras till AMS. De första tre—fyra veckorna av den uppmätta tiden har alltså ärendet legat kvar hos kassan och handläggningstiden hos AMS utgörs egentligen av den återstående tiden.

Medianvärdet för samtliga besvärärenden är 133,5 dagar. Spridningen är mycket stor. I de 25 ärenden som har den längsta handläggningstiden varierar denna mellan 270 och 984 dagar. 6 ärenden har en handläggningstid på mer än 400 dagar och 19 ärenden har en handläggningstid på mer än 270 dagar.

Variationerna mellan olika grupper av fall avgränsade enligt de indelningsgrunder jag använt i undersökningen är betydande.

I de besvärärenden där beslut fattas på byråchefspanelet i F-enheten är handläggningstiden 115,5 dagar, i de besvärärenden som avgörs i Delegationen 167 dagar. De ärenden som går vidare till Delegationen är i huvudsak de där F-enheten och kassan haft olika uppfattningar om hur ärendet bör avgöras. Följaktligen finner man också, att de ärenden där AMS gått emot kassans ställningstagande till besvärerna har en längre handläggningstid än övriga ärenden, 156,5 dagar för ärenden, där AMS ej ändrat trots tillstyrkande, och 170,5 dagar för ärenden, där AMS ändrat och bifallit besvärerna trots avstyrkande från kassan. Den längre handläggningstiden för delegationsärenden förklaras av de ytterligare handläggningsmoment som tillkommer i dessa ärenden. Omständigheterna i fallet skall sammanställas i skriftlig form, ett delegationssammanträde skall avvaktas och vid detta sammanträde kan meningsskiljaktigheter, som leder till bordläggning, uppträda.

Särskild utredning från länsarbetsnämnden förlänger handläggningstiden med knappt 20 dagar. Ärenden där AMS bifallit besvärerna tar 18,5 dagar längre tid att handlägga än ärenden, där besvärerna lämnas utan bifall.

Skilnader i handläggningstiderna vid olika typer av avstängningsgrundande beteenden och vid olika avvisningsgrunder tyder på att det är svårigheter vad avser *den rättsliga bedömningen* och inte svårigheter på utredningsplanet, som förlänger handläggningstiderna.

Längre än genomsnittet är handläggningstiderna i vållandefallen, gränsfallen mellan vållande och avvisande samt arbetsovilja- och hinderfallen,

vidare i Annan ort, barntillsyns- och hälsoskålsfallen. Beträffande alla dessa grupper utom hälsoskålsfallen gäller att rättsläget är oklart och den rättsliga bedömningen svår att företa. Kortare än normalt är handläggningstiderna i utom yrket-, väntat arbete-, rese- och dålig lön-fallen. Gemensamt för dessa grupper är att rättsläget är klart genom vedertagna underregler som täcker flertalet fall tillhörande grupperna, men åtminstone Väntat arbete och resefallen är ofta komplicerade på utredningsplanet.

Man finner också i de ärenden där AMS ändrat kassans beslut, att handläggningstiderna är längre i de fall, där ändringen beror på att AMS gjort en annan rättslig bedömning, än i de fall, där ändringen beror på nya omständigheter.

De längre handläggningstiderna i rättsligt komplicerade fall stämmer med vad jag tidigare sagt, nämligen att det försiggår en medveten rättsbildning, en utveckling och precisering av regelsystemet, i anslutning till avgörandet av besvärärenden.

Kassans och F-enhetens agerande och Delegationens beslut

8. Kassans och F-enhetens agerande och bifallsfrekvens i relation härtill

Den kassa som fattat det överklagade beslutet får alltid tillfälle att yttra sig över besvären. Kassans inställning till besvären och AMS beslut i relation till kassans inställning framgår av Tab II 7a. En 28-dagarsavstängning innebär i allmänhet en ändring till den arbetslöses förmån och de sex 28-dagarsavstängningar som ingår i materialet räknas i denna del av undersökningen som bifall till besvären.³ En hinderavstängning kan innebära både en skärpning och en lindring av den tidigare påföljden. En avstängning enligt 20-dagarsregeln är nästan alltid en skärpning. De tre fall av detta slag som finns i materialet räknar jag i fortsättningen till Ej ändrings-fallen.

Kassan har tillstyrkt besvären i 99 fall. Antalet bifall till besvären är 89. För att dessa siffror skall bli jämförbara måste man beakta de 38 fall där uppgift saknas om kassans inställning eller kassan avstått från att ta ställning. Det är rimligt att anta att kassan i ungefär hälften av dessa fall skulle tillstyrkt besvären om den varit tvungen att ta ställning, och de siffror som skall jämföras är då i stället 113 och 89. Tab 7a visar också att i de 99 fall där kassan tillstyrkt besvären har AMS följt kassans inställning i 62,6 % av fallen. I de 299 ärenden där kassan avstyrkt besvären är motsvarande siffra 93,3 %.

³ Alltså en skillnad jämfört med den del av undersökningen som redovisas ovan under 4 och 5. Det är fråga om ett förbiseende.

Tab II 7a. Kassans inställning till besvärerna och innehållet i AMS beslut. Båda besvärsserierna.

	Bifall (obruten ersättnings- rätt)	28	20-dagars- regeln	Hinder	Ej ändring	Totalt
Kassan tillstyrkt	59 59,6 %	3 3,0 %	0 0,0 %	0 0,0 %	37 37,4 %	99 22,7 %
Kassan avstyrkt	18 6,0 %	2 0,7 %	0 0,0 %	1 0,3 %	278 93,0 %	299 68,6 %
Uppgift saknas el kassan har ej tagit ställning	6 15,8 %	1 2,6 %	1 2,6 %	1 2,6 %	29 76,3 %	38 8,7 %
Totalt	83 19,0 %	6 1,4 %	1 0,2 %	2 0,5 %	344 78,9 %	436 100 %

Det framgår alltså även av besvärssärendena att AMS har en mer restriktiv inställning i avstängningsärendena än kassorna. Ändock medverkar Delegationen i bedömningen av vissa besvärssärenden, och där har företrädare för kassorna varit i majoritet under större delen av den undersökta perioden. De under perioden tillämpade arbetsrutinerna på försäkringsenheten har varit att om vederbörande tjänstemän på F-enheten haft samma uppfattning som kassan kan besvärssärendet avgöras där. Om däremot F-enheten anser att AMS i sitt beslut bör gå emot kassans inställning, bifalla besvärerna, när kassan avstyrkt, eller omvänt lämna besvärerna utan bifall, när kassan tillstyrkt, så skall ärendet avgöras i Delegationen. Denna ordning tillämpas inte helt konsekvent. Det förekommer att AMS i F-enheten fattar beslut som går emot kassans inställning och det förekommer också att F-enheten till Delegationen hänskjuter besvärssärenden trots att man har samma inställning som kassan om vilket beslut som skall fattas.

Dock kan man i regel utgå från att om ett besvärssärende hänskjutits till Delegationen så beror det på att F-enheten velat lämna besvärerna utan bifall, när kassan tillstyrkt, eller velat bifalla besvärerna, när kassan avstyrkt. Detta gör det möjligt att sluta sig till F-enhetens uppfattning, ej blott i de fall som avgjorts där utan även i de fall som hänskjutits till Delegationen. Vidare kan Delegationens beslut i dessa besvärssärenden tas som ett mått på kassa-företrädarnas inflytande i Delegationen. Delegationens beslut i besvärss-

ärenden liksom i tillsynsärenden innebär en sammanjämkning av statliga arbetsmarknadspolitiska intressen representerade av F-enheten och fackliga intressen representerade av företrädare för de största fackförbunden.

Tab 7b visar besvärssärendenas utgång i relation till kassans inställning till besvären och hur ärendet avgjorts, i F-enheten eller i Delegationen.

Tab II 7b. *Bifallsfrekvens i relation till kassans inställning och om ärendet avgjorts i F-enheten eller Delegationen. Båda besvärsserierna.*

	Obruten ersättnings- rätt	28	20-dagars- regeln	Hinder	Ej ändring	
Kassan tillstyrkt +	45 73,8 %	3 4,9 %	0 0,0 %	0 0,0 %	13 21,3 %	61 14 %
F-enheten						
Kassan tillstyrkt +	14 36,8 %	0 0,0 %	0 0,0 %	0 0,0 %	24 63,2 %	38 8,7 %
Delegationen						
Kassan avstyrkt +	2 0,8 %	0 0,0 %	0 0,0 %	1 0,4 %	244 98,8 %	247 56,7 %
F-enheten						
Kassan avstyrkt +	16 30,8 %	2 3,8 %	0 0,0 %	0 0,0 %	34 65,4 %	52 11,9 %
Delegationen						
Övriga	6 15,8 %	1 2,6 %	1 2,6 %	1 2,6 %	29 76,3 %	38 8,7 %
Totalt	83 19,0 %	6 1,4 %	1 0,2 %	2 0,5 %	344 78,9 %	436 100 %

Av de 99 fall där kassan tillstyrkt besvären har besvären bifallits genom beslut i F-enheten i 48 fall (därav i 3 fall genom en 28-dagarsavstängning i stället för den av kassan beslutade påföljden). I 13 fall har F-enheten fattat beslut om att *ej* bifalla besvären trots kassans tillstyrkande. I återstående 38 fall har ärendet hänskjutits till Delegationen. Med hänsyn till tillämpade arbetsrutiner får det antas att F-enheten även i dessa 38 fall ansett att be-

svären ej bort bifallas. Det innebär att F-enheten i ungefär hälften av de fall där kassan tillstyrker besvären ansett att besvären ej bort bifallas och så skulle utgången troligen ha blivit utan kassainflytandet i Delegationen.

Av de 299 fallen där kassan avstyrkt besvären har F-enheten i 244 fall i enlighet med kassans inställning fattat beslut om att ej bifalla besvären. Endast i 2 fall har F-enheten gått emot kassans avstyrkande och själv fattat beslut om bifall, men det får antas att F-enheten haft samma uppfattning i de återstående 52 fallen, som hänskjutits till Delegationen. I uppskattningsvis 102 ärenden har alltså F-enheten bifallit eller velat bifalla anförda besvär. Om kassorna hade fått råda skulle siffran förmodligen ha blivit något högre, uppskattningsvis 113 ärenden.

Hur blir då utgången av de ärenden där den beslutande kassan och F-enheten haft olika uppfattning om hur ärendet skall avgöras. I de 38 fall, 8,7 % av samtliga besvärärenden, där kassan tillstyrkt och F-enheten (sannolikt) avstyrkt besvären är intresseläget likartat det som föreligger i delegationsprövade tillsynsärenden. Kassan anser att medlemmens arbetsvägran skall godkännas och F-enheten anser att han bör avstängas, och ärendet prövas nu av Delegationen, som består av företrädare för båda intressegrupperna. I tillsynsärenden leder Delegationsprövningen till att kassans godkännandebeslut lämnas utan erinran i ungefär vart 3:e fall. Godkännandefrekvensen i besvärärenden av denna typ tycks vara ungefär lika stor, närmare bestämt 36,8 % i mitt material.

I de 52 besvärärenden där intresseläget varit det rakt motsatta, kassan har avstyrkt och F-enheten har velat bifalla besvären, ligger bifallsfrekvensen också på omkring en tredjedel, närmare bestämt 34,6 % inklusive två beslut om 28-dagarsavstängning. Men en bifallsfrekvens på ungefär en tredjedel har här en annan innebörd om man ser delegationsprövningen som en sammanjämkning av statliga och fackliga intressen. Den innebär att kassaintressena slår igenom i två tredjedelar av fallen mot endast i en tredjedel av fallen när kassaintressena innebär att en arbetsvägran skall godkännas. Paradoxalt nog innebär alltså kassainflytandet i Delegationen att bifallsfrekvensen i besvärärenden blir *något lägre* än om F-enheten hade fått råda.

Sammanfattningsvis kan man säga att materialet ger en antydning om att AMS även som besvärinstans har en hårdare inställning i avstängningsärenden än kassorna, men skillnaden är inte stor. De största skillnaderna i kassornas och AMS bedömning ligger i *vilka* besvärärenden som skall vinna bifall.

Förklaringen till att kassorna och AMS har delvis skilda uppfattningar om *vilka* besvärärenden som skall bifallas ligger inte bara i intresse-

sättningar. Besvärssärendena får anses utgöra ett urval som består av mer svårbedömda fall än genomsnittet. Regelsystemet är inte så utvecklat att det ger något bestämt utslag i dessa fall, och det blir i stor utsträckning beroende på en subjektiv bedömning om man skall godkänna eller stänga. Bara den omständigheten att det är olika personer som utför bedömningen måste medföra att man kommer till skilda resultat. Skillnaderna i bedömningen mellan olika tjänstemän på F-enheten är kanske lika stora.

III TILLSYNSÄRENDEN

Förfarandet i tillsynsärenden med "tillfälle till omprövning" och därefter delegationsprövning, om inte kassan eller F-enheten viker i konflikten, har beskrivits i kapitel 4.

F - enhetens agerande

1. Tillsynsfrekvens

Någon officiell statistik om antalet tillsynsärenden finns numera inte. För tiden fram till försäkringsåret 1962/63 finns uppgifter om antalet av kassan godkända fall, som medfört "erinran", dvs i praktiken ett åläggande att ändra beslutet. Antalet varierade mycket kraftigt från 42 år 1956 till endast 5 under försäkringsåret 1960/61.

Min tillsynsserie omfattar (frånsett ett bortfall på 17 ärenden, där akterna ej kunnat återfinnas) samtliga delegationsprövade tillsynsärenden från åren 1966—1974. Den innehåller 292 ärenden. Även under denna period har antalet delegationsprövade tillsynsärenden varierat ganska kraftigt mellan olika år. En förklaring till dessa variationer är varierande arbetsbelastning på F-enheten.

Antalet tillsynsärenden som ej gått till delegationsprövning kan endast uppskattas på grundval av deras förekomst i Grundserien. Grundserien innehåller 15 fall, där F-enheten uppmanat kassan att ompröva sitt beslut, 6 av dessa har gått till delegationsprövning. Denna siffra avspeglar ganska precis det verkliga antalet delegationsprövade tillsynsärenden ($50 \times 6 = 300$). Om man antar att siffran för ej delegationsprövade tillsynsärenden i Grundserien är lika representativ, kan man på grundval av tillsynsärendenas förekomst i Grundserien bestämma den relativa *tillsynsfrekvensen*.

Tillsynsverksamheten är inriktad på de i kassan godkända fallen. 12 av de 15 tillsynsärendena i Grundserien gäller godkännandebeslut av kassan. Ändock utgör godkännandefallen bara en tiondel av rapportärendena. Det jag är intresserad av är den relativa tillsynsfrekvensen i de godkända fallen.

Den relativa tillsynsfrekvens som anges i fortsättningen avser antalet ingripanden från F-enheten i godkända ärenden i förhållande till totala antalet godkända ärenden. Den relativa tillsynsfrekvensen utgör därmed en motsvarighet till den relativa besvärshänsynsfrekvensen, som avser antalet besvär i förhållande till antalet ärenden, där kassan beslutat om någon påföljd. Antalet godkända ärenden i Grundserien är 86, antalet ingripanden från F-enheten i godkända fall 12. Det ger en tillsynsfrekvens på 14 %, en siffra som ligger mycket nära den relativa besvärshänsynsfrekvensen.

2. Tillsynsfrekvensen vid de olika avvisningsgrunderna

De tillsynsärenden som går till delegationsprövning utgörs av de ärenden, där kassan och F-enheten stannat i olika uppfattningar. Den närmare beskaffenheten av de ärenden som går till delegationsprövning bör visa var intressemotsättningarna mellan AMS och kassorna finns och i vilken riktning AMS påverkar och vill påverka kassornas rättstillämpning. Denna påverkan är givetvis större än vad som framgår av antalet tillsynsfall. Dels har förekomsten av tillsynsverksamheten en preventiv effekt på kassornas rättstillämpning, dels har AMS andra möjligheter att påverka kassornas rättstillämpning än genom tillsyn av avgjorda ärenden och det får antas att AMS då fullföljer samma mål som i tillsynsverksamheten.

Tillsynsserien omfattar samtliga tillsynsfall och ger såtillvida en riktig bild av vilken inriktning tillsynsverksamheten faktiskt har haft. Men en felkälla, om man från tillsynsärendenas inriktning vill sluta sig till inriktningen av AMS tillsynsverksamhet på ett mer generellt plan, är att tillsynsärendena ganska ofta kommer upp "klumpvis" och också avgörs i "klump". Ett stort antal tillsynsärenden av samma typ som kommer upp och avgörs i klump drar upp statistiken för denna ärendetyp, men behöver inte innebära att AMS tillsynsverksamhet är särskilt hårt inriktad på denna ärendetyp. Denna felkälla spelar emellertid inte någon roll i mitt material. Resultaten blir i stort sett desamma om ärenden som avgjorts "i klump" räknas som ett ärende. (En sådan uträkning har utförts.)

Inriktningen av AMS tillsynsverksamhet kan i mitt material endast bedömas på grundval av de delegationsprövade ärendena. Den närmare inriktningen av AMS tillsynsverksamhet i de tillsynsärenden som avgörs på lägre nivå i (relativt) samförstånd mellan F-enheten och kassan har jag ej undersökt. Man kan inte utgå från att inriktningen är helt densamma som i de delegationsprövade tillsynsärendena. Det kan finnas ärendetyper där samförstånd mer sällan eller oftare uppnås på den lägre nivån. Dock tror jag att man kan utgå från att de delegationsprövade tillsynsärendena ger en

i stort sett riktig bild av inriktningen av AMS tillsynsverksamhet. Tab III 2 nedan visar tillsynsfrekvensen för de olika avvisningsgrunderna i delegationsprövade tillsynsärenden. Den totala tillsynsfrekvensen, som inkluderar de ärenden som inte går till Delegationen, är mycket större, troligen ungefär dubbelt så stor.

Tab III 2. *Tillsynsfrekvens genom delegationsprövning vid olika avvisningsgrunder (huvudskäl i kassan) samt frekvensen Ej erinran i Delegationen.*

	Beräknat antal godkända fall 1965—1973	Antal delegationsprövade fall 1966—1974	Relativ tillsynsfrekvens genom delegationsprövning	Relativ frekvens Ej erinran i Delegationen
1. Utom yrket/okval arbete	50	28	56 %	50 %
2. Annan ort	600	34	5,67 %	23,5 %
3. Väntat arbete	150	21	14 %	14,3 %
4. Dagliga resor	200	20	10 %	30,0 %
5. Barntillsyn	200	20	10 %	35,0 %
6. Arbetsmiljö	100	2	2 %	50,0 %
7. Personliga skäl	100	4	4 %	25,0 %
8. Klarar ej arbetet	150	12	8 %	25,0 %
9. Hälsoskäl	1 050	48	4,57 %	29,2 %
10. Ekonomiska villkor	200	43	21,5 %	62,8 %
11. Fel i förfarandet	200	8	4 %	50,0 %
12. Inga skäl	50	2	4 %	0 %
13. Övriga skäl	450	33	7,33 %	24,2 %
Samtliga	3 500	275	7,86 %	34,9 %

Resultatet visar att AMS ingripanden i tillsynsärenden är koncentrerade till områden där det kan befaras att kassorna begagnar sitt inflytande över försäkringen för att driva fackliga intressen som strider mot den statliga arbetsmarknadspolitik.

Okvalificerat arbete/arbete utom yrket står här i en särställning. Mer än hälften av fallen blir föremål för ingripande genom delegationsprövning. Den intensiva övervakningen av just dessa fall går troligen tillbaka till förhållanden då försäkringen infördes. Då staten 1934 köpte in sig i de tidigare självständiga arbetslöshetskassorna genom att utbetala statsbidrag, var det kanske väsentligaste villkoret att försäkringen inte fick vara en "yrkesförsäkring", och farhågor att kassorna inte skulle uppfylla denna del av överenskommelsen spelade en stor roll vid försäkringens tillkomst och de närmast följande årtionden. Numera är den fackliga rörelsen helt införstådd med yrkesbyten och den intensiva övervakningen framstår närmast som en historisk eftersläpning.

Kassornas godkännandefrekvens i okvalificerat arbete-fallen är mycket låg, avsevärt lägre än för någon annan grupp av fall (se ovan Tab I 5). Säkert finns det ett samband mellan den låga godkännandefrekvensen och AMS intensiva övervakning av dessa fall, som troligen också sker i andra former än ingripanden i tillsynsärenden.

Även dålig lön-fallen är överrepresenterade i delegationsprövade tillsynsärenden. Ungefär vart femte godkänt fall av detta slag blir föremål för sådant ingripande. Dålig lön-fallen har också spelat en viktig roll i försäkringens historiska utveckling. Försäkringens motståndare har alltid hävdad att en arbetslöshetsförsäkring tenderar att driva upp lönenivån alltför mycket. Den fackliga rörelsens allmänna inställning till dessa fall är att dålig lön-företagen skall frysas ut på arbetsmarknaden och rationaliseras bort. Tydligt befarar AMS att arbetslöshetskassorna i alltför hög utsträckning driver denna linje i sin tillämpning av reglerna om lämpligt arbete. Även dålig lön-fallen har en låg godkännandefrekvens i kassan.

Däremot är det tydligt att AMS inte anser att kassorna inom sin tillämpning av arbetslöshetsförsäkringen driver kraven på arbetsmiljön för hårt. I arbetsmiljöfallen är ingripandefrekvensen mycket lägre än genomsnittet.

Delegationens beslut

3. Ändringsfrekvens

I Delegationen skall intressemotsättningarna mellan fackliga och statliga intressen jämkas samman. När ett tillsynsärende förs upp till Delegationen

så är det nästan alltid för att F-enheten vill att kassans godkännandebeslut skall ändras till en 28-dagarsavstängning. Om Delegationen beslutar att ej framställa erinran mot kassans beslut så beror detta alltså i regel på att kassaföreträdarna har lyckats genomdriva sina intressen. I drygt en tredjedel av fallen (34,9 %, 69 ärenden) har Delegationen beslutat att ej framställa erinran mot kassans beslut. I 109 fall har Delegationen ändrat ett godkännandebeslut till en 28-dagarsavstängning. I återstående 14 fall har Delegationens beslut haft annat innehåll. Kassans godkännandebeslut har i 3 fall ändrats till 14-dagarsavstängning, i 6 fall till hinderavstängning och i 1 fall till en kombinerad hinder—28-dagarsavstängning. I hinderavstängning och 1 28-dagarsavstängning har ändrats till godkännandebeslut (båda för sent inkomna besvär). I ett fall har ett beslut, som innefattade både 28-dagarsavstängning och avstängning enligt 20-dagarsregeln, av "tekniska" skäl ändrats till avstängning enligt 20-dagarsregeln och i ett fall har en vanlig hinderavstängning ändrats till den särskilda påföljden § 20+arbete, som innebär att A avstängs enligt hinderregeln tills han genom arbete visat att han står till arbetsmarknadens förfogande. De här angivna siffrorna inkluderar även de delegationsprövade tillsynsfall, där kassan ej godkänt. Ändock kan man fästställa att *ändringsfrekvensen* i av kassan godkända delegationsprövade tillsynsärenden ligger på över 60 %. F-enheten är alltså mer framgångsrik i sin partsroll än de arbetslösa, som uppnår ändring i endast ca 15 % av fallen.

4. Frekvens Ej erinran vid olika avvisningsgrunder

Kol 4 i Tab III 2 visar frekvensen Ej erinran för de olika avvisningsgrunderna vid delegationsprövning. De båda avvisningsgrunder som har den högsta tillsynsfrekvensen har också en hög procentandel Ej erinran. Sambandet visar att kassaföreträdarna i Delegationen begagnar sitt inflytande för att driva just de fackliga intressen, som AMS i Försäkringsenheten vill hålla efter, eller åtminstone för att förhindra att de motstående statliga intressena slår igenom alltför hårt.

Det fackliga intresset av att frysa ut låglöneföretagen är det fackliga intresse som drivs hårdast på central kassanivå. Nästan två tredjedelar av dessa fall slutar med Ej erinran. De fackliga intressen som är förbundna med avvisningsgrunden okvalificerat arbete medför i hälften av fallen att kassans beslut lämnas utan erinran.⁴ Lägst är andelen Ej erinran i väntat

⁴ I de 14 ärenden, där kassans godkännandebeslut lämnats utan erinran, ingår ett "klumpärende", där 8 äldre tegelbruksarbetare avvisat s k T I-arbete (F 3520—3527/72 D 24/1 1973 §2).

arbete-fallen. Detta beror troligen på att dessa fall styrs av en underregel med ett mycket bestämt innehåll, som man accepterar på central kassanivå, men däremot inte helt på lokal kassanivå. Låg andel Ej erinran finner man också i annan ort-fallen. Det måste tolkas så att det inte finns några fackliga intressen som är förbundna med denna regel, utan att de fackliga organisationerna på central nivå har accepterat flyttningspolitiken under 60-talet. Gruppen övriga skäl, slutligen, har också en låg Ej erinran-frekvens. I denna grupp är det ingen av parterna som driver några särskilda intressen och därför kommer man överens på en rättsteknisk nivå i mer än tre fjärdedelar av ärendena.

5. Handläggningstiden

Medianvärdet för samtliga tillsynsärenden handlagda i Delegationen är 161,5 dagar, alltså ungefär samma värde som för besvärärenden handlagda i Delegationen. Handläggningen tillgår också på ungefär samma sätt, fränsett att A i besvärärenden numera ges tillfälle att inkomma med erinringar över LAN:s yttrande. Handläggningstiden i ärenden där AMS beslutar att ej framställa någon erinran och ärenden där utgången blir att AMS ålägger kassan att ändra sitt tidigare beslut är ungefär lika långa (162 respektive 160 dagar).

Skillnader i handläggningstider sammanhängande med typ av avstängningsgrundande beteende och skäl för avvisande uppvisar klara likheter med motsvarande resultat i besvärfallen. Liksom i besvärärenden är handläggningstiderna långa i vållandefallen, arbetsovilja- och hinderfallen, annan ort-fallen och vid Fel i förfarandet och korta i utom yrket- och väntat arbete-fallen.

Medianvärdet för den tid som förflyter från det avstängningsgrundande beteendet fram till AMS slutliga beslut är 203 dagar.

7. ALF-utredningen. Allmänna arbetslöshetskassor, tremånadersprövningen, en ny besvärsordning

Utredningen om en allmän arbetslöshetsförsäkring avlämnade sitt förslag i maj 1978. Utredningen var sammansatt av företrädare för de fackliga organisationerna å ömse sidor, en företrädare för kassorna och riksdagsledamöter. Som experter medverkade tjänstemän från departement och statliga verk och domstolar med anknytning till socialförsäkring. ALF-utredningen innehåller förslag till viktiga förändringar i den rättstillämpande organisationen och i förfarandet i arbetsvägransärenden, men däremot endast punktvisa och inte lika viktiga förändringar av innehållet i de materiella reglerna. De föreslagna förändringarna vad gäller organisation och förfarande innebär i allra största korthet, att man på arbetsförmedlingsnivån inför en mer formaliserad prövning av A:s arbetslöshetsituation och fortsatta ersättningsrätt efter tre månaders arbetslöshet, att de erkända arbetslöshetskassorna ombildas till "allmänna arbetslöshetskassor" och att beslutanderätten i besvärsärenden och även de ärenden, som nu är tillsynsärenden, överförs till de nybildade försäkringsrätterna, men att AMS i stället får ställning som "part" i arbetsvägransärenden, samt att kassorna får en omfattande befogenhet att vidta självrättelse. I detta kapitel behandlas ALF-utredningens förslag mot bakgrund av de frågor som behandlats i de tidigare kapitlen och i nu nämnd ordning. De föreslagna förändringarna i materiella frågor kommer att behandlas i de kapitel som berör respektive fråga. Sidhänvisningarna i texten avser ALF-utredningens betänkande i SOU 1978:45.

Kapitlet har ett ideologikritiskt syfte, först och främst riktat mot det statliga utredningsväsendet.

Jag har tidigare hävdat att arbetsförmedlingarna har en "nyckelroll" i det system, som utgörs av tillämpningen av arbetsvägransreglerna, och att de har en "reell beslutanderätt" inom systemet, medan kassornas funktion i huvudsak är att kontrollera och formellt bekräfta redan fattade beslut. Men hur kan man hävda att en viss del i en sammansatt organisation, som i sin helhet är nödvändig för att systemet skall fungera, har en "nyckelroll", och vad menas med "reell beslutanderätt" i motsats till endast formell beslutanderätt? Med arbetsförmedlingens nyckelroll menar jag, att det är på

arbetsförmedlingsnivån man måste ingripa, om man vill åstadkomma förändringar i systemets sociala funktion. Om styrningen av arbetskraften skall effektiviseras måste detta ske genom att arbetsförmedlingarna lämnar fler "konkreta arbetserbudanden" och skriver fler rapporter, inte genom att kassorna skärper sin praxis och godkänner färre rapporter. Inte ens en maximal skärpning av kassornas praxis skulle medföra någon större förändring i den samlade effekten av arbetsvägransreglerna. Omvänt kan arbetsförmedlingarna inom ramen för systemet minska tvånget genom att rapportera mindre. Kassorna kan inte — utan att spränga hela systemet — höja godkännandefrekvensen så mycket att den samlade effekten av systemet påverkas i någon avsevärd grad. Statistiken visar också att rapportfrekvensen kan variera starkt, medan godkännandefrekvensen i kassan legat fast, dock med en svagt sjunkande tendens.

Med arbetsförmedlingarnas reella beslutanderätt menar jag att arbetsförmedlingarna och även de enskilda arbetsförmedlarna — såvitt ankommer på styrningsmekanismerna inom systemet — har en mycket stor frihet att rapportera eller att låta bli. Kassorna har inte någon motsvarande frihet, utan systemets struktur håller godkännandefrekvensen på en konstant nivå. Alltför stora avvikelser skulle medföra en sprängning av systemet.

ALF-utredningen vill inte öppet erkänna arbetsförmedlingarnas nyckelroll i systemet och att tvånget i försäkringen är invävt i de arbetsförmedlande uppgifterna. Utredningen har övervägt en organisation av den allmänna arbetslöshetsförsäkringen, där beslutanderätten i försäkringsärenden skulle ligga hos AMS och arbetsförmedlingarna, men förkastat den med motiveringen att det inte skulle vara lämpligt att samma organ hade hand om både de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna och försäkringsfrågorna och att arbetsförmedlingarna måste koncentrera sig på de arbetsförmedlande uppgifterna (!) (s 229 f).

Problemet med arbetsförmedlingarnas fria beslutanderätt berörs, men mycket försiktigt och undanlidande. Utredningen konstaterar att antalet avgivna rapporter under år 1975 och år 1976 utgjorde ungefär 3 000 respektive 2 700, alltså en kraftig nedgång jämfört med tidigare år, och fortsätter (s 244): "Utredningen är inte beredd att avge något värdeomdöme huruvida dessa meddelanden är för få eller för många. Fler meddelanden om ifrågasatt ersättningsrätt kan aldrig i sig vara något mål att eftersträva. Men att de verkliga förhållandena redovisas och en likartad bedömning sker inom den samlade förmedlingen är enligt utredningens mening angeläget. Det är inte ovanligt att ett meddelande innehåller uppgifter inte endast om det eller de anvisningar som närmast föranlett meddelandet, utan även om arbetserbudanden som tidigare lämnats och avisats. Det finns därför ett visst

fog för ett antagande, att åtskilliga avvisade erbjudanden om lämpligt arbete aldrig kommer till kassornas resp. länsarbetsnämndernas kännedom. Detta gäller inte minst när inga som helst meddelanden lämnas." Så skriver en utredning, där flertalet ledamöter *vet* att arbetsförmedlingarna bara rapporterar en bråkdel av de fall som skulle medfört avstängning om de blivit rapporterade, och som lägger fram ett konkret förslag, som går ut på ökad användning av rapporter och rapporthot i förmedlingens verksamhet.

Förslaget presenteras under rubriken Uppföljning av långa försäkringsfall s 245 ff. Utredningen föreslår att det i lagen om allmän arbetslöshetsförsäkring tas in en bestämmelse, som ålägger den offentliga arbetsförmedlingen att senast efter 90 dagars arbetslöshet "undersöka huruvida skäl föreligger att vidta särskild åtgärd, som är ägnad att förkorta arbetslösheten" och "tillse att lämplig sådan vidtas" (46 § i utredningens förslag till lagtext).

Förslaget presenteras i första hand som en åtgärd för att hjälpa den enskilde, så att han undgår de "allvarliga personliga och psykiska påfrestringar en långvarig arbetslöshet kan innebära" och i andra hand som en åtgärd, som skall tillgodose det samhällsintresset av att "alla produktionsresurser tas till vara" (s 245).

Redan det förhållandet att regeln intas i LarbF visar att den handlar om tvånget i försäkringen och inte om de arbetsförmedlande insatserna i förmedlingens verksamhet. I övrigt innehåller LarbF inte några bestämmelser om arbetsförmedlingens verksamhet. Inte ens reglerna om skyldighet att rapportera finns i LarbF utan i AMK. Det är i själva verket en ny avstängningsregel, som tar sikte på af-nivån, den nivå där ett ingripande verkligen ger effekt. Regeln skall utläsas så, att senast efter 90 dagar skall A, om det är möjligt, få ett konkret erbjudande om arbete eller utbildning och tar han inte det, skall han normalt rapporteras och avstängas.

Det förfarande och den organisation utredningen föreslår bekräftar att regeln har denna karaktär. Distriktsarbetsnämnden, DAN, skall ansvara för uppföljningen och inom sig bilda ett särskilt arbetsutskott, som skall "fatta beslut" i de ärenden som föredras. Arbetslöshetskassan skall dels delta i nämndens och arbetsutskottets sammanträden i viktiga ärenden, dels underrättas om de beslut som fattas. Redogörelsen inför nämnden eller utskottet skall innehålla uppgifter om "lämnade förslag om arbeten, eventuellt avvisade arbeten, förslag om utbildning och kontakter med redogörare" (s 247). Det är helt enkelt fråga om att inrätta ett särskilt "rapportorgan" på arbetsförmedlingsnivån.

Andra uttalanden av utredningen visar också att regeln först och främst skall stärka tvångsmomentet i förmedlingens verksamhet. "En lagligt grun-

dad uppföljning (. . .) kommer att ställa anspråk på arbetsförmedlingen och innebära mer arbete men främst kommer den att ge förmedlingen ett stöd i dess agerande." (s 246) Om det var de rent arbetsförmedlande insatserna som åsyftades, skulle förmedlingen inte behöva något "lagligt" stöd för en intensifiering av insatserna. Utredningen uttalar också som sin mening att förslaget kommer att leda till att "anvisningar om arbete lämnas i ökad omfattning" (s 245). Anvisningar om arbete, "konkreta arbetsanvisningar" etc är täckord för rapporthot.

Ur styrningsteknisk synpunkt är förslaget ändamålsenligt utformat. Det tar sikte på den dynamiska nivån i rättstillämpningen. Det avlastar ansvaret från de personer, arbetsförmedlarna, som upplever konflikten mellan tvång och frivillighet på ett personligt plan och därför agerar olämpligt ur styrningsteknisk synpunkt, till ett organ, som inte har några personliga kontakter med A och som A inte kan påverka. Slutligen läggs hela förfarandet under den formellt rättsliga nivån och störs inte av de principer om öppenhet och likformigt beteende, som är förknippade med den rättsliga nivån. Arbetsutskottet kan inte nås av den utbyggda och standardförbättrade besvärsprovningsoorganisation, som skall garantera en "likformig och rättvis" tillämpning av reglerna (se nedan).

Ett så ingripande förslag om ökat tvång i arbetsförmedlingens verksamhet kräver en legitimering. Konflikten mellan tvång och frivillighet i förmedlingens verksamhet på det praktiska planet i form av motsättningar mellan arbetsförmedlarna och de arbetslösa behandlar utredningen på följande sätt: "Det står (. . .) klart för utredningen, att meddelanden om ifrågasatt ersättningsrätt ofta kan innebära motsättningar mellan den sökande och arbetsförmedlaren. Enligt utredningens mening kan sådana motsättningar särskilt lätt uppkomma i samband med meddelande till kassan om den försäkrade genom sina tidigare kontakter med förmedlingen uppfattat att konkreta arbetserbjudanden är förhållandevis ovanliga eller att sådana, i den mån de förekommit, inte tidigare har visat sig ha något samband med ersättningsrätten. Med de fasta arbetsformer som för närvarande prövas inom arbetsförmedlingen och som bl a syftar till att besöken på förmedlingen skall resultera i konkreta arbetsanvisningar bör det bli lättare för den försäkrade att uppfatta allvaret i försäkringsvillkoret att söka och pröva anvisade lämpliga arbeten" (s 244 f). ALF-utredningens recept för att lösa motsättningen är alltså en intensifierad och mer konsekvent anvisnings- och rapportverksamhet.

Frågan om motsättningen på det ideologiska planet löser utredningen på följande sätt (s 242): "Att informera om arbetsmarknaden och föreslå lämpliga arbeten måste anses vara arbetsförmedlingens primära serviceuppgift . . .

Om inte arbetsmarknaden svarar mot den sökandes önskemål bör det vara en angelägen serviceuppgift att också erbjuda andra lämpliga arbeten eller utbildning. Om man bortser från kortare permitteringar eller begränsade väntetider inför nytt arbete är fortsatt arbetslöshet nära nog alltid det sämsta alternativet för den arbetslöse. (. . .) Skyldigheten för den sökande att söka erbjudet lämpligt arbete och förmedlingens åliggande att erbjuda sådana arbeten kan därför, enligt utredningens mening, inte rimligen stå i motsättning till förmedlingens servicefunktion." Kontentan av detta är att ett tvång som utövas för den enskildes eget bästa inte är något tvång, utan "en angelägen serviceuppgift". Så har utredningen alltså på det ideologiska planet avskaffat tvånget i socialförsäkringen. Det finns inte något tvång, bara olika former av "service", sådan som den enskilde vill ha och sådan som han inte vill ha, men som är för hans eget bästa. Så långt har den ideologiska förvrängningen inte gått inom andra delar av socialrätten. Visserligen hävdas, att allt tvång som förekommer är till den enskildes eget bästa, men omhändertagande på nykterhetsvårdsanstalt mot den enskildes vilja kallas tvång och inte "en angelägen serviceuppgift".

De nya allmänna arbetslöshetskassorna skall bildas av de fackliga organisationerna. De fackliga organisationerna beskrivs i sammanhanget som "fadderorganisationer" (s 244). När det införs en obligatorisk socialförsäkring, måste det vara statens uppgift att garantera att det finns en basorganisation för försäkringen, men några sådana formella garantier lämnas inte. Enligt förslaget till lagtext "kan", inte "skall", intresseorganisation av arbetstagare eller företagare inrätta arbetslöshetskassa. Kassornas samorganisation, däremot, "skall" enligt 50 § 3 st inrätta en allmän arbetslöshetskassa. Det bara förutsätts, att intresseorganisationerna frivilligt och efter "överläggningar" med AMS (s 231) kommer att bilda den nödvändiga basorganisationen. Så kommer naturligtvis också att ske, men avsaknaden av formella statliga garantier avspeglar den ideologiska konflikten mellan de fackliga organisationernas inordning i förvaltningsapparaten och deras formellt fria ställning.

De bestämmelser som föreslås för de nya kassornas organisation har fler offentlighetsrättsliga inslag än de bestämmelser som gäller för de erkända arbetslöshetskassorna. De nya kassorna kan inte längre vara föreningar, eftersom de inte skall ha några medlemmar. De skall direkt tillämpa gällande lagbestämmelser om försäkringen och inte, som nu, formellt sina egna stadgar (s 256). Samtliga styrelseledamöter skall utses av Regeringen, men alla utom en dock på förslag av den fackliga organisationen (56 §). Kassorna är skyldiga att tillhandagå statliga och kommunala myndigheter med yttran-

den och upplysningar (54 §). Kvarstående privaträttsliga drag är att kassorna skall ha en egen ekonomi (53 §) och att de olika organens ansvar inåt mot organisationen och utåt mot tredje man följer associationsrättsliga regler (67 §).

ALF-utredningen berör på några ställen de nya kassornas offentlighetsrättsliga status: "De allmänna försäkringskassorna tillkom en gång på det sättet att erkända sjukkassor ombildades från att ha varit understödsföreningar till att bli offentlig-rättsliga organ. På liknande sätt skulle de erkända arbetslöshetskassorna vid införande av en allmän arbetslöshetsförsäkring kunna omvandlas om nya kassor upprättas" (230). Jag erinrar om att de allmänna försäkringskassorna betraktas som förvaltningsmyndigheter.¹ På s 255 sägs direkt att kassorna kommer att bli "myndighetsorgan" och att det nuvarande intima sambandet mellan arbetslöshetskassorna och de fackliga organisationerna kommer att i viss mån försvagas. Om Samorganisationen sägs s 257, att den erhåller "offentlighetsrättslig karaktär" genom kravet på att allmän arbetslöshetskassa skall tillhöra organisationen och att den själv skall bilda en allmän arbetslöshetskassa. Dessa uttalanden får väl tolkas så att de fackliga organisationerna är beredda att acceptera att de nya kassorna blir förvaltningsmyndigheter.

Som främsta skäl för att låta fackligt anknutna organisationskassor utgöra basorganisationen i den nya försäkringen anför utredningen sambandet mellan försäkringsfrågorna och övriga fackliga frågor. Arbetsvägransreglerna nämns särskilt. I dessa ärenden "som är särskilt svåra och därför också särskilt känsliga för hur försäkringen verkar (. . .) är de fackliga organisationernas medverkan av mycket stort värde. Erfarenheten visar att dessa svåra frågor kunnat lösas i stort sett friktionsfritt tack vare den ingående kunskap som finns i de fackliga organisationerna" (s 228). De intresse motsättningar, som resulterat i en omfattande tillsynsverksamhet utanför lagen och som kan avläsas statistiskt i godkännandefrekvens, bifallsfrekvens, tillsynsfrekvens och i ändringsfrekvens i tillsynsärenden, antyds inte ens i utredningen. I stället talas om "intim intressegemenskap" och hur "utomordentligt bra" de erkända arbetslöshetskassorna samarbetar med arbetsmarknadsmyndigheterna (s 229).

Tillsynsverksamheten omtalas i betänkandet s 253 f, men på ett ofullständigt och vilseledande sätt. Det omtalas inte att tillsynen praktiskt taget uteslutande avser i kassan godkända ärenden och att den är koncentrerad till vissa typer av ärenden, där fackliga intressen gör sig gällande. Tillsynsärenden beskrivs som sådana ärenden, "där försäkringsenheten är av annan

¹ Se ovan s 45.

uppfattning än kassan om tolkningen av gällande bestämmelser, ofta på grund av att nya omständigheter framkommit vid den fortsatta handläggningen." Man frågar sig hur försäkringsenheten får kännedom om dessa nya omständigheter och vad det är för fortsatt handläggning som åsyftas. Är det LAN:s dolda medverkan i vissa tillsynsärenden som avses? Det hade funnits skäl att korrekt beskriva tillsynsverksamheten, eftersom den skall fortsätta även i den nya försäkringen fast i en annan form, nämligen genom att AMS uppträder som "part" i den nya besvärsorganisationen.

ALF-utredningen har övervägt tre olika alternativ vad gäller prövningen av besvärsärenden i första instans, nämligen länsarbetsnämnderna, de nya försäkringsrätterna samt ett bibehållande av nuvarande ordning. Utredningen stannar för att förlägga besvärsprövningen till de nya försäkringsrätterna, främst för att åstadkomma en med socialförsäkringen i övrigt enhetlig besvärsordning. Härigenom upplöses också "arbetsmarknadsstyrelsens dubbla roll som förvaltningsdomstol och tillsynsmyndighet och uppkommande kompetenskonflikter undviks, vilket måste vara fördelaktigt från såväl principiella som praktiska synpunkter" (s 267). I stället skall AMS uppträda som "part" i arbetsvägransprocessen.

Försäkringsrätterna är mellaninstans i den nya besvärsordning, som beslutades genom lag 26/1 1978 (nr 28) och som trädde i kraft 1/1 1979 för de grenar av socialförsäkringen, som ligger under Riksförsäkringsverket. Försäkringsrätterna, till en början tre till antalet, är riktiga "domstolar", där målen avgörs i en sammansättning med tre yrkesdomare och dessutom två lekmän (nämndmän) i vissa ärenden. I stället för att som tidigare vara besvärsprövningsinstans är det centrala verket nu "part" i socialförsäkringsärenden. Partsställningen betyder dels att verket har en egen besvärsrätt över beslut och domar i underinstanserna, dels att verket även i ärenden som kommit upp på annat sätt kan eller skall uppträda som "part", antingen för att hävda en viss ståndpunkt eller för att förebringa den utredning som behövs för målets avgörande. Detta sistnämnda är förklaringen till att verket alltid skall uppträda som part i Försäkringsöverdomstolen, således även när verket anser att den enskildes talan bör bifallas.

I förarbetena till lag om försäkringsdomstolar finner man följande argument för den nya besvärsprövningsorganisationen. Sidhänvisningarna i det följande avser propositionen, Prop 1977/78:20.

Argumentet att besvärsprövningsfunktionen bör skiljas från tillsynsfunktionen återfinns även här (s 50, s 51), men utvecklas i regel inte närmare. Det anses tydligen självklart att det centrala verkets "dubbelroll" som förvaltningsdomstol och tillsynsmyndighet är av ondo. S 68 skriver DepC, att

det inte kan uteslutas att verkets dubbelroll medför att "den enskilde får uppfattningen att besvärspövningen inte sker helt obundet utan påverkas av tillsynsverksamheten".

Uttrycket "tvåpartsförfarande" återkommer ideligen som ett positivt ladat begrepp och som en garant för enhetlig och rättvis rättstillämpning (s 50, s 80). Tvåpartsförfarande får beteckna åtminstone två olika saker, dels att det centrala verket och inte bara den enskilde kan anföra besvär över beslut och domar i underinstanserna (s 47 f), dels att verket skall förebbringa den utredning som behövs för målets avgörande, särskilt i den högsta instansen (s 80 f). Verket partsroll beskrivs inte som någon "åklagarroll" i systemet. Verket skall som part företräda både enskilda och allmänna intressen och ändamålet är hela tiden likformighet och rättvisa (s 80).

Det betonas starkt att FD:s prejudikatbildande funktion måste förstärkas (s 78). Dock vill man inte införa någon form av prövningstillstånd för att begränsa måltillströmningen, vilket ju måste framstå som den åtgärd, som är bäst ägnad att stärka den prejudikatbildande funktionen. Det antas i stället att den mer "domstolsmässiga" besvärspövningen i mellaninstansen skall underlätta för Försäkringsöverdomstolen att fullgöra sin prejudikatbildande funktion (s 49 f).

Slutligen förekommer ett mer allmänt argument för den nya besvärorganisationen, som närmast kan beskrivas så att besvärspövningsorganisationen i socialförsäkringen släpat efter i standardutvecklingen jämfört med övriga rättsområden, och att det gäller att bygga ut den, så att den kommer att hålla "minst samma standard som förvaltningsrättsskipningen i övrigt" (s 49, s 67).

Den följande granskningen av de anförda argumenten och analysen av vilka effekter som kan förväntas av den nya besvärordningen tar i första hand sikte på arbetsvägransärendena, men gör anspråk på att vara giltig även för andra rättsområden, där reglerna har en handlingsstyrande funktion på arbetsmarknaden. Detta gäller inte bara arbetsvägransärendena utan också t ex delpensionsförsäkringen och förtidspensioneringen. Den gör inte anspråk på att vara giltig för rättsområden, där reglerna har en i huvudsak resursfördelande funktion.

En huvudidé i den nya besvärorganisationen är att rättstillämpningen och rättsbildningen skall skiljas från förvaltningen.² Men rättstillämpningen och rättsbildningen på detta område kan inte skiljas från förvaltningen dvs den förda arbetsmarknadspolitiken, utan är en viktig del av arbetsmarknads-

² Jfr ovan s 160 ALF-utredningens motiv för att inte välja länsarbetsnämnderna som basorganisation i försäkringen.

politiken. Jag anser att jag i min undersökning av innehållet i de materiella reglerna, som redovisas i de följande kapitlen, kan påvisa att rättsreglernas innehåll är bestämt av den förda arbetsmarknadspolitiken. Den reella makten över rättstillämpningen och rättsbildningen måste ligga hos de myndigheter och organisationer som svarar för arbetsmarknadspolitiken. Ingen fristående domstolsorganisation, om den så omfattade fem instanser, kan ändra på detta förhållande. Om AMS inte får bestämma innehållet i reglerna genom egen rättstillämpning och rättsbildning, så kommer den att utöva sitt inflytande på annat sätt. Fullt tillräckliga maktmedel finns kvar i den nya organisationen, befogenheten att utfärda tillämpningsföreskrifter och på andra sätt påverka arbetsförmedlingarnas och kassornas rättstillämpning och maktställningen som utredningsinstans, maskerad som en partsställning. Försäkringsrätterna kommer att inordna sig under dessa förhållanden, liksom FD har gjort. Men den nya fristående domstolsorganisationen kommer att skapa eller förstärka *föreställningen* att rättsreglerna är någonting fristående från arbetsmarknadspolitiken och kanske t o m står över arbetsmarknadspolitiken. I försäkringsrätten och i Försäkringsdomstolen skall de mäktiga centrala verken uppträda som parter på lika fot med den enskilde, få sina yrkanden bedömda av en neutral rättslig instans och då och då förlora ett mål. Just partbegreppet används i förarbetena på ett uppenbart ideologiserande sätt för att dölja maktinnehållet i verkets befogenheter.

Likformighet och rättvisa omtalar lagstiftaren som en produkt framställd i en särskild rättstillämpningsorganisation, som håller en tillräckligt hög standard. Men rättssäkerhet är en maktfråga. Den innebär kontroll och begränsning av myndigheternas maktutövning. Rättssäkerhet i arbetsmarknadspolitiken kan bara växa fram inom arbetsmarknadspolitiken och i förhållande till de myndigheter, som utövar den reella makten. Det är dessa myndigheter som skall tvingas agera på ett öppet och normbundet sätt.

Det finns också en risk att den nya standardförbättrade rättstillämpningsorganisationen kommer att leda till professionalisering och formalisering av förfarandet. En rättstillämpningsorganisation, som håller en så hög standard att det inte går att föra besvär i ett enkelt arbetsvägransärende utan att anlita juridiskt biträde, gagnar inte rättssäkerheten i den mening jag inlägger i ordet. Professionaliseringen och formaliseringen i de högre instanserna kan också få återverkningar på förfarandet i kassan.

Lagstiftaren tycks förutsätta att rättsbildningen på socialförsäkringens område skall ske genom prejudikat från den högsta instansen, Försäkringsöverdomstolen (FÖD). Men förutsättningarna för denna typ av rättsbildning finns inte på detta område. Den förutsätter för det första att FÖD har makt att leda rättsutvecklingen. FÖD har inte denna makt. Rättsbild-

ning genom prejudikat kan inte förenas med tillsynsmyndighetens befogenhet att meddela tillämpningsföreskrifter, såvida man inte drar en gräns mellan de båda myndigheternas maktområden eller den ena rättsbildningsformen helt underordnar sig den andra. Konflikten mellan dessa båda rättsbildningsformer berörs över huvud inte i förarbetena.

Rättsbildning genom prejudikat förutsätter att det finns en organisation, som kan förmedla rättsbildningen ända ner i första instans. Någon sådan organisation finns inte, såvida det inte är meningen att tillsynsmyndigheten skall systematisera och kodifiera prejudikaten i tillämpningsföreskrifter.

Rättsbildning genom prejudikat är en mycket långsamt verkande form för rättsbildning, alltför långsam för att kunna användas i arbetsmarknadspolitiken. Anta att staten i en konjunkturedgång sätter in en ny form av utbildning, som inte är arbetsmarknadsutbildning, och att fråga uppkommer om 31 § LarbF om avstängning vid vägrad arbetsmarknadsutbildning kan användas analogt för att styra arbetslösa ungdomar till denna utbildning. Om styrningen skall ha den önskade arbetsmarknadspolitiska effekten måste den sättas in genast. Det tar mellan ett och två år innan det första fallet av detta slag hinner prövas i FÖD. Då kanske konjunkturen har vänt och den nya utbildningsformen finns inte mer.

Lagstiftaren säger sig vilja stärka FÖD:s prejudikatbildande funktion, men vidtar inte den enda åtgärd som skulle kunna ha en sådan effekt, nämligen att begränsa måltillströmningen. Man kan inte anföra att särskilda skäl måste tas till rättssäkerheten inom socialförsäkringsrätten el dyl. Prövning i HD förutsätter prövningstillstånd, trots att hela straffrätten ligger inom HD:s rättsområde. Lagstiftarens underlåtenhet att begränsa måltillströmningen till FÖD måste betyda att man inte vill ha en stark socialförsäkringsdomstol, som behärskar rättsbildningen inom sitt rättsområde på samma sätt som HD och AD behärskar sina rättsområden, utan att FÖD:s huvudfunktioner är legitimerande och missnöjesdämpande.

Den dominerande typen av rättsbildning i arbetslöshetsförsäkringen är AMS tillämpningsföreskrifter. Tillämpningsföreskrifterna utformas, som jag tidigare beskrivit, av AMS och de fackliga organisationerna i Delegationen och genom samråd med Samorganisationen. Tillämpningsföreskrifterna bygger i mycket stor utsträckning på Delegationens erfarenheter som beslutande instans i konkreta besvärs- och tillsynsärenden, alltså det som är det mest väsentliga draget i rättsbildning genom prejudikat. Genom den nya besvärsorganisationen försämras underlaget för den rättsbildning, som ändock kommer att förbli den dominerande på området. AMS "partställning" kommer inte att vara ett lika bra underlag för rättsbildningen som den beslutande funktionen, och de fackliga organisationerna kommer ju i den nya

organisationen inte att få några direkta erfarenheter av rättstillämpningen i konkreta ärenden i högre instanser (utom genom sin representant i FÖD).

Rättsbildning genom prejudikat har inte några särskilda förtjänster ur rättssäkerhetssynpunkt jämfört med andra former för rättsbildning. Den är tvärtom mycket svår att kontrollera utifrån. Dess förtjänster ligger på ett annat plan.

Rättsbildning genom tillämpningsföreskrifter kan ge goda rättssäkerhetsgarantier. Rättssäkerheten i försäkringen skulle kunna stärkas med mycket enkla åtgärder, t ex att alla som blev rapporterade fick ett stencilerat exemplar av AMS tillämpningsföreskrifter i handen, förutsatt att tillämpningsföreskrifterna då inte urartade till allmänna till intet förpliktande överväganden av den typ man finner i lagförarbetena, medan kassorna fick sina instruktioner på andra vägar.

Jag återgår nu till ALF-utredningen. Eftersom ALF-utredningen, för att åstadkomma en enhetlig besvärsordning för hela socialförsäkringen, i stort sett bara ansluter arbetslöshetsförsäkringen till den besvärsorganisation som redan beslutats, är motiven i den delen mycket knapphändiga. Det finns en rad olösta detaljfrågor, som jag emellertid inte skall ta upp.

Men en central fråga måste ställas, nämligen vad besvärsprocessen i försäkringsrätt och FÖD egentligen skall handla om, när AMS besvärar sig över beslut av kassa eller försäkringsrätt att tillerkänna A fortsatt ersättningsrätt. Vilka följder får ett beslut av försäkringsrätt eller FÖD att bifalla AMS besvär och ändra godkännandebeslutet till en avstängning? Tydligt inga konkreta följder alls, eftersom den redan utbetalade ersättningen inte kan återkrävas. I det nuvarande systemet får en ändring av kassans beslut den följden att statsbidrag inte utgår och att kassan alltså får stå för den "felaktigt" utbetalade ersättningen själv, men någon motsvarande påföljd riktad mot kassan är väl inte möjlig i det nya systemet? ALF-utredningen skriver inte ett ord härom!

ALF-utredningen föreslår i linje med vad som redan gäller inom annan socialförsäkring, att arbetslöshetskassorna får en omfattande rätt och skyldighet att själv ändra felaktiga beslut till den enskildes förmån. Särskilt 43 § i utredningens lagtextförslag, att kassan, när besvär anförs, själv skall pröva om beslutet bör ändras, kommer att få stor praktisk betydelse. Det är rimligt att anta att kassorna kommer att vidta självrättelse i de fall där de nu tillstyrker A:s besvär, såvida AMS inte har något att erinra. Antingen kommer det att utbildas ett system, där AMS i förväg granskar presumtiva rättningsfall och ger tillåtelse till självrättelse eller också kommer

AMS att konsekvent granska rättningsfallen och i egenskap av "part" anföra besvär, när den ej vill godta rättelsen.

Kassan tillstyrker A:s besvär, när det tillkommit nya omständigheter, som enligt kassans uppfattning innebär att avstängningsbeslutet är felaktigt.³ I ungefär 70 % av de besvärssärenden som leder till bifall har kassan tillstyrkt besvären.⁴ AMS ändringsskäl vid bifall till besvären är i ca 60 % av fallen nya omständigheter eller ny bevisning och tidigare åberopade omständigheter.⁵ Genom införandet av institutet själv rättelse kommer besvärsinstitutet att tömmas på det mesta av vad som kan kallas dess "materiella funktion", dvs rättningsfunktionen. I de fall, där ändringsskälet är nya omständigheter eller ny bevisning om tidigare åberopade omständigheter, är det tydligt att besvärsinstitutet har en sådan rättningsfunktion. Beslutet i besvärssärendet är "riktigare" än underinstansens beslut i en mening, som ej sammanhänger med besvärsinstitutets hierarkiska uppbyggnad. Däremot finns det inte några belegg för att besvärsprövningen i högre instans ger i denna mening riktigare bedömningar även i ärenden, där det ej åberopas nya omständigheter eller ny bevisning. Ett antagande med detta innehåll ligger visserligen till grund för hela besvärsinstitutet, men man har inte definierat i vilken mening överinstansens beslut är "riktigare" än underinstansens och ännu mindre undersökt om antagandet håller streck i praktiken. Enligt min mening är besvärsinstitutets rättningsfunktion först och främst beroende på om besvärssärenden utgör ett urval bestående av ärenden, som blivit (särskilt) felaktigt bedömda i förhållande till en norm som kan fastläggas fristående från instansordningen. Det är inte säkert att det förhåller sig så.

Någon *rättsbildande* funktion kommer den nya besvärsprövningen inte att få. Vad som då återstår är det som kan kallas besvärsinstitutets ideologiska och missnöjesdämpande funktioner, nämligen att skapa en föreställning att det finns en "juridisk rättvisa" med verkligt hög standard, som alla kan uppnå genom att anföra besvär, och att ge de mest missnöjda en chans till en förmånligare bedömning.⁶

³ Se ovan s 58.

⁴ Se Tab II 7 a och b, antalet bifall i olika grupper, ej procentangivelserna.

⁵ Se kap 6 under II 6.

⁶ Här kan jag bara antyda min uppfattning om besvärsinstitutets funktioner. Jag avser att utveckla den närmare i annat sammanhang.

Del II

Det materiella innehållet i rättstillämpningen

8. Påföljdssystemet. Allmänna förutsättningar för påföljder

I detta kapitel beskriver och analyserar jag påföljdssystemet i stora drag. Vidare behandlas vissa allmänna förutsättningar för påföljder samt provisorisk avstängning, återkrav och kvittning.

Avstängning från arbetslöshetsersättning betraktar jag som en ekonomisk sanktion, som ett straff. Ekonomiska sanktioner är inte något vedertaget begrepp i socialrätten. I den officiella ideologi, som kommer till uttryck i lagförarbetena, undviker man konsekvent att beteckna avstängningsreglerna som sanktioner. I stället beskrivs de som utslag av den allmänna försäkringsrättsliga grundsatsen att den som själv vållat sin skada inte kan vara berättigad till ersättning eller, mer allmänt, att A inte uppfyller de uppställda förutsättningarna för ersättningsrätt. Rättsvetenskapen har främst ägnat sig åt administrativa frihetsberövanden och andra former av mer direkt tvång och inte särskilt uppmärksammat de ekonomiska sanktionerna. Ej heller inom rättssociologin har de ekonomiska sanktionerna uppmärksamrats och avgränsats som en särskild företeelse. Tvärtom har den moderna välfärdsstaten med huvuduppgift att fördela resurser mellan medborgarna ställts i motsats till den gamla repressiva tvångsstaten.¹

Jag vill av ideologikritiska skäl lyfta fram även de repressiva dragen i välfärdsstaten, och ett led i detta är att avgränsa en grupp företeelser under beteckningen ekonomiska sanktioner.²

En (negativ) sanktion skall innebära något *ont* för den drabbade.³ Vid

¹ Se Aubert, *Rettens sosiale funksjon*, Oslo 1976 s 41 f och s 51 ff och även uppsatsen *Avskrekking og Belønning i Festschrift till Per Stiernquist*, Lund 1978 och uppsatsen *Om relationen mellan juridiska och sociologiska begrepp i Rationalitet i rättssystemet*, Uddevalla 1979.

² Jfr Ekelöf i *Straffet, Skadeståndet och vitet*, Uppsala 1942, som inför sanktionsbegreppet även på civilrättens område, se s 10. Sandström uppställer i sin avhandling *Privatjustis mot anställda*, Lund 1979, ett sanktionsbegrepp med avseende på åtgärder mot anställda i privata rättsförhållanden, se kap 2 avsnitten 2.2—2.4. Både till syfte och innehåll har det sanktionsbegrepp jag uppställer många gemensamma drag med Sandströms sanktionsbegrepp.

³ Det sanktionsbegrepp jag uppställer är snarare rättssociologiskt än juridiskt/rätts-tekniskt. Det är inte min avsikt att här avvika från den i rättssociologin vedertagna terminologin, enligt vilken det finns både negativa och positiva sanktioner. Att en sanktion skall innebära något ont för den drabbade ställs här inte i motsats till sanktioner, som innebär en förmån, en belöning, utan till ett "normalläge". I detta arbete behandlas endast negativa sanktioner och därför skriver jag för enkelhetens skull sanktioner. Detta är också i överensstämmelse med juridisk terminologi. Det finns också positiva sanktioner i arbetsmarknadspolitiken, t ex flyttningsbidrag och särskilt förmånliga utbildningsbidrag ("stimulanstian").

ekonomiska sanktioner är det fråga om förlust av en summa pengar, som A "normalt" skulle ha haft rätt till. Svårigheten är att skilja mellan å ena sidan ett straff och å andra sidan förlust av en förmån, som kunde ha utgått under vissa förutsättningar. Utgångspunkten måste vara vad som kan betraktas som normalt. Det som avviker i negativ riktning från detta normalläge är eller rättare kan vara ett straff, det som avviker i positiv riktning är en förmån.⁴ Det kan ibland vara svårt att fastställa vilket läge som skall betraktas som normalläget, men inte när det gäller avstängningsreglerna i arbetslöshetsförsäkringen. Det normala i 70-talets Sverige är att ersättning utgår till en person med fast anknytning till arbetsmarknaden, som blivit arbetslös. Att ersättning inte utgår är ett ont som drabbar honom, inte förlust av en särskild förmån. Lika litet som man kan trola bort straffkaraktären i brottsbalkens bestämmelser genom att beskriva dem så, att vissa människor inte uppfyller förutsättningarna för att leva i frihet, lika litet kan man trola bort straffkaraktären i avstängningsreglerna genom att beskriva dem så att A inte uppfyller förutsättningarna för ersättningsrätt.

Sanktionen skall vara ägnad att motverka en viss typ av beteende. Genom detta rekvisit avskiljs från sanktionsbegreppet åtgärder som inte har handlingsstyrande utan endast värdefördelande effekter. Gränsen mellan handlingsstyrande och värdefördelande effekter av regelsystemet är flytande. Fördelningspolitiska regler, som t ex regeln att endast den som är medlem i arbetslöshetskassa har rätt till den förmånligaste typen av arbetslöshetsersättning, och regeln, att ATP endast utgår till den som haft förvärvsarbete, har på längre sikt också handlingsstyrande effekter. Medborgarna påverkas att utföra arbete inom den av staten och de privata företagen kontrollerade sektorn och inte privat och att ansluta sig till arbetslöshetskassorna (och därmed också i regel till en facklig organisation). För att en regel skall kunna kallas en sanktionsregel måste den ha en mera omedelbar handlingsstyrande effekt.

Jag har formulerat rekvisitet objektivt. Det avgörande är om åtgärden objektivt sett är ägnad att motverka ett visst beteende, inte om åtgärden riktar sig mot ett beteende som staten ogillar och vill motverka.⁵ Ett subjektivt utformat rekvisit leder i cirkel. Vad staten ogillar framgår genom sank-

⁴ Samma uppfattning Ekelöf a a s 6 i exemplet med permission och permissionsförbud och i noten 3 a s 7 och Sandström a a s 35, att förlust av en "förmån" kan sägas ha negativ effekt endast om "förmånen" skulle ha utgått vid normal skötsamhet. Jag vill dock inte tala om "förmåner" i detta sammanhang.

⁵ Samma Ekelöf a a s 12 f. Den "sociala funktionen", inte hur reglerna uppfattas, är det avgörande. Se även Sandström a a s 38, som av rättssäkerhetsskäl vill avvisa subjektiva kriterier i sanktionsbegreppet.

tionsreglerna. Staten har inte uppställt några från sanktionsreglerna fristående normer, som föreskriver vissa handlingsmönster för medborgarna. En subjektiv formulering, som tar fasta på statens avsikter, leder också fel genom att man då tvingas att åtminstone delvis acceptera den ideologi som staten själv förmedlar, och begreppet förlorar därmed sin kritiska funktion. Jag har redan sagt att staten inte vill erkänna att avstängningsreglerna har straffkaraktär. Staten och de rättstillämpande myndigheterna vill inte heller — i alla fall inte fullt ut — vidkännas det styrningspolitiska innehållet i reglerna. Det finns en tydlig tendens både hos lagstiftaren och hos de rättstillämpande organen att inte vilja stå för arbetsvägransreglerna som uttryck för samhällets vilja hur människor skall handla och för det ekonomiska tvång att handla på visst sätt som reglerna innebär. Då och då ser man beslut, där kassan eller AMS uttalar sin förståelse för A:s handlings-sätt och att han har "rätt" att handla som han gör, men att han inte kan göra det "på arbetslöshetsförsäkringens bekostnad". Det händer att A blir avstängd flera gånger på samma arbete, som han inte vill ta av personliga skäl. Först blir han alltså avstängd i 28 dagar för vägran att ta visst arbete. När han sedan återkommer efter avstängningstiden, blir han erbjuden samma arbete en gång till och avstängd i ytterligare 28 dagar, om han vägrar. I ett sådant ärende (Fb 171/69) uttalade AMS i beslutet: "Varje kassamedlem har rätt att välja den arbetsgivare och den arbetsplats han önskar, medan däremot rätt till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen föreligger endast för den som ej kan erhålla lämpligt arbete."

Uttalanden av den typen är uttryck för en falsk ideologi. Man kan inte tala om någon "rätt" för A att välja arbetsgivare samtidigt som reglernas tillämpning skapar ett ekonomiskt tvång för honom att ta arbete hos just den arbetsgivare han ogillar. Det går inte att betrakta arbetsvägransreglerna som en avskild del av arbetsmarknadspolitiken. Om en jämnlänning blir avstängd, därför att han vägrar flytta söderut, så är detta ett uttryck för statens allmänna vilja att han skall flytta söderut. Det går inte att samtidigt säga, att man tycker att han har goda skäl att stanna kvar och har "rätt" att göra som han vill och att det bara är i arbetslöshetsförsäkringens mening som det anvisade arbetet är lämpligt.

Dessa båda kriterier är inte tillräckliga för att avgränsa de juridiska sanktionsreglerna mot de regler, som — även enligt min uppfattning — bör betecknas som regler om förutsättningar för ersättningsrätt.⁶ Det krävs

⁶ Detta tredje kriterium syftar till att avgränsa ett mer juridiskt sanktionsbegrepp, dock ej att dra någon skarp juridisk-teknisk gräns mellan företeelserna. Inom rätts-sociologin torde det bara föreligga en gradskillnad mellan det jag kallar förutsättningar för ersättningsrätt och ekonomiska sanktioner.

härutöver vad man skulle kunna kalla ett visst repressivt moment i påföljdens innehåll. Även detta rekvisit skall fattas objektivt och inte som en avsikt att tillfoga A skada. Om en arbetslös kassamedlem anmäler hos af att han inte står till arbetsmarknadens förfogande en viss fredag, därför att han tänker resa till Åland över veckoslutet, utgår ingen ersättning för denna dag. Detta är något ont som drabbar A och reglerna om stämplings-tvånget är objektivt ägnade att motverka sådana veckoslutsresor. Men det finns ett naturligt ekvivalensförhållande mellan påföljdens innehåll och den fördel A har av sitt handlande. Typiskt för sanktionsreglerna är att de innehåller ett "repressivt överskott" i förhållande till den fördel A vinner genom sitt handlande. Typiskt för sanktionsregler i motsats till regler om förutsättningar för ersättningsrätt är också att de riktar sig mot ett visst avslutat beteende. Vad som händer efteråt är i princip irrelevant och hindrar inte att påföljden utdöms och verkställs.⁷

Det går inte att formulera detta rekvisit på ett så pregnant sätt att man får en klar gräns mellan sanktionsregler och andra regler med handlingsstyrande effekt, som innebär att A ej är berättigad till ersättning. Det är heller inte nödvändigt för mina syften. Gränsdragningen har ingen rätts-teknisk betydelse. Rekvisitets innehåll kommer att demonstreras och utvecklas närmare när jag kommer in på de olika påföljderna.

De egentliga avstängningsreglerna återfinns i 29 och 30 §§ LarbF.

Den vanligaste påföljden av arbetsvägran är avstängning under ett visst i förväg bestämt antal dagar. Den normala avstängningstiden är 28 dagar. Är det sannolikt att arbetet skulle ha varat högst fem dagar eller mer än fem dagar men högst tio dagar, utgör avstängningstiden sju respektive 14 dagar. De kortare tidsbegränsade avstängningarna är ganska ovanliga. De nuvarande bestämmelserna innebär en längre gående differentiering av avstängningstidens längd än före LarbF, men fortfarande kan avstängningstiden bli längre än anställningstiden i det arbete som medlemmen avvisat. Det kortvarigaste erbjudna arbetet jag sett är väskbärning en timme fem kilometer från bostaden. Det medförde avstängning under 14 dagar, vilket då var den kortaste avstängningstiden.⁸

Kassorna vill gärna stänga A för längre tid än den beräknade anställ-

⁷ Jfr skillnaden mellan straff och vite. Många författare har ansett att vitet till skillnad från straffet är framåtsyftande. Se Ekelöf a a s 137 ff, som dock inte själv delar denna uppfattning.

⁸ F 2175/72. Se även F 3670/69. Kassen hade godkänt medlemmens arbetsvägran med motiveringen att det anvisade arbetet endast kunde garanteras en dag, men AMS ändrade vid granskning till 14-dagarsavstängning.

ningstiden i det erbjudna arbetet. Det kan vara en reaktion mot det represiva överskottet i påföljden, men också en facklig reaktion mot kortvariga, tillfälliga arbeten.

Avstängningstiden skall enligt 30 § 3 st LarbF räknas från dagen för det avstängningsgrundande beteendet eller från den senare dag som AMS bestämmer. AMS har (av utbetalningstekniska skäl) förordnat att avstängningstiden skall räknas från måndagen i den närmast följande veckan.

Påföljden i 30 § 2 st LarbF innebär att A stängs från ersättning till dess han utfört förvärsarbete i 20 dagar. Den tiden kan bli mycket lång, om A tillhör den kategori som inte efterfrågas på arbetsmarknaden. Regeln brukar kallas 20-dagarsregeln. Det är den hårdaste av påföljderna i LarbF. Den behandlas särskilt i kapitel 24.

Reglerna i 29 och 30 §§ LarbF har en klar sanktionskaraktär. Den ekonomiska förlust A drabbas av motsvaras inte av någon fördel som han vinner genom sitt handlande. Reglerna kan inte förklaras med den civilrättsliga försäkringsrättsliga grundsatsen, att den som själv vållar sin skada inte är berättigad till ersättning. Visserligen är avstängningstiderna relaterade till den beräknade anställningstiden i det erbjudna arbetet, men det är inte fråga om någon ekvivalensrelation. Avstängningstiden är i regel mycket kortare, men kan också vara längre än anställningstiden i det erbjudna arbetet (väskbränning en timme). Staten är i förhållande till medborgarna inte bunden vid några civilrättsliga grundsatser. Principen att den som själv vållat sin skada inte är berättigad till ersättning gäller ej inom andra socialförsäkringsgrenar, t.ex. sjukförsäkringen och arbetsskadeförsäkringen. Bakgrunden till hela regelsystemet inklusive differentieringen av påföljdstiderna måste vara styrningspolitisk.

Det bör framhåvas att det i LarbF inte finns någon allmän vållanderegeln med innehåll att A ej är berättigad till ersättning för skada som han själv vållat genom att ej ta arbete. Regeln i 29 § punkten 4, som jag kallar vållanderegeln, har inte denna allmänna karaktär. Någon gång förekommer det dock att A vägras ersättning under åberopande av en sådan allmän vållanderegeln.

Fd 86/75 D 9/1 1976 bil 15. A hade först tackat nej till ett erbjudande från af om arbete under de 8 dagar under företagets semesterperiod, då A ej hade rätt till semesterersättning. Senare ändrade sig A, men då var det för sent och företaget kunde inte längre erbjuda A något arbete under semesterperioden. A anmälde sig hos af och begärde ersättning från kassan. Kassan nekade ersättning därför att A själv vållat sin skada. AMS avslog besvären med motiveringen att A "i arbetslöshetsförsäkringens mening" fick anses själv ha vållat sin arbetslöshet. FD ändrade inte.

Avstängningsreglerna i 29 och 30 §§ LarbF är anknutna till ett visst avslutat beteende. Vad som händer efteråt är i princip irrelevant och hindrar inte att påföljden utdöms och verkställs. En kassamedlem som ångrar sig redan dagen efter det han vägrat ta ett arbete skall i princip avstängas från ersättning, trots att han under hela avstängningstiden kommer att uppfylla de grundläggande förutsättningarna för ersättningsrätt. Det hjälper inte en kassamedlem, som blivit avstängd enligt 20-dagarsregeln för "arbetsovilja", att han ändrar sinnelag och nu förklarar sig beredd att ta alla tänkbara arbeten. Han förblir ändå avstängd till dess han utfört förvärvsarbete under 20 dagar.

Dock har påföljderna enligt 29 och 30 §§ LarbF samtidigt en viss vitesliknande karaktär genom att A kan neutralisera påföljdens effekt genom att ta ett arbete under avstängningstiden, om han nu kan få något arbete. Om A arbetar under avstängningstiden får avstängningen ingen effekt, eftersom ersättning aldrig kan utgå under tid då A har ett arbete.

Även de sk hinderavstängningarna behandlas i detta arbete och jag räknar dem delvis till de ekonomiska sanktionerna. Med hinderavstängningar avses beslut att ej tillerkänna A ersättning eller avstänga honom från ersättning, som fattas med stöd av 4 § LarbF. 4 § handlar enligt rubriken om Allmänna villkor för rätt till ersättning. Reglerna är alltså ur formell synpunkt inte att betrakta som sanktionsregler. Rättsföljden är inte konstruerad som ett straff för en handling eller en attityd som lagstiftaren ogillar. Att A vid ett visst tillfälle inte uppfyller förutsättningarna för ersättningsrätt medför att han *då* inte är berättigad till ersättning, men skall i princip inte ha några återverkningar för framtiden. Det kan men behöver inte ligga något klandervärt i de omständigheter som innebär att A inte uppfyller förutsättningarna för ersättningsrätt. Den som på grund av sjukdom inte kan ta något arbete i den öppna marknaden är enligt 4 § inte berättigad till ersättning.

Emellertid finns det ett nära samband mellan reglerna i 4 § LarbF om allmänna villkor för ersättningsrätt och de egentliga avstängningsreglerna i 29—30 §§. Reglerna har till en del samma funktion. De egentliga avstängningsreglernas funktion är att utgöra ett styrmedel i arbetsmarknadspolitiken. Regler om förutsättningar för erhållande av förmåner av olika slag har ofta funktionen att förmå människor att handla så att de uppfyller dessa förutsättningar, och så är till stor del fallet med de allmänna villkoren för ersättningsrätt i 4 § LarbF. Genom dessa regler förmås de som är arbetslösa att hålla kontakt med arbetsförmedlingen och hålla sig beredda att ta de arbeten som där kan erbjudas. Utan "stämplingstvånget" i 4 §

skulle de egentliga avstängningsreglerna inte kunna fungera. Men de i 4 § uppställda villkoren har också delvis andra funktioner, t ex att avgränsa arbetslöshetsersättningen mot andra ersättningsformer som sjukersättning och förtidspension.

Sambandet mellan regelsystemen består inte bara i det gemensamma syftet. En blick på lagtexten visar att förhållanden som innebär att de allmänna villkoren för ersättningsrätt enligt 4 § ej är uppfyllda, mycket liknar de förhållanden som utlöser de egentliga avstängningspåföljderna i 29 och 30 §§. Vid första ögonkastet kan det to m se ut som de båda regelsystemen skilde sig åt bara med avseende på konstruktionen och att det i själva verket är fråga om två sidor av samma sak.

I rättstillämpningen har de båda regelsystemen flutit ihop såvitt avser de mer subjektivt präglade villkoren i 4 §, främst villkoret att medlemmen skall vara "beredd att antaga erbjudet lämpligt arbete". Hinderregeln skall behandlas i kap 24, men redan här måste jag påpeka vissa förhållanden som rör hinderregelns tillämpning och särskilt förhållandet mellan hinderregeln och de egentliga avstängningsreglerna.

Ärenden som rör tillämpning av de subjektivt präglade villkoren i 4 § kommer upp och hanteras på samma sätt som arbetsvägransärenden i inskränkt bemärkelse. Jag har redan skrivit om arbetsförmedlingens B-rapporter och de beslutande myndigheternas handläggning av dessa rapporter. Beslut som fattas med stöd av hinderregeln har i regel samma utformning som avstängningsbeslut enligt 29 eller 30 §§. Den beslutande myndigheten nöjer sig inte med att uttala, att medlemmen nu inte uppfyller förutsättningarna för ersättningsrätt, utan medlemmen "avstänges" från ersättning "så länge hindret varar" eller "till dess han åter står till arbetsmarknadens förfogande" för välja två av de vanligaste utformningarna av hinderbesluten. Hinderavstängningar av detta slag börjar i allmänhet löpa i anslutning till tidpunkten för arbetsförmedlingens rapport.

De rättstillämpande myndigheterna har också i hinderpåföljdens utformning infört repressiva moment. En person, som demonstrerat vad myndigheterna uppfattar som "arbetsovilja", kan avstängas till dess "det blir uppenbart" eller han "klart ådagalagt" att han är beredd att ta arbete.⁹ Det repressiva momentet ligger i att myndigheterna i anledning av vad som inträffat för framtiden skärper förutsättningarna för ersättningsrätt med avseende på den bevisning som krävs av A för att rekvisitet att vara beredd att ta arbete skall vara uppfyllt. Under många år förekom i praxis en på-

⁹ F 3477/73 och kassans beslut i F 1719/73. I det sistnämnda ärendet justerade AMS formuleringen vid granskningen genom att ta bort ordet "klart".

följd som gick under namnet ”§ 20+arbete”.¹⁰ Denna påföljd innebar att A med stöd av hinderregeln avstängdes från ersättning till dess han genom att antaga arbete i minst 20 dagar visat att han stod till arbetsmarknadens förfogande. I dessa beslut var det inte bara fråga om en skärpning av beviskravet utan om uppställandet av en ny, i lagen ej angiven förutsättning för ersättningsrätt. Påföljden hade samma innehåll som avstängning enligt 20-dagarsegeln i 30 §, men utdömdes alltså med stöd av hinderregeln. Denna påföljd försvann ur rättstillämpningen för några år sedan, men något principbeslut som hindrar att den kommer tillbaka har inte fattats.

Ingen utom kassorna själva, inte ens tillsynsmyndigheten, vet vilka verkningar en avstängning enligt hinderregeln egentligen har. Det beror på hur kassorna handlar när A kommer tillbaka och kräver ersättning en tid efter en hinderavstängning. Denna rättstillämpning är informell och avsätter inte några skriftliga beslut. Men så mycket är klart, att en hinderavstängning i många lägen måste betraktas som en *hårdare* påföljd än en 28-dagarsavstängning.

Hinderregeln har också genom myndigheternas extensiva tolkning av de allmänna villkoren kommit att fungera som ett supplement till de egentliga avstängningsreglerna, när något av rekvisiten i de egentliga avstängningsreglerna inte är uppfyllt. Det gäller främst rekvisitet att det skall föreligga ett konkret arbetserbjudande som A avvisat. För tillämpning av hinderregeln är det tillräckligt med ”arbetsovilja”.

Hinderregeln kan också användas när det anvisade arbetet inte är lämpligt och de skäl A anfört visar, att det över huvud inte finns något lämpligt arbete att erbjuda. Detta sammanhänger med det krav på att medlemmens arbetsutbud skall vara ”realistiskt” som utbildats vid tillämpningen av hinderregeln. En kvinna med minderåriga barn, som inte har möjlighet att ordna tillfredsställande barntillsyn för heltid, kan inte avstängas enligt 29 § för att hon vägrar att ta ett heltidsarbete, men däremot kan hon avstängas enligt hinderregeln därför att hennes arbetsutbud, som alltså endast omfattar deltidsarbete, är ”orealistiskt” i rådande arbetsmarknads-läge. Hennes skäl att vägra arbetet kan så vara för bra. Visserligen undgår hon avstängning enligt 29 § men hamnar i stället i hinderregelns tillämpningsområde.

Gränsdragningen mellan hinderregeln och de egentliga avstängningsreglerna på rättsfaktumsidan är i rättstillämpningen mycket oklar och flytande. Omständigheterna omkring ett arbetsavvisande är ofta tillräckliga för att A inte skall anses uppfylla villkoret att vara beredd att ta förvärsarbetet i

¹⁰ Hinderregeln återfanns då i § 20 i kassans stadgar.

4 §, och i ett sådant fall kan han avstängas *även* enligt sistnämnda regel.

Till den del hinderavstängningarna har styrningsfunktioner och innehåller repressiva moment i form av verkningar även för framtiden betraktar jag dem som ekonomiska sanktioner.

A kan inte avstängas från ersättning för att han avvisat arbete på dag, då han ej var berättigad till kassaersättning. Skälen till att han saknar ersättningsrätt kan vara av olika slag, att han inte uppfyller avgifts- eller medlemsvillkoret, att han redan är avstängd från ersättning enligt ett tidigare beslut av kassan eller att han har arbete just den dag då arbetserbjudandet kommer. Det relevanta är A:s ersättningsrätt vid tiden för det avstängningsgrundande beteendet. Om A saknar ersättningsrätt *då*, kan han inte avstängas enligt 28-dagarsregeln, även om avstängningen skulle ha omfattat tid då han åter var berättigad till ersättning. Undantag görs för det fallet att A avvisat ett arbete den sista dagen av en löpande avstängningsperiod och det anvisade arbetet skulle ha börjat omedelbart efter dess utgång. I övrigt uppehålls huvudregeln konsekvent. I Fb 54/69 hade A avvisat ett arbetserbjudande som af kom med just på dag, då han hade tillfälligt arbete hos annan och därför inte stämplade. Kassan ville inte ta ställning, men AMS skrev i beslutet att "(E)när (A) avvisade arbetserbjudandet på dag, för vilken ersättningsrätt ej förelåg", så skulle han inte avstängas från ersättning.

Bakgrunden till regeln att arbetsvägran under period eller dag då A inte är berättigad till ersättning ej medför påföljd är *inte* att en sådan avstängning skulle bli verkningslös. Regeln torde sammanhånga med att en kassamedlem, som inte har rätt till ersättning, inte har någon skyldighet att ta lämpligt arbete och att en arbetsvägran därför ej bör medföra någon påföljd för honom.¹¹ Det finns också mer påtagliga praktiska skäl för den gällande huvudregeln. En kassamedlem, som ej är berättigad till ersättning, har ej det incitament att vända sig till arbetsförmedlingen, som ligger i att föreskriven anmälan till af är ett villkor för kassaersättning. Ändock är det önskvärt att han vänder sig till af, nämligen för att försöka få arbete. Om han genom en sådan hänvändelse riskerar att få avstängningstiden förlängd, kanske han föredrar att inte gå dit. Det senast anförda stämmer inte med innehållet i undantagsregeln om arbetsavvisande på avstängningsperiodens sista dag. Innehållet i undantagsregeln stämmer bättre — men inte helt bra — med att man velat undvika avstängningar som går in i varandra. Men innehållet i rättstillämpningen är ju sällan helt konsekvent,

¹¹ Jfr ALF-utredningen s 199.

och jag har för övrigt aldrig sett något fall där A blivit rapporterad för att han avvisat ett arbete som erbjudits den sista dagen i en tidigare avstängningsperiod.

Regeln gäller de påföljder, som förutsätter att ett konkret arbetsavvisande ägt rum, således de tidsbestämda påföljderna och före 1/1 1974 även avstängning enligt 20-dagarsregeln. För de påföljder, som endast förutsätter "arbetsovilja", alltså hinderpåföljden och numera även avstängning enligt 20-dagarsregeln, kan även ett arbetsavvisande som skett under tid då A saknade ersättningsrätt få betydelse.

ALF-utredningen föreslår, att den nu gällande regeln, som medför att A inte har något att förlora på att ej hålla kontakt med af under pågående avstängningsperiod och att han ej kan avstängas på nytt under pågående avstängningsperiod, ändras. Detta skall ske genom att avstängningstiderna fördubblas, men A tillåts att från avstängningstiden räkna av de dagar han varit anmäld hos af, och genom en särskild bestämmelse om ny avstängning under pågående avstängningsperiod. De motiv som anförs till stöd för ändringsförslaget är rent styrningspolitiska. A skall förmås att vara aktiv arbetssökande även under avstängningstiden.¹²

Förslaget är ett exempel på hur styrningspolitiska syften slår ut kvarlevande civilrättsliga grundsatser i försäkringen.

Regeln att tidsbegränsad avstängning ej kan komma ifråga om A vid arbetsavvisande ej var berättigad till ersättning gäller i allmänhet *inte*, om detta beror på att A inte uppfyllde villkoret i 4 § att vara oförhindrad och beredd att ta arbete. Typfallet är att A som skäl för att avvisa ett erbjudet arbete anför skäl, som innebär att han just då inte kan ta något arbete alls. Det säger sig självt att A inte skall kunna klara sig undan en 28-dagarsavstängning genom att anföra vilket hinder som helst, t ex att han håller semester, för att sedan ett par dagar efteråt på nytt förklara sig beredd att ta arbete och begära ersättning.

Om hindret inte samtidigt utgör giltigt skäl att avvisa arbetet och dessutom är av övergående slag, blir påföljden i allmänhet en 28-dagarsavstängning. Detta kan i förstone tyckas helt självklart. Skälet blir ju inte bättre för att det gäller allt slags arbete. Men så enkelt är det inte. 28-dagarsavstängning i dessa fall strider mot principen, att den som inte är berättigad till ersättning inte heller har några skyldigheter och följaktligen inte kan utsättas för några påföljder för brott mot sådana skyldigheter. Bakgrunden till att A inte kan åberopa hinder för att undgå en 28-dagarsavstängning måste vara risken för missbruk av försäkringen.

¹² Se ALF-utredningen s 199 ff och 32 § i förslaget till lagtext.

De hinder det här är fråga om är av sådant slag att de förmodligen aldrig skulle ha blivit upptäckta om inte erbjudandet om arbete kommit. Visserligen är A skyldig att i efterhand, när han lämnar in sina kassakort, deklarerera att han viss dag eller vissa dagar varit förhindrad att ta arbete, och då utgår ingen ersättning för dessa dagar, men man kan nog inte räkna med att så alltid sker, när det gäller hinder som ligger inom den privata sfären och som inte kan upptäckas utifrån utom just i samband med ett arbetserbjudande. Man kan nog fastslå att A inte kan undgå en 28-dagarsavstängning genom att åberopa ett hinder, som inte samtidigt utgör giltigt skäl för honom att vägra arbetet.

Men hur går det då om hindret samtidigt utgör giltigt skäl att vägra arbetet, t ex tillsyn av små barn eller vård av sjuk anhörig? Men hänsyn till missbruksrisken är det inte säkert att ens hinder av detta slag skall kunna åberopas för att undgå 28-dagarsavstängning.

Från Metalls kassa har jag hittat ett par avgöranden som utvisar att enligt denna kassas praxis ett hinder, som i och för sig utgör giltigt skäl att avvisa erbjudet arbete, inte kan åberopas för att undgå 28-dagarsavstängning, om A tidigare i försäkran om arbetsutbud uppgivit att han varit oförhindrad att ta förvärvsarbete. Det ena fallet (F 721/70) gällde en kvinna, som i försäkran om arbetsutbud uppgivit att barntillsynen var ordnad för heltidsarbete och som sedan, när ett sådant arbetserbjudande kom, uppgav att barntillsynen ej var ordnad. Det andra fallet (F 1763/70) gällde en man som måste ta vård om sin handikappade hustru, alltså i och för sig ett mycket beaktansvärt skäl, men kassan skrev i beslutet, att eftersom A tidigare i försäkran angivit, att han kunde arbeta, "kan hans skäl inte beaktas".

I övrigt är bilden av praxis mycket oklar och splittrad. Det är oklart om man över huvud taget skall tillämpa kriteriet giltigt skäl eller ej och hur det i så fall skall tillämpas eller om fallen skall hanteras på något annat sätt. En medlem, som inte kan ta anvisat arbete därför att han är igång med att starta egen rörelse, torde bli avstängd enligt 28-dagarsregeln, fast det väl i och för sig får anses legitimt att driva egen rörelse i stället för att arbeta åt någon annan.¹³ En man som ville ha anstånd 2—3 dagar med att ta anvisat arbete, därför att han ville klara upp bouppteckningen efter sin far, och av den anledningen inte fick arbetet, blev avstängd i 28 dagar med motiveringen att han inte anfört något godtagbart skäl för uppskov.¹⁴ Kan man verkligen säga det? I motsatt riktning går andra avgöranden.

¹³ F 4687/73.

¹⁴ Fb 41/67 (D). Kassan hade tillstyrkt besvären men AMS ändrade ej.

En man som arbetade på en sportstuga gjorde uppehåll i arbetet en dag. Denna dag stämplade han hos af och blev faktiskt också erbjuden ett arbete, som bara skulle pågå den dagen. Han avvisade emellertid detta, eftersom han hade sina arbetskläder hemma och sina verktyg på den andra arbetsplatsen och därför bara skulle hinna arbeta 2—3 timmar. Kassen stängde 14 dagar, men AMS ändrade efter besvär till avstängning enligt hinderregeln en dag. Medlemmens skäl för att avvisa arbetserbjudandet var "godtagbara", men däremot var han med hänsyn till dessa skäl ej att betrakta som arbetssökande.¹⁵

Redan denna korta exemplifiering visar att kriteriet "giltigt skäl" inte fungerar i de nu avsedda fallen. Detta kriterium hänger samman med begreppet lämpligt arbete och kan bara användas, när det är fråga om skäl som gäller visst arbete eller viss typ av arbete. I dessa fall är det inte fråga om visst arbete eller viss typ av arbete är lämpligt eller ej, utom om det är lämpligt att A över huvud tar ett arbete. Det är i viss mening tillåtet att välja att låta bli att arbeta — vilket skäl som helst duger — men vad som inte är tillåtet är att uppträda som arbetssökande utan att egentligen vara det.

Här finns det faktiskt en lucka i påföljdssystemet. Regeln i 34 § LarbF om avstängning vid svikliga eller grovt oriktiga uppgifter har i praxis reserverats för betydligt gravare fall än de nu aktuella hinderfallen. Avstängning enligt hinderregeln är inte en tillräcklig påföljd, eftersom den bara avser den tid hindret varar och den omständigheten att A uppträtt som arbetssökande utan att vara det inte kan beaktas. Om man bara tar hänsyn till hinderregeln har A allt att vinna och inget att förlora på att låta bli att uppge föreliggande hinder för förvärvsarbete. Om hindret inte upptäcks i samband med ett arbetserbjudande, kan han uppbära ersättning för hinderperioden, och om det upptäcks, blir påföljden inte svårare än om han från början uppgivit att han var förhindrad. Jag tycker faktiskt att den ovan omtalade sportstugebyggaren, som bara fick en dags avstängning enligt hinderregeln, kom för billigt undan. Hade det inte kommit ett arbetserbjudande avseende den dag han stämplade, hade han helt säkert kunnat uppbära ersättning trots att han i själva verket var förhindrad att ta arbete.

Det är denna lucka i regelsystemet som man på ett litet oklart sätt söker fylla igen genom att tillämpa reglerna om avstängning vid avvisande av lämpligt arbete. Vad gäller de ovan refererade avgörandena från Metalls kassa är det dock inte fråga om någon oklar rättstillämpning, utan det är

¹⁵ Fb 298/66 (D).

uppenbart att 28-dagarsavstängningen används som en påföljd för att A lämnat felaktiga uppgifter i sitt arbetsutbud.

Enligt min uppfattning är det både tillåtet och lämpligt att använda 28-dagarsavstängningen som en påföljd i dessa fall. Denna rättstillämpning står i god överensstämmelse med vedertagna civilrättsliga grundsatser om *dolus* och *culpa in contrahendo*, varmed avses olika klandervärda beteenden i samband med ett avtalsslut. Den som lovar något som han inte kan hålla blir i allmänhet utsatt för samma kontraktsrättsliga påföljder, skadestånd etc, som den som efter avtalsslutet betar sig klandervärt. Avtalsslutet motsvaras här av A:s uppgifter i försäkran om arbetsutbud eller helt enkelt det förhållandet att han uppträder som arbets sökande i försäkringens mening.

Ett annat — och viktigare — skäl ligger i den betydelse, som i annat sammanhang bör tilläggas A:s uppgifter i arbetsutbudet. Jag anser att det ur rättssäkerhetssynpunkt är mycket viktigt, att man litar på A:s uppgifter i arbetsutbudet till dess det klart visats att de är felaktiga och inte anser sig föranlåten att med användning av olika subjektiva kriterier undersöka att utbudet verkligen är "allvarligt menat", om A verkligen är "arbetsvillig" etc. Baksidan på detta måste bli att A då också ansvarar för uppgifterna i arbetsutbudet på det sättet att han utsätts för en konkret påföljd, när det visar sig att uppgifterna var felaktiga. Det kan här anmärkas att just Metalls kassa, som medvetet använder 28-dagarsavstängning som en påföljd för felaktiga uppgifter i arbetsutbudet, även i positivt avseende tar fasta på medlemmens uppgifter i arbetsutbudet och aldrig stänger enligt hinderregeln på grund av förmodad "arbetsovilja" eller något liknande.

Det kan tyckas att jag vid behandlingen av denna fråga frångår min grundinställning, att i min forskning ej bidra med juridisk-tekniska förslag ägande att motverka "missbruk" av försäkringen, men skälet är just sambandet mellan för A positiva verkningar av uppgifterna i arbetsutbudet och påföljder för felaktiga uppgifter i arbetsutbudet.¹⁶

Den rätta frågan att ställa när A åberopar ett hinder för förvärvsarbete över huvud som skäl att avvisa visst arbete skulle således *inte* vara om hindret utgör giltigt skäl eller ej att avvisa arbetet, utan om de åberopade omständigheterna strider mot uppgifter som A tidigare lämnat i försäkran om arbetsutbud eller mot den skyldighet att hålla sig beredd att ta förvärvsarbete som följer av att han uppträder som arbets sökande.

¹⁶ Inom rättssociologin har det uppmärksamrats att regler om rättsligt tvång kan vara en *resurs* för den som önskar att förplikta sig genom att det ökar trovärdigheten i hans löfte, se Aubert Rettens sosiale funksjon s 53.

Detta innebär, att endast förhållanden som inträffat *efter det* A avgivit försäkran om arbetsutbud *och som A inte själv råder över*, t ex att dagmamman blivit sjuk, kan beaktas.¹⁷ Bedömningen måste *också* innefatta en prövning av om det åberopade hindret *verkligen är ett hinder*. Den delen av prövningen kommer att sammanfalla med den prövning av om visst förhållande utgör "giltigt skäl" att avvisa arbete, som eljest företas i arbetsvägransfallen.

Helt annorlunda ställer sig situationen om A på förhand, innan något arbetserbjudande är aktuellt, förklarar att han under viss period inte kommer att vara beredd att ta förvärvsarbete och självfallet inte heller kommer att göra anspråk på ersättning. Detta är i princip tillåtet helt oavsett vilket skäl A har. Avvisande av ett arbetserbjudande, som helt eller delvis avser en sådan period, kan inte medföra avstängning enligt 28-dagarsregeln.

Den enda begränsning som uppställs är att A inte får använda denna möjlighet för att systematiskt undgå arbetserbjudanden genom att stämpla endast i perioder, då han vet att det inte finns några arbeten, och stämpla ut, så snart det kan bli aktuellt med arbetserbjudanden. Det förekommer att af rapporterar misstänkta fall av detta slag.

Fb 311/66 (D): A var en 65-årig man med litet jordbruk och en kroppsligt och mentalt sjuk hustru. Af uppgav i en B-rapport 23/6 att A uppträdde som arbetssökande endast när det inte fanns några arbeten att få. Han hade nekat att ta flottningsarbete 23/5—11/6. Under denna period stämplade han emellertid inte, utan började först stämpla igen 13/6. Kassan avstängde honom enligt hinderregeln fr o m 14/6. AMS ändrade efter besvär till en 28-dagarsavstängning för att han nekat att ta flottningsarbetet.

I detta fall blev det alltså en 28-dagarsavstängning trots att A, såvitt framgår av handlingarna i ärendet, inte uppträdde som arbetssökande när han nekade att ta flottningsarbetet. Af hade inte heller rapporterat detta förhållande som en arbetsvägran, utan som ett tecken på att A i själva verket inte ville ha något arbete. Vanligare är nog att fall av detta slag medför hinderavstängning. Det finns ett par tyfall, som har starka beröringspunkter med de nu behandlade hinderfallen, nämligen *dels* fall där A inte kan nås med ett arbetserbjudande, *dels* fall där han inte är beredd att börja

¹⁷ Se t ex Fb 25/67 (D). A hade som skäl för att avvisa ett arbete anført, att han måste se till sin hustru, som led av allmän svaghet och värk. Kassan avstängde honom 28 dagar. I besvärärendet framkom, att hustrun vid tidpunkten för avvisandet varit akut sjuk i påssjuka, och avstängningen ändrades med tillstyrkande från kassan till en hinderavstängning.

arbeta omgående utan anser sig behöva viss förberedelsetid. Dessa fall behandlas i nästa kapitel.

Den nu behandlade frågeställningen har varit om A kan undgå en 28-dagarsavstängning genom att åberopa förhållanden, som medför att han enligt hinderregeln ej är berättigad till ersättning. Som framgått av det föregående kan A i åtskilliga fall stängas enligt 28-dagarsregeln, trots att han enligt hinderregeln ej var berättigad till ersättning vid tidpunkten för avvisandet. Detta utesluter emellertid inte tillämpning av hinderregeln. Påföljdscombinationen hinderavstängning+28-dagarsavstängning är ganska vanlig. Beslutet utformas då i allmänhet så att A avstängs från ersättning så länge hindret varar, dock minst 28 dagar.

Valken påföljd eller påföljdscombination som väljs beror ofta på praktiska överväganden, där hindrets beräknade varighet spelar den största rollen. Om hindret är av kortvarig beskaffenhet, får en hinderavstängning ingen praktisk betydelse vid sidan av 28-dagarsavstängningen, och omvänt får 28-dagarsavstängningen ingen betydelse, om hindret är av långvarig beskaffenhet. Om det är osäkert hur länge hindret kommer att vara, måste kassan stänga enligt båda reglerna, om den vill vara garderad mot alla eventualiteter. Men inte heller dessa överväganden kan helt förklara praxis, som uppvisar en synnerligen splittrad bild. Enligt min uppfattning är combinationen av hinderavstängning och 28-dagarsavstängning juridiskt korrekt och är båda reglerna tillämpliga, så bör också båda reglerna åberopas i beslutet, såvida det inte står helt klart att hindret är av kortvarig beskaffenhet.

Arbetsförmedlingens rapport leder automatiskt till att kassan stoppar utbetalning av ersättning till A, s k provisorisk avstängning. Den provisoriska avstängningen föregås *inte* av någon prövning i kassan om det föreligger "sannolika skäl" el dyl för att A genom beslut i kassan kommer att bli avstängd från ersättning. T o m om det enligt kassans eller åtminstone redogörarens uppfattning *inte* föreligger sannolika skäl för avstängning, blir A provisoriskt avstängd utom i rena undantagsfall. Något lagstöd för den provisoriska avstängningen finns ej i LarbF eller AMK. Systemet med provisorisk avstängning har aldrig diskuterats i förarbetena.

Det finns flera tungt vägande skäl som talar för systemet med provisorisk avstängning. Det viktigaste sammanhänger med A:s möjlighet att med det nuvarande systemet neutralisera effekten av avstängningen genom att ta ett arbete under avstängningstiden, och att en påföljd som innebär återkrav av redan utgiven ersättning slår hårdare än ett innehållande av ersättningen, om påföljden över huvud kan genomföras. I praktiken skulle

återkravsrätten bara kunna göras gällande i kvittningssituationer, dvs mot de medlemmar som fortfarande är arbetslösa när kassan fattar slutligt beslut i ärendet eller som blir arbetslösa igen vid något senare tillfälle. Ett system som i praktiken måste bygga på kvittning mot ersättning som A har rätt till för en senare arbetslöshetsperiod är inte acceptabelt.

Den 1974 införda restriktiva regeln om återkrav i 36 § LarbF bygger på systemet med provisorisk avstängning. Det framgår av regeln att återkrav skall ske endast i undantagsfall. Utan systemet med provisorisk avstängning skulle ju återkrav bli det normala sättet att effektuera avstängningspåföljden. Frågan om man enligt den nu gällande återkravsbestämmelsen kan anställa återkrav i fall där den provisoriska avstängningen av någon anledning inte fungerat är mig veterligen ännu inte avgjord. Det kommer an på om det förhållandet, att A vet att han blivit rapporterad och att en sådan rapport normalt brukar följas av en provisorisk avstängning, är tillräckligt för att ondrosrekvisitet i § 36 skall vara uppfyllt.

Ett system med *senareläggning* av avstängningstiden till efter det kassan hunnit fatta beslut i ärendet skulle få ungefär samma effekt som ett system, som bygger på kvittning mot ersättning som medlemmen blir berättigad till efter avstängningstiden. Effekten skulle delvis bli slumpmässig, men samtidigt med en klar tendens att hårdare drabba personer med långvarig eller återkommande arbetslöshet.

Det är alltså nödvändigt med ett system, som innebär att ersättningen dras in i omedelbar anslutning till arbetsvägranstillfället. Kassorna är redan nu snabba i sin handläggning av arbetsvägransärendena. Jag tror inte det är praktiskt möjligt för kassorna att påskynda sin handläggning så att de i flertalet fall hinner fatta beslut i ärendet, innan det är dags för nästa utbetalning. Man måste alltså ha ett system med provisorisk avstängning.

Detta innebär inte att det nu tillämpade systemet går fritt från invändningar. Ett system med provisoriska åtgärder för att säkra effekten av ett beslut, som skall fattas senare, innebär alltid att ett visst antal "oskyldiga" drabbas. I ungefär 10 procent av de rapporterade fallen leder rapporten inte till någon avstängning. Det betyder att ungefär 400 kassamedlemmar om året får vänta i en eller flera månader på den ersättning de är berättigade till, och det är fråga om en ersättning som är avsedd för livsuppehållet. Förbättringar inom ramen för det nuvarande systemet bör inriktas på att så tidigt som möjligt spåra upp dessa fall. Man kan tänka sig att de rapporter som enligt redogörarens uppfattning ej bör medföra avstängning behandlas med förtur i kassan.

Det förekommer att A besvärar sig hos AMS över den provisoriska avstängningen eller snarare, att han uppfattar redan rapporten som en av-

stängning och anför besvär, innan kassan hunnit fatta slutligt beslut i ärendet. I allmänhet har dock kassan hunnit fatta slutligt beslut innan AMS prövar ärendet. AMS kan då antingen uppfatta besvären som avseende det slutliga beslutet¹⁸ eller kräva en ny besvärslaga, som avser det slutliga beslutet. Fallen är inte så vanliga att man kan urskilja någon konsekvent handlingslinje. I vart fall prövar AMS aldrig den provisoriska avstängningen som sådan. Det finns ju inte några rekvisit att pröva, eftersom arbetsförmedlingens rapport alltid skall medföra provisorisk avstängning.

Det kan förefalla egendomligt att systemet med provisorisk avstängning inte är reglerat i lag och att det över huvud inte diskuteras i förarbetena. Även provisoriska tvångsåtgärder anses enligt svensk rätt kräva stöd i lag. I rättegångsbalken är de civilprocessuella säkerhetsåtgärderna och de straffprocessuella tvångsmedlen noga reglerade. 34 § LarbF, som handlar om fränkännande av ersättning när A lämnat vilseledande uppgifter, innehåller en uttrycklig bestämmelse att ersättning kan innehållas vid "sannolika skäl".

Orsaken till att den provisoriska avstängningen ej är lagreglerad och att den ej diskuteras i förarbetena måste vara att systemet med provisorisk avstängning avslöjar arbetsförmedlingens nyckelroll och reella beslutande funktioner i systemet, förhållanden som lagstiftaren av ideologiska skäl inte vill beröra. Det är ett exempel på att även intresset av att upprätthålla en viss ideologi kan slå ut eljest accepterade rättsgrundsatser.

Enligt 36 § LarbF skall A återbetala felaktigt utbetald ersättning, dels om han genom oriktig uppgift eller underlåtenhet att lämna föreskriven uppgift orsakat att ersättning utbetalats felaktigt, dels i andra fall där han insett eller bort inse att ersättning utbetalats felaktigt, dock ej om det finns särskild anledning att helt eller delvis efterge återbetalningsskyldigheten.¹⁹ Bestämmelsen har samma innehåll som motsvarande bestämmelse i Lag om allmän försäkring, 20:4. Den regel som gäller om för mycket utbetald lön i privata anställningsförhållanden har också ungefär detta innehåll.²⁰ Före LarbF gällde enligt kassornas normalstadgar att kassan kunde återkräva för mycket utbetald ersättning oavsett god tro hos A.

Återkrav i samband med tillsynsändringar av kassans godkännandebeslut har behandlats utförligt ovan i kap 4. Den andra praktiskt viktiga återkravssituationen, som har samband med avstängningsreglerna, är återkrav när den provisoriska avstängningen av någon anledning inte fungerat.

¹⁸ Fb 66/65 (D).

¹⁹ Bestämmelsen återges ordagrant ovan s 84. Det finns en dansk monografi om återkrav i socialrätten, Graversen, Tilbagebetaling af sociale ydelser, Khvn 1979.

²⁰ Se AD 1975 nr 58.

Före LarbF kunde kassan fritt återkräva ersättning när den provisoriska avstängningen inte fungerat. Praxis i olika kassor var, liksom vid återkrav i samband med tillsynsändringar, mycket olika. Vissa kassor utnyttjade möjligheten till återkrav, andra inte, och attityden kunde också skifta från fall till fall i samma kassa.²¹

Frågan om återkrav kan anställas enligt 36 § LarbF i dessa situationer är, som ovan påpekats, ännu inte avgjord i Delegationen.

I övrigt har återkravssituationerna inte något samband med avstängningsreglerna och de skall därför inte närmare behandlas här. De vanligaste återkravssituationerna tycks vara när A underlåtit att uppge en bissyssa²² eller att han bedriver rörelse²³ och när kassan underlåtit att göra avdrag för pension som A uppburit.²⁴

Återkrav kan anställas när A retroaktivt beviljats någon form av ersättning för tid under vilken kassaersättning har utgått. 36 § LarbF anses ej tillämplig i denna situation.²⁵

Kvittning av återkrav mot ersättning som A är berättigad till för en senare period får enligt 36 § 2 st ske med "skäligt belopp". Något krav på utmätningsmans medverkan som i Lag om arbetsgivares kvittningsrätt finns inte. Enligt de regler om beneficium, som gäller enligt denna lag, skulle kvittning praktiskt taget aldrig kunna ske mot den som bara har arbetslöshetsersättning att leva på.²⁶ Hur kassorna tillämpar bestämmelsen om skäligt belopp känner jag inte till. Det krav på vållande eller ond tro, som enligt LarbF gäller för att återbetalningsskyldighet skall föreligga, är också tillräckligt för kvittning. När det gäller kvittning mot lön i privata anställningsförhållanden går kravet på uppsåt enligt 3 § 1 st kvittningslagen längre än det krav på vållande eller ond tro, som gäller för återbetalningsskyldighet.²⁷

²¹ Om återkrav före LarbF, när den provisoriska avstängningen ej fungerat, se F 2484/69, F 82/70 (Kassan ville med anledning av att A ej blivit provisoriskt avstängd tillerkänna honom fortsatt obruten ersättningsrätt. AMS tillhöll kassan att fatta ett formellt avstängningsbeslut. Sedan stod det kassan fritt att återkräva eller låta bli.), F 825/73, F 3853/73 (kassan lämnade rapporten som ingivits först en månad efter avvisandet utan åtgärd), Fb 181/66, 461/69 och 191/72.

²² Fd 35/75 och Fd 57/77 (egentligen samma ärende), Fd 41/75, Fb 325/77 (D).

²³ Fd 67/76 (även kraftig reformatio in pejus genom AMS beslut), Fd 62/77 och Fb 389/76 (D) och före LarbF Fd 6/72 och Fb 341/73.

²⁴ Fb 267/75 (D) (mot A hård tolkning av ondrosrekvizitet) och Fbk 36/78.

²⁵ Se AD 1974 nr 43. Ang tidigare praxis se F 5134/68 (D) och 1491/69 (pensionsfall).

²⁶ Se 4 § kvittningslagen och Sigeman, Kvittningslagen, Karlskrona 1972 s 205 ff om beräkning av beneficium.

²⁷ Se AD 1975 nr 58. Återbetalningsskyldighet ansågs föreligga på grund av A:s försumlighet att närmare undersöka saken, men den onda tron ansågs inte tillräcklig för att kravet på uppsåt i kvittningslagen skulle vara uppfyllt.

En kassamedlem, som lämnat vilseledande upplysningar, kan enligt 34 § LarbF fränkännas rätt till ersättning även för framtiden för en tidsperiod om högst ett år. Dessa ärenden går först till Kassornas samorganisation och därefter till AMS. Påföljden är konstruerad så att A fränkännes ersättning för ett visst antal dagar i framtiden, då ersättningsrätt eljest skulle ha förelegat. Avstängningstiderna är i regel kortare än vid arbetsvägran. Försäkringsbedrägeri, som ej leder till uteslutning ur kassan (enligt 51 § punkten 2 LarbF) eller till åtal, anses alltså som ett mindre svårt brott än arbetsvägran. Avstängningspåföljden i 34 § LarbF behandlas ej vidare i detta arbete.

9. Avvisande av erbjudet arbete

I detta arbete behandlas fall där A hävdar att han inte — i vart fall inte på riktigt sätt — blivit erbjuden något arbete eller att han inte avvisat det ifrågavarande arbetet.

Avvisande av erbjudet (lämpligt) arbete (3 punkten i 29 § LarbF) är det i särklass vanligaste avstängningsgrundande beteendet i rapportärenden. Närmare 9/10 av rapporterna avser avvisande av erbjudet arbete.¹ Tvister som rör själva det avstängningsgrundande beteendet, alltså inte frågan om det erbjudna arbetet var lämpligt, är inte ovanliga. De invändningar som i den statistiska undersökningen hänförts till gruppen Fel i förfarandet svarar i huvudsak mot de tvister som behandlas i detta kapitel. Fel i förfarandet anförs som huvudskäl i kassan i 2—3 % av samtliga rapportärenden.² Bland besvärärendena utgör fel i förfarandet en betydligt större grupp. Det är mycket vanligt att en invändning om fel i förfarandet kommer fram först i besvärärendet.³ Fel i förfarandet anförs som huvudskäl i 10—11 % av alla besvärärenden.⁴ Godkännandefrekvensen i kassan är lägre än normalt, 7,2 %. Bifallsfrekvensen i besvärärenden är däremot högre än genomsnittet, 24,4 %.⁵

Den höga besvärskvoten i dessa ärenden sammanhänger troligen med de av myndigheterna tillämpade principerna för bevisvärdering som slår hårt till A:s nackdel i just dessa ärenden. Utlåtandet från LAN innehåller i 35 % av fallen uppgift om själva det avstängningsgrundande beteendet och omständigheterna däromkring.⁶

Bevisvärderingsfrågan är troligen vid sidan om ”varningsfrågan” den viktigaste rättsfrågan i dessa ärenden. Jag skall referera ett sådant bevisvärderingsfall. Det är representativt, både med avseende på tvistefrågan, sättet att argumentera å ömse sidor och utgången.

¹ Kap 6 I 5.

² Kap 6 Tab I 1 a och b.

³ Kap 6 under II 2.

⁴ Tab II 2 a.

⁵ Tab I 7 och II 4.

⁶ Kap 4 s 63.

Fd 39/78. Enligt rapporten hade A avvisat lagerarbete med motiveringen att han inte tog vilka arbeten som helst, att lagerarbete var för tungt och att det skulle bli svårt att sedan få ett nytt arbete, då arbetsgivarna anser att lagerarbetare är ointelligenta. A hävdade att han aldrig blivit erbjuden det ifrågasatt arbetet och att allt som stod i rapporten var lögn och förvanskningar. Han hade av arbetsförmedlaren fått höra att han var "dum i huvudet, arbetsovillig och alkoholiserad" och därvid blivit provocerad till bla yttrandet om de ointelligenta lagerarbetarna. Kassan gjorde i sitt yttrande över besvären en jämförelsevis nyanserad bevisvärdering, men huvudargumentet var dock att det föreföll osannolikt att en arbetsförmedlare i en rapport i detalj skulle ange villkoren för ett arbete, som aldrig diskuterats. LAN skrev med tydlig indignation att det skulle vara "helt orimligt att bara tänka sig, att en arbetsförmedlare skulle kunna som (A) påstår, skriva ett meddelande om ifrågasatt rätt till arbetslöshetsersättning, där uppgifterna skulle vara helt felaktiga och "rena rama lögnen". A menade att det var konstigt att han kunde bli dömd utan något som helst bevis för att det var han som ljugit ihop sin historia. "Är det så att en vanlig medlem inte är lika betrodd som ett stämplat papper." "Det är tydligen så att är man bara statsanställd så är man oförvitlig." "Hade jag haft vittnen till det hela skulle jag gått till domstol." A förstår inte hur den person som utrett ärendet på af kan påstå att arbetsförmedlaren har fullkomligt rätt, utan att själv ha varit närvarande. "Det verkar som om (. . .) enbart påstår det för att han och arbetsförmedlaren är anställda på samma ställe." Jag kan idag förstå hur arbetsförmedlaren kunde säga "Att jag skall se till så du blir avstängd från ersättning". Arbetsförmedlaren visste tydligen att det jag hade att säga skulle ingen fästa sig vid." AMS motiverade inte alls sitt ställningstagande i bevisvärderingsfrågan utan fann "efter utredning i ärendet" att A erbjudits och avvisat det ifrågasatt arbetet.

Den fortsatta framställningen i kapitlet disponeras på följande sätt. De rättsfrågor som förekommer gäller dels om A på ett riktigt sätt blivit erbjuden något arbete, dels om A avvisat detta arbete. De båda huvudfrågorna hänger ihop genom att de krav som kan ställas på af:s handlande i samband med ett arbetserbjudande delvis beror på hur A uppträder och omvänt, men jag försöker så gott det går att hålla isär dessa båda huvudfrågor och börjar med de frågor som hänger ihop med om A på ett riktigt sätt blivit erbjuden något arbete. Flertalet tvister rör dessa frågor.

Först behandlas frågan om vad som krävs med avseende på A:s utsikter att erhålla det "erbjudna" arbetet. Därefter behandlas kraven på att arbetserbjudandet skall vara *konkret*, dvs avse ett bestämt arbete, och att det skall vara *fullständigt*, dvs innehålla tillräckliga upplysningar om arbetsvillkoren m m, samt vissa närliggande frågor.

Sedan kommer jag över till den viktiga "varningsfrågan", dvs om A före (det definitiva) avvisandet måste underrättas om att ett avvisande kommer att medföra rapport för att avstängning senare skall kunna ske. Varnings-

frågan är en viktig rättssäkerhetsfråga och den innehåller också olika rättstillämpningsproblem av närmast juridisk-teknisk natur. Jag kommer därför med egna förslag till lösningar. Behandlingen av varningsfrågan avser till en början fallet att arbetserbudandet kommer från af. A kan också stängas på erbjudanden som kommer direkt från arbetsgivaren utan förmedling av af. Arbetserbudanden direkt från kassan förekommer undantagsvis men erbjuder inga särskilda problem. Däremot tar jag upp ett annat problem som gäller kassans (och den fackliga organisationen i övrigt) agerande i samband med arbetserbudandet, nämligen betydelsen av förhandsbesked från kassan om hur A kan och bör ställa sig till ett arbetserbudande. Särskilda problem i samband med erbjudanden som kommer direkt från arbetsgivaren och då särskilt varningsfrågan, behandlas härefter.

Härefter behandlas A:s rätt till *betänketid* eller *varseltid* och vissa närliggande frågor. Frågan om A kan stängas flera gånger på samma arbete avslutar den del av kapitlet som handlar om hur arbetserbudandet skall vara beskaffat.

Slutligen behandlas vad som menas med att A "avvisat" ett på riktigt sätt lämnat arbetserbudande.

Lagens uttryck att A skall ha avvisat ett *erbjudet* arbete är inte träffande. De "erbjudanden" som i första hand avses är sådana som kommer från af. Det är inte af som tillsätter lediga platser (utom beredskapsarbeten), och af har följaktligen inga arbeten att erbjuda. I en del fall kan arbetsgivaren i praktiken ha överlämnat åt af att avgöra saken, men även i dessa fall har arbetsgivaren formellt bevarat rätten att avgöra om viss sökande skall få arbetet eller vem av flera sökande som skall få arbetet. Vad det är frågan om är att A avvisar en *uppmaning* från af att söka visst ledigt arbete. En sådan uppmaning brukar kallas "arbetserbudande" eller "arbetsanvisning".

Det anvisade arbetet skall finnas och vara ledigt för att avstängning ska kunna ske. Man kan inte bli avstängd på "luftjobb".⁷ Om det visar sig att ett misstag begåtts, att arbetsgivaren i själva verket inte behövde någon eller den lediga platsen redan hunnit tillsättas med annan person när A avvisade erbjudandet, kan det inte bli fråga om avstängning.⁸ Det spelar ingen roll att A vid avvisandet trodde att det fanns ett ledigt arbete och allt-

⁷ Något klart fall av "luftjobb" har jag inte träffat på i mitt material, men i Fb 364/73 hävdade A att det erbjudna arbetet var ett "luftjobb".

⁸ Fb 421/68 (D). Enligt AMS utrett, att även om A hade accepterats af:s erbjudande, "så hade det inte funnits något arbete för henne vid företaget". Se dock F 625/67 om en plats som vaktmästare vid ett skidhotell, som ingen ville ha. Det finns antecknat att A avvisade arbetet 31/1, men redan dagen innan hade platsen tillsatts med annan. A blev ändock avstängd.

så avslöjat att han inte skulle ta ett sådant arbete, även om det fanns ett. Det är inte "den onda viljan" utan den skadliga handlingen som bestraffas genom de egentliga avstängningsreglerna.

A skall också slippa avstängning om han kan visa att det av någon anledning var uteslutet att just han skulle ha fått det lediga arbetet.⁹ Det räcker alltså inte med att chanserna var små. Men att chanserna var små kan väga med i bedömningen av fall som av annan anledning är tveksamma och leda till att A undgår avstängning.

F 1454/76 (D). A hade tackat nej till ett erbjudande om fabriksarbete, främst för att han ville vänta på en sökt bristyrkesutbildning. Tre veckor senare, när han fått reda på att han kunde beredas plats på kursen först senare än beräknat, sökte han fabriksarbetet. Arbetsgivaren var emellertid inte villig att anställa honom på grund av den 5 månader fram i tiden beviljade utbildningen. Kassan godkände: Eftersom A inte fick arbetet när han tre veckor efter anvisningen sökte det, "kan man utgå från att samma förhållande gällt om han sökt arbetet omedelbart när han anvisades detsamma." Ärendet togs upp som tillsynsärende, men lämnades utan erinran i Delegationen.

Det finns utförliga regler för hur ett arbetserbjudande skall gå till. Reglerna återfinns i AMS-handboken (däremot inte i Kassahandboken) och har karaktären av anvisningar till förmedlarna i deras arbete. Man kan inte utgå från att alla de föreskrifter som gäller för förmedlarna i deras arbete i samband med arbetserbjudanden också kan åberopas av A på så sätt att ett brott mot föreskrifterna leder till att A inte kan avstängas.

F 5146/65 (D). Enligt de föreskrifter som gällde för beredskapsarbete fick sådant arbete anvisas den som sökte arbetshjälp först efter 6 karensdagar. Denna bestämmelse ansågs icke kunna åberopas av kassamedlem som giltigt skäl att avvisa arbetet.

Det avgörande bör vara om de ifrågavarande reglerna är uppställda för att skydda A i avstängningssituationen. Så var inte fallet med 6-dagarsregeln för beredskapsarbete. Så är däremot fallet med de nu aktuella reglerna om hur ett arbetserbjudande skall gå till. Ätminstone det främsta syftet med dessa regler är att garantera att A inte blir avstängd på för lösa grunder. Men reglerna är riktade till arbetsförmedlingen och inte tänkta som vapen i händerna på de arbetslösa. Man kan inte räkna med att myndigheterna alltid är beredda att låta A åberopa dem i full utsträckning, utan det måste undersökas i vilken utsträckning de har slagit igenom vid bedömningen av arbetsvägransärenden.

⁹ Fb 411/69. Skulle ej ha fått arbetet på grund av för dåliga kvalifikationer. F 1454/76 (D). Skulle ej ha fått arbetet på grund av förestående utbildning.

Ett arbetserbjudande skall vara *konkret och fullständigt*. Det betonas starkt i AMS anvisningar till af.¹⁰ I kravet på *konkretion* ligger att förmedlaren pekar ut visst (eller vissa) bestämda arbeten. Det duger inte med en allmän uppmaning att söka lediga arbeten av visst slag. Kravet på konkretion är uppfyllt om förmedlaren beskrivit och diskuterat den lediga platsen med A. Att A fått ett anvisningskort att ta med sig till arbetsgivaren visar att arbetserbjudandet är konkret. Tveksamt börjar det bli när erbjudandet består i att förmedlaren pekar ut en eller flera platser i platslistan, som han uppmanar A att söka.¹¹

Inte sällan säger af i rapporten att det på grund av A:s negativa hållning varit omöjligt eller i vart fall meningslöst att lämna något konkret arbetserbjudande. AMS politik går numera ut på att af även i dessa fall skall försöka få fram ett konkret arbetserbjudande.¹² Går inte det kan 28-dagarsavstängning inte komma ifråga, utan man får i stället tillgripa hinderavstängning eller avstängning enligt 20-dagarsregeln.

Rättstillämpningen på kassanivå har varit mycket varierande. Vissa kassor, däribland Metall, har hållit hårt på kravet på ett konkret arbetserbjudande för 28-dagarsavstängning och även varit restriktiva med hinderavstängningar i dessa fall. Det finns en lång rad avgöranden från Metalls kassa, där af-rapporten lämnats utan åtgärd därför att det inte förekommit något konkret arbetserbjudande.¹³ I andra kassor har rättstillämpningen varit mer lösliig. Det finns massor med exempel på 28-dagarsavstängningar utan konkreta arbetserbjudanden.¹⁴ Om A besvärar sig över en sådan avstängning kommer den numera troligen att upphävas eller ändras till en hinderavstängning, men de flesta avstängda besvärar sig ju inte. Det är inte heller troligt att beslutet kommer att ändras tillsynsvägen, eftersom beslut om 28-dagarsavstängning inte blir föremål för någon granskning på F-enheten.

Om A håller sig undan så att af inte kan få någon kontakt med honom,

¹⁰ AMS-handboken 09.20.30 s 1—2 (24/11 1975).

¹¹ F 679—682, 684, 685, 687/1973. I rapporterna hänvisas till platslistan med erbjudanden hos "olika arbetsgivare i Malmö". Samtliga blev avstängda. Det är tveksamt om avgörandena skulle ha stått sig vid besvär. F 4791/69 (D). A hade erbjudits fem anställningar i platslistan och sökt tre av dessa. Den omständigheten att A således underlåtit att söka två av de erbjudna arbetena kunde enligt kassan inte utgöra tillräcklig anledning att avstänga henne från ersättning.

¹² AMS-handboken 09.20.35 s 2 (24/11 1975).

¹³ T ex F 3301/69. "I avsaknad av konkreta uppgifter på arbetserbjudanden och (A:s) agerande tillerkännes han därför fortsatt ersättningsrätt." F 1068/69. Kassan vägrar, även efter tillfälle till omprövning, att stänga på allmän vägran att ta arbete utanför hemorten. Mycket utförlig motivering.

¹⁴ T ex F 1275/69, 5575/71.

blir det omöjligt att lämna något konkret arbetserbjudande. Den rätta påföljden i dessa fall är en hinderavstängning under den tid A inte kan nås, men på kassanivå finns det exempel på 28-dagarsavstängningar även vid bristande kontakt.

F 4633/73. Af sökte per telefon med två arbetserbjudanden och skickade även telefonbud via televerket. Först tre dagar senare kontaktade A af. Han hade under mellantiden vistats i sin sommarstuga utan att anmäla adressförändring. Kassan avstängde 28 dagar med motiveringen att det inte "framkommit några skäl som motiverar medlemmens ovetande om dessa två arbetserbjudanden . . ."

Men det är alltså en felaktig rättstillämpning, som kommer att ändras vid besvär eller tillsyn (så skedde även i detta fall).¹⁵

Ett sätt att hantera dessa fall är att lämna arbetserbjudandet per post med mottagningsbevis. Om A löser ut försändelsen anses han ha tagit emot arbetserbjudandet och blir avstängd om han inte hör av sig.

Flera personer kan i tur och ordning avvisa visst arbete. Klart är att endast en av dessa kunde ha fått arbetet. Det hindrar inte att samtliga blir avstängda. Men hur blir det om ett ledigt arbete *samtidigt* erbjuds till flera olika personer? Den frågan var uppe till bedömning i FD i tre samtidigt avgjorda helt analoga fall, nämligen domar 20/4 1972 Dnr 380, 382 och 383/1971.

Arbetsgivaren, ett tegelbruk, hade till af anmält behov av 2—3 tegelbruksarbetare. Af kallade sex arbetslösa tegelbruksarbetare till förmedlingen och där överenskoms att man skulle göra en resa till företaget för att diskutera eventuell anställning. Man enades om att samtliga skulle fara, eftersom ingen kunde anses mer lämplig än den andra. Två av de sex fick anställning. De fyra övriga hade enligt arbetsgivaren inte varit intresserade. Arbetsgivaren uppgav att man kunde ha anställt minst en man till om någon varit intresserad. Tre av de fyra blev avstängda. Vad det blev av den fjärde framgår inte av domen. Troligen hade han ett giltigt skäl att vägra arbetet. FD undanröjde kassans och AMS avstängningsbeslut med följande motivering (likalydande i de tre domarna): "Försäkringsdomstolen finner det av i målet upplysta omständigheter inte framgå att (A) avvisat ett honom personligen erbjudet arbete och att tillräckliga skäl att avstänga honom från ersättning därför ej föreligger."

Domen måste tolkas så att om flera personer samtidigt får anvisning om

¹⁵ Jfr F 3013/69. AMS uttalade att kassan borde ha stängt enligt hinderregeln i stället för 28 dagar, men lät saken bero.

ett ledigt arbete, så kan ingen av dem avstängas från kassaersättning. Arbetserbjudandet är inte "personligt".

Finns det nu någon anledning att bedöma ett sådant fall annorlunda än när flera personer i tur och ordning erbjudits och avvisat visst arbete? I sistnämnda fall är det ju helt klart att de alla blir avstängda från kassaersättning. Enligt min uppfattning bör man skilja mellan det fallet att den lediga platsen *blir tillsatt* genom en av de personer som fått anvisningen och det fallet att *ingen* av dessa vill ta arbetet.

Om af samtidigt anvisat samma arbete åt flera personer, bör man kunna utgå från att dessa är ungefär lika lämpade för arbetet. Ur allmän synpunkt spelar det ingen roll vem som tar arbetet. Huvudsaken är att *någon av dem* tar det. Det är därför en rationell lösning att de sinsemellan kommer överens om vem som skall ta arbetet eller att den tar arbetet som verkligen vill ha det, medan de övriga slipper. Det finns ingen anledning att ta till avstängningssanktionen för att söka åstadkomma en annan lösning. Att det framgår att någon eller några i kretsen inte under några förhållanden skulle ha tagit arbetet utgör inte något skäl att avstänga denne eller dessa.

Om däremot *ingen* i kretsen är beredd att ta arbetet ställer sig saken annorlunda. Det kan på intet sätt betraktas som olämpligt av af att samtidigt anvisa arbete åt flera personer. I vissa lägen är det tvärtom ett lämpligt och rationellt tillvägagångssätt. Om det finns flera arbets sökande som kan förväntas vara intresserade och som är lika lämpliga bör väl af ge alla chansen att få arbetet. Men även om af har skäl att tro att samtliga som kan komma ifråga helst skulle vilja slippa ta arbetet, är det, *även ur de arbets sökandes synpunkt*, ofta den bästa lösningen att de samtidigt får ta ställning till arbetserbjudandet. Det är ju dock tänkbart att någon i kretsen faktiskt vill ha arbetet och om så inte är fallet, blir resultatet av ett sådant gemensamt erbjudande troligen att den som har minst emot arbetet tar det, om nu någon tar det. Om ingen vill ha arbetet måste det vara legitimt att använda avstängningssanktionen som påtryckningsmedel och i så fall måste ju alla bli avstängda. Jag kan inte se något skäl varför den nu beskrivna situationen skall bedömas annorlunda än om af i tur och ordning hade erbjudit arbetet åt de i kretsen ingående personerna.

I de refererade målen var det denna situation som förelåg. Om man bortser från de två platser som blev besatta och den i kretsen som tydligen hade ett giltigt skäl att vägra arbetet, så var det fråga om åtminstone ett ledigt arbete, som avvisades av samtliga tre personer som fått anvisningen. FD:s ståndpunkt är alltså att man inte heller i detta läge kan avstänga någon av de personer som fått anvisningen från ersättning. Någon egentlig motivering till denna ståndpunkt lämnas inte i domen. Att arbetserbjudan-

det inte var "personligt", kan såvitt jag förstår inte uppfattas som någonting annat än en omskrivning för att de tre hade fått anvisningen samtidigt.

Den regel som framgår av domen kan bli ganska svårtillämpad. Hur skall man bedöma följande fall, som kan tänkas inträffa: Af anvisar först ett visst arbete samtidigt åt tre personer, som alla vägrar att ta arbetet. Af erbjuder därefter samma arbete i tur och ordning till samma tre personer. På samma sätt kan ju arbetsgivaren göra. Skall de tre då inte kunna avstängas därför att af (arbetsgivaren) först gett dem möjlighet att själva avgöra vem som skulle ta arbetet? Det verkar ju ganska egendomligt. Om å andra sidan ett sådant tillvägagångssätt medför att avstängning kan ske, ter sig regeln ganska meningslös. Den kan mycket lätt kringgås genom ett förfarande, som inte har någon förnuftig mening utöver att göra det möjligt att tillgripa avstängningssanktionen. Notera att min kritik endast gäller tillämpning av regeln i den situationen att *ingen* av de tillfrågade vill ta arbetet. Tillämpning av regeln när en av de tillfrågade är beredd att ta arbetet medför inte några motsvarande problem.

De nu refererade domarna av FD har såvitt jag har kunnat se inte satt några spår i rättstillämpningen. Det förekommer fortfarande att arbete erbjuds samtidigt åt en grupp arbetslösa i ungefär samma belägenhet — de har t ex blivit uppsagda eller permitterade från samma arbetsplats — och om alla nekar så blir de avstängda. Kravet på att arbetserbudandet skall vara konkret och om man så vill "personligt" är alltså enligt de lägre instansernas uppfattning uppfyllt även om erbjudandet ges samtidigt till de olika medlemmarna i gruppen.

Arbetserbudandet skall också vara *fullständigt*. Med detta menas att af skall lämna sådan information om det anvisade arbetet att A kan avgöra om han skall söka det eller ej. Ett fullständigt arbetserbudande skall alltid innefatta upplysningar om åtminstone arbetets art, arbetsplatsens belägenhet och den ungefärliga lönenivån. Möjligheterna till samäkning, när allmänna kommunikationer till arbetsplatsen saknas, hör troligen också till de upplysningar som måste ingå i ett fullständigt arbetserbudande.¹⁶

Kravet på att arbetserbudandet skall vara fullständigt hänger ihop med frågan om arbetets lämplighet på det sättet att A kan undgå avstängning, inte bara när det anvisade arbetet faktiskt var olämpligt utan också när A på grundval av den information han fått från af hade skäl att tro att det

¹⁶ F 539/68. "Med hänsyn till att frågan om samäkning icke var helt klarlagd när diskussionen kring arbetserbudandet förekom, har Arbetsmarknadsstyrelsen, ehuru med viss tvekan, ej funnit skäl till erinran".

var olämpligt. Det är en ganska vanlig invändning i arbetsvägransärenden, att A påstår att af givit felaktig eller otillräcklig information om ett förhållande som är avgörande för arbetets lämplighet.

Om af givit *felaktig* information och därmed givit A skäl att tro att arbetet var olämpligt, blir A inte avstängd.

F 4654/65 (D). Af hade tydligen förväxlat lön under "upplärningstid" med den definitiva lönen. AMS skrev: "Då medlemmen genom utformningen av arbetsförmedlingens upplysningar om löneförmånerna vid den avsedda anställningen kunnat få uppfattningen att lägre lön än avtalsenlig skulle utgå, finner AMS ej skäl till erinran . . .".¹⁷

Detsamma gäller om af underlåtit att lämna för af kända upplysningar om förhållanden som aktualiserats genom A:s invändningar eller frågor i samband med arbetserbjudandet.

Fb 818/1973. A, som bla anfört löfte om annat arbete som skäl för avvisandet, hade inte fått besked om att det anvisade arbetet var ett beredskapsarbete som han kunde sluta när det andra arbetet började. Hans besvär över kassans avstängningsbeslut bifölls.

Om närmare specifikation av arbetsuppgifterna ej är nödvändig för att avgöra om arbetet är lämpligt eller ej, utan bara för att A skall kunna avgöra om han vill ha arbetet eller ej, kan bristande specifikation ej åberopas som stöd för avvisande.¹⁸

Bevisbördan för vilka upplysningar som lämnats ligger troligen på af. Det är alltså af, som skall bevisa att riktiga och fullständiga uppgifter har lämnats, och inte A som skall bevisa att han erhållit felaktig eller otillräcklig information.

F 4639/1969 (D). A hade avvisat arbetet under åberopande av att lönen var för låg. Emellertid skulle lönen uppräknas individuellt efter tre månaders anställning. A hävdade att han inte kände till detta vid anvisningstillfället, af hävdade motsatsen. Efter en vecka tog A arbetet, enligt egen uppgift därför att han då fick reda på löneökningen. Kassan tillerkände A ersättning under mellanperioden med motiveringen att han dock efter relativt kort tid antagit det erbjudna arbetet. AMS beslöt att ej framställa någon erinran mot beslutet, "enär trots utredningen av ärendet det ej kunnat

¹⁷ Se även Fb 128 och 129/1965 (D). "Det kan på grund av vad som framkommit under utredningen i ärendet icke anses uteslutet, att (A) vid samtal med länsarbetsnämnden, vilket torde ha ägt rum innan (A) underlåtit att återgå till arbetet, fått den uppfattningen att detta var ett sk T-arbete. Vid sådant förhållande får (A) anses ha haft skäl sluta detsamma." Jfr F 3190/1970 (D), referat nedan s 197, där utgången i AMS blev den motsatta, därför att A uppträtt på ett sådant sätt att arbetets lämplighet i visst avseende inte aktualiserats hos arbetsförmedlingen.

¹⁸ Fdk 8/77.

tillfredsställande klarläggas om medlemmen erhållit ett fullständigt arbetserbjudande eller ej”.

Om af inte vet hur det förhåller sig med en omständighet som är av betydelse för bedömningen av arbetets lämplighet blir frågan vem som skall skaffa fram de nödvändiga kompletterande upplysningarna, af eller A själv. A kan inte kräva att af alltid skall kunna lämna garantier för arbetets lämplighet i alla tänkbara avseenden. Arbetserbjudandet skall ju inte vara underlag för hans beslut att ta arbetet eller ej, utan för hans beslut att söka arbetet. En rimlig arbetsfördelning är enligt min uppfattning att af skaffar fram de upplysningar, som generellt har betydelse för arbetets lämplighet, och att A själv får skaffa upplysningar om förhållanden, som bara har betydelse för honom. Praxis är oklar. Ena gången anses det att arbetsförmedlingen borde ha tagit fram uppgifterna, andra gången att A själv bort vara mer aktiv, utan att man kan urskilja någon vägledande princip.

Av stor betydelse är A:s allmänna inställning till arbetserbjudandet. Om A redan från början visar sig ointresserad eller negativ, begränsas af:s skyldighet att lämna och skaffa fram närmare upplysningar om arbetet.

F 3190/1970 (D). A hade avvisat visst arbete. Resorna var långa och dyra och arbetstiderna stämde inte med allmänna kommunikationer. Först långt senare fick A reda på att respning skulle ha utgått och att arbetstiderna kunnat anpassas till resmöjligheterna. Kassan godkände med motiveringen att enligt de uppgifter som förelåg vid tidpunkten för avvisandet var arbetet olämpligt. ”Det förhållandet att man tre månader senare fått fram uppgifter om att arbetstiden kunnat ändras efter kommunikationerna och att resekostnaderna kunnat bekostas genom respning utgör en klen tröst när det blir känt först tre månader efter arbetserbjudandet.” Af anförde att A kategoriskt hade avvisat arbetserbjudandet och att man därför inte hade diskuterat reseersättning och ändrade arbetstider. AMS ålade kassan att ändra godkännandebeslutet. Eftersom A vid avvisandet anförde ”att han ansåg lönen vara för låg och att resekostnaderna blir för dyra på grund av lång resväg och inte det förhållandet att kommunikationer saknats, har (A:s) möjligheter att färdas till arbetet inte aktualiserats hos arbetsförmedlingen.”

Arbetserbjudandet skall helst framföras vid A:s besök på arbetsförmedlingen, men kan också ske per telefon och i nödfall (då det inte går att få tag på A) per brev. I vissa fall duger det inte med bara telefonsamtal. Enligt AMS-handboken skall erbjudande om arbete på annan ort eller stadigvarande arbete utom yrket ges eller åtminstone förberedas genom personligt samtal.¹⁹ De omnämnda fallen bör tas som uttryck för en allmän

¹⁹ AMS-handboken, 09.20.30 s 1 (24/11 1975). Se vidare AMS yttrande till FD i Fd 70/77.

princip att arbetserbjudanden som innebär stora omställningar för A skall diskuteras igenom vid personliga samtal. Principen bör alltså gälla även vid t ex erbjudande om utbildning och erbjudanden om arbete med väsentligt andra arbetstider än A haft tidigare.

Dessa regler eller principer, som till formen är anvisningar till af, är uppställda i A:s intresse och bör följaktligen kunna åberopas av A för att undgå avstängning, men jag tror inte att de har trängt igenom i rättstillämpningen på samma sätt som reglerna att ett arbetserbjudande skall vara konkret och fullständigt.²⁰

Av kapitlet om förfarandet i af framgår att flertalet arbetsvägransfall aldrig blir rapporterade. Den enskilde arbetsförmedlaren har en nästan total frihet att avgöra när och om han skall tillgripa med rapport. Härmed kan en ur rättssäkerhetssynpunkt otillfredsställande situation uppstå. A har inte någon möjlighet att räkna ut när tjänstemannen anser att det är dags att övergå från förslag till uppmaningar och från uppmaningar till det hårdare tvång som rapportering innebär. Rättssäkerheten kräver därför att tjänstemannen klargör sin inställning. Om så inte har skett skall A inte kunna avstängas.

Notera att det i dessa fall inte är fråga om rättsvillfarelse. A:s misstag består inte i att han inte känner avstängningsreglerna utan i att han missuppfattar arbetsförmedlarens handlande och tror att det är fråga om ett förslag som han utan påföljd kan avböja, medan tjänstemannen i själva verket har för avsikt att rapportera avvisandet.

Af:s handlande kan jämföras med ett vitesföreläggande. Af förelägger A att söka visst arbete vid vite av avstängning från kassaersättning. Om A avvisar arbetet prövar kassan om det förelagda vitet skall utdömas. Man måste då med hänsyn till rättssäkerhetssynpunkten kräva att A på förhand underrättas om att avvisande kommer att medföra rapport till kassan.

Även avstängningsreglernas syfte, som är att förmå A att ta visst lämpligt arbete och *inte* att avslöja "arbetsovilliga" personer talar för att A alltid på förhand bör underrättas om att avvisande kommer att medföra rapport.

Det dröjde fram till 1971 innan dessa synpunkter på allvar kom fram i

²⁰ F 3288/1972 (D). A, som var över 60 år, hade per telefon anvisats arbete 28 mil från hemorten. Kassan motiverade sitt godkännandebeslut med att erbjudanden om arbete på annan ort ej skall ske per telefon (då i Cirkomeddelande F 6/1970). F-enheten var av annan uppfattning, beslutet togs upp tillsynsvägen, men lämnades utan erinran i Delegationen. Fd 70/77. Det förhållandet att erbjudandet om arbete söderut endast skett per telefon kommenterades inte en gång i de olika instansernas avgöranden. JO-anmält. Se dock FD ref 1978 nr 3, där FD upphävde en avstängning, troligen därför att A ej kallats till personligt besök.

rättstillämpningen. Dessförinnan hade myndigheterna helt enkelt negligerat invändningar från A att han inte anat att det fanns någon risk för rapport och t o m att han trott att arbetsförmedlaren varit införstådd med och accepterat hans avvisande eller avvaktande inställning till arbetet.²¹

FDD 22/6 1971 Dnr 1569/1969 gällde ett fall, där just det förhållandet att A inte underrättats om att rapport skulle ske, åberopades som grund för att A ej skulle avstängas från ersättning. Domen är en av de första domarna, där FD ändrat AMS beslut trots att AMS avstyrkt besvären.

A var arbetsledare. Enligt rapport från af hade han avvisat ett arbete som timmerman och därvid åberopat, att han inte hade några verktyg och att han endast sökte som arbetsledare. Kassan (Arbetsledarnas) tillerkände A ersättning. AMS var emellertid av annan uppfattning och gav först kassan tillfälle att ompröva beslutet. Kassan vidhöll emellertid, och anförde bl a att A försäkrat, att han varit helt ovetande om att af anmält honom för arbetsvägran. AMS undanröjde då kassans beslut och kassan överklagade till FD. A hade lämnat en mycket detaljerad redogörelse för vad som förekommit på af. Han hade först infunnit sig på tjänstemannaförmedlingen, men där hade det inte funnits något arbete. Han hade då, sedan han förklarat att han var villig att ta annat arbete, blivit hänvisad till byggnadsavdelningen. Där hade han blivit mottagen av en ung man som sagt att han kunde gå till SIAB:s bygge, där de behövde snickare. När A förklarade att han inte hade några verktyg, hade han blivit avsnäst och tillbakaskickad till tjänstemannaförmedlingen. Kassan påtalade att sedvanlig lapp med arbetsanvisning inte utfärdats och att det inte heller nämnts något om rapportering för arbetsvägran. Enligt kassans mening ålåg det af att utfärda en reguljär arbetsanvisning innan man över huvud kunde komma in på frågan om arbetsvägran. Vidare ålåg det enligt kassan af att varsko A om en eventuell avsikt att rapportera för arbetsvägran.

I yttrandet till FD hävdade AMS att A blivit underrättad om att rapport skulle ske. Man stödde sig på en uppgift från af grundad på en anteckning av arbetsförmedlaren.

FD:s majoritet *upphävde* avstängningsbeslutet med den intetsägande motiveringen att det i målet inte kunde anses styrkt, att A avvisat något arbetserbjudande, som bort föranleda att han skolat avstängas från ersättning. En av ledamöterna utvecklade emellertid sin mening närmare i ett

²¹ Se FDD 28/4 1970 Dnr 3069. Sedan A fått reda på rapporten förklarade han sig beredd att ta arbetet, men platsen var då redan tillsatt. F 625/67 (samma situation). F 6143/1969 (D). Om A hade vetat att det fanns risk för rapport, skulle han aldrig ha diskuterat saken utan sagt ja utan vidare. Se dock Fb 21/64 (D). Bifall till besvären, enär "det inte kan anses uteslutet, att (A) genom arbetsförmedlingens åtgärder fått den uppfattningen, att förmedlingen återtagit sitt arbetserbjudande".

till protokollet fört yttrande, i vilket även de övriga två, som stod bakom domen, instämde:

”Avstängning från rätt till ersättning från arbetslöshetskassa är en påföljd, som innebär ett allvarligt ekonomiskt ingrepp mot en försäkrad och hans familj. Enligt sakens natur bör därför påföljden användas endast då förutsättningarna för ett sådant ingrepp ur rättssäkerhetssynpunkt fullt ut blivit beaktade. Oavsett de särskilda omständigheter, som i det enskilda fallet kan vara för handen, bör sålunda icke få förefinnas någon oklarhet om huruvida en arbetsvägran föreligger eller icke. Om en försäkrad ställt sig tveksam inför ett arbetserbudande bör han om möjligt lämnas en med hänsyn till omständigheterna skälig betänketid. Om så icke ansetts böra ske är det av väsentlig betydelse att den försäkrade uttryckligen och omedelbart upplyses om att det åligger arbetsförmedlingen att, om han vägrar att antaga arbetet, anmäla förhållandet till arbetslöshetskassan samt att kassan kan komma att avstänga honom från ersättning. I nu föreliggande mål upptagna omständigheter kan med beaktande av vad här sålunda anförts icke ha utgjort grund för att kassan borde ha avstängt Johansson från rätt till arbetslöshetsersättning. På grund härav har vi funnit rättvist upphäva arbetsmarknadsstyrelsens beslut.”

Två ledamöter var av skiljaktig mening och anförde:

”Vi finner av utredningen i målet framgå att Johansson erhållit ett arbetserbudande, att han avvisat detta och att han upplysts om att arbetsförmedlingen skulle avge meddelande till kassan om ifrågasatt arbetslöshetsersättning. På grund härav och då det erbjudna arbetet får anses ha varit lämpligt enligt § 30 i kassans stadgar, lämnar vi besvären utan bifall.”

Domen kunde ha varit tydligare skriven, men meningens måste ändå vara att om A ställer sig tveksam till ett arbetserbudande, så skall han underrättas om att ett avvisande kommer att rapporteras, och om så inte har skett så skall A inte kunna avstängas från ersättning.

Domen har utan tvivel haft viss betydelse för de nu behandlade fallen. Den har i princip — om än inte alltid i praktiken — accepterats av AMS. De nya anvisningarna till af i AMS-handboken innehåller mycket bestämda och långtgående föreskrifter att varna om rapport och att inte rapportera om varning underlåtit. Om A vidhåller ett avvisande, skall han ”ovillkorligen upplysas om att det åligger förmedlingen att lämna meddelande därom”. Om af först efter besöket bestämmer sig för rapport, skall A kontaktas snarast möjligt och åter ges tillfälle att anta erbjudandet. ”Visar det sig att detta inte längre står öppet bör meddelande inte lämnas.”²² Man

²² AMS-handboken 09.20.35 s 2 (24/11 1975).

kan emellertid inte utgå från att AMS anser att brott mot dessa föreskrifter alltid är ett fel, som kan åberopas också av A. I Kassahandboken finns inga tillämpningsföreskrifter som rör "underlåten varning", och då kan man inte heller räkna med att principen har trängt igenom i alla kassor.

Även i besvärssärenden händer det att principen från 1971 års fall inte slår igenom. För det första beaktas underlåten varning bara om A direkt åberopar förhållandet i sina besvär, AMS och FD driver ingen aktiv bevakning av principens efterlevnad.²³ För det andra känner AMS och FD inte alltid igen situationen när A formulerar sin invändning på ett litet annorlunda sätt.

Fd 64/75. Af hade ringt upp A och föreslagit en sk ALU-kurs. A hade då varit litet tveksam till kursen och sagt att hon också kunde tänka sig arbete som lokalvårdare. Det överenskomms att A skulle komma upp på af och diskutera saken. A trodde då att man närmare skulle diskutera ALU-kursen, men i stället fick A en arbetsanvisning till lokalvårdsarbete på lasarettet. A blev efter vad hon själv skriver så snopen att hon inte kom sig för med att säga någonting, utan uppsökte omedelbart lasarettet och hörde sig för om arbetet. Det var emellertid inte den typen av lokalvårdsarbete hon hade tänkt sig och hon tackade därför nej. Redan följande dag besökte hon af igen, omtalade att hon inte ville ha arbetet och att hon hade bestämt sig för kursen i stället. Hon fick ut ansökningshandlingar och kom senare också in på kursen. Såvitt framgår av handlingarna sas inte vid något av dessa tillfällen ett enda ord om rapport. A blev avstängd i kassan. Kassan tillstyrkte A:s besvär över avstängningen med motiveringen att af:s handläggning av ärendet ej varit tillfredsställande. "(A) kan ha fått den uppfattningen att kursen var ett alternativ med hänsyn till de resoenang som förekommit på af." AMS fastställde emellertid kassans avstängningsbeslut utan att över huvud beröra varningsfrågan i beslutet. I sina besvär till FD skrev A: "Jag uppfattade dessutom hela tiden den av arbetsförmedlingen så varmt förespråkade ALU-kursen som ett arbetsalternativ och valde därför kursen då det anvisade arbetet inte överensstämde med det lokalvårdsarbete som jag tänkt mig. Jag styrktes dessutom i min uppfattning då jag vid kontakt med kassören, i Statsanställdas förbunds . . . uppmanades att anmäla mig till ALU-kursen i stället för att anta det erbjudna arbetet." AMS avstyrkte besvären och FD fann ej skäl ändra.²⁴

Om A direkt påstår att han inte blivit underrättad om att hans avvissande kunde medföra avstängning gör AMS en utredning. Utredningen tillgår så att af tillfrågas (ofta via LAN) om A blivit underrättad om ris-

²³ FDD 17/2 1977 Dnr 1635/1975 (KAS-ärende). Se dock dissensen i FD: "Det kan inte anses visat att (A) avvisat något formligt arbetserbjudande vilket också framgår av att han icke av arbetsförmedlingen blivit upplyst om att avvissandet kunde medföra avstängning från rätt till ersättning."

²⁴ Se även Fd 12/77 och Fb 220 och 851/1973.

ken för avstängning, och på denna fråga svarar af regelmässigt ja. Emellertid är det ofta oklart vad det egentligen frågas om och svaras på, om det jakande svaret verkligen betyder att A underrättats om att *just detta* avvisande skulle medföra rapport eller om det bara utsäger att A vid något tillfälle blivit underrättad om att avvisande av arbete kan medföra rapport och avstängning. Vidare missgynnas A av de bevisvärderingsregler som gäller.

Fd 61/76. A, som var polsk flykting, ville ha svenskundervisning för att senare utbilda sig till taxichaufför och avvisade därför ett arbete som chaufför vid en ångtvätt. I sina besvär till FD skrev han: "Tråkigast eller tragiskt var det att assistenten samtidigt inte har sagt mig ett enda ord om konsekvenserna om jag skulle tacka nej till erbjudet arbete." AMS inhämtade per telefon uppgifter från af och därifrån sades att man "självklart" omtalat konsekvenserna av avvisandet. Med detta lät AMS sig nöja och avstyrkte besvären. FD fann ej skäl göra ändring.

Följande lösning av "varningsfrågan" utgör enligt min uppfattning en realistisk och juridisk-tekniskt acceptabel kompromiss mellan rättssäkerhets-synpunkten och andra synpunkter: Rättssäkerhetssynpunkten talar för att A alltid skall bli varnad innan han definitivt avvisar ett arbetserbjudande som kan medföra rapport. Emellertid måste man också se på hur själva förmedlingsarbetet, som är af:s huvuduppgift, påverkas av hur förmedlaren hanterar rapportreglerna. Det är utan tvivel så att själva förmedlingsarbetet kan störas och störas allvarligt genom rapporteringshotet. Men detta problem kommer man inte ifrån genom att förmedlaren tiger om sina avsikter. Folk känner ju till rapportreglerna och om förmedlaren tiger kommer rapporthotet alltid att ligga som en skugga över relationen, även i ett skede av kontakten då rapport inte alls är aktuell. Ytterligare en synpunkt som måste beaktas är att förmedlaren inte alltid kan eller har anledning att fatta någon definitiv ståndpunkt i rapportfrågan redan i samband med arbetserbjudandet. A kanske då säger att han är beredd att ta arbetet för att senare ändra sig eller förmedlaren kan vilja samråda med kollegor och kassa.

En sammanvägning av dessa olika ståndpunkter leder till följande resultat. Om A avvisar eller ställer sig tveksam till ett arbetserbjudande, måste förmedlaren ta ställning till om han för sin del anser att man nu måste överväga en rapport och omtala detta för A. Om A säger att han vill ha arbetet bör förmedlaren inte vara tvungen att överväga och dra upp rapportfrågan, men om det senare visar sig att A i alla fall inte tog arbetet och förmedlaren anser att rapport bör lämnas, skall han ge A ett nytt tillfälle att överväga erbjudandet och då varna för rapporten. Återstår

det fallet att det erbjudna arbetet då inte längre finns kvar. Enligt AMS-handboken skall förmedlaren i ett sådant läge inte skriva någon rapport. Denna lösning innebär att rättssäkerhetssynpunkten tillåts väga tyngre än risken för att A undgår rapport genom att hos af ställa sig positiv och sedan i alla fall låta bli att söka. Enligt min uppfattning bör det avgörande vara *skälet* till att A i alla fall inte tog arbetet. Om A helt enkelt inte sökte arbetet, trots att han sade att han skulle göra de, får han skylla sig själv och riskerar rapport. Om däremot skälet till hans ändrade ståndpunkt är att arbetet inte var som han trodde när han i princip sade ja på förmedlingen, skall han inte rapporteras.

Om dessa rättssäkerhetsgarantier skall fungera i praktiken måste af i rapporten redogöra för hur och när A underrättats om att just det aktuella arbetsavvisandet kunde komma att medföra rapport. Det duger inte att arbetsförmedlaren bara kryssar i en ruta och på detta sätt anger att A fått något slags information om risken för avstängning vid arbetsvägran.

A kan också stängas på ett erbjudande som förmedlats genom *kassan*. Sådana erbjudanden förekommer i viss utsträckning i byggnadskassor, men är i övrigt sällsynta. Även kassan kan ju fullgöra varningsplikten, och om så har skett finns det ingenting att invända mot avstängningar på erbjudanden som förmedlats genom kassan.

Det finns emellertid ett annat problem som berör kassans och den fackliga organisationens agerande i samband med arbetserbjudandet och som är besläktat med varningsfrågan. Det förekommer inte sällan att A ringer upp redogöraren eller den fackliga organisationen och frågar om han är skyldig att acceptera ett av af erbjudet arbete. I allmänhet är väl kassan och den fackliga organisationen försiktiga med att lämna något konkret förhandsbesked i ett sådant ärende. Det förekommer dock att representant för kassan eller den fackliga organisationen ger beskedet att A inte är skyldig att ta det anvisade arbetet och t o m uppmanar honom att inte ta det. Om det senare visar sig att detta besked inte stämmer med reglerna om lämpligt arbete, uppkommer frågan om A kan åberopa det felaktiga förhandsbeskedet som en självständig grund för att inte bli avstängd. Orsaken till att ett felaktigt förhandsbesked lämnats kan vara att A vänt sig till en orutinerad tjänsteman, som helt enkelt feltolkat reglerna. Men orsaken kan också vara att det finns ett fackligt intresse att A inte accepterar det erbjudna arbetet och förhandsbeskedet dikteras av detta intresse. Senare visar det sig att detta intresse inte kan drivas inom ramen för reglerna om lämpligt arbete.

Frågan om ett felaktigt förhandsbesked kan åberopas som självständig grund för att inte bli avstängd var uppe till bedömning i Fd 14/1974. A

hade tidigare arbetat som arbetsledare och erbjöds nu beredskapsarbete med lön enligt avtal mellan TCO och AMS. Lönen var avsevärt lägre än den han tidigare hade haft. Innan A tog ställning till arbetserbudandet ringde han upp kassaföreståndaren. Enligt A hade kassaföreståndaren sagt att A inte borde anta det erbjudna arbetet. Lönen var oacceptabelt låg och ett antagande skulle innebära dumpning på arbetsmarknaden. Kassaföreståndaren mindes samtalet men kunde inte i detalj erinra sig vad som avhandlats. "Det var emellertid uteslutet att han i sådana sammanhang kategoriskt och utan reservation skulle godkänna en arbetsvägran." En tredje person hade åhört en del av A:s samtal med kassaföreståndaren. Enligt denne åhörare hade A avslutat samtalet ungefär som så: "... då står du för detta om ärendet kommer upp i kassan, så att jag inte blir avstängd. OK, jag gör så...". Vittnet hade fått uppfattningen att A fattat samtalet med kassaföreståndaren så, att han borde avböja erbjudandet för att inte bidra till att "dumpa" marknaden bland arbetslösa arbetsledare och motsvarande. Den rapporterade arbetsförmedlaren hade enligt vad han uppgav vid utredningen den bestämda uppfattningen att A fattat sitt beslut att avvisa arbetet på grundval av sitt samtal med kassaföreståndaren.

Kassan avstängde A från ersättning och återkrävde redan utbetald ersättning för avstängningsperioden. (A hade alltså inte som brukligt är, blivit provisoriskt avstängd i anledning av rapporten.) A blev också avstängd av AMS i besvärärendet, med motiveringen att det "knappast" kunde anses styrkt att representant för kassan hade tillrätt honom att avvisa erbjudandet. I sina besvär till FD krävde A att den person som åhört samtalet med kassaföreståndaren och den rapporterade arbetsförmedlaren skulle höras. I sitt yttrande över besvären 25/4 1974 tillstyrkte Delegationen bifall, då det inte "kunde uteslutas att (A) missförstått det samtal han hade haft med kassaföreståndaren." FD återremitterade ärendet, men Delegationen vidhöll sin intagna ståndpunkt, dock med påpekandet att det inte fanns anledning att betvivla kassaföreståndarens bestämda dementi av att han vid telefonsamtalet rätt A att avvisa arbetet.

Försäkringsdomstolens majoritet skrev: "Försäkringsdomstolen, som inte finner skäl föranstalta om vittnesförhör med . . ., anser utrett att (A) avvisat erbjudet lämpligt arbete. Med hänsyn härtill och då vad (A) åberopat icke kan anses utgöra godtagbart skäl för att avvisa det erbjudna arbetet finner domstolen icke skäl föreligga till ändring i arbetsmarknadsstyrelsens överklagade beslut." En av ledamöterna reserverade sig och åberopade därvid rättsäkerhetssynpunkter, att det var fråga om återbetalningsskyldighet och vad AMS anfört i sina yttranden.

AMS utgick, både i sitt eget beslut i besvärärendet och i sina yttranden till FD, från att A *kan* åberopa felaktiga förhandsbesked som en självständig grund för att inte bli avstängd, och detta t o m när A inte kan visa att han fått ett felaktigt förhandsbesked, men det inte kan uteslutas att han själv uppfattat en lämnad upplysning på detta sätt. (Jag bortser från att AMS beslutsmotivering kan vara föranledd av en önskan att skydda kassaföreståndaren.) FD underkänner helt detta synsätt. FD:s dom och även beslutet att ej höra de åberopade vittnena måste tolkas som att A aldrig någonsin kan åberopa felaktiga förhandsbesked från kassan eller den fackliga organisationen i övrigt som en självständig grund för att inte bli avstängd.

FD måste ha uppfattat situationen som ett specialfall av rättsvillfarelse och enligt allmänna rättsgrundsatser kan rättsvillfarelse inte åberopas som en ansvarsfrihetsgrundande omständighet. FD:s linje har den fördelen att man slipper utreda de ofta svårutredda (och pinsamma) ärenden, där A hävdar att han fått felaktig information, men den fackliga organisationen förnekar att sådan information lämnats. Emellertid måste den i många situationer uppfattas som direkt stötande för rättskänslan och i strid med eljest vedertagna arbetsrättsliga grundsatser.

A har själv ingen möjlighet att "tolka" reglerna om lämpligt arbete. Hans enda möjlighet att få kännedom om reglernas innehåll är att vända sig till sin fackliga organisation. Af har instruktioner att *inte* diskutera reglernas innehåll med A utan att hänvisa honom till kassan. A måste kunna lita på de upplysningar han får från sin fackliga organisation, om han inte skall vara helt utlämnad till varje rapporthot från af. Vidare kan kassan i viss utsträckning disponera över reglernas tillämpning. Jag tänker då särskilt på kassans inflytande över rapportbeslutet, men även när det gäller det beslut i ärendet som formellt skall fattas av kassan har denna en viss frihet. Ett förhandsbesked från kassan är inte bara och inte ens främst ett besked om rättsläget utan ett besked om hur kassan ämnar agera inom ramen för sin fria beslutsrätt.

Om det visar sig att kassan inte kan hindra att rapport lämnas och inte heller kan godkänna utan att överskrida gränserna för sin fria beslutande-rätt, kan kassan ändock godkänna och på det sättet själv ta på sig ansvaret för det felaktiga förhandsbeskedet i form av förlust av statsbidraget, om godkännandebeslutet ändras vid tillsyn. Det kan förefalla vara en egendomlig lösning — kassan bryter mot lagen i ett beslut som utgör rättstillämpning — men i själva verket är det denna lösning som ger den materiellt sett riktigaste fördelningen av ansvaret. I praktiken är det nog ofta på detta sätt som kassan löser problemet med felaktiga förhandsbesked

eller förhandsbesked som i vart fall strider mot tillsynsmyndighetens uppfattning om hur reglerna skall tillämpas.

Att lägga ansvaret på facket och inte på medlemmen stämmer med centrala arbetsrättsliga grundsatser, som fastslagits i MBL. Enligt 59 § 2 st kan enskild arbetstagarare, som med sin organisations godkännande vägrat att utföra arbete som han enligt gällande kollektivavtal var skyldig att utföra, inte åläggas skadestånd. I MBL är det fråga om ansvaret i förhållandet till arbetsgivaren, i arbetslöshetsförsäkringen ansvaret i förhållandet till staten. Men principerna för fördelningen av detta ansvar mellan facket och den enskilda medlemmen bör vara desamma. Det finns starka beröringspunkter mellan den fackliga organisationens verksamhet som första instans i arbetsvägransärenden och dess verksamhet som bärare av tolkningsföreträdet i frågor som rör arbetsskyldigheten enligt kollektivavtalet.

Om kassan inte godkänner och frågan alltså kommer upp som besvär över kassans avstängningsbeslut finns det inga formella möjligheter att lägga ansvaret på kassan. Valet står mellan att lägga ansvaret på medlemmen eller att inte utkräva något ansvar. Man bör då välja den sistnämnda lösningen och inte bryta mot den arbetsrättsliga grundprincipen att enskild medlem ej kan åläggas ansvar för handlande som godkänts av hans fackliga organisation.

Det är sällsynt att FD i sina domar går emot AMS inställning till besvären och ännu mer sällsynt att detta sker till A:s nackdel. Ändock har domen inte publicerats.

I ett Fd-ärende från 1978, Fd 40/78, gick AMS i Delegationen klart emot FD:s linje i 1974 års fall. A hade avvisat erbjuden utbildning sedan hon av en (nyanställd) ombudsman i sin fackliga organisation fått upplysning om att man enligt kassans stadgar inte kunde stängas för vägrad utbildning. AMS stängde i besvärärendet, men Delegationen tillstyrkte besvären till FD med motiveringen, att A vid kontakt med fackförbundets representant upplysts om att hon inte skulle bli avstängd från ersättning om hon avvisade den erbjudna utbildningen. FD följde denna gång AMS linje.

A kan också bli stängd på arbetserbjudanden som kommer *direkt från arbetsgivaren* och där af alltså inte medverkat genom att först uppmana A att ta arbetet. Det är inte så ovanligt att en arbetsgivare som har bråttom av af får uppgift om en eller flera personer som söker arbete av ifrågasvarande slag och sedan själv tar kontakt med denne eller dessa. Så var fallet i två ärenden med dom i FD 16/6 1970 Dnr 567 och 569/1969. A gjorde inte ens någon invändning om att arbetet inte anvisats dem av af,

och alla instanser avstängde utan att beröra detta förhållande.

Men det förekommer också att af inte alls medverkat utan först i efterhand på något sätt fått kännedom om erbjudandet. Även i dessa fall kan A bli avstängd. Det förutsätts dock att det kommer ett erbjudande från arbetsgivaren själv eller någon som handlar på hans uppdrag. A kan inte bli avstängd för att han låter bli att söka ett arbete som han fått tips om av någon utomstående person, som inte företräder arbetsgivaren. Principen fastslogs i en FD-dom 1967.

FD 3/10 1967 Dnr 567/66. A var byggnadsstäderska. 21/6 blev hon uppringd av en annan byggnadsstäderska och erbjuden arbete, men tackade nej med motiveringen att hon skulle resa bort. Påföljande dag försökte af förgäves få kontakt med A för meddelande om arbete. Af rapporterade detta sistnämnda förhållande till kassan och angav samtidigt att man ansåg sig förhindrad att åberopa vad som inträffat 21/6, eftersom kallelse då inte skett genom förmedlingen. Kassan avstängde emellertid på grund av avvisandet 21/6. AMS fastställde avstängningsbeslutet och anförde därvid att "den omständigheten att arbete anvisats på annat sätt än genom arbetsförmedlingen saknar betydelse för bedömningen av försäkringsärendet". I anledning av besvären hos FD företog AMS ytterligare utredning som visade, "att det arbetserbjudande (A) erhållit av annan byggnadsstäderska skett på dennas eget initiativ och utan uppdrag av arbetsgivaren direkt eller genom arbetsförmedlingen eller redogöraren i kassan". Vid sådant förhållande kunde A inte anses ha varit skyldig att beakta arbetserbjudandet. AMS tillstyrkte ändring, och FD fann på de skäl AMS anförte i utlåtandet, att A inte varit skyldig att anta arbetserbjudandet.

Principen är nu också fastslagen i AMS-handboken.²⁵

I de nu behandlade fallen kan A inte "varnas" på förhand. Det är bara af och kassan som har den ställning och den kännedom om situationen som krävs för att avgöra när det är dags att överväga avstängning. Dessa avstängningar kan te sig utomordentligt lömska, sett ur A:s synpunkt.

Fb 361/70. A fick ett erbjudande om ett tillfälligt arbete som skulle pågå endast en dag, en måndag. A hade planerat en nöjesresa, som inte kunde avbeställas, över veckoslutet och skulle inte komma hem förrän sent på natten till måndagen och tackade därför nej. Han hade inte heller för avsikt att markera på måndagen. Den som gav erbjudandet sade då, att det bara var "en förfrågan, så Ni behöver inte bry er om det." (Ur A:s besvärsskrivelse.) Men den som lämnade erbjudandet handlade på arbetsgivarens uppdrag och A blev därför avstängd (i 14 dagar).

Detta avgörande ligger i tiden före 1971 års FD-fall och varningsfrågan hade alltså ännu inte blivit ordentligt uppmärksammat i rättspraxis. Var-

²⁵ AMS-handboken 09.20.30 s 1 (24/11 1975).

ningsfrågan i samband med ett erbjudande direkt från arbetsgivaren uppmärksammades i FD i ett ärende från 1975, FDD 26/6 1975 Dnr 956/74.

A fick direkt från arbetsgivaren (fackföreningsanknutna BPA) ett erbjudande om anställning. A svarade att han ville ha betänketid för att kontakta sin tidigare arbetsgivare, och påpekade också att det fanns andra skickliga målare som gick arbetslösa. Av den tidigare arbetsgivaren fick A löfte om anställning och skulle senare få besked om tidpunkten. Detta meddelade han BPA, som svarade "då kan vi alltså inte räkna med dig" och med detta hade A ansett "att det hela var klart". BPA rapporterade det inträffade för kassan, som avstängde A från ersättning. Detta fick A veta först efter ett tiotal dagar. Efter ytterligare ett tiotal dagar började han det utlovade arbetet hos den tidigare arbetsgivaren. (Under mellantiden fick han använda inestående semesterersättning för att klara sig.)

I AMS beslut och FD:s dom berörs inte varningsfrågan vid erbjudanden direkt från arbetsgivaren, men av akten i målet framgår att frågan övervägts. FD begärde i målet förnyad utredning, som just avsåg frågan om A hade blivit varnad eller ej. Kassans svar var dunkelt. Dels angavs, att A av redogöraren per telefon blivit underrättad om att han skulle bli avstängd om han inte tog det erbjudna arbetet hos BPA — men inte *när* denna underrättelse kommit — dels räknade kassan upp A:s arbetslöshetsperioder ända från 1967 och uttalade, att en kassamedlem med denna erfarenhet av kassaersättning måste "ha klart för sig påföljden av arbetsvägran, även om han inte vid varje tillfälle han erbjuds ett arbete blir informerad om att han kan bli avstängd därest han inte tar arbetet." I AMS yttrande till FD finner man samma dubbelgardering: Dels utsägs, att eftersom A erbjöds arbetet direkt av arbetsgivaren "är de i handbok för arbetsförmedlare givna föreskrifterna, att medlem skall erinras om att ett avvisande av erbjudet arbete kan medföra avstängning, icke tillämpliga eftersom arbetsmarknadsstyrelsen icke ansett sig kunna ålägga arbetsgivarna samma informationsskyldighet." Men vidare utsägs, att A fått information av redogöraren i det aktuella fallet och att han genom kassans stadgar och erfarenheter från tidigare arbetslöshetsperioder måste ha känt till avstängningsreglerna.

Dubbelgarderingen, det förhållandet att AMS undviker att omtala *när* A fick information att avvisande av just detta arbete skulle kunna medföra avstängning samt återopandet av A:s allmänna kunskap om reglerna gör det rimligt att tolka AMS ställningstagande på följande sätt: AMS anser att varningsprincipen är tillämplig också vid erbjudanden direkt från arbetsgivaren, men godtar en uttunnad och mer generell typ av varning, som inte kan fylla funktionen att varsko A om att *nu* är det slut

på förslagen och övertalningen, nu tänker vi sätta in det ekonomiska tvånget.

FD fann inte skäl att ändra AMS avstängningsbeslut, men hänvisade *inte* till de skäl AMS anfört i sitt yttrande. Det är därför omöjligt att veta vad FD har för ståndpunkt i den aktuella frågan, om domstolen anser att varningsprincipen inte är tillämplig vid erbjudanden direkt från arbetsgivaren eller att det här duger med en uttunnad form för varning eller — helt enkelt — att domstolen inte kunnat bestämma sig för någon bestämd handlingslinje och därför låtit detta ärende passera utan ändring.

Rapporter på erbjudanden direkt från arbetsgivaren är sällsynta. Det spelar ingen roll för arbetsvägransreglernas funktion i stort om man kan stänga på sådana erbjudanden eller ej. Varningsprincipen, som bygger på rättssäkerhetssynpunkten, kan inte tillämpas på ett riktigt sätt i dessa fall. Min uppfattning är därför att A aldrig skall kunna stängas på erbjudanden som kommer direkt från arbetsgivaren.

Vid de arbetserbjudanden direkt från arbetsgivaren som hittills behandlats har det varit arbetsgivaren som tagit initiativet till kontakten. Det förekommer naturligtvis också att A själv tar initiativ till en sådan kontakt, men sedan av något skäl avböjer det arbetserbudande som blir resultatet av kontakten. I regel kommer sådana kontakter inte till af:s kännedom, men om af skulle få reda på vad som inträffat kan det resultera i en avstängning.

Denna rättstillämpning är klart olämplig. Varningsfrågan har samma tyngd som i de tidigare behandlade fallen, men dessutom tillkommer de olämpliga styrningseffekterna av en sådan rättstillämpning. Det blir då säkrast för A att nöja sig med de erbjudanden som af kommer med och i övrigt förhålla sig passiv. Den som tar egna initiativ riskerar att bli bestraffad. De som blir utsatta för denna rättstillämpning måste tycka att den är både oförnuftig och orättvis. Jag citerar ur en besvärsskrivelse i ett sådant ärende (Fb 49/69).

”Man måste fråga sig: Har man verkligen inte rätt att helt privat få titta på ett arbete, för att se om det eventuellt skulle kunna passa, och i så fall kunna söka det? Skall man, som i detta fall, om man själv anser att man inte är lämplig för arbetet ifråga, behöva att riskera att bli avstängd från rätten till ersättning . . .”.

Om det visserligen är A som har tagit initiativet till att söka arbetet, men af därefter medverkat i kontakten, måste de vanliga reglerna gälla. Det går inte att ha olika regler beroende på en så svårbedömd sak, som vem som har tagit initiativet, A eller förmedlingen. Men det är klart, att den som på egen hand letar upp ett arbete och ber af medverka och sedan

blir avstängd för att han inte tog arbetet, känner sig illa behandlad.²⁶

Ett fall av detta slag har nyligen varit uppe i FD. (Fd 65/76.) A hade på eget initiativ sökt till kommunal vuxenutbildning till dagbarnvårdare, men ville sedan inte delta i kursen därför att reseutgifterna blev för stora. Försäkringsenheten ville bifalla hennes besvär över kassans avstängningsbeslut "med hänsyn till att (A) själv tagit initiativ till att söka utbildningen . . .",²⁷ men det blev avstängning både i Delegationen och i FD.

Det senaste varningsfallet som varit uppe till bedömning i FD är Fd 40/77. Fallet aktualiserar flera av de problem som här behandlats. Av akten i ärendet framgår att FD under utredningen tog fasta på varningsproblematiken och frågan om var initiativet låg.

A, som var bosatt i Luleå och hade erfarenhet av arbete i tvätterier, uppmärksammade själv i Platsjournalen ett ledigt arbete på tvätterier i Stockholm och tog telefonkontakt med arbetsgivaren. Samma dag inkopplades af och ordnade en sökanderesa till Stockholm. A reste ner och fick erbjudande om provanställning. A avvisade erbjudandet på grund av den dåliga arbetsmiljön, med monotona, ackordsatta arbetsuppgifter, bråkig arbetsmiljö, hög sjukfrånvaro och mycket övertid (A:s uppgifter), och avstängdes från kassaersättning i 28 dagar.

FD låg länge på ärendet och krävde förnyad utredning med svar på följande frågor: Reste A till Stockholm på eget eller arbetsförmedlingens initiativ? Erbjuds det ifrågavarande arbetet före eller efter resan? Informerades A av arbetsförmedlingen om att ett avvisande av det erbjudna arbetet kunde medföra avstängning från rätten till kassaersättning? När lämnades i så fall denna information? Den kompletterande utredningen företogs i LAN i Norrbottens län, som på samtliga punkter kringgår det egentliga innehållet i frågorna. Den första frågan besvarades med att "Initiativet kan sägas vara delat, ty utan arbetsförmedlingens medverkan och stöd hade hon svårigen haft möjlighet att genomföra besöket utan betungande ekonomiska uppoffringar." Den andra frågan besvaras med att det konkreta arbetserbjudandet kom under besöket i Stockholm, men vad FD vill veta är när af:s "arbetserbjudande" kom, dvs om af redan före besöksresan uppmanade A att söka arbetet. Den tredje frågan, som gällde om A i samband med just detta arbetserbjudande blivit "varnad"

²⁶ T ex F 4225/66, Fd 50/68. I F 1462/66 (D) ansåg AMS, att kassan ej bort avstänga A från den tidpunkt, då han ej tillträdde ett arbete han själv ordnat, utan från den senare tidpunkt, då af sökt nå honom med ett erbjudande om samma arbete, som fortfarande stod öppet.

²⁷ Föredragningslista 14/10 1976 s 27 (Fb 241/76).

för avstängningen och när "varningen" kom, förvandlas till en fråga om A var medveten om följderna av att avvisa ett arbetserbjudande i allmänhet, alltså innehållet i arbetsvägransreglerna, och besvaras med att A genom sina täta kontakter med af måste ha haft kännedom om dessa regler och att hon dessutom ett halvår före arbetserbjudandet fått ett skriftligt informationsmaterial "där konsekvenserna av hennes förfaringsätt otvetydigt framställs".

FD:dom kom 14/9 1978. FD fann ej skäl till ändring. I domen finns inte en antydning om varningsproblematiken, inte ens i reciten. Den som inte har sett akten kan inte ana att målet gällde någon annan rättsfråga än om arbetet i tvätteriet var lämpligt. Domen måste uppfattas som att FD tills vidare givit upp sina försök att komma tillrätta med varningsproblematiken.

Om A inte genast kan ge besked om han tar arbetet eller ej uppkommer frågan om han har rätt till *betänketid* eller *varseltid*. A kan behöva tid för att undersöka om det är möjligt för honom att ta arbetet och/eller ordna praktiska angelägenheter eller helt enkelt tid att fundera innan han bestämmer sig. Rätt till varseltid för att ordna barntillsyn skall behandlas i kapitlet om barntillsyn. Här behandlas de allmänna principerna om betänketid och varseltid.

Enligt AMS-handboken skall sökande, som ställer sig tveksam inför ett arbetserbjudande "om möjligt lämnas en med hänsyn till omständigheterna skäligen betänketid". Det sägs också att behovet av betänketid i allmänhet ökar vid erbjudanden om arbete utom yrket och på annan ort.²⁸

Den som får kassaersättning måste i princip vara beredd att ta ett arbete *varje dag han markerar arbetslös*. Rätt till betänketid eller varseltid finns egentligen bara vid arbetserbjudanden som kräver något slags omställning av A. Men även i dessa fall är "rätten" svag. "Om möjligt" i AMS anvisningar om betänketid syftar på arbetsgivarens behov av arbetskraft. Huvudprincipen är att betänketiden bestäms av när arbetsgivaren behöver arbetskraft. Den som arbetar i områden där arbetsgivaren behöver folk som kan ställa upp omgående får alltså ingen betänketid alls. Det har inte — fränsett möjligen barntillsynsfallen — utbildats några regler som garanterar minimifrister, och det är mycket sällsynt att en arbetsvägran godkänns bara på den grunden att betänketiden var för kort.

Fd 44/72. A, som tillhörde Metalls kassa, hade anmält sig på sjömansförmedlingen för arbete som svarvare-reparatör. 7/4 fick han en arbets-

²⁸ 09.20.30 s 3 (24/11 1975).

anvisning som gjorde det nödvändigt att inställa sig i *New York* 10/4. A hävdade att varseltiden varit för kort. Han bodde inackorderad och bl a kunde han inte på den korta tiden ordna magasinering av sina tillhörigheter, bil etc. Kassan avstängde med motiveringen, att han hade anledning att räkna med en sådan situation när han satte upp sig på sjömansförmedlingen, och beslutet ändrades inte i de högre instanserna.

FDD 16/6 1970 Dnr 1552/69. A hade på fredagsmorgonen kl 8 blivit uppringd av af om ett beredskapsarbete på annan ort. Han hade fått en timmes betänketid. Under denna tid hade han försökt skaffa ett rum på arbetsorten, men inte lyckats. Kl 9 ringde han upp af och sade, att han inte nekade att ta arbetet, men att han inte omgående kunde lämna positivt besked, eftersom rumsfrågan var olöst. A blev avstängd i alla instanser.

A måste påkalla betänketid för att senare kunna åberopa att betänketiden var för kort. Om A avvisar ett erbjudande utan att försöka utverka betänketid blir han alltså avstängd, även om förhållandena var sådana att han hade rätt till viss betänketid.²⁹

Med fall där A överskridit den betänketid han kan ha haft rätt till jämfälls fall där A först avvisat arbetet och därefter — efter den tillåtna betänketidens utgång — ändrat sig och förklarat sig beredd att ta arbetet. Vilka blir då följderna av ett sådant handlande? Det beror i rätt stor utsträckning på hur händelserna senare utvecklar sig.

Om arbetet finns kvar och A visserligen överskrider tillåten betänketid, men dock lämnar positivt besked i sådan tid att han kan börja *utan någon försening*, blir det troligen ingen påföljd alls. Om arbetet finns kvar, men A:s handlande medför att han börjar arbetet *senare än om han tackat ja från början*, kan situationen bedömas på tre olika sätt. Kassan kan besluta om en 28-dagarsavstängning, men denna avstängning kommer att få en begränsad effekt, om A påbörjar arbetet före avstängningstidens slut.³⁰ Kassan kan också avstänga A enligt hinderregeln under de dagar utöver tillåten betänketid som A inte kunnat bestämma sig.³¹ 28-dagarsregeln och hinderregeln får i denna situation ungefär samma effekt.

Slutligen kan myndigheterna med hänsyn till "det lyckliga slutet" låta udda vara jämnt och inte avstänga och därigenom i efterhand tillerkänna A ett slags förlängd betänketid.

F 531/70 (D). A slutade en anställning därför att lönen var för dålig för att försörja en familj med sex barn och tog en avstängning på detta. Efter avstängningstidens slut erbjöds han samma arbete igen, vägrade först men

²⁹ F 486/67 (D). AMS ändrade kassans godkännandebeslut med motiveringen att A visserligen haft rätt till betänketid, men ej uttryckt önskan härom. Se även Fb 311/69.

³⁰ Se F 2483/69.
³¹ F 4460/65 (D).

tog sedan arbetet efter 6 dagar. Kassen godkände med hänsyn till att A "så snart ändrade sig och antog det erbjudna arbetet". Ärendet togs upp som tillsynsärende. Kassen anförde då, att det var ganska naturligt att A till en början avvisade sitt gamla jobb, då han inte fick rådru, och att den ersättning han nu tillerkändes avsåg "rimlig betänketid". Godkännandebeslutet lämnades utan erinran i Delegationen.³²

Det är omöjligt att förutse vilken av dessa tre lösningar som myndigheterna väljer i ett visst fall.

Om däremot det anvisade arbetet inte längre finns kvar när A efter betänketidens utgång bestämmer sig för att söka, kommer A att bli avstängd. I det läget hjälper det honom inte att ändra sig.³³

Den tillåtna betänketiden är längre om det erbjudna arbetet innebär en stor omställning för A, men några fixerade tidsfrister för tex annan ort-fallen har inte utbildats. I regel har kassen eller AMS att i efterhand ta ställning till om den betänketid som faktiskt erbjöds var tillräckligt lång. Man kan inte genom att studera utgången i dessa fall fixera några tidsgränser. Någon gång är emellertid rättsläget sådant att kassen eller AMS på egen hand måste bestämma den tillåtna väntetidens längd.

A var bosatt i Luleå. Han erbjöds ett arbete i Örebro med tillträde genast. Hans hustru väntade barn och familjebostad kunde ordnas först om ca tre månader. A besökte företaget 6—7/4, men kunde till en början inte bestämma sig. Först 9/5 påbörjade han arbetet. Kassen tillerkände honom full ersättningsrätt under hela den betänketid han faktiskt tagit sig. F-enheten uppmanade kassen att ompröva beslutet: "Med utrymme för hemresa, rimlig betänketid samt nedresa" borde arbetet ha kunnat påbörjas 21/4. Kassen vidhöll sitt godkännandebeslut och återopade bla att det var ett "beslut av största vikt att lämna hemorten", och F-enheten fann då inte "tillräckliga skäl" till erinran.^{33a}

A kan anvisas och bli avstängd på exakt samma arbete flera gånger.

F 1970/67. A hade avvisat beredskapsarbete med momentsömnad 30/1 och 1/3 och blivit avstängd 28 dagar båda gångerna. Den sista avstängningsperioden slutade 28/3. Påföljande dag erbjöds hon på nytt samma arbete, vägrade igen och blev denna gång avstängd enligt hinderregeln tills hon "på något sätt bevisat" att hon var beredd att anta erbjudet arbete.³⁴

³² Se även F 1454/76 (D), där det förhållandet att A i efterhand sökte arbetet säkert spelade en roll för utgången, och F 2111/65 (D), där A:s (A bodde i Kiruna) vägran att ta visst arbete söderut godkändes med hänsyn till att han kort därefter tog ett annat arbete söderut, samt F 3805/71 (D) och F 5339/73.

³³ Fb 181/72. A ändrade sig och ringde påföljande dag och ville ta arbetet, men platsen var då redan tillsatt med annan sökande.

^{33a} F 2483/69.

³⁴ Se även F 678/69.

A kan också bli avstängd på vägran att gå tillbaka till en arbetsplats, där hon tidigare slutat på grund av vantrivsel.³⁵

I regel försöker väl af att undvika sådana arbetserbjudanden, men de kan tillgripas när det inte finns andra arbeten att erbjuda och särskilt om A anses "arbetsovillig".

Det som i lagen kallas avvisande täcker flera olika typer av beteenden. Ett avvisande kan bestå i att A på af förklarar att han inte vill ha arbetet eller att han underlåter att lämna positivt besked till af före utgången av den betänketid han kan ha rätt till. Det kan också bestå i att A underlåter att söka det erbjudna arbetet. A kan vidare avvisa arbetet hos arbetsgivaren genom att där tacka nej till arbetet eller underlåta att lämna positivt besked till arbetsgivaren inom viss tid.³⁶ Slutligen kan avvisandet oestå i att A inte infinner sig när arbetet skall börja. Avvisande täcker alltså de flesta typer av handling eller underlåtenhet från A:s sida, som innebär att han inte följer upp ett givet arbetserbjudande.

A:s avvisande är i regel en *avsiktlig* handling eller underlåtenhet. Om A culpöst (av vårdslöshet) underlåtit att göra vad som på honom ankommer för att få arbetet, är det oklart om hans handlande skall bedömas enligt avvisanderegeln eller enligt den särskilda vållanderegeln i 29 § 4 p. Dessa fall behandlas i kapitlet om vållanderegeln.

Det kan också i vissa fall uppstå svårigheter att skilja mellan avvisande och frivilligt slutande, nämligen då A arbetat så kort tid att man frågar sig om han verkligen hunnit börja eller om han bara "prövat" arbetet innan han avvisat det. Frågan har ingen praktisk betydelse. Fallet bedöms på samma sätt oavsett vilken regel som anses tillämplig.

Det fallet att A håller sig undan från arbetserbjudanden eller betar sig på ett sådant sätt att det blir svårt för af att framföra några riktiga erbjudanden har behandlats ovan. Om A:s hållning medför att af inte kan lämna några tillräckligt "fullständiga" erbjudanden, kan det inte heller bli fråga om avvisande. Det är då i stället hinderregeln eller 20-dagarsregeln som blir aktuell. Om af lyckas få fram ett erbjudande innebär A:s negativa hållning, t ex att han lämnar lokalen eller lägger på luren vid ett telefonsamtal, ett avvisande av det erbjudna arbetet.

Myndigheterna har bevisbördan för de faktiska omständigheter som

³⁵ Se Fb 422/73. Kassan stänger, "Även om vi i princip anser det olämpligt att en person erbjuds återanställning vid en arbetsplats där han nyligen slutat". Se även F 531/70 (D). Någon gång kan kassan godkänna, se F 530/69.

³⁶ Se AMS beslut i besvärssärendet i Fd 41/77, varken ja eller nej jämfällt med avvisande.

avses med avvisandet. Det framgår av många avgöranden, t ex Hej då-fallet.

FDD 19/2 1974 Dnr 2059/72. A erbjöds arbete per telefon, varvid viss dispyt uppkom mellan A och förmedlaren. Sedan förmedlaren i telefon hört orden Hej då bröts samtalet, och någon vidare kontakt om arbetserbjudandet förekom ej. Förmedlaren ansåg att A lagt på luren. A uppgav att han sagt hej då till en son som skulle gå ut. FD upphävde tidigare avstängningsbeslut, eftersom det "icke kan anses framgå att ifrågavarande arbete avvisats".

10. Arbete utom yrket. Okvalificerat arbete

I detta kapitel behandlas fall där A invänder att det erbjudna arbetet inte stämmer med hans utbildning och yrkesbakgrund. Det klassiska typfallet är A, som är utlärd i ett bestämt yrke och som inte vill ta något arbete som ligger utanför detta yrke. Men det kan också vara så att A invänder att arbetet är alltför *okvalificerat* i förhållande till hans utbildning och tidigare yrkesvana. A kan i dessa fall vara villig att ta ett arbete som inte är av samma slag som det han tidigare haft, men han kräver att arbetet skall ligga i nivå med hans allmänna yrkes- och utbildningsbakgrund. I dessa fall åberopar A dessutom ofta att lönen i det erbjudna arbetet är för dålig, och den dåliga lönen anges ibland som huvudskäl eller som enda skäl för att inte ta arbetet. Även dessa fall hänför jag till utom yrket/okvalificerat arbete, om A:s invändning går ut på att *han* med hänsyn till sin utbildning och yrkesvana inte skall behöva ta ett arbete med så låg lön, och inte att lönen är för låg i förhållande till det arbete som skall utföras. De sistnämnda fallen behandlas i kap 18.

Arbete utom yrket har åtminstone tidigare varit den mest uppmärksammade avvisningsgrunden i lagstiftningsarbetet.

De första arbetslöshetskassorna var anknutna till utpräglade yrkesförbund. Medlemmarna hade yrkesutbildning och en utpräglad yrkessolidaritet. Det ansågs självklart att en arbetslös medlem inte skulle behöva ta arbete utom yrket. Denna princip kunde kassorna behålla så länge försäkringen finansierades uteslutande genom medlemsavgifter och kassorna alltså rådde över sig själva.

När staten skulle träda in och med statsmedel bekosta en del av försäkringen, gjorde den från början klart, att arbetslöshetsförsäkringen inte fick vara någon "yrkesförsäkring". Det var först och främst detta som yrkeskassorna fick betala för statsbidraget. De statliga myndigheternas inställning till arbetslöshetskassorna var till en början skeptisk för att inte säga fientlig. Särskilt dåvarande Socialstyrelsen var övertygad om att kassorna skulle begagna sitt inflytande över arbetslöshetsförsäkringen för att driva igenom snävt fackliga synpunkter och sabotera rörligheten på ar-

betsmarknaden.¹ Under senare år är det ingen som öppet anklagar kas-sorna för att driva en "yrkesförsäkringslinje", men den gamla misstänk-samheten finns kvar. Vid översyn av arbetsvägransreglerna i samband med ändringar av försäkringen tar lagstiftaren alltid upp utom yrket-fallen, fastslår skyldigheten att byta yrke och att ta vilket arbete som helst under säsongarbetslöshet.² I den mån man i utredningar och från fackligt håll föreslagit uppmjukningar, så har AMS reagerat emot detta och fått de-partementet med sig på sin hårdare linje.³

Den del av författningstexten som gäller utom yrket-fallen omformulerades i samband med införandet av LarbF. Utom yrket-fallen var inte omnämnda i 36 § kassaförordningen om lämpligt arbete. Bestämmelsen i 36 § punkten 1 att arbetet skulle "motsvara" A:s krafter och färdigheter kunde inte åberopas i utom yrket-fallen. Denna punkt tolkades så att A skulle besitta de krafter och färdigheter som var nödvändiga för att ut-föra arbetet, inte så att arbetet också skulle ge A tillfälle att utnyttja de krafter och färdigheter han hade. Snarare var det då den sista punkten, att det inte heller eljest fick föreligga "särskilda omständigheter . . . med hänsyn till sökandes personliga förhållanden eller arbetets natur", som gjorde arbetet olämpligt, som var tillämplig. Men även detta är tveksamt. Den sistnämnda delen av bestämmelsen kan också tolkas så att den endast omfattar omständigheter som *oberoende av arbetsmarknadsläget* gör arbe-tet olämpligt. Någon rätt att oberoende av arbetsmarknadsläget vägra arbe-te utom yrket finns inte och har aldrig funnits i arbetslöshetsförsäkr-ingen. Visserligen gällde även på kassaförordningens tid att "onödigt" yrkesbyte skulle undvikas, men det är inte säkert att dessa principer skulle uppfattas som en del av reglerna om lämpligt arbete. De kunde också upp-fattas som anvisningar till myndigheterna om hur arbetsmarknadspoliti-ken skulle bedrivas, anvisningar som inte ger A någon rätt att kräva redo-visning och rättelse. Så uppfattades ju tidigare alla normer för den statliga hjälpverksamheten.

Enligt nu gällande författningstext är erbjudet arbete lämpligt om "inom

¹ Se Soc Medd 1931 s 515 ff och 1933 s 183 ff.

² Se DepC Sträng i direktiven till 1951 års utredning om arbetslöshetsförsäkringen, SOU 1955:27.

³ 1951 års utredning föreslog vissa uppmjukningar i utom yrket-fallen, se a a s 212 ff. Mot detta reagerade AMS i sitt remissvar och fick DepC med sig, se Prop 1956:144 s 145 f och s 148. Även KSA-utredningen hade en del mjuka skrivningar. Bl a före-slog att man i själva lagtexten skulle skriva in att hänsyn skulle tas till A:s "önskemål ifråga om arbetsval". Den biten strök DepC och uttalade att det tvärtom var angeläget att inte praxis utvecklades så att "rörlighetshämmande" effekter uppkom samt avslu-tade med att "arbetslöshetsförsäkringen inte är en yrkesförsäkring". Prop 1973:56 s 181.

ramen för tillgången på arbetstillfällen skäligen hänsyn tagits . . . till den försäkrades yrkesvana . . .”. Om motiven till ändringen skriver KSA-utredningen: Avsikten är inte att ”påyrka någon mer omvälvande förändring av den praktiska tillämpningen på detta område” (s 174). ”De riktlinjer som f n tillämpas och som fastställts av arbetsmarknadsstyrelsen synes i allt väsentligt innebära att tillfredsställande hänsyn tas till den arbetsökandes personliga förhållanden.” (s 176). ”Det är dock angeläget att den moderna arbetsmarknadspolitikens målsättningar får komma till klart uttryck i de författningsbestämmelser och motivuttalanden, på vilka tillämpningen skall vara grundad.” (s 174 f).

Med denna utformning av författningstexten står det klart att det hänsynstagande till yrke som arbetsförmedlingen skall företa vid anvisning av arbete formellt motsvaras av en rätt för A att med bibehållen rätt till kassaersättning vägra ta arbetet, om ett sådant hänsynstagande ej skett på det sätt som anges i lagen.

Men den formella rätt som skapats eller bekräftats genom den nya författningstexten ger inte A några rättsliga garantier. Myndigheternas handlingsfrihet är fortfarande helt obesuren. För det första är det arbetsförmedlingen som företar den bedömning av arbetsmarknadsläget som ingår som ett centralt moment i regelns tillämpning, och denna bedömning kan i praktiken inte angripas. För det andra anges i lagtexten inte närmare hur avvägningen mellan den enskildes intressen och det arbetsmarknadspolitiska intresset av yrkesrörlighet skall företas. I förarbetena finner man bara till intet förpliktande uttalanden om att ”onödig” yrkesväxling skall undvikas och att kravet på yrkesväxling inte får drivas ”för långt”.

Den statistiska undersökningen ger följande resultat för utom yrket/okvalificerat arbete-fallen. De utgör omkring 4 procent av rapportfallen under åren 1965—1973 och 8 procent av rapportfallen för 1974.⁴ Godkännandefrekvensen i kassan är mycket lägre än för någon annan avvisningsgrund, 1,7 %.⁵ Det fåtal fall där kassan godkänner en arbetsvägran av yrkesskäl är föremål för en intensiv kontroll från AMS. Tillsynsfrekvensen för dessa ärenden är 56 % mot 8 % för övriga ärenden.⁶ Flertalet godkännandebeslut i ärenden av detta slag blir alltså föremål för omprövning. Men vid delegationsprövning står sig kassans beslut i hälften av fallen.⁷ Det lönar sig inte att besvara sig hos AMS över kassans avstängnings-

⁴ Tab I 1 a och b.

⁵ Tab I 7.

⁶ Tab III 2.

⁷ Tab III 2.

beslut i dessa fall. Bifallsfrekvensen vid besvär är 0 % i mitt material (33 fall).⁸

Dessa siffror visar att beslutfattandet i utom yrket-fallen nästan helt försiggår på arbetsförmedlingsnivå. Det är rapportbeslutet som är det viktiga. Kassans avstängning är bara en formell bekräftelse av ett redan fattat beslut. I den mån kassorna medverkar i det reella beslutfattandet så är det genom att på lokal nivå påverka rapportbesluten. Även vid de övriga avvsningsgrunderna fattas de viktigaste besluten på arbetsförmedlingsnivå, men där har kassorna åtminstone en reell överprövningsrätt, som ger utslag i en godkännandefrekvens på ungefär 10 %. Den låga godkännandefrekvensen sammanställd med den intensiva tillsynen visar att kassorna i praktiken fråntagits rätten att göra en egen bedömning av dessa fall. Bakgrunden måste vara den gamla uppfattningen att kassorna just på detta område inte kan betraktas som lojala verkställare av den statliga arbetsmarknadspolitiken.

Däremot kan man inte av mitt material dra några slutsatser om vilka normer af i allmänhet tillämpas i sin rapportverksamhet. Jag har ju aldrig sett de arbetsvägransfall som inte har blivit rapporterade. Det är fullt möjligt att arbetsförmedlingens politik i utom yrket-fallen genomsnittligt sett är generös mot de arbetslösa och att en mycket liten andel av sådana arbetsvägransfall går vidare till rapport. KSA-utredningens rapportundersökning visar att byggnadsarbetare mer sällan än andra yrkesgrupper blir rapporterade för att de avvisat arbete utom yrket.⁹ Det beror säkert inte på att byggnadsarbetare är mer benägna än andra att ta arbete utom yrket, utan på att denna kvalificerade yrkesgrupp mer sällan blir anvisade arbete utom yrket och i vart fall inte blir rapporterade om de vägrar. Enligt Kristenssons Malmöundersökning tvekar många arbetsförmedlare att erbjuda arbete utom yrket, särskilt till kvalificerade yrkesarbetare, och mer än hälften av arbetsförmedlarna förklarar att de inte skulle rapportera ett sådant fall.¹⁰

Kvar står emellertid att A inte har några rättsliga garantier för att de normer som i allmänhet tillämpas iakttas också i hans fall. Människor med erfarenhet av att gå och stämpla har nog en ungefärlig uppfattning om vilka normer arbetsförmedlingen brukar tillämpa i sin rapportering, men det lönar sig inte för A att påtala att dessa normer inte följts i hans fall. Myndigheterna kommer att ställa sig helt oförstående och bara svara att arbetslöshetsförsäkringen inte är någon yrkesförsäkring. Det förekom-

⁸ Tab II 4.

⁹ SOU 1971:44 s 72 f.

¹⁰ A a s 27 f.

mer dock, fast sällan, att också kassan reagerar mot normbrottet och stöder A.¹¹

Man frågar sig då: Förekommer det inte liksom vid andra avvísningsgrunder att arbetsförmedlingen gör en felbedömning och rapporterar, trots att arbetet inte var "lämpligt"? Svaret är att det finns ingenting som är rätt eller fel i utom yrket-fallen eller — som man också kan uttrycka det — vad arbetsförmedlingen gör är alltid det rätta.

Dock har det i ett par grupper av fall, som inte är typiska utom yrket-fall, utbildats vissa rättsliga garantier i praxis. Det gäller anvisning till skyddat arbete och skydd mot inkomstminskning i vissa fall.

Den fortsatta framställningen disponeras på följande sätt. Den är indelad i två huvudavsnitt. I det första behandlas invändningar som tar sikte på förhållandena i det anvisade arbetet, att det inte ger arbetstillfredsställelse, att det innebär en degradering eller att det medför minskade inkomster. I detta avsnitt återfinns de områden där det utbildats vissa rättsliga garantier. Det gäller anvisning till skyddat arbete, anvisning till arbete med lön som understiger utgående arbetslöshetsersättning eller som inte räcker för att A skall kunna försörja "sig och sin familj".

De invändningar som behandlas i det andra huvudavsnittet riktar sig inte mot förhållandena i det anvisade arbetet i och för sig utan mot att ett accepterande av detta arbete skulle minska A:s möjligheter att senare erhålla arbete i det egna yrket eller ett arbete som i vart fall bättre stämmer med A:s utbildning och yrkesambitioner. Här behandlas bl a skyldigheten att ta annat arbete under säsongarbetslöshet, frågan om rätt till ersättning under normal "söktid" i det egna yrket och under arbetslösa dagar under den period då A håller på att arbeta sig in i det egna yrket genom tillfälliga arbeten och vikariat. På detta stora område finns inga rättsliga garantier alls, frånsett regeln om väntat arbete, som behandlas i kapitel 13.

De flesta människor föreställer sig att skyldigheten att acceptera arbete utom yrket eller okvalificerat arbete dock är begränsad till någorlunda likvärdiga arbetsuppgifter, men denna uppfattning är felaktig. Den som är arbetslös måste acceptera även arbeten som inte har den minsta anknytning till hans tidigare arbetsliv och utbildning och som ligger på en långt lägre kvalifikationsnivå. Jag skulle kunna räkna upp hur många fall som helst med avstängning på erbjudanden som legat långt utanför och under A:s arbetslivserfarenhet och utbildning, och jag känner inte till något enda fall där AMS eller försäkringsdomstolen godkänt en arbetsvägran enbart på denna grund. En fullt utbildad lärare anses skyldig att ta ett tillfälligt arbete med "disk, städning och kaffekokning" på apotek, tingsmeriterad

¹¹ Se Fd 2/75 referat nedan s 232.

jur kand arbete som vårdbiträde på alkoholisthem.¹²

A:s skäl för att avvisa ett arbete utom yrket eller ett okvalificerat arbete kan helt enkelt vara att han upplever arbetet som en degradering. Degraderingsargumentet är emellertid nästan tabubelagt inom arbetslöshetsförsäkringen. Den som anför detta argument bara skadar sin sak och riskerar att dra på sig en svårare avstängning enligt hinderregeln eller 20-dagarsregeln. Egentligen borde de som utformar lagstiftningen och arbetsmarknadspolitiken ha förståelse för degraderingsargumentet. De har nämligen själva säkrat sig mot degradering.¹³ För dem som är beroende av arbetslöshetsförsäkringen gäller emellertid inte denna princip. Troligen tillmäts degraderingsargumentet en viss betydelse på kassanivå, men kassan aktar sig i regel för att öppet anföra detta argument som skäl för godkännande av arbetsvägran. Någon enstaka gång anser kassan att ett arbetserbjudande innebär en så flagrant degradering att A på denna grund kan tillerkännas fortsatt ersättningsrätt.

F 7061/73 och 7423/73 (D). A, medlem av arbetsledarnas kassa, hade fått lämna en befattning som verkstadschef i ett stort företag och erbjöds efter tre veckors arbetslöshet arbete som svetsare i ett underleverantörföretag i samma koncern. Kassan anförde i sitt beslut att det "psykiskt skulle vara alltför påfrestande för (A) att gå ned på verkstadsgolvet hos det företag där han kort tid innan uppträtt som kund med befattningen verkstadschef." Vidare ansåg kassan att af haft för bråttom med att anvisa A annat arbete än som arbetsledare redan efter tre veckors stämpling. AMS, som tog upp ärendet tillsynsvägen, bemötte inte direkt degraderingsargumentet, eftersom det ansågs att A på grund av förberedelser för igångsättning av egen rörelse inte stod till arbetsmarknadens förfogande.

Fd 62/76. A hade varit anställd hos HSB som VVS-tekniker i 16 år. Kort innan anställningen upphörde erbjöds A "med beaktande av återanställningsrätten" en tjänst som vaktmästare hos HSB. Kassan stängde och A besvärade sig. I besvärärendet företeddes ett yttrande från HSB:s tjänstemannaklubb, som avslutades med att det var "klubbens bestämda uppfattning i trygghetsfrågorna att medlemmen skall ha rätt att svara nej till ett

¹² F 3917/74 (D) och Fd 13/78. Se vidare försäkringsdomstolens domar 21/4 1967 Dnr 733/66, 17/3 1967 Dnr 881/66, 2/3 1967 Dnr 608/66, 23/2 1967 Dnr 565/66, 12/3 1968 Dnr 1294/67, 4/6 1969 Dnr 1172/68, 28/4 1970 Dnr 1042/69, 28/12 1971 Dnr 986/71, 14/4 1971 Dnr 390/70 samt bland tillsyns- och besvärärendena handlagda i Delegationen under senare år Fd 10/74 (tandtekniker/paketeringsarbete), Fd 47/74 (byggnadsarbete/textilindustri), Fd 33/74 (arbetsledare/lagerarbetare), Fd 13/77 (elektiker/hantlangare) Fd 20/77 (jurist/kroppsarbete), Fdk 24/75 (4 års akademiska studier/signalvakt spårvägen), Fbk 781/74 (läraryt utbildad med 40 000 i studieskulder/provrumsvärdinna), F 2796/75 (D) (kontorist/grillbiträde), F 2964/75 (D) (fil kand med forskolläraryt utbildning/ekonomibiträde), F 2799/75 (D) (fil mag e o adjunkt/vårdare mentalsjukhus), F 2278/77 (D) (apotekstekniker/disk- och rengöring på laboratorium).

¹³ Se nedan s 228.

erbjudande om omplacering till en väsentligt lägre befattning." Kassan yttrade i besvärssärendet: "Ett vaktmästeriarbete kan i normalfallet betraktas som lämpligt arbete. Däremot anser kassan att det måste vara psykiskt nedvärderande för en anställd att efter många års arbete inom ett företag som VVS-tekniker, erbjudas arbete som vaktmästare inom samma företag med sänkt lön". AMS och FD fann emellertid inte något skäl att ändra kassans avstängningsbeslut. En ledamot i FD reserverade sig på de av kassan anförda grunderna.¹⁴

Det är naturligtvis inte bara eller ens främst en eventuell "degradering", som gör att A inte vill ta arbete utom yrket, utan att han vill utföra ett arbete som han behärskar och tycker om. Ett yrkesbyte kan upplevas som en helt annan livsform, som A känner på sig att han inte kan finna sig tillrätta med. Många gamla utarbetare förklarar att de skulle bli tokiga av att stängas in på fabrik.¹⁵

Den som arbetat ett helt liv inom ett visst yrke och kommit upp i åren anser sig ofta inte kunna klara upplärning och omskolning till ett nytt yrke. Vid förtidspension enligt 7 kap LAF gäller att "äldre" försäkrad inte är skyldig att omskola sig till annat yrke.¹⁶ Den som är över 60 år kan alltså beviljas förtidspension även om det skulle vara möjligt för honom att efter omskolning få ett nytt arbete i annat yrke. Inom försäkringen däremot är man skyldig att lära om till ett nytt yrke hur gammal man än är.¹⁷ Avsikten med denna politik är väl knappast att förmå 60-åringar att omskola sig, utan snarare att tvinga dem över i en annan ersättningsform.

Ungdomar har ofta svårt att acceptera ett arbete som inte har den minsta anknytning till en nyss genomgången utbildning. Värst utsatta är de som inte fått tillfälle att arbeta upp ersättningsrätt i arbetslöshetskassa och som alltså är hänvisade till KAS, och allra värst unga flickor i glesbygd, där det inte finns något annat än hembiträdesplatser att erbjuda. Kvinnliga kassamedlemmar blir numera inte erbjudna hembiträdesplatser. Det sista fall jag känner till där kvinnliga kassamedlemmar blivit avstängda på hembiträdesplatser är från 1965, då tre kvinnliga kassamedlemmar, födda 1927,

¹⁴ Se vidare om de rättsliga konsekvenserna av att avvisa återanställning i sämre arbete i samma företag, Christensen, Sanktioner för avvisande av lämpligt arbete i anställningsskyddslagen och i arbetslöshetsförsäkringen, Arbetsrätten i utveckling, studier tillägnade Folke Schmidt, Sthlm 1977, s 88 ff.

¹⁵ Se A:s besvärsskrivelser i Fd 47/74.

¹⁶ Prop 1970:66 s 60 nederst.

¹⁷ F 5651/69 (D). 64-årig kvinna, som varit anställd 35+17 år vid två textilföretag (nedlagt, bortrationaliserat), erbjuds arbete, som innebär att hon måste lära sig sömnadsarbete. Avstängd 28 dagar i AMS. Se dock F 5752 och F 5770/68 (D). Kassan ansåg att man inte kunde vara skyldig att lära sig ett helt nytt arbete när man snart var 67 år gammal, och beslutet lämnades utan erinran i AMS efter viss tveksamhet.

1916 och 1935, blev avstängda för att de hade avvisat (samma) plats som hembiträde.¹⁸ Det sista rapporterade fallet jag känner till är från 1969, då en kvinna, f 1946, som de senaste fyra åren hade arbetat på fabrik och som köksbiträde, blev erbjuden en hembiträdesplats. Kassen godkände och AMS fann ej "tillräckliga skäl" att framställa erinran.¹⁹ Men flickor som bara har rätt till KAS kan bli avstängda på hembiträdesplatser och detta även om de har utbildning och yrkesplaner utan minsta anknytning till detta arbete.²⁰

Personer med lång utbildning bakom sig anför ofta att de med hänsyn till sina studieskulder inte kan ta ett okvalificerat låglönearbete och att de måste satsa på meriterande anställningar, om de någonsin skall få ett arbete i det yrke de utbildat sig för. Dessa argument godtas inte heller.

Skyddad verkstad och s k särskilda beredskapsarbeten är avsedda för dem som på grund av något medicinskt eller socialmedicinskt handikapp ej kan få arbete i den öppna marknaden.²¹ Många av dem som arbetar i skyddat arbete har mycket svåra arbetshinder. Lönen (reglerad genom kollektivavtal) är lägre än i den öppna marknaden och även lägre än i "allmänna beredskapsarbeten". Särskilt i skyddad verkstad är den s k utplaceringsgraden dvs andelen arbetstagare som kommer tillbaka till den öppna marknaden mycket låg. Många kassamedlemmar upplever anvisning till skyddad verkstad och särskilt beredskapsarbete som en degradering och som den sista stationen före förtidspension på vägen ut ur arbetsmarknaden.

AMS linje har varit att kassamedlem är skyldig att acceptera skyddat arbete endast om det genom arbetsvårdsutredning har konstaterats att han verkligen har nedsatt arbetsförmåga.

F 3520—3527/72 D 24/1 1973 § 2. Åtta äldre tegelbruksarbetare på ort med nedlagd tegelbruksindustri anvisades s k T:1-arbete (särskilt beredskapsarbete i kommunal regi, benämningen efter Cirk T 1). De var ortsbundna och hade en del småkrämpor. Någon arbetsvårdsutredning hade inte gjorts och själva hävdade de att de var fullt arbetsföra. AMS fann i beslutet att lämna kassans beslut utan erinran "att medlemmarnas arbetsförmåga vid den aktuella tiden icke visats vara sådan att de jämlikt . . . kassans stadgar haft skyldighet att anta T:1-arbete, eftersom lönen för sådant arbete är fastställd med hänsyn till att arbetet är avsett för personer med nedsatt

¹⁸ Fb 43, 44, 45/65 (D).

¹⁹ F 2843/69. Se även F 4652/67.

²⁰ Fdk 15/74. A hade genomgått 1-årig kameral kurs och ville ha affärs- eller kontorsarbete. Under den tre månader långa kvalifikationstiden för KAS avvisade A enligt af tre anvisade hembiträdesplatser och även plats på fabrik, och därför avlogs hennes ansökan om KAS.

²¹ Se om skyddat arbete SOU 1972:54.

arbetsförmåga." Dock ansåg sig AMS föranlåten att uttala att af "på intet sätt" kan anses ha handlat felaktigt genom att erbjuda medlemmarna T:1-arbete.²²

Beslutet i 1972 års fall motiverades med att lönen var för låg i förhållande till medlemmarnas arbetsförmåga. Ett år senare var ett likartat fall uppe till bedömning.

F 617, 618, 619, 6969 och 7164/73, D 25/3 1974. Fem arbetslösa byggnadsarbetare hade avvisat arbete vid skyddad verkstad. Deras situation var likartad. De var alla över 60 år och hade de senaste åren dragit sig fram på beredskapsarbete och kassaersättning. De var för gamla för att omskolas eller flytta och deras utsikter att få arbete inom sitt yrke på orten var nästan obefintliga. Bakgrunden till arbetsförmedlingens rapporter var att det fanns ett antal vakanser vid kommunens skyddade verkstad, och kommunens arbetsvårdsstyrelse hade tryckt på länsarbetsnämnden för att få folk. Vakanserna innebar ett dåligt utnyttjande av nedlagt kapital och verkstaden hade svårt att klara åtagna leveranser och dessutom gick kommunen miste om statsbidrag. Kassorna (Byggnads och Statsanställdas) ansåg att skyddat arbete inte skulle anvisas till fullt arbetsföra personer, som på grund av arbetsmarknadsläget inte kunde få arbete, och tillerkände sina medlemmar fortsatt ersättningsrätt. Ärendena togs upp tillsynsvägen. Yttrande inhämtades både från arbetsförmedlingsenheten och arbetsvårdsenheten vid AMS. Båda dessa enheter hade den uppfattningen att medlemmarnas ålder i kombination med ortens arbetsmarknadsläge, inte kunde betraktas som ett sådant "handikapp" som avses i kungörelsen om statsbidrag till verkstäder inom arbetsvården (SFS nr 370/1966). Kassornas godkännandebeslut lämnades utan erinran i Delegationen.²³

AMS ställningstagande i dessa ärenden bygger troligen inte på en lämplighetsbedömning av arbetet utifrån A:s intressen. Det var inte den låga lönen (11:25/tim mot 13:50 på ortens vanliga snickeriverkstad) och ännu mindre "degraderingen" som gjorde att AMS lämnade kassornas beslut utan erinran, utan att det med hänsyn till de villkor som gäller för statsbidraget inte är tillåtet att anvisa i stort sett friska personer till skyddad verkstad. Kommunens öppna påtryckningar och företagsekonomiska motiv kan också ha spelat en roll för utgången.

Hur som helst innebär ställningstagandet ett visst hinder mot att i stort sett friska människor mot sin vilja slussas över till arbetsvårdssektorn. Det

²² Se även F 4941, 2159, 2459 och 5351/72 avgjorda under §§ 3—5 vid samma sammanträde, två besvärärenden från 1965, Fb 170/65 (D) och Fb 122/65 (D), tre litet oklara ärenden från 1971, F 4158/70, F 4252/70 (D) och F 2615/70 (D) samt F 3354/72 (D).

²³ Se SOU 1972:54 s 208. "...inte riktigt att verkstäderna för skyddat arbete skall lösa sysselsättningsfrågan för personer, som av i huvudsak renodlade arbetsmarknads-skäl är arbetslösa."

måste åtminstone finnas ett läkarintyg som utvisar ett medicinskt handikapp. Någon säker garanti mot en alltför arbetsmarknadsmässig bedömning av arbetsvårdsbehovet ger inte kravet på medicinsk utredning. Hos den kategori det här är fråga om, mest äldre människor med ett tungt arbetsliv bakom sig, kan en läkare alltid — om han vill — finna något medicinskt handikapp att hänga upp arbetsvårdsbehovet på. Och en kassamedlem kan enligt Fd 32/74 avstängas från kassaersättning "intill dess hon genomgår av arbetsförmedlingen föreslagen hälsoundersökning".²⁴

Enligt praxis i Metalls kassa kan den som uppfyller arbetsvillkoret i försäkringen och som fått lämna sin senaste arbetsplats på grund av arbetsbrist och som därefter inte fått sitt hälsotillstånd försämrat inte avstängas från kassaersättning för vägran att ta arbete i skyddad verkstad. Däremot kan han avstängas för vägran att underkasta sig arbetsvårdsutredning.²⁵

Det är ej så ovanligt att lönen i det erbjudna arbetet understiger den kassaersättning A är berättigad till. På kassaförordningens tid fanns inga rättsliga garantier mot att behöva ta arbete med väsentligt lägre lön än kassaersättning. KSA-utredningen föreslog att ett arbete där lönen efter skatt klart understeg kassaersättningen ej skulle anses som lämpligt. Utredningen anförde närmast försäkringsrättsliga argument för sin ståndpunkt. A bör kunna överblicka sitt ekonomiska läge vid eventuell arbetslöshet och det är naturligt att A uppfattar det av kassan fastställda ersättningsbeloppet som en garanterad minimiinkomst.²⁶ DepC var emellertid inte beredd att godta en så långtgående inkomstgaranti. Huvudregeln skulle fortfarande vara att lörens skälighet bedöms lika för alla oavsett tidigare lönesättning eller utgående kassaersättning. "Endast om den erbjudna lönen väsentligt understiger arbetslöshetsersättningen bör undantag från den angivna huvudregeln medges."²⁷

Ett arbete är alltså inte lämpligt om lönen "väsentligt understiger utgående kassaersättning". Ett antal fall av detta slag har varit uppe i Delegationen och FD. Själva beslutsmotiveringen har i samtliga fall varit helt intetsägande. Man får alltså jämföra de faktiska omständigheterna i fallet med utgången och den vägen sluta sig till vad som gäller.

Fd 53/74. F d inköpare/teknisk representant erbjöds kontorsarbete (arkivarbete) med en lön av 2 135 kr/mån, vilket var ca 300 kr lägre än kassa-

²⁴ Denna anmärkningsvärda dom skall refereras och kommenteras i kapitlet om hälso-skäl, se s 320.

²⁵ Se i Metalls beslut i F 341/69. Jfr hänvisning i föregående not.

²⁶ S 178.

²⁷ Prop 1973:56 s 182.

ersättningen. Dessutom tillkom resekostnader på 50 kr/mån. A åberopade att lönen var lägre än kassaersättningen, men såvitt framgår av föredragningslistan gjordes ingen närmare utredning, och A avstängdes i alla instanser.

F 3917/74 (D). A var utbildad lärare. Hon erbjöds ett 14 dagars vikariat med "disk, städning samt kaffekokning" på apotek. Lönen var 104 kr/dag mot en kassaersättning på 120 kr, vilket gör en skillnad på 13,3 % före skatt. Kassan godkände arbetsvägran, men AMS fann i tillsynsärendet att lönen *icke* väsentligen understeg kassaersättningen.

F 1643/75 (D). A, f 1941, tidigare personalman med 3-årig ingenjörutbildning och 1-årig högre personaladministrativ utbildning, hade efter en tids arbetslöshet blivit antagen som aspirant vid arbetsförmedlingen, vilken anställning skulle börja 1/10 1975. Då A var arbetslös erbjöds han praktikarbete hos af över sommaren fram till dess aspiranttjänstgöringen skulle börja. Lönen under praktiktiden var 1 000 kr lägre än den lön som skulle utgå under aspiranttjänstgöringen. Kassan, som tydligen ogillade arbetsförmedlingens tillvägagångssätt, godkände A:s vägran att på sådana villkor acceptera praktikarbetet. — I ärendet gjordes en mycket noggrann utredning om hur lönen i praktikarbetet förhöll sig till kassaersättningen. Vid tidpunkten för avvisandet pågick avtalsförhandlingar om lönen för praktikarbetet och dessa förhandlingar ledde kort därefter till en väsentlig höjning av lönen. Om man *inte* tog hänsyn till denna lönehöjning understeg praktiklönen kassaersättningen med 22,4 % före skatt och 10,3 % efter skatt. Om löneökningen räknades blev motsvarande siffror 10,3 % och 0,8 %. Delegationens majoritet fann att lönen väsentligen understeg kassaersättningen. Byråchefen vid F-enheten reserverade sig mot beslutet: jämförelsen skulle bygga på lön och ersättning efter skatt och den senare beslutade lönehöjningen måste beaktas, eftersom A måste ha haft anledning räkna med den när han avvisade arbetet.

Fd 32/76. Ämneslärare, fil mag, erbjuden arbete som barbiträde över sommaren med obekväma arbetstider och långa resor. Lönen var 2 420 kr/mån och kassaersättningen 2 640. Kassan ansåg att lönen *ej* väsentligt understeg kassaersättning och stängde. AMS och FD ändrade ej.

Fb 116/77 (D). A som var byggnadsarbetare erbjöds skogsvårdsarbete (beredskapsarbete) 25 kilometer från hemmet. Timlönen var 17:52. Dessutom utgick traktamente med 10 kr/dag samt 9 % semesterersättning. Kassaersättningen var 160 kr/dag vilket motsvarar en timpenning på 20 kr. Timlönen var alltså 12,5 % lägre än dagpenningen före skatt och utan hänsynstagande till traktamente och semesterersättning. Någon utredning om skillnaden efter skatt gjordes inte. AMS fann i besvärärendet att lönen väsentligt understeg kassaersättningen och biföll besvären.

Fallen har refererats i den ordning de varit uppe till bedömning i Delegationen. Bara under treårsperioden 1974—1977 kan man alltså konstatera

en tydlig rättsutveckling. De berörda gruppernas krav på en i huvudsak oförändrad inkomstnivå jämfört med försäkringen har slagit igenom. Det aktuella rättsläget innebär förmodligen att jämförelsen skall avse lön och ersättning före skatt. Semesterersättning och traktamente skall inte medräknas. Väsentlighetskravet är uppfyllt om lönen i det erbjudna arbetet understiger utgående kassaersättning med minst 10 procent.

De grupper som bara är berättigade till KAS har inte kunnat driva igenom någon motsvarande skyddsregel, trots att ersättningsnivån i KAS är mycket lägre än i försäkringen.²⁸

ALF-utredningen föreslår att ersättningen i den nya arbetslöshetsförsäkringen bestäms enligt inkomstbortfallsprincipen, vilket kommer att innebära en betydligt höjd ersättningsnivå, särskilt för högavlönade. Om ersättningsnivån i försäkringen höjs, kommer den nu gällande regeln att erbjuden lön inte får väsentligt understiga utgående arbetslöshetsersättning att få direkt rörlighetshämmande effekter på arbetsmarknaden. ALF-utredningen har uppmärksammat problemet. Visserligen beskrivs den rättsutveckling som redan har ägt rum på ett mycket försiktigt och bagatelliserande sätt. Kassorna har med stöd av DepC:s uttalande "givits möjlighet att göra undantag från huvudregeln. Antalet sådana ärenden har emellertid varit få." (s 188) ALF-utredningen skriver i stället. "De försäkrade torde komma att förvänta sig att arbetslöshetsersättningen som bygger på inkomstbortfallsprincipen, skall garantera dem en inkomst under ersättningsperioden som motsvarar dagpenningen från försäkringen." (s 187) Detta är ju bara en omskrivning för att det är politiskt omöjligt att ta ifrån de berörda grupperna ett inkomstskydd, som de i stort sett redan har förvärvat.

I en arbetslöshetsförsäkring med en högre ersättningsnivå kan emellertid detta skydd inte bestå i en rätt att avvisa arbete med lägre lön än arbetslöshetsersättningen. Det skulle få klart rörlighetshämmande effekter på arbetsmarknaden. I stället föreslår utredningen en "utfyllnadsersättning", som utgår med skillnaden mellan lönen i det nya arbetet och utgående dagpenning plus ett "stimulansbidrag" på 10 kr/dag.²⁹

Den beskrivna rättsutvecklingen inklusive ALF-utredningens förslag är ett av flera exempel på hur *rent ekonomiska krav* kan bana sig väg i försäkringen i strid med eljest accepterade grundsatser.

Notera att den nu gällande regeln avser jämförelse mellan lönen i det erbjudna arbetet och utgående kassaersättning, *ej A:s lön i tidigare arbete.*

²⁸ Fdk 15/75. Slutade plats som hembiträde med 500 kr/mån. Avstängd.

²⁹ 27—29 §§ i förslaget.

Enligt nu gällande regler finns inget skydd mot inkomstminskning i förhållande till tidigare lön.³⁰ ALF-utredningens förslag innebär däremot att skyddet indirekt även kommer att avse inkomstnivån i tidigare arbete, eftersom arbetslöshetsersättningen skall beräknas på grundval av inkomstbortfallsprincipen.

Enligt Kassahandboken har A rätt att avvisa arbete med en inkomst som inte är tillräcklig för att A skall kunna "försörja sig och sin familj".³¹ Det måste vara mycket sällsynt att denna regel anses tillämplig. Jag tror inte jag har träffat på något klart fall, där A:s försörjningsbörda medfört rätt för honom att avvisa ett arbete med avtalsenlig lön.³²

Jag skall avsluta detta avsnitt med en översiktlig beskrivning av vilket skydd mot tvunget yrkesbyte, "degradering" och inkomstminskning som tillkommer olika kategorier i det svenska samhället.

I det översta skiktet, högt över arbetslöshetsförsäkringens styrsystem, befinner sig offentliganställda med fullmaktstjänster, toptjänstemännen inom de större företagen och toppolitikerna. Fullmaktshavarna är garanterade livslång anställning med stadig inkomstökning. VD i storföretagen och kretsen kring honom kan visserligen sägas upp, men har säkrat sig mycket goda pensionsförmåner. Toppolitiker kan också tvingas lämna sin befattning, men inte utan förmånliga reträttplatser eller mycket god ekonomisk kompensation.

Skiktet därunder består av övriga tjänstemän i offentlig och privat tjänst. De kan sägas upp vid arbetsbrist, men så länge anställningsförhållandet består kan de inte flyttas till andra arbetsuppgifter eller få sin lön sänkt. Detta skydd har inte de kollektivanställda, som utgör nästa skikt. De kan som regel tvångsflyttas till mer okvalificerade och sämre betalda arbeten. Ett visst skydd mot degradering finns möjligen i allmänna arbetsrättsliga grundsatser, enligt vilka t ex en yrkesarbetare inte mer varaktigt kan sättas till grovarbete.³³ Ett visst skydd mot yrkesbyte ligger också i att förflyttning bara får ske inom det kollektivavtalsområde där A är anställd.³⁴

³⁰ Fb 441/73 Byggnadsarbetare erbjuds beredskapsarbete, där han bara får hälften av ordinarie inkomst. Kassen påpekar att lönen dock ger mer än kassaersättning och stänger. Ej ändring.

³¹ Uppslag 32 B s 6 (1/11 1975).

³² Fb 211/68. Familjeförsörjare med 6 minderåriga barn anser inte att han kan försörja sig på beredskapsarbete på hembygds gård som ger 7:15/tim. Avstängd. F 531/70 (D). Mycket likartat fall godkänt, men av annat skäl. Fb 421/72. Ersättningen, som skulle utgå uteslutande på provisionsbasis, ansågs tydligen ge för dålig inkomst.

³³ Se Schmidt, Löntagarrätt s 150 f.

³⁴ Se AD 1929 nr 29, Adlercreutz s 97 f.

Vissa kollektivavtal stipulerar skydd mot inkomstminskning i samband med förflyttning till andra arbetsuppgifter.³⁵

Därefter är vi framme vid de som är arbetslösa, och bäst ställda bland dessa är kassamedlemmarna. Så länge försäkringen gäller är de skyddade mot att behöva gå ner på en inkomstnivå, som är väsentligt lägre än kassasättningen. Något skydd mot yrkesbyte eller degradering ger däremot inte försäkringen, KAS ger inte ens skydd för den låga inkomstnivå som denna socialförmån ger.

Jag övergår nu till en annan typ av invändningar som ofta framställts i utom yrket-fallen. A:s invändning riktar sig närmast mot statens krav att hon *tills vidare* — till dess hon åter kan få anställning i sitt gamla yrke — skall ta det anvisade arbetet. Invändningen går ut på att om hon tar det anvisade arbetet "under tiden", så försämras hennes utsikter att senare få ett arbete i det gamla yrket, eller att det ur arbetsmarknadspolitisk synpunkt är irrationellt att erbjuda henne denna anställning, eftersom hon inte tänker stanna i den.

I samband med arbetslöshetsförsäkringens tillkomst framfördes ofta det argumentet att en yrkesarbetare riskerar att förlora sin yrkesskicklighet om han tvingas ta arbete utom yrket. De arbeten man då hade i tankarna var beredskapsarbete under fysiskt mycket påfrestande förhållanden, som kunde tänkas negativt påverka den manuella skicklighet som är nödvändig i vissa yrken. Fall ur detta slag är numera sällsynta. Det finns ett musikerfall från 1974.

F 2639/74 (D). A var yrkesmusiker. Om en knapp månads tid skulle han börja en fast anställning i en välkänd orkester. Under mellantiden erbjöds han lagerarbete, som han avvisade. Han var endast beredd att ta musikerarbete, eftersom han måste ha tillfälle att öva inför den förestående anställningen i orkester. Kassen godkände, men AMS avstängde enligt hinderregeln.³⁶

Besläktad med dessa fall är invändningen, särskilt från högutbildade, att de måste ha "meriterande" anställningar eller praktik, om de senare skall få fast anställning i sitt utbildningsyrke. Den invändningen behandlas som en vanlig "degraderingsinvändning" och hjälper alltså inte mot avstängning.³⁷

³⁵ Se Victorin, Lönenormering genom kollektivavtal s 265 ff om löneskydd vid omplaceringar.

³⁶ Se även F 3676/76 (D). A krävde arbete där stenografi ingick i arbetsuppgifterna, skulle annars snabbt förlora hastigheten.

³⁷ Se not 12 i detta kapitel. Invändningen förekommer i flera av dessa fall.

Fram till 1964 var ersättningsrätten i kassor med säsongarbetslöshet på olika sätt begränsad. 1964 upphävdes säsongbegränsningarna i flertalet kassor, bl a byggnadskassorna.³⁸ Kassaersättning utgår numera även under säsongarbetslöshet, men i gengäld är kassamedlemmen då alltid skyldig att acceptera arbete utom yrket.

Om det erbjudna arbetet är tillfälligt och inte hindrar A att få arbete i det egna yrket när säsongen åter börjar, uppstår inga särskilda rättsliga problem. A kan visserligen invända att han inte vill ha arbetet, därför att det är för okvalificerat eller för illa lönat, men dessa invändningar är inte speciella för den här behandlade situationen. Om erbjudandet däremot avser ett fast arbete kan A invända, dels att ett sådant arbete hindrar eller gör det svårare för honom att få ett bra arbete i det egna yrket när säsongen åter börjar, dels att det ur arbetsmarknadspolitisk synpunkt är förnuftigare att erbjuda arbetet åt någon som kan förväntas stanna i anställningen. Emellertid är A i ett sådant fall i princip skyldig att ta det erbjudna arbetet, såvida han inte kan åberopa väntat arbete-regeln. I arbetslöshetsförsäkringen accepteras inte att en säsongarbetare står i disposition för att omedelbart kunna rycka in i sitt ordinarie yrke när säsongen börjar.³⁹

Inom ekonomisk teori antas att ersättning under säsongarbetslöshet fungerar som ett slags lönepåfyllnad och tenderar att befästa och förstärka säsongarbetslöshet.⁴⁰ En sträng tillämpning av avstängningsreglerna skulle kunna fungera som en korrektion mot dessa tendenser. Emellertid finns det skäl att tro att avstängningsreglerna på detta område fungerar alltför ojämnt och nyckfullt för att någon arbetsmarknadspolitisk effekt skall uppnås. Den låga andelen utom yrket-fall i kassor med uttalad säsongarbetslöshet tyder på att af sällan anvisar fast arbete utom yrket under säsongarbetslöshet. Av dem som blir anvisade arbete klarar sig några på väntat arbete-regeln. Andra blir helt enkelt inte anställda, när de klargör att de kommer att sluta så snart säsongen kommer igång i det egna yrket. Då blir det aktuellt att tillämpa vållanderegeln, som är den kanske nyckfullaste och orättvisaste av alla avstängningsregler. Den samlade bilden av rättstillämp-

³⁸ Se närmare Edebalk o Wadensjö, Arbetslöshetsförsäkring och säsongarbetslöshet, stencil, Lund 1977. För närvarande finns säsongbegränsningar i 8 kassor, varav tre berör skol- och skolmåltidspersonal. Övriga kassor med säsongbegränsningar är Handelstjänstemännens, Handelsrepresentanternas, Sveriges Arbetares, Sveriges Fiskares och Sveriges Teateranställdas kassor. Se AMS-handboken 09.15.10 s 8 (1/6 1977). ALF-utredningen föreslår att möjligheten att använda säsongbegränsning skall minska (s 184).

³⁹ Så enligt 1951 års utredning (SOU 1955:27 s 214), mot vilket förslag AMS och departementet reagerade (Prop 1956:144 s 145 f, s 148).

⁴⁰ Se närmare a a av Edebalk och Wadensjö med hänvisningar till ekonomisk litteratur.

ningen på detta område är alltså att den har dålig genomslagskraft och slår orättvist. Några få blir avstängda och får fungera som syndabockar för branschförhållanden som arbetsmarknadsmyndigheterna ogillar. Avstängningsreglerna är säkert inte det rätta medlet att komma tillrätta med säsongarbetslösheten.

Invändningen att A i alla fall kommer att sluta det anvisade arbetet så snart han får arbete i sitt eget yrke har särskild tyngd om det anvisade arbetet inleds med en utbildningsperiod, men inte heller det brukar hjälpa.⁴¹ FD har dock nyligen i ett sådant fall ändrat AMS avstängningsbeslut.

Fd 35/74. A hade genomgått tvåårig utbildning inom jordbruket och därefter fullgjort värnpliktsjämsgöring. Efter en knapp veckas arbetslöshet erbjöds han verkstadsarbete på annan ort, som skulle inledas med 12 veckors internutbildning, A avvisade arbetet och anförde att han sökte jordbruksarbete. Kassan stängde. När A besvarade sig över kassans beslut hade han fått en anställning inom jordbruket som skulle börja inom kort, och han anförde att det skulle "vara fel av mig att utnyttja en firmas utbildning och bostad när jag ej hade för avsikt att stanna där." Kassan tillstyrkte besvären "därest de anförda skälen kan godtagas". AMS godtog inte de anförda skälen, men FD ändrade trots AMS avstyrkande. FD framhävde i domen den korta arbetslöshetstiden och att den erbjudna anställningen skulle inledas med utbildning.

Inom vissa yrken t ex inom sjukvårds- och läraryrket måste man "vicka (vikariera) in sig" för att senare få en fast anställning. Detta innebär att A under en period måste vara beredd att med mycket kort varsel ta de vikariat som erbjuds och dessemellan gå arbetslös. Dessa förhållanden är ju ingenting som kan lastas de arbetslösa, men ändock kan A inte räkna med kassaersättning under de arbetslösa dagarna. Hon är nämligen skyldig att under de arbetslösa dagarna acceptera erbjudande om annat arbete (även fast), trots att detta i praktiken gör det omöjligt för henne att få arbete i det egna yrket.⁴²

Även utanför dessa områden förekommer det att anställningar måste tillträdas med mycket kort varsel. Om A medan hon väntar på en sådan anställning tar ett annat arbete, kan hon bli bunden av en uppsägningstid som gör att hon inte kan ta tillfället till arbete i det egna yrket, när det kommer.

Det är ofta kvinnor som på detta sätt förväntas kunna stå beredda att

⁴¹ Fb 91/66. A som nyss avslutat utbildning till byggnadsnickare, avvisade inomhusjobb som sågare innefattande omskolning. A hävdade att det var irrationellt att erbjuda honom sådant arbete, eftersom han tänkte sluta så snart han fick arbete i Byggnads.

⁴² Se Fb 255/70 referat nedan s 233.

rycka in, och de kan alltså inte räkna med kassaersättning under den arbetslöshet som är en följd av systemet.

Inom vissa yrken är den normala söktiden för att få ett nytt arbete ganska lång. Samtidigt är förhållandena sådana att A inte kan ta ett annat arbete under söktiden, antingen därför att sökandet efter arbete är så tidskrävande att det inte kan förenas med anställning eller därför att A måste vara beredd att med kort varsel tillträda det nya arbetet och då inte kan vara bunden av uppsägningstid i det tillfälliga arbetet. Frågan om man har rätt att uppbära kassaersättning under normal söktid i det egna yrket har varit uppe i FD.⁴³

Fd 2/75. A var journalist på Norrskensflamman och blev tillsammans med tre andra redaktionella medarbetare uppsagd från sin anställning på grund av arbetsbrist i maj 1974. På grund av konflikter på arbetsplatsen slutade han en månad före uppsägningstidens utgång och uppbar kassaersättning fr o m 15/8. Efter sex veckor fick han ett ultimatum från af. Om han inte accepterade anställning som industriarbetare, skeppsklarerare eller trädgårdsarbetare skulle han anmälas för arbetsvägran. A vägrade och blev rapporterad, men kassan godkände hans vägran. AMS beslutade tillsynsvägen att kassan skulle ändra sitt beslut, men kassan besvärade sig hos FD. Kassan anförde att den arbetsinsats som krävdes för att få nytt arbete inom yrket inte kunde förenas med annan anställning och att A också tack vare denna arbetsinsats hade lyckats att få ett nytt fast arbete som redaktör 1/4 1975 samt vidare, att af:s sätt att rapportera för vägran att ta arbete utom yrket redan efter 6 veckor klart stred mot de normer som brukade tillämpas för journalister. Under år 1974, då sammanlagt 94 journalister gått arbetslösa under genomsnittligt 94 dagar, hade ingen annan än A blivit rapporterad. En kvinnlig nattredaktör som avskedades samtidigt med A gick fortfarande 5/8 1975 på kassaersättning. När Göteborgs Handels- och Sjöfartstidning las ner i september 1973 och ca 80 journalister friställdes, kom det inte in en enda rapport, trots att den sista av dessa journalister gick på kassaersättning ända fram till maj 1975. AMS uttalade i yttrandet till FD att kassans uppfattning att sökande av arbete som journalist är så tidskrävande att det inte kan förenas med annan anställning inte är förenlig med 4 § LarbF (hinderregeln). Att andra journalister i samma belägenhet sluppit rapportering och avstängning förändrade inte bedömningen av A:s ärende. AMS avstyrkte således besvären och FD ändrade icke.

Av AMS yttrande till FD framgår två saker, för det första att man inte har rätt till kassaersättning under normal söktid i det egna yrket, för det andra att av af allmänt tillämpade normer för rapportering inte ger A

⁴³ Se även F 3676/76 (D). A hade efter 23 år i en anställning som maskinskrivarska/stenograf gått arbetslös i 3 veckor, då hon erbjöds arbete med löneuträkning och fakturering. Hade redan sökt 4 anställningar inom yrket och ville avvakta svar. Avstängd.

några rättsliga garantier för att dessa normer skall tillämpas också i hans fall. De betraktas som rättsligt irrelevanta. Det finns i akten inte en antydan om något skäl varför just A borde rapporteras, när alla andra i samma belägenhet slapp rapportering.

Beredskapsarbeten tillsätts av arbetsförmedlingen. Även vid andra arbeten kan arbetsförmedlingen i realiteten ha ett stort inflytande vid valet av arbetskraft. Om A tar ett arbete utom yrket är han inte längre arbetslös, och därmed går han miste om de erbjudanden om arbete inom yrket som arbetsförmedlingen senare kan ha att komma med.⁴⁴ För närvarande är denna konflikt ganska sällsynt, eftersom arbetsförmedlingens inflytande över anställningspolitiken är så begränsat. Men i den mån arbetsförmedlingens och även de fackliga organisationernas inflytande över anställningspolitiken ökar kommer denna konfliktsituation att bli vanligare och kräva närmare övervägande. En liknande konflikt uppkommer om det mellan företagen på en viss ort finns överenskommelser om att inte "ta folk från varandra".

Fall där A just lämnat sitt gamla yrke och börjat i ett nytt behandlas på samma sätt som vanliga utom yrket-fall. Om yrkesbytet under en övergångsperiod, innan A hunnit etablera sig i det nya yrket, medför arbetslöshet, får A vara beredd att bekosta den själv. Han är nämligen skyldig att acceptera fast anställning i sitt gamla yrke. Just i dessa fall framträder konflikten mellan det fria yrkesvalet och arbetsmarknadens krav särskilt tydligt. I de vanliga utom yrket-fallen motiveras den hårda politiken delvis med att A är en trögrörlig Skrå-Åke, som inte förmår ställa om sig till förändringarna i samhället och i själva verket inte vet sitt eget bästa. De beskyllningarna passar inte på den som efter moget övervägande och med en del personliga uppoffringar bestämt sig för att lämna sitt gamla yrke och övergå till ett nytt.

Fb 255/70. A slutade efter 6 år på konfektionsfabrik sin anställning och genomgick på egen bekostnad en sjukvårdskurs på 23 veckor. Därefter började hon stämpla och sökte arbete inom sjukvården. I stället anvisades hon 7/10 arbete på samma konfektionsfabrik där hon tidigare arbetat. Hon invände att hon väntade på arbete på lasarettet och att enda möjligheten för henne att få fast arbete där var att börja som extra och ställa upp på tillfälliga vikariat. Under oktober månad fick A arbete på lasarettet under 10 dagar, i november 16 dagar och i december 12 dagar och skulle alltså

⁴⁴ Se F 5725/67. Vägrade snöskottning. Var rädd att bli förbisedd om lämpligt arbete dök upp hos af under tiden han var sysselsatt med snöskottning.

bara ha ersättning för de dagar hon gått arbetslös. Kassan godkände hennes vägran att gå tillbaka till gamle arbetsgivaren och därmed i praktiken ge upp sina planer på yrkesbyte, men AMS ändrade tillsynsvägen och höll fast vid sin uppfattning i besvärssärendet.

Fb 131/71. A hade nyss lämnat svetsaryrket och övergått till att bli takläggare. Under en arbetslöshetsperiod i det nya yrkes erbjöds han långvarigt arbete som svetsare. Han sa sig vara beredd att ta tillfälligt arbete i gamla yrket, men inte fast. I sin besvärsskrivelse över kassans avstängningsbeslut skrev han: "Den omskrutna fria arbetsmarknaden i Sverige — gäller den inte i Byggnads, där man tydligen försöker styra yrkesvalet genom avstängning från arbetslöshetskassan. Som jag ser det, innebär beslutet en form av ekonomiska repressalier mot en medlem för att tvinga fram en arbetsmarknadspolitisk anpassning utan hänsyn till individens egna intressen och det obestridliga faktum att även takläggare faktiskt har ett existensberättigande". Kassan tillstyrkte besvären, men AMS ändrade inte.

De nu behandlade fallen ger anledning till följande reflexioner. Journalisten som avvisade industriarbete för att i stället ägna sin tid och energi åt att få ett nytt arbete i sitt yrke, konfektionsarbeterskan som bestämde sig för att övergå till vårdområdet trots svårigheterna under övergångskedet, handlade de egentligen inte ganska klokt, även ur "samhällets" synpunkt? I vart fall handlade konfektionsarbeterskan klokt, det har den senare utvecklingen visat. Ändock blev de avstängda. Avstängningsreglerna är ett styrmedel i arbetsmarknadspolitiken. De är typiskt sett riktade mot ett handlande som staten ogillar. Fördelningspolitiska argument såsom att en viss grupp kan klara sig utan arbetslöshetsersättning anförs aldrig öppet i samband med avstängningsreglerna. Men när AMS stänger en kvinna som håller på att arbeta in sig inom sjukvården på det enda sätt som är möjligt, tror jag inte att AMS menar att denna kvinna skall avstå från arbete i sjukvården, utan bara att hon får klara sig utan arbetslöshetsersättning. Rättstillämpningen har alltså ett dolt fördelningspolitiskt syfte.

11. Arbete på annan ort

Vägran att ta arbete utanför hemorten är den avvisningsgrund där sambandet mellan rättstillämpning och arbetsmarknadspolitik är tydligast. I varje samhälle som erbjuder ekonomiskt skydd vid arbetslöshet (eller garanterar arbete åt alla) måste man räkna med ett visst tvång att ta de arbetstillfällena som erbjuds. Annan ort-fallen är emellertid specifika för ett land med stor geografisk yta och stora geografiska-klimatiska skillnader mellan olika regioner och ett politiskt-ekonomiskt system som bygger på att produktionen bedrivs där det är mest lönsamt och inte där människor har sina hem.

Under 60-talet krävde detta system en massiv folkomflyttning från norra Sverige och söderut och från glesbygd till tätort och hela arbetsmarknadspolitiken sattes in för att befrämja denna utveckling. Det politisk-ekonomiska systemets manifestationer på arbetsmarknadspolitikens område under 60-talet brukar kallas för "rörlighetspolitiken". Under 70-talet har rörlighetspolitiken stannat av och modifierats av regionalpolitiska insatser. Vad gäller det politisk-ekonomiska och ideologiska innehållet i rörlighetspolitiken hänvisar jag till Furåkers avhandling *Stat och Arbetsmarknad*.¹

Åtminstone under den del av 60-talet som min undersökning omfattar, alltså åren 1965—1969, var annan ort-fallen den i särklass vanligaste avvisningsgrunden. I mitt material utgör annan ort-fallen för denna period nära en femtedel av samtliga ärenden. Man kan alltså utan vidare säga att arbetsvägransreglernas viktigaste funktion denna period var att genom ekonomiskt tvång främja rörlighetspolitiken. 1970 sjönk andelen annan ort-fall plötsligt till ungefär 6 procent och har under de följande åren hållit sig på ungefär samma relativt låga nivå. 1974 utgjorde annan ort-fallen i mitt material 6,7 % av samtliga arbetsvägransärenden.² Hälften var "flytt-

¹ Furåker. *Stat och arbetsmarknad*. Ak. avh. Arkiv avhandlingsserie 5, Kristianstad 1976. Om Bertil Olsson, generaldirektör i AMS och därmed även ordförande i arbetslöshetsförsäkringsdelegationen som en av de mest energiska förespråkarna för rörlighetspolitiken, se Furåker a a "Bertil Olsson som ideologi" s 110 ff.

² Tab I 1 b. Om man räknar in de väntat arbete-fall som också angår annan ort, blir andelen ännu högre. Enligt KSA-utredningens undersökning utgjorde lokal bundenhet huvudskäl för avvisandet i 17,3 % av fallen. Om man inräknar "kommunikationssvårigheter" kommer man upp på 22,3 %. Väntat arbete-fallen är då ej inräknade. KSA-utredningen, Bil 9, s 70 f.

ningsfall" och hälften "bortaliggningsfall".³ Man kan alltså här tydligt se hur förändringarna i arbetsmarknadspolitiken påverkar rättstillämpningen i arbetsvägransfallen.

Från dessa siffror drar jag slutsatsen att arbetsmarknadsmyndigheterna inte *lika ofta som tidigare* använder ekonomiskt tvång för att förmå människor att ta arbete utanför sin hemort. Eventuella *kvalitativa* förändringar i rättstillämpningen är inte lika lätta att påvisa. Med kvalitativ förändring menar jag en ändrad bedömning av vilka omständigheter som måste vara för handen för att en arbetsvägran skall medföra rapport (rättstillämpningen på den lokala nivån) och för att en rapport skall medföra avstängning (de centrala nivåerna). Åtminstone på vissa punkter kan man konstatera en sådan kvalitativ förändring. Det kommer att framgå av det följande. Men även generellt är mitt intryck att rättstillämpningen i annan ort-fallen mildrats något. Rättstillämpningens karaktär är dock sådan att jag med de metoder jag har använt inte kan belägga sådana generella kvalitativa förändringar.

EFA-gruppen har undersökt flyttningens konsekvenser för flyttarna själva och för samhället.⁴ Undersökningen avser människor från Norrlands inland och kustland som 1969—70 fick flyttningsbidrag för att flytta söderut. Ekonomiska och sociala konsekvenser av flyttningen följdes upp inom en tvåårsperiod efter flyttningen. För det första konstaterades att nära en tredjedel då hade flyttat tillbaka till hemorten igen, (s 355). Sysselsättningsgraden för flyttarna var högre än för dem som stannade kvar i hemorten, men skillnaden minskade kraftigt under loppet av undersökningstiden (s 356). De materiella välfärdsökningarna genom flyttningen var genomgående mycket små och vissa grupper fick det ekonomiskt sämre genom flyttningen (s 372). Vad avser övriga sociala konsekvenser visar EFA-undersökningen att flyttningen ger "ökad sannolikhet för social isolering och passivisering" (s 366).

De samhällsekonomiska vinsterna av flyttningen blev däremot med EFA-gruppens mätningmetoder betydande (s 375 ff).

De människor som det gäller i min undersökning flyttade inte, åtminstone inte *den* gången, utan stannade kvar i hemorten. De tillhör emellertid den större grupp som på grund av sysselsättningsläget utsatts för *press* att flytta. EFA-undersökningen visar att följderna av flyttningen är ännu sämre för dem som flyttar i ett tvångsläge (s 367).

³ Statistiska undersökningen.

⁴ SOU 1974:29 kap 7 s 330 ff, "Rörlighetsstudien", se även sammanfattning s 35 ff.

Den som vägrar ta anvisat arbete på annan ort har alltså i allmänhet goda skäl för sin vägran. Han är inte någon mindre vetande "StannAnders",⁵ som inte förstår sitt eget bästa. Det är inte fråga om att han skall få ett bättre liv, utan att någon måste lämna båten, och den det gäller kan med rätta fråga: Varför just jag?

Tillämplig del av 5 § LarbF i annan ort-fallen är punkten 1 att arbetet skall vara lämpligt om "inom ramen för tillgången på arbetstillfällen skälig hänsyn tagits till den försäkrades . . . personliga förhållanden." Det är ju en komplett intetsägande bestämmelse. Även i förarbetena har myndigheterna aktat sig för att ge några rättsliga garantier för A:s intresse att få kvarstanna i hemorten.

Frågan om lokal bundenhet tas upp i SOU 1948:39 i ett avsnitt, där man beskriver innehållet i regeln om lämpligt arbete med beaktande av "den praxis som successivt utbildats" (s 346). Uttalandena är mycket försiktiga. Konjunkturförhållandena är avgörande för vilka hänsyn som kan tas. 1951 års utredning om arbetslöshetsförsäkringen⁶ har en något djärvare skrivning. Man utgår från att det finns vissa omständigheter som *oavsett konjunkturförhållandena* ger medlemmen rätt att uppträda som endast lokalt arbetssökande, dvs rätt att avvisa arbete på annan ort. Så tex skall en gift kvinnlig medlem, som har omvårdnaden av barn eller åldring eller sjuklig anförvant, inte behöva ta arbete på annan ort och inte heller en småbrukare med djurbesättning. Mot denna skrivning reagerade AMS i sitt remissvar. Man förordade en strängare politik vid yrkes- och boplatsbyte och hävdade också att praxis var strängare än utredningens skrivning gav vid handen. Delegationen godtog utredningens skrivning. Departementschefen höll med AMS i denna känsliga fråga.⁷

KSA-utredningen var ganska försiktig. Man hänvisade till AMS anvisningar till arbetsförmedlarna. Man drog fram olika skäl för lokal bundenhet, främst familjeskäl, men det enda man säkert tordes säga var, att föräldrar med hemmavarande barn kan göra anspråk på att endast en av dem skall vara beredd att anta arbete på annan ort.⁸

Departementschefens uttalanden i propositionen till LarbF präglas av 60-talets rörlighetsideologi. "Den snabba struktururomvandlingen . . . avgörande betydelse . . . en hög framstegstakt . . . denna omvandlingsprocess . . .

⁵ De styrandes propagandistiska öknamn på dem som inte ville flytta.

⁶ SOU 1955:27 s 214 f.

⁷ Prop 1956:144 s 145 f, s 148.

⁸ S 147.

hög sysselsättning . . . hög rörlighet på arbetsmarknaden.⁹ Det finns inte ett ord som antyder medvetenhet om rörlighetspolitikens negativa konsekvenser för dem som måste flytta och dem som blir lämnade kvar, bara vissa svårigheter och "samverkande boende- och ansvarsförhållanden" som skapar "komplicerad bundenhet" för både kvinnor och män (s 180). De som inte hänger med tillrättavisas i ett mästrande tonfall. "Jag vill i detta sammanhang betona att samhället inte kan ta ansvar för arbetslöshet i de fall denna huvudsakligen beror på orealistiskt lokalt begränsat arbetsutbud, som den arbetssökande själv, även efter skäligt rådrum, vägrar att utvidga eller anpassa till den faktiskt föreliggande tillgången på lämpligt förvärvsarbete." (s 181).

Den viktiga delen av rättstillämpningen ligger i beslutsfattandet på arbetsförmedlingsnivå inom de vida ramar som regelsystemet utgör. Arbetsmarknadsläget spelar en avgörande roll för om ett arbete är lämpligt eller ej, och bedömningen av arbetsmarknadsläget är arbetsförmedlingens exklusiva domän. De rättsliga garantier som utbildats i rättstillämpningen med avseende på personliga skäl täcker bara en mindre del av konfliktfallen.

Det förhåller sig dock inte som i utom yrket-fallen, där kassan inte har någon reell egen beslutsrätt. Godkännandefrekvensen i kassan i annan ort-fallen är normal (14,7 %) och normal är även bifallsfrekvensen i besvär-särenden (18,4 %).¹⁰ Ändringsfallen beror i allmänhet inte på relevant utredning som blivit tillgänglig först i högre instans eller på att underordnad myndighet går utanför de ramar som reglerna ger eller på att överordnad myndighet driver en annan generell linje. Det är omöjligt att förutse när det blir ett godkännande i kassan eller bifall i besvär-särendet. Rättstillämpningen ter sig alltså mycket skönsmässig.

Jag övergår nu till att beskriva de regler och principer som utbildats i annan ort-fallen. Framställningen disponeras så att jag först tar upp de skäl som binder A vid hemorten. Den viktigaste gruppen är familjerelationer av olika slag. Vidare behandlas innehav av jordbruk och bostadsfastighet samt kommunala och fackliga uppdrag på hemorten. Övriga skäl som sammanhänger med den sociala eller fysiska miljön på hemorten (vänner, naturen) är alltid rättsliga irrelevanta och behandlas inte alls. I anslutning till detta avsnitt behandlas också låg eller hög ålder som skäl att vägra arbete på annan ort. Därefter övergår jag till skäl som sammanhänger

⁹ Prop 1973:56 s 179. Jag anser *inte* att jag förvanskat uttalandet. Uttalandet är bara en samling slagord på att stödja rörlighetspolitiken och innehållet framgår bättre om man utelämnar bindeorden.

¹⁰ Tab I 7 och II 4.

med arbetet eller förhållandena i övrigt på den nya orten. Här behandlas bl a fördyrade levnadskostnader vid bortaliggningsfall. Skäl som sammanhänger med bedömningen av arbetsmarknadsläget behandlas i kapitel 13.

Familjerelationer är det vanligaste skälet att vägra arbete på annan ort. Jag behandlar först de regler som har att göra med relationerna i "kärnfamiljen" med minderåriga barn och därefter övriga familjerelationer. Endast inom den förstnämnda gruppen har det utbildats några egentliga rättsliga garantier för att bevara relationen. Först behandlas de sk bortaliggningsfallen, där det förutsätts att familjen bor kvar på hemorten och att den av makarna som anvisats arbete alltså skall bo ensam på arbetsorten så länge arbetet varar.

Enligt DepC:s uttalande i propositionen till LarbF och AMS likalydande tillämpningsföreskrifter gäller för föräldrar med minderåriga barn att endast en av dem behöver ta arbete på annan ort.¹¹ Före 1970 gällde i rättstillämpningen att gifta kvinnor med eller utan barn alltid ansågs "lokalt bundna" och alltså inte behövde ta arbete på annan ort, i vart fall inte för längre tid.¹² I anslutning till fyra ärenden 1970 gjorde emellertid AMS ett principuttalande med innehåll att arbetets lämplighet i fortsättningen skulle bedömas utan hänsyn till kassamedlemmens kön. I ett PM till det sammanträde där ärendena behandlades står det, att man vid bedömningen skall ta hänsyn till om "medlem har barn, om vilka han eller hon har den huvudsakliga vårdnaden, dessa barns ålder liksom även familjens sammansättning i övrigt och den roll medlemmen kan ha i familjeenheten."¹³ Trots det formellt könsneutrala innehållet i den regel som numera gäller förekommer det knappast att kvinnor med minderåriga barn anvisas arbete utom hemorten. Kvinnans "roll i familjeenheten" anses alltid innebära att det är hon som har huvudansvaret för barnen.¹⁴ Det är inte heller vanligt att gifta kvinnor *utan barn* blir anvisade arbete utom hemorten, men om ett sådant ärende rapporteras, så blir det avstängning.¹⁵ Ogifta kvinnor var

¹¹ Prop 1973:56 s 180, AMS-handboken 9.10.20 s 2 (24/11 1975), Kassahandboken, Uppslag 32 B s 2.

¹² F 1573/68 (D). En gift kvinna utan barn hade vägrat ta ett arbete 17 mil från hemorten. Kassan godkände, men AMS ändrade med motiveringen att det erbjudna arbetet skulle pågå i endast 15 dagar.

¹³ D 26/5 1970 § 10. PM:et daterat 29/5.

¹⁴ Se F 5062, 5063/1969 (D). Två kvinnor med minderåriga barn bosatta i Vansbro erbjöds arbete i Rättvik. Resmöjligheterna var sådana att de i praktiken skulle bli tvungna att bo på arbetsorten under veckorna. AMS lämnade kassans beslut att godkänna deras arbetsvägran utan erinran "enär dessa medlemmar hade minderåriga barn".

¹⁵ I samband med principbeslutet i Delegationen 20/4 1970 § 10 stängdes fyra gifta kvinnor utan barn på mer långvariga arbeten. Se vidare F 890/73 (D), F 744, 745, 746 och 747/75 (D) och F 760/75 (D).

även före principbeslutet 1970 skyldiga att ta bortaliggningsarbete.

Gifta män med små barn anses i regel skyldiga att ta arbete med bortaliggning under veckorna. Under 60-talet var praxis stenhård. FDD 19/6 1968 Dnr 1102/67 gällde en man som bodde tillsammans med hustru, tre minderåriga barn och en åldrig svärmor i en helt omodern fastighet. Vattnet och ved måste bäras till huset. Han vägrade ta ett arbete med bortaliggning som skulle pågå i två år och avstängdes i alla instanser.

Praxis på denna punkt har blivit något mildare under 70-talet. Det aktuella rättsläget framgår av tre tillsynsärenden avgjorda i Delegationen 1976.¹⁶ Alla tre männen bodde på landet i Sundsvallstrakten och erbjöds arbete i Forsmark ca 30 mil från hemorten. Två av männen hade tre små barn. Den tredje hade två barn, 3 respektive 6 år gamla och bodde dessutom i en omodern fastighet, dit man måste bära allt vatten 150 meter. Som främsta skäl att avvisa erbjudet arbete återopade alla tre att hustrun (i ett fall fästmön) inte kunde klara barnomsorg och annat hemarbete i veckorna utan mannens hjälp. I samtliga tre fall lämnades kassans godkännandebeslut utan erinran. Motiveringarna, som troligen är väl övervägda (ärendena bordlades en gång), är intressanta. Beträffande de två som hade tre barn godkändes avvisandet "uteslutande med hänsyn till barnens antal och ålder samt att arbetsplatsen var så belägen att (A) dagligen inte kunde återvända till hemmet". Beträffande den av männen som "bara" hade två barn hänvisades i beslutet till att hustrun inte klarade hemmets skötsel, bl a vattenbärningen.¹⁷

Beslutsmotiveringarna tyder på att det endast är i de fall där mannens dagliga *arbetsinsats* är nödvändig för att klara hem och barn som han har rätt att vägra arbete med bortaliggning och vidare, att det normalt krävs tre eller flera barn för att mannens arbetsinsats skall anses nödvändig. De psykologiska behoven av daglig kontakt inom familjen beaktas alltså inte när det är fråga om mannens arbete.

Det finns ingen klar praxis om hur ofta bortaliggande förälder/make skall kunna besöka hemmet för att arbetet skall anses lämpligt. Enligt tillämpningsföreskrifterna är det *önskvärt* att bortavarande förälder skall kunna besöka hemmet varje vecka, om det inte är fråga om "kortvarigare" anställning,¹⁸ men att någonting är önskvärt ger inte A rätt att framställa några krav och "kortvarig" är ett tjänbart begrepp. Ett avgörande som

¹⁶ Se även F 1222/76 och 1517/76 (samma man), F 1519, F 1528/76 (D).

¹⁷ Fb 243/78 (D) (2 barn, 3 år resp 4 månader, samma beslutsmotivering som i 3-barnsfallen från 1976).

¹⁸ AMS-handboken 09.10.20 (24/11 1975) s 2, Kassahandboken Uppslag 32 B s 2 (1/11 1975)

gäller kostnaderna för bortaliggning tyder på att en hemresa i månaden anses vara vad man kan kräva.¹⁹

Hustrun kan ha ett förvärvsarbete med sådana arbetsförhållanden att mannen med hänsyn till barnomsorgen måste vara hemma i veckan. Här uppkommer för det första frågan om hustruns förvärvsarbete över huvud beaktas eller om det är meningen att hon skall sluta arbeta för att mannen skall kunna ta ett arbete som medför att han måste vara borta från hemmet i veckan. Tidigare hände det ofta att myndigheterna fattade avstängningsbeslut beträffande mannen som i praktiken innebar att hustruns förvärvsarbete kördes över. Numera gäller åtminstone enligt AMS praxis, att hustruns förvärvsarbete i viss utsträckning respekteras. Vid samma tillfälle som de ovan refererade besluten i tre- och tvåpappaärendena fattade Delegationen ett beslut i ett tillsynsärende, där det var hustruns förvärvsarbete som medförde att mannen inte kunde vara borta i veckorna. Beslutet skall säkert uppfattas som ett principavgörande. Det hör till de sällsynta fall där AMS i ett tillsynsärende har ändrat kassans beslut till medlemmens förmån.

F 1543/76 (D). Familjen bodde i Sundsvall. De hade två barn, 11 och 13 år gamla. Hustrun hade ett fast arbete med treskift i Sundsvall. Mannen anvisades arbete i Forsmark ca 30 mil från hemorten. Kassan negligerade helt mannens invändning att han måste vara hemma på kvällen och se till barnen och avstängde honom, men AMS ändrade tillsynsvägen.

Det framgår inte av beslutsmotiveringen vilka krav som ställs beträffande hustruns arbete för att mannen skall kunna vägra ta ett arbete som i realiteten innebär att hon måste sluta sitt. Tydligt krävs inte att kvinnan är "huvudförsörjare", men troligen skall hustruns arbete vara ett fast arbete med full arbetstid.²⁰

Om det på grund av hustruns förvärvsarbete är *omöjligt* att ordna barn-tillsynen om mannen arbetar på annan ort, kan mannen alltså vägra, men det ställs höga krav på vad makarna måste underkasta sig för att barn-tillsynen skall fungera.

Fb 109/74 (D). Familjen var bosatt i Kalix. De hade en dotter på 12 år. Hustrun arbetade som distriktssköterska med arbetsplatsen 8,5 mil från hemmet och mycket jourtjänst. Hon hade bostad på arbetsorten och kunde resa hem endast 1—2 gånger i veckan. Mannen erbjöds nu byggnadsarbete 10 mil från hemorten. LAN beräknade restiden med bil till 3 timmar fram och åter. Mannen ansåg att han på grund av hustruns arbete var lokalt bunden, men kassan stängde och avstyrkte besvären. LAN, som utredde

¹⁹ Se nedan s 249 om Fd 42/75.

²⁰ Jfr nedan s 243 om hänsynstagande till hustruns arbete i flyttningsfallen.

ärendet, yttrade: "Det synes länsarbetsnämnden att om (A) vistas i hemmet från fredag eftermiddag till måndag morgon och hustrun pendlar två gånger under veckan skulle det behövas att (A) därutöver pendlat endast två dagar i veckan. Körtiden Kalix—Nyborg—Luleå t o r får beräknas till cirka tre timmar. Arbetstiden var förlagd till från kl 07.00—16.00." Mannen skrev (i erinringar över kassans avstyrkande av besvären): "Jag tycker att det inte är förenligt med mänskliga rättigheter att kräva en sådan arbetsinsats som det här är frågan om, när man dessutom snart är 50 år." Besvären avlogs.²¹

Jag övergår nu till flyttningsfallen. I praktiken är det alltid mannen som blir erbjuden ett arbete, som innebär att hela familjen måste flytta. Ofta måste mannen flytta först, antingen därför att familjebostad inte kan ordnas omgående eller därför att den övriga familjen inte kan bryta upp med så kort varsel som det ofta är fråga om.

En förutsättning för att mannen skall vara skyldig att flytta — åtminstone om det finns minderåriga barn i familjen — är att familjebostad kan ordnas på den nya orten inom rimlig tid, men det finns inga tillämpningsföreskrifter eller klar praxis om vilka väntetider som måste tolereras. Det finns en del fall som visar att familjen måste finna sig i tvungna separationer på flera månader upp till ett halvår, men jag känner inte till något avgörande som sätter en övre gräns för väntetiden.²²

Även om familjebostad kan ordnas, så kan den övriga familjen ofta inte bryta upp med så kort varsel som erfordras, t ex därför att föräldrarna inte anser det försvarligt att låta barnen byta skola mitt i terminen.²³ Skäl av detta slag duger inte som giltig grund för mannen att avvisa arbete på annan ort.

Det är inte säkert att barnlösa makar eller sammanboende utan barn över huvud kan kräva att familjebostad kan ordnas på den nya orten.

Fd 66/75. A sammanbodde med sin fästmö i Övertorneå. Han hade för af förklarar att han var villig att flytta till annan ort om bara familjebostad kunde ordnas inom rimlig tid. Han erbjöds visst arbete på ort, där familjebostad kunde ordnas tidigast om ett år och troligen inte heller då, och avvisade arbetet. En dryg månad senare erbjöds A ett annat arbete

²¹ Se även Fd 44/75.

²² F 1525/1968. Gift man med barn erbjöds arbete i södra Sverige 1/4. Familjebostad kunde ordnas först i augusti. Fd 66/75. Synnerligen oklart om och när familjebostad kunde ordnas för mannen och hans fästmö. Fd 80/73. Väntetid 4—5 mån. Mannen ville ha hustrun med sig genast bl a på grund av alkoholbesvär. I EFA-gruppens rörlighetsstudie kunde 42 % av de gifta eller sammanboende inte flytta samtidigt. I 16 % av dessa fall dröjde det mer än 5 månader innan familjen kunde återförenas. Den vanligaste orsaken till familjesplittningen var att familjebostad ej hunnit ordnas. Se a s 361.

²³ F 982/76 (D) och Fb 421/73. Vålformulerad och typisk besvärsskrivelse.

på annan ort där familjebostad kunde ordnas och tog genast detta arbete. AMS skrev i sitt beslut i besvärssärendet 10/7 1975, att A borde ha tagit det först anvisade arbetet (som var "fast") "i avvaktan på ett annat arbete där bostadsfrågan kunde lösas på det sätt (A) önskade".

Hur går det då om hustrun och kanske också barnen helt enkelt vägrar att flytta med till den ort, där mannen har blivit anvisad arbete. Kvinnan kan ha mycket goda skäl för sin vägran. Mannen vinner åtminstone den tillfredsställelse som det nya arbetet kan ge. Kvinnan vinner ofta ingenting och förlorar mycket. Det är visst inte säkert att hennes arbetsmöjligheter blir bättre på den nya orten. Arbetsmarknadsstrukturen är sådan att det kan vara hopplöst för en kvinna att få arbete på en ort där man ropar efter manlig arbetskraft.²⁴ Hon rycks upp från sin hemvanda miljö med föräldrar och vänner på nära avstånd och placeras i en tre- eller fyrrummare i det tristaste förortsområdet på den nya orten. Det är ganska vanligt att mannen som skäl för sin vägran att ta arbete på den nya orten helt enkelt åberopar att hustrun vägrar att följa med, men det hjälper honom inte från avstängning.²⁵ Avstängningen fungerar här som familjestraff.

Det enda som hjälper är om hustrun har ett fast arbete på hemorten och inte kan få något motsvarande arbete på den nya orten. Denna invändning negligerades tidigare totalt i flertalet kassor och även i de högre instanserna.²⁶ Meningen var tydligen att hustrun skulle lämna sitt arbete och flytta med, fast detta inte direkt utsades i besluten. Metalls kassa accepterade inte denna praxis och skrev i ett beslut från 1969 (F 315/69): "Ett arbete för (A) som skulle ha lett till arbetslöshet för hustrun skulle inte ha varit någon lösning av familjens sysselsättningssituation och försörjning." Beslutet lämnades utan erinran av AMS, men även efter denna tidpunkt fortsatte myndigheterna att i besvärssärenden negligerade invändningar om hustruns förvärvsarbete.²⁷ Nu har nog inställningen slagit om, men något klart principavgörande finns det inte.²⁸

²⁴ I EFA-gruppens rörlighetsstudie var förvärvsintensiteten bland "flyttarnas" makar *lägre* än förvärvsintensiteten hos makarna i kontrollgruppen i hemorten, a a s 354 f.

²⁵ FDD 26/11 1970 Dnr 765/70. Hade tagit med hustrun på besöksresa för att få henne intresserad av flyttning, men hon vägrade.

²⁶ Fb 171/67 (D).

²⁷ FDD 19/3 1970 Dnr 760/69.

²⁸ Fb 121/71, F 982/76 (D). Flyttning från Haparanda till Borlänge. Kassan godkände bl a med hänsyn till att hustrun hade arbete i kiosk 35 tim/vecka. AMS ändrade tillsynsvägen utan att kommentera hustruns arbete. F 3421/77 (D). Metalls kassa godkände A:s vägran att flytta, främst med hänsyn till att A:s sammanboende skulle ha blivit arbetslös vid flyttning. I AMS utreddes att den sammanboendes arbete endast var beredskapsarbete och detta finns angivet i beslutet, där kassans godkännandebeslut upphävdes.

Sammanfattningsvis kan sägas att rättsreglerna bygger på förutsättningen att minderåriga barn skall tas omhand inom kärnfamiljen, främst av modern, och även ger nödvändiga rättsliga garantier för att detta sätt att omhänderta barnen skall kunna fungera. Utvecklingen under de senaste åren har på pappret inneburit ett försvagat skydd för mor/barn-relationen, men den formella kursändringen har knappast slagit igenom i rättstillämpningen. I gengäld har skyddet för far/barn-relationen något förstärkts. Skyddet för man/hustru-relationen är i huvudsak en avspeglning av deras gemensamma föräldraansvar, men har också ett visst självständigt innehåll. Slutligen har kvinnan börjat betraktas som en faktor att räkna med även i produktionen och detta i förening med det gemensamma föräldraansvaret har medfört regler som något begränsar mannens rörlighet på arbetsmarknaden. Med en ännu hårdare sammanfattning kan regel innehållet beskrivas så att det som kallas "personliga skäl" i själva verket endast täcker det samhällseliga intresset av att minderåriga barn blir nödortfört omhändertagna.

Jag övergår nu till andra familjerelationer. De vanligaste är mannen som inte vill lämna sin åldriga och/eller sjuka hustru ensam hemma, kanske över vintern, och vuxna barn som inte vill lämna åldriga och/eller sjuka föräldrar åt sitt öde. Huvudlinjen i praxis är att endast ett direkt vårdbehov, som inte kan täckas med institutionsvård eller kommunal hemhjälp, utgör giltiga skäl för vägran, och vid utredning visar det sig nästan alltid att hjälp kan erbjudas "i mån av behov".²⁹ Det förekommer även i fall där det inte föreligger ett direkt vårdbehov att myndigheterna låter beveka sig och godkänner, men det är helt omöjligt att förutsäga när. Rättstillämpningen är extremt skönsmässig. Jag har ett intryck av att rättstillämpningen mildrats något jämfört med 60-talet, men eftersom rättstillämpningen är så skönsmässig kan jag inte belägga detta genom att jämföra några "representativa" fall från båda tidsperioderna. Det är över huvud inte möjligt att förmedla någon representativ bild av rättstillämpningen. Syftet med de följande referaten är bara att läsaren ska begripa vad arbetsmarknadspolitiken innebär för de som måste flytta och de som lämnas kvar. Jag tar ett man/hustru-fall och ett föräldrafall.³⁰

Fd 46/74. A bodde i en liten nästan helt avfolkad by 30 km från närmaste större tätort, som var Tärnaby. Hans hustru var 57 år gammal och led av

²⁹ Fb 161/69, 27/69, 241/70.

³⁰ Se vidare 10/2 1967 Dnr 749/66, 15/3 1971 Dnr 920/70, 11/5 1972 Dnr 334/71, 11/3 1969 Dnr 1052/70, 28 /6 1968 Dnr 1025/67, 1/6 1970 Dnr 953/69 och 3/10 1967 Dnr 401/67, Fd 71/74, 25/77 och 4/78, Fb 1/66, 151/67, 241/70 och 2625/65.

värk. De bodde i en vedeldad fastighet. A avstängdes för vägran att ta arbete 25 mil från hemmet.

Fb 000/74 (D). A var den äldsta av tre syskon. Familjen bodde i Malmberget. När händelserna inträffade var A 19 år gammal och hennes båda yngre bröder 16 respektive 10 år. 1965 hade deras mor vid 38 års ålder drabbats av en hjärnblödning, som efterlämnat ett resttillstånd av mycket svår, ständig huvudvärk och återkommande behandlingskrävande depressioner. A hade fått ta på sig en stor del av ansvaret för modern och hemmet i övrigt. Enligt intyg från provinsialläkaren på orten var moderns sjukdom så uttalad "att hennes levnadsomständigheter allvarligt försämrats om hon inte kan få hjälp av dottern". A blev nu erbjuden två anställningar i Stockholm, som kontorist på Postbanken och som vårdbiträde på Danvikens sjukhem. Kassan godkände i båda fallen A:s skäl att inte flytta, men AMS tog upp båda ärendena tillsynsvägen. Från Gällivare kommuns hemvårdscentral inhämtades att alla sjukpensionärer får hjälp av hemsamarit "i den utsträckning som efter hembesök anses behövas". LAN:s förtrouendeläkare kunde "ej finna sådana omständigheter redovisade, som skulle motivera att dottern måste vistas i hemorten". AMS ändrade kassans godkännandebeslut till 28-dagarsavstängningar och kassan återkrävde ersättning som redan utgått för två 4-veckorsperioder. A besvärade sig över kassans nya beslut men besvären lämnades utan bifall.

Rättstillämpningen ger alltså inte några garantier alls för mänskliga relationer som inte samtidigt har en reproduktiv funktion. Mänskligt lidande — det är det rätta ordet för vad det innebär att den äldre generationen lämnas ensam kvar i Norrlands glesbygd — kan inte hanteras i ett industriellt-administrativt system. Om man försöker mäta och väga in det mänskliga lidandet i rättstillämpningen, blir denna antingen systemöverskridande (t ex ingen bör tvingas att flytta mot sin vilja) eller ohöjlt cynisk (t ex endast om det föreligger risk för att den kvarlämnade dör i förtid av sorg, kan arbetsvägran godkännas). Därför måste man negligera det mänskliga lidandet eller förvandla det till mätbara administrativa storheter som vårdbehov eller en psykiatrisk diagnos.

Ändock påverkas rättstillämpningen av den systemfrämmande faktor som det mänskliga lidandet är. De som handhar rättstillämpningen, särskilt i de lägre lokala instanserna, vet vad det är fråga om, och då och då får den systemfrämmande faktorn bryta igenom i form av ett omotiverat eller falskt motiverat godkännande. Detta är enligt min uppfattning förklaringen till att rättstillämpningen på detta område framstår som så skönmässig och oförutsebar. Så måste det bli på ett rättsområde där en systemfrämmande faktor gör sig gällande med stor kraft. Själv minns jag särskilt ett fall där A (en kvinna) avslutade sin besvärsskrivelse ungefär så här: "Och sedan har jag litet andra hållpunkter på hemorten också, en åldrig farfar

och en föräldralös lillasyster. Man kan inte bara skippa dom." Jag vet inte varför jag berördes så starkt av just detta fall, men hade jag varit handläggare hade jag säkert godkänt med någon uppkonstruerad motivering.

Så till låg eller hög ålder som skäl att vägra arbete på annan ort. Den som är under 18 år kan inte stängas för vägran att ta arbete på annan ort än hemorten. Regeln är tydligt fastslagen både i Kassahandboken och AMS-handboken.^{30b} Enligt formuleringen där gäller 18-årsgränsen "i regel" och i synnerhet när det är fråga om arbete i större städer, men den möjlighet att göra undantag som ligger i denna formulering har inte utnyttjats i praktiken. 18-årsgränsen har gällt i många år och är så fast inarbetad att det knappast finns några ärenden på den,³¹ i vart fall inte från högre instans. Frågan är emellertid om 18-årsgränsen kommer att hålla för den påfrestning som den aktuella ungdomsarbetslösheten utgör.

Någon motsvarande åldersgräns uppåt finns inte. I enstaka fall förekommer det att hänvisning till hög ålder godtas,³² men AMS motsätter sig bestämt att det utbildas en generell övre åldersgräns för arbete på annan ort. Flera kassor har försökt driva linjen att människor över 60 år inte skall behöva flytta eller bo i barack, men AMS har varje gång tillsynsvägen stoppat dessa försök och slagit fast att bedömningen skall ske efter prövning av omständigheterna i varje särskilt fall.³³ Man fråga sig om det verkligen är AMS mening att dessa äldre män, som bara har några år kvar till pension, skall bo i barack eller flytta söderut, eller om avstängningsreglerna här används som ett instrument för att tvinga denna kategori att lämna försäkringen och gå över på förtidspension.

En kategori som nästan försvunnit ur arbetslöshetsförsäkringen är innehavare av små jordbruksfastigheter, som haft heldagsarbete i hemorten och — ofta med familjens hjälp — skött jordbruket på fritid. När det inte längre fanns arbete på hemorten uppkom frågan om skötseln av jordbruket var giltigt skäl att vägra arbete på annan ort.

^{30b} Kassahandboken, Uppslag 32 B s 3, AMS-handboken 09.10.20 s 2 (24/11 1975).

³¹ Se dock F 925/67. A, som senare under året skulle fylla 18 år hade blivit rapporterad, men kassan godkände med hänvisning till åldern.

³² F 3188 och 3613/65 (samme person). 65-årig man permitterad efter 18 års anställning i samma företag. Permitteringen skedde under sjukskrivning. Efter friskskrivning kunde han inte beredas arbete i företaget och anvisades arbete på annan ort. Han nekade med hänvisning till ålder och småbruk. AMS ville ändra men lämnade i andra omgången besluten utan erinran.

³³ F 114, 120, 127, 359/65 (D). AMS motiverar sitt beslut med att en sådan gräns skulle betydligt försvåra och i vissa fall göra det omöjligt för af att anvisa arbeten till denna kategori.

Tidigare var dessa fall ganska vanliga³⁴ och det fanns regler om vilket antal kor och hästar etc som utgjorde giltiga skäl för lokal bundenhet. Fortfarande finns i tillämpningsföreskrifterna anvisningar för dessa fall: A skall tidigare ha haft arbete på hemorten och skött jordbruket vid sidan om. Sysslorna skall inte kunna övertas av den övriga familjen eller någon granne. I allmänhet är det tillräckligt att A kan komma hem en gång i veckan för att sköta de tyngre sysslorna.³⁵ Dessa regler ger inte några garantier mot avstängning, eftersom man alltid kan ta till hinderregeln om den lokala bundenheten blir alltför hård.

Dessa fall har nu nästan försvunnit ur rättstillämpningen. Småbrukarna har dött, flyttat, förtidspensionerats eller blivit utförsäkrade. Ett av de fåtaliga småbruksfallen från senare år är Fb 235/74 (D).

A var född 1933 och drev ett litet jordbruk med 12 kor. Hustrun arbetade deltid som värdbiträde. A avvisade ett erbjudet byggnadsarbete 7 mil från hemmet, därför att han inte kunde klara så långa resor jämsides med jordbrukets skötsel. Kassan avstängde först, men tillstyrkte A:s besvär över avstängningsbeslutet, sedan det blivit klart att A lyckats få ett nytt arbete på hemorten. LAN avslutade sitt yttrande med att "Om bisysslan är ett hinder för att anta arbete måste ifrågasättas om (A) står till arbetsmarknadens förfogande." Besvären bifölls.

Dessa småbrukarfall är inte längre viktiga. Därför kan man kosta på sig att i ett fall som detta, som den här gången slutade lyckligt, godkänna. Men om A kommer tillbaka och det då inte längre finns några arbeten på hans hemort kommer han att bli avstängd, om inte enligt de egentliga avstängningsreglerna så enligt hinderregeln, en utväg som ju LAN pekar på i sitt yttrande.

Tillsyn av egen bostadsfastighet som skäl för vägran att ta arbete på annan ort är också förbunden med 60-talets flyttningspolitik. De norr-länningar som flyttades söderut bodde ofta i vedeldade fastigheter som fordrade tillsyn under vinterhalvåret för att inte värmesystemet skulle frysa sönder. Dessa fall är nu inte lika vanliga. Tillämpningsföreskrifterna är intetsägande och ofullständiga. Troligen behandlas de analogt med småbrukarfallen. Om en definitiv flyttning söderut anses arbetsmarknadspolitiskt lämplig får A helt enkelt sälja sin fastighet. Om arbetserbjudandet är

³⁴ I KSA-undersökningen avseende försäkringsåret 1967/68 utgjorde lokal bundenhet på grund av bisyssla eller annan sysselsättning (jordbruk, fastighet, uppdrag) 4,5 % av samtliga vägransfall. I mitt material finns en del småbrukarfall från mitten av 60-talet, FDD 3/10 1967 Dnr 401/67 och FDD 13/4 1967 Dnr 1041/66, Fb 251/66 (D) och F 625/66, F 3188 och 3613/65 (samma person).

³⁵ Kassahandboken Uppslag 32 B s 2 f (1/11 1975).

tidsbegränsat måste A försöka ordna med tillsyn av fastigheten. Om detta ställer sig omöjligt kan fastigheten möjligen utgöra giltigt skäl för vägran.³⁶

Kommunala och fackliga uppdrag på hemorten utgör giltigt skäl att vägra arbete på annan ort. Fallet är (ännu) inte beaktat i tillämpningsföreskrifterna, men man finner regeln redan i ett tillsynsfall från 1966, F 256/66 (D). I beslutet konstaterades att A hade omfattande kommunala och fackliga uppdrag, som han knappast kunde sköta under arbete 15 mil från hemorten, och detta ansågs utgöra giltigt skäl att avvisa ett erbjudande om sådant arbete.

En kommunal förtroendemän anses alltså inte utbytbar på samma sätt som t ex dottern till en svårt sjuk kvinna, som utan vidare anses utbytbar mot en hemsyster. Förklaringen till denna skillnad måste vara att regeln om kommunala och fackliga uppdrag endast gäller en liten grupp och dessutom en inflytelserik grupp, som måste medverka för att arbetsmarknadspolitiken skall fungera.

Det finns anledning att ställa frågan om det ställs några särskilda krav utöver dem som i allmänhet innefattas i begreppet lämpligt arbete, när det anvisade arbetet ligger på annan ort. Eftersom bortaliggning och flyttning innebär så stora uppoffringar för A, så kunde man tänka sig att han i gengäld kunde ställa särskilda krav på det anvisade arbetet. Ingenting tyder på att så är fallet. Folk har blivit avstängda för vägran att ställa upp som extra stuveriarbetare på annan ort, alltså arbete som inte ens ger några garantier för arbete varje dag på den nya orten.^{36a}

Om A skall kunna ta arbete på den nya orten så måste han ha någonstans att bo. Den första frågan är vem som har bevisbördan för att bostad kan anskaffas. Här finns inga fasta principer. Visserligen har af instruktioner att undersöka möjligheterna och vara behjälplig vid anskaffandet av bostad, men detta ger inte A några rättigheter som kan åberopas i ett arbetsvägransärende. I vissa fall ställs ganska stora krav på A:s egen aktivitet, särskilt om man misstänker att A åberopar bostadsfrågan för att komma undan arbetet.

FDD 17/3 1967 Dnr 194/66. A hävdade i sina besvär till FD att han undersökt möjligheterna att få bostad på arbetsorten, men funnit att detta inte var möjligt utom på pensionat, vilket skulle ställa sig för dyrbart, och vidare att den tilltänkte arbetsgivaren förklarat, att företaget för närvarande

³⁶ Så enligt FDD 1/3 1967 Dnr 739/66, där FD mot AMS avstyrkande godkände A:s avvisande i ett sådant fall, dock utan annan motivering än hänvisning till "särskilda omständigheter med hänsyn till . . . personliga förhållanden".

^{36a} FD ref 1971 nr 5.

inte kunde ordna någon bostad. AMS avstyrkte besvären. A:s uppgifter "gav inte intryck av att han i någon nämnvärd grad varit verksam för att skaffa bostad och hans påstående att arbetsgivaren inte var beredd att ordna bostad kunde inte åberopas obestyrkt". I FD företedde A ett intyg, av vilket framgick, att A sökt det ifrågavarande arbetet och att han då fått upplysning om att företaget inte kunde ordna bostad. FD upphävde AMS avstängningsbeslut utan annan motivering än att A med hänsyn till sina personliga förhållanden haft grundad anledning att avvisa det erbjudna arbetet.³⁷

Det får förutsättas att den bostad som kan anskaffas på arbetsorten skall hålla en i någon mening godtagbar standard. A är inte skyldig att tälta på arbetsplatsen. Men några närmare regler om vad som är godtagbar standard har inte utbildats. Utgångspunkten är som vanligt inte vilka krav en människa bör ha rätt att ställa, utan vad som är "normal" standard.³⁸ En FD-dom från 1968 tyder på att A under vissa förhållanden är tvungen att acceptera bostaden, även om den inte håller en ens i denna mening godtagbar standard. Jag refererar fallet, inte därför att det är typiskt, utan för att det visar hur mycket vaga grundsatser om "godtagbar standard" är värda, när förhållandena på arbetsmarknaden och bostadsbristen trycker på.³⁹

FDD 30/9 1968 Dnr 252/68. A hade i september 1966 fått arbete i Uppsala. Den 15 mars påföljande år sade han upp anställningen på grund av den dåliga bostaden. När A fick anställningen hade han anvisats bostad i ett rivningshus som tillhörde arbetsgivaren. Under den sista tiden av anställningen hade han måst bo i en våning i nämnda hus tillsammans med 10 andra personer. A:s rum var på 4,5 m². Toalettrum med bara kallt vatten fick han dela med de 10 andra som bodde i våningen. Hyresvärden hade varken ombesörjt städning eller rengöring. A hade haft svårt att sova och dessutom drabbats av maginfluensa två gånger. Något annat rum hade han inte kunnat få tag på. AMS fann att "då (A) accepterat bostad i arbetsgivarens fastighet på grund av den låga hyran . . . vad (A) anfört ej kunde anses vara godtagbart skäl att sluta anställningen". FD ändrade inte.

Frågan hur man skall bedöma fördyrade levnadskostnader vid arbete på annan ort har nyligen varit uppe i FD (Fd 42/75).⁴⁰ A hade haft arbete i hemorten och erbjöds nu fortsatt arbete hos samme arbetsgivare 7 mil från hemorten. Förhållandena var sådana att A måste bo på arbetsplatsen.

³⁷ Se även Fb 411/68. "med hänsyn till vad som framkommit i ärendet synes (A) inte ha vidtagit erforderliga åtgärder för att lösa sin bostadsfråga."

³⁸ Se ang bostadsstandard FDD 1/6 1970 Dnr 911/69 och 20/5 1969 Dnr 1256/68.

³⁹ Se även Fd 44/75. AMS förutsatte att en familj med två barn i skolåldern, där båda makarna arbetade treskift, skulle bo i helt omodern lägenhet med vedeldning.

⁴⁰ Se även F 1431/67 (D) om kostnader för kost och logi vid beredskapsarbete.

Eftersom det var fråga om "flyttning inom företaget" utgick inga statliga bidrag till resor eller uppehålle. Troligen var det detta som gjorde att kassan i första omgången tillerkände A fortsatt ersättningsrätt.⁴¹ AMS ändrade tillsynsvägen och kassan förde genom besvär ärendet ända upp till FD. I besvärärendet hävdade kassan, att lönen i det erbjudna arbetet med avdrag för fördyrade levnadskostnader väsentligt understeg utgående kassaersättning och att A därför hade rätt att vägra.⁴² AMS gick på en helt annan linje. Erbjudna löneförmåner anses enligt den huvudregel som gäller vara skäliga om de överensstämmer med kollektivavtal. Vid sidan om denna regel finns emellertid en regel som säger att medlemmen måste kunna försörja sig och sin familj på den erbjudna lönen, och denna regel kan i undantagsfall medföra att en avtalsenlig lön inte anses skälig med hänsyn till A:s försörjningsbörd.⁴³ Det var denna regel som enligt AMS skulle tillämpas i fallet, och AMS fann att A *inte* skulle ha fått "så väsentligt ökade levnadskostnader att hans förmåga att försörja sig påverkats i sådan grad att han haft anledning att avvisa arbetet." Därför gick AMS inte närmare in på de beräkningsgrunder kassan använt för att få fram nettobehållning efter avdrag för fördyrade levnadskostnader, men påpekade dock att kassan inte gjort avdrag för de kostnader som A normalt skulle ha haft i hemorten.⁴⁴

Fallet rör en viktig principfråga. Skall man vid tillämpningen av regeln att utgående lön ej får väsentligt understiga utgående kassaersättning i bortaliggningsfall dra av fördyrade levnadskostnader från inkomsten och hur skall i så fall beräkningen utföras, eller är det tillräckligt att A kan "försörja sig och sin familj" på vad som blir kvar efter avdrag för extrakostnaderna på arbetsorten?

FD:s dom kom 26/2 1976. Reciten är ytterst knapphändig. Den som inte har läst akten förstår inte var det är fråga om. AMS principiella ställningstagande redovisas inte alls. I själva domsmotiveringen finner FD att A skulle ha fått vidkännas vissa merkostnader om han hade antagit det erbjudna arbetet, men att dessa merkostnader inte skäligen kan beräknas till ett så högt belopp att månadslönen efter avdrag för dessa kostnader skulle kunna anses väsentligt understiga utgående kassaersättning. Det förefaller alltså som om FD går på kassans linje att man i annan ort-fallen skall göra avdrag för fördyrade levnadskostnader vid jämförelse med kassa-

⁴¹ Kassan godkände "med hänsyn till att resvägen var alltför lång och varken reseersättning eller traktamente skulle utgå."

⁴² Jfr ovan s 225 f om lön som understiger kassaersättning.

⁴³ Se om denna regel ovan s 228.

⁴⁴ Ur AMS yttrande till FD i anledning av kassans besvär.

ersättningen, men att FD i det aktuella fallet inte accepterade kassans beräkningsgrunder. Det är dock tveksamt om man kan dra så vittgående slutsatser av en dom, där den principfråga som parternas ståndpunkter aktualiserar inte ens finns redovisad i domskälen.

Även om man inte exakt kan fastlägga hur rättsläget är ifråga om kostnader för bortaliggnig, så kan man här åter belägga en genomgående tendens i rättstillämpningen, nämligen att ekonomiska värden mycket lättare tilläggs rättslig relevans än andra värden. Kan det verkligen vara myndigheternas uppfattning att en minskning av nettobehållningen på låt oss säga 10 % under en kortare tid är ett värre ont än att behöva lämna sin gamla mamma ensam i en vedeldad fastighet tre mil från närmaste granne? Så är det naturligtvis inte. Förklaringen ligger i att ekonomiska värden men inte några andra värden kan beaktas inom ramen för systemet. Om minskad nettobehållning erkänns som giltigt skäl att vägra arbete med bortaliggnig kommer detta att leda till höjda traktamenten och reseersättningar. Detta medför visserligen en höjning av industrins kostnadsläge, men rubbar inte grunderna för det ekonomiska systemet.

12. Dagliga resor

I detta kapitel behandlas fall där A invänder att de dagliga resorna till och från arbetet blir alltför påfrestande eller kostsamma. Gränsen mot annan ort-fallen kan vara flytande. Ju längre de dagliga resorna blir, desto närmare till hands ligger flyttning eller bortaliggnig som den bästa lösningen, åtminstone på litet sikt. Men i de fall som betraktas som resfall och alltså behandlas i detta kapitel har flyttning eller bortaliggnig ej aktualiserats i själva arbetsvägransärendet.

Resefallens andel av arbetsvägransärendena har troligen ökat sedan den statistiska undersökningen utfördes och möjligen kommer de under 80-talet att spela samma roll som annan ort-fallen under 60-talet.¹ Genomsnittsfrekvensen för åren 1965—1973 är 5 % och för år 1974 6,2 %.² I övrigt visar den statistiska undersökningen ingenting anmärkningsvärt, fränsett kanske den höga bifallsfrekvensen i besvärsärenden, 27,6 %.³

Jag börjar med att redogöra för 12-timmarsregeln, den klart viktigaste och nästan den enda underregel som finns på området. Därefter behandlas invändningar som går ut på att resorna blir för påfrestande eller att det t o m är omöjligt för A att ta sig till och från arbetsplatsen och då särskilt användningen av hinderregeln mot människor som "bor fel". Slutligen behandlas invändningar som gäller kostnaderna för de dagliga resorna och skyldigheten att använda egen bil för arbetsresor.

Den sk 12-timmarsregeln innebär att arbetstiden jämte restiden ej får medföra längre daglig bortovaro från hemmet än 12 timmar.⁴ 12 timmar anges i tillämpningsföreskrifterna som en "riktpunkt", men fungerar i praktiken som en bestämd övre gräns för vad som kan krävas. Kan A visa att bortovaron blir längre än 12 timmar, kan han vara ganska säker på godkännande i kassan eller bifall till besvären. Dock missgynnas A som vanligt av bevisvärderingsreglerna, som innebär att det i tvistiga fall blir

¹ Tab I 1 b.

² Tab I 1 a och b.

³ Tab II 4.

⁴ Kassahandboken Uppslag 32 B s 8 (1/11 1975).

myndigheternas uppskattning av restiden som läggs till grund för bedömningen.⁵

Tidigare var gränsen 13 timmar. Vid Delegationens sammanträde 17/8 1971 § 34 föreslog kassaföreståndaren i Metall att 13-timmarsregeln skulle ändras med hänsyn till den arbetstidsförkortning som höll på att genomföras och Delegationen beslöt "rekommendera en generösare tolkning av den sk 13-timmarsregeln" i avvaktan på nya tillämpningsföreskrifter.

Rättstillämpningen på arbetsförmedlingsnivå bestäms säkert inte av 12-timmarsregeln utan av arbetsförmedlingens och fackets uppfattning om vad som är "normalt pendlingsavstånd" på orten. Folk i norra Sverige och i Stockholmsområdet måste finna sig i betydligt längre restider än folk som bor i Skåne.⁶

När A hävdar att resorna är för påfrestande psykiskt eller fysiskt, så menar hon ofta just tidsåtgången och den allmänna stressen i samband med långa resor. Många resfall visar att folk inte kan anpassa sig till strukturmöjligheten med allt större arbetsplatser på allt längre avstånd från bostadsorterna, som ju kräver en helt annan livsform. Det gäller särskilt äldre människor.

Fb 342/75 (D). A var en kvinna i 60-årsåldern, som hade arbetat i många år på ett företag i hemorten. Då verksamheten där lades ner blev många arbetslösa och flertalet kunde inte tänka sig att i stället börja arbeta på företagets fabrik i Strömstad. De fick i stället gå på kassaersättning och många blev förtidspensionerade. A var troligen den äldsta av de som följde med företaget till Strömstad. Resvägen för A var 3 kilometer på cykel och 3,4 mil med buss. Efter ett och ett halvt år orkade hon inte längre utan slutade. Avstängd.

Fd 31/76. A bodde i Stor-Stockholmsområdet. Hon hade tidigare haft nära till arbetsplatsen, men i samband med flyttning av företaget fick hon en resväg på en dryg timme och med flera byten i vardera riktningen. A var över 50 år och hade genomgått två krävande operationer med åtföljande konvalescens. A kände att hon inte orkade med de påfrestande resorna, blev bara tröttare och tröttare och slutade därför. Kassen ansåg att restiden var normal i Stor-Stockholmsområdet och stängde. A uppmanades att lämna in läkarintyg, men ville eller kunde inte detta. Avstängd.

Det finns också yngre människor som inte i längden vill finna sig i långa resor.

⁵ Se t ex Fb 1/1968. 62-årig man som hävdar att det tar betydligt längre tid för honom att köra 47 km på dålig väg än vad LAN räknar med.

⁶ Se Kristensson a a s 29. De flesta arbetsförmedlarna i Malmö ansåg att man inte kunde kräva längre bortovaro än 10 timmar. Se även F 2049/65. Kassen tillämpade inte 13-timmarsregeln utan ansåg att 12 timmar var den längsta bortovaro som kunde krävas, och godkännandebeslutet lämnades utan erinran.

Fb 299/77 (D). A hade arbetat i många år vid ett byggnadsföretag. I tillsammans 6 år hade han varit stationerad på annan ort. A menade att han fått nog av långa resor och bortaliggning. Nu ville han vara hemma och sköta sin nyinköpta villa. När han fick ett ultimatum från företaget att antingen sluta eller acceptera arbete på arbetsplats 8 mil från hemmet, sade han Nej och slutade. I sina besvär skrev han: "Det kan inte vara förenligt med arbetslöshetskassans uppgifter att tvinga medlemmar arbeta hårt och resa så onormalt långt varje dag." Avstängd.

Dessa mer allmänna invändningar att resorna blir för påfrestande går in under 12-timmarsregeln, såvida inte A kan förete läkarintyg på att hon på grund av viss sjukdom eller svaghet inte orkar med resorna. Läkarintyg i dessa reseärenden är inte ovanliga. De behandlas i kapitlet om hälsoskäl.

12-timmarsregeln gäller inte kvinnor med minderåriga barn, men någon mer betydande förkortning av maxtiden på grund av arbetsbelastningen kan de inte räkna med.⁷

A:s invändning kan också gå ut på att det är något speciellt moment i resorna som gör dem särskilt påfrestande. Det kan vara fråga om att gå till fots, cykla eller åka moped långa sträckor, kanske i stark kyla.⁸ Det kan vara fråga om bilkörning i mörker och dåligt väglag för ovana eller äldre bilförare⁹ eller om tidiga morgnar och långa väntetider för den som måste anlita allmänna kommunikationsmedel.¹⁰ Någon bestämd praxis om vad A måste tåla i den vägen har inte utbildats. Det är i själva verket arbetsmarknadsläget som är avgörande för utgången. Om A kan räkna med andra och bättre arbetserbjudanden senare, accepteras i viss utsträckning hans invändning att de dagliga resorna i samband med det aktuella arbetserbjudandet blir för påfrestande. Men om A definitivt bor "fel", kan han inte åberopa dåliga resmöjligheter, inte ens om det skulle vara helt omöjligt att ta sig till arbetsplatsen.

Den som bor så att hans arbetsutbud inte är "realistiskt" med hänsyn till resmöjligheter och arbetstillfällen kan stängas enligt hinderregeln. Ungefär 5 procent av rapporterna i resfallen slutar med en hinderavstängning,¹¹ och huvudparten av dessa hinderavstängningar gäller troligen folk som "bor

⁷ Se kapitlet om barntillsyn s 288 f.

⁸ Fd 38/77 (D). Måste gå till fots 3 km i stark kyla. Fd 47/74. Snart 50-årig man måste åka moped 20 km mitt i natten för att hinna till morgonskiftet. Avstängd? Fb 331/69. 67-åring måste cykla 5 km.

⁹ F 4586/70 (D). Slapp avstängning. Ej tillräckligt rutinerad bilförare för att kunna köra i halt höstväglag.

¹⁰ F597/75 (D). A erbjöds lärararbete med arbetstid 8—14. För att hinna till arbetet måste hon åka med buss 5.40 på morgonen. Kassen godkände, F-enheten ville stänga, men beslutet lämnades utan erinran i Delegationen.

¹¹ Tab I 7.

fel". Ett krav för att A skall anses stå till arbetsmarknadens förfogande om det inte finns några arbetstillfällen på hans hemort är att han själv kan ordna transport till närmaste tätort.¹² Det spelar en viss roll om A tidigare haft arbete på hemorten och genom strukturomvandlingen kommit att "bo fel" eller om han flyttat till en ort utan arbetstillfällen och med dåliga kommunikationer.¹³ I det förra fallet, när A "arbetat upp sin ersättningsrätt på hemorten", anser åtminstone vissa kassor, närmast med stöd av försäkringsrättsliga grundsatser, att A inte kan stängas enligt hinderregeln och självfallet inte heller enligt 28-dagarsregeln, om det inte finns några resmöjligheter. Men något säkert skydd mot avstängning har inte heller den som helt utan egen förskyllan kommit att bo på fel plats.

Fb 218/75 (D). A var född 1930 och hade hela livet bott på föräldragården tillsammans med sina föräldrar. Han hade i 22 år varit anställd som charkuterist i samma företag, men måste sluta när möjligheterna till samäkning upphörde. A hade inga som helst möjligheter att ta sig in till centralorten. Han hade inte körkort och inte ens en moped. Kassan stängde enligt hinderregeln. När ärendet kom upp i Delegationen hade A lyckats skaffa ett arbete i hemorten och det blev då bifall till besvären, eftersom A måste anses ha stått till arbetsmarknadens förfogande.

F 8/76 (D). A var född 1915, tidigare skogsarbetare. Några möjligheter för honom att fortsätta som skogsarbetare fanns inte. Han erbjöds nu städarbete på industri 4 tim/dag. Avståndet till arbetsplatsen var en mil och den enda resmöjligheten var moped. Kassan godkände, men AMS stängde tillsynsvägen enligt 28-dagarsregeln.¹⁴

Fd 74/77. A, som var i 20-årsåldern, bodde kvar i föräldrahemmet 4,5 mil från närmaste större ort och 8 mil från Lycksele, där hon erbjöds arbete. Några möjligheter för A att ta sig till Lycksele fanns inte. Hon hade inte ens körkort. Avstängd enligt hinderregeln.

Man ser av exemplen att en del av de fall som formellt gäller dagliga resor i själva verket är maskerade flyttnings- och utstötningsfall. Det gäller inte bara hinderavstängningarna utan också en del 28-dagarsavstängningar.

¹² Se Delegationens beslutsmotivering i F 3601/70 (D) och F 1374/76 (D).

¹³ Fb 160/75 (D) är ett exempel av det senare slaget där bedömningen var hård. A hade tillsammans med sin make flyttat till en liten by 10 km utanför Norrtälje. Hon kunde genom samäkning med maken ta arbeten i Norrtälje med normal kontorstid, men ej erbjudet arbete som vårdbiträde med oregelbundna arbetstider. A avstängdes i kassan enligt hinderregeln. När ärendet kom upp i Delegationen hade A lyckats skaffa ett annat arbete, och det blev därför bifall till besvären.

¹⁴ Jfr Fb 710/73 (D). Kvinna född 1908, arbetslös och utan chanser till nytt arbete i hemorten och utan möjligheter att ta sig till annan ort. Bifall till besvären i Delegationen, men reservation av byråchefen, som ansåg att A:s arbetsutbud såväl geografiskt som yrkesmässigt var alltför begränsat för att hon skulle anses stå till arbetsmarknadens förfogande.

Meningen med avstängningen är inte att A skall resa utan att hon skall flytta eller att hon skall lämna försäkringen och inge ansökan om förtidspension. När kassan stängde den 60-åriga kvinnan i Fb 342/75, som inte längre orkade med de dagliga resorna till Strömstad, så var det inte för att tvinga henne att resa utan för att visa henne, att hon inte längre borde tillhöra arbetsmarknaden utan inge ansökan om förtidspension liksom sina tidigare arbetskamrater. Stängningen av den 20-åriga flickan, som erbjöds arbete i Lycksele, syftade till att få henne att förstå att hon nu måste flytta från föräldrahemmet till Lycksele eller någon annan centralort. En skillnad i handläggningen mellan de resfall, som egentligen är maskerade flyttningsfall, och de vanliga flyttningsfallen är att det i resfallen inte krävs någon utredning om möjligheterna att få bostad på arbetsorten. Flickan i Lyckselefallet flyttade senare till Lycksele, men det tog henne fyra månader att skaffa bostad.¹⁵

Slutligen kan A åberopa att *kostnaderna* för resorna blir alltför stora. Om A är missnöjd med att arbetsgivaren inte betalar reseersättning bedöms ärendet enligt de principer som i övrigt gäller när A hävdar att de erbjudna anställningsvillkoren är för dåliga. Dessa fall behandlas alltså i kapitlet om Ekonomiska villkor.¹⁶ Reseersättning kan också i vissa fall utgå av allmänna medel. A:s invändning om för dyra resor kan vara uttryck för missräkning över att sådan ersättning inte utgår i hans fall och att han tycker att reglerna slår orättvist, men det hjälper självfallet inte.¹⁷

Det är oklart om resekostnader skall räknas med vid tillämpningen av regeln att lönen i det erbjudna arbetet inte får väsentligt understiga utgående kassaersättning. Om man tar fasta på FD:s dom i Fd 42/75 skall resekostnaderna dras av innan jämförelsen sker.¹⁸ Reskostnaderna skall beaktas vid tillämpning av "försörjningsregeln", men det är sällsynt att denna regel leder till att arbetet betraktas som olämpligt.¹⁹ Reskostnaderna kan få avgörande betydelse i vissa äkta make-flyttningsfall. De behandlas i kapitlet om frivilligt slutande.

I övriga fall sker en ren skälighetsbedömning och den viktigaste faktorn är säkert arbetsmarknadsläget. Om A kan räkna med andra arbetserbjudanden, kan relativt måttliga resekostnader göra ett arbete olämpligt, men om hennes utsikter på arbetsmarknaden är alltför dåliga hjälper ingenting.

¹⁵ Se även Fb 323/72. A sökte bostad i centralorten men blev ändå avstängd i kassan och AMS.

¹⁶ Se s 339.

¹⁷ Fd 65/76. A hade själv tagit initiativ till en kurs till dagbarnvårdare. När hon fick veta att reseersättning ej skulle utgå, hoppade hon av och blev avstängd.

¹⁸ Se ovan s 249 f.

¹⁹ Se ovan s 228.

Inte ens den i tillämpningsföreskrifterna upptagna regeln att A inte är skyldig att anlita taxi för att komma till arbetet²⁰ hjälper den som inte kan få något annat arbetserbjudande.

Den fortsatta rättsutvecklingen kommer troligen att följa samma mönster som ALF-utredningens förslag om utfyllnadsersättning, alltså att ge ekonomisk kompensation för A:s kostnader i samband med strukturförändringar och inte tillåta att kostnader av detta slag gör arbetet olämpligt och därmed minskar rörligheten på arbetsmarknaden.

A är skyldig att använda egen bil för att ta sig till och från arbetet²¹ och möjligen också att hålla sin bil i ett sådant skick att den kan användas för arbetsresor.²² Någon skyldighet att *skaffa* bil kan inte utläsas av några beslutsmotiveringar, men praxis innebär i själva verket att den som bor i glesort får välja mellan att flytta, skaffa bil eller en hinderavstängning. Skyldigheten att vidta åtgärder för att ordna "samåkning" ligger på af eller arbetsgivaren, men denna skyldighet bortfaller om A redan från början ställer sig negativ till arbetserbjudandet.²³ Detta har behandlats i avvisandekapitlet.²⁴

²⁰ Kassahandboken Uppslag 32 B s 4 (1/11 1975).

²¹ Kassahandboken a st s 3.

²² Fb 271/72. A:s bil trasig sedan 2 mån. Diskussion om hinderavstängning.

²³ F 1374/76 (D), F 3567/68 (D).

²⁴ Ovan s 195.

13. Arbetsmarknadsläget och väntat arbete

Enligt 5 § LarbF skall ett erbjudet arbete anses lämpligt om inom ramen för tillgången på arbetstillfällen skälig hänsyn tagits till den försäkrades yrkesvana och förutsättningar i övrigt för arbetet samt andra personliga förhållanden. Enligt regelns formulering ingår alltså det aktuella arbetsmarknadsläget i lämplighetsbedömningen. A skall i ett konkret arbetsvägransärende kunna hävda att arbetsmarknadsläget är sådant att han inte är skyldig att ta t ex arbete utom yrket eller på annan ort.

Arbetsmarknadspolitikens mål är "att åstadkomma och bevara full produktiv och *fritt vald sysselsättning*" (min kursivering). "Fritt vald sysselsättning innebär inte bara att varje tanke på att tvångsmässigt dirigera arbetskraften avvisas utan också att möjligheterna vidgas för den enskilde att få ett arbete som svarar mot hans önskemål och förutsättningar." Citaten är hämtade från Prop 1966:52 angående riktlinjer för arbetsmarknadspolitik och återges i inledningen (s 13) av den av AMS utgivna skriften: Förändring och trygghet. Arbetsmarknadspolitik i tillämpning. Dessa uttalanden uttrycker den ideologi om arbetsmarknadspolitik som staten vill förmedla.

Väntat arbet är den gängse beteckningen på den avvisningsgrund som svarar mot den hänsyn som skall tas till arbetsmarknadsläget enligt 5 § LarbF och till grundsatsen om en fritt vald sysselsättning i arbetsmarknadspolitik. Väntat arbete som en teknisk term i rättstillämpningen syftar på det fallet att A som grund för att avvisa av af erbjudet arbete åberopar att han väntar på *visst annat arbete*. Fall där A inte hänvisar till något konkret arbete som han väntar på utan mer allmänt till sina utsikter på arbetsmarknaden räknas inte till väntat arbete. Framställningen i detta kapitel avser både väntat arbete-fallen och övriga fall där A åberopar arbetsmarknadsläget som grund för att avvisa erbjudet arbete.

Jag börjar med en mer allmän beskrivning av rättsutvecklingen och rättsläget.

1946 utfärdade K Socialstyrelsen i egenskap av tillsynsmyndighet ett cirkulär ställt till de erkända arbetslöshetskassorna angående rättstillämpning-

en i de fall som behandlas i detta kapitel.¹ Cirkuläret är så innehållsrikt och tankeväckande, att jag skall återge det praktiskt taget i sin helhet, trots att det inte längre är gällande rätt och kanske aldrig har tillämpats i enlighet med sitt innehåll. Cirkuläret angår väntat arbete och arbetsmarknadsläget i utom yrket-fallen, men det förutsätts i cirkuläret att synpunkterna "skola kunna tillämpas även i andra fall, då det framstår som en fördel för medlemmen att invänta ett annat arbete än det som för dagen kan erbjudas honom."

Då gällande regler om lämpligt arbete i 36 § Kassaförordningen innehöll inte någon uttrycklig bestämmelse om betydelsen av arbetsmarknadsläget utan endast en allmän hänvisning till "personliga förhållanden". Inledningsvis konstateras i cirkuläret att en lämplighetsbedömning utifrån A:s personliga förhållanden måste inkludera en bedömning av arbetsmarknadsläget. Det kan för A "icke vara lämpligt att taga ett arbete, för vilket han saknar särskilda kvalifikationer, om han därigenom väsentligt nedsätter eller kanske helt utesluter möjligheten att i en nära framtid få anställning inom sitt eget fack."

Härefter följer noggrant utarbetade anvisningar för när väntat arbete och arbetsmarknadsläget medför att av af erbjudet arbete inte kan anses som lämpligt. Jag återger dessa anvisningar i sin helhet:

"I. Det måste vara sannolikt, att ett arbetstillfälle inom den arbetsökandes eget yrke inom en skälig, relativt kort tid kan väntas.

II. Arbetet inom det egna yrket måste kunna antagas bli av sådan varaktighet, att det innebär en fördel för medlemmen att avvakta detsamma.

III. Det skulle kunna andragas godtagbara skäl för ett antagande, att ett tillträdande av det erbjudna arbetet inom annat yrke väsentligt nedsätter möjligheten att få arbete inom det egna yrket.

Anmärkningar till I

Den första förutsättningen föreligger:

A. Då löfte givits om anställning. I sådana fall bör understödsrätten icke göras beroende av att anställningen faktiskt erhålles inom viss tid. Medlemmen kan nämligen på grund av omständigheter, vilka han icke kunnat förutse, gå miste om det utlovade arbetet, och det måste anses oriktigt att då även beröva honom understödet. Att löfte om anställning erhållits, skall givetvis kontrolleras.

¹ Socialstyrelsen, Arbetsmarknadsbyrån, Cirkulär nr 18/46. Dnr 1226/46.

B. Då löfte om anställning visserligen icke föreligger men

1. då arbetsmarknadssituationen är sådan eller inom kort väntas bli sådan, att antalet lediga platser inom det egna yrket kan beräknas motsvara eller överstiga antalet arbetssökande tillhörande yrket, alltså då brist på arbetskraft föreligger eller väntas uppkomma. Icke heller då bör understödsrätten göras beroende av om arbete inom viss tid erhålles. Motiveringen härför är densamma som i I A.

2. då arbetsmarknadssituationen är sådan, att relativt goda möjligheter föreligga att få arbete inom det egna yrket, även om dessa möjligheter icke äro så goda som de vilka förutsatts i föregående stycke. I sådana fall bör understödsrätten göras beroende av att arbete inom yrket verkligen erhålles inom viss tid. Det förhållandet, att arbete erhållits, är nämligen att betrakta som ett kompletterande bevis för att medlemmen haft rätt, då han åberopat utsikt till anställning inom det egna yrket.

(Föreligger icke relativt goda möjligheter att få anställning inom det egna yrket, kan medlemmen icke heller åberopa en väntad eventuell sådan anställning. Det förhållandet, att ett sådant arbete ändock senare erhålles, kan nämligen icke i och för sig anses utgöra tillräckligt bevis för att medlemmen vid tidpunkten för arbetsvägran haft grundad anledning att vänta sig sådan anställning.)

Den under I avsedda "skäligen" tiden måste från fall till fall utmätas under hänsynstagande till de omständigheter, som åsyftas under II och III. Ju mera värdefull för medlemmen den väntade anställningen är, desto längre tid bör han rimligtvis kunna vänta på den.

Anmärkingar till II

Så länge något bestämt arbete inom det egna yrket icke kan påvisas, är det givetvis mycket svårt att avgöra i vad mån ett väntat arbete inom yrket blir varaktigt. Den under II upptagna principen får emellertid icke efter sättas, och det torde i regel vara möjligt att med ledning av den kännedom man har om den speciella del av arbetsmarknaden, där medlemmen väntar arbete, om medlemmens kvalifikationer etc bilda sig en uppfattning om huruvida det är sannolikt, att varaktigt anställning kommer att erhållas.

Anmärkingar till III

Det bör uppmärksammas att ett tillfälligt arbete utanför det egna yrket, som hinner avslutas innan arbetet inom eget yrke påbörjas eller som arbetstagaren utan större olägenhet för honom eller arbetsgivaren kan lämna

för tillträdande av annan anställning, i allmänhet icke kan anses nedsätta möjligheten för kassamedlemmen att få arbete inom eget yrkesområde.”

Jag vet inte när detta cirkulär formellt upphörde att gälla. I vart fall har det ej tillämpats under den tidsperiod som omfattas av min undersökning av praxis, alltså fr o m 1965. De rättsliga garantier som numera gäller för hänsynstagande till arbetsmarknadsläget vid lämplighetsbedömningen är avsevärt snävare än i cirkuläret från 1946. Det enda som finns kvar av punkten I i cirkuläret, som gäller sannolikheten för att A skall få arbete inom yrket, är löfte om arbete-regeln i I A. I cirkuläret är löfte om arbete-fallet ett av flera fall där sannolikheten för av A åberopat arbete skall medföra att anvisat arbete ej är lämpligt. Även lägre grader av sannolikhet och andra sätt att visa sannolikhet skulle godtagas (I B 1 och 2). I praxis — åtminstone fr o m 1965 — har löfte om arbete varit det enda tillåtna sättet att visa sannolikhet för annat åberopat arbete. Löfte om arbete-regeln reglerar exklusivt alla A:s invändningar som går ut på att arbetet med hänsyn till arbetsmarknadsläget inte är lämpligt. Om *och endast om* det föreligger löfte om annat arbete är det anvisade arbetet med hänsyn till arbetsmarknadsläget att anse som olämpligt. A:s invändningar att arbetsmarknadsläget inte är sådant att han är skyldig att ta anvisat arbete avfärdas kort och gott med att det inte föreligger något löfte om arbete.

Det sagda gäller i vart fall AMS och FD:s praxis. På kassanivå finner man en tendens att beakta arbetsmarknadsläget även i fall som inte uppfyller rekvisiten i löfte om arbete-regeln och särskilt då det förhållandet att A faktiskt fick det arbete han väntade på.² Mot denna tendens ingriper emellertid AMS och ändrar tillsynsvägen, när kassan godkänner utan att rekvisiten i löfte om arbete-regeln är uppfyllda.

Även i de frågor som berörs under II och III i cirkuläret är nuvarande praxis väsentligt strängare.

Det är möjligt att synpunkter i huvudsak motsvarande dem som anges i cirkuläret tillämpas *på arbetsförmedlingsnivån som normer för anvisnings- och rapportverksamheten*. Dessa normer är emellertid inte utrustade med några rättsliga garantier för A. En invändning från A att af i hans fall inte följt eljest tillämpade normer för rapportverksamheten är inte rättsligt relevant och möts — åtminstone i AMS och FD — med en Goddags Yxskift-hänvisning till löfte om arbete-regeln.

Man kan alltså säga att en bedömning av arbetsmarknadsläget ingår i arbetsvägransreglernas tillämpning, men att denna bedömning helt är för-

² Jfr cirkuläret vid I B2.

lagd till arbetsförmedlingsnivå och således utan några rättsliga garantier.

Arbetsförmedlingen behöver inte ens *redovisa* den bedömning av arbetsmarknadsläget som ligger till grund för rapportbeslutet. Det bästa beviset för mitt påstående att arbetsmarknadsläget i praxis betraktas som rättsligt irrelevant är kanske inte kassans och överinstansernas beslutsmotiveringar i ärenden där A åberopat arbetsmarknadsläget, utan helt enkelt det förhållandet att beslutsunderlaget i arbetsvägransärenden från kassanivå och uppåt inte är sådant att det är möjligt att göra någon bedömning av arbetsmarknadsläget. Beslutsunderlaget i ett "vanligt" arbetsvägransärende är helt enkelt arbetsförmedlingsrapporten och redogörarutredningen. Arbetsförmedlingsrapporten kan innehålla allmänna hänvisningar till det trängda arbetsmarknadsläget för A, men praktiskt taget aldrig en redovisning som gör det möjligt för de högre instanserna att efterpröva bedömningen. Kassans beslutsunderlag kan innehålla kunskap som inte framgår av rapport och redogörarutredning, men denna kunskap redovisas i så fall inte vidare till AMS. AMS beslutsunderlag i arbetsvägransärenden har jag ju sett med egna ögon, och det omfattar inte någon utredning om arbetsmarknadsläget. I vissa besvär- och tillsynsärenden infordrar AMS ytterligare utredning i form av ett utlåtande från LAN, men det är ej så vanligt att detta utlåtande berör arbetsmarknadsläget.³ Om A (eller någon gång kassan) direkt angriper arbetsförmedlingen för ett rapportbeslut brukar arbetsförmedlingen gå i svaromål och närmare motivera sitt handlande. Men argumenten å ömse sidor brukar då ta sikte på den utomrättsliga frågan om arbetsförmedlaren handlat lämpligt eller ej och inte på den rättsliga frågan om hur arbetsmarknadsläget påverkar lämplighetsbedömningen.

Avsaknaden av rättsliga garantier för ett hänsynstagande till arbetsmarknadsläget torde ha uppmärksammats av KSA-utredningen, men utredningen uttrycker sig på ett samtidigt så inlindat och så yvigt sätt, att det inte är lätt för en utomstående att begripa vart den egentligen vill komma. Utredningen hänvisar till den "moderna, aktiva" arbetsmarknadspolitiken, som betonar de "kvalitativa" aspekterna. Det är inte längre fråga om att skaffa A ett arbete, vilket som helst, utan ett så "produktivt" arbete som möjligt. Lämplighetsbedömningen skall ske "med respekt för arbetssökandes yrkeskunnande och personliga ambitioner" (s 175). Utredningen återkommer flera gånger till grundsatsen om ett fritt och övervägt val av arbete (s 173, s 175 två ställen). Utredningen menar att praxis i huvudsak anpassats till "den moderna aktiva arbetsmarknadspolitikens grundvärde-

³ Högst 7,5 % av fallen, se ovan s 63.

ringar". Det är därför "tvivel underkastat om det föreligger anledning att påyrka någon mera omvälvande förändring av den praktiska tillämpningen" (s 174). Däremot kom enligt utredningens mening dessa grundvärderingar inte till klart uttryck i den då gällande författningstexten. KSA-utredningen föreslog att första och sista punkterna i reglerna om lämpligt arbete i 36 § Kassaförordningen skulle ersättas av en bestämmelse att erbjudet arbete skulle anses lämpligt, "om inom ramen för tillgången på arbetstillfällen skäligen hänsyn tagits såväl till den försäkrades yrkesvana och förutsättningar i övrigt för arbetet som *till hans önskemål i fråga om arbetsval* (min kursivering) och andra personliga förhållanden" (5 § i utredningens förslag till lagtext).

Departementschefen (Holmqvist) sade emellertid ett bestämt nej till en uppmjukning av gällande praxis. "Med hänsyn till att nya grupper kommer att kunna få kontant stöd vid arbetslöshet är det tvärtom angeläget att nuvarande praxis inte utvecklas så att rörlighetshämmande effekter på arbetsmarknaden uppkommer." Utredningens skrivning att skäligen hänsyn skall tas till yrkesvana inom ramen för tillgången på arbetstillfällen godtog, men uppfattades av DepC inte som någon förstärkning av det rättsliga skyddet utan tvärtom som en broms mot en rörlighetshämmande praxis.⁴

Däremot *strök* DepC utredningens förslag att hänsyn skulle tas även till A:s "önskemål i fråga om arbetsval". Det är svårt att hitta ett bättre exempel på skillnaden mellan programförklaringar och rättsregler, mellan ideologi och verklighet. I den *t o m* av riksdagen antagna programförklaringen för arbetsmarknadspolitiken framställs grundsatsen om ett "fritt och övervägt arbetsval" som en ledstjärna, men när det blir fråga om att ge ett — mycket begränsat — rättsligt skydd för detta intresse, så är det stopp.

KSA-utredningen berörde också det som jag kallar arbetsförmedlingens exklusiva rätt att företa den bedömning av arbetsmarknadsläget som ingår i lämplighetsbedömningen, men mycket försiktigt och inlindat. "Ett ökat samarbete för arbetsmarknadspolitiskt riktiga bedömningar bör komma till stånd mellan arbetsförmedlingar och arbetslöshetskassor. Även ansvarsfördelningen mellan arbetsförmedling och kassa bör överses. Kassastyrelserna och arbetsmarknadsstyrelsens arbetslöshetsförsäkringsdelegation bör få större utrymme för egna bedömningar." (s 173) Denna politiskt känsliga fråga berördes inte alls i propositionen, och LarbF har alltså inte heller på denna punkt inneburit någon förändring av rättsläget.

⁴ Prop 1973:56 s 181.

I min undersökning av praxis har jag inte kunnat påvisa några förändringar i rättsläget efter LarbF på det område som behandlas i detta kapitel.

Väntat arbete i inskränkt bemärkelse (ett konkret väntat arbete) förekommer som särskild avvisningsgrund i den statistiska undersökningen. Väntat arbete åberopas i kassan i ungefär var 10:e ärende.⁵ I ungefär hälften av dessa fall åberopar A också en annan avvisningsgrund.⁶ På af- och kassanivå förekommer väntat arbete oftast tillsammans med avvisningsgrunderna personliga skäl och dåliga ekonomiska förmåner. I besvärssärenden är kombinationen väntat arbete — arbete utom yrket den vanligaste. I nästan vart 4:e besvärssärende där A åberopar att det anvisade arbetet ligger utom yrket åberopar han också ett konkret väntat arbete.⁷

Jag övergår nu till en närmare beskrivning av praxis i väntat arbete-fallen. Dispositionen i denna del av framställningen följer de olika punkterna i väntat arbete-regeln, som återges strax nedan. Därefter följer ett avsnitt om andra invändningar från A som gäller arbetsmarknadsläget och hur de bemöts av myndigheterna. Kapitlet avslutas med ett förslag om utbyggnad av väntat arbete-regeln, som syftar till att skapa rättsliga garantier för de hänsyn som enligt lag skall tas även till A:s intressen vid bedömningen av arbetsmarknadsläget.

Förutsättningarna för att en invändning om väntat arbete skall godtas är enligt nu gällande tillämpningsföreskrifter⁸

"att det vid tiden för arbetserbjudandet föreligger ett avtal om anställning mellan medlemmen och en arbetsgivare eller att medlemmen då har ett klart löfte om anställning,

att anställningen skall börja inom viss bestämd tid,

att denna tid inte sträcker sig för långt fram i tiden, i regel inte längre än ca 14 dagar från dagen för arbetserbjudandet samt

att vid en jämförelse mellan det erbjudna och det väntade arbetet det senare bedöms vara lämpligare."

Jag skall gå igenom dessa rekvisit ett efter ett, men jag skall först beröra ett annat rekvisit, som inte framgår av de citerade att-satserna. Väntat arbete kan åberopas endast om det utgör ett hinder för A att acceptera

⁵ Tab I 1 a.

⁶ Den statistiska undersökningen, ej redovisat i kap 6, jfr dock kap 6 under I 2.

⁷ Den statistiska undersökningen, ej redovisat i kap 6.

⁸ Kassahandboken, Uppslag 32 B s 4 f (1/11 1975), jfr AMS-handboken 09.10.20 s 4 (24/11 1975). Innehållet i väntat arbete-regeln återges ofta i AMS beslut, se t ex F 2675/69, 2175/68, 5875/68, 5409/73, Fb 211/66, 321/67, 181/69, 641/72. Se även skrivelse till LAN 11/8 1969 i F 2514/69.

det erbjudna arbetet. A är alltid skyldig att ta ett tillfälligt arbete under tiden fram till det väntade arbetet. Om det erbjudna arbetet "är avsett att pågå endast under tiden innan det väntade arbetet skall börja" är enligt tillämpningsföreskrifterna det väntade arbetet ej giltigt skäl för avvisande.⁹ Tillämpningen är strängare än som framgår av denna formulering. Så snart det erbjudna arbetet *kan avbrytas* när det väntade arbetet börjar, är A skyldig att ta det.¹⁰

Enligt tillämpningsföreskrifterna skall det vid tiden för arbetserbjudandet finnas antingen ett för båda parter bindande anställningsavtal eller också skall arbetsgivaren ha givit ett "klart löfte" om anställning. De särskilda problem som uppkommer när även A är bunden på förhand skall jag ta upp senare. Nu skall jag behandla frågan vad som menas med ett "klart löfte" från arbetsgivaren.¹¹ Det torde vara ytterst sällsynt att arbetsgivaren ger ett juridiskt bindande löfte om anställning utan att arbetstagaren samtidigt binder sig, och i det senare fallet föreligger ju ett anställningsavtal. Det kan alltså inte vara sådana löften som avses. Ändock skiljer man i rättstillämpningen mellan å ena sidan något som kallas löften och å andra sidan andra uttalanden från arbetsgivaren som klart visar att han *har för avsikt* att anställa A. Det finns domar från FD som visar att det inte räcker med att A företer ett intyg som visar att han "var avsedd att anställas"¹² eller att han var "tingad" för arbetet.¹³ Det måste ha förelegat ett "löfte".¹⁴ Emellertid finns det ingen reell skillnad mellan att arbetsgivaren till A säger att han kommer att anställa honom och att han ger A ett juridiskt oförbindande "löfte" om anställning. Det är bara fråga om en skillnad i sättet att uttrycka sig, och det är orimligt att en sådan skillnad skall få betydelse för utgången av ärendet. Det avgörande måste vara *hur pass säkert* det framstår ur A:s synpunkt att han skall få anställning. Det är möjligt att orsaken till att AMS och FD till synes skiljer mellan

⁹ Kassahandboken, a st.

¹⁰ Se särskilt FDD 14/3 1969 Dnr 545/68 med härdragning av principen. Se även FDD 25/6 1970 Dnr 436/69 (motsättningsvis) och FDD 25/11 1969 Dnr 55/69. Någon gång kan man ta hänsyn till en föreliggande risk att arbetsgivaren i det väntade arbetet ändrar sig om A får annat arbete, se nedan s 266 om Fd 8/73.

¹¹ Någon gång ser man beslutsmotiveringar som tycks utvisa att det skulle krävas ett för båda parter bindande anställningsavtal. FDD 12/5 1967 Dnr 884, 885/66. AMS motiverade sina beslut att ej ändra kassans avstängning med att det ej var visat att "överenskommelse träffats om anställning". FD fastställde utan egen motivering. F 2625/69. Kassan stängde med motiveringen att A ej styrkt att han vid avvisningstillfället "hade löfte om arbete och därmed var bunden av ett arbetsåtagande". Regeln har emellertid inte detta innehåll. Det är bara beslutsmotiveringarna som råkat bli felaktiga.

¹² FDD 23/10 1969 Dnr 1406/68.

¹³ FDD 17/6 1969 Dnr 1536/68, jfr Fb 71/71 (D) (stod på "listan", men var ej "lovad").

¹⁴ Så i FDD 18/9 1969 Dnr 1126/68.

att vara "tingad" och ha ett "löfte" är att man anser att det förra uttrycket betecknar en lägre grad av säkerhet.

Det finns en FD-dom från 1974, som möjligen utvisar att FD är beredd att sänka kraven på vad som menas med ett löfte, men omständigheterna var ganska speciella.

Fd 8/73. A var permitterad från sin arbetsplats. Permitteringen hade varit mycket omfattande. I och mellan raderna i handlingarna kan man läsa att A hade fått besked om återanställning, men att läget — bl a med andra permitterade som kunde göra anspråk på företrädesrätt — var sådant att alla parter måste agera försiktigt om återanställningen skulle kunna bli av. Kassen godkände efter ett intyg att A var "tillfrågad" om anställningen. AMS ändrade tillsynsvägen och kassen förde ärendet till FD. AMS avstyrkte besvaren och hänvisade bl a till att intyget inte utvisade att A hade löfte om arbete som skulle tillträdas vid viss bestämd tidpunkt. Försäkringsdomstolens majoritet ansåg emellertid att det förelåg ett "löfte" om återanställning och även att tidpunkten för återanställningen var bestämd. Även FD:s minoritet förefaller ha godtagit intyget som ett löfte om återanställning, men ansåg att kravet på att tidpunkten för återanställningen skulle vara bestämd inte var uppfyllt.

I vart fall kan man konstatera att AMS och FD i allmänhet kräver en mycket hög grad av säkerhet för det väntade arbetet, och vidare att det i praktiken är av avgörande betydelse hur arbetsgivaren i efterhand uttrycker sig i det intyg som företes eller när han per telefon tillfrågas om hur det låg till med "löftet". Det är inte alls säkert att detta avspeglar hur det verkligen låg till vid tidpunkten för erbjudandet. Arbetsgivaren kan i en del fall ha skäl att tona ner vad han sade om anställning och i andra fall — t ex när ett byggnadsarbete ställts in på grund av naturhinder — framställa den tilltänkta anställningen som säkrare än den egentligen var.¹⁵

Någon gång kan AMS låta ett tillsynsärende passera utan erinran trots att det inte förelåg något löfte utan bara förhandsbesked av annat slag,¹⁶ men i regel ingriper AMS om inte kassen strikt upprätthållit kravet på löfte.

Det framgår av det föregående att A inte har rätt att avvakta besked om anställningar han redan sökt, inte ens en kortare tid.¹⁷ Inte heller hjälper

¹⁵ Fb 21/68 (D). Misstanke att företett intyg var efterhandskonstruktion. Det talar alltså till A:s nackdel om det väntade arbetet inte finns antecknat redan i af:s rapport, se Fb 351/68.

¹⁶ F 3057/66 (D). "... med hänsyn till omständigheterna, särskilt innehållet i intyget, enligt vilket (A) erhållit förhandsmeddelande om att hans utsikter att få anställningen var goda" . . . , ej "tillräckliga skäl" till erinran.

¹⁷ Fd 4/77. Erbjuds beredskapsarbete. Hade sökt flera olika chaufförspplatser och fick en av dem 14 dagar senare. Se dock t ex Fb 509/74. AMS fann "med hänsyn till omständigheterna skäligt" att låta A avvakta den först gjorda ansökningsen.

det A att han vid tidpunkten för erbjudandet för seriösa förhandlingar med annan arbetsgivare om anställning.

F 70—78/1970 D 20/4 1970 § 6. Nio renhållningsarbetare hade friställts då arbetsgivarens firma upphörde. Rörelsen övertogs av annan. De nio ville fortsätta hos den nye arbetsgivaren mot samma timlön som tidigare, 14—15 kr/tim, men den nya arbetsgivaren erbjöd endast minimilön, 9:50/tim. Då de hos af erbjöds annat arbete, förklarade de att de ville avvakta förhandlingar med den nya innehavaren av rörelsen. Dessa förhandlingar slutade med att de 10 dagar senare började hos den nye innehavaren av rörelsen mot samma timlön som tidigare. Kassen godkände, men AMS stängde tillsynsvägen.¹⁸

Om A missuppfattat situationen och *trott* att han hade ett löfte om arbete skall han i princip inte stängas,¹⁹ men det kan bli svårt för honom att övertyga myndigheterna om att det verkligen förhöll sig på det sättet.²⁰

Det avgörande vid tillämpningen av väntat arbete-regeln är förhållandena *vid tidpunkten för avvisandet*. Den senare händelseutvecklingen är i princip rättsligt irrelevant. Om A då hade löfte om arbete, men det senare visar sig att arbetet inte blir av eller påbörjas vid en senare tidpunkt än beräknat, skall A i princip klara sig undan avstängning.²¹ Särskilt inom anläggnings- och byggbranschen är det vanligt att planerade arbeten inte blir av eller måste skjutas upp på grund av väderleksförhållandena eller andra oförutsedda omständigheter.

Om det visar sig att A faktiskt fick det arbete han vid arbetsförmedlingens erbjudande åberopade som väntat arbete, vill kassen ofta godkänna hans arbetsvägran, trots att det vid erbjudandet inte förelåg något löfte om arbete eller A i vart fall inte kan styrka att det förelåg ett sådant löfte. AMS däremot håller på principen att vad som inträffar efter avvisandet inte skall påverka utgången och ingriper ideligen tillsynsvägen mot denna rättstillämpning i kassorna.²² Många kassor går ännu längre och godkänner så snart det visar sig att A kort efter avvisandet påbörjat *något arbete*,

¹⁸ Se även Fb 301/73. Seriösa förhandlingar med tidigare arbetsgivare om nytt arbete i Tanzania ledde till avtal om anställning där dagen efter arbetsavvisandet. AMS motiverade sitt avstängningsbeslut med att A "ej hade löfte om annat arbete som skulle tillräddas vid en bestämd tidpunkt".

¹⁹ Fb 1/69 (D). Besvären bifölls. Enligt AMS hade A "vid tidpunkten för arbetets avvisande haft grundad anledning för sin uppfattning att en av honom gjord framställning . . . beviljats".

²⁰ F 2575/69. A tycks ha missuppfattat besked om att återkomma om en vecka som löfte om arbete, men blev ändå avstängd.

²¹ Fb 541/72.

²² T ex F 4253/69 (D), F 3401/73 (D).

alltså även om det påbörjade arbetet inte ens åberopades då A fick arbetsförmedlingens erbjudande.²³

Planerad utbildning godtas som väntat arbete endast om det är fråga om AMU. Den som åberopar planerad utbildning av annat slag som hinder för att ta visst erbjudet arbete blir alltid avstängd, eventuellt enligt hinderregeln. Löfte om arbete motsvaras i AMU-fallen av att A blivit antagen till den ifrågavarande utbildningen. Det räcker alltså inte att hon sökt utbildningsplats och har goda chanser att komma med.²⁴

Rekvisitet att tidpunkten då det väntade arbetet skall påbörjas skall vara bestämd har självständig betydelse vid sidan av "löftesrekvisitet" framför allt i anläggnings- och byggnadsbranschen. Där kan det förekomma att det finns ett klart löfte om arbete, men att det är osäkert när arbetet kan påbörjas.

Före LAS hade detta rekvisit också självständig betydelse i permitteringsfallen. A hade ett löfte och to m en rätt (enligt Huvudavtalet) att återgå till arbetet när detta kom igång, men man visste inte när arbetet åter skulle komma igång. Att det fortfarande förelåg ett anställningsförhållande ansågs inte hindra att A var skyldig att acceptera ett annat arbete, såvida inte hans avsikter att återgå till arbete i pågående anställning uppfyllde kraven i väntat arbete-regeln, men det är möjligt att rättstillämpningen var litet mildare i permitteringsfallen.²⁵

Numera har A rätt till permitteringslön redan efter 14 dagar och tillämpning av väntat arbete-regeln kan följaktligen inte bli aktuell.

Nästa rekvisit angår hur lång väntetid som kan accepteras. Den första frågan gäller *från vilken tidpunkt* väntetiden skall räknas. Enligt formuleringen i tillämpningsföreskrifterna skall väntetiden räknas från arbetserbjudandet. Det riktiga är enligt min uppfattning att räkna väntetiden från den tidpunkt då det av af erbjudna arbetet skall börja. Om det väntade arbetet skall påbörjas tidigare eller vid samma tidpunkt som det av af erbjudna, bör A inte kunna avstängas oavsett hur lång väntetiden blir. Denna väntetid skulle ju ha uppkommit även om hon tagit det av af erbjudna arbetet. Det riktiga måste vara att låta tidsgränsen avse *den förlängning av väntetiden* som uppkommer genom att A väljer det väntade arbetet i stället för det av af erbjudna arbetet.

²³ F 4358/73 (kassan ändrar "frivilligt" efter tillfälle till omprövning). F 1440/73 (D), F 5497/72 (D) och F 683/66 (D). I alla tre fallen åberopade kassan det erhållna arbetet i godkännandebesluten och ändrade AMS tillsynsvägen under åberopande av väntat arbete-regeln, i det sista fallet med särskilt påpekande av att det saknade betydelse att A senare fått arbete.

²⁴ Fb 1/69 (D).

²⁵ F 1460/72 (D). Räckte med "skäl att inom en snar framtid vänta återanställning".

I regel spelar det ingen roll vilken tidpunkt man väljer som utgångspunkt, eftersom av af erbjudna arbeten för det mesta skall påbörjas omgående eller nästan omgående. Någon gång ställs emellertid frågan på sin spets. Det finns en FD-dom från 1972 som — enligt vedertagna rättsvetenskapliga principer för tolkning av domar — tyder på att det är den absoluta väntetiden och inte förlängningen av väntetiden som räknas.

FDD 10/7 1972 Dnr 1724/70. A, som var medlem av Handelsanställdas förbund, hade 15/6 1970 fått anvisning på ett "fast" arbete som biträde i en livsmedelsaffär. Den 16:e eller den 17:e besökte hon den tilltänkte arbetsgivaren. Denne uppgav då enligt A att anställningen skulle börja först i augusti men att han på grund av en resa ville ha saken ordnad genast. A hade dagarna innan fått meddelande om att hon kunde påräkna anställning som biträde vid ett vårdhem från 29/6. Hon anhöll därför om och fick också någon dags anstånd med ställningstagande till arbetserbjudandet. Sedan hon fått löfte om arbetet som vårdbiträde, avtog hon erbjudandet om anställning som affärsbiträde. — Vid den utredning som AMS företog i besvärsärendet uppgav affärsinnehavaren, att A kunnat tillträda anställningen som affärsbiträde omgående om hon så önskat. AMS fastställde kassans avstängningsbeslut med motiveringen att arbetet som affärsbiträde "skulle ha blivit långvarigt och kunnat tillträdas två veckor tidigare än den tillfälliga anställning som (A) sedermera erhölet." I sitt yttrande över A:s besvär i FD ändrade AMS ståndpunkt. "På grund av att det sålunda erhållna arbetet . . . (som vårdbiträde) . . . skolat tillträdas inom tid som kunde godtagas beträffande väntat arbete samt det i ärendet ej var visat att (A) underrättats om att det erbjudna arbetet hos . . . kunnat få tillträdas omgående", tillstyrkte AMS bifall till besvären. FD följde rekommendationen och återopade därvid de skäl som AMS anfört i sitt yttrande.

AMS utgick alltså i sitt yttrande till FD från att, såvitt A kände till (och det är det som är rättsligt relevant), skulle det väntade arbetet börja *tidigare* än det av af erbjudna. Det skulle alltså inte uppkomma någon förlängning alls av väntetiden, tvärtom en avsevärd förkortning. Ändock påpekar AMS i yttrandet, att det väntade arbetet skulle tillträdas "inom tid som kunde godtagas beträffande väntat arbete". Den tidsrymd som här åsyftas måste vara tiden mellan arbetserbjudandet och det väntade arbetets början.

Denna tolkning enligt konstens alla regler leder dock förmodligen fel. AMS och FD har inte lika gott om tid att tänka över beslutsformuleringarna som jag har. Det är troligare att AMS sent omsider kom underfund med att ärendet helt enkelt var feldömt och satte ihop en beslutsmotivering som skulle göra det möjligt att bifalla besvären, och utan att närmare tänka över konsekvenserna vad avser beräkning av väntetid.

Trots tillämpningsföreskrifternas formulering och trots FD-domen från 1972 tror jag att väntetiden skall räknas från den tidpunkt då det av af erbjudna arbetet skulle påbörjas och ej från arbetserbjudandet. Formuleringen i tillämpningsföreskrifterna beror helt enkelt på att man inte tänkte på den rätt ovanliga situationen att det av af erbjudna arbetet inte kan tillträdas genast.

Enligt tillämpningsföreskrifterna är den tillåtna (förlängningen av) väntetiden i normalfallet 14 dagar. Det dröjde ganska länge (troligen till slutet av 60-talet) innan någon tidsgräns stabiliserades, och praxis uppvisar fortfarande en splittrad bild. Kanske kan man säga att 14-dagars-regeln fungerar som en gräns nedåt, så att en väntetid på högst 14 dagar alltid accepteras, såvida inte det erbjudna arbetet är klart lämpligare än det väntade. Däremot behövs det inte så särskilt starka skäl för att myndigheterna skall acceptera en något längre väntetid.

Enligt den sista att-satsen i tillämpningsföreskrifterna skall det väntade arbetet vara "lämpligare" än det erbjudna. Formuleringen ger inte en riktig bild av regelns innehåll i rättstillämpningen. Om övriga rekvisit i väntat arbete-regeln är uppfyllda, krävs *inte* att det väntade arbetet vid en objektiv bedömning är lämpligare. Det räcker i allmänhet med att det inte i något avseende är klart olämpligare än det erbjudna arbetet. Betydelsen av det väntade och det erbjudna arbetets olika grad av lämplighet kan beskrivas på följande sätt. Att det väntade arbetet även ur objektiv synpunkt är lämpligare kan medföra att man tänjer ut innehållet i de övriga rekvisiten. Att det väntade arbetet är olämpligare medför å andra sidan att man skärper innehållet i övriga rekvisit eller stänger trots att övriga rekvisit är klart uppfyllda.

Arbete i öppna marknaden är alltid lämpligare än *beredskapsarbete*. Ett väntat beredskapsarbete duger inte som giltig grund att avvisa ett erbjudet arbete på öppna marknaden.²⁶ Omvänt så kan ett väntat arbete på den öppna arbetsmarknaden duga som grund att avvisa ett erbjudet beredskapsarbete, trots att övriga rekvisit i väntat arbete-regeln inte är uppfyllda. I FDD 25/6 1970 Dnr 436/69 ansågs A ha haft rätt att under hänvisning till att han väntade på arbete hos sin tidigare arbetsgivare avvisa två beredskapsarbeten trots att han vid tidpunkten för erbjudandena inte hade något bestämt löfte om arbete och att väntetiden blev ungefär en månad. I regel kan dock beredskapsarbete avbrytas så snart A får arbete i öppna marknaden, och förhåller det sig så är A skyldig att acceptera beredskapsarbetet under väntetiden.

²⁶ FDD 12/3 1970 Dnr 464/69, 28/4 1970 Dnr 1120/69, 11/6 1971 Dnr 839 och 840/70.

Bland övriga omständigheter som gör ett arbete mer eller mindre lämpligt märks *hur pass varaktigt* arbetet kan förväntas bli. Det går i regel inte att avvisa en erbjuden anställning som gäller tills vidare under hänvisning till ett väntat arbete som bara är tillfälligt. Enligt min uppfattning fäster myndigheterna för stort avseende vid hur anställningen formellt rubriceras. Före LAS hade beteckningarna "fast" arbete och "tillfälligt arbete" inte någon riktig täckning i de regler som gällde om anställningens upphörande. Även en "fast" anställning kunde upphöra utan tvingande skäl. Efter LAS är en tills vidare-anställning någorlunda säker, men även en anställning som betecknas som vikariat kan vara den normala inledningen till ett långvarigt anställningsförhållande.²⁷

De skäl som gör att A föredrar det väntade arbetet är i regel av sådant slag att det väntade arbetet även vid en objektiv bedömning måste anses lämpligare än det erbjudna. Det väntade arbetet är t ex i motsats till det erbjudna inom yrket eller beläget på A:s hemort. Hänsynstagande till högre grad av lämplighet i denna mening är emellertid redan inbakat i väntat arbete-regeln. "Normalfallet" av väntat arbete är just ett fall där det väntade arbetet ligger inom yrket, är beläget på A:s hemort eller är bättre avlönat, och i "normalfallet" gäller de regler jag tidigare redogjort för.²⁸

Väntat arbete-regeln gäller enligt tillämpningsföreskrifterna även då det finns ett avtal om anställning, *som alltså binder även A*. Jag skall referera några typiska fall och sedan diskutera rättstillämpningen.

Fd 3/75. A, som tidigare arbetat som huvudkassörska på en grossistfirma och även på bank, men numera betraktades som svårplacerad på grund av sin ålder, hade 21/4 1974 accepterat ett sommarvikariat på bank där hon tidigare arbetat för tiden 24/6—15/8 med chans till förlängning. Dagen efter fick hon ett erbjudande om arbete som spritkassörska under tiden maj—september, men avvisade detta med hänvisning till det redan åtagna arbetet på banken. Ännu i januari 1975 var A kvar på banken (men fortfarande som vikarie). Avstängd i alla instanser.

Fb 21/70. A erbjöds arbetet som affärsbiträde under julrushen 13/11—24/12. A hade då redan lovat att ta arbete i en blomsterhandel 19/12—24/12, ev även på nyåret. Hon hade också en chans att senare få fortsätta

²⁷ Se t ex det ovan refererade FDD 10/7 1972 Dnr 1724/70. Anställningen som affärsbiträde var "fast", medan det erbjudna arbetet som vårdbiträde var ett vikariat. Detta förhållande ingick i motiveringen när AMS fastställde kassans avstängningsbeslut. Ändock visste AMS då att A fortfarande var kvar i sin "vikariatanställning".

²⁸ Fb 271/68. Hade till hälften lovat bort sig till kvalificerat arbete inom yrket, som han tillträdde efter mindre än en månad. F 5868/74 (D). Tandsköterska erbjuden industriarbete. Hade sökt och fick också en månad senare fast arbete som tandsköterska. Båda avstängda enligt löfte om arbete-regeln.

hos denne arbetsgivare. A hade 7 års vana i blomsterbranschen. "Hade jag sagt återbud, hade de känt sig lurade just när det behövs välutbildad arbetskraft. Den som har lurat en anställer man inte en gång till. Man måste tänka litet framåt, inte bara för julen. Då hade jag åter stått som sökande och för en längre tid behövt ersättning från Eder." Avstängd.

F 630/73. A hade träffat avtal med Sveriges Radio om arbete som scripta på free lance-basis. Arbetet skulle börja en månad fram i tiden och skulle pågå 11 dagar i månaden med uppehåll över sommaren. Hon avvisade därför annat erbjudet arbete. Kassan godkände först, men stängde sedan efter uppmaning från AMS att ompröva beslutet.

Vad är det som dessa kvinnor blir bestraffade för? Riktas sig påföljden mot att de avvisar erbjudet arbete eller blir de bestraffade för att de försatt sig i ett sådant läge att de inte kan ta emot erbjudet arbete? Jag börjar med det första alternativet.

Visserligen kommer A knappast att drabbas av några rättsliga sanktioner om hon bryter sitt löfte till den förste arbetsgivaren, men man kan ändock inte kräva att människor skall bryta givna löften för att få behålla sin kassaersättning, särskilt inte om ett sådant löftesbrott skulle medföra allvarliga skadeverkningar för dem själva på längre sikt. Om arbetsmarknadsmyndigheterna skall kunna ställa ett sådant krav måste det erbjudna arbetet åtminstone innebära en lösning av A:s situation även på längre sikt. I ett sådant fall bör den tilltänkte arbetsgivaren också förstå situationen. I de båda första fallen var de av af erbjudna arbetena dåliga, kortvariga arbeten. Efter ett par månader skulle A ha varit arbetslös igen.

Har då A genom att på förhand lova bort sig betett sig på ett sådant sätt att hon bör bestraffas genom indragen kassaersättning? Det är inte en slump att de tre ärenden jag valt ut handlar om kvinnor. Arbetsmarknaden särskilt för äldre och lågutbildade kvinnor är sådan att de måste acceptera de villkor som erbjuds. Dessa villkor kan innebära att de måste binda sig på förhand och börja som "vikarier" för att — kanske — senare få fast anställning.

Det första fallet med kassörskan är ett typiskt sådant fall. Hur skall en kvinna som befinner sig i hennes läge bära sig åt? Skall hon tacka nej till ett arbete som ligger en bit fram i tiden och inte heller är fast och därmed riskera att inte få något arbete alls? Kassaersättningen utgår ju inte i evighet. Eller skall hon tacka ja och därmed riskera att bli avstängd för att hon inte kan acceptera andra erbjudanden som kan dyka upp under mellantiden?

Den bedömning som görs i efterhand när erbjudandet från af kommer måste utgå från situationen sådan den var när A accepterade det första

erbjudandet. Mot varandra skall vägas å ena sidan fördelarna av att ha säkrat ett arbete, om än för en kort tid, och även de mer långsiktiga och osäkra vinsterna med att ta emot ett sådant arbete, och å andra sidan de arbetsmarknadsmässiga nackdelarna med en sådan lösning. Bedömningen blir alltså till stor del beroende av hur stora chanser A egentligen har att få något annat erbjudande och vad för slags erbjudanden det kan bli fråga om. Vidare måste man utgå från A:s möjligheter att bedöma situationen. Det kan inte krävas att A i det läge hon befinner sig kan göra den bedömning som vid en senare prövning befinnes vara den rätta. Bara om det står helt klart att vinsterna var mindre än nackdelarna skall hon kunna bestraffas med indragning av kassaersättning.

I det första fallet med bankkassörskan är det enligt min mening klart att A gjorde en riktig bedömning när hon accepterade bankvikariatet. I det andra fallet med arbetet i blomsterhandeln är det mera tveksamt. Åtagandet i blomsterhandeln gällde ett mycket kortvarigt arbete och A måste ha förstått att hennes utsikter att få annat arbete, åtminstone inom handeln, minskade kraftigt om hon inte kunde arbeta över julen. Å andra sidan innebar arbetet i blomsterhandeln en chans att åter få in en fot i den bransch där hon hade 7 års vana. Det av af erbjudna arbetet innebar inga sådana fördelar. Jag anser att ersättning skulle ha utgått även i det fallet.

Det tredje fallet är litet annorlunda. A tillhörde inte kategorin äldre eller lågutbildade kvinnor, som måste ta vad som bjuds, utan hade valt ett arbete inom en attraktiv bransch trots de osäkra villkoren. Ett system med ersättning för arbetslöshet måste innefatta begränsningar av valfriheten. Försäkringen skall först och främst skydda dem som inte har något val alls och även dem som gör "normala" val. Den som har högre anspråk på valfrihet får lämna systemet.

Jag menar alltså att AMS praxis i avtal om arbete-fallen — som i stort sett innebär tillämpning av de vanliga reglerna om väntat arbete — är olämplig i de fall där A varit tvungen att binda sig på förhand för att erhålla arbetet. Man kan ogilla systemet med att arbetsgivaren binder upp folk till osäkra anställningar, men detta ogillande bör inte drabba de grupper som måste anpassa sig till systemet om de skall kunna få något arbete över huvud.

I alla tre fallen som refererats ovan blev påföljden en 28-dagarsavstängning. Om det nu är så att påföljden riktar sig mot att A genom att binda sig på förhand begränsar sina möjligheter att erhålla annat arbete, kan man tycka att en hinderavstängning vore mer korrekt. Ur A:s synpunkt är dock 28-dagarsavstängning en bättre lösning. För det första inträder den bara om det verkligen kommer något arbetserbjudande under väntetiden och för det

andra är den ju tidsbegränsad.

Någon gång kan AMS avvika från den linje som framgår av de tre ovan refererade fallen. Fb 211/67 (D) gällde en utbildad demonstratris som sökte arbete i parfymaffär, men i stället erbjöds fast arbete som brödpackerska. Då A sökte denna anställning omtalade hon för arbetsgivaren att hon var tingad som demonstratris under tillsammans 14 dagar under den närmaste tvåmånadersperioden och fick då ej arbetet. AMS biföll A:s besvär över kassans avstängningsbeslut. A hade enligt AMS lämnat en "godtagbar förklaring till inskränkningen i sitt arbetsutbud". I skrivelse till AMS 29/1 1968 hävdade kassan, att A enligt tidigare praxis ej kunde åberopa tillfälliga arbetsåtaganden för att avvisa fast arbete. Om beslutet skulle betraktas som prejudicerande, ville kassan ha en närmare precisering. Men beslutet var alltså inte prejudicerande.

Löfte om arbete-regeln gäller i princip vid frivilligt slutande, men det krävs att A anpassar sin uppsägning i det gamla arbetet så att det inte blir någon väntetid alls. Kraven på den punkten är stränga.²⁹ Kassaersättning på grund av väntat arbete efter frivilligt slutande kan alltså utgå endast då ett väntat arbete inte blivit av eller skjutits upp trots att det förelegat löfte om anställning till en bestämd tidpunkt.

Väntat arbete är i praktiken A:s enda möjlighet att undgå avstängning genom att åberopa skäl som hänger samman med arbetsmarknadsläget. I övrigt har af en exklusiv rätt att företa den bedömning av arbetsmarknadsläget som — åtminstone efter LarbF — formellt ingår i lämplighetsbedömningen. Det förekommer dock att A och även kassan hävdar att af i sin bedömning av arbetsmarknadsläget och/eller i sin anvisningspolitik begått ett konkret fel, som bör medföra att A:s arbetsvägran godkänns. Felet kan bestå i att A anvisats visst arbete (utom yrket eller på annan ort) trots att det finns lämpligare arbeten (inom yrket eller på orten) att erbjuda honom.

Fd 79/74. A ville endast ha kontorsarbete och avvisade erbjudet vårdarbete. Af hade då också ett kontorsvikariat anmält, men detta erbjöds ej A, då hon ej ansågs kvalificerad. A sökte sedan på egen hand kontorsvikariat och fick det i konkurrens med flera sökande. Avstängd.³⁰

Felet kan också bestå i att A anvisas visst arbete trots att det finns andra sökande som måste betraktas som mer lämpade, eftersom arbetet ligger

²⁹ Se Fdk 15/75 (D).

³⁰ Analoga fall. Fb 201/68, 41/70, F 4028/69 (D). Se dock F 4392/75 (D). A hade redan efter 4 dagar anvisats arbete utom yrket, trots att det fanns lediga platser inom yrket. Kassan ansåg att af sökt åstadkomma "onödig yrkesväxling" och godkände. Ej erinran i Delegationen.

inom deras yrke eller är beläget på deras hemort. Dessa aspekter på arbetsmarknadsläget ingår inte ens formellt i bedömningen av arbetets lämplighet enligt 5 § L ArbF. Jag refererar två sådana fall, ett utom yrket-fall och ett annat ort-fall.

F 3881/67. Typograf erbjöds fabriksarbete. Kassan motiverade sitt godkännandebeslut med väntat arbete och att det fanns ett 15-tal lediga arbetare tillhörande Fabriks som snarare borde ha erbjudits arbetet. Avstängd tillsynsvägen.³¹

F 366, 418, 419, 1014, 1015, 1092, 1134/67 D 10/11 1967 § 7. Byggnadsarbetare från Sollefteå och Malung anvisades till Åkersberga och Tumba, trots att det på dessa orter fanns lämplig arbetskraft ledig. 2 000 byggnadsarbetare gick arbetslösa i Stockholmstrakten. Kassan motiverade sina godkännandebeslut med detta, men AMS stängde tillsynsvägen.

Vid AMS bedömning av de senast refererade ärendena förelåg ett yttrande från Länsarbetsnämnden i Härnösand. Av LAN:s yttrande och även AMS beslut i ärendena framgår klart att förhållanden av detta slag inte ingår i bedömningen av arbetets lämplighet. LAN skrev i sitt yttrande (daterat 29/8 1967). "I övrigt framhålles att arbetets lämplighet hela tiden av arbetsförmedlingen bedömts efter dess art och med hänsyn till sökandes kunnighet och familjeförhållanden och inte med bakgrund av arbetsmarknadsläget, då vi icke anser detta kunna avgöra arbetets lämplighet." AMS avstängde med motiveringen att arbetena var lämpliga "och då den motivering som kassan anfört för ett godtagande av medlemmarnas avvisande av arbetena inte ansetts böra tillmätas avgörande betydelse i arbetsvägransfallen, . . .".

Ofta reagerar A mot det orättvisa i att han *ensam* blivit anvisad ett arbete som han inte vill ha, fast det funnits många andra lika lämpliga eller olämpliga för arbetet. Sådana invändningar har ingen utsikt att vinna framgång ovanför kassanivå.³²

Det finns interna normer för förmedlingsverksamheten som innebär att A får gå och markera en tid innan han får anvisning på arbete utom yrket eller på annan ort. Någon gång reagerar kassan mot att af i ett visst ärende gör avsteg från de eljest tillämpade normerna, men A kommer då att bli avstängd tillsynsvägen.³³

Någon gång ifrågasätter A eller kassan hela den arbetsmarknadspolitik

³¹ I två likartade ärenden, F 3865/67 och 3879/67 lämnades kassans godkännandebeslut utan erinran efter tillfälle till omprövning. I regel dock avstängning, se F 1224/66 (D), F 642/69 (D).

³² F 1224/66 (D).

³³ F 4938/67 (D), F 5983/71 (D).

som ligger till grund för arbetsanvisningen. I ett tillsynsärende från 1976, F 676/76 (D) skrev kassan i sitt godkännandebeslut: "Arbetsutskottet har diskuterat det förhållandet att arbetsförmedlingen i Haparanda anvisar arbetslösa skogsarbetare i Norrbotten arbete i Mellansverige samtidigt som det aviserats komma att bli brist på såväl skogsarbetare som anläggningsarbetare i det sk fyrkantsområdet... Arbetsutskottet anser att det knappast kan vara förenligt med långsiktig arbetsmarknadspolitik att hänvisa skogsarbetarna till arbete i Mellan Sverige för att därefter nödgas importera byggnads- anläggningsarbetare den omvända vägen." LAN reagerade mycket surt på detta i sitt yttrande i ärendet: A hade själv "genom sin orealistiska inställning omintetgjort de ansträngningar som arbetsmarknadsmyndigheterna gjort för att bereda honom anställning och utkomstmöjligheter. De motsatta uppfattningar, som från fackligt håll framförts i ärendet, kan svårligen ha bidragit till att förbättra hans situation på arbetsmarknaden."³⁴

I Fb 304/73 var det A själv som ifrågasatte den förda arbetsmarknadspolitiken. A hade vägrat flytta söderut och blivit avstängd både enligt 28-dagarsregeln och hinderregeln. Kassan skrev i sitt beslut att ersättning ej skulle utgå "förrän arbetsförmedlingen och vår redogörare erhållit besked att Du är villig att anta lämpliga arbeten även utom Tärnabygden." I sin besvärsskrivelse skrev A att kassans beslut är "helt felaktigt och det grundar sig på kortsiktig planering samt bristfällig förståelse för ortens framtida utveckling, som blir totalt katastrofalt lamslaget här." Enligt ett PM i akten blev det dock så att A "fick krypa till korset" (det står så i PM:n) och förklara sig beredd att anta arbeten även utanför hembygden. Efter denna förklaring beslöt kassan att ersättning åter skulle utgå.

Den arbetsmarknadspolitiska grundsatsen om ett fritt arbetsval och LarbF:s regel att A:s yrke och bostadsort skall beaktas inom ramen för arbetsmarknadsläget ger A vissa formella rättigheter. A:s enda möjligheter att hävda dessa rättigheter ligger emellertid i väntat arbete-regeln, och denna regel ger inte alls tillfredsställande och tillräckligt omfattande rättsliga garantier för de viktiga intressen det är fråga om.

Det är orealistiskt att tänka sig att A skulle kunna föra något slags bevisning om att arbetsförmedlingen och kassan inte tagit tillräcklig hänsyn till hans rätt att själv välja eller att de felbedömt arbetsmarknadsläget i allmänhet. Den enda realistiska möjligheten att ge A bättre rättsliga garantier

³⁴ Se även F 1113/69 (D). Kassan anser det principiellt felaktigt att sända utbildad arbetskraft inom anläggningsbranschen till industrin mot vederbörandes vilja.

för de rättigheter han har enligt lag ligger i en utbyggnad av väntat arbete-regeln.

Väntat arbete-regeln i sin nuvarande utformning fungerar nyckfullt. Alltför mycket hänger på vilken bevisning A i efterhand kan prestera för att det förelåg ett "löfte" om arbete. I stället borde man ta fasta på en tendens som redan finns i kassornas praxis och utforma en regel med innehåll att, om A åberopat visst arbete som väntat arbete och det senare visar sig att han får detta arbete, skall han inte avstängas utan tillerkännas ersättning under väntetiden. Den närmare utformningen av regeln kan diskuteras, t ex om det väntade arbetet måste finnas antecknat i af:s rapport eller om det räcker att det åberopats hos redogöraren. En sådan regel är praktiskt genomförbar. Kassan fattar inte sitt beslut förrän tidigast någon månad efter rapporten,³⁵ och då måste det ju vara klart om A fick arbetet inom den tillåtna väntetiden eller ej.

I princip är det sannolikheten för det väntade arbetet vid tidpunkten för avvisandet och inte den senare händelseutvecklingen som skall vara avgörande för om A skall stängas eller ej. Emellertid tror jag att den regel jag föreslår även utifrån denna utgångspunkt skulle ge ett materiellt rättigare resultat än de regler som nu gäller. Den senare händelseutvecklingen är en bättre indikator på hur det låg till med sannolikheten vid tidpunkten för avvisandet än den bevisning härom i form av intyg och andra utsagor från arbetsgivaren som annars blir avgörande.

Regeln stärker A:s ställning men lägger också ansvaret för sannolikhetsbedömningen på honom själv. A kan i regel bättre än både af och kassan bedöma sina möjligheter att få ett väntat arbete. Vet han med sig att hans chanser att få det väntade arbetet är goda — och det kan han veta ganska säkert även om han inte kan bevisa det — kan han med den föreslagna regeln någorlunda tryggt avvisa det erbjudna arbetet utan att riskera att förlora kassaersättningen under väntetiden. Om A däremot vet att hans chanser att få det väntade arbetet är dåliga eller t o m obefintliga, så vet han också att han troligen kommer att bli avstängd från kassaersättning. Regeln tenderar alltså att inte uppmuntra missbruk.

Regeln skall uppfattas och utformas som en presumtionsregel. Att A senare får det arbete han åberopat som väntat arbete skapar en presumtion för att det redan vid avvisandet var sannolikt att han skulle få det väntade arbetet. Jämsides med denna presumtionsregel skall den gamla regeln, att A alltid skall tillerkännas ersättning om det vid tidpunkten för avvisandet var säkert eller nästan säkert att han skulle få arbetet, men arbetet

³⁵ Se kap 6 under I 9. För väntat arbete-fallen är mediantiden 41 dagar.

gått om intet eller skjutits upp på grund av oväntade mellankommande omständigheter, gälla. Men i dessa fall skall A ha bevisbördan. Den bevisning det i praktiken kan bli fråga om är intyg eller muntliga uppgifter från den tilltänkte arbetsgivaren. Det man skall ta fasta på i dessa uppgifter är, enligt vad jag tidigare hävdad, inte om det förelåg ett "löfte" om arbete, utan om det vid tidpunkten för avvisandet framstod som tillräckligt säkert att A skulle få arbetet inom den tillåtna väntetiden.

Omvänt skulle myndigheterna kunna vända den presumtion som skapas genom att A faktiskt fick det väntade arbetet genom att visa att detta var mindre sannolikt vid tidpunkten för avvisandet och att det beror på mellankommande, oväntade händelser att A verkligen fick arbetet.

Man kan — fortfarande i överensstämmelse med tendenser i kassornas praxis — bygga ut denna presumptionsregel ytterligare och låta den omfatta även fall där A inte åberopat något konkret väntat arbete utan bara arbete av visst slag (inom yrket, på hemorten) och senare får sådant arbete.

Jag anser inte att dessa förslag är särskilt långtgående. De går inte ens lika långt som anvisningarna i cirkuläret från 1946, som jag faktiskt inte kände till då jag utformade förslagen.

A:s möjligheter att åberopa arbetsmarknadsläget måste av praktiska skäl begränsas till hans egen konkreta situation. Kassan däremot har resurser att göra en egen utredning av arbetsmarknadsläget och kompetens att göra den avvägning som förutsätts i 5 § LarbF. Ett beslut grundat på en sådan utredning skall inte kunna avfärdas av tillsynsmyndigheten med att "arbetslöshetsförsäkringen inte är någon yrkesförsäkring" eller att det inte föreligger "löfte om arbete". Skälet är helt enkelt att man inte lagligen bör kunna frånta den formellt beslutande instansen rätten och plikten att självständigt pröva de rekvisit som ingår i den tillämpade regeln.

14. Barntillsyn

I detta kapitel behandlas de fall där kvinnans rätt till ersättning ifrågasätts därför att hon på grund av barntillsyn inte kan stå till arbetsmarknadens förfogande i full utsträckning eller avvisar visst erbjudet arbete. Det är nästan bara kvinnor som berörs av dessa regler. Jag skriver därför "kvinnan", "hon" etc, men reglerna gäller också det fåtal män som är i den situationen att reglerna är tillämpliga.¹

Barntillsynsfallen började förekomma mer frekvent i rättstillämpningen först på 70-talet. Före 1971 ligger procentsiffran i mitt material på 1—3 %. Under perioden 1971—1974 utgör barntillsynsfallen i mitt material 7—8 % av samtliga rapportärenden.² I ALF-utredningens undersökning, som avser samtliga rapportärenden under år 1976, utgör barntillsynsfallen bara 5 % av samtliga ärenden.³ Under mitten av 70-talet mildrades praxis i barntillsynsfallen under trycket av politiska krav. Det kan vara detta som slagit igenom även på rapportnivån och medfört att den relativa andelen rapporterade barntillsynsärenden gått ned.

Godkännandefrekvensen är ganska hög, 17,3 %. Andelen rapportärenden som slutar i hinderavstängningar (också 17,3 %) är högre än för någon annan avstängningsgrund.⁴ I mitt material är besvärsfrekvensen i dessa fall högre än genomsnittet för de olika avvísingsgrunderna, men inte mycket hög. Att döma av ALF-utredningens siffror besväras sig kvinnorna

¹ I ALF-utredningens undersökning avseende år 1976 var 7 av de 131 rapporterade ärendena män, se ALF-utredningen s 124. I mitt material är andelen säkert ännu lägre.

² Tab I 1 b. I KSA-utredningens undersökning avseende försäkringsåret 1967/1968 utgjorde inte barntillsynsfallen någon särskild kategori. Den besläktade kategorin daglig bortovaro från hemmet eller arbetstidens längd eller förläggning utgjorde 7,7 % av samtliga ärenden. I de rapportärenden som gällde kvinnor med barn hade skäl av detta slag återopats i 25,3 % av fallen, men skäl av detta slag återopades också ofta av gifta kvinnor utan barn (17,5 %). Se SOU 1971:44 s 70 f.

³ ALF-utredningen s 123—124. Siffran avser endast barntillsynsfallen, men däremot troligen ej huvudskäl i kassan utan samtliga skäl anförda hos af. Om man räknar med samtliga skäl anförda hos af är siffrorna i mitt material ännu något högre, t ex 8,2 % i stället för 7,2 % för år 1974.

⁴ Tab I 7.

numera oftare än tidigare över avstängningsbeslut i barntillsynsärenden.⁵ Den troligaste förklaringen till den ökande besvärshäufigkelsen är de kvinno-politiska strömningarna under 70-talet.

Bifallshäufigkelsen i AMS i besvärshäufigkelsen var i mitt material något lägre än genomsnittet för samtliga avvisningsgrunder. Tillsynshäufigkelsen var normal.⁶

I barntillsynshäufigkelsen kan man konstatera en tydlig förändring av praxis under den tid som avses med undersökningen. Praxis har ännu inte hunnit stabilisera sig efter denna omsvängning. Det är tänkbart att rättsutvecklingen kommer att gå vidare i den inslagna riktningen. Jag kommer att beskriva både denna utvecklingsprocess och — så gott det går — det aktuella läget.

I kapitlet om de andra avvisningsgrunderna ägnar jag inte något stort utrymme åt påföljdsfrågan. Om arbetet betraktas som lämpligt blir påföljden i regel en tidsbegränsad avstängning. De omständigheter som utlöser andra påföljder har i regel inte något samband med avvisningsgrunden. I barntillsynshäufigkelsen är det annorlunda. Här spelar hinderavstängningarna en stor roll och är direkt relaterade till barntillsynsfrågan. Av rapportärendena i barntillsynshäufigkelsen är det 17,3 % som slutar med hinderavstängningar, men om man skulle ta med även de fall där kassan utan samband med rapport prövar ersättningsrätten enligt 4 § LarbF, skulle man kanske komma fram till att hinderavstängningarna är viktigare än de tidsbegränsade avstängningarna, som ju praktiskt taget bara förekommer i rapportärenden.

Påföljdsfrågan är viktig. Det är inte likgiltigt om det blir en hinderavstängning, en tidsbegränsad avstängning eller en kombination av dessa påföljder. Hinderavstängning är genomsnittligt en svårare påföljd än tidsbegränsad avstängning. Emellertid har rättstillämpningen vad gäller just påföljdsvalet varit så ojämn och så ogenomtänkt, att den egentligen inte kan beskrivas utom på just detta sätt. Det är först under de senaste åren som man börjar kunna urskilja vissa principer för påföljdsvalet. Jag avstår därför från att kontinuerligt behandla även påföljdsfrågan i anslutning till beskrivningen av rättsutveckling och rättsläge i olika typsituationer. I stället avslutas den deskriptiva delen av framställningen med ett litet avsnitt om påföljdsvalet (s 293 f), som i huvudsak bygger på egen analys av de olika påföljdernas funktion, men som också har visst stöd i senare praxis.

⁵ Se Tab II 1. ALF-utredningen har inte direkt undersökt besvärshäufigkelsen i barntillsynshäufigkelsen, men siffrorna s 124 om andelen barntillsynshäufigkelsen av samtliga rapportärenden jämfört med antalet besvärshäufigkelsen som rör barntillsyn och totala antalet besvärshäufigkelsen tyder på att besvärshäufigkelsen är hög.

⁶ Tab II 4 och III 2.

Vid sidan om påföljdsvalet kan man urskilja tre stora rättsfrågor i barn-tillsynsfallen. Först behandlas frågan under vilka tider på dygnet en kvinna med barn måste stå till förfogande för arbetsmarknaden för att vara berättigad till ersättning (s 281 ff). Här behandlas även frågan om kostnaderna för barntillsynen (s 286 f). Därefter behandlas frågan om rätt till varsel-tid för att ordna barntillsynen (s 289 ff) och härunder även frågan om skyldig-het att ordna barntillsyn även för tillfälligt arbete (s 290 f). Den tredje hu-vudfrågan gäller hur mycket tillsyn barn egentligen behöver och kvalitén på barntillsynen (s 291 ff). Dessa olika frågor behandlas i huvudsak deskrip-tivt i kapitlets första huvuddel.

Kapitlets andra huvuddel innehåller en analys av den rättspolitiska ar-gumentation, som förts på lagstiftar- och rättstillämpningsnivå i barntill-synsfallen. Denna del av kapitlet har ett ideologikritiskt syfte.

En grundläggande förutsättning för ersättningsrätt är enligt 4 § LarbF (och KASL) att A är oförhindrad att åta sig arbete och beredd att anta lämpligt förvävarsarbete. Om A på grund av att barntillsynen inte är ord-nad inte kan ta något arbete alls, är hon inte berättigad till ersättning. Det hjälper inte att hon helt utan egen förskyllan hamnat i denna situa-tion. På den punkten är rättsläget klart. Vad frågan gäller är *i vilken ut-sträckning* A måste stå till arbetsmarknadens förfogande för att vara be-rättigad till ersättning. Denna fråga kan i sin tur delas upp i två, vilka tider på dygnet A måste stå till förfogande, och om hon har rätt till "var-seltid" för att hinna ordna barntillsynen när hon får ett arbetserbjudande. Jag börjar med den första frågan.

Huvudlinjen i praxis fram till 70-talets mitt var att barntillsynen skulle vara ordnad på ett sådant sätt att A kunde ge ett *realistiskt arbetsutbud*, dvs ett arbetsutbud som med avseende på tiden motsvarade de arbetstill-fällen som kunde erbjudas. Dock har den modifikationen alltid gällt att ett arbetsutbud som omfattar *normal dagtid* alltid godtas, även om det i rådande arbetsmarknadsläge skulle vara "orealistiskt". En kvinna som har barn-tillsynen ordnad för normal dagtid, men inte för kvällar och nätter, kan alltså inte avstängas enligt hinderregeln, även om arbetsmarknaden bara efterfrågar kvinnlig arbetskraft som (också) kan arbeta kvällar och nätter (en ej ovanlig situation).⁷

Det är emellertid mycket vanligt att kvinnor med barn måste begränsa sitt arbetsutbud till andra tider än dagtid. De vanligaste typfallen är arbets-

⁷ Arbete kvällstid se F 292/69, 5141/73, F 2659/76 (D), Fb 348/76 (D) hinderavstäng-ning ändrad till 28-dagarsavstängning), Fd 84/75. Skiftarbete se F 5175/72, 7225/73, F 3164/69 (D), F 4934/73 (D). Se dock Fd 106/73 referat nedan s 292.

utbud begränsade till deltid, till kvällstid eller till skift som är anpassat till makens skiftarbete, så att makarna kan turas om med barntillsynen. På detta sätt begränsade arbetsutbud godtogs ej i tidigare praxis, i vart fall ej om de var orealistiska. Det är viktigt att här hålla i minnet att vad jag säger om praxis endast gäller beslut i rapporterade ärenden eller hinderavstängningar direkt från kassan, som besvärsvägen gått vidare till AMS. Många arbetsförmedlingar och kassor godtog dessa begränsade arbetsutbud. Men om frågan kom upp som ett ärende och prövades rättsligt, så blev det hinderavstängning.⁸

Om ett arbetsutbud är realistiskt eller ej är ju en bedömningsfråga och i praxis godtas arbetsförmedlingens bedömning i denna fråga utan någon egentlig prövning. Det finns också klara exempel på hinderavstängningar trots att det begränsade arbetsutbudet måste bedömas som realistiskt.

Fd 89/75. A hade flyttat med sin make till Västerås, där maken fått skiftarbete. En förutsättning för att familjen skulle flytta var att båda makarna fick arbete i företaget och i olika skift. A hade också blivit lovad anställning, men företaget kunde inte ge något besked om tidpunkten. Ändock blev A avstängd enligt hinderregeln.

Det var inte alla kassor som accepterade denna hårda linje och ibland lät också AMS godkännandebeslut på begränsade orealistiska arbetsutbud passera utan erinran.⁹ Metalls kassa har under hela den tid min undersökning omfattar drivit en egen linje i rättstillämpningen. Arbetsutbud begränsade till deltid, kvällstid och skift har godtagits under följande förutsättningar: A skall ha byggt upp sin ersättningsrätt med arbete på arbetstider som svarar mot hennes aktuella arbetsutbud, hennes tidigare arbete skall ha upphört utan egen förskyllan och hennes levnadsförhållanden skall vara i huvudsak oförändrade. Ofta har godkännandebesluten ändrats tillsynsvägen,¹⁰ men Metall har hållit fast vid sin linje. Det framgår av förutsättningarnas innehåll och ofta även av beslutsmotiveringarna att Metalls linje närmast bygger på grundläggande försäkringsrättsliga principer. En kvinna

⁸ Arbetsutbud begränsat till deltid, se F 6746-48/72 D 8/5 1973 § 1—2. AMS beslut i tillsynsärendena motiverades med att det "under rådande arbetsmarknadsläge föreligger små förutsättningar att tillgodose (A:s) önskemål om hälvtidsarbete", men det blev ändå bara 28-dagarsavstängningar. Vad gäller dela skift med make-fallen utbildades en klar praxis i FD, Fd 9/72, 112/72, 89/75 (hinderavstängning trots att arbetsutbudet var realistiskt), Fd 57/76.

⁹ Se F 3757-58/1966 från Textil, D 27/4 1967 §§ 13—14, F 1397, 1398 och 2951/1968, 1643 och 4157/69, 598/70. Jag har närmast intryck av att praxis var mildare under slutet av 60-talet än under första hälften av 70-talet. Någon gång avvek också AMS i ett besvärssärende från sin hårda linje, se Fb 293/76 (D).

¹⁰ F 4890-91/72 (D) (dela skift med maken), F 3091/73 (D).

som bara kan arbeta deltid och som ansluter sig till försäkringen vill gardera sig mot att det inte längre finns deltidsarbete. Det kan då inte komma ifråga att ta ifrån henne ersättningen när just den situationen som hon velat försäkra sig emot inträffar.

I motion 1975:184 föreslog fru Hörnlund m fl (s) en utredning som skulle sikta till ändrade regler så att ingen skulle kunna avstängas från arbetslöshetsersättning på grund av brist på barntillsynsplatser. Fru Hörnlund är sedan 1974 medlem av Delegationen och hon har också reserverat sig mot Delegationens beslut i barntillsynsärenden. Inrikesutskottet remitterade motionen till AMS för yttrande. AMS genom Delegationen avstyrkte¹¹ och Inrikesutskottet gick i stort sett på AMS linje,¹² men praxis började mildras.

Kanske kan man säga att omsvängningen i praxis skedde i anslutning till ett besvärssärende som gällde KAS och sex tillsynsärenden från Metalls kassa vid Delegationens sammanträde 14/10 1976.¹³ En kvinna, som tidigare arbetat kvällstid, hade blivit avstängd från KAS på ett erbjudande om arbete på dagtid. Hon besvärade sig över avstängningsbeslutet och åberopade därvid att flera medlemmar i Metall i samma situation hade fått fortsätta att uppbära ersättning. Följande framkom. Sex kvinnor i Metalls kassa hade arbetat kvällstid vid ett verkstadsföretag. Kvällsskiftet drogs in och de blev arbetslösa. De avvisade alla erbjudanden om återanställning på dagtid i samma företag, därför att de inte kunde ordna barntillsynen. Fem av kvinnorna hade flera minderåriga barn. Den sjätte hade bara ett barn på 15 år.

Metalls kassa skrev:¹⁴ "Det bör observeras att medlemmarna bedömde sina familjeförhållanden sådana att de endast kunde arbeta på kvällstid och det var under dessa förutsättningar de gick ut på arbetsmarknaden. Detta är alla fem medlemmarnas subjektiva bedömning av sina möjligheter att arbeta. Även objektivt sett måste man för fyra av medlemmarna anse att deras barn är för små för att klara sig utan barntillsyn. Någon kommunal barntillsyn finns inte på medlemmarnas hemort." Om den femte medlemmen skrev kassan: "Objektivt sett borde en 15-åring klara sig själv, men mamman anser inte det". Kassan avslutade: "I de fyra första fallen anser vi följaktligen att hinder föreligger för medlemmarna att arbeta på dagtid. Dessutom gäller för samtliga att de hela tiden arbetat kvällstid

¹¹ D 5/9 1975 bil 1, Dnr 2100/75.

¹² InU 1975/76:6. Jag kommer senare i detta kapitel att närmare granska de argument som här och i andra sammanhang anförts till stöd för nuvarande ordning.

¹³ D 14/10 1976 bil 2, 3 och 9. Fbk 161/76 och F 2989/76. Övriga fem fall från Metalls kassa hade ej föranlett rapport från af och har följaktligen inga F-nummer.

¹⁴ Yttrandet avser fem av ärendena.

och försäkrat sig mot att förlora detta arbete och att de ofrivilligt blivit av med detsamma. Under sådana förhållanden har försäkringen skyldighet att träda in.”

Av LAN:s utredning framgick att medlemmarnas arbetsutbud, som alltså endast omfattade kvällsarbete, inte var realistiskt sedan kvällsskiftet vid det ifrågasvarande verkstadsföretaget dragits in. Av utredningen i ärendet framgick också att det i den kommunala barnomsorgen fanns outnyttjade platser i familjedaghem och att ingen av medlemmarna hade anmält några önskemål om barntillsyn.

Metalls godkännandebeslut lämnades utan erinran av en majoritet i Delegationen. Den enda motivering som anförs i Delegationens beslut är att det inte var ”visat att medlemmarna hade kännedom om vilka möjligheter som fanns inom kommunen för att få barntillsynen ordnad.” Detta med barntillsynsmöjligheterna var naturligtvis ett streck i räkningen för Delegationens majoritet, som ville ha ett prejudikat på att det inte krävs ett realistiskt arbetsutbud. För att få detta prejudikat skrev man bort barntillsynsmöjligheterna på detta lättvindiga sätt. Normalt krävs alltid att A åtminstone undersöker möjligheterna att få kommunal barntillsyn. I den delen är Delegationens beslut inget prejudikat.

Byråchefen på F-enheten och föredraganden reserverade sig mot majoritetens beslut att ej framställa erinran mot kassans beslut. Reservanterna ifrågasatte om medlemmarna med sina begränsade arbetsutbud verkligen stod till arbetsmarknadens förfogande. Det avgörande var emellertid enligt reservanterna att det fanns möjlighet att få kommunal barntillsyn, och därför hade de bort avstängas under fyra veckor.

Att Delegationen lämnar beslut av kassan som strider mot gällande praxis utan erinran inträffar då och då och behöver inte innebära att Delegationen har ändrat sin egen praxis. Så måste emellertid beslutet uppfattas denna gång. Det besvärsärende rörande KAS som var anledningen till att Metalls ärenden drogs upp tillsynsvägen avgjordes vid samma sammanträde, och det blev bifall till besvären. Förhållandena i detta ärende var analoga utom att det som hindrade denna kvinna att ta dagtid ej var barntillsyn utan tillsyn av en rörelsehindrad broder. Mot detta beslut reserverade sig endast föredraganden.

Ett par månader senare (25/1 1977) kom FD:s dom i Fd 40/76. Det gällde en kvinna som företrädesvis sökte arbete i restaurangbranschen. Hon var endast beredd att ta arbete som började kl 17, då hennes make kom hem från sitt arbete. De ville inte anlita någon utomstående att ta hand om barnen. Kassan, Hotell-Kafé och restauranganställdas, bedömde hennes arbetsutbud som realistiskt — ca 40 % av allt arbete i denna

bransch är förlagt till kvällstid och lördag—söndag — och argumenterade i övrigt efter samma linjer som Metalls kassa. A stängdes tillsynsvägen enligt hinderregeln. Detta beslut överklagades av kassan till FD. AMS avstyrkte besvären (D 27/8 1976 bil 18, således knappt två månader före den ovan beskrivna omsvängningen i praxis), men FD gick emot AMS och upphävde avstängningen. Utgången är ju inte särskilt märklig såtillvida att A:s arbetsutbud faktiskt var realistiskt. Det anmärkningsvärda skulle då snarare vara att A:s arbetsutbud godtogs utan någon undersökning om hennes möjligheter att ordna barntillsyn även på dagtid. Emellertid har nog domen uppfattats som en ändring av tidigare praxis.

Ändringen av praxis ledde till omarbetning av tillämpningsföreskrifterna i Kassahandboken och AMS-handboken 1/7 1977. Tidigare gällande tillämpningsföreskrifter var mycket knapphändiga. Det stod bara att medlem med minderårigt barn är förhindrad att åta sig arbete om barntillsyn saknas. I de nya tillämpningsföreskrifterna görs följande tillägg.¹⁵

För den som haft deltid- eller skiftarbete och har barntillsynen ordnad för att kunna ta arbete med motsvarande arbetstider medges undantag från vad ovan sagts. Den som är ofrivilligt arbetslös och erbjuder arbete med ändrade arbetstider bör få den tid som är erforderlig för att ordna barntillsynen. Denna tid kan variera med hänsyn till möjligheterna på orten. Det åligger dock den sökande att vidtaga alla de åtgärder som är möjliga för att inom rimlig tid ordna barntillsynen.

Som synes bygger de nya tillämpningsföreskrifterna på den praxis som tidigare utvecklats i Metalls kassa. A skall ha byggt upp sin ersättningsrätt med arbete på tider som motsvarar det aktuella arbetsutbudet. A kan alltså inte med stöd av tillämpningsföreskrifterna begränsa sitt arbetsutbud till deltid om hon tidigare arbetat heltid. Rätten att begränsa arbetsutbudet till deltid gäller bara den som ofrivilligt blivit arbetslös, alltså inte den som själv sagt upp sig från sin tidigare anställning. Den tredje förutsättningen, att A till varje pris måste försöka ordna barntillsynen så att hon kan stå till förfogande även för dagtidsarbete, stämmer inte helt med Metalls praxis. Det sammanhänger med vilken betydelse som skall tilläggas kostnaderna för barntillsynen, och denna fråga skall jag strax komma in på.

Praxis i anslutning till de nya tillämpningsföreskrifterna har troligen inte helt stabiliserat sig. Ett ärende som bedömdes enligt de nya tillämpningsföreskrifterna är Fd 17/77. A hade barntillsynen ordnad genom en grannfru så att hon kunde anta arbete torsdag—fredag i udda vecka och

¹⁵ Kassahandboken Uppslag 23 B s 11. Den tidigare gällande föreskriften var från 1/12 1976.

måndag—onsdag i jämn vecka. Några andra möjligheter att ordna barn-tillsynen fanns inte på hennes ort. Hon hade tidigare haft arbete med dessa arbetstider men måst säga upp sig, när arbetstiderna ändrades. Kassen avstängde henne, dels 28 dagar för det frivilliga slutandet och dels enligt hinderregeln tills hon ordnat barntillsynen på annat sätt. A besvärade sig över beslutet men besvären lämnades utan bifall i AMS. A besvärade sig vidare till FD. Ärendet om AMS yttrande till FD var uppe på Delegationens sammanträde 31/3 1977 men bordlades då i avvaktan på överläggningar mellan arbetsmarknadsstyrelsen och arbetslöshetskassornas samorganisation. Man ansåg tydligen att ärendet borde bedömas i enlighet med de nya tillämpningsföreskrifterna, som då var under utarbetande. Vid sammanträdet 27/5 tillstyrktes besvären och i föredragningslistan (s 26), men ej i själva beslutet finns en hänvisning till "förtydliganden av utfärdade tillämpningsbestämmelser". Besvären bifölls i FD. Det kan ha haft betydelse för utgången att A faktiskt hade fått ett nytt arbete med arbetstider som stämde med barntillsynen.

De nya tillämpningsföreskrifterna torde inte kunna åberopas av den som på grund av svårigheter med barntillsynen måste begränsa arbetsutbudet till arbete i det egna hemmet som dagbarnvårdare. AMS har 8/6 1978, alltså efter de nya tillämpningsföreskrifterna avstyrkt besvär till FD i ett sådant fall, Fd 27/78. Frånsett alltså att begränsningen i arbetsutbudet gällde platsen för arbetet var förutsättningarna för ersättningsrätt enligt de nya tillämpningsföreskrifterna uppfyllda. A hade tidigare arbetat som dagbarnvårdare och "ansökt om medlemskap såsom varande dagbarnvårdare med dess speciella anställningsförhållanden" (ur besvärsskrivelsen). Hon hade ofrivilligt blivit av med sitt tidigare arbete på det sättet att hon flyttat från orten tillsammans med sin make, som blivit utlokaliserad i en statlig anställning.¹⁶ Det var helt omöjligt för henne att på den nya orten få någon barntillsyn för sina egna fyra barn, det minsta 6 månader. FD:s dom har ännu inte kommit.¹⁷

Den som blir erbjuden arbete på annan ort med bortaliggnings har troligen rätt att kräva att nettoförtjänsten efter avbränningar för bortaliggnings inte väsentligt understiger utgående kassaersättning.¹⁸ En analog situation uppkommer för den kvinna som tidigare haft arbete på deltid så att hon och maken kunnat turas om med barntillsynen och nu erbjuds arbete på sådana tider att hon måste anlita utomstående barntillsyn som kostar peng-

¹⁶ Detta är ett godtaget skäl att flytta, se nedan s 373 ff.

¹⁷ Se även Fd 53/76.

¹⁸ Se ovan s 249 ff.

ar. Men här gäller inte principen att det nya arbetet efter avdrag för barn-tillsynskostnaderna skall ge ett ekonomiskt utbyte som någorlunda mot-svarar kassaersättningen. Metall och även några andra kassor har dock försökt driva den linjen.

F 4890—91/72 (D) gällde två kvinnor som tidigare haft tvåskift och delat barntillsynen med maken och nu erbjöds arbete på andra tider. Me-tall ansåg att medlemmarna inte under sin påtvingade arbetslöshet kunde vara skyldiga att ta ett arbete "där barntillsynen skulle ta i anspråk unge-fär en fjärdedel av en lön som redan utan avbränningar ger en sämre för-sörjning än kassaersättningen." AMS stängde tillsynsvägen. Kassan över-klagade men FD fastställde avstängningsbeslutet (Fd 112/72).

Frågan var uppe igen vid Delegationens sammanträde 27/8 1976 i Fb 253/76. A hade tidigare arbetat tre-skift och tillsammans med maken klarat barntillsynen utan kostnader. Nu erbjöds hon dagtidsarbete med ganska låg lön. Kostnaderna för tillsyn av hennes tre barn skulle gå på 33 kr/dag och nettoförtjänsten per månad skulle bli 1 350. Kassan (Metall) ansåg sig inte kunna godkänna, men skrev i sitt yttrande över A:s besvär till AMS.

Om medlemmens motiv skulle beaktas vore det en ny princip som skulle komma i tillämpning, men kassan har dock förståelse för medlemmens motiv. Onekligen har medlemmen tidigare arbetat och haft arbetet förlagt så att hon klarat sig utan barntillsynskostnader. Detta arbete har hon tving-ats lämna på grund av omläggning av arbetstiden. I det erbjudna arbetet skulle hon få barntillsynskostnader på 33 kr per dag. Med hänsyn till dessa omständigheter är vi beredda att tillstyrka medlemmens besvär.

Det blev emellertid avslag på besvären. Inte ens om barntillsyn och resor tar praktiskt taget hela nettoförtjänsten kan A vägra arbetet.¹⁹

Huvudregeln att den som inte har barntillsynen ordnad ej är berättigad till ersättning gäller även om den normala barntillsynen tillfälligtvis inte fungerar, t ex därför att barnen eller dagmamman är sjuka, dagmamman har semester eller daghemmet är stängt.²⁰ Påföljden blir normalt en hin-deravstängning under den tid hindret varar.

Att A inte kan bli hinderavstängd om hon har barntillsynen ordnad för normal dagtid och ej heller på ett mer begränsat arbetsutbud om vissa för-

¹⁹ F 2171/76 (D) från Handelstjänstemännens kassa. A erbjöds halvtidsarbete med långa resor. Lönen före skatt var 1 615/mån. Kostnaderna för barntillsyn var 50 kr/dag och resekostnaderna 190 kr/mån. Kassan godkände med hänvisning till detta men AMS stängde tillsynsvägen.

²⁰ Fd 7/78, se nedan s 290, Fd 56/74, F 609/75 (D) (djärvt beslut av Handelstjänste-männens kassa ändrat tillsynsvägen).

utsättningar är uppfyllda innebär inte att hon alltid ostraffat kan vägra arbete på andra tider. Om barntillsynen *kan* ordnas även för andra tider kan hon i stället stängas enligt 28-dagarsregeln.

Såsom de nya tillämpningsföreskrifterna om ersättningsrätt vid deltid-utbud är utformade kan den situationen att A visserligen undgår avstängning enligt hinderregeln men i stället blir avstängd 28 dagar för vägran att anta lämpligt arbete knappast inträffa. En av förutsättningarna för ersättningsrätt enligt de nya tillämpningsföreskrifterna är ju att det skall vara omöjligt att ordna barntillsyn för andra tider, och ett arbete på sådana tider kan då inte betraktas som lämpligt.²¹

Annorlunda kan det bli vid ett arbetsutbud som omfattar normal dagtid. De grundläggande förutsättningarna för ersättningsrätt är då uppfyllda även om det skulle vara möjligt att ordna barntillsynen även för andra tider och A kan alltså inte avstängas enligt hinderregeln. Men om det kommer ett arbetserbud som avser andra tider skall man pröva om arbetet är lämpligt. Lämplighetsbedömningen måste naturligtvis i första hand avse frågan om det över huvud går att ordna nödortfigt barntillsyn för den arbetstid som erbjudandet avser och sedan hur mycket man kan kräva av föräldrar och barn ifråga om anpassning till arbetsmarknadens villkor.

Småbarnsmammornas skyldighet att ha barntillsynen ordnad för normal dagtid motsvaras inte av någon rätt att vägra arbete på andra tider. De är alltså i princip skyldiga att ta arbete även kvällar och nätter, om bara barntillsynen kan ordnas.²² Om s k nattdaghem införs kommer detta att innebära, inte bara att de föräldrar som "vill" ha sina barn på "nattis" får denna möjlighet, utan även att småbarnsföräldrar kan tvingas till nattarbete med hänvisning till att barntillsynen är ordnad.

En del kvinnoarbeten börjar mycket tidigt på morgonen och avvisas därför att kvinnorna inte vill dra upp sina barn så tidigt. I F 1173/73 (D) måste A ta upp sitt 8-månaders barn kl 4.30 för att hinna lämna det till dagmamma och komma till arbetet i tid. Kassen godkände, men AMS stängde tillsynsvägen.

Den s k 12-timmarsregeln, som innebär att den dagliga bortovaron från hemmet inklusive resor får uppgå till 12 timmar, gäller inte småbarnsmammor, men hur stor reduktion en småbarnsmamma kan påräkna är oklart.

²¹ Se Fb 318/77 (D). Annorlunda i Metalls kassa. Där blir en kvinna som byggt sin ersättningsrätt på deltidarbete inte hinderavstängd även om det skulle vara möjligt att ordna barntillsyn för andra tider, men däremot kan hon bli avstängd enligt 28-dagarsregeln.

²² Se t ex Fb 779/73 (D), Fb 348/76 (D) (egendomligt fall, ej hinder men 28, trots att barntillsyn ej var ordnad för nattarbete), samt fall refererade i anslutning till avsnittet om i vilken utsträckning tillsyn anses nödvändig nedan.

De fall som varit uppe tyder på att det bara kan vara fråga om någon timme.²³

Allmänt kan man nog säga att det inte finns någon stabiliserad praxis när det gäller vilka arbets- och restider som kan krävas av småbarnsföräldrar.

Den andra huvudfrågan i barntillsynsfallen är vilken *varseltid* för att ordna barntillsynen A kan kräva.²⁴ En kvinna som förlorar sitt arbete förlorar ofta också den barntillsyn hon hade när hon arbetade. Hennes plats i den kommunala barnomsorgen kan tas ifrån henne. Privat barnomsorg är ofta för dyr för en arbetslös kvinna. Det kan också förefalla meningslöst att under en längre tid upprätthålla barntillsynen, medan man själv går sysslolös hemma och bara väntar på ett arbetserbjudande som kanske inte kommer.

Kravet att barntillsynen skall vara ordnad har aldrig inneburit att barntillsynen måste upprätthållas under arbetslösheten, utan att den skall vara förberedd på ett sådant sätt att den kan börja fungera när arbetserbjudandet kommer. Frågan är alltså *hur lång tid* A får för att ordna barntillsynen.

Före 1/7 1977 innehöll tillämpningsföreskrifterna inga närmare bestämmelser i denna fråga. AMS själv beskrev sin praxis så att tillsynen skulle kunna ordnas "med en eller ett par dagars varsel".²⁵ Det stämmer ungefär med mitt intryck av praxis, en praxis som dock har varit ganska ojämn. Jag har också intryck av att praxis närmast *skärptes* fram till 70-talets mitt. Ett exempel på praxis när den var som hårdast är följande.

Fd 57/74. A erbjöds ett lärarvikariat på tre veckor, dessutom ganska långt bort från hemmet. Bara restiden per dag skulle bli tre timmar, morgonbussen gick 6.30. A fick ett dygn på sig att ordna barntillsynen för sina tre barn, 1, 5 och 7 år gamla. A försökte faktiskt. Hon kontaktade arbetsförmedlingen och fick tips om en barnflicka, som emellertid drog sig ur, och hon knackade dörr hos sina grannar. Emellertid gick det inte att ordna barntillsynen och A var därför tvungen att tacka nej till vikariatet. Kassan stängde henne och AMS stängde med motiveringen att barntillsynen skulle kunna ordnas med "någon dags varsel". AMS avstyrkte också hennes besvär till FD.²⁶

²³ Se F 5412/68, Fd 46/75 (2 skolbarn 11 och 16 år, bortovaro från hemmet 12 och vissa dagar 13 timmar, ändock avstängd ända upp i FD. När arbetet avvisades gällde dock 13-timmarsregeln.), F 4176/75 (D). (Ett barn på 2 år. Daglig bortovaro ca 11 timmar. Kassan godkänner och AMS stänger tillsynsvägen.), Fb 476/76 (D) (3-årig dotter. AMS ansåg 12 timmars daglig bortovaro för lång och biföll besvären).

²⁴ Varseltider i allmänhet har behandlats i kap 9.

²⁵ I yttrande till InU över motion 1975:184. D 5/9 1975 bil 1 Dnr F 2100/75.

²⁶ Se även Fd 106/73 refererat nedan i kapitlet.

Mot detta sistnämnda beslut reserverade sig G Hörnlund, som menade att det knappast är möjligt för en arbetslös person att på detta sätt hålla sig med en "barntillsynsreserv" och vidare att man inte kan kräva att barntillsynen skall vara ordnad för *tillfälliga* arbeten.

Kanske var det detta fall som blev droppen som fick bågaren att rinna över och ledde till att fru Hörnlund m fl motionerade i riksdagen om ändrade regler. Det är också rimligt att anta att det är riksdagsmotionen och att dessa frågor började uppmärksammas politiskt, som ledde till att praxis mildrades även vad gäller varseltiderna.²⁷

Enligt de tillsynsföreskrifter som gäller fr o m 1/7 1977 får det förutsättas att medlem i vissa fall behöver en "kortare varseltid" för att ordna barntillsynen. Kan barntillsyn ordnas "utan längre dröjsmål" är A berättigad till ersättning under denna period.²⁸ Tillämpningsföreskrifterna är ju fortfarande ganska snävt hållna och torde inte innebära någon mer avsevärd liberalisering av praxis på denna punkt. Fd 7/78 visar framför allt skillnaden mellan vad som krävs av arbetsgivaren med hänsyn till planeringen av arbetet och vad som krävs av A med hänsyn till planeringen av barntillsynen. A var en av dessa kvinnor som går på vikariat som förlängs undan för undan med någon dags varsel. 17/6 1977 återkom den person hon vikarierat för och hon fick då besked att hon kunde beredas fortsatt arbete fram till semestern 1/7, men ej längre. A sade då upp sin barntillsyn. En vecka före semestern fick hon besked att hon kunde få fortsätta även i juli, men då kunde hon inte längre ordna någon barntillsyn. AMS avstyrkte hennes besvär till FD. Det kan ha spelat en roll att myndigheterna misstänkte att A inte ville arbeta utan hålla semester med maken i juli.

I Fd 57/74 återopade A, inte bara den korta varseltiden utan också att hon inte kunde ordna tillfredsställande barntillsyn för korta vikariat, men inte heller denna invändning hjälpte. Det är en ganska vanlig invändning, och under 70-talets första del fastslog Delegationen vid flera tillfällen att den inte kunde beaktas. I F 3302/75 (D) hade A vidtalat en barnflicka som lovat rycka in om A skulle få ett arbete, men barnflickan ville inte avbryta en kurs och ta arbete hos A bara för de 14 dagar som arbetserbjudandet till A avsåg.²⁹

Delegationens avgörande 11/11 1977 i Fb 324/77 innebär troligen en medveten ändring av denna praxis. A hade ett barn på tre år och erbjöds med någon veckas varsel ett vikariat som vårdlärare med 8—12 undervis-

²⁷ Se redan F 3514/75 (D) (en veckas varseltid godtagen), Fb 254/76 (D) (2 1/2 dags varseltid för barn under året, beslutet dock fattat på andra grunder).

²⁸ Kassahandboken Uppslag 23 B s 11.

²⁹ Se även Fb 332/75 (D) (analogt fall), F 3975/73 och Fb 231/70.

ningstimmar i veckan. Hon hade blivit lovad en plats i den kommunala barnomsorgen om hon fick ett fast arbete, men kommunen kunde *ej* ordna plats för kortare tider. Kassan och af menade att det nog skulle gå att ordna barntillsynen genom grannar eller släktingar, så gjorde andra kvinnor. A hävdade att hon inte kunde ordna någon privat barntillsyn och ställde sig också skeptisk till att placera ett litet barn i en främmande miljö bara för fyra veckors arbete. Enligt vedertagna pedagogiska principer krävs några veckors inskolning. Delegationen biföll besvären, dock utan någon egentlig motivering. Man konstaterade bara att arbetet *ej* var lämpligt. Frågan om barntillsyn vid tillfälliga arbeten berörs inte heller i tillämpningsföreskrifterna från 1/7 1977.

Den uppfattningen att A bör få viss tid på sig att ordna barntillsynen har alltså börjat tränga igenom. Metall försöker ofta precisera innehållet i denna grundsats s a s på förhand genom att i ett rapportärendet tillerkänna fortsatt ersättningsrätt, men samtidigt i beslutet ange en viss tidpunkt då barntillsynen måste vara ordnad för att ersättning skall utgå även i fortsättningen.³⁰

Den tredje stora huvudfrågan i barntillsynsfallen är hur mycket tillsyn barn egentligen behöver och om modern kan ställa några krav på barntillsynens kvalitet för att arbetet skall anses lämpligt.

Myndigheterna och modern har ofta olika uppfattning om hur mycket tillsyn barn egentligen behöver. Metall har i åtminstone ett uppmärksammat ärende givit klart uttryck för en mycket radikal princip. I den grupp tillsynsärenden som avgjordes vid Delegationens sammanträde 14/10 1976³¹ ingick ett fall där modern inte ville ta heltidsarbete på grund av tillsynen av en 15-åring. Metall skrev helt enkelt: "Objektivt sett borde en 15-åring klara sig själv, men mamman anser inte det", och godkände utan ytterligare motivering. Men det ärendet, som fick passera AMS tillsyn utan erinran, är undantaget som bekräftar huvudregeln. Moderns uppfattning fäster man sig inte vid, utan man utgår från något slags "objektiv" uppfattning om hur mycket tillsyn barn normalt behöver. Denna uppfattning innefattar att litet äldre barn klarar sig själva, när de inte går i skolan. Det är ganska vanligt att modern inte vill börja sitt arbete så tidigt att hon inte kan se till att barnen kommer upp, får mat i sig och kommer iväg till skolan.³² Det

³⁰ F 4803 och 4842/72 (D), F 420/76 (D), jfr Fb 280/77 (D) (Delegationen anser, i efterhand, att tidigare kvällsarbetande kvinna bör få åtminstone fyra veckor på sig att ordna barntillsyn även för dagtid).

³¹ Se ovan.

³² F 780/75 (D). Två barn 10 och 13 år gamla. AMS stänger tillsynsvägen.

är också vanligt att modern inte vill lämna barn i de nedre tonåren ensamma hemma under kvälls- och nattskift.³³ Det brukar inte godtas.

Även om barnen på grund av sjukdom eller andra omständigheter behöver särskild tillsyn är praxis hård och på kassanivå mycket ojämn. Jag skall referera ett sådant fall från Kommunals kassa, inte därför att det är typiskt utan för att visa att rättsreglerna i praktiken nästan inte ger något skydd alls om myndigheterna vill agera. Visserligen blev det ändring i FD efter tillstyrkande från AMS, men de flesta ärenden kommer aldrig så långt.

Fd 106/73 (D). A var ensamstående och hade tre barn på 9, 13 och 14 år. 13-åringen hade svår sockersjuka. A, som var sjukvårdsbiträde, hade medvetet planerat sin vidareutbildning så att hon skulle slippa oregelbundna arbetstider för barnens skull och gått en kompletteringskurs till terapibiträde. Hon hade barntillsynen ordnad från kl 7—16 och sökte i första hand arbete som terapibiträde, i andra hand heltid som sjukvårdsbiträde med arbete på dagtid och i tredje hand deltid. Sedan många år hade hon ställt upp som vikarie, i perioder även på natten, fast då under ständig ångest för barnen och då särskilt den sockersjuka pojken. "Det är en oerhörd risk jag tagit för mitt uppehälles skull. Hade något hänt med barnen i deras ensamhet, frågar man sig, vem skulle ha stått för det och tagit skulden på sig. I varje fall, tror jag, inte Kiruna lasarett. (. . .) Jag har också kommit till en tanke på att jag tror att min sons både fysiska och psykiska hälsa nedsatts av den anledningen att jag i nödsituationer måst lämna honom ensam. En sjuk människa är alltid, enligt sina egna funderingar, om han lämnas ensam, helt övergiven för allt i tankeväg som är ofördelaktigt för henne." (ur Besvärsskrivelsen till FD) Det hade enligt A tillsatts tjänster som terapibiträden på lasarettet, men alltid under hand och utan att hon hade blivit tillfrågad. A erbjöds nu "extravak" tre nätter i veckan med början samma natt. Hon nekade och blev då avstängd i kassan, inte bara enligt hinderregeln utan även enligt 28-dagarsregeln. Hennes besvär till AMS lämnades utan bifall. I beslutet sägs uttryckligen att arbetet fick anses lämpligt för A. Alla väsentliga fakta i ärendet var kända redan då AMS fattade sitt beslut i besvärärendet. Men när A besvärade sig till FD ändrade AMS inställning och tillstyrkte besvären. I FD blev det bifall.

AMS praxis har i allmänhet varit mildare.³⁴ Praxis under senare år tyder på att även detta område har glidit in under läkarkårens domvärja. Myndigheterna kräver läkarintyg som styrker behovet av tillsyn och låter sig också nöja med ett sådant intyg, om det bara uppfyller de formella kra-

³³ F 3335/75 (D). Ville ej lämna 14-årig dotter ensam till midnatt. AMS stänger tillsynsvägen.

³⁴ Fb 5/77 (D). (Måste vara hemma kl 8 för att se till att utvecklingsstörd dotter kom iväg till särskola. Hinder+28 dagar i kassan ändrat i AMS.), Fb 21/73.

ven,³⁵ alltså samma utveckling som man kan konstatera i andra grupper av fall, t ex klarar ej arbetet.

Praxis innebär att modern måste godta alla former av barntillsyn, daghem, barnflicka, släktingar, grannar, vad som nu går att ordna. Praxis i fråga om varseltider och skyldighet att ordna barntillsyn för tillfälligt arbete är också avslöjande för hur man ser på frågan om kvalitet i barntillsynen. Barntillsyn som ordnas över en dag eller barntillsyn som innebär ständiga miljöbyten är som regel inte någon bra barntillsyn, men myndigheterna reagerar först när det visar sig *omöjligt* att ordna någon barntillsyn alls på dessa villkor.

Det är ofta utländska kvinnor som vill ordna barntillsynen i skift med maken och alltså inte anlita någon utomstående. Detta kan ha flera orsaker. Invandrare arbetar oftare i skift än andra arbetstagare. Invandrare har lägre löner och därför svårare att klara kostnader för utomstående barntillsyn än andra. Men deras inställning kan också sammanhålla med den kvalitet i vidsträckt bemärkelse på den barntillsyn som invandrare kan få. De bor ofta i segregerade bostadsområden med en anhopning av människor med olika sociala problem. Det är en offentlig hemlighet att inte bara skolorna utan också den offentliga barntillsynen i övrigt, kanske särskilt fritidshemmen, där är sämre än i andra områden. Invandrarnas barn blir oftare än andras barn utfrusna och förföljda. Och slutligen är det språket. Främmande barntillsyn kan innebära att barnen inte kan göra sig förstådda i den miljö där de vistas hela dagen och att de aldrig får lära sig föräldrarnas hemspråk.³⁶ I Fd 57/76 hade A bl a anfört att hon inte ville sätta sitt barn som just höll på att lära sig tala i daghem med bara svensktalande personal, men denna invändning berördes över huvud inte i domen.

Slutligen några ord om påföljdsvalet.³⁷ Hinderavstängning skall användas när de skäl A anför är av sådant slag att de även enligt myndigheternas uppfattning utgör ett hinder att anta det aktuella arbetserbjudandet och/eller de andra arbetserbjudanden som kan bli aktuella ("realistiskt arbetsutbud"). Det spelar i princip ingen roll om A har någon skuld i hindret. I hinderpåföljden ligger inte någon förebråelse mot A för hennes handlingsätt. Avstängning enligt de egentliga avstängningsreglerna är däremot ett påtryckningsmedel och ett straff och kan användas endast när myndigheterna inte accepterar A:s skäl och anser att hon borde ha tagit arbetet.

³⁵ Fb 334/77 (D), F 1750/77 (D), se vidare nedan i kap 15.

³⁶ Se en artikel i DN 31/10 1978.

³⁷ Jfr det allmänna avsnittet härom ovan s 174 ff och ovan s 280.

Tidsbegränsad avstängning bör också vara tillåten om A vilselett myndigheterna om sin situation och det vid arbetserbjudandet framkommer att hennes arbetsutbud är mer begränsat än hon tidigare uppgett.³⁸

Om A på grund av bristande barntillsyn måste begränsa sitt arbetsutbud under den tillåtna nivån blir påföljden alltså normalt en hinderavstängning. Om det är möjligt att ordna barntillsyn, men A inte vill acceptera tex nattarbete eller kostnader för utomstående barntillsyn är påföljden 28-dagarsavstängning. Emellertid kan man tänka sig att påföljden även här blir en hinderavstängning, nämligen med hänvisning till punkten 2 i 4 § LarbF om subjektiv beredskap att anta lämpligt arbete, en tillämpning av 4 § som enligt min uppfattning är oriktig eller åtminstone olämplig.³⁹

Påföljdsvalet är svårast i varselfallen. 28-dagarsavstängning borde inte kunna tillgripas, om det är omöjligt att ordna barntillsynen med så kort varsel och det inte är fråga om ett vilseledandefall. Hinderpåföljden borde inte kunna tillgripas om inte A:s krav på varseltid gör hennes arbetsutbud orealistiskt, och så behöver ju inte vara fallet bara därför att det aktuella arbetet måste tillträdas med mycket kort varsel. Enligt min uppfattning om grundläggande förutsättningar för de olika påföljderna borde man över huvud inte kunna avstänga en kvinna som måste ställa krav på varseltid, såvida inte detta krav generellt sett gör hennes arbetsutbud orealistiskt.⁴⁰ Men denna uppfattning stämmer inte med praxis. Kvinnorna blir avstängda i varselfallen, och jag anser då att 28-dagarsavstängning är att föredra, eftersom det är en lindrigare påföljd.

Påföljdsvalet i fall där A inte kan ordna barntillsyn för tillfälligt arbete bör bedömas på samma sätt som varselfallen.

Om kvinnan och myndigheterna har olika uppfattning om hur mycket tillsyn hennes barn behöver och med vilken kvalitet barntillsynen hon måste låta sig nöja, bör påföljden bli en tidsbegränsad avstängning. Inte heller i dessa fall får man använda punkten 2 i 4 § LarbF som en maskerad sanktion.

En kvinna med minderåriga barn har bevisbördan för att barntillsynen är ordnad så att hon uppfyller de grundläggande förutsättningarna för ersättningsrätt enligt 4 §. Det vanliga sättet att fullgöra denna bevisbördan är att förete ett intyg från den som lovat se efter barnen. Kassan skall i princip undersöka dessa förhållanden redan när kvinnan första gången (i ersättningsperioden) begär ersättning och (på särskild blankett) avger sitt

³⁸ Se ovan s 180 f.

³⁹ Se ovan s 181.

⁴⁰ Och inte heller då. Se nedan i detta kapitel min kritik av användningen av begreppet realistiskt arbetsutbud.

arbetsutbud. Det borde inte få förekomma att kassan först godtar ett på visst sätt begränsat arbetsutbud för att sedan i anslutning till en rapport från af stänga enligt hinderregeln på samma arbetsutbud.

Däremot är det myndigheterna som har bevisbördan för att barntillsyn kan ordnas när detta är relevant vid bedömningen av om ett arbete är lämpligt eller ej, alltså t ex när af anvisar kvällsarbete till en kvinna med fullt dagtidsutbud eller dagtid till en kvinna som har rätt att begränsa sitt arbetsutbud till skifttider vid tillämpningen av 4 §. Bevisning av typen att kvinnorna "brukar" kunna ordna tillsyn genom grannar etc skall naturligtvis inte godtas.

Jag skall nu systematiskt granska den rättspolitiska argumentation som myndigheter och utredningar framfört i de rättsfrågor som behandlas i detta kapitel.⁴¹ Analysen gör anspråk på att vara fullständig inom vissa angivna ramar och därför måste ramarna noggrant definieras.

Jag skiljer inte mellan argument som anförts till stöd för en viss lösning inom ramen för gällande lag eller — som det brukar heta — till stöd för en viss tolkning av gällande lag och argument som anförts till stöd för en viss utformning av lagtexten. På det område jag undersöker är det i praktiken ingen skillnad mellan sk tolkning och (annan) rättspolitisk argumentation. Detta sammanhänger dels med att lagstiftningen i de frågor som här berörs har karaktären av ramlagstiftning som lämnar utrymme för många olika lösningar, dels att myndigheterna inte alltid anser sig bundna av den lagtext som finns, tolkad enligt vedertagna juridiska metoder. Varje tänkbar lösning av de rättsfrågor som behandlas i detta kapitel kan i praktiken föras in under gällande lagtext. Den rättspolitiska argumentationen i lagförarbetena gäller nästan genomgående hur lagen skall tolkas och tillämpas, inte hur lagtexten skall utformas.⁴² Jag beaktar alltså både argument som anförts i lagförarbeten och utredningar och argument som anförts i rättstillämpningen.

Undersökningen av argumentationen i lagförarbeten o dyl begränsas till fyra dokument, nämligen DepC:s yttrande i propositionen till LarbF (Prop 1973:56, se särskilt s 178 f), AMS yttrande i anledning av motion 184:75 på remiss av Inrikesutskottet (Dnr F 2 100/75), Inrikesutskottets yttrande över samma motion (InU 1975/76:6, se s 10 f) samt ALF-utred-

⁴¹ Om rättspolitisk argumentation se Preben Stuer Lauridsen, Studier i retspolitisk argumentation, Khvn 1974. Se också Hellner, Argumentation de lege ferenda, Sv Jt 1975 s 401 ff.

⁴² Jfr förhållandet rättsdogmatik och rättspolitik Stuer Lauridsen a a s 28 ff.

ningens betänkande (se avsnittet 8.5 s 123 ff om Vård av barn som hinder för arbete och ersättning). Vad gäller argumentationen i rättspraxis beaktar jag endast sådana argument som *systematiskt* framförts till stöd för en viss lösning.

Min undersökning av argumentationen omfattar också och kanske framför allt vilka argument som *inte* framförts. I detta ligger att det finns argument som myndigheterna utifrån en viss utgångspunkt borde ha beaktat eller som man räknar med att myndigheterna beaktar i sin rättspolitiska argumentation. Min utgångspunkt vid avgränsningen är *den vedertagna "officiella" uppfattningen* i jurist- och utredarkretsar om vilka argument som myndigheterna beaktar i sin rättspolitiska argumentation. Naturligtvis anser de flesta att myndigheterna också *bör* beakta dessa argument, men detta normativa element har ingen självständig betydelse i min avgränsning. Jag har gjort avgränsningen *snäv*. Endast sådana argument som enligt *allmänt* vedertagen uppfattning i dessa kretsar *säkert* beaktas har medtagits. Min kännedom om vad som är allmänt vedertagen uppfattning grundas på att jag själv tillhör dessa kretsar.

Det förekommer flera *typer* av rättspolitiska argument. Nedanstående indelning gör inte anspråk på att vara generellt användbar utan är anpassad till det undersökta rättsområdet. Med utgångspunkt i den avsedda effekten av reglerna skiljer jag mellan styrpolitiska och fördelningspolitiska argument. Styrpolitiska argument går ut på att en viss utformning av reglerna kommer att påverka människors handlande i önskvärd eller icke önskvärd riktning. Fördelningspolitiska argument går ut på att det är rättvist, rimligt etc att vissa grupper får respektive inte får ersättning.⁴³ En annan typ av argument består i hänvisningar till principer och regler av olika slag i den existerande rättsordningen. Det kan vara fråga om överordnade principer, t ex "allmänna rättsgrundsatser", och argumentet går då ut på att den aktuella situationen bör föras in under denna överordnade princip, eller det kan vara fråga om analog tillämpning av en regel på "samma nivå" i regelsystemet, som gäller i en liknande situation.⁴⁴ Dessa olika typer av argument hänger ihop på det sättet att de principer och regler det är fråga om ofta är uttryck för styrpolitiska och fördelningspolitiska syften, men de får en särskild tyngd genom att de redan accepterats i den gällande rättsordningen.

Den styrpolitiska argumentationen kan uppdelas i vilka mål som rätts-

⁴³ Styrpolitiska och fördelningspolitiska argument motsvarar "målinriktade" argument i den systematik Hellner använder, se a a s 407.

⁴⁴ Motsvarar "tillbakablickande" argumentation i Hellners framställning, se a st, och "det retspolitiske analogiproblem i snæver forstand" hos Stuer Lauridsen, se a a s 470 ff.

regeln skall tillgodose och hur rättsregeln skall utformas för att dessa mål skall uppnås och andra (oönskade) effekter undvikas.⁴⁵ Vad gäller målen räknar jag i regel endast med sådana målsättningar i arbetsmarknadspolitiken som de berörda myndigheterna på ett otvetydigt sätt sagt sig vilja stödja, t ex kvinnornas förvärvsarbete.⁴⁶ När det gäller hur målen skall uppnås kan jag inte på samma sätt stödja mig på myndigheternas deklarerade viljeinriktning. Det är här inte fråga om att vilja utan om att skaffa sig en korrekt uppfattning om hur olika utformningar av en regel kommer att påverka människors handlande, och här rör man sig på mycket osäker mark. Man kan ju tänka ut en rad olika hypotetiska händelseförlopp i anslutning till en viss utformning av regeln och myndigheterna kan inte uppmärksamma och närmare undersöka alla dessa.⁴⁷ Jag begränsar mig därför till sådana hypotetiska händelseförlopp som myndigheterna själva uppmärksammat och anfört som argument i anslutning till en annan likartad regel, samt sådana effekter som är så närliggande att den som är insatt i sakförhållandena inte kan undgå att uppmärksamma dem. Läsaren får själv bedöma om jag tillämpar detta sistnämnda kriterium på ett riktigt sätt.

Fördelningspolitiska argument utvecklas ofta inte närmare utan framgår implicit av det förslag som läggs eller det beslut som fattas. Argumentet gäller då bara den grupp som avses med förslaget eller regeln och kan inte överföras till rättsfrågor som gäller andra grupper. Det är sällsynt att myndigheterna formulerar konkreta fördelningspolitiska grundsatser med ett sådant innehåll att de måste anses relevanta även i situationer som inte avsågs när grundsatsen formulerades. Allmänna politiska deklARATIONER om ett solidariskt och jämlikt samhälle räknar jag inte som fördelningspolitiska grundsatser. De har inte den erforderliga konkretionen. När det gäller de fördelningspolitiska argumenten är det alltså svårt att hitta direkta "luckor" i argumentationen. Man bör dock kunna räkna med att mycket drastiska fördelningspolitiska effekter av en viss lösning uppmärksammas och på något sätt kommenteras.

Vad gäller argument som hänvisar till den existerande rättsordningen begränsar jag undersökningen till principer och regler i arbetslöshetsförsäkringen och Lag om allmän försäkring samt vissa grundläggande principer som gäller privat försäkring. Arbetslöshetsförsäkringen är ju fortfarande en privat försäkring såtillvida att den är frivillig och delvis bygger på avgifter från den försäkrade.

Analysen av den rättspolitiska argumentationen i olika rättsfrågor följer

⁴⁵ Jfr Lauridsen a a s 355 ff och s 366.

⁴⁶ I ett fall går jag utanför denna ram, se nedan s 304 om kvalitet i barn tillsynen.

⁴⁷ Jfr Hellner a a s 408 f.

i huvudsak samma disposition som den del av kapitlet som beskriver den faktiska rättstillämpningen. Jag börjar alltså med regeln att den som inte kan ta något arbete på grund av bristande barn tillsyn ej är berättigad till ersättning. Huvudargumentet för denna lösning är att det på grund av gällande lag (4 § LarbF) inte är möjligt att utge ersättning i denna situation⁴⁸ eller, när fråga är att ändra gällande lag, att denna lösning följer av en allmän rättsgrundsats förbunden med arbetslöshetsförsäkring.

Invändningen att det skulle strida mot lagen att utge ersättning i dessa fall har utan tvivel fog för sig om man utgår från vanliga juridiska tolkningsprinciper. Myndigheterna har dock i andra sammanhang avvikit från vanliga juridiska tolkningsprinciper, om det funnits tillräckligt starka argument av annat slag för en lösning som går utanför lagen. Innan utbildningsbidragen infördes utvecklades den praxis att A hade rätt till kassaersättning under arbetsmarknadsutbildning. Denna möjlighet kvarstod sedan utbildningsbidragen införts. Dessa kunde nämligen i vissa fall vara lägre än kassaersättningen. KSA-utredningen föreslog att rätten att välja mellan utbildningsbidrag och kassaersättning skulle upphöra. Utredningens ställningstagande grundades i första hand på "principiella skäl". Dessa principiella skäl utgjordes av gällande bestämmelser i lag. "Under utbildningstiden måste kassamedlemmen i regel anses vara förhindrad att förvärvsarbeta", skrev utredningen (s 149). Detta "principiella skäl" hade dock inte hindrat att denna praxis utbildades, och DepC ansåg i prop 1973:56 att denna valmöjlighet borde bibehållas, utan att med ett ord beröra det principiella skäl som talade emot en sådan valmöjlighet, nämligen att A under utbildningstiden är förhindrad att förvärvsarbeta,⁴⁹ alltså exakt samma skäl som nu anförs som ett lagligt hinder att utge ersättning till kvinnor som saknar barn tillsyn.

Om man går utanför 4 § finns flera exempel på att myndigheterna inte låter sig bindas av lagens ordalydelse om tillräckligt starka skäl talar i en annan riktning. Som exempel kan anföras regeln att ett arbete inte anses lämpligt om lönen är väsentligt lägre än utgående kassaersättning, trots att det i lagen står att arbetet är lämpligt om lönen är i överensstämmelse med kollektivavtal.⁵⁰

⁴⁸ AMS s 1 InU s 10. DepC:s uttalande s 178, som AMS citerar i sitt yttrande, är allmänt hållet och har såvitt framgår av yttrandet, ingen särskild syftning på barn tillsynsfallen.

⁴⁹ S 178 f.

⁵⁰ Se ovan s 225 ff. En "tolkning" av 5 § LarbF som innebär att punkten 2 inte är tillämplig i denna situation, utan i stället punkten 1 om "personliga förhållanden" kan knappast godtas enligt vedertagna lagtolkningsprinciper. Ett annat exempel på att myndigheterna gått utanför lagen är påföljden § 20+arbete, se nedan s 418 ff.

Jag övergår nu till den utformning argumentet har när det är fråga om att ändra gällande lag. ALF-utredningen skriver (s 125): "Enligt utredningens förslag skall även framgent gälla att sökande skall vara oförhindrad och beredd att anta arbete för att ha rätt till ersättning. För en arbetslöshetsförsäkring ser utredningen dessa som grundläggande krav, giltiga oberoende av hindrens orsak." Det skulle alltså vara fråga om något slags rättsgrundsats av högre dignitet, som med nödvändighet måste ingå i en arbetslöshetsförsäkring. Argumentationen gör ett nästan naturrättsligt intryck. Argumentation av detta slag anses numera inte hållbar. Även rättsgrundsatser med lång tradition bakom sig och som har betraktats som "grundläggande" måste kunna omprövas.

ALF-utredningen tvekar inte heller att ompröva "grundläggande krav" i arbetslöshetsförsäkringen, om det uppfattas som politiskt nödvändigt. Utredningen föreslår att s k utfyllnadsersättning skall utgå till den som tar ett arbete med lägre lön än den arbetslöshetsersättning som tidigare utgått (27—29 §§). Denna utfyllnadsersättning strider flagrant mot kravet i fjärde punkten 4 § LarbF (och utredningens eget lagförslag) att den som uppstår ersättning skall vara arbetslös, ett krav som måste betraktas som lika "grundläggande" som kravet på att A skall vara oförhindrad att arbeta. Denna konflikt kommenteras över huvud inte i utredningens förslag.

Man kan också i andra försäkringsformer finna klara exempel på att lagstiftaren har eftergivit "grundläggande krav" förbundna med en viss försäkringsform för att tillgodose särskilda intressen. Att den försäkrade har åtminstone något medicinskt handikapp ansågs länge vara ett grundläggande krav för förtidspension, men detta hindrade inte lagstiftaren att 1972 införa rätt till förtidspension på rent arbetsmarknadsmässiga grunder.⁵¹

AMS anför i sitt yttrande över motionen även vissa andra argument mot att ge småbarnsföräldrar utan barntillsyn rätt till arbetslöshetsersättning: "Styrelsen ställer sig också tveksam till en ändring av reglerna, eftersom detta torde leda till att även andra grupper av ersättningsökande med hänsyn till arten av deras hinder för att anta arbete kan göra anspråk på samma särbehandling av arbetsförmedlingen. Det kan dessutom befaras att en på så sätt i realiteten uppkommen rätt till arbetslöshetsersättning för småbarnsföräldrar under tid då de saknar barntillsyn får till följd, att en utbyggnad av beståndet av daghemspplatser fördröjs på grund av att det direkta behovet därav då inte framstår som så påtagligt."

Det första argumentet är av blandad styrpolitisk och fördelningspolitisk karaktär, men mycket vagt. AMS omtalar inte *vilka grupper* som skulle

⁵¹ Se närmare om utvecklingen av reglerna om förtidspension SOU 1977:88 s 13 ff.

ha anledning att känna sig orättvist behandlade och framställa krav. Om man inte omtalar detta och närmare går in på fördelningspolitiska avvägningar, blir argumentet så vagt och allmänt att det kan anföras mot varje ändring i socialförsäkringen som ger en viss grupp en bättre ställning än tidigare. Vidare kan man på goda grunder hävda att det är den gällande ordningen som innebär en "särbehandling" av småbarnsföräldrarna. Småbarnsföräldrarna är den enda grupp som på grund av omständigheter de inte kan råda över stöts ut ur arbetslöshetsförsäkringen utan att vara berättigade till någon annan form av socialersättning.⁵²

Det andra argumentet (att ersättningsrätten skulle fördröja daghemsutbyggnaden) är av rent styrpolitisk karaktär. Det mål som ändringsförslaget prövas emot är daghemsutbyggnaden i Sverige. Det är ju ett mål som ligger utanför arbetslöshetsförsäkringens centrala verkningsområde. Det är naturligtvis tillåtet och även förtjänstfullt att i samband med en övervägd lagändring på ett visst område överväga lagstiftningens indirekta effekter även på andra områden, men det ligger litet utanför vad man väntar sig. Nästa fråga är om AMS gör en riktig bedömning av hur ersättningsrätten skulle påverka daghemsutbyggnaden. Tydligt menar AMS att kvinnorna skulle bli så nöjda med sin arbetslöshetsersättning att de slutade ställa krav om ökat antal daghemsplatser, och därmed skulle utbyggnaden fördröjas. Man kan emellertid också tänka sig att arbetslöshetsersättning till småbarnsföräldrar utan barntillsyn skulle få en rakt motsatt effekt. Det som bromsar daghemsutbyggnaden idag är inte för svag efterfrågan utan finansiella skäl. Arbetslöshetsersättning till småbarnsföräldrar utan daghemsplats kan tänkas fungera som ett ekonomiskt incitament att bygga fler daghemsplatser, eftersom staten då i alla fall spar arbetslöshetsersättningen. Den ena effekten kan inte betraktas som mer trolig än den andra, men AMS anför bara den som leder till att kvinnorna ej bör få arbetslöshetsersättning.

Det hade varit naturligt att AMS hade prövat effekten av olika lösningar mot ett centralt mål, som ligger inom arbetslöshetsförsäkringens naturliga verkningsområde, nämligen att underlätta och uppmuntra kvinnors förvärvsarbete.⁵³ Även här är det svårt att bedöma effekten av olika lösningar. Å ena sidan kan man tänka sig att ersättningen gör kvinnan så nöjd med sin situation att hon inte gör några försök att åter komma ut på

⁵² De som av hälsoskäl inte kan arbeta får i praktiken stanna i arbetslöshetsförsäkringen tills de går över i annan försäkringsform.

⁵³ Se riktlinjer för arbetsmarknadspolitiken i prop 1966:52 s 223—225, Rapport till Förenta Nationerna över kvinnornas status i Sverige, Kungl Utrikesdepartementet 1968, s 58 f samt hela bil 11 i KSA-utredningens betänkande.

arbetsmarknaden. Å andra sidan medför ersättningsrätt och den därav följande fortsatta kontakten med arbetsförmedlingen att kvinnan behåller åtminstone kontakten med arbetsmarknaden, som hon i det andra alternativet kanske helt förlorar. Bevarad kontakt med arbetsförmedlingen får anses öka hennes chanser att åter komma ut i förvärsarbete.

Det är naturligtvis omöjligt att med någon högre grad av säkerhet bedöma vilken effekten kommer att bli, men detta har inte hindrat myndigheterna att ta ställning i en annan rättsfråga, som erbjuder samma styrpolitiska problematik, nämligen om ersättning skall utgå under säsongarbetslöshet. Inom nationalekonomin hävdas att sådan ersättning leder till att arbetskraften accepterar säsonganställning och en därav följande permanentning av säsonganställning och arbetslöshet.⁵⁴ Emellertid kan man också tänka sig att det med ersättningsrätten förbundna tvånget att hålla kontakt med arbetsförmedlingen leder till att de säsongarbetslösa anvisas arbete och arbetslösheten därmed minskar. ALF-utredningen föreslår att kvarstående säsongbegränsningar i arbetslöshetsförsäkringen slopas och bygger tydligen på det sistnämnda argumentet⁵⁵ utan att ens nämna det andra argumentet, som enligt nationalekonomins uppfattning är empiriskt underbyggt.

Över huvud har man inom arbetslöshetsersättningen fäst stort avseende vid att utforma ersättningsreglerna så att de arbetslösa tvingas hålla regelbunden kontakt med arbetsförmedlingen. Ett exempel är den tre månader långa "karenstiden" med obligatorisk kontakt med förmedlingen innan kontant arbetsmarknadsstöd kan börja utgå. Det hade varit naturligt att myndigheterna vid bedömningen av frågan om ersättningsrätt till arbetslösa kvinnor utan barntillsyn hade övervägt effekten av att kvinnan tappar kontakten med arbetsförmedlingen om hon förlorar ersättningsrätten.

Jag övergår nu till de regler som gäller och har gällt för kvinnor som på grund av barntillsynssvårigheter måste begränsa sitt arbetsutbud till vissa tider på dygnet. Vissa kvinnor i denna grupp blir avstängda enligt hinderregeln med motiveringen att deras arbetsutbud inte är "realistiskt". Det är ju egentligen inte något argument. Det innefattar varken styrpolitiska eller fördelningspolitiska överväganden. Kravet på ett realistiskt arbetsutbud kan inte heller uppfattas som en allmän rättsgrundsats, under vilken de ifrågavarande fallen subsumeras. Kravet gäller bara just dessa fall. Ändock har principen om ett realistiskt arbetsutbud fungerat som ett

⁵⁴ Se ovan s 230 f.

⁵⁵ S 183, se särskilt stycket som börjar "självfallet kan . . .".

argument. Invändningar mot rättstillämpningen har avfärdats bara med hänvisning till denna "princip" och utan några andra argument.

Att principen faktiskt har godtagits som ett argument måste sammanhånga med den suggestiva kraften i ordet "realistisk" och de associationer ordet väcker. Visst är det väl bra att vara realistisk! Visst kan man kräva att folk skall vara realistiska! Inte skall folk som inte är realistiska ha någon ersättning! Uttrycket ger också associationer till arbetsökande som ställer alltför förmättna krav, flickor som bara vill bli flygvärdinnor etc. Men om man närmare granskar principen, så är den absurd, åtminstone om man drar ut konsekvenserna. Principen, såsom den har tillämpats, innebär inget annat än att de kvinnor som på grund av sina hemförhållanden har *särskilt* svårt att få ett nytt arbete, inte heller skall ha någon arbetslöshetsersättning. AMS har aldrig gjort några försök att fastställa hur realistiskt arbetsutbudet måste vara. Ställer man kraven på realism tillräckligt högt kommer man fram till att ingen arbetslös skall ha någon ersättning. Detta att vederbörande är arbetslös visar ju att hans arbetsutbud är orealistiskt, åtminstone för ögonblicket. Så långt vill naturligtvis ingen dra principen, men jag har sett avgöranden på kassanivå, där just det förhållandet att en kvinna under en längre tid gått arbetslös, anförts som bevis på att hennes arbetsutbud är orealistiskt och därmed också som grund för hinderavstängning.

Kravet på ett realistiskt arbetsutbud är som sagt inte någon allmän rättsgrundsats. Det gäller inte för andra grupper som utan egen förskyllan hamnat i ett läge, där deras utsikter att få arbete är minimala. Principen gäller inte personer som av hälsoskäl måste begränsa sitt arbetsutbud på ett helt orealistiskt sätt.⁵⁶ De får gå kvar i arbetslöshetsförsäkringen ända tills denna blir avlöst av någon annan försäkringsform. Principen gäller ej heller den som på grund av fackliga eller kommunala uppdrag måste begränsa sitt arbetsutbud på ett sätt som gör det mycket svårt att erhålla något arbete,⁵⁷ utan bara kvinnorna.

Kravet på ett realistiskt arbetsutbud får inte förväxlas med kravet på beredskap att anta lämpligt arbete i 4 § 2 punkten LarbF. Den som utan tvingande skäl begränsar sitt arbetsutbud anses kunna stängas enligt denna regel och kan framför allt avstängas med stöd av de egentliga avstängningsreglerna. Dessa regler förutsätter att A inte är beredd att ta eller avvisar ett *lämpligt* arbete. Ett arbete som är omöjligt att ta på grund av barn tillsynen kan aldrig betraktas som lämpligt.

Några stympolitiska motiv för att de kvinnor som på grund av sitt be-

⁵⁶ Se nedan s 319 f.

⁵⁷ Se F 3819/67 (D).

gränsade arbetsutbud har särskilt svårt att få arbete också skall avstängas från ersättning har aldrig anförts. Ett tänkbart argument är att avstängningen utgör ett incitament att försöka ordna barntillsyn även för andra tider, och att detta är särskilt angeläget för de kvinnor som inte kan få något arbete med sitt aktuella begränsade arbetsutbud. Men för att uppnå denna effekt räcker det i princip med att såsom en förutsättning för ersättningsrätt kräva att det skall vara omöjligt att ordna barntillsynen för andra tider.⁵⁸

Ännu mindre har myndigheterna öppet övervägt de värdefördelande effekterna av regeln.

Metalls kassa har alltid drivit linjen att den som har upparbetat sin ersättningsrätt genom deltidsarbete är berättigad till ersättning, när inget deltidsarbete längre finns att få. Den deltidsarbetande kvinna som ansluter sig till försäkringen gör det för att få ersättning om hon inte längre kan få något deltidsarbete, och man kan då inte ta ifrån henne ersättningen när just den situationen, som hon velat gardera sig emot ekonomiskt, inträffar. Det strider mot den vederlagsprincip som genomsyrar hela den privaträttsliga rättsordningen och rättsuppfattningen och som också gäller all privat försäkring. AMS har aldrig tagit upp denna rättsgrundsats eller bemött den på annat sätt än genom hänvisning till principen om realistiskt arbetsutbud. Den skulle kunna bemötas genom hänvisning till att egenavgifterna numera är så små att vederlagsprincipen inte gäller. Man väntar sig inte att ett argument av detta slag helt enkelt negligeras.

Nu har principen de facto slagit igenom, ironiskt nog kort före införandet av en allmän arbetslöshetsförsäkring utan egenavgifter. I en sådan försäkring kan den privaträttsliga grundsatsen inte åberopas som ett argument för att särbehandla kvinnor som tidigare haft deltidsarbete.

Ökade kostnader för livsuppehållet som beror på att arbetet är beläget på annan ort kan åberopas som giltigt skäl att vägra arbetet, troligen redan när nettoförtjänsten väsentligen understiger utgående kassaersättning och i vart fall när mannen inte får tillräckligt över för att försörja "sig och sin familj".⁵⁹ Ökade kostnader för barntillsynen kan däremot inte åberopas som giltigt skäl att avvisa ett arbete med andra arbetstider än tidigare. Det hjälper inte att nettobehållningen blir så liten att kvinnan inte kan försörja sig själv, än mindre någon familj. Situationerna är så likartade

⁵⁸ Jag skriver i princip. En sådan regel kan aldrig bli helt effektiv i tillämpningen, eftersom myndigheterna ofta inte kan motbevisa kvinnans påstående att hon gjort allt för att ordna barntillsynen och ändock inte lyckats.

⁵⁹ Se ovan s 249 f om Fd 42/75.

att man åtminstone måste överväga ett analogislut. Den viktiga FD-domen i Fd 42/75 om kostnader för bortaliggnig, där FD i domstolsmotiveringen gick emot AMS uppfattning, kom 26/2 1976. Ett halvår senare tog Delegationen ställning i det besvärssärende, där Metalls kassa i sitt yttrande över besvären lade upp till en ändring av praxis vad gäller kostnaderna för barntillsyn. Säkert måste åtminstone någon medlem av Delegationen ha erinrat sig Fd 42/75 och sett parallellen, men besvären avslogs utan någon motivering.

Varselfrågan och frågan om skyldighet att ordna barntillsyn för tillfälligt arbete och (övriga) frågor om kvalitet i barntillsynen skall här behandlas i ett sammanhang. Det är hela tiden fråga om samma intressekonflikt.

Å ena sidan står intresset av att arbetsmarknaden har omedelbar tillgång till kvinnlig arbetskraft för hastigt uppkomna lediga arbeten och tillfälliga arbeten. Detta intresse talar för att varseltiderna skall vara så korta som möjligt och för skyldighet att ordna barntillsyn även för tillfälliga arbeten. Å andra sidan står intresset av att barn till förvärvsarbetande mödrar får en god barntillsyn med bl a erforderlig "inskolningstid" och kontinuitet i omvårdnaden. Detta intresse talar för långa varseltider och att det ej skall föreligga skyldighet att ordna barntillsyn för tillfälligt arbete. Det måste betraktas som i hög grad sannolikt att reglerna har en styreffekt. Hotet att bli berövad alla egna medel för uppehållet måste utgöra ett kraftigt incitament för en tidigare förvärvsarbetande kvinna att anpassa sig till marknadens krav. Hur stark styreffekten blir beror på hur kvinnorna själva prioriterar mellan intresset av en egen inkomst och intresset av kvalitet i barntillsynen. Några kvinnor har egentligen inget val.

Myndigheterna har aldrig direkt uttalat att kvalitet i barntillsynen är ett intresse som skall beaktas även inom arbetslöshetsförsäkringen. Jag hävdar dock att det är fråga om ett erkänt samhällligt intresse av sådan rang och att den styrpolitiska effekten av de regler som gäller om varseltider etc är så uppenbara och närliggande, att det är rimligt att anta att intresset skall beaktas i den rättspolitiska argumentationen i arbetslöshetsförsäkringen.

Någon explicit rättspolitisk argumentation i denna fråga har emellertid inte förekommit. Däremot menar jag att man finner en dold rättspolitisk argumentation eller kanske snarare en gardering mot rättspolitiska invändningar i den gängse beskrivningen av hur varselreglerna fungerar. AMS skriver i sitt yttrande över motion 1975:184. "Sökanden behöver självfallet inte ha barntillsynen ordnad genom annan under arbetslösheten. Vad som krävs är att sökanden vidtagit förberedande åtgärder så att vid ett

arbetserbjudande tillsynen kan ordnas med en eller ett par dagars varsel." Denna beskrivning om hur reglerna är avsedda att fungera återkommer ständigt när varselfrågan är under övervägande.⁶⁰

Denna beskrivning är verklighetsfrämmande och det vet myndigheterna. Inte kan man i den kommunala barnomsorgen med dess efterfrågetryck reservera platser för de kvinnor som *kanske* får ett arbete, som måste tillträdas med kort varsel. Den privata barnomsorgen kan i allmänhet inte heller fungera på detta sätt. Eller menar myndigheterna att det för varje arbete som kan bli ledigt skall sitta inte bara en utan två kvinnor hemma och vänta vid telefonen, den kvinna som skall ta arbetet och den kvinna som skall ta hand om hennes barn medan hon arbetar? Det framgår av fall som kommer upp i praxis att den tillåtna varseltiden på en eller ett par dagar ofta är den tid kvinnan har på sig för att ordna barntillsynen, och vilka konsekvenser det har för kvaliteten på barntillsynen. Genom att ändå fasthålla att barntillsynen skall vara "förberedd" under arbetslösheten tvär myndigheterna sina händer och vältrar över ansvaret för den dåliga barntillsyn som blir följderna av varselreglerna på de kvinnor, som inte har kunnat förbereda någon barntillsyn utan måste ge sig ut och knacka dörr hos grannarna för att ordna barntillsynen till följande dags morgon.

Praxis i varselfallen har mildrats, men även denna rättsutveckling har skett utan att de motstående intressena definierats. ALF-utredningen beskriver helt allmänt utvecklingen som "en anpassning till den förändrade arbetsmarknad som uppstått genom att ett större antal småbarnsföräldrar numera tillhör arbetskraften" (s 126). ALF-utredningen gör också den rättspolitiska gardering som ligger i att upprätthålla kravet på att barntillsynen skall vara förberedd. A skall ha "träffat en överenskommelse med privat dagbarnvårdare eller den kommunala barnomsorgen att barnet tas om hand när ett arbete erbjuds" (s 126 f). Den yttersta gränsen för vilka varseltider som kan accepteras ligger där "den sökandes möjligheter att erhålla ett nytt arbete i praktiken blir obefintliga" (s 127), alltså en prioritering av arbetsmarknadens krav.

Övriga regler som innefattar ställningstagande i frågor om barntillsynens kvalitet har aldrig varit föremål för någon rättspolitisk argumentation över huvud.

Den vedertagna uppfattningen om hur rättspolitisk argumentation är beskaffad innefattar naturligtvis att argumentationen många gånger är felaktig och ofullständig. Men den rättspolitiska argumentationen i barn-

⁶⁰ ALF-utredningen s 126 f, de nya tillämpningsföreskrifterna från 1/7 1977 (ej så klart).

tillsynsfallen är så till den grad snedvriden och ofullständig utifrån den vedertagna uppfattningen om hur rättspolitisk argumentation är beskaffad att man måste dra den slutsatsen att lag och praxis i själva verket inte bygger på de argument som redovisas. Det kan inte förhålla sig så att myndigheterna just på detta område är bundna av rättsgrundsatser och principer, som på andra områden betraktas som icke-existerande, att myndigheterna just på detta område förbiser uppenbara styrpolitiska effekter och närliggande analogislut. Den rättspolitiska argumentationens funktion blir då att legitimera regler och rättstillämpning, som har en helt annan rättspolitisk bakgrund.

Man är då hänvisad till att söka förklaringen i själva innehållet i reglerna och deras omedelbara handlingsstyrande och värdefördelande effekter. Då finner man ett tydligt mönster. Hela rättstillämpningen kan fångas in under två grundläggande principer, en styrpolitisk och en fördelningspolitisk.

Det styrpolitiska innehållet i reglerna utgör en avvägning mellan å ena sidan intresset att förse arbetsmarknaden med kvinnlig arbetskraft och å andra sidan intresset av att barnen blir omhändertagna. Denna intresseavvägning har företagits så att kvinnorna styrs att anpassa sig till arbetsmarknadens krav så länge dessa krav inte kommer i konflikt med intresset att små barn blir nödortfigt omhändertagna. Arbetsmarknadens intresse prioriteras alltid framför intresset av kvalitet i barnomsorgen. Detta gäller inte bara de kvalitetskrav som kvinnorna själva uppställer utan även kvalitetskrav som samhället i andra sammanhang accepterar.

De kvinnor som inte kan ordna ens en nödortfigt barntillsyn är ointressanta för arbetsmarknaden och det finns inget utrymme för att använda reglerna som styrpolitiskt instrument. De regler som gäller för dessa kvinnor styrs av en grundläggande, men aldrig uttalad fördelningspolitisk grund-sats, nämligen att kvinnor som tar hand om sina barn inte på samma sätt som andra människor behöver några egna pengar utan kan försörjas i familjen.

Denna beskrivning gäller åtminstone fram till den ändring av praxis som skedde i mitten av 70-talet. Denna ändring av praxis berodde knappast på att de tidigare åberopade rättsgrundsatserna förlorat sin giltighet eller på en frivillig "anpassning till den förändrade arbetsmarknad som uppstått genom att ett större antal småbarnsföräldrar numera tillhör arbetskraf-ten",⁶¹ utan enligt min bedömning snarare på att kvinnornas politiska krav inte längre kunde negligeras.

⁶¹ ALF-utredningen s 126.

15. Hälsoskäl

Med hälsoskäl menar jag sådana omständigheter hänförliga till A:s person som enligt vedertagen uppfattning *kan och bör styrkas med läkarintyg*. Denna till synes formella definition är den som bäst täcker hälsobegreppet i arbetsmarknadspolitiken. Arbetsmarknadspolitiken hälsobegrepp kan inte beskrivas fristående från den förda arbetsmarknadspolitiken utan måste uppfattas som en del av denna. De förhållanden som i arbetsmarknadspolitiken betecknas med ord som "hälsa", "sjukdom" och "invaliditet" kan inte skiljas från övriga relevanta omständigheter på annat sätt än genom hänvisning till läkarkårens medverkan. Den svenska arbetsmarknadspolitiken bygger i allt större utsträckning på "medicinska" begrepp och läkarkårens och angränsande yrkesgruppers medverkan. Som benämning på en sådan utveckling använder jag i fortsättningen uttrycket *medikalisering*.¹

Hälsoskäl är numera den största gruppen bland de olika avvisningsgrunderna. Under 70-talet har hälsoskäl återopats som huvudskäl i kassan i ungefär 15 procent av samtliga ärenden. Godkännandefrekvensen i hälsoskälfallen är högre än för någon annan egentlig avvisningsgrund, 23,3 %.² Den höga godkännandefrekvensen beror inte på att kassan är generösare än af i sina bedömningsgrunder, utan på det förhållandet att det för bedömningen avgörande läkarintyget ofta inges först efter af:s rapport. Besvärshälsoskäl ligger också högre än normalt och bifallsfrekvensen i besvärshälsoskäl är klart högre än genomsnittet (28,6 % mot 18,8 %).³ Förklaringen till den höga bifallsfrekvensen i AMS är densamma som till

¹ Se Illich, *Limits to medicine*, London 1976. Under de år som förflutit sedan den statistiska undersökningen utfördes har enligt mitt intryck läkarnas kompetensområde utvidgats ytterligare. Som särskiljande kriterium vid bedömningen av om återopade omständigheter skulle hänföras till hälsoskäl eller till någon annan avvisningsgrund (oftast "klarar ej arbetet" eller "personliga skäl") användes vid den statistiska undersökningen testfrågan, om de återopade omständigheterna var sådana att de kunde styrkas med läkarintyg. Om undersökningen utfördes idag med samma särskiljande kriterium skulle hälsoskälgruppen troligen bli ännu större på bekostnad av övriga grupper.

² Tab I 1 b och I 7. Vid fel i förfarandet, som inte är någon egentlig avvisningsgrund, är godkännandefrekvensen 25%.

³ Tab II 1 och II 4.

den höga godkännandefrekvensen i kassan, alltså att läkarintyget inges först efter underinstansens beslut.

Den officiella bilden av hälsoskälens betydelse i arbetsvägransärenden ser ut ungefär så här: De arbeten som förekommer på den svenska arbetsmarknaden är inte hälsofarliga för friska normala människor. Det finns dock vissa individer som lider av sjukdomar och svaghetstillstånd som kan förvärras av vissa föreliggande arbeten. Läkarna kan i kraft av sin medicinska sakkunskap peka ut dessa individer, och alltså behöver ingen acceptera ett arbete som är farligt för hälsan.

Den verkliga bilden är en annan. På den svenska arbetsmarknaden förekommer arbeten som knäcker ryggen, fördärvar lungorna och ger magsår och sömnbesvär även hos dessförinnan friska människor. Olika människor tål dock påfrestningarna mer eller mindre väl. Arbetskraften måste därför disponeras så att de svagaste individerna får lättare arbeten eller slussas ut från den öppna arbetsmarknaden. Hur stor denna grupp kan tillåtas bli bestäms av företagens behov av arbetskraft i hälsofarliga yrken och inte av något från arbetsmarknadspolitiken fristående hälsobegrepp. Läkarnas uppgift i arbetsmarknadspolitiken är att inom den sålunda bestämda ramen sortera ut de individer som sämst klarar det hälsofarliga arbetslivets påfrestningar.

Visst förekommer det klart individrelaterade hälsoskäl i arbetsvägransärenden, alltså hälsoskäl som gör arbetet olämpligt för A trots att det är helt oskadligt för andra människor, t ex en sällsynt allergisk åkomma. Men den dominerande bilden är en annan. Flertalet vägransfall på grund av hälsoskäl avser arbeten som generellt sett är farliga eller åtminstone påfrestande för hälsan, t ex skiftarbete, arbete med tunga lyft eller ensidiga arbetsställningar och arbete på bullriga storarbetsplatser med högt arbets-tempo.

Jag skall inte vidare uppehålla mig vid den avvägning mellan företagens behov av arbetskraft å ena sidan och människans fysiska och psykiska förutsättningar å andra sidan, som ligger till grund för vad som i arbetsmarknadspolitiken är hälsa och ohälsa. Min undersökning rör sig på ett lägre plan, där det i praktiken är läkarna som bestämmer vad som är farligt för hälsan och vad som inte är det.

Det går inte att komma längre än till läkarintyget när man skall beskriva praxis i hälsoskälfallen. Den enda regel som finns är att uppgivna hälsoskäl skall styrkas med läkarintyg. Det går inte att med utgångspunkt från praxis besvara frågor av typen: Vilken sannolikhet för att arbetet skall medföra men för hälsan krävs? Skall det vara fråga om en mer varaktig negativ effekt eller räcker det med övergående obehag? Den fråga som

kan ställas är i stället: Hur skall läkarintyget vara beskaffat för att arbetsvägran skall godkännas?

För det första skall läkarintyget vara *individrelaterat*. Det skall innehålla att just den A det är fråga om har en sjukdom eller en brist i sin fysiska eller psykiska utrustning, som gör att tex skiftarbete är olämpligt. Ett läkarintyg som fastslog att skiftarbete är farligt för alla eller åtminstone för alla över en viss ålder och följaktligen även för A skulle inte godtas. Intyg av detta slag förekommer praktiskt taget aldrig. Läkarkåren har förstått att den i sin praktiska verksamhet inte får befatta sig med avvägningen av industrins behov av arbetskraft och folkhälsan, utan att dess uppgift är sortering på individplanet. Det räcker i allmänhet att läkarintyget *till formen* är individrelaterat

För det andra skall intyget innehålla en *medicinsk diagnos*. Åter är det snarast fråga om ett formkrav. Om A själv säger att hon inte orkar med skogsröjning för att hon är för klen byggd så duger det inte, men om en läkare i ett intyg skriver att skogsröjning är medicinskt olämpligt på grund av patientens "spensliga kroppsbyggnad", så är det en medicinsk diagnos som medför att A slipper skogsröjningen.⁴ Vad som inte duger är om intyget är så formulerat att det framgår att läkaren ger uttryck för sina allmänmänskliga eller politiska värderingar och ej uttalar sig uteslutande som fackman. Läkaren som i fallet med dottern som inte ville lämna sin svårt hjärnsjuka mamma skrev, att "moderns levnadsomständigheter allvarligt skulle försämrats" om dottern lämnade henne, träffade inte den rätta tonen.⁵

Diagnosen skall *helst* bygga på någon "objektiv grund", ej enbart på A:s egna uppgifter om sina besvär. Den objektiva grunden är ett röntgenutlåtande el dyl, där A:s egen upplevelse inte spelar någon roll alls för diagnosen, men även tidigare genomgången läkarbehandling för samma slags besvär som A nu anför stärker tilltron till uppgifterna. Problemet är att medicinska diagnoser i allmänhet i så stor omfattning bygger på patientens egna uppgifter om sina besvär. I sin traditionella roll som botare av sjukdom har läkaren ingen anledning att betvivla dessa uppgifter. Denna grundinställning blir problematisk när läkaren uppträder som sorterare på arbetsmarknaden, där patienten förutsätts kunna ha ett intresse av att framstå som sjukare än hon "i verkligheten" är. Vissa fall av "simulation" avslöjas genom att läkaren i kraft av sin sakkunskap konstaterar att patientens uppgifter om sina besvär inte stämmer med någon känd sjukdomsbild. Det återstår dock en ganska stor grupp fall där diagnosen står och

⁴ Bygger på autentiskt fall som jag nu inte kan återfinna.

⁵ Fb 000/74 refererat ovan s 245.

faller med tilltron till patientens uppgifter.

Ett typiskt sådant fall är Fd 38/74. A led av seborrhoiskt eksem. Han hade tidigare arbetat inom verkstadsindustrin och märkt att eksemet förvärrades när han utsattes för svetsrök. Han var nu helt besvärsfri men avvisade svetsningsarbete med hänvisning till sina tidigare erfarenheter. Han avstängdes i kassan och AMS. Inför FD företedde han ett läkarintyg från hudspecialist. Läkaren uttalade att man vid sådant eksem inte har någon "objektiv diagnostisk metod" utan att "patienternas egna uppgifter beträffande försämrande faktorer (bakterier, kemisk och fysikalisk yttre påverkan, årstid, klimat, stress m m) brukar godtagas." "Huruvida en försäkring skulle ha inträtt efter en dag, efter en månad eller inte alls vid en återgång till svetsarbete finns det ingen möjlighet att förutspå." Läkarintyget godtog i FD.

Frånvaron av "objektiva fynd" är vanligt vid ryggsjukdomar, magsjukdomar och lättare psykiska sjukdomar. Huvudregeln är att om A kan få en läkare att acceptera sina uppgifter att visst arbete utlöser besvär och bekräfta detta genom en medicinsk diagnos, så godtas hans uppgifter.

För det tredje skall intyget innehålla att det anvisade arbetet icke är lämpligt på grund av de besvär som avses med den medicinska diagnosen. Det samband som i regel åsyftas är att A:s besvär skulle förvärras genom det anvisade arbetet.⁶ Denna del av resonemanget behöver dock inte utföras närmare. Det räcker med slutsatsen att arbetet är olämpligt. Det krävs alltså inte att det av läkarintyget framgår att det föreligger en viss grad av sannolikhet för att arbetet skall utlösa eller förvärra medicinska besvär eller att besvären skall vara av viss svårighetsgrad eller varaktighet. Flertalet läkarintyg i arbetsvägransärenden innehåller ej några sådana bedömningar. Det ovan refererade fallet med eksem och svetsrök visar dock att ett läkarintyg kan godtas, även om läkaren öppet redovisar att det är helt omöjligt att bedöma sannolikheten och att de besvär som kan utlösas är övergående.

Det är teoretiskt möjligt att läkarens slutsats — lämpligt eller olämpligt — bygger på vissa inom läkarkåren tillämpade normer om t ex sannolikhet för försämring och försämringens svårighetsgrad, men detta framgår i vart fall inte av intyget.

Huvudprincipen är alltså att om läkarintyget uppfyller de formella krav

⁶ Någon gång kan arbetet på grund av A:s sjukdom innebära omedelbara olycksrisker, se Fb 361/69, refererat nedan i n 14. Se även Fb 111/67. Att A hade syn endast på ett öga innebar enligt LAN ej att skogsröjningsarbete kunde betraktas som farligt, eftersom A ej tilldelats motorsåg.

som angivits ovan, så godtas det. Undantag från denna huvudprincip görs främst i fall där det finns skäl att misstänka att läkarintygets innehåll har samband med läkarens inställning till avstängningsreglerna i allmänhet eller deras tillämpning i det aktuella fallet. Om läkaren är klok, framgår detta inte av intygets formella innehåll, men det kan framgå av omständigheterna i övrigt, särskilt det förhållandet att flera arbetslösa i samma sociala situation som anvisats samma arbete företer läkarintyg.

En grupp tillsynsärenden från 1971 gällde 11 järnbruksarbetare som hade blivit permitterade från Domnarvets Järnverk och under permitteringstiden erbjöds beredskapsarbete i form av buskröjning. Samtliga företedde läkarintyg på att detta arbete var olämpligt av hälsoskäl. Det hade varit stora diskussioner om dessa arbetsanvisningar i Dalademokraten och den allmänna meningen var säkert att dessa permitterade arbetare borde få ha sin kassaersättning ifred tills arbetet åter kom igång. Kassen godtog samtliga läkarintyg. AMS tog upp ärendena tillsynsvägen och godtog då endast fyra av intygen. De övriga blev avstängda enligt hinderregeln.⁷

En annan grupp tillsynsärenden från 1969 gällde fem kvinnor från Textils kassa, som tidigare haft arbete på hemorten med reducerad arbetstid anpassad till deras krafter och sociala situation. De erbjöds nu arbete i modern textilindustri med full arbetstid och ganska långa resor. Tydligt menade dessa kvinnor att de inte orkade med övergången till det moderna arbetslivets påfrestningar och samtliga företedde läkarintyg, som kassen godtog. I tillsynsärendet granskade AMS närmare de ingivna läkarintygen. Om den första kvinnan, född 1904, skrev läkaren att hon led av sådan "kroppslig och psykisk sjukdom", "som gör henne oförmögen att åta sig arbete långt från hemmet." Detta godtogs (ej "tillräckliga skäl för erinran"). Nästa läkarintyg, som gällde en kvinna född 1919 och som hade två barn, var mycket svagt. Läkaren konstaterade att varken åberopad blodtrycks-sjukdom eller yrselbesvär i väsentlig mån inskränkte arbetsförmågan, men att patienten själv var bestämd i sin uppfattning att hon inte orkade arbeta mer än fem timmar per dag och att denna uppfattning borde respekteras. Även detta intyg godtogs (ej "tillräckliga skäl" till erinran). De tre återstående intygen innehöll att A "på grund av viss nedsättning i hälsotillståndet" ej borde arbeta mer än högst sex timmar dagligen, att A (2) på grund av genomgången lungsjukdom ej borde ha längre avstånd mellan hem och arbete än en eller ett par kilometer och (det sista intyget) att A (3) rekommenderades att ej arbeta mer än fem timmar dagligen på grund av nervösa besvär och magbesvär. I dessa tre fall ansåg AMS att "arbetets

⁷ F 3677, 3778, 3802, 3804, 3805, 3808, 3809, 3834—37/70 D 9/2 1971 § 1.

olämplighet ej tillräckligt styrkts".⁸

Dessa fall visar hur myndigheterna bemästrar situationer där läkaren gått utanför sin roll som medicinsk fackman på ett sätt som kan hota den förda arbetsmarknadspolitiken. AMS håller god min i elakt spel och antyder inte med ett ord att läkaren överskridit sin kompetens. I stället gör AMS något slags rättslig bedömning av styrkan i de skäl som läkaren anfört och skiljer agnarna från vetet på ett uppenbart otillräckligt beslutsunderlag.

Det är mest i gruppärenden som myndigheterna går in i saklig prövning av innehållet i läkarintygen. I individuella ärenden godtas i regel även ganska svaga "beställningsintyg".⁹

Ett annat sätt att komma tillrätta med alltför generösa läkarintyg samtidigt som man uppehåller skenet om läkarnas medicinska neutralitet och ofelbarhet är att angripa läkarintyget på den punkt där läkaren inte är sakkunnig, nämligen det anvisade arbetets art. Om det kan påvisas att läkaren misstagit sig beträffande arbetets art, kan man låta bli att godta hans slutsats.

Det effektivaste sättet att komma tillrätta med alltför generösa läkarintyg är att låta Länsarbetsnämndens förtroendeläkare gå in och pröva det sakliga innehållet i läkarintyget. LAN-läkarens överprövningsrätt kan motiveras med hans större sakkunskap om påfrestningarna i olika typer av arbetet och även om sambandet mellan arbete och hälsa. Ett annat skäl — som dock inte kan anföras lika öppet — är att dessa läkare har ett bättre begrepp om innehållet i den överordnade norm, som innebär en avvägning av industrins behov av arbetskraft och befolkningens hälsa, och även kan förväntas förhålla sig mer lojala till denna norm.¹⁰

Detta sätt begagnas dock relativt sällan. Flertalet svaga läkarintyg får passera utan att LAN-läkaren tillkallas. Även LAN-läkaren kan vara ganska generös i sin bedömning av ett individuellt fall. Vidare är det inte säkert att LAN-läkarens utlåtande tar över privatläkarens. Det finns många exempel på motsatsen.¹¹ Men bedömningen är mycket ojämn. Följande fall illustrerar praxis när den är som hårdast.

⁸ F 3756, 3759, 3760, 3762/66 D 27/4 1967 §§ 12, 15—17 och F 3764/66 D 2/6 1967 § 13 (bordlagt vid tidigare sammanträde). Ett annat gruppärende är F 3162, 3164—3167/69, där alla fem företedde läkarintyg att de ej tålde skiftarbete. LAN-läkaren uttalade att det ej hade någon betydelse ur medicinsk synpunkt och samtliga blev avstängda i tillsynsärendet.

⁹ Fb 291/66 (D). Monteringsarbete med små detaljer olämpligt på grund av tecken till psykastenia.

¹⁰ Se Fb 181/70, F 5097/65 (D), F 463/75 (D).

¹¹ F 756/68, F 3330/70 (D), F 4672/65 (D), Fb 371/73, F 1497/76 (D).

Fd 8/78. A var över 50 år och fabriksarbetare. Han var turk och kunde tydligen inte tala svenska. Vid utredningen användes tolk. På sin senaste arbetsplats hade han arbetat i nära 12 år, då fabriken lades ner. Han hade synnerligen goda betyg, och det gick ett skämtsamt talesätt, att "om (A) inte kom till sitt arbete visste man att han var död." Han erbjöds nu utomhusarbete (beredskapsarbete). Enligt af:s rapport hade han vägrat med hänvisning till att han bara ville ha fabriksarbete. I besvärärendet föredde A ett mycket utförligt läkarintyg. A hade knappt ett halvår tidigare opererats för en gammal meniskskada i knäet och varit helt sjukskriven i mer än två månader. I samband med operationen hade man också upptäckt en korsbandsskada och begynnande artros, som dock inte åtgärdats. Läkaren uttalade sig ej om det erbjudna arbetets lämplighet. Troligen kände han inte till det. Men LAN-läkaren ansåg på grundval av intyget att det erbjudna arbetet var lämpligt. Självpuppgav A att han fick besvär i kall och fuktig väderlek och att arbetet också var för tungt för knäet. Benet fungerade inte tillfredsställande efter vila. I kyligt väder kunde det ta 20—25 minuter, innan han över huvud kunde gå utan hjälp. Redan en så måttlig ansträngning som övningskörning för körkort hade givit så svåra smärtor att han inte kunde sova om nätterna. Trots dessa uppgifter avstyrkte AMS hans besvär till FD. FD:s dom har ännu ej kommit.

En omständighet som talar emot A, även om han kan förete ett formellt oantastligt läkarintyg, är att hälsoskålen anförts först på ett relativt sent stadium av ärendet. Detta tolkas ofta som ett tecken på att hälsan bara är ett svepskäl och kan ge anledning att närmare granska läkarintyget och angripa dess svaga punkter.¹²

Någon gång kan det förhållandet att hälsoskålen inte är den verkliga anledningen till avvisandet leda till avstängning trots att läkarintyget visar att arbetet är klart olämpligt ur medicinsk synpunkt.

Fb 64/65 (D). A hade avvisat erbjudande om anställning som våningsstäderska på hotell på grund av handeksem men tog senare anställning som sjukvårdsbiträde. AMS fastställde kassans avstängningsbeslut och skrev: Det får i ärendet anses ostridigt, att Ni vid tidpunkten för arbetserbjudandet hade handeksem av vilket Ni inte tålde beröring med vatten och diskmedel, att ni inte åberopade denna omständighet vid besöket på arbetsförmedlingen samt att Ni senare tagit anställning som sjukvårdsbiträde. Med hänsyn till att arbetet som våningsstäderska på hotell i det hänseende varom

¹² Detta framgår tydligt av den statistiska undersökningen. Godkännandefrekvensen i kassan är 27,3 % om hälsoskålen anförts redan hos af men bara 13,2 % om de anförts först i kassan. En motsvarande skillnad, fast inte lika uttalad, finns beträffande bifallsfrekvensen i besvärärenden. Den statistiska undersökningen i dessa delar har ej redovisats i kap 6. Exempel på individuella ärenden, där det av besluten eller handlingarna framgår att det förhållandet att A först på ett sent stadium framfört hälsoskålen tillagts betydelse, är F 726/69 (D), F 1660/73 (A hade åberopat dålig rygg, men läkarintyget angav yrsel och högt blodtryck som skäl för att arbetet var olämpligt), Fb 149/76 (D).

här är fråga torde vara likartat med det som utföres av ett sjukvårdsbiträde . . . ”¹³

Ärendet är feldömt. Föreligger omständigheter som gör arbetet olämpligt skall arbetsvägran godkännas, även om det är fullt klart att det är andra skäl som ligger bakom avvisandet. Men jag refererar det ändå för att visa vilken betydelse som tillmäts vad myndigheterna anser vara ”de verkliga skälen” till avvisandet. Ofta finns det nämligen möjligheter att på något sätt angripa läkarintyget och komma fram till att ”hälsoskäl inte är tillräckligt styrkta”, men i dessa fall är det svårare att belägga vilken betydelse som i själva verket tillagts ”de verkliga skälen” för avvisandet.

Diabetesfallen erbjuder särskilda svårigheter vid arbetsanvisningar, dels på grund av risken för coma, dels därför att behandlingen kräver en mycket regelbunden livsföring. Fallen är sällsynta i mitt material, men de fall jag har sett har behandlats mycket strängt.¹⁴

Läkarintyget är obligatoriskt även i fall där A:s egen uppfattning att han inte orkar har stöd i yttre omständigheter som ålder och tidigare erfarenheter i arbetslivet. Det går inte att med ålderns rätt avvisa tungt arbete. En 63-årig man tyckte inte att han orkade med ett arbete som innefattade bärning av material fem trappor. En man på 60 tyckte att han var för gammal för utomhusarbete i kyla. En 65-årig kvinna ansåg att hon var för gammal för grovskurning av kaserner. Samtliga blev avstängda.¹⁵

A kan inte heller hänvisa till att han tidigare haft samma arbete eller samma slags arbete och måst sluta därför att han fick besvär med hälsan eller helt enkelt inte orkade. Invändningar av detta slag är vanliga vid anvisning till skiftarbete.¹⁶

Inte ens om A på grund av hälsoskäl fått genomgå omskolning till nytt lättare arbete, kan han avvisa anställning i sitt gamla yrke utan ett klart läkarintyg.

Fb 31/68. A hade fått livshotande bukskador vid en trafikolycka och efter lång sjukskrivning och efterföljande arbetsvårdsutredning genomgått en 36 veckor lång utbildning till bänkarbetare. Han avstängdes (två gånger) för vägran att acceptera beredskapsarbete vid vägbygge.

¹³ Jfr Fb 371/70. Mycket likartat fall, men annan utgång i besvärärendet.

¹⁴ Fb 341/69. A ville ej ställa om insulin- och mattider för kortvarigt arbete med andra arbetstider än han var vid, men avstängdes. Se även F 5460/69 (tillsynsfall). I Fb 361/69 ingrep skyddsombudet mot att en diabetessjuk man anvisats arbete som bestod av rengöring ovanför maskiner som var igång och kassans avstängning upphävdes vid besvär.

¹⁵ Fb 661/73, F 5425/66, F 2175/66. Se även F 1003/66 (D), F 1224/66 (D).

¹⁶ Se Fb 181/70, F 1717/68 (D), F 3013/73. Se dock Fb 14/78 (D), där A:s uppgifter om besvär av klogas godtogs utan läkarintyg.

Fbk 320/75 (D). A hade tidigare varit timmerman/byggnadsarbetare men på grund av magsår och ryggbesvär blivit omskolad till inredningsarkitekt. Två gånger hade han försökt gå tillbaka till sitt gamla yrke, men båda gångerna hade hälsobesvärerna återkommit. Nu var han emellertid helt frisk och af menade att han "tillfälligt" kunde återgå till sitt gamla yrke, "där efterfrågan på arbetskraft är mycket stor och förtjänsten god". LAN avstängde både enligt 28-dagarsregeln och 20-dagarsregeln. AMS upphävde avstängningsbesluten, men inte på grund av hälsoskäl, utan på grund av avsaknad av konkreta och fullständiga arbetserbjudanden och "då det inte heller är uppenbart att . . . inte skulle varit beredd anta arbete".¹⁷

Metalls kassa brukar acceptera A:s uppgifter att hon inte orkar eller inte vill ta några risker med hälsan, om hennes inställning stöds av objektiva omständigheter.

F 4505/75 (D). A, som tidigare varit sjukskriven för ryggbesvär, slutade efter några dagar ett beredskapsarbete med skogsröjning. Läkareundersökning avslöjade inga objektiva fynd för ryggbesvär, och LAN:s förtroendeläkare hävdade att det "lätta, rörliga arbetet" det här var fråga om t o m var gynnsamt för personer med rygginufficiens. Kassen avslutade sitt yttrande i tillsynsärendet: "Då (A) dessutom verkligen försökt att klara av arbetet under några dagar men inte ansett sig orka med detsamma anser kassen att man bör respektera medlemmens uppfattning . . .". Kassans godkännandebeslut ändrades ej i Delegationen.

F 3465/71 (D). A ville inte ta risken att med en nyopererad arm anta ett arbete i parkanläggning. Enligt LAN-läkaren var arbetet lämpligt trots armen. Kassen skrev efter uppmaning till omprövning: "I efterhand kan man säga att medlemmen borde kunnat ta det anvisade arbetet, eftersom ett sådant påstående i efterhand inte får några konsekvenser för medlemmens hälsa. Men kassen har förståelse för att medlemmen, som haft besvär med sin armbåge, inte ville riskera att för två veckors arbete i ett för armen ansträngande arbete äventyra sin hälsa och tvingas till en ny sjukskrivningsperiod." A blev avstängd i Delegationen.

I åtskilliga fall där arbetsvägran ej godtas, därför att åberopade hälsoskäl inte är styrkta med läkarintyg, skulle en någorlunda välvilligt inställd läkare på grundval av precis samma uppgifter som A framfört i arbetsvägransärendet ha ställt en medicinsk diagnos, som befriat A från arbetet. I F 2992/67 (D) hade A tidigare slutat ett arbete med skiftgång på grund av sömnsvårigheter och avvisade därför arbete med skiftgång. Han avstängdes tillsynsvägen, då "han ej med läkarintyg styrkt åberopade sömnbesvär". Ett läkarintyg med diagnosen Insomnia skulle ha klarat honom, men i själva verket är det ju nonsens att ett läkarintyg skulle kunna styrka att A för ett antal år sedan hade sömnbesvär. Det kan ju ingen annan än

¹⁷ Jfr F 4510/75 (D).

A själv och hans familj uttala sig om.

Fall där A på grund av sitt hälsotillstånd inte kan klara arbetstempot och komma upp i rimlig förtjänst har myndigheterna större förståelse för.¹⁸

Undersökningar av om läkarintygssystemet verkligen fungerar rationellt *i stort*, dvs om samhället genom detta system kan slussa över de fysiskt och psykiskt svagaste individerna från hälsofarliga arbeten till lättare arbeten är en uppgift för den socialmedicinska forskningen. Intygssystemets nyckfullhet *ur individperspektiv* måste dock vara uppenbar för alla. Mycket beror på om A över huvud kommer sig för och kan få tid hos någon läkare¹⁹ och vilken läkare han då träffar på. Man frågar sig då varför inte arbetsmarknadsmyndigheterna vidtar åtgärder för att systemet skall fungera mer likformigt, t ex genom att utfärda föreskrifter om hur stora hälsoriskerna skall vara för att A skall få slippa skiftgång, eller genom att oftare och mer energiskt ingripa mot alltför "snälla" intyg.

Skälen är säkert flera. Läkarnas medverkan legitimerar systemet och följer dess verkliga innehåll. Så länge läkarintygen i stort sett kan godtas, kan staten hävda att ingen behöver ta ett arbete som är farligt för hennes hälsa. Folk litat på läkarna och föreställer sig inte att andra motiv än hänsyn till hälsan kan styra deras handlande. Staten åker så att säga snålskjuts på det goda rykte som läkarna har förvärvat genom sitt arbete i den egentliga sjukvården.

Läkarintygens legitimerande funktion förutsätter emellertid att läkarkåren framstår som fri att göra sina bedömningar uteslutande från medicinska utgångspunkter. Om myndigheterna alltför ofta vägrar att godta deras intyg får folk klart för sig att det medicinska hälsobegreppet inte är identiskt med hälsobegreppet i arbetsmarknadspolitiken. Om verksamheten skulle styras med klara tillämpningsföreskrifter, skulle dessa föreskrifter avslöja att samhället i viss utsträckning godtar hälsorisker. T ex skulle sådana tillämpningsföreskrifter innehålla att lättare psykiska och psykosomatiska besvär inte utgör tillräckliga skäl att vägra skiftarbete (sådana besvär har ju nästan alla skiftarbetare), utan t ex att det måste föreligga risk för magsår²⁰ eller psykisk insufficiens. I stället för tillämpningsföre-

¹⁸ Se Fb 36/69 (D) och F 399/66 (D) (kassan ville godkänna) samt vidare nedan s 328.

¹⁹ Se Fd 30/78. A hävdade att han inte kunde få tid hos någon läkare.

²⁰ Jfr F 1969/65 (D). A avvisade skiftarbete och företedde privat läkarintyg att han hade magbesvär. AMS medicinske expert uttalade att skiftarbete måste anses innebära risk att magbesvären utveckledes till magsår, och därför måste det anvisade arbetet betraktas som olämpligt.

skrifter måste myndigheterna räkna med att läkarna är så väl integrerade i det rådande samhällssystemet att de har uppfattat och följer de rådande normerna. Att vissa läkare inte har uppfattat eller accepterat normerna och därför skriver för "snälla" intyg, är ett ur statens synpunkt billigt pris för den legitimerande effekten.

En grundläggande förutsättning för att det "fria intygssystemet" skall accepteras är naturligtvis att det inte på makroplanet hämmar samhällets behov av arbetskraft i hälsofarliga arbeten. Så är inte fallet med läkarintygen i arbetsvägransärenden. De har en begränsad samhällslig betydelse jämfört med t ex de vanliga sjukintygen och läkarintygen i pensionsärenden.

Ytterligare ett skäl till att samarbetet mellan läkarkåren och arbetsmarknadsmyndigheterna på detta område förlöper så friktionsfritt kan vara att den traditionella läkarattityden, att hjälpa individen, här sammanfaller med den aktuella arbetsmarknadspolitiken i stort. Hälsoenkälsfallen berör typiskt sett den fysiskt och psykiskt svagaste och minst efterfrågade delen av arbetskraften. Den aktuella arbetsmarknadspolitiken går inte ut på att tvinga denna del av befolkningen till arbete utan tvärtom att slussa ut den från den öppna arbetsmarknaden. En arbetsvägran som godkänts på grund av hälsoskäl kan vara det första steget ut från den öppna arbetsmarknaden.

Något tredje realistiskt alternativ att lösa hälsoskälfallen vid sidan av "det fria intygssystemet" och en hårdare myndighetsstyrning av läkarna finns inte, såvitt jag kan se. Att låta A själv avgöra vad som är farligt för hennes hälsa är inte ett realistiskt alternativ. Visserligen är A själv troligen den bästa bedömare av vad som är farligt för hennes hälsa, men hon kan anföra hälsoskäl för att slippa ett arbete som hon av andra skäl inte vill ha, och framför allt kan den som riskerar *sin egen hälsa* inte förväntas vara lojal mot den dolda norm som innehåller att hälsofarliga arbeten i viss utsträckning tolereras.

Andelen hinderavstängningar i fall där A anfört hälsoskäl mot det anvisade arbetet är drygt 10 %, och det är mer än för någon annan avvisningsgrund utom barntillsynsfallen, där andelen hinderavstängningar är drygt 17 %.²¹ Skälet till att ett arbetsvägransärende där A anfört hälsoskäl slutar med en hinderavstängning är i regel att de anförda hälsoskälerna enligt myndigheternas bedömning inte gör arbetet olämpligt, men däremot visar att A inte är beredd att ta något arbete över huvud eller att han i vart fall utan tillräckliga skäl begränsar sitt arbetsutbud så hårt att han inte

²¹ Tab I 7.

uppfyller de grundläggande subjektiva förutsättningarna för ersättningsrätt i 4 § LarbF.

Arbetsförhetskriteriet i 4 § LarbF innebär enligt förarbetena till lagen inga stora krav på A:s arbetsförmåga. Så länge det finns något i den öppna marknaden förekommande arbete som A kan utföra skall han betraktas som arbetsför. Att han är svårplacerad eller att det i det aktuella arbetsmarknadsläget t o m är omöjligt att anvisa honom ett arbete skall inte upphäva hans ersättningsrätt.²²

Prövning av arbetsförhetskriteriet kommer sällan upp i rapportärenden. Det stora flertalet som måste lämna försäkringen därför att de på grund av hälsoskäl inte kan arbeta i den öppna marknaden, blir utspärrade genom arbetsvillkoret eller genom att de övergår till någon annan form för statligt stöd som inte kan förenas med arbetslöshetsersättning.

Vad gäller samordningen mellan arbetslöshetsersättning och andra former för statligt stöd finns någorlunda fasta hjälp- och samordningsregler.²³

Ålderspension, även förtida uttag, hindrar inte att A betraktas som arbetsför, men pensionen avräknas från arbetslöshetsersättningen. Förtida uttag kan också medföra att myndigheterna finner anledning att närmare pröva om A verkligen är arbetsför och beredd att ta ett arbete. Hel sjukskrivning avses alltid innebära hel arbetsoförmåga och halv sjukskrivning halv arbetsoförmåga.

Förtidspension och sjukbidrag behandlas däremot på annat sätt i försäkringen. Någon avräkning sker aldrig, men hög grad av invaliditet kan innebära att A inte betraktas som arbetsför. Vid hel förtidspension kan kassaersättning aldrig utgå. Vid 2/3 pension utgår ersättning om arbetsvillkoret uppfyllts *efter* pensioneringen. Halv förtidspension hindrar inte att kassaersättning utgår, men om arbetsvillkoret uppfyllts före pensioneringen påverkas beräkningen av dagpenningens storlek genom att man antar att pensionen täcker halva inkomstbortfallet. Om dagpenningen är större än den återstående halvan minskas den enligt överförsäkringsreglerna.

Vid yrkesskadelivränta eller arbetsskadelivränta som utgår samtidigt med förtidspension tillämpas samma regler. Om yrkesskadelivränta utgår utan samband med förtidspension är samordningen med arbetslöshetsersättningen ännu något förmånligare ur A:s synpunkt.

Vid KAS tillämpas samma hjälpregler när det gäller frågan om utgående förtidspension eller livränta skall anses innebära att A inte är arbetsför. Men vid KAS avräknas alltid pensionen eller livräntan från KAS-ersätt-

²² SOU 1955:27 s 94 f, KSA-utredningen s 142.

²³ Se Kassahandboken Uppslag 23 och beträffande KAS AMS-handboken 09.10.40.

ningen, och det betyder ofta att det inte blir någonting kvar.

Till arbete på skyddad verkstad eller beredskapsarbete för arbetshandikappad skall i princip endast den hänvisas, som är så handikappad att han inte kan få något arbete i den öppna marknaden. Egentligen uppfyller han alltså inte arbetsförhetskriteriet i 4 § LarbF. Men den som utan egen förskyllan fått sluta ett sådant arbete har rätt till ersättning, även om han begränsar sitt arbetsutbud till nytt arbete på skyddad verkstad. Den som däremot slutar "frivilligt och utan giltig anledning", blir för det första avstängd i fyra veckor och betraktas för det andra i fortsättningen inte som arbetsför, om han inte kan visa upp ett intyg att han, då han slutade, var så arbetsför att han kunnat ta ett arbete på den öppna marknaden. Denna tillämpning av arbetsförhetskriteriet fungerar som en maskerad sanktion mot den som lämnar ett skyddat arbete.²⁴

Praxis i rapportärenden vad gäller arbetsförhetskriteriet är alltså mycket sparsam. Det är bara i Metalls kassa som jag har kunnat urskilja en konsekvent grundprincip vid bedömningen av dessa ärenden. Det är en grundprincip som Metall tillämpar även i andra typer av ärenden och som man kan kalla försäkringstanken. Tillämpad i hälsoskälfallen innebär den, att även en svårt handikappad person som lyckats bygga upp ersättningsrätt i kassan genom arbete skall bevara denna ersättningsrätt, så länge hans hälsotillstånd inte försämras. Arbetsförhetskriteriet i 4 § och arbetsvillkoret i 6 § fyller delvis samma funktion. Detta sätt att tolka arbetsförhetskriteriet mot bakgrund av arbetsvillkoret är enligt min mening det mest korrekta enligt vedertagen juridisk metod.

F 4625/67. A var svårt rörelsehindrad. Han hade haft ett arbete som avsynare i 10 år och slutade då han uppnådde pensionsåldern. Under den sista tiden måste han köras till och från arbetet i bil. Kassan skrev i beslutet: "Enligt en avgiven försäkran har (A) förklarat sig villig att utföra diverse arbetsuppgifter. Genom tio års arbete som avsynare vid . . . har (A) bevisat att han trots rörelsehinder kan arbeta. När han nu är arbetslös kan vi inte ifrågasätta hans upparbetade försäkringsrätt, även om han är svårplacerad."

F 525/68. A var utvecklingshämmad och hade gått i särskola. Han hade dock arbetat mer än två år i öppna marknaden på samma arbetsplats, men sedan sagt upp sig. Han var nu synnerligen svår att placera. Myndigheterna övervägde skyddad sysselsättning för utvecklingshämmande, men föräldrarna protesterade. A tillerkändes fortsatt ersättningsrätt med motiveringen att ingenting inträffat som gjort honom mindre arbetsför än när han byggde upp sin ersättningsrätt.

²⁴ Se Fd 19/78, där både förtidspensionsregeln och regeln om frivilligt slutande från skyddad verkstad var aktuell, och särskilt Metalls yttrande i ärendet.

Man noterar att Metall inte ville använda hinderregeln för att straffa A, som både slutat sitt arbete och hade föräldrar som inte ville acceptera myndigheternas förslag om skyddad sysselsättning.

Det finns en dom från FD om arbetsförhetskriteriet, Fd 54/75. A var 62 år och hade sålt den fotoateljé han innehaft i många år på grund av "ålder och sviktande hälsa". Under de senaste åren hade han varit sjukskriven i långa perioder. Förtidspension hade varit på tal, men A ville inte, eftersom hans pensionsgrundande inkomst hade varit så låg. Kassan begärde att A skulle inkomma med ett läkarintyg för att styrka att han var arbetsför, A vägrade och kassan avstängde honom då enligt hinderregeln. AMS upphävde hinderavstängningen. Kassan besvärade sig över detta beslut, men FD ändrade inte.

Domen visar att även en person, som på grund av ålder och vacklande hälsa har mycket små utsikter på arbetsmarknaden, skall betraktas som arbetsför, och att kassan inte ens då kan kräva att arbetsförheten styrks med läkarintyg.

Denna dom skall sammanställas med en annan FD-dom, Fd 32/74. Denna dom gällde en 57-årig finsk kvinna, som hade "arbetat hela sitt liv", de senaste 15 åren på två arbetsplatser i 10 respektive 5 år. Från den senaste arbetsplatsen hade hon blivit friställd. Enligt egen uppgift hade hon "svaga ben" och hade två gånger fått eksem av kylvatten, men inte sjukskrivit sig utan arbetat ändå. Efter friställningen hade hon själv skaffat ett arbete hos Parkförvaltningen, men måst sluta efter 12 dagar då hon inte orkade för ryggen. Hon hade också avvisat ett arbete på "krutfabrik" av rädsla för arbetet och accepterat en fyraveckorsavstängning för detta. Hon hävdade själv bestämt att hon var fullt arbetsför, men af föreslog hälsoundersökning för ev senare placering i skyddad verkstad. A vägrade att underkasta sig någon hälsoundersökning. För detta blev hon av Metalls kassa avstängd "intill dess . . . går med på av arbetsförmedlingen föreslagen hälsoundersökning", dvs för alltid, som hon själv uttryckte det. Domen stod sig i de båda övre instanserna.

Myndigheternas beslut i detta ärende är anmärkningsvärt, och särskilt anmärkningsvärt är det, att det ursprungliga avstängningsbeslutet kommer från Metalls kassa. Avstängningen måste uppfattas som en ren sanktion för att A inte ville underkasta sig läkarundersökning. Det är ju helt klart, särskilt om man jämför med de ärenden som refererats tidigare i detta avsnitt, att A:s hälsotillstånd var sådant att hon klart uppfyllde arbetsförhetskriteriet. Hon var säkert betydligt mer arbetsför än den pensionerade avsynaren och den 62-åriga fotografen. Avstängningen måste alltså, även om den skedde enligt hinderregeln, uppfattas som en ren sanktion för att A

inte ville underkasta sig läkarundersökning.

Enligt LarbF kan den avstängas som avvisar arbete eller arbetsmarknadsutbildning. Däremot finns det i lagen inget stöd för att avstänga den som vägrar underkasta sig läkarundersökning. Något utrymme för analog tillämpning av avstängningsreglerna på ett helt annat beteende finns inte enligt vedertagen juridisk metod. Avstängning från kassaersättning är ett straff och enligt allmänt vedertagna rättsgrundsatser får sådana regler ej tillämpas analogt. Vill man använda avstängningsreglerna i arbetslöshetsförsäkringen för att tvinga människor att underkasta sig läkarundersökning och straffa dem som inte underkastar sig, så får man införa en sådan bestämmelse i lagen. AMS motivering till avstängningsbeslutet, som ej ändrades i FD, är helt intetsägande. A hade inte "anfört något i arbetslöshetsförsäkringens mening godtagbart skäl för att . . . avvisa den föreslagna läkarundersökningen". Men AMS gjorde inte ens något försök att anföra något lagligt stöd för sitt beslut att avstänga en person från kassaersättning för vägran att underkasta sig läkarundersökning. Numera finns i förarbetena till LarbF ett visst stöd för en sådan analog rättstillämpning, nämligen ett undanskymt och i förbigående gjort uttalande av DepC i Prop 1973:56 s 185 (på förslag av AMS som remissinstans), att bestämmelsen om avstängning vid vägrad arbetsmarknadsutbildning även skall gälla den, som "försvårar sin återanpassning genom att vägra acceptera förslag om arbetsvård eller läkarvård". Enligt vedertagna juridiska grundsatser kan en utvidgning av det straffbara området inte heller ske genom uttalanden i förarbetena.

Det finns en annan dom av FD som är av intresse i detta sammanhang, FDD 11/1 1977 Dnr 961/76. Den gäller tillämpning av 20:3 sista stycket jämfört med 2:11 Lag om allmän försäkring (LAF) om avstängning från sjukpenning vid vägran att underkasta sig åtgärd, "som är ägnad att förkorta sjukdomstiden eller att eljest helt eller delvis förebygga eller häva nedsättning av den försäkrades arbetsförmåga". Enligt denna regel avstängdes en kvinna som avbrutit en kurs i svenska för invandrare, som beviljats henne i form av arbetsvård.

Dessa båda domar illustrerar väl hur de olika socialförsäkringsformerna och deras sanktionsregler håller på att flyta ihop och bilda ett sammanhängande homogent system för stöd och styrning av befolkningen.

Det finns ett tillsynsärende från 1976, F 3250/75 (D), som inte stämmer med det ovan refererade ärendet om kvinnan som blev avstängd för vägran att underkasta sig läkarundersökning. Det gällde en 50-årig kvinna med långa sjuk- och arbetslöshetsperioder. Af anvisade henne till arbetsvårdsutredning vid arbetsvårdsinstitut, men A upplevde förslaget som förned-

rande och menade att vistelse på arbetsvårdsinstitut skulle göra henne helt oplacerbar på den öppna arbetsmarknaden, Af rapporterade henne, men kassan (Statsanställdas) ansåg inte att hon kunde avstängas för detta, eftersom hon stod till arbetsmarknadens förfogande, och rekommenderade af att försöka få till stånd ett konkret arbetserbjudande som hon kunde stängas på.²⁵

Försäkringsenheten föreslog, att A skulle avstängas från rätt till ersättning enligt hinderregeln "intill dess hennes förutsättningar för arbetsplacering eller utbildning utretts", men Delegationen lämnade kassans godkännandebeslut utan erinran utan att ge någon motivering.

Det är svårt att värdera betydelsen av praxis i hälsoskålsfallen, eftersom den bara utgör en liten del av den arbetsmarknadspolitik som gäller de fysiskt eller psykiskt svagaste och minst efterfrågade individerna på arbetsmarknaden. Ett godkännandebeslut kan för den som vill stanna kvar i arbetslivet på litet sikt vara farligare än en avstängning. Godkännandebeslutet kan tyda på att A inte längre klarar de arbeten som kan erbjudas på den öppna arbetsmarknaden och aktualisera utredning om arbetsvård eller förtidspension och den vägen leda till att A slussas ut från den öppna arbetsmarknaden.²⁶ I det perspektivet är Fd 32/74 om kvinnan som blev hinderavstängd för att hon vägrade underkasta sig arbetsvårdsutredning ett mycket viktigt avgörande.

²⁵ Kassan passade dock på att markera sitt ogillande över medlemmens handlingsätt genom att i själva beslutet sammankoppla A:s negativa inställning till arbetsvården med förslag från läkare att hon även borde undergå psykiatrisk utredning.

²⁶ Se Fb 57/78 (D). Läkaren ansåg att A:s besvär utgjorde giltigt skäl att sluta stressigt arbete, men uttalade samtidigt att "en förtidspensionering bör kunna övervägas om Länsarbetsnämnden saknar möjligheter att placera henne".

16. Klarar ej arbetet

Denna avvisningsgrund omfattar fall där A hävdar att han på grund av bristande utbildning eller arbetslivserfarenhet eller brister i sin fysiska eller psykiska utrustning, som inte är av sjukdomskaraktär, ej kan utföra det anvisade arbetet eller ej kan utföra det tillräckligt bra. Gränsen mot hälsoskäl och personliga skäl är flytande.

Gruppens andel av arbetsvägransfallen är ungefär 4 %. I den statistiska undersökningen noterar man framför allt den mycket höga besvärshänsen 21,8 % mot genomsnittligt 11,1 %.¹ Högre besvärshänsen finner man endast i vållandefallen och vid Personliga skäl.

Huvudregeln i de typiska klarar ej arbetet-fallen är regeln, att det är arbetsgivaren ensam som bedömer vad A klarar och inte klarar.² Om arbetsgivaren är beredd att anställa A, är alltså A:s invändning att han inte klarar arbetet i princip rättsligt irrelevant. Det finns emellertid en tendens till medikalisering av de problem som aktualiseras i klarar ej arbetet-fallen, och huvudregeln måste därför suppleras med regeln att vissa klarar ej arbetet-fall kan styrkas med läkarintyg. Denna utveckling kan också beskrivas som en förskjutning av gränsen mellan hälsoskälfallen och klarar inte arbetet-fallen. Jag har dock valt att beskriva även dessa fall i detta kapitel. Huvuddelen av kapitlet upptas av en beskrivning av olika typer av klarar inte arbetet-fall och hur de bedöms. Kapitlet avslutas med en analys av rättsläget och utvecklingstendenserna.

En stor grupp inom klarar ej arbetet-fallen utgörs av fall, där A hävdar att hans bristande vana eller skicklighet innebär risk för *omedelbara fysiska skador på honom själv eller omgivningen* eller att han i vart fall känner en sådan rädsla för sådana händelser att han inte kan utföra arbetet. Viktiga undergrupper är användning av motorsåg och förändret av motorfordon.

Anvisning till arbete med motorsåg avser ofta beredskapsarbeten av relativt kort varighet. I dessa fall kan A slippa avstängning med hänvisning

¹ Tab I 1 a och b och II 1.

² Kassahandboken Uppslag 32 B s 5 ff (1/11 1975).

till att han är ovan att hantera motorsåg.³

Ovana eller rädsla att framföra motorfordon är nästan aldrig giltigt skäl att vägra sådant arbete. Jag skall referera några fall som visar hur utomordentligt hård rättstillämpningen är.

Fd 86/72. A erbjöds arbete med lastbilskörning i branta tunnlar. Han stod och tittade på arbetet i en hel dag och ansåg sig inte kunna klara det. AMS konstaterade att A hade "sådan erfarenhet av körning av tyngre fordon" att han bort ta arbetet. A:s enda erfarenhet av sådant arbete var, såvitt framgår av utredningen i ärendet, en kort tids arbete med dumperkörning på slät landsväg. I besvären till FD skrev A att "en människa inte skall behöva ta på sig ett arbete som man skall vara livrädd att utföra", men beslutet ändrades inte.

Fb 18/74. A erbjöds arbete som lastbilschaufför i tvåskift. A hade tagit busskort 1960, men därefter inte kört buss. Han kände sig för osäker för att ta detta arbete, men var beredd att ta vilket annat arbete som helst, även om han måste flytta. I besvärärendet inkom A med ett läkarintyg, som visade att han alltsedan 1959 haft täta besvär av recidiverande sår på tolvfingertarmen. Läkaren ansåg att han framför allt borde undvika stressarbeten och att arbete som busschaufför var direkt olämpligt. LAN-läkaren, som inte själv undersökte A, konstaterade i handlingarna att A led av återkommande magsårssjukdom, men ansåg ändå att det föreslagna arbetet inte kunde "anses som olämpligt" under förutsättning att A beredes tillfälle till regelbundna måltider. A skrev i sina erinringar att han tyckte det var konstigt att "andra skall bestämma hur jag upplever, eller hur jag kommer till uppleva ett arbete". Han visste med sig att han skulle ha tagit slut på en vecka. A blev avstängd i besvärärendet.

Fb 222/78 (D). A hade börjat ett arbete som chaufför vid ett bageri i Stockholm. Han hade aldrig tidigare kört lastbil och skulle nu köra en lastbil på 3 1/2 ton i Stockholmstrafiken. Han fick åka med en annan chaufför i tre dagar innan det var dags att ta över själv. När han den fjärde dagen satte sig vid ratten, kände han att han inte behärskade bilen och måste lämna över ratten till kamraten. Några möjligheter till ytterligare träning kunde företaget inte erbjuda, och A slutade därför i fullt samförstånd med arbetsgivaren. För detta blev han avstängd i kassan. "Vi kan förstå att det kan finnas vissa omställningsproblem från att köra personbil till lastbil men dessa torde inte vara värre än man på några dagar kan lära sig denna skillnad." Det blev dock bifall till besvären. AMS fann att A "genom att antaga arbetet som chaufför hos . . . visat vilja att anta erbjudet arbete. Den omständigheten att (A), sedan han provat arbetet,

³ Exempel på motorsågsfall: F 399 och 340/67 (D), F 375/72, Fb 309/67 (D) (ej avstängda med hänsyn till bristande vana att hantera motorsåg), Fb 121/66 (D) (avstängd) samt F 3307/77 (D) (van vid motorsåg men rädd efter ett olyckstillbud, avstängd av AMS).

blivit övertygad om att han inte kunde fortsätta anställningen utan lämnat densamma "utgjorde ej godtagbart skäl att fränkänna honom ersättning."⁴

A:s påstående att han lider av "höjdskräck" och att han därför inte kan arbeta på höjder eller att han är rädd för att vistas under jord godtas inte utan vidare. Tendensen i rättstillämpningen går mot en medikalisering av problemet, alltså att A skall styrka sina "besvär" med ett läkarintyg.⁵ A kan också känna sig otillräcklig därför att arbetet innebär ansvar för stora *ekonomiska* värden. Invändningen godtas ej om arbetsgivaren är beredd att anställa.⁶

En annan grupp utgörs av fall där A:s bristande vana och utbildning visserligen inte kan leda till omedelbara fysiska eller ekonomiska skador, men väl till stress, förödmjukelser och en allmän känsla av otillräcklighet. Ej heller dessa invändningar godtas om arbetsgivaren är beredd att anställa.

Fd 49/76. A hade tidigare haft industriarbete och sökte nytt sådant arbete. Hon var finska och kunde nästan inte alls tala svenska. Samtalet hos af fördes med hjälp av tolk. Hon erbjöds nu arbete i hotellbar. Arbetet bestod i att ta emot beställningar över bardisk samt att laga mat. A menade att hon inte klarade dessa arbetsuppgifter. Avstängd i alla instanser.⁷

Vissa av dessa fall ligger nära utom yrket-fallen. Det är fråga om personer med ett kvalificerat yrke som erbjuds arbete i annat yrke, som är lika kvalificerat, men som kräver annan utbildning och erfarenhet. Den som har ett uttalat yrkesmedvetande i det egna yrket är av naturliga skäl inställd på att krav på erforderlig kompetens skall upprätthållas även i andra lika kvalificerade yrken.⁸

Problemet att rekrytera arbetskraft till den svällande vårdsektorn har under de senaste åren börjat märkas i arbetsvägransärenden. Det är ett strukturellt problem som sammanhänger med övergången från vård och

⁴ Se vidare Fb 1/70 (traktor med baklastare och pick-up), F 651/74 (D) (truckkörning), Fb 188/75 (D) (mindre lastbil, även hälsoskäl), F 874/77 (D) (lastbil, kassan godkänner på grund av trafiksäkerhetsskäl, upphävt i Delegationen), Fd 44/75 (truckkörning, bifall till besvären av andra skäl).

⁵ Fb 317/68, Fb 49/65 (D).

⁶ F 5625/72 (vågade ej ta ansvar för dyrbart material, som han ej förr hade sysslat med), Fb 661/72 (D) (vågade ej äta sig ensamkötsel av stor djurbesättning).

⁷ Se vidare F 1825/65 (hotellstäderska, som ej vill ta på sig skötsel av telefonväxel 1 1/2 tim per morgon). Fb 61/66 (D) (erbjuden arbete på varuhus, hade aldrig tidigare stått bakom disk), Fd 29/77 (kortvariga vikariat i sjukhuskassa och som "väl kvalificerad sekreterare hos krävande läkare", utan tidigare erfarenhet av sådant arbete).

⁸ Fb 441/71 (högstadielärare ansåg sig ej kompetent för extra tjänst på mellanstadiet), F 597/75 (D) (psykolog ansåg sig ej klara lärarjobb).

omhändertagande i hemmet av kvinnliga anhöriga till vård på institutioner. Hittills har vårdsektorn kunnat täcka sitt behov av arbetskraft genom att de kvinnor som tidigare ägnat sig åt vårduppgifter i hemmet "frivilligt" gått ut på "arbetsmarknaden" för att utföra samma arbete på institutionerna. Nu ser det emellertid ut som om man måste börja ta till sanktionsreglerna för att lösa arbetskraftsbehovet.

Det är väl känt att det finns människor, även vissa kvinnor, som lider av "sjukhuskräck", inte "tål att se blod" eller som inte orkar med koncentrationen av mänskligt lidande på våra sjukhus och institutioner. Detta skall styrkas med läkarintyg, om det skall vinna beaktande i ett arbetsvägransärende. Motvilja mot sjukhus och vårdarbete kan troligen praktiskt taget alltid omskrivas i psykiatriska termer. Fb 000/77 (D) gällde en 33-årig kvinna som tidigare arbetat inom industri- och restaurangsektorn och som nu erbjöds beredskapsarbete på vårdhem. Hon anförde bl a att hon hade svårt att se sjuka människor utan att bli illa berörd. LAN-läkaren ansåg att det rörde sig om en person med "viss neurotisk strukturering", där särskilt sjukdomar hos gamla människor utgjorde "ett specifikt moment i den neurotiska bilden". Hennes avvisande framstod som "ett neurotiskt beteende där ett starkt emotionellt motstånd spelat in". Detta kan säkert sägas om många människor, men blir de så många att sjukvårdens behov av arbetskraft äventyras, kommer läkarintygen inte att accepteras utan vidare.

Tidigare har män aldrig mot sin vilja blivit anvisade till vårdarbete, trots att det tidvis förelegat stor brist på t ex manliga skötare vid mental-sjukhusen. Det lär finnas något principavgörande i Delegationen för många år sedan, där denna handlingslinje motiverades med att det var olämpligt att tvångsrekrytera folk till vårdarbete. Handlingslinjen har varit väl känd och accepterad på alla nivåer och följaktligen har det inte funnits några "ärenden" om avstängning av män som avvisat vårdarbete.

Nu finns det emellertid en FD-dom från april 1978 i Fd 50/77. Det är det första ärende av detta slag som jag känner till. A var en man i 30-åren, som just hade sagt upp sig från en 7-årig anställning som metallarbetare. Efter en knapp månad blev han erbjuden beredskapsarbete som vårdbiträde på sjukhus i 8 veckor. A kunde emellertid absolut inte tänka sig sjukvårdsarbete och beskrev ett typiskt fall av "sjukhuskräck", tålde inte "sjukhuslukt" och blev "svimfärdig" vid åsynen av blod. Hans mor intygade att han inte ens tordes följa med och besöka anhöriga på sjukhus. LAN-läkaren (som aldrig träffat A) ansåg att handlingarna inte gav tillräckligt underlag för "en rent medicinsk bedömning", men framhöll att besvär av denna typ rent allmänt gör sjukhusarbete olämpligt. LAN hade ingenting att erinra mot bifall till besvären, men AMS ändrade

ej kassans avstängningsbeslut. FD fann att A, "som inte i anledning av ifrågavarande arbetserbjudande besökt arbetsplatsen för att göra sig närmare underrättad om arbetets art och sina möjligheter att utföra arbetet, inte på grund av de av honom återopade omständigheterna kan anses ha haft grundad anledning att avvisa det erbjudna arbetet."⁹

Den mångåriga dolda regeln att män inte kunde anvisas till vårdarbete har alltså brutits upp. Det är nu fritt fram för att anvisa även män till vårdarbete och den följande utvecklingen får utvisa i vilken utsträckning det kommer att utnyttjas.

Det finns också andra arbeten som inger vissa människor intensiva obehagskänslor.

Fb 236/77 (D). A erbjöds arbete som bestod i utlastning av döda djurkroppar vid fryshus. A, som genom besök på företaget skaffat sig kännedom om arbetets art, avvisade med motivering att han blev illamående vid åsynen av djurkroppar. Han företedde också ett intyg från sin mor, att han "alltid varit väldigt blödig vad det gäller slakt och döda djur" och att hon var säker på att han aldrig skulle ha klarat av arbetet. Kassan tillstyrkte besvären, men AMS fastställde avstängningsbeslutet utan någon egentlig motivering.

Ovan redogjorde jag för hur den gamla regeln att män inte kunde avstängas för vägran att acceptera underordnat arbete i vårdsektorn, ett typiskt "kvinnligt" arbetsområde, nu brutits upp. Den omvända situationen med kvinnor som anvisas till typiskt "manligt" arbete var uppe i en grupp tillsynsären den från 1966 (F 4107, 4108, 4176/66 D 16/11 1966 § 5). Tre kvinnor avvisade arbete på byggplats under hänvisning till att de ej klarade detta typiskt manliga arbete. Kassan godkände, främst därför att det var fråga om ett experiment och att det därför inte var lämpligt att använda tvång.¹⁰ AMS konstaterade att det "manliga" arbetet, som bestod av spikutdragning, rengöring av ställningsvirke och bortforsling av skräp och byggnadsställningar, ej kunde anses olämpligt för kvinnlig arbetskraft och avstängde tillsynsvägen.

Den som ej uppfyller de kompetenskrav som enligt offentlighetsrättsliga bestämmelser gäller för arbetet har alltid rätt att vägra.¹¹

⁹ Se även Fd 13/78 (D). Tingsmeriterad jur kand avvisade arbete som vårdbiträde på alkoholisthem. Som skäl anförde han bristen på adekvat utbildning och "personligt engagemang" för uppgiften.

¹⁰ Kassan kände sig dock så osäker att den innehöll den ersättning medlemmarna hade blivit berättigade till efter godkännandebeslutet i avvaktan på utgången i tillsynsarendet.

¹¹ F 1625/68 (sprängkort), Fb 110/75 (D) (saknade laboratoricutbildning).

En annan invändning som godtas utan läkarintyg och trots att arbetsgivaren är beredd att anställa A, är att A skall ingå i ett ackordslag och ej klarar arbetstempot och därmed kommer att försämra förtjänstmöjligheterna för sina arbetskamrater.

F 4616/68. A var 68 år och hade i 24 år arbetat på samma arbetsplats med tungt ackordsarbete. Han stannade ett år efter pensionsåldern, men slutade då han inte orkade längre. Af anvisade honom nu tillbaka till samma arbetsplats. Han avvisade, främst därför att arbetet utfördes som tvåmansackord och han inte orkade följa en yngre arbetskamrats takt. Kas-san godkände och vidhöll godkännandebeslutet efter tillfälle till omprövning, och beslutet lämnades då utan erinran hos Försäkringsenheten (ej "tillräckliga skäl för erinran").¹²

A kan också undgå avstängning genom att i efterhand visa att arbetsgivaren ej skulle ha anställt henne på grund av hennes bristande kvalifikationer.¹³ Denna regel, som gäller oavsett skälet till att arbetsgivaren ej skulle ha anställt A, har behandlats i annat sammanhang.¹⁴

Praxis i klarar ej arbetet-fallen måste betecknas som mycket hård, om ej läkarintyg företes. Den höga besvärshäufigheten tyder också på att de som berörs upplever den så. Det kan inte vara myndigheternas mening att det är lämpligt att tvinga A till ett arbete, som han är "livrädd" att utföra, men problemet är att man aldrig säkert kan veta om A verkligen är livrädd eller om han bara "spelar" för att slippa ett arbete, som han av andra skäl inte vill ha. Det måste vara kringgåenderisken som ligger bakom den hårda linjen i rättstillämpningen. De omständigheter som åberopas är av sådant slag att endast A själv kan avgöra om de föreligger eller ej. Jag tror inte att AMS egentligen tror på att läkarna kan avgöra vem som verkligen är höjdrädd och vem som bara spelar, men intygssystemet ger myndigheterna möjlighet att på makronivå hålla läget under kontroll, samtidigt som det fungerar legitimerande.

Den samlade bilden av klara ej arbetet-fallen visar enligt min uppfattning att myndigheternas rädsla för kringgåendemöjligheten är överdriven. I de fall där A anför rädsla för fysiska faror, är det i regel fråga om en rädsla som de flesta människor kan förstå, och arbetsuppgifterna är också objektivt sett riskfyllda. Inte tors jag köra lastbil i trånga backar, och de

¹² Se även F 1425/66 och Fb 321/75. Jfr ovan s 316 om fall där A anför att hans egen förtjänst blir för dålig genom att han ej kan hålla tillräckligt högt tempo.

¹³ Fb 411/69, jfr även Fb 110/75 i näst föregående not.

¹⁴ Se ovan s 191.

arbetslösa är inte något särskilt hårdfört släkte, som inte reagerar som andra människor på fysiska faror. Allt talar för att invändningen är riktig när den framförs och den bör då också respekteras. En ändring av praxis i dessa fall kommer inte att medföra några mätbara konsekvenser vad gäller möjligheten att rekrytera personal till farliga arbetsuppgifter.

I de fall där A upplever obchag av olika slag därför att han på grund av bristande erfarenhet och utbildning inte kan utföra arbetsuppgifterna tillräckligt väl kan man inte på samma sätt rekommendera en ändring av praxis. Visserligen har även dessa invändningar i regel ett reellt objektivt grundlag. Inom stora delar av den offentliga och privata verksamheten har personalen inte tillräcklig utbildning och erfarenhet för sina arbetsuppgifter, men arbetsgivaren är ändå beredd att anställa, eftersom bristerna inte drabbar verksamheten utan tredje man, t ex kunder och patienter, och personalen i form av en ständig känsla av otillräcklighet, stress och dåligt samvete. Arbetsmoralen, i betydelsen av att ett arbete skall utföras *väl*, är nog ofta högre hos personalen än hos arbetsgivaren. En rättstillämpning som tog hänsyn till A:s uppfattning att viktiga arbetsuppgifter inom t ex sjukvården skall utföras av personal med tillräcklig utbildning, erfarenhet och läggning för arbetet skulle i dagens läge få konsekvenser på makronivå och bli direkt systemöverskridande.

Medikaliseringen av klarar ej arbetet-fallen finns tills vidare bara som en tendens. Läkarintygen är fortfarande sällsynta i dessa ärenden. De arbets sökande anser i regel inte att rädsla att köra lastbil och sjukhusskräck är något som kan styrkas med läkarintyg. Det fåtal läkarintyg som inges i dessa ärenden godtas emellertid av myndigheterna på samma villkor som hälsoskälfallen.

Frågan är om denna tendens till medikalisering av området kommer att fortsätta. Tydligt är att läkarintygssystemet i klarar ej arbetet-fallen fungerar ännu mer nyckfullt och ojämnt på individplanet än i de egentliga hälsoskälfallen. "Diagnosen" måste nästan uteslutande bygga på "patientens" egna uppgifter. De psykologiska eller psykosomatiska besvär det här är fråga om utlöses i en bestämd arbetssituation och kan bara iaktas i denna situation. I de egentliga hälsoskälfallen finns det i regel något annat än patientens egna uppgifter att bygga på. Vidare finns det många människor som känner en instinktiv motvilja mot att underkasta sig medikaliseringen i klarar ej arbetet-fallen. Mannen som inte ville köra lastbil i trånga backar och den finsktalande kvinnan som inte ville stå vid bardisken menade nog att de trots detta var fullt psykiskt friska.

Den viktigaste skillnaden ur statlig synpunkt jämfört med hälsoskälfallen är dock att klarar ej arbetet-fallen gäller en annan kategori av be-

folkningen. Hälsoskårsfallen gäller de fysiskt och psykiskt svagaste och minst efterfrågade individerna på arbetsmarknaden. Den traditionella läkarattityden att se till patientens bästa stämmer här med den aktuella arbetsmarknadspolitiken, som *inte* går ut på att tvinga denna del av befolkningen till arbete, utan att på olika sätt slussa ut den från den öppna marknaden. Klarar ej arbetet-fallen gäller, såvitt jag har kunnat finna, ett normalt utsnitt av befolkningen, som givet skall stanna kvar på arbetsmarknaden. De måste då förmås att arbeta där det finns behov av deras arbetskraft. Läkarkåren måste anpassa sin intygspolitik efter detta och t ex inte vara för frikostiga med att av hänsyn till individens bästa skriva intyg om psykiatriska indikationer mot vårdarbete. Annars kommer deras intyg inte att godtas.¹⁵

¹⁵ Kapitlet skrevs före sjukhusmorden i Malmö, men ingenting tyder på att myndigheterna är beredda att i anledning av denna händelse ompröva vårdpolitiken.

17. Personliga konflikter på arbetsplatsen

Personliga konflikter med arbetsledning och arbetskamrater är ett vanligt skäl att sluta ett arbete och kommer att behandlas i kapitlet om frivilligt slutande. Däremot är det av naturliga skäl ovanligt som skäl att avvisa ett arbete.

Någon gång anför A att arbetsledningen i den första förberedande kontakten uppträtt på ett sådant sätt att A inte vill söka arbetet,¹ men det är ytterst sällsynt. I den mån frågan om vad A är skyldig att tåla när han söker anställning över huvud kommer upp, så är det i anslutning till tillämpning av vållanderegeln, och frågan kommer alltså att behandlas i kapitlet om denna regel.

Det finns inget hinder att anvisa en person arbete på en arbetsplats där han tidigare arbetat och slutat på egen begäran, och detta gäller även om uppsägningsanledningen var personliga konflikter med arbetsledning eller arbetskamrater.

F 4835/69. A hade tidigare varit anställd på den anvisade arbetsplatsen i fem år och då haft kontroverser med arbetskamraterna. A trodde att det gamla grollet nu var glömt och var beredd att börja om på nytt igen. Innan A skulle tillträda anställningen blev han emellertid uppkallad till chefen, som omtalade att arbetskamraterna bett honom framföra att A måste behärska sitt häftiga humör. A fick en formlig chock, bad om betänketid och ansåg sig sedan inte kunna börja. Avstängd.²

Troligen krävs ett läkarintyg om A skall slippa avstängning, om arbetsgivaren är beredd att anställa honom trots de gamla konflikterna.

Att någon vägrar ett arbete av etiska eller ideologiska skäl är ytterst sällsynt. Jag har egentligen bara sett ett rent sådant fall, som gällde en man som av etiska skäl vägrade arbete i krigsindustri. Han blev avstängd.³

¹ F 4765/67 (D). Kassans godkännandebeslut ändrat vid tillsyn.

² Se även Fb 682/74 (D) (allmän vantrivsel med visst inslag av personliga skäl), F 5425/72 (aversion mot verkmästaren).

³ F 6075/68. Jfr Fb 8478 (D). Slutade anställning som economichef i företaget. Företaget bedrev enligt A ohederliga affärer och A ville inte få dåligt rykte. Avstängd.

18. Ekonomiska villkor

Detta kapitel handlar om fall där A hävdar att företaget erbjuder för dåliga ekonomiska villkor *för det arbete det är fråga om*. Även i okvalificerat arbete-fallen kan den låga lönen vara A:s huvudargument, men där hävdar A inte att lönen är för låg i förhållande till det arbete som skall utföras utan i förhållande till hans egna yrkeskvalifikationer eller behov. De fall där A på grund av sina kvalifikationer anser sig kunna ställa anspråk *gentemot företaget* om högre lön än den erbjudna hör dock till dålig lön-fallen.

För dåliga ekonomiska villkor i den mening som avses i detta kapitel har anförts som huvudskäl i kassan i ungefär vart 10:e fall i mitt statistiska material. Lönefallens andel av samtliga arbetsvägransärenden har minskat. Fram t o m 1970 var andelen högre än 10 % och dålig lön-fallen var den klart viktigaste avvisningsgrunden näst annan ort-fallen. Fr o m 1971 har andelen legat klart under 10 %.¹ Förklaringen till minskningen är troligen den allt effektivare fackliga kontrollen av företagens lönesättning, den solidariska lönepolitiken och utslagningen av låglöneföretagen. Denna utveckling och rättstillämpningens anpassning härtill gör att man kan förvänta att lönefallens andel av arbetsvägransärendena kommer att sjunka ytterligare.

I övrigt uppvisar lönefallen i den statistiska undersökningen samma särdrag som okvalificerat arbete-fallen, fast inte lika uttalade. Godkännandefrekvensen i kassan är låg, 6,7 %.² Bifallsfrekvensen i besvärärenden är mycket låg.³ Tillsynsfrekvensen av i kassan godkända fall är däremot mycket hög, högre än för någon annan avvisningsgrund utom Okvalificerat arbete. Ungefär vart 5:e godkänt dålig lön-fall prövas i Delegationen.⁴ Orsaken måste vara densamma som i okvalificerat arbete-fallen, nämligen att kassorna misstänks för att i rättstillämpningen driva en facklig linje,

¹ Tab I 1 b.

² Tab I 7.

³ Tab II 4.

⁴ Tab III 2.

som inte stämmer med eller i vart fall går längre än den statliga arbetsmarknadspolitiken.

Kollektivavtalet har en avgörande betydelse för rättstillämpningen på området. Framställningen disponeras så, att jag först behandlar den del av arbetsmarknaden, där det finns ett gällande eller i vart fall normbildande kollektivavtal, och därefter den del av arbetsmarknaden, där det inte finns några kollektivavtal som normerar lönesättningen. Slutligen behandlas fall där de ekonomiska villkoren inte är för dåliga men för *osäkra*.

Enligt 5 § 2 p LarbF skall anställningsförmånerna vara "förenliga med de förmåner som utgår till den som är anställd enligt kollektivavtal".

Om kollektivavtal gäller på arbetsplatsen skall lönen vara i överensstämmelse med detta kollektivavtal. Att fastställa vad som är förenligt med gällande kollektivavtal är emellertid inte bara en fråga om att slå upp den tillämpliga tariffen i avtalet. Avtalets bestämmelser om vilka förutsättningar med avseende på arbetets art och arbetstagarens kvalifikationer som gäller för att viss lön skall utgå kan vara svårtolkade. Vidare är många kollektivavtal konstruerade som avtal om minimilöner. Detta innebär för det första att det är tillåtet att betala högre lön än minimilönen, men i regel är det också förutsatt i avtalet att högre lön än minimilönen skall utgå till yrkesskickliga arbetare med flerårig erfarenhet. *Tex Verkstadsavtalet* innehåller särskilda föreskrifter härom.⁵ Enligt *Verkstadsavtalet* är det således ett brott mot kollektivavtalet att endast utge minimilön till en yrkesskicklig arbetare med flerårig vana i metallindustrin.

Ännu i 1971 års upplaga av kassahandboken fanns (vid § 30) angivet att "den i avtalet angivna lägsta tillämpliga lönen inom avtalets giltighetsområde" skulle anses som skäligen lön. Denna tillämpningsföreskrift och även AMS agerande i vissa tillsynsärenden tyder på att AMS uppfattat systemet med minimilöner så att arbetsgivaren efter eget gottfinnande kunnat bestämma om han velat utge högre lön än minimilönen till kvalificerad arbetare. AMS har i fall där arbetare med mångårig vana bara erbjudits minimilön uppmanat kassan att ompröva sitt godkännandebeslut och därefter, sedan kassan presenterat övertygande utredning om att A erbjudits en lön långt under genomsnittet för arbetstagare med samma kvalifikationer på samma arbetsplats, markerat sitt ogillande av godkännandebeslutet med uttrycket "ej tillräckliga skäl för erinran".⁶

⁵ Se om de komplicerade rättsverkningarna av minimilönavtal. Victorin, *Lönenormering genom kollektivavtal*, Sthlm 1973, särskilt s 230 ff om "avvikelse uppåt" från minimilönavtal och Schmidt, *Löntagarrätt* s 202.

⁶ F 3515/66 (D), F 4867/68. Jfr 3501/70, där särskild lönetariff gällde för sömmerskor med full yrkesvana.

Tjänstemannaavtalen på den privata sektorn är genomgående konstruerade som minimilöneavtal, och här får man gå till lönestatistik för att fastställa vad som är skälig lön.⁷

Emellertid har det blivit alltmer sällsynt att arbetsmarknadsmyndigheterna prövar om erbjuden lön är i överensstämmelse med gällande kollektivavtal på arbetsplatsen. Af:s rapport brukar numera inte innehålla några uppgifter om lönen utöver "lön enligt avtal". Om A menar att erbjuden lön inte är avtalsenlig hänvisas han att ändock börja på arbetsplatsen och därefter genom sin fackliga organisation påkalla förhandlingar och eventuell rättelse i lönefrågan.⁸

Ett typiskt sådant fall är Fd 55/77. A erbjöds kortvarig anställning vid kommunalt beredskapsarbete som "mätbiträde" mot lägsta tillämpliga lön. Kommunen sökte för platsen färdiga tekniker. A:s arbete skulle bestå i att med hjälp av hantlangare projektera va-nät. A hade tvåårig byggnadsteknisk utbildning och 5 års erfarenhet som tekniker och arbetsledare. A skulle utföra arbetet som "mätbiträde" mot lägsta tillämpliga timlön. A invände dels att arbetet var av sådant slag att han borde anställas som tekniker och dels att hans tidigare erfarenhet borde medföra löneklassuppflyttning. I målet förelåg utredning från LAN och kassan. I LAN:s yttrande berörs över huvud inte frågan om lönesättningen var riktig. Yttrandet handlar bara om A:s långa arbetslöshetsperioder och negativa inställning till olika förslag från af. Kassan uttalade i sitt yttrande till FD att det framkommit uppfattningar att kommuner med stor arbetslöshet anställer kvalificerade personer till okvalificerade tjänster med åtföljande låg lön men i praktiken ute på arbetsplatserna använder sig av deras kompetens och erfarenhet för andra arbetsuppgifter. Emellertid avstyrkte kassan besvären, eftersom den erbjudna lönen var "avtalsenlig". Om det visat sig att A fått utföra mer kvalificerade arbetsuppgifter än dem han anställts för, skulle SALF (som A tillhörde) ha begärt förhandlingar för att ändra lönesättningen och åtminstone kräva att A skulle få tillgodogöra sig tidigare praktik

⁷ Kassahandboken, Uppslag 32 B s 6 (1/11 1975), AMS-handboken 09.10.20 B, Fb 208/65 (D).

⁸ F 2253-2258/66 (6 ärenden) D 16/11 1966 § 4 (missnöje med erbjudet ackord), F 4329/67 (D) (fråga om A var berättigad till lönetillägg som tillkom "erfarna" arbetare), Fb 471/69, Fd 52/74 (sänkning av lönen vid övergång till ackordsarbete). Fd 8/76 gällde SIF-avtalet med individuellt avtalade löner. A slutade sin anställning på grund av missnöje med lönen utan att begära förhandlingshjälp från förbundet. Avstängd i alla instanser utan utredning om skälig lönenivå. AMS och FD:s beslutsmotiveringar dock helt intetsägande. Se även Fb 10/65 (D). A hade slutat sitt arbete efter en semestertvist. AMS motiverade sitt avslag på besvären med att A inte följt en föreskrift i gällande kollektivavtal att anmäla tvisten till Facket och att sådan tvist ej heller gav A rätt att sluta anställningen.

för löneklassuppflyttning. A hade emellertid "tyvärr" avvisat arbetet utan att dessförinnan kontakta SALF. AMS hade fastställt kassans avstängningsbeslut med motiveringen att "avtalsenlig lön" utgick och avstyrkte besvären utan någon ytterligare motivering. FD fann ej skäl göra ändring.⁹

Det är tydligt att AMS med uttrycket "avtalsenlig lön" inte kan mena någonting annat än att arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal och inte öppet bryter mot avtalet. I det aktuella ärendet fanns det skäl att tro att A inte erbjöds den lön som han med hänsyn till sina kvalifikationer och arbetets art enligt gällande avtal var berättigad till. Denna fråga prövades emellertid inte.

Finns kollektivavtal för den typ av arbete som avses med anställningen är detta kollektivavtal normerande för vad som skall betraktas som skälig lön även på arbetsplatser där arbetsgivaren inte anslutit sig till detta kollektivavtal, men det krävs alltså inte formellt att kollektivavtal gäller på arbetsplatsen för att arbetet skall betraktas som lämpligt. Kassorna har länge ansett att anvisat arbete på en arbetsplats, där arbetsgivaren har vägrat att teckna kollektivavtal, är olämpligt, och öppet eller dolt beaktat detta förhållande i sina beslut, men denna uppfattning har ej accepterats av arbetsmarknadsmyndigheterna i övrigt.¹⁰ En rättsutveckling i riktning mot att kräva kollektivavtal på arbetsplatsen har dock länge varit på väg. I denna rättsutveckling har myndigheterna tagit fasta på de olika *försäkringsförmåner* som följer med kollektivavtal.

Mellan SAF och LO har träffats en rad avtal om olika försäkringsförmåner för anställda, grupplivförsäkring (TGL), avgångsbidrag (AGB), sjukförsäkring (AGS), trygghetsförsäkring (TFY). Avtal om motsvarande förmåner har träffats mellan topporganisationerna på tjänstemannasidan. SAF-anslutna arbetsgivare är alltid genom kollektivavtal förpliktade att teckna sådana försäkringar. Ej SAF-anslutna arbetsgivare kan genom kollektivavtal förplikta sig att ge sådant försäkringsskydd till sina anställda. Om förpliktelsen att teckna försäkring följer av kollektivavtal, utgår försäkringsersättning även om arbetsgivaren skulle försumma att teckna försäkring eller fullgöra premieinbetalningarna. Även arbetsgivare som ej är

⁹ Jfr ett liknande ärende, F 3660/76 (D), där AMS upphävde kassans godkännandebeslut efter ytlig utredning om erbjudna lönevillkor. Se även FD ref 1972 nr 36.

¹⁰ Som exempel på "dolt" hänsynstagande kan anföras F 652 och 653/1971 D 17/8 1971 § 1. Kassan godkände med motiveringen att medlemmarna saknade utbildning för erbjuden anställning som vårdbiträden, ett skäl som kassorna aldrig tar hänsyn till. Det verkliga skälet var säkert att arbetsgivaren, ett vårdhem ej tecknat avtal med Kommunal. AMS avstängde tillsynsvägen med den vanliga "klarar ej arbetet-motiveringen" att arbetsgivaren var villig att anställa. Exempel på mer öppet hänsynstagande finns i t ex F 632/72 (D). Avstängd tillsynsvägen.

bunden av kollektivavtal kan "privat" teckna försäkring, men i det fallet gäller ej den särskilda regeln att ersättning utgår även om arbetsgivaren varit försumlig.

Den första arbetsmarknadsförsäkringen var grupplivförsäkringen, som startade 1963. 1964 började det komma upp fall i arbetslöshetsförsäkringen, där A och kassan hävdade att arbetet inte var lämpligt, då arbetsgivaren ej tecknat sådan försäkring. Några allmänna riktlinjer fastställdes då inte av AMS, utan man skulle i varje särskilt fall pröva om avsaknaden av grupplivskydd kunde anses medföra att anställningsförmånerna ej var skäliga. En förutsättning för att avsaknaden av grupplivskydd skulle göra arbetet olämpligt var dock alltid att A eller hans fackliga organisation förvägs krävt grupplivskydd.¹¹

I anslutning till ett tillsynsärende 1968, F 2530/67 (D), utarbetades generella riktlinjer för bedömningen av dessa fall och kodifierades senare i tillämpningsföreskrifter. Dessa riktlinjer innehöll, att A hade rätt att avvisa arbete hos icke kollektivavtalsbunden arbetsgivare, om arbetsgivaren ej tecknat avtal om grupplivförsäkring, fast han tillhörde ett yrkesområde, där gruppliv normalt ingick i anställningsförmånerna. En förutsättning var dock att A eller hans fackliga organisation vid anvisningstillfället eller tidigare hade krävt gruppliv.¹² Rätten att kräva försäkring gällde ej vid kortvarigt arbete hos arbetsgivare "som endast vid enstaka tillfällen anställer arbetskraft för arbete av tillfällig karaktär och därför kan förutsättas icke ha anledning att teckna avtal om grupplivförsäkring."¹³

I nu gällande tillämpningsföreskrifter från 1/11 1975¹⁴ påpekas att försäkringsskyddet hos kollektivavtalsbunden arbetsgivare gäller även om arbetsgivaren försummat sin skyldighet att teckna försäkring och/eller betala försäkringspremierna, och tillämpningsföreskrifterna fortsätter: "Med hänsyn till den betydelse kollektivavtalen sålunda har för tryggheten av de här nämnda anställningsförmånerna, skall arbetsförmedlingen i sin information om arbete som anvisas arbetssökande (fullständigt arbetserbjudande) alltid upplysa huruvida kollektivavtal finns vid arbetsplatsen. Erbjudet arbete vid arbetsplats där kollektivavtal saknas kan — fränsett arbete av det slag som anges i följande stycke — ej betraktas som lämpligt arbete." I det följande stycket görs undantag för yrkesområden, där försäkringsskydd "normalt ej tillkommer arbetstagarna". Som exempel på ett sådant "yrkesområde"

¹¹ Framgår av utredningen i F 2530/67, se den fortsatta framställningen.

¹² Se Fb 531/71, där detta anfördes som skäl att ej bifalla besvärerna.

¹³ Cirkulärskrivelse nr 19/1968 och 1971 års upplaga av Kassahandboken vid § 30.

¹⁴ Uppslag 32 B s 7. Praktiskt taget likalydande föreskrifter i AMS-handboken, 09.10.20 B (s 5) (24/11 1975). Föreskrifterna gäller även vid KAS.

anges kortvarigt arbete hos arbetsgivare som endast vid enstaka tillfällen anställer arbetskraft för arbete av tillfällig karaktär. I sådana fall skall man i stället göra en särskild skälighetsprövning av erbjudna anställningsförmåner.

Skillnaden jämfört med 1971 års tillämpningsföreskrifter ligger dels i att det numera inte krävs att A eller hans fackliga organisation krävt försäkringsskydd, dels att individuellt försäkringstecknande av ej kollektivavtalsbunden arbetsgivare inte längre duger. Kravet på kollektivavtal motiveras med att försäkringsersättning då utgår även om arbetsgivaren försummat att teckna försäkring eller betala premierna.

Genom de nya tillämpningsföreskrifterna har AMS — frånsett undantaget för småarbetsgivare — nästan tagit steget att erkänna att ett arbete inte är lämpligt om arbetsgivaren vägrar att teckna kollektivavtal,¹⁵ men fortfarande är motiveringen det bristande försäkringsskyddet och fortfarande kan A i undantagsfall bli avstängd för vägran att arbeta på en arbetsplats, där arbetsgivaren inte vill teckna kollektivavtal.¹⁶

Det borde nu vara dags att öppet kräva kollektivavtal på arbetsplatsen för att arbetet skall betraktas som lämpligt och motivera detta med, att enligt numera vedertagen uppfattning på arbetsmarknaden skall ett anställningsförhållande vara kollektivavtalsreglerat och att MBL ger ett särskilt skydd åt arbetstagare hos kollektivavtalsbunden arbetsgivare. MBL:s regler om primär förhandlingsskyldighet i fråga som gäller fackligt ansluten arbetstagares arbets- och anställningsförhållanden gäller visserligen även mot facklig organisation som ej har kollektivavtal med arbetsgivaren (13 § MBL), men är troligen inte riktigt effektiva utan kollektivavtal. MBL:s regler om tolkningsföreträdare för arbetstagarorganisationen förutsätter att kollektivavtal gäller. Regeln i 35 § om övergång av tolkningsföreträdet i lönetvister på arbetstagarorganisationen är en viktig regel som är avsedd att säkerställa att arbetstagaren verkligen får den lön han är berättigad till. Tillsammans tagna ger de regler i MBL som förutsätter kollektivavtal ett skydd för arbetstagaren som är viktigare än det särskilda skydd som kol-

¹⁵ F 4754/74 (D). Kassan deklarerade öppet att man ej ville stänga på arbete hos arbetsgivare som ej tecknat kollektivavtal, trots att lönen var i överensstämmelse med gällande kollektivavtal på området. Ej erinran.

¹⁶ Fbk 438/75 (D). A var SIF-ansluten och arbetade på en arbetsplats där arbetsgivaren ej tecknat avtal med SIF. Hon slutade därför att hon ansåg sig underbetald. Hon hade försökt få till stånd kollektivavtal för sin anställning. SIF ansåg att anställningsförmånerna på arbetsplatsen var förenliga med kollektivavtal. A:s lön låg 150 kr under "normallönen". F-enheten ville bifalla besvären på grund av det bristande försäkringsskyddet, men Delegationen fastställde kassans avstängningsbeslut utan motivering. Det framgår ej av beslut eller föredragningslistor (ärendet bordlagt vid sammanträde 29/1 1976) vad som kan ha varit orsaken.

lektivavtalet ger vid arbetsmarknadsförsäkringar. Skälet till att AMS i sin rättsbildning på området gömmer sig bakom arbetsmarknadsförsäkringarna måste vara rädslan att företa sig något som inte är "neutralt", utan gynnar de fackliga organisationerna.

Undantaget för småarbetsgivare som tillfälligt anställer arbetskraft måste grunda sig på en feltolkning av det "normalitetsbegrepp", som i arbetslöshetsförsäkringen är avgörande vid bedömningen av vad som är skäligt eller oskäligt, eller på bristande kunskap om det faktiska läget vad gäller småarbetsgivarna.

Det är visserligen riktigt att det finns många småarbetsgivare, t ex inom Transport, som inte har tecknat kollektivavtal, men detta beror inte på att dessa småarbetsgivare skulle representera något särskilt "yrkesområde", där det är normalt och vedertaget att arbetsgivaren ej tecknar kollektivavtal, utan på att de fackliga organisationerna inte har haft tid och resurser att följa upp alla ovilliga småarbetsgivare och förmå dem att teckna åtminstone ett hängavtal på det gällande riksavtalet.¹⁷ Begreppet lämpligt arbete ansluter visserligen till vad som är "normalt" på arbetsmarknaden, men anslutningen får inte gå så långt att en liten arbetsgivargrupp som inte följer i övrigt vedertagen uppfattning på arbetsmarknaden skall få bestämma vad som är normalt inom "deras område". Arbetsgivare som vägrar att teckna kollektivavtal får betraktas som "avvikare" på arbetsmarknaden och kan då inte begära att det statliga sanktionssystemet används för att förse dem med arbetskraft. Regeln bör i stället vara att arbete hos ej kollektivavtalsbunden arbetsgivare är olämpligt, om det finns en arbetsgivarorganisation eller ett kollektivavtal som arbetsgivaren kan ansluta sig till. Anställningsförmånerna på arbetsplatser utan kollektivavtal behöver visserligen inte vara dåliga, men kollektivavtalet ger den garanti för acceptabla anställningsvillkor som staten måste kräva för att anvisa arbetskraft.

Löneläget vid olika företag inom samma bransch som lyder under samma kollektivavtal kan vara mycket olika beroende på löneglidning och andra förhållanden. Men även arbete i låglöne företag är lämpligt, om bara lönen är förenlig med gällande kollektivavtal.¹⁸ Lönen i det erbjudna arbetet kan också vara låg i förhållande till lönen för andra arbeten i samma företag därför att ackordspriset för detta arbete är oförmånligt, men ej heller

¹⁷ Se AD 1974 nr 16.

¹⁸ F 3680, 3746, 3669/70 D 26/3 1971. Företaget betalade enligt avtalet, men låg betydligt under gängse lön för motsvarande arbete på andra platser i regionen. Kassans godkännandebeslut lämnades dock utan erinran med hänsyn till de i förhållande till lönen betungande resekostnaderna.

detta utgör giltigt skäl för att avvisa arbetet.¹⁹

Olika företag i samma bransch kan konkurrera om arbetskraften genom att erbjuda olika ekonomiska sidoförmåner, främst reseersättning och traktamenten. Många kollektivavtal är så utformade att arbetsgivaren har rätt men inte skyldighet att utge sådana ersättningar. Det gäller även kollektivavtal som vid lönesättningen följer normallöneprincipen. Särskilt inom byggbranschen är det vanligt att ett arbete avvisas därför att arbetsgivaren ej erbjuder traktamente eller reseersättning. Om sådan ersättning inte är obligatorisk enligt kollektivavtal, blir A avstängd även om det är normalt att företag i branschen erbjuder sådan ersättning.²⁰ Denna regel accepteras fullt ut av kassorna.²¹ De fackliga organisationerna ställer sig tydligen skeptiska till detta sätt att konkurrera om arbetskraften.

Mellan olika kollektivavtal kan uppkomma så kallade gränstvister. De olika riksavtalen täcker delvis samma sorts arbete, och flera fackliga organisationer kan alltså göra anspråk på kollektivavtal för samma arbete. Kollektivavtalssystemet i Sverige bygger på industriförbundsprincipen. Ett företag har i allmänhet kollektivavtal med bara ett förbund på LO-sidan, och alla vid företaget förekommande arbeten lyder då under detta kollektivavtal. I AD:s praxis har den regeln utbildats, att gällande kollektivavtal är tillämpligt på alla slags arbeten som har ett naturligt samband med arbetsgivarens verksamhet,²² alltså även arbeten som genom sin karaktär närmast passar in under ett annat kollektivavtal. Samtliga arbetstagare i ett företag är skyldiga att arbeta under det gällande kollektivavtalet, medlemmarna i den avtalsslutande organisationen därför att de är bundna av kollektivavtalet och medlemmarna i andra fackliga organisationer samt oorganiserade, därför att gällande kollektivavtal representerar "bruket på arbetsplatsen" och därmed ingår i deras enskilda tjänsteavtal, som man brukar säga.²³

Ingenting hindrar dock en utomstående facklig organisation att gå in och kräva ett eget kollektivavtal för det arbete som enligt organisationens mening faller inom det egna verksamhetsområdet och även vidta stridsåtgärder.

¹⁹ F 2425/66. Förtjänsten låg därför att arbetet till största delen skulle bestå av justeringsarbete.

²⁰ Fb 81/66 (Kassan ansåg att "det borde vara arbetsgivarens skyldighet att betala reseersättning, men reseersättning kan icke erhållas med stöd av det nuvarande avtalet"), F 1925/69, Fb 411/71, F 2325/72, Fb 170/72, de fyra första ärendena från Byggnads, det sista från Målarnas kassa.

²¹ Förekommer ej som tillsynsärenden.

²² AD 1929 nr 29, 1972 nr 8, 1974 nr 20, Schmidt, Löntagarrätt s 26, s 150.

²³ AD 1977 nr 62 och 117, Schmidt, Löntagarrätt s 41. För egen del accepterar jag inte avtalskonstruktionen som förklaring till regeln, jfr min anmälan av Löntagarrätt i Lag och Avtal 2:78 s 20.

gärder för att uppnå detta. I dessa stridsåtgärder får självfallet medlemmar av den utomstående organisationen delta, men däremot i regel inte medlemmar i den organisation som har kollektivavtal med arbetsgivaren.²⁴

Gränstvister aktualiseras i arbetsvägransärenden genom att A erbjuds arbete som utförs under annat kollektivavtal, men som hans egen fackliga organisation gör anspråk på. Om A:s fackliga organisation har vidtagit stridsåtgärder har A rätt att vägra enligt 5 § 3 punkten LarbF om rätt att vägra arbete på arbetsplats där det pågår en lovlig konflikt. Men har A rätt att vägra även om ingen (öppen) stridsåtgärd (ännu) vidtagits. I ett tillsynsärende från 1971, F 928/71 (D), besvarades denna fråga nekande.

A, som var medlem i Målarnas kassa, hade erbjudits måleriarbete. A skulle ingå i en servicestyrka för underhålls- och reparationsarbeten. Företaget, som bara hade någon enstaka målare anställd, hade kollektivavtal med Metall och lön till A skulle utgå enligt Verkstadsavtalet. A ville inte måla under Verkstadsavtalet och Målareförbundet uttalade i yttrande 9/7 1971, att Målareavtalet borde tillämpas på A:s arbete och att det skulle uppfattas som en okollegial handling om en medlem tog målararbete på andra villkor. Den övriga utredningen i målet bestod i att en ombudsman från Metall omtalade att "Den sk industriförbundsprincipen är erkänd och brukar tillämpas". Delegationen stängde A med den intetsägande motivering att erbjuden lön var avtalsenlig.

Problemet ur A:s synpunkt påminner om det som uppkommer när A erbjuds arbete på en arbetsplats, där det pågår en vild konflikt. Sådana arbetserbjudanden förekommer mycket sällan och i den mån de förekommer brukar myndigheterna på olika sätt undvika att tillgripa avstängningssanktionen. ALF-utredningen föreslår en legalisering av denna praxis.²⁵ I linje med denna rättsutveckling bör A också slippa ta anvisat arbete i gränstvistfallen.

Undantagsvis kan olika avtal gälla för samma arbete beroende på hur arbetstagarna anställts och deras organisationstillhörighet. A är då skyldig att utföra arbetet mot de förmåner som gäller enligt det avtal som gäller för honom, även om hans arbetskamrater på samma arbetsplats har betydligt bättre förmåner.²⁶

Rättsläget på de delar av arbetsmarknaden där det finns kollektivavtal kan sammanfattas på följande sätt. Är arbetsgivaren bunden av kollektivavtal är detta i regel tillräckligt för att arbetet skall anses lämpligt. Någon prövning av om arbetsgivaren tillämpar kollektivavtalet på ett riktigt sätt

²⁴ Se om "sympatiåtgärder med självständigt syfte" Schmidt, Facklig arbetsrätt s 192 ff.

²⁵ S 122 f.

²⁶ F 365, 366/75 D 7/11 1975 bil 1.

företas numera inte i arbetsvägransärendet, utan förutsätts äga rum senare i facklig ordning sedan A väl blivit anställd. Om arbetsgivaren inte är bunden av kollektivavtal kommer man på det ena eller det andra sättet fram till att arbetet inte är lämpligt, men AMS har ännu inte velat binda sig för principen att kollektivavtal är en förutsättning för att arbetet skall betraktas som lämpligt.

Nästan hela den svenska arbetsmarknaden är numera täckt av kollektivavtal. Det finns bara ett fåtal arbetsområden, där det inte finns ett kollektivavtal som åtminstone anger en minimilön. Det gäller topptjänsterna inom industri och förvaltning, men de berörs ju i realiteten inte alls av arbetslöshetsförsäkringen. Det gäller också vissa kvinnliga arbetsområden med extremt låga löner, nämligen hembiträdesplatser och hemarbete inom industrin.

Enligt den i dessa fall tillämpliga delen av 5 § LarbF skall anställningsförmånerna vara "skäligen i förhållande till de förmåner som vid jämförbara företag utgår till arbetstagare med likvärdiga arbetsuppgifter och kvalifikationer". Denna bestämmelse har tolkats så att även extremt låga löner i förhållande till arbetsmarknaden i övrigt accepteras vid t ex hembiträdesplatser. Löneläget är nämligen lika lågt vid andra "jämförbara företag", dvs andra hembiträdesplatser.

Kvinnliga kassamedlemmar blir numera inte erbjudna hembiträdesplatser eller de blir i vart fall inte rapporterade om de avvisar sådana arbeten. De senaste fall jag känner till då kvinnliga kassamedlemmar blivit avstängda för att de avvisat arbete som hembiträde är från 1965, då tre kvinnliga kassamedlemmar, födda 1916, 1927 och 1935, blev avstängda för att de avvisat (samma) plats som hembiträde.²⁷ 1969 blev en 23-årig flicka, som i 4 år arbetat på fabrik och som köksbiträde, erbjuden plats som hembiträde med 500 kr/mån "skattefritt" och fritt vivre. Kassan godkände hennes vägran och AMS, som prövade ärendet tillsynsvägen, fann inte "tillräckliga skäl" att framställa erinran mot kassans beslut, vilket betyder att man funnit frågan tveksam.²⁸

Numera skyddas kvinnliga kassamedlemmar av regeln att erbjuden lön inte får väsentligt understiga utgående kassaersättning. Erbjuden lön vid hembiträdesplatser torde alltid understiga kassaersättningen.

Däremot förekommer det att flickor som bara är berättigade till KAS

²⁷ Fb 43, 44, 45/1965 D 3/6 1965 §§ 5, 6, 7.

²⁸ F 2843/69.

avstängs på hembiträdesplatser. Ett sådant fall har varit uppe i FD (Fdk 15/75). Det gällde en 20-årig flicka som blev avstängd därför att hon slutat en hembiträdesplats någon vecka innan hon tillträdde en kommunal anställning. Hennes lön hade varit 500 kr/mån. Bara hyran för hennes och hennes sammanboendes lägenhet gick på 630 kr/mån.²⁹

Ett annat extremt lågavlönat arbete är hemsömnad åt textilindustrin. Jag skall redogöra för ett sådant fall, Fbk 433/77. A hade arbetat som hemsömmerska åt ett konfektionsföretag. Arbetet gav ca 7 kr/timme före skatt och dessutom skulle A själv hålla lokal och maskin och själv ombesörja transporter. A avvisade erbjudande om fortsatt anställning och ansökte i stället om KAS. LAN avslag hennes ansökan med motiveringen att stödet endast tillkom "den som icke kan erhålla lämpligt arbete". Hemsömnad för 7 kr/timme var alltså enligt LAN:s uppfattning "lämpligt" arbete. I AMS bifölls A:s talan, men med den intetsägande motiveringen att A vid sitt besök på arbetsförmedlingen "uppfyllde de allmänna villkoren för rätt till ersättning". Denna beslutsmotivering kan syfta på att A:s möjlighet att få lämpligt arbete inte hindrade att hon uppfyllde de allmänna förutsättningarna för ersättningsrätt, och behöver inte betyda att AMS ansett arbetet olämpligt på grund av den låga lönen. Ärendet hade kanske fått en annan utgång om A, sedan stödet börjat utgå, blivit rapporterad för att hon vägrat återanställning hos den tidigare arbetsgivaren. Ärendet visar i vart fall att LAN anser arbete som hemsömmerska för 7 kr/tim "lämpligt", och att AMS inte vill slå fast att det är olämpligt.

Det mest extrema "låglönefallet" i mitt material är dock Fbk 297/78. Det gällde en 55-årig kvinna som i nära två år varit "anställd" hos Emmaus, Björkå, som bedriver internationell biståndsverksamhet. De som medverkar gör det av ideella skäl. Någon lön utgår inte, men de som arbetar där får i stället en fickpeng på 50 kr/veckan. Dessutom får de kost och logi och övriga livsförnödenheter, men på en mycket låg standard mätt efter vanliga mått. Man lever under "ganska speciella sociala villkor", som A uttryckte det i sin besvärsskrivelse. Hon fortsatte: "Under sådana villkor kan man inte leva och arbeta någon längre tid. Man gör en insats under kortare tid och sedan återgår man till mera normala förhållanden." Men det första som hände A när hon ville återgå till mera normala förhållanden var att LAN avstängde henne från KAS därför att hon frivilligt och utan

²⁹ Jfr Fbk 68/78 (D). A slutade praktikantplats på daghem efter avslutad praktiktid. Hon kunde dock ha erbjudits fortsatt anställning. Lönen var 400 kr/mån. Hennes besvär över LAN:s avstängningsbeslut bifölls, men det är ej säkert att grunden till detta var den låga lönen, jfr även Fbk 68/75, liknande fall.

giltig anledning lämnat sitt arbete och detta avstängningsbeslut stod sig i AMS.

Man kan alltså beskriva rättsläget på de ej kollektivavtalsreglerade extremt lågavlönade arbetsområdena sålunda. Rättstillämpningen bygger på en tolkning av 5 § där lågavlönade anställningar jämförs med andra lågavlönade anställningar och därför alltid anses som skäliga. Dock skyddas numera kvinnliga kassamedlemmar av regeln att erbjuden lön inte väsentligt får understiga utgående kassaersättning. Vidare försöker myndigheterna på olika sätt undvika stötande konsekvenser, dock utan att frångå den principiella inställningen att lågavlönade, även extremt lågavlönade, arbeten skall jämföras med varandra och inte med någonting annat. AMS har mig veterligen aldrig öppet sagt att det på det ej kollektivavtalsreglerade området finns löner som är så låga att de inte kan accepteras.

Lydelsen i 5 § LarbF binder inte myndigheterna till den vedertagna tolkningen. Det talas om "jämförliga" företag och "likvärdiga" arbetsuppgifter. Om man vill, kan man jämföra hembiträdesplatser med kommunal anställning som hemsamarit och hemsömnad med arbete på textilfabrik. Vid en sådan jämförelse framstår hembiträdes- och hemsömnadslöner som klart oskäliga. Myndigheternas sätt att tolka 5 § är dock troligen i överensstämmelse med lagstiftarens intentioner. Det brukar kallas att arbetslöshetsförsäkringen är "neutral" till löneläget på arbetsmarknaden. Innehållet i denna neutralitetstanke skall jag närmare granska i slutet av kapitel 21.

Att företaget på grund av insolvens eller annat skäl inte *utbetalar* lönen i rätt tid torde alltid göra arbetet olämpligt.³⁰ Det är tveksamt om A någon är skyldig att acceptera ett arbete, där lönen uteslutande utgår på provisionsbasas. I vart fall kan han vägra om nettot vid en skälighetsbedömning framstår som alltför lågt.³¹ A är aldrig skyldig att acceptera ett erbjudande om arbete som ej innebär anställningsförhållande utan tex någon form av kompanjonskap.

³⁰ F 4075/66, Fb 251/67, 351/67. FD ref 1971 nr 17 (risk för insolvens).

³¹ Fbk 404/77 (D). Jfr om rätt att upphöra med eget företag på grund av för dålig lönsamhet, Fbk 301/77 (D).

19. Arbetsmiljö

Arbetsmiljöfallen har i den statistiska undersökningen avgränsats på motsvarande sätt som dålig lön-fallen, alltså till fall där A hävdar att arbetsmiljön ligger under den nivå som han — och andra arbets sökande — har rätt att kräva. Med denna avgränsning blir gruppen mycket liten. Den tycks t o m vara i sjunkande. För perioden 1965—1973 utgör den 3 % av samtliga arbetsvägransfall och under år 1974 endast 0,2 % (ett enda fall av 404 ärenden).¹

Vilka slutsatser kan man då dra av dessa siffror, särskilt jämfört med dålig lön-fallen. Ja, inte att arbetsmiljön vid svenska arbetsplatser generellt sett är bättre än lönen eller att folk i allmänhet i alla fall har den uppfattningen, inte heller att det mer sällan än i lönefallen inträffar att standarden är lägre än som motsvarar de av samhället accepterade normerna. Den låga godkännandefrekvensen i dålig lön-fallen visar ju att A nästan alltid tror fel när han tror att så är fallet. Den enda slutsats man kan dra av den låga andelen arbetsmiljöfall är att A ytterst sällan anser sig ha någon rätt att av arbetsgivaren kräva en bättre arbetsmiljö än den som faktiskt erbjuds.

Om man däremot skulle räkna ihop samtliga fall där arbetsmiljön, inklusive förläggningen av arbetstiden, är orsak till att A inte vill eller kan ta det erbjudna arbetet, skulle det bli en mycket stor grupp. En stor del av hälsoskälfallen hör dit, också många fall ur grupperna resor, barntillsyn, personliga skäl och klarar inte arbetet. Enligt min minnesbild av undersökningen innehåller också gruppen Övriga skäl många fall där A inte vill acceptera arbetsmiljön. Ett fall där A vägrat att acceptera skift, dock utan att anföra hälsoskäl eller svårigheter med barntillsynen och ännu mindre ifrågasatt företagets rätt att förlägga arbetstiden till skift, har hänförs till gruppen Övriga skäl. Dessa frågor *uppfattas* inte som frågor om vilka krav som kan ställas på arbetsmiljön.

Frågan blir då varför de arbetssökande så ytterst sällan anser sig kunna ställa några krav på den erbjudna arbetsmiljön. Den som inte vill eller kan

¹ Tab I 1 a och b.

acceptera arbetsmiljön reagerar tydligt i allmänhet mer individuellt och inåtvänt än den som inte vill eller kan acceptera den erbjudna lönen. Den som inte vill acceptera skiftarbete ifrågasätter sällan eller aldrig att skiftarbete skall få förekomma vid företaget. Han förklarar bara att han för sin del inte kan acceptera skiftarbete, och skälen härför uppfattar han som någonting som hör hemma i hans privata sfär och som inte kommer företaget vid.

En del av förklaringen till detta reaktionsmönster, särskilt jämfört med lönefallen, är att arbetsmiljöfrågor på stora arbetsplatser är svåra att komma åt med individuella reaktioner, som det ju alltid är fråga om i arbetsvägransfallen. Arbetsmiljön kan inte ändras för en utan måste ändras för alla samtidigt. Men det kan inte vara hela förklaringen. Jag tror att den låga andelen arbetsmiljöfall i arbetsvägransärenden skall sammanställas med t ex förhållandet att nästan inga strejker avser arbetsmiljön (utom strejker för tidlön i stället för ackord), utan alltid lönen. Min förklaring är att produktionsförhållanden i Sverige domineras av strukturer som förvandlar alla krav till kronor och ören.

Ur rättslig synpunkt är alltså arbetsmiljöfallen en liten fråga i arbetslöshetsförsäkringen. Den tillämpliga bestämmelsen i 5 § LarbF är punkten 4, att förhållandena på arbetsplatsen skall motsvara "vad som anges i författning eller myndighets föreskrifter rörande åtgärder till förebyggande av ohälsa eller olycksfall". Författning och föreskrifter syftar numera på Arbetsmiljölagen (AML) och föreskrifter i anslutning till denna. Innan jag går in på de rättsfrågor som kan uppkomma i anslutning till tillämpningen av punkten 4 i 5 § LarbF måste jag kortfattat redogöra för hur normsystemet i AML är uppbyggt och hur lagen kontrolleras och sanktioneras. Under den tid som avses med min undersökning gällde i stället Arbetarskyddslagen. Uppbyggnaden av de båda lagarna är emellertid i de delar som här är relevanta densamma.

AML är en typisk ramlag. AML:s normer om hur arbetsmiljön skall vara beskaffad kan inte tillämpas i något konkret fall utan har snarare karaktären av riktpunkter i utvecklingen mot en bättre arbetsmiljö. Med stöd av dessa riktpunkter utfärdar Arbetarskyddsstyrelsen generella föreskrifter om t ex gränsvärden och skyddsanordningar. Men inte heller på denna nivå blir reglerna bindande i vanlig bemärkelse. Direkt tillämpliga blir normerna först sedan yrkesinspektionen i det konkreta fallet konstaterat brister i arbetsmiljön och med stöd av 7:7 AML meddelat ett *föreläggande* att rätta till bristerna. Först när företagaren brutit mot ett sådant konkret föreläggande kan han dömas till straff eller böter eller till att utge förelagt vite för att han brutit mot föreskriften (8:1 AML). Den normala

gången av ett ärende av detta slag är att ett konstaterande av brister i arbetsmiljön inte omedelbart utlöser ett föreläggande, utan att företagaren först får viss tid på sig att "frivilligt" rätta till bristerna. Först om detta inte hjälper kommer ett formellt föreläggande.

Det är skyddsombudet som på arbetsplatsen skall företräda arbetstagarna i arbetsmiljöfrågor och om det behövs initiera prövning enligt AML. Skyddsombudet kan också enligt 6:7 stoppa farligt arbete i avvaktan på yrkesinspektionens ställningstagande.

Även vid sidan av skyddsombudsorganisationen har den avtalsbärande fackliga organisationen ett stort inflytande på arbetsmiljöfrågor. Den fackliga organisationen har rätt att förhandla och sluta avtal i arbetsmiljöfrågor. Även i frågor som rör den direkta tillämpningen av AML har den fackliga organisationen ett stort inflytande. Ett föreläggande med konsekvenser för sysselsättningen kan i realiteten inte meddelas utan den fackliga organisationens hörande. Normerna i AML är ofta tänjbara och relaterade till vad som är ekonomiskt möjligt att genomföra. Många tillämpningar av AML har i själva verket karaktären av förhandlingslösningar mellan företaget, den fackliga organisationen, yrkesinspektionen och kanske också den berörda kommunen.

Arbetsmiljölagen fungerar alltså i huvudsak på det sättet att den anvisar vissa bestämda vägar för att komma tillrätta med arbetsmiljöfrågorna, och gällande normer och tillämpning av gällande normer är så invävda i varann att de knappast kan åtskiljas. Frågan är hur och om en prövning av utomstående instanser på initiativ av en enskild arbetssökande eller redan anställd kan inpassas i detta system.

Kassorna och AMS har tidigare prövat arbetsmiljöfall utan att bekymra sig om anpassningen till det reguljära kontrollsystemet, men det har ofta varit fråga om litet atypiska fall och frågan är om de inte numera är överöverspelade.²

Den första frågan är om en enskild arbetstagare eller anställd kan kräva att kassan eller AMS prövar frågan utan att dessförinnan åtminstone

² Fb 301/70 (D). Biträde i bokhandel slutade på grund av kylan och ansågs ha haft giltig anledning härtill då "temperaturen i arbetslokalen får anses ej ha uppfyllt arbetskyddslagens föreskrifter. Fb 191/66 (D). A klagade över för dålig rastkoja. Kassan konstaterade att den inte helt uppfyllde lagens krav, men eftersom denna typ av koja fortfarande användes i skogen och övriga arbetare inte hade något att invända blev A avstängd. F 725/66. En av 32 köldpermitterade byggnadsarbetare hade blivit hänvisade till stuveriarbete i hamnen och vägrade på grund av den stränga kylan, —26°. Ordinariet stuveriarbetare var dock i arbete och kassan stängde efter viss tvekan. I inget av dessa fall har någon egentlig prövning av om förhållande varit i överensstämmelse med den då gällande Arbetarskyddslagen företagits, utan besluten har mer karaktär av skälighetsavgöranden.

ha försökt gå den normala vägen via skyddsombudet eller sin fackliga organisation. I lönefallen går utvecklingen mot att kassan och AMS inte befattar sig med frågan om erbjuden lön stämmer med gällande kollektivavtal utan hänvisar A till hans fackliga organisation. När det gäller anställningsvillkoren i övrigt är denna tendens ännu tydligare.³ I arbetsmiljöfallen kan jag inte belägga att en sådan utveckling har ägt rum, men jag tror att den är på väg. I FD ref 1973 nr 31 hade A slutat skogsarbete därför att föreskriven rastkoja saknades utan att dessförinnan kontakta sin fackliga organisation. I sitt yttrande till FD över A:s besvär uttalade AMS att "Enligt gällande praxis i arbetslöshetsförsäkringen åligger det medlem att, i fall som det förevarande, stanna kvar på arbetsplatsen och påkalla förhandlingar för att få eventuella missförhållanden avlägsnade." AMS tillstyrkte dock besvären med hänvisning till ett yttrande från Arbetarskyddsstyrelsen och FD upphävde avstängningen.

Nästa fråga är hur en prövning av arbetsmiljön i ett arbetsvägransärende skall anpassas till ett pågående förfarande enligt AML. Räcker det att förfarandet satts igång och inte omedelbart lett till rättelse eller krävs det att man i detta förfarande kunnat konstatera brister eller kanske ännu mer?

När detta skrivs tycks rättsläget vara att arbetet anses olämpligt om yrkesinspektionen *konstaterat brister i arbetsmiljön*. Det krävs alltså inte att något föreläggande om rättelse utfärdats och ännu mindre att arbetet stoppats. Denna bedömning av rättsläget kan i första hand stödjas på Fb 187/77 (D).

Det finns ett ännu senare besvärärende som angår denna fråga, nämligen Fbk 168/78 (D). A hade blivit anställd på en liten båtbyggeriverkstad. Arbetsmiljön, särskilt säkerhetsanordningarna, uppfyllde inte gällande föreskrifter och på A:s initiativ tillkallades yrkesinspektionen. Vid yrkesinspektionens första besök var arbetsgivaren inte närvarande och inspektionen utmynnade därför bara i en informell rapport och inplanering av en ny formell inspektion några månader senare. Redan i den första rapporten konstaterades dock klara brister, särskilt vad gäller säkerhetsanordningarna, som inte uppfyllde Arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter. Arbetet fick dock fortsätta och något föreläggande om åtgärder utfärdades inte.

A sade emellertid upp sig, när de konstaterade bristerna inte rättades till. För detta blev han avstängd från KAS i 28 dagar. A besvarade sig. När LAN yttrade sig i besvärärendet hade yrkesinspektionen gjort en formell inspektion, som utmynnade i en rapport där de tidigare påtalade

³ Se nedan i nästan kapitel om visstidsavstängning i strid med LAS.

bristerna bekräftades. Ej heller vid detta tillfälle utfärdades något föreläggande, utan arbetsgivaren fick tre och en halv månad på sig att frivilligt åtgärda bristerna. Yrkesinspektionen ansåg dock, enligt vad som uppgavs i arbetsvägransärendet, att arbetsplatsen var i mycket dåligt skick och att flera av de påtalade bristerna innebar klara brott mot Arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter. LAN menade emellertid (i sitt yttrande över besvären), att det förhållandet att yrkesinspektionen inte funnit anledning att ge föreläggande om omedelbara åtgärder måste innebära att arbetsplatsen ändock fick användas för avsett ändamål, och bristerna utgjorde då inte giltig anledning att sluta arbetet.

A påpekade i sin besvärsskrivelse, att om man måste avvakta ett föreläggande, så skulle man vara tvungen att gå kvar på en farlig arbetsplats i ett år innan man kunde sluta med bibehållen ersättningsrätt. I AMS bifölls A:s besvär, men med en komplett intetsägande motivering, bara att A haft "giltig anledning" att sluta. Om man skall tolka beslutet mot bakgrund av de föreliggande omständigheterna, skulle detta beslut liksom beslutet i Fb 187/77 innebära att det är tillräckligt att vederbörlig myndighet *konstaterat* brister i arbetsmiljön. Den intetsägande beslutsmotiveringen är emellertid värd att notera. AMS vill kanske inte binda sig vid en rättstillämpning som innebär att konstaterade brister i arbetsmiljön utan vidare gör arbetet olämpligt.⁴

Det krav som AML innebär i det konkreta fallet är en avvägning mellan det önskvärda ur arbetsmiljösynpunkt och det ekonomiskt möjliga.⁵ Det innebär att man tolererar många dokumenterat farliga arbetsmiljöer. Man kan då uppställa frågan om arbetsvägransreglerna får användas för att dirigera folk till dessa farliga arbetsplatser. Svaret på frågan är Ja. Folk har blivit avstängda för att de vägrat arbeta på t ex Rönnskärsverken som i massmedia och vetenskapliga rapporter beskrivits som en av Sveriges farligaste arbetsplatser.⁶ I Fd 39/75 anförde A bl a de i massmedia påtalade hälsoriskerna. Yrkesinspektionen yttrade emellertid: "Rönnskärsverken har som smältverk av bl a bly, arsenik och svaveldioxid arbetsplatser där det ställs stora krav på kunskaper och skyddsmedvetenhet." (Elegant omskrivning för hälsoriskerna, min anmärkning.) "Den lokala skyddsorganisationen

⁴ Se vidare nedan s 360 f.

⁵ Prop 1976/77:149, t ex DepC s 192: "Lagstiftningens tillämpning får därvid utvecklas med hänsyn till dels behoven att förbättra arbetsmiljön, dels det vid varje tidpunkt tillgängliga samhällsekonomiska utrymmet." En teoretisk analys av miljöskyddslagstiftningen finns i Hydén, Rättens samhälleliga funktioner, Lund 1978, se kap 9.

⁶ Stig Wall, Barbro Skog och Gösta Tibblin. Livslängd och dödsorsaksmönster bland smältarbetare — en historisk kohortstudie av anställda vid Rönnskärsverken. Socialmedicinska Institutionen, Umeå Universitet.

är dock väl utbyggd och fungerar bra beträffande bl a utbildning, information, hälsokontroll och bevakning av gällande skyddsföreskrifter. Yrkesinspektionens kontakter med företaget har under senare år varit täta varför vi anser oss ha ett gott grepp om rådande arbetsmiljöförhållanden." A blav avstängd även i AMS och FD.⁷

⁷ Se även F 2801 och 2803/77 D 16/2 1978 Bil 2—3. Arbetet avsåg svetsnings- och reparationsarbete i inloppstunneln till ett kraftverk. A menade att det var risk att vatten skulle störta ned. Kassan godkände men AMS stängde tillsynsvägen med hänvisning till att skyddsfrågorna var lösta på ett tillfredsställande sätt.

20. Anställningsvillkoren i övrigt

Jag skall i detta kapitel ta upp två frågor, dels skyldigheten att acceptera arbete på deltid, dels skyldigheten att acceptera tidsbegränsad anställning.

Frågan om skyldigheten att acceptera deltidarbete är en kvinnofråga. Det är nästan bara kvinnor som blir erbjudna deltidarbete. Många kvinnor föredrar deltidarbete. De kvinnor som vill men inte kan få deltid är fler än de kvinnor som vill men inte kan få heltid.¹ Även inom försäkringen är det vanligare med kvinnor, som avvisar arbete med heltid därför att de vill ha deltid, än med kvinnor som avvisar deltid, därför att de är heltids-sökande. Det är dock om denna sistnämnda grupp som detta avsnitt handlar. Det är i regel fråga om kvinnor som för sin försörjning är beroende av heltidsarbete.

Rätt att avvisa eller sluta ett deltidarbete hänger ihop med reglerna om rätt till arbetslöshetsersättning för arbetslöshet under del av dag eller vecka. Jag måste därför först redogöra för dessa sistnämnda regler. Jag får då också tillfälle att behandla den ur kvinnorättslig synpunkt viktiga "50-dagarsregeln".

En förutsättning för rätt till ersättning för arbetslöshet under del av dag eller vecka är att A söker heltidsarbete och att hon "under en sammanhängande tid av minst 3 månader omedelbart före den aktuella arbetslösheten haft heltidsarbete".² Sådan ersättning kan enligt huvudregeln i 24 § LarbF utgå endast med 50 dagpenningbelopp i följd, alltså för 100 dagar om det är fråga om ett halvtidsarbete.³ Kassen kan dock medge förlängning med ytterligare 100 dagpenningbelopp. Enligt Kassahandboken skall förlängning medges, för det första om A fyllt 60 år, och för det andra om deltidarbetet beräknas upphöra innan den längsta tillåtna ersättningstiden har gått ut, antingen för att A skall sluta arbetet eller för att det finns ett klart uttalat löfte att arbetet skall utvidgas så att det motsvarar A:s arbetsutbud.⁴

¹ SOU 1979:89 s 133 ff.

² Kassahandboken Uppslag 18 s 1 (7/12 1978).

³ Ersättning vid deltidarbete utgår i form av ett eller flera dagpenningbelopp motsvarande den arbetslösa tiden.

⁴ A st s 9 (7/12 1978).

50-dagarsregeln gäller också för den som fått arbetstiden reducerad i ett fortlöpande anställningsförhållande. Just i dessa fall skall kassan enligt tillämpningsföreskrifterna "undvika" förlängning av ersättningstiden.⁵

Dessa tillämpningsföreskrifter följs i flertalet fall, åtminstone i besvärshandlingen. Någon gång lättar man på kravet om löfte om heltid och låter det vara tillräckligt att förhandlingar pågår.⁶ A kan också få förlängning med motiveringen att fortsatt arbete på deltid kommer att göra det lättare för henne att senare få heltidsarbete.⁷

Det angivna syftet med 50-dagarsregeln är att "förhindra att en undersysselsättning normaliseras med arbetslöshetsersättning som utfyllnad av arbetsinkomsten."⁸ Syftet skulle alltså vara styrningspolitiskt. Den anställde skall av ekonomiska skäl tvingas säga upp en deltidsanställning, som pågår under längre tid. Detta skall innebära en press på företaget att utvidga arbetstiden om det vill behålla sin arbetskraft. Med det angivna syftet är regeln egentligen riktad mot dåliga arbetsgivare, inte mot de deltidsanställda som omedelbart drabbas.

Men i praktiken kan regeln inte fungera på detta sätt. Den kvinna som arbetar deltid och vill ha heltid drar sig i det längsta för att släppa det arbete hon har. Visserligen kan hon då gå över på hel arbetslöshetsersättning, men hon förlorar den tillfredsställelse som arbetet ger henne och hennes utsikter att få ett nytt arbete minskar. De flesta kvinnor väljer nog att stanna i deltidsarbetet trots den indragna kassaersättningen. I dessa fall får regeln alltså inte någon styrningseffekt alls. Den innebär bara att man tar ifrån denna grupp kvinnor deras arbetslöshetsersättning.

De kvinnor som av ekonomiska skäl tvingas lämna sina deltidsarbeten, kan inte genom detta lägga någon press på arbetsgivaren att utvidga arbetstiden. Han kan lätt få deltidsarbetena besatta med andra kvinnor, som inte är lika beroende av heltidsinkomster. I den mån regeln har någon styrefekt så är denna alltså, att de kvinnor som är mest beroende av en egen arbetsinkomst måste lämna sina arbeten till de kvinnor som också har andra försörjningsmöjligheter.

ALF-utredningen, som med den angivna motiveringen föreslår att 50-dagarsregeln bibehålls, föreslår samtidigt att gällande begränsningar i rätten till arbetslöshetsersättning under säsongarbetslöshet i stort sett avvecklas.⁹ Den styrpolitiska motiveringen som ligger till grund för dessa sist-

⁵ A st.

⁶ Fd 31/78. AMS tillstyrker bifall, dock endast till förhandlingarna avslutats.

⁷ Fd 18/78.

⁸ ALF-utredningen s 177.

⁹ S 179 ff, jfr ovan s 230 f.

nämnda begränsningar är i stort sett densamma som den som anförts till stöd för 50-dagarsregeln. Arbetslöshetsersättning under säsongarbetslöshet gör det möjligt för arbetsgivaren att rekrytera arbetskraft till delårsarbete, en anställningsform som lagstiftaren ogillar. Ändock föreslår ALF-utredningen att säsongbegränsningarna avvecklas. Sex av tio delårsarbetande är kvinnor, men delårsarbete är inte på samma sätt som deltidsarbete en nästan renodlad kvinnoföreteelse. Bland de delårsarbetande finns också flera fackligt tunga mansgrupper.

Mot denna bakgrund måste man dra den slutsatsen att den egentliga grunden till 50-dagarsregeln är uppfattningen att kvinnor egentligen klarar sig på deltidsinkomster och inte behöver någon kompletterande kassaersättning.¹⁰

Reglerna om rätt att avvisa eller sluta ett deltidsarbete är relaterade till de nu beskrivna reglerna om rätt till kompletterande arbetslöshetsersättning vid deltidsarbete. Den som tidigare arbetat deltid och nu utvidgat sitt arbetsutbud till heltid, kan inte avvisa deltidsarbete. Den som tidigare arbetat heltid kan inte heller avvisa ett deltidsarbete, därför att hon ju har rätt till kompletterande kassaersättning. Däremot kan hon *sluta* deltidsarbetet när denna rätt upphör och gå över på hel kassaersättning utan avstängning eller karens.

Undantag från dessa regler kan göras av försörjningsskäl¹¹ och om deltidsarbete skulle försvåra för A att få ett heltidsarbete.¹²

Jag skall referera ett FD-fall om kvinnor och deltidsarbete. De rättsliga frågeställningarna är litet atypiska, men fallet är typiskt på det sättet, att det visar hur reglerna slår mot kvinnorna och inte mot de dåliga arbetsgivarna, och att den berörda kvinnan kan hamna i en helt omöjlig situation.

Fd 1/76. A hade varit anställd hos polisen sedan 21/1 1974 på en rad tidsbegränsade förordnanden på högst ett kvartal i sänder. Fr o m 1/10 drogs anställningen ner till en halvtidsanställning på grund av "medelbrist". I protokollet till den nya anställningen fanns intaget, att det förutsattes att A vid vakans på andra tjänster skulle ställa sig till förfogande på heltid. Detta finns också tydligt angivet i det arbetsgivarintyg som A ingav till kassan. A (som torde ha haft återanställningsrätt enligt LAS) "fick" inte

¹⁰ Jfr slutsatserna i barntillsynskapitlet.

¹¹ F 2456/71 (D), Fb 396/77 (D), F 8/76 (D).

¹² F 496/71 (D). Arbetet varannan vecka skulle göra A låst i ansträngningarna att skaffa ett heltidsarbete. F 8/76, refererat ovan i kap 12. Kassan motiverade sitt godkännandebeslut med att deltidsarbete skulle göra A deltidsarbetslös under lång tid. Båda fallen gällde män.

heller söka några andra tjänster. Detta finns självfallet inte intaget i något protokoll, men framskymtar ändock i olika uppgifter i akten. I vart fall är det helt klart, att arbetsgivaren ville ha A, som var mycket duktig i sitt arbete, som en arbetskraftsreserv vid vakanser på andra tjänster.

A, som inte kunde leva på sin halvtidslön, ansökte om kompletterande kassaersättning. Hon förklarade sig beredd att ta heltidsarbete hos polisen. Hon blev emellertid nekad ersättning enligt hinderregeln, därför att hennes arbetsutbud endast avsåg arbete hos polisen. Arbetsgivaren förklarade att vad som stod i anställningsprotokollet om att det förutsattes att A stod till förfogande för vikariat på heltid var en "nullitet", eftersom det inte var möjligt att binda en arbetstagare för tid utanför tjänsten. Men så uppfattades det inte av A, som bara hade tidsbegränsade anställningar och helt enkelt inte vågade söka någonting utanför polisen.

Efter nio månader på halvtid utan kompletterande kassaersättning sade A upp sin anställning och utvidgade sitt arbetsutbud till att avse vilket heltidsarbete som helst. Hon tillerkändes då också kompletterande kassaersättning för den tid hon hade kvar i anställningen. Men när hon sedan slutade anställningen, *avstängdes hon enligt 28-dagarsregeln för att hon slutat sin anställning "frivilligt och utan giltig anledning"*. När hon genom att säga upp sig kunde utvidga sitt arbetsutbud och bli berättigad till kompletterande ersättning, utgjorde deltidarbetet inte längre giltig anledning för henne att sluta.

Efter det anställningen upphört utbetalade kassan av misstag kompletterande kassaersättning för fyra månader. Detta belopp återkrävdes i ärendet.

De fackliga organisationerna är negativt inställda till deltidarbete, särskilt "kort" deltidarbete, och försöker i viss utsträckning driva den linjen även i försäkringen.¹³ I F 528/77 (D) hade kassan godkänt avvisande av ett deltidarbete med mindre än 16 timmars arbete per vecka. A hade tidigare arbetat heltid och var heltidssökande. Kassan motiverade godkännandebeslutet med att en del av efterskyddet i Trygghetsförsäkringarna skulle falla bort om A tog ett arbete med mindre än 16 tim/vecka. AMS gjorde en noggrann utredning och fann, att det enda av efterskyddet som skulle falla bort var rätten till ersättning utöver sjukpenning vid sjukdom som varar mer än 30 dagar, och stängde tillsynsvägen.

Än är tiden tydligen inte mogen för att tillgodose fackliga krav genom

¹³ F 2160—65, 2238, 2239/1968 (8 ärenden) D 21/11 1968 § 3. Företaget sade upp samtliga städerskor då städbolag tog över. De erbjöds ny anställning hos städbolaget med sänkt lön och avsevärt reducerad arbetstid. Kassan ansåg det inte rimligt att den som tidigare arbetat 7 tim/dag skulle behöva gå ner på så kort arbetstid som det här var fråga om och godkände. Besluten lämnades utan erinran av speciella skäl som ej innebar att AMS godtog kassans linje.

att i arbetslöshetsförsäkringen döma ut arbete med "kort" deltid under hänvisning till Trygghetsförsäkringarna på samma sätt som har skett med det fackliga kravet om kollektivavtal på arbetsplatsen.

Enligt LAS är tillsvidareanställning den normala anställningsformen. Tidsbegränsad anställning tillåts dock i viss utsträckning, bl a vid vikariat, säsongarbete och sk objektsanställning. Rätten att anställa för begränsad tid kan utvidgas genom kollektivavtal på förbunds nivå. Många kollektivavtal tillåter provanställning under vissa förutsättningar.

LAS gäller inte vid arbete som har karaktären av arbetslöshetshjälp. Alla anställningar i t ex beredskapsarbete är således tidsbegränsade.

A kan aldrig avvisa ett arbete därför att anställningen är tidsbegränsad om tidsbegränsningen är i överensstämmelse med lag eller kollektivavtal. Så långt är rättsläget fullständigt klart. Jag har hört om ett fall där en kvinna sökte en tillsvidareanställning men inte fick den därför att hon var för gammal. I stället erbjöds hon en tidsbegränsad anställning, men vägrade därför att hon var indignerad över att hennes ålder utgjorde hinder för fast anställning. Kassan (Metall) tyckte inte om att stänga på detta, men ansåg sig tvungen.

Men hur skall kassan och AMS ställa sig i ett ärende där A hävdar att tidsbegränsning av det erbjudna arbetet strider mot lag eller avtal? Ett par ärenden av detta slag (F 3612/76 och 3614/76) kom upp som tillsynsärenden vid Delegationens sammanträde 14/2 1977 och bordlades inte mindre än tre gånger innan Delegationen 1/12 1977 (bil 1—2) kunde bestämma sig. Då hade det hunnit komma upp ytterligare tre ärenden av samma slag (F 3578/75, 3579/75 och 3845/76). Genom att följa ärendenas behandling, särskilt beslutsförslagen i föredragningslistorna, kan man få en uppfattning om hur problemet uppfattas och hur det kommer att lösas.

I samtliga fall hade A erbjudits anställning för en begränsad tid. Såvitt jag kan bedöma av handlingarna förelåg inte i något av fallen sådana omständigheter som enligt 5 § LAS ger arbetsgivaren rätt att anställa för begränsad tid.¹⁴ Gällande kollektivavtal tillät tidsbegränsad anställning utöver LAS, men bara i vissa fall och under förutsättning att den lokala fackliga organisationen godkände den tidsbegränsade anställningen. Något sådant godkännande hade ostridigt inte lämnats. I samtliga fall hade den fackliga organisationen uppmanat de berörda medlemmarna att inte acceptera an-

¹⁴ Det tycks i samtliga fall ha varit fråga om sådan anhopning av arbetsuppgifter, som ej ger rätt att visstidsanställa enligt lagen.

ställningen, och kassan hade sedan godkänt deras vägran i rapportärendet.

Första gången ärendet var uppe tycks F-enheten inte ha sett några särskilda komplikationer i den aktuella rättsfrågan. I beslutsförslaget konstateras att någon överenskommelse om tidsbegränsad anställning mellan arbetsmarknadsparterna ej träffats. Följaktligen fanns det inte något sådant arbete tillgängligt vid företaget och kassans beslut skulle lämnas utan erinran. Beslutsförslaget innebär att AMS på klassiskt sätt prövar om arbetsvillkoren är i överensstämmelse med lag och avtal, finner att så inte är fallet och godkänner arbetsvägran.

Nästa gång ärendena var uppe, 27/5 (s 9 ff i föredragningslistan) hade inställningen hos F-enheten svängt. I beslutsförslaget sägs, att det inte förelåg hinder för arbetsgivaren att anställa A, och att "frågan om vilken anställningsform som skall tillämpas saknar betydelse vid bedömningen av om ett erbjudet arbete är lämpligt eller ej". Följaktligen hade kassan bort avstänga A. Bakgrunden till beslutsförslaget framgår genom vissa utdrag av propositionen till LAS i föredragningslistan. Där finns återgivet det avsnitt i propositionen, där DepC klargör verkningarna av ett avtal om tidsbegränsning som strider mot LAS. Anställningen skall då betraktas som en tillsvidareanställning.¹⁵ F-enhetens resonemang måste ha varit att A:s berättigade anspråk på anställningoformen härmed tillgodoses och att han följaktligen är skyldig att ta anställningen.

Vid nästa sammanträde 9/9 1977 hade F-enheten haft ett sammanträde med Lars Lunning som detlagit i lagstiftningsarbetet och författat den ledande kommentaren till LAS. Lunnings synpunkter på frågan redovisas i ett PM daterat 31/8 1977. Kontentan av Lunnings synpunkter är, att frågan om visstidsanställning eller ej är en arbetstvist, som endast kan prövas i den för arbetstvister gällande ordningen, alltså normalt av AD och i vissa fall av tingsrätt som första instans. Det kan därför ej ankomma på AMS eller arbetslöshetskassorna att pröva denna fråga. Endast om det är uppenbart att en tidsbegränsad anställning strider mot LAS, kan AMS förklara att arbetet är olämpligt.

Detta PM ledde till ett beslutsförslag där F-enheten kort och gott förklarade att arbetet var lämpligt utan någon vidare motivering. Men inte heller denna gången blev det något beslut.

Vid sammanträdet 1/12 1977 kom så slutligen beslut i ärendena (likalydande i samtliga fem ärenden). Först konstateras, att tvist om huruvida tillämpad anställningsform strider mot LAS skall avgöras av Arbetsdomstolen eller tingsrätt. Försättningen av besluten lyder:

¹⁵ Prop 1973:129 s 147.

”Med hänsyn till den oklarhet om möjligheterna att inrätta visstidsanställningar, vilken kan ha rätt vid tiden för nu aktuella arbetserbjudanden, och till den rätt som lagen om medbestämmande i arbetslivet numera givit de fackliga organisationerna att påverka dessa frågor, finner styrelsen ej skäl att vidtaga några vidare åtgärder i de nu aktuella ärendena.

Styrelsen kommer dock fortsättningsvis att följa utvecklingen i berört avseende och utfärda särskilda tillämpningsbestämmelser om anställningsformens inverkan vid bedömningen av ett arbetes lämplighet om detta skulle anses erforderligt.”

Det grundproblem som framträder i dessa ärenden är i själva verket gemensamt för alla ärenden, som gäller frågor om anställningsvillkoren är i överensstämmelse med lag och avtal, och kommer att behandlas på ett mer sammanfattande och principiellt plan i nästa kapitel.

21. Anställningsvillkoren. Sammanfattning

I detta sammanfattande kapitel behandlar jag två principiella frågor som gäller de erbjudna anställningsvillkoren, lön, arbetsmiljö eller övriga anställningsvillkor. Den ena frågan är hur den ökade fackliga kontrollen över anställningsvillkoren påverkar den kontroll av anställningsvillkoren som ligger i reglerna om lämpligt arbete. Den andra frågan gäller effekten av regler om lämpligt arbete, som utgår från en "minimistandard" vad gäller anställningsvillkoren.

Man kan väl förstå att AMS inte kunde bestämma sig för hur man skulle reagera på Lunnings synpunkter i de i föregående kapitel refererade ärendena om tidsbegränsad anställning. Lunnings synpunkter innebär egentligen att AMS helt måste ompröva sin roll som prövningsinstans i sådana arbetsvägransärenden som gäller anställningsvillkoren. Reglerna om lämpligt arbete i LarbF bygger på att AMS i arbetsvägransärenden både kan och skall pröva sådana frågor, som egentligen skall avgöras i annan ordning. Tre av de fyra punkterna i 5 § angår just sådana frågor. Det är alltså själva grundvalen för AMS befattning med dessa frågor som börjar vackla. De nu behandlade LAS-fallen är första gången som AMS prövningsrätt öppet satts ifråga, men den rättsutveckling som ägt rum i löneärenden, där AMS de facto begränsat sin prövningsrätt genom att nöja sig med att det finns ett gällande kollektivavtal, speglar samma problem.

Vad är det då som gör att frågan om AMS prövningsrätt har blivit ett problem under de senaste åren. Det har ju alltid varit så att de frågor som avses i 2—4 punkten i 5 § LarbF skall prövas i särskild ordning.

Först kan man konstatera att de arbetsvägransfall som gäller anställningsvillkoren har blivit allt färre och att godkännande- och bifallsfrekvensen dessutom är låga i dessa ärenden. Redan detta visar att den kontroll av arbetsplatserna som AMS utövar genom sin befattning med arbetsvägransärenden numera har liten betydelse. När den statsunderstödda arbetslöshetsförsäkringen tillkom fanns det många företag som inte nådde upp till den standard som staten ansåg att man måste kräva för att statens sanktionsapparat skulle få användas för att förse företagen med arbetskraft. Någon annan samhällelig kontroll av arbetsplatserna fanns inte, utom i

miljöfrågor och även på miljöområdet var kontrollen mycket bristfällig. Den fackliga kontroll av arbetsplatserna som fanns var svag, dels därför att många företag inte var bundna av kollektivavtal, dels för att inte heller ett kollektivavtal gav möjligheter att utöva någon effektiv kontroll.

Nu är läget ett helt annat. Den direkta statliga kontrollen av arbetsmiljön har byggts ut kraftigt. Även genom andra kanaler — särskilt bidragskanaler — utövar staten kontroll över företagen. Den fackliga kontrollen över företagen har förstärkts genom den höga fackliga anslutningen och kollektivavtalens utbredning och fått ökad slagkraft genom MBL. Detta har lett till att företagen tvingats anpassa sina villkor till den fackliga och statliga minimistandarden, och de företag som inte kunnat eller velat göra detta har helt enkelt slagits ut.

Den i LarbF fastslagna miniminivån vad gäller anställningsvillkoren har ju alltid, särskilt vad gäller lönen, varit anpassad till faktiskt rådande förhållanden, men på den tid, då en stor del av företagen inte var kollektivavtalsbundna, representerade dessa normer dock en nivå som många företag inte nådde upp till. Nu är överensstämmelsen mellan normer och faktiska förhållanden nästan total. Statliga normer och faktiska förhållanden i företagen har ömsesidigt påverkat varandra. Den process som nu beskrivits har lett till att den statliga kontroll av arbetsplatserna som AMS utövat genom sin befattning med arbetsvägransärenden helt enkelt blivit onödig.

AMS kontroll har inte bara blivit obehövlig. En kontroll som innefattar att AMS materiellt prövar anställningsvillkoren kan inte passas in eller fungera vid sidan av det övriga kontrollsystemet. Jag bortser nu från de formella kollisionsproblem som kan uppkomma om två fristående instanser prövar samma fråga. De skulle väl kunna lösas med litet juridisk-tekniskt arbete. Det är inte på det formella planet som problemet ligger. Problemet är inte heller att AMS ej skulle ha tillräcklig sakkunskap för att bedöma de arbetsrättsliga frågor det gäller. AMS är i alla fall lika sakkunnig i arbetsrättsliga frågor som tingsrätterna, som ju i vissa fall är första instans i arbetstvister. Nej, problemet ligger i att hela det arbetsrättsliga kontrollsystemet bygger på förhandlingslösningar. Även Arbetsdomstolens domar och Arbetskyddsstyrelsen avgöranden är enligt min uppfattning förhandlingslösningar, fast på högsta nivå och med ett visst inslag av "neutral" juridisk expertis. Arbetsmarknadsstyrelsen har inget mandat att förhandla i dessa frågor och kan följaktligen inte materiellt pröva dem.

Men AMS måste ändå fatta beslut i de ärenden av detta slag som kommer upp. Vad skall AMS grunda sitt beslut på, när den inte själv kan materiellt pröva de enligt lagen relevanta omständigheterna, och vilka beslut

skall fattas i olika situationer? Här måste man enligt min uppfattning skilja mellan frågor som arbetsmarknadens parter kan disponera över, alltså främst lönefrågor men även andra anställningsfrågor t ex anställningsformen, och frågor som åtminstone formellt inte är förhandlings- och avtalsbara, vilket gäller huvuddelen av arbetsmiljöfrågorna.

Jag behandlar först de förhandlingsbara frågorna. Den fackliga organisationen kan i princip välja mellan två olika strategier mot ett företag som enligt organisationens uppfattning inte håller den minimistandard beträffande anställningsvillkoren som anges i lag och avtal. Den normala strategin mot ett kollektivavtalsbundet företag är att inte hindra medlemmarna från att ta anställning i företaget eller uppmana dem att sluta, utan i stället framtvunga rättelse med de rättsliga medel som står till förfogande. I vissa fall, t ex de ovan behandlade LAS-fallen, kan den fackliga organisationen mena att det är riktigare att uppmana sina medlemmar att inte ta anställning i företaget eller att sluta sina anställningar. Systematiska aktioner av detta slag kan komma att betraktas som stridsåtgärder, och i så fall olovliga stridsåtgärder om kollektivavtal gäller mellan parterna.¹ Att organisationen uppmanar enstaka medlemmar att ej ta viss anställning kan dock knappast betraktas som stridsåtgärd.

Man kan utgå från att den fackliga organisationen och arbetslöshetskassan, som ju reellt om än inte formellt är en del av den fackliga organisationen, använder samma strategi. Om den fackliga organisationen anser att man skall framtvunga rättelse den normala vägen genom förhandlingar och eventuellt rättsliga åtgärder, kommer kassan att stänga från ersättning. Om den fackliga organisationen menar att man under rådande förhållanden bör uppmana sina medlemmar att ej ta anställning, kommer kassan att godkänna.

Jag menar att AMS helt enkelt måste acceptera den strategi som kommer till uttryck i kassans beslut. Om kassan stänger så skall AMS alltså inte besvärsvägen upphäva detta beslut, såvida ej kassan tillstyrker besvären. Man får förlita sig på att rättelse kommer till stånd den normala vägen, om det nu verkligen förhåller sig så att de erbjudna villkoren strider mot lag eller avtal. Det jag nu föreslår innebär naturligtvis att A förlorar en möjlighet att rättsligt hävda sina anspråk på anställningsvillkoren i ett erbjudet arbete. Det kan ju hända att den fackliga organisationen inte bryr sig om att driva hans sak eller gör en förhandlingskompromiss som kränker hans rätt. Emellertid bygger hela det rättsliga kontrollsystemet på att enskildas rättigheter vad gäller anställningsvillkoren tillvaratas på ett tillfreds-

¹ Strider mot 41 § 1 st 1 punkten MBL.

ställande sätt av den fackliga organisationen, och detta måste då också gälla för arbetssökande kassamedlemmar.

Om kassan godkänner arbetsvägran med motiveringen att erbjuda anställningsvillkor ej stämmer med lag eller avtal, får AMS acceptera även detta och kan alltså inte tillsynsvägen stänga A, vilket man ju faktiskt övervägde i de ovan behandlade LAS-fallen. Risken med detta skulle vara att det då är fritt fram för de fackliga organisationerna att använda sin beslutanderätt i arbetsvägransärenden till att driva fram *bättre* villkor för sina medlemmar än motsvarande lag och avtal. Jag tror inte att denna risk är så stor. Det är ju numera snarare så att det är de fackliga organisationerna som håller emot, när enskilda försöker driva fram bättre villkor än kollektivavtalets. Men oavsett vad man har för uppfattning om denna risk måste man acceptera att A har rätt att i frågor om anställningsvillkoren stämmer med lag och avtal följa den uppfattning som hävdas av hans fackliga organisation utan att riskera några påföljder. Detta är numera en bärande grundsats i arbetsrätten. Den kommer till uttryck i 59 § MBL och i den oskrivna men vedertagna regeln att arbetstagare som deltar i en olovlig stridsåtgärd som pålysts av hans organisation inte kan drabbas av några påföljder i det enskilda tjänsteavtalet. Denna centrala arbetsrättsliga grundsats måste också gälla arbetssökande och avstängningspåföljden.

Nu kan man invända att en avstängning i tillsynsärendet inte kommer att drabba A, som får behålla sin ersättning, utan kassan, som förlorar statsbidraget. Men AMS bör inte heller kunna pålägga kassan, dvs den fackliga organisationen, någon påföljd för att den försöker tillvarata sina medlemmars rättigheter gentemot arbetsgivaren, i vart fall inte innan rättsfrågan avgjorts i arbetsrättslig ordning, och då är det ju för sent. Endast om det är uppenbart att den fackliga organisationens agerande inte har stöd i lag eller avtal bör AMS kunna stänga tillsynsvägen. Då gäller ju prövningen inte längre frågan om de erbjuda anställningsvillkoren är i överensstämmelse med lag och avtal.

Ett likartat problem har behandlats i kapitlet om avvisande. Det gällde "rättsvillfarelse" grundad på felaktiga upplysningar från den fackliga organisationen. Men där gällde framställningen (även) frågor, där den fackliga organisationen inte har något inflytande enligt arbetsrättsliga regler. Detta är förklaringen till vissa nyanskillnader i lösningsförslagen.

Även i arbetsmiljöfallen måste det vara så att den enskildes rätt till en arbetsmiljö som uppfyller de normerna skall tillvaratas i den ordning som förutsätts i AML och den fackliga vägen, och alltså inte genom kontroll av den myndighet som administrerar arbetslöshetsförsäkringen. Även i arbetsmiljöfallen är norminnehåll och normtillämpning så invädda i varann

att ett utomstående organ inte kan "tolka" normernas innehåll.

Om den fackliga organisationen menar att arbetsmiljön vid visst företag inte uppfyller gällande normer och instruerar sina medlemmar att ej ta arbete där och kassan av denna grund godkänner medlemmens arbetsvägran, bör AMS liksom i lönefallen låta kassans beslut stå fast. Detta följer av den arbetsrättsliga grundsatsen att medlem av facklig organisation inte skall kunna drabbas av påföljder för att han rättar sig efter organisationens normtolkning.

I den omvända situationen, då kassan stänger trots att A hävdar att det föreligger brister i arbetsmiljön, kan man inte se saken på helt samma sätt som i lönefallen. I arbetsmiljöfallen kan arbetsmarknadens parter inte — åtminstone inte formellt — disponera över normernas innehåll. Men inte heller här kan AMS ha någon rätt att materiellt pröva arbetsmiljön, utan måste bygga ett eventuellt bifall till A:s besvär på att yrkesinspektionen konstaterat brister i arbetsmiljön. Men i ett sådant fall skall AMS alltså bifalla trots den fackliga organisationens inställning.

De lösningsförslag jag framlägger i detta kapitel är juridisk-tekniska förslag för att åstadkomma en bättre samordning mellan arbetsrätten och arbetsmarknadsrätten.

En ledande tanke när den statsunderstödda försäkringen infördes var att den skulle vara *neutral* i förhållande till gällande villkor på arbetsmarknaden.² Det var främst lönenivån man hade i åtanke. Ledande nationalekonomer hävdade att en arbetslöshetsförsäkring tenderade att driva upp lönerna över den naturliga marknadsmässigt bestämda nivån och därmed öka arbetslösheten. Numera talas det inte så mycket om försäkringens neutralitet. Neutralitet är inte längre något honnörsord i arbetsmarknadspolitiken, men principen gäller fortfarande.

Låt oss närmare granska vad denna neutralitet innebär. I ett privatkapitalistiskt samhälle utan någon arbetslöshetsförsäkring är alla som inte har andra försörjningsmöjligheter tvungna att ställa upp som lönearbetare på de villkor som marknaden erbjuder. En arbetslöshetsförsäkring upphäver detta beroendeförhållande. En del av de arbetslösa kommer att föredra att leva på försäkringen framför att ta arbete på de villkor som erbjuds. Detta är onetralt, och därför måste försäkringen innehålla regler som bevarar tvånget att ställa sig till arbetsmarknadens förfogande på de villkor som erbjuds. Dessa regler är reglerna i 4 § LarbF om grundläggande

² Neutralitetsargumentet i arbetslöshetsförsäkringsdebatten behandlas av Lindeberg, Nödhjälps och samhällsneutralitet, Lund 1968, kap 18.

förutsättningar för ersättningsrätt och de egentliga avstängningsreglerna. Det är betydande för avstängningsreglernas funktion att uttrycket "stå till arbetsmarknadens förfogande" har fått en sådan genomslagskraft. Det används ständigt både på lagstiftnings- och tillämpningsnivå. Uttrycket beskriver helt enkelt mycket väl avstängningsreglernas syfte, nämligen att i ett system med arbetslöshetsförsäkring bevara det gamla tvånget att ställa upp som lönearbetare på de villkor som marknaden erbjuder.

Om arbetslöshetsförsäkringen skall vara *helt* neutral, får avstängningsreglerna egentligen inte innehålla några regler om lämpligt arbete, eller de normer som finns måste vara helt anslutna till de villkor som faktiskt erbjuds på arbetsmarknaden, vilket är samma sak. Reglerna om lämpligt arbete vad gäller anställningsvillkoren har alltid varit *nära* anslutna till de villkor som faktiskt erbjudits på arbetsmarknaden, och nu har vi kommit till ett läge där normen och de faktiska förhållandena nästan helt sammanfaller. Aldrig tidigare har reglerna varit så "neutrala" som nu. Som tidigare utvecklats hänger detta samman med att reglerna om lämpligt arbete alltid har varit riktade mot "avvikare" på arbetsgivarsidan och att den allt effektivare fackliga kontrollen har medfört att dessa avvikare måst anpassa sig eller lämna marknaden.

Har man då lyckats med att göra arbetslöshetsförsäkringen neutral så att den varken minskar tvånget för lönearbetaren att stå till arbetsmarknadens förfogande eller *ökar* detta tvång och därmed gynnar de sämsta arbetsgivarna? Jämförelsen måste tydligen avse ett läge utan någon arbetslöshetsförsäkring alls. Det går inte att räkna ut hur ett sådant samhälle skulle ha sett ut och följaktligen kan man inte besvara den ställda frågan. Man kan bara peka på omständigheter som talar i den ena eller den andra riktningen.

För att försäkringen minskar tvånget för arbetstagaren att stå till arbetsmarknadens förfogande talar främst den omständigheten att avstängningsreglerna inte alls fungerar i alla de fall då de egentligen är tillämpliga. Långtifrån alla fall där A i själva verket inte står till arbetsmarknadens förfogande blir upptäckta, och långtifrån alla arbetsvägranstillfällen leder till rapport. Reglerna om lämpligt arbete spelar däremot numera en mindre roll, eftersom normerna i så stor utsträckning sammanfaller med de villkor som faktiskt erbjuds på arbetsmarknaden.

Emellertid finns det också omständigheter som talar för att försäkringen ökar och/eller effektiviserar tvånget att stå till arbetsmarknadens förfogande och därmed gynnar de sämsta arbetsgivarna. Markeringstvånget effektiviserar marknaden. De som är arbetslösa måste uppsöka arbetsförmedlingen för att få sin ersättning. De arbetsgivare, som inte kan få arbets-

kraft på annat sätt, får det genom arbetsförmedlingen. Man kan inte bortse från att arbetslöshetsförsäkringens kontrollsystem sammanför de sämst ställda arbetstagarna med de sämsta arbetsgivarna. Utan detta kontrollsystem skulle de kanske inte ha hittat varandra.³

Regler om lämpligt arbete som ansluter till rådande förhållanden på marknaden *legitimerar* samtidigt dessa förhållanden. Den som med hotet om indragen kassaersättning i ryggen tar arbete på Rönnskärsverken är inte bara utsatt för ekonomiskt tvång. Han får samtidigt veta att detta arbete är lämpligt enligt vedertagna statliga normer.

Slutligen skall jag peka på ytterligare ett förhållande som kan tänkas innebära att det statliga tvånget genom arbetslöshetsförsäkringen är effektivare än det gamla tvånget att arbeta för att överleva. Ett socialförsäkringssystem med hög ersättningsnivå leder till att även de som är hotade av arbetslöshet vågar binda sig vid en levnadsstandard som kräver en jämn inkomst. Den leder också till att mer privata former för hjälp och stöd i ekonomiska krissituationer upphör att fungera.⁴ Det beroendeförhållande till socialförsäkringen som därmed har skapats kan tänkas vara ännu starkare än beroendet av arbetsgivaren i det gamla samhället utan socialförsäkring. Ju starkare beroendeförhållande, ju effektivare styrningsmöjligheter, och staten använder utan tvivel sina styrningsmöjligheter för att tvinga folk att ta arbete hos de sämsta arbetsgivarna.

Frågan om arbetslöshetsförsäkringen har ökat eller minskat tvånget att stå till arbetsmarknadens förfogande kan alltså inte besvaras. Men klart är att tvånget i arbetslöshetsförsäkringen tenderar att gynna de sämsta arbetsgivarna, om de bara når upp till miniminivån i reglerna om lämpligt arbete. Det är just de sämsta arbetsgivarna som inte kan få arbetskraft den normala vägen utan måste lita till tvångsrekryterade arbetslösa. Mot detta har arbetsmarknadsmyndigheterna reagerat. 1969 utfärdade AMS ett cirkulär som innehöll att arbetsförmedlingen t o m kunde avstänga dåliga arbetsgivare med extremt hög personalomsättning från förmedlingens tjänster. Cirkuläret drogs emellertid in efter kritik av JO.⁵ Enskilda arbetsförmedlare reagerar nog ofta mot dåliga arbetsgivare genom att underlåta att anvisa folk och i vart fall inte rapportera om arbetet avvisas. Men om det blir rapport och frågan alltså kommer upp på ett rättsligt plan, gäller att arbetet är lämpligt. Även kassorna reagerar någon gång mot dåliga arbetsgivare genom att godkänna arbetsvägran med hänvisning till de all-

³ Jfr Sven Lindqvist Rätten att arbetsvägra i Dagens Nyheter 8/5 1970.

⁴ Jfr Illich, a a , att den institutionaliserade sjukvården åter ut den privata omvårdnaden.

⁵ Se ovan s 33 f.

mänt dåliga förhållandena på arbetsplatsen, men riskerar då att AMS stänger tillsynsvägen. Ett sådant fall är F 5741/73 (D).

A hade anvisats arbete med att filéa och paketera fisk. Kassan (Handels) skrev i sitt beslut: "Kassans styrelse är väl medveten om att medlem är skyldig att antaga varje lämpligt anvisat arbete. I detta fall har emellertid styrelsen gjort avsteg från denna princip. Orsaken härtill är att vi i vår lokalavdelning i . . . under många år haft stora problem med sysselsättningen för de medlemmar som är anställda i fiskhamnen. Stor arbetslöshet har under många år förekommit i denna yrkesgrupp. Framställning har gjorts till förmedlingen, av såväl lokalavdelningen i . . ., som av kassans huvudkontor, att minska arbetslösheten inom denna grupp genom att erbjuda dem annat lämpligt arbete. Arbetsgivarna vill emellertid i sin tur ha så många personer som möjligt att tillgå under *några få arbetstimmar på dagen*. Något fast deltidsarbete bland de kvinnliga filéskärarna förekommer ej. Tillgången på fisk bestämmer antalet arbetade timmar per dag. Kassans styrelse anser, liksom vår ombudsman i . . ., att någon utökning av denna yrkesgrupp inte bör ske. Avdelningen i . . . hade i september månad 5 % (83 st) av sina medlemmar arbetslösa. Av dessa var många deltidsanställda kvinnliga filéskärare." Kassan vidhöll efter tillfälle till omprövning sin inställning och redogöraren skrev bl a "att man inte skall göra det ännu värre i Fiskhamnen utan tvärtom försöka få personal därifrån till andra jobb." AMS ändrade kassans beslut till en 28-dagarsavstängning.

22. Frivilligt slutande, skiljande från anställning på grund av den anställdes uppförande

Enligt 29 § första punkten LarbF skall den avstängas från ersättning som "lämnat sitt arbete frivilligt utan giltig anledning". Det brukar kallas "frivilligt slutande". Enligt andra punkten skall den avstängas, som "skilts från arbetet på grund av otillbörligt uppförande". I dessa fall fattas avstängningsbeslutet direkt av kassan på grundval av det arbetsgivarintyg, som alltid skall företes när A begär ersättning från sin kassa. Endast ett fåtal rapportärenden rör tillämpning av första eller andra punkten i 29 §. Det är då fråga om fall där A slutat efter mycket kort anställningstid och där hans handlande ligger nära ett avvisande.¹

Kassans prövning av dessa ärenden är i normalfallet endast formell. Någon utredning utöver arbetsgivarintyget inhämtas inte. Avstängningen är så normal att den knappast betraktas som en påföljd utan som en extra karenstid. Den brukar kallas för 28-dagarskarens. A är ofta så införstådd med 28-dagarskarensen att han inte börjar stämpla och begära ersättning förrän karenstiden löpt ut.²

Dessa ärenden granskas inte av tillsynsmyndigheten på samma sätt som rapportärenden. De kommer över huvud inte till AMS kännedom om inte besvär anförs. Tillsynen av dessa ärenden ingår i stället i den inspektion av kassornas verksamhet som företas med jämna mellanrum. En sådan inspektion avser kassans rutiner och stickprovskontroll att dessa rutiner iakttas, men inte någon efterprövning av kassans beslut, ej heller i de godkända ärendena.

Eftersom min undersökning om rättstillämpningen i första instans bygger på rapportärenden vet jag mycket litet om rättstillämpningen i första instans i dessa ärenden. Mitt enda material är kassornas beslut i besvär-ärendena, och de beslut över vilka besvär anförs kan inte antas ge någon

¹ Frivilligt slutande-fallen utgör 3 % (20 ärenden) i Grundserien 1965—1973 och 0,9 % (4 ärenden) i Grundserien 1974. Det stora flertalet är gränsfall mellan avvisande och frivilligt slutande. I båda serierna tillsammans finns bara ett enda avskedsfall, se kap 6 under I 5.

² Enligt ALF-utredningens förslag måste A börja stämpla genast för att inte avstängningen skall förlängas, se 32 § i förslaget till lagtext.

rättvisande bild av rättstillämpningen i första instans. Om frekvensen av dessa avstängningar finns inga säkra uppgifter, men i många kassor är frivilligt slutande den vanligaste avstängningsgrunden, åtminstone om man inräknar de fall där de försäkrade "stänger sig själva" genom att ej begära ersättning förrän 28-dagarskarens löpt ut.³ Vissa slutsatser om det materiella innehållet i rättstillämpningen kan dras ur själva förfarandet. I slutandefallen föregås det egentliga avstängningsbeslutet inte av någon diskretionär prövning motsvarande den som af företar i avvisandefallen, där endast en mindre del av fallen blir rapporterade. Sätillvida är rättstillämpningen alltså strängare i slutandefallen, där alla i princip blir avstängda om de rättsliga förutsättningarna för en avstängning är förhanden. Kassornas prövning grundas i flertalet fall endast på arbetsgivarintyget, och detta intyg är ett mycket otillförlitligt beslutsunderlag. Ofta anges i intyget att A slutat "på egen begäran", fast det inte förhåller sig så och även om A formellt slutat "på egen begäran" behöver detta inte innebära att slutandet varit frivilligt i lagens mening. Arbetsgivarintyget innehåller inte heller några uppgifter som kan ligga till grund för en bedömning av arbetets lämplighet. Det krävs alltså att A själv på något sätt agerar för att kassornas beslutsunderlag skall bli lika fullständigt som i en arbetsvägransrapport.

Bifallsfrekvensen i besvärärenden som gäller frivilligt slutande är 44 %, alltså nästan tre gånger så hög som i avvisandefallen. Denna höga bifallsfrekvens kan ha flera förklaringar.⁴ En förklaring till en hög bifallsfrekvens i en viss typ av ärenden kan vara att besvärbenägenheten i denna typ av ärenden är mindre än i andra ärenden och att detta slår så att endast de svåraste felbedömningarna blir överklagade. Bifallsfrekvensen bör då bli hög. Det finns emellertid inga skäl att tro att besvärbenägenheten i frivilligt slutande-fallen skulle vara lägre än i andra arbetsvägransärenden. En annan förklaring kan vara att besvärerna i ett stort antal fall avser ärenden där kassan fattat sitt avstängningsbeslut på ett otillräckligt beslutsunderlag, att detta beslutsunderlag kompletteras i besvärärendet och leder till att besvärerna bifalles. Denna förklaring stöds av att kassans beslutsunderlag i många frivilligt slutande-fall — arbetsgivarintyget — faktiskt är mycket dåligt. En tredje förklaring är att AMS rättstillämpning i just dessa ärenden är mildare än kassornas. Mitt intryck av de besvärärenden jag har sett — särskilt då kassans inställning till besvärerna efter kompletterande utred-

³ Se ALF-utredningen s 194. Vid en enkätundersökning som utredningen gjorde lämnades uppgifter från vissa kassor, som ej redovisas i utredningen. I Kommunaltjänstemännens kassa var under verksamhetsåret 1975 antalet rapportärenden 44 och antalet avstängningar för frivilligt slutande 188.

⁴ Se kap 6 under II 3.

ning — är att även denna förklaring kan spela en roll för den höga bifallsfrekvensen i frivilligt slutande-fallen.

Mitt material vad avser besvärssärenden, som gäller uppsägning eller avsked (8 fall), är så litet att man inte kan dra några slutsatser om bifallsfrekvensen.

Den följande framställningen disponeras på följande sätt. Först behandlas frivilligt slutande, frivillighetsrekvisitet och rekvisitet "utan giltig anledning". Därefter s 385 behandlas skiljande från anställningen på grund av "otillbörligt uppförande". Slutligen behandlas vissa påföljdsfrågor som är gemensamma för frivilligt slutande och uppsägning-avsked.

I frivillighetsrekvisitet ligger att arbetstagaren själv valt att sluta anställningen och alltså inte blivit uppsagd eller tvingad av arbetsgivaren att säga upp sig. Före LAS var det säkert ganska vanligt att A ställdes inför valet att antingen bli uppsagd eller säga upp sig själv och då valde det senare för att inte försämra sina möjligheter att få ett nytt arbete. För detta fick A i regel betala med en 28-dagarsavstängning. Visserligen är förutsättningarna för avstängning inte uppfyllda i ett sådant fall, men A ansåg att det var säkrast för honom själv att inte dra upp saken.

LAS har kraftigt beskurit arbetsgivarens möjligheter att säga upp A och därmed också möjligheterna att använda hot om uppsägning som ett påtryckningsmedel för att få A att själv säga upp sig. Arbetsgivaren har emellertid andra påtryckningsmedel till sitt förfogande.

Situationen att arbetsgivaren har tvingat eller provocerat fram en egen uppsägning har uppmärksammats i förarbetena till LAS. DepC skriver i Prop 1973:129 s 128 f: "Det bör emellertid observeras att det kan förekomma uppsägning som visserligen formellt görs av den anställde själv men som i realiteten har föranletts av arbetsgivaren. Arbetsgivaren kan t ex ha hotat med uppsägning men förklarat sig vilja ge arbetstagaren tillfälle att säga upp sig själv. Det kan också tänkas att en uppsägning från arbetstagarens sida föranletts av trakasseri från arbetsgivaren. Sådana situationer får, som utredningen har uttalat, lösas av de rättstillämpande organen med beaktande av de syften som ligger bakom lagstiftningen. Visar det sig att en arbetsgivare genom otillbörligt handlande har förmått en anställd att själv säga upp sig, är det i själva verket fråga om en situation som är helt jämförlig med den som föreligger när en arbetsgivare säger upp en arbetstagare utan saklig grund. Enligt min mening kan detta beaktas i rättstillämpningen så att arbetstagaren ges samma rättsskydd som om det hade varit fråga om en uppsägning från arbetsgivarens sida utan saklig grund."

Något fall där arbetsgivaren genom direkt hot om att själv säga upp

tvingat fram en formell uppsägning från A har jag inte träffat på i mitt material. Däremot har jag träffat på flera fall där arbetsgivaren agerat genom att *tolka* A:s spontana handlande i anslutning till en kontrovers som en egen uppsägning. A har antingen trott att han blivit uppsagd eller också inte alls menat att lämna sin anställning. Jag skall referera tre fall av detta slag, som alla förts ända upp i högsta instans.

Fdk 35/75. Enligt arbetsgivarintyget hade A själv slutat sin anställning och utan iakttagande av uppsägningstid. I intyget uppgavs också att den "verkliga" anledningen till att A slutade vara att han "vägrat rensa om formar, som han hade slarvat med". Enligt A själv hade arbetsledaren sagt: "klaras ni inte jobbet är det lika bra ni går." A menade att han helt enkelt fått sparken och lämnade arbetet. Avstängd.

Fd 59/75. A var tillfälligt anställd vid postdirektionens transportavdelning. Som orsak till att anställningen upphörde anges i ett arbetsgivarintyg daterat 20/9 1974 att, "Postdirektionens transportavdelnings arbetstider passade inte (A)." I ett annat arbetsgivarintyg, som utfärdades en månad senare står det: "Då (A) på grund av sina hemförhållanden hade svårigheter med de mycket oregelbundna arbetstiderna som gäller för transportavdelningen ansågs behovet av hans fortsatta anställning ej lämpligt." Vid kassans utredning av ärendet lämnade posten följande upplysningar: A hade velat slippa nattpassen. "Därför blev han inkallad till samtal om detta, och fick då skriva på papper om anstl. upphörande. Han hade vid anst. början blivit upplyst om att sådana pass skulle förekomma. Därmed anser posten att han slutat på egen begäran". (Citerat från föredragningslistan). Själv uppgav A att när han kom tillbaka efter en dags sjukdom, så fanns det inget arbete åt honom. Han hade inte vägrat arbete på oregelbundna tider, bara anhållit om att få slippa och vid negativt besked arbetat enligt order. I sitt beslut i besvärärendet skrev AMS att frågan om ersättningsrätten "med hänsyn till vad som framkommit genom utredningen i ärendet" borde bedömas på grundval av det *första* arbetsgivarintyget. Det framgår inte vad det var för omständigheter som gjorde att man inte skulle beakta det senare, mer utförliga intyget, och kassans utredning i ärendet. AMS tillstyrkte dock A:s besvär till FD med motiveringen att det inte var "helt klarlagt" att A slutat på egen begäran. Bifall till besvären i FD.

Fd 4/76. A återkom efter två veckors sjukskrivning till sitt arbete i Stenungsund och fick då veta att företaget bara hade arbete åt honom i Norge. Han nekade att ta detta arbete och fick vid samtalet uppfattningen om att det då skulle bli fråga om något slags permittering och begärde ett arbetsgivarintyg. Nästa dag fick han med posten ett intyg, där det angavs att han hade slutat sin anställning på egen begäran. Han frågade vad som egentligen avsågs och fick då svaret, att eftersom du nekade arbete i Norge, så har du slutat själv. Sedan A kontaktat facket fick han ett erbjudande om arbete i Oskarshamn. A ville inte ta detta arbete heller, eftersom han inte ville lämna sin fästmö, som var gravid i 7:e månaden. Han fick då beskedet, att nu hade han velat fram och tillbaka så länge, att det varken

fanns arbete åt honom i Norge eller Oskarshamn. Det förelåg inte någon utredning om arbetsgivaren inom anställningsförhållandets ram kunde beordra arbete i Norge eller Oskarshamn eller om arbetsbrist och turordning på arbetsstället i A:s hemort. A blev avstängd i alla instanser.

I arbetsvägransärenden utgår man alltså från att arbetstagaren slutat sin anställning "frivilligt", om anställningsförhållandet upphört utan att arbetsgivaren behövs vidta en formell uppsägning. Slutandet betraktas som frivilligt även om det står helt klart att arbetsgivaren velat bli av med A och åtminstone begagnat sig av ett uppkommet tillfälle för att anse anställningsförhållandet som upphört. I Norge-fallet tycks det ha varit fråga om trakasserier och provokation och ändock blev A avstängd.

Vid tillämpningen av LAS skall man vid gränsdragningen mellan egen uppsägning och uppsägning från arbetsgivarens sida ta större hänsyn till beteende från arbetsgivarens sida som lett fram till den formellt frivilliga uppsägningen. Det framgår av det ovan citerade uttalandet av DepC i propositionen till LAS och AD:s praxis. Åtminstone i de båda sist refererade fallen tror jag att AD skulle ha kommit fram till att situationen måste betraktas som en (ogiltig) uppsägning från arbetsgivarens sida.⁵ Det finns inga skäl att i arbetsvägransärenden fästa *mindre* avseende vid arbetsgivarens beteende än vid tillämpningen av LAS, utan tvärtom. I LAS-fallen måste man vid gränsdragningen också beakta arbetsgivarens intresse av att inte bli fast för en ogiltig uppsägning med åtföljande skadeståndsskyldighet. Något sådant intresse finns inte i arbetsvägransärendena.

I samtliga tre refererade fall var det ordervägran som låg bakom att anställningen upphörde. Det är tänkbart att myndigheternas hårda bedömning av dessa fall kan bero på en sammanblandning av följderna av en ordervägran i ett anställningsförhållande och (de för myndigheterna så välkända) reglerna om avvisande av lämpligt arbete. Myndigheterna har möjligen utgått från att den som vägrar att utföra lämpligt arbete inom ramen för ett anställningsförhållande med den följderna att anställningsförhållandet upphör skall bedömas på samma sätt som den som eljest avvisar lämpligt arbete, alltså stängas oavsett vem som ligger bakom att anställningen upphörde.⁶ Analogin ligger nära till hands, men den är ändock felaktig. Den tar inte hänsyn till att enstaka ordervägran inom ramen för ett anställningsförhållande *icke* utgör saklig grund för uppsägning.⁷ Om arbetsgivaren på

⁵ Se AD 1978 nr 12, 40 och 78.

⁶ Åtminstone resonerade kassan i Fd 4/76 (Norge-fallet) på detta sätt. I sitt yttrande över besvären skrev kassan, att A haft godtagbara skäl att avvisa arbete i Norge, däremot inte arbete i Oskarshamn, eftersom han inte kunde betraktas som lokalt bunden.

⁷ DepC i prop 1973:129 s 124.

grund av en sådan ordervägran tvingar fram en uppsägning från A, beter han sig på ett "otillbörligt" sätt och A:s uppsägning kan inte betraktas som "frivillig".⁸

I andra fall är sambandet mellan arbetsgivarens påtryckningar och den anställdes egen uppsägning inte lika tydligt. Det har inte förekommit någon konkret handling från arbetsgivarens sida som direkt kan sättas i samband med uppsägningen. Arbetsgivarens främsta påtryckningsmedel är hans arbetsledningsrätt. Den kan under en längre tidsperiod utövas på ett sådant sätt att A:s situation så småningom blir så ohållbar att han måste säga upp sig. Det behöver inte vara så att arbetsgivaren systematiskt använder arbetsledningsrätten i direkt syfte att bli av med A. Redan detta att arbetsgivaren självfallet använder arbetsledningsrätten för att försvara sina egna intressen i en konflikt med A kan göra situationen ohållbar för denne. Konflikten kan också vara av sådant slag att fortsatt anställning skapar en ohållbar situation för båda parter, men det blir alltid den anställde som måste lämna båten, och det får han numera efter LAS göra genom att själv säga upp sig.

Fd 96/73. A hade en högre tjänst i ett statligt verk. Det hade uppkommit en konflikt mellan henne och verksledningen i en för verket principiellt viktig fråga. Konflikten ledde till att verksledningen omorganiserade arbetet på den byrå där hon vikarierade som sektionschef, framtog henne alla hennes tidigare arbetsuppgifter och hänvisade henne till "utredningsarbete". I sina besvär till Fd anförde A bl a att arbetsförhållandena på den sektion där hon tjänstgjort genom verksledningens organisationsförändringar blivit så ohållbara att hon ansåg sig ha giltigt skäl att som protest säga upp sin anställning. Förslaget om utredningsarbete ansåg hon oantagligt framför allt därför att hon inte längre hade verksledningens förtroende. A blev avstängd i alla instanser.

F 291/76 (D). Journalisten A hade blivit uppsagd från sin anställning på tidningen Norrskensflamman, uppenbarligen av politiska skäl. Förhållandena på arbetsplatsen blev sådana att A ansåg sig tvungen att sluta omgående. Kassan godkände med motiveringen att förhållandena på arbetsplatsen blivit olidliga. A blev emellertid avstängd tillsynsvägen för att han slutat frivilligt och utan giltig anledning.

Rättstillämpningen innebär i stort sett att man inte fäster något avseende vid invändningar som går ut på att en konflikt med arbetsgivaren eller dennes allmänt negativa inställning gjort det omöjligt att stanna i anställningen. Arbetsgivarens möjligheter att använda arbetsledningsrätten som ett

⁸ Se DepC:s ovan s 367 citerade yttrande.

vapen i konflikten beaktas inte alls.⁹

En annan påtryckningsmöjlighet som arbetsgivaren förfogar över är sina kontakter med andra arbetsgivare. Dessa kontakter kan han begagna för att göra det svårt för A att få en ny anställning, om A inte godvilligt lämnar anställningen.

Jag har redan delvis glidit över till rekvisitet "utan giltig anledning". Om arbetsgivaren begagnar sin arbetsledningsrätt på ett otillbörligt sätt för att tvinga A att själv säga upp sig kan detta, förutom att upphäva "frivilligheten" utgöra giltig anledning för A att säga upp sig. Det finns emellertid ett skäl att behandla de fall där arbetsgivaren vill bli av med A i ett sammanhang.

En arbetsgivare som vill bli av med en anställd har stora påtryckningsmöjligheter. Det är i regel omöjligt att i det särskilda fallet avgöra om påtryckning utövats, hur stark den har varit, om den varit "otillbörlig" eller ej och vilket inflytande den har haft på den anställdes beslut att säga upp sig. Vill man undvika att arbetstagare som i själva verket blivit pressade att lämna sina anställningar också blir avstängda från kassaersättning, måste man låta det förhållandet att det förekommit en allvarlig konflikt med arbetsgivaren eller att det på annat sätt framgår att arbetsgivaren velat bli av med A skapa en stark presumtion för att uppsägningen inte är "frivillig".

Tidsbegränsad anställning är ofta till tiden obestämd. Det beror på omständigheterna om ett vikariat kommer att följas av flera vikariat och om den tidsbegränsade anställningen kommer att övergå i en tillsvidareanställning. I dessa fall kan fråga uppkomma om A hade kunnat fortsätta i anställningen. Endast då kan ju slutandet vara frivilligt. Det krävs att A fått ett direkt erbjudande om fortsatt anställning. Det räcker inte att fortsatt arbete kunnat erbjudas, inte ens om skälet till att fortsatt arbete ej erbjudits varit att arbetsgivaren förstått att A ej velat fortsätta.¹⁰ Avgörande blir i praktiken vilka uppgifter arbetsgivaren lämnar i efterhand och hur han väljer att utforma arbetsgivarintyget.¹¹

Jag övergår nu till rekvisitet "giltig anledning". Rekvisitet har två sidor, en utomkontraktsrättslig, som motsvarar rekvisitet lämpligt arbete i avvisandefallen, och en kontraktsrättslig, som inte har någon motsvarighet i avvisandefallen. Den utomkontraktsrättsliga sidan har utan tvivel störst betydelse och jag börjar med den.

⁹ Se även Fd 12/74.

¹⁰ Fbk 458/77 (D).

¹¹ Fd 8/77, Fbk 458/77.

Det förhållandet att ett arbete inte är lämpligt enligt 5 § LarbF utgör i princip giltig anledning att sluta, och arbetets lämplighet skall i huvudsak bedömas på samma sätt som när det är fråga om avvisande av ett nytt arbete. Men naturligtvis påverkas problemställningarna av att det är fråga att sluta ett arbete som man redan har.

Fördelningen av de olika avvisningsgrunderna är en helt annan i frivilligt slutande-fallen. Hälsoskäl är den klart dominerande "slutandegrunden" och inom denna grupp utgör psykosomatiska, psykiatriska och psykologiska skäl en stor undergrupp. Gränsdragningen mellan denna grupp och gruppen personliga skäl, som också är vanligare vid frivilligt slutande än vid avvisande, är helt flytande. Annan ort-fallen eller motsvarigheten till annan ort-fallen utgörs vid frivilligt slutande av de sk äkta make-flyttningarna och företagsflyttningarna och utgör en ganska stor grupp. Dagliga resor utgör också en ganska stor grupp. Okvalificerat arbete förekommer nästan inte alls som grund för frivilligt slutande. För dåliga ekonomiska förmåner är inte alls lika vanligt vid frivilligt slutande som vid avvisande. Gruppen övriga skäl utgör nästan en tredjedel i frivilligt slutandefallen. Till denna grupp har hänförts, förutom de fall som rör frågan om lämpligt arbete men inte kan passas in i någon av de använda avvisningsgrunderna, fall som rör frivillighetsrekvisitet och den kontraktsrättsliga sidan av rekvisitet giltig anledning.¹²

Enligt tillämpningsföreskrifterna kräves det "synnerligen starka skäl" för att det skall föreligga godtagbar anledning att sluta en anställning.¹³ Att detta framhävs just vid frivilligt slutande tyder på att det krävs mer för att ett arbete skall anses olämpligt vid frivilligt slutande än vid avvisande. Påståenden med detta innehåll förekommer också i beslutsmotiveringarna i avstängningsbeslut vid frivilligt slutande. Mitt intryck av praxis i besvärssärenden¹⁴ är dock att lämplighetsbedömningen i jämförbara fall generellt sett har samma innehåll oavsett vilken typ av avstängningsgrundande beteende det är fråga om. Om ett visst förhållande duger som grund att avvisa ett arbete utgör det också giltig grund att sluta arbetet. I vissa fall är dock lämplighetsbedömningen hårdare vid frivilligt slutande och framför allt är påföljderna i vissa fall strängare vid frivilligt slutande än vid avvisande.¹⁵

Vissa situationer som skall bedömas enligt reglerna om lämpligt arbete

¹² Statistiska undersökningen, ej redovisat i kap 6.

¹³ Kassahandboken, Uppslag 31 B s 1 (1/7 1976).

¹⁴ Observera att min undersökning här ej omfattar beslut i första instans. Det är möjligt att kassornas praxis är hårdare vid frivilligt slutande än vid avvisande.

¹⁵ Se nedan i slutet av kapitlet.

kan endast förekomma vid frivilligt slutande eller åtminstone präglas situationen starkt av att det är fråga om att sluta ett arbete A redan har och inte om att börja ett nytt. Det gäller äkta make-flyttningar, förflyttningar inom företaget till annan ort, uppsägning på grund av psykosomatiska eller psykiatriska besvär eller personliga skäl sammanhängande med förhållandena på arbetsplatsen samt frivilligt slutande under uppsägningstid. De har alla stor praktisk betydelse. De behandlas i nu angivna ordning.

Fall som gäller rätt till kassaersättning för den som flyttar med make till annan ort och därmed själv blir arbetslös har blivit allt vanligare, särskilt i vissa tjänstemannakassor. Orsaken måste vara den ökade geografiska rörligheten på arbetsmarknaden och kvinnornas ökade förvärvsintensitet. Arbetsmarknaden efterfrågar mobila individer, numera både män och kvinnor, men folk lever fortfarande i familjer och därmed uppkommer konflikter. I praktiken är det kvinnan som flyttar med mannen och inte tvärtom. Konflikten gäller alltså å ena sidan arbetsmarknadens behov av kvinnlig arbetskraft och å andra sidan intresset av att familjen hålls samman. Konflikten är av samma slag som i annan ort-fallen när fråga är om att erbjuda en av makarna arbete på annan ort, fast situationen så att säga är omvänd. I annan ort-fallen är det fråga om kvinnans rätt att stanna kvar i familjen, i äkta make-flyttningsfallen om hennes rätt att flytta med familjen. De lösningar man har kommit fram till är också likartade.

De första tillämpningsföreskrifterna för äkta make-flyttningar utfärdades 1971 och har — frånsatt en punkt som skall behandlas senare icke ändrats.¹⁶ Om A:s make (eller sammanboende) har fått stadigvarande anställning på annan ort och det gemensamma hemmet flyttats dit, anses A ha giltig anledning att sluta sin egen anställning och flytta med om en av följande förutsättningar är uppfyllda:

1. Medlem är bunden vid hemmet på grund av vårdnad av minderårigt barn eller annan anhörig.
2. Bostad inte kunnat erhållas på arbetsorten sedan hemmet flyttats.
3. Avståndet mellan hemorten och arbetsorten är så långt att medlemmen på grund av restid eller kostnader inte kan besöka hemmet i erforderlig omfattning.
4. Arbete har inte kunnat erhållas på den nya orten inom rimlig tid (i allmänhet sex månader) efter det medlemmen anmält sig som arbetssökande där.

Punkten 1 innebär att kvinnan alltid kan sluta sitt arbete och flytta med

¹⁶ Cirkulärskrivelse nr F 25/71 22/7 1971 och nr 7/1974 (punkten 4 ej med) och Kassahandboken Uppslag 31 B s 2 (1/11 1975), se nedan om huvudförsörjarregeln.

om det finns minderåriga barn i familjen.¹⁷ Den motsvarar praxis i annan ort-fallen att kvinnor med minderåriga barn aldrig erbjuds arbete på annan ort.

Punkten 2 om bostad på den gamla hemorten gäller i regel *kostnaderna* för den dubbla bosättningen, som jämförs med kvinnans arbetsinkomster. Om hon bara har deltid och låg lön anses kostnaderna i regel bli för höga. Hon skall åtminstone kunna försörja sig själv på den gamla orten.¹⁸

Den punkt där de arbetslösas och myndigheternas uppfattning skär sig mest är punkten 3 om möjlighet att besöka hemmet i "erforderlig utsträckning". A och hennes make anser att de skall kunna bo tillsammans, myndigheterna anser det tillräckligt att A kan "besöka hemmet" ungefär en gång i veckan. Även mycket långa och besvärliga resor måste tolereras.¹⁹ Höga reskostnader i förhållande till inkomsten kan utgöra giltigt skäl att sluta.²⁰

Även på dessa punkter är huvudlinjerna i praxis ungefär desamma som i annan ort-fallen, men i annan ort-fallen är det ju fråga om mannens kostnader för dubbel bosättning och resor och mannens rätt att besöka hemmet. Möjligen tas större hänsyn till mannens kostnader för dubbel bosättning. Det beror på vilken betydelse man tillmäter Fd 42/75.²¹ Det har aldrig varit fråga om att kvinnans nettobehållning efter avdrag för kostnader för dubbel bosättning och resor inte skulle få understiga utgående kassaersättning.

Den sista punkten skall väl närmast uppfattas som en maximering av den tid familjen måste bo på skilda håll. Den motsvarar då närmast den regel i annan ort-fallen som säger att mannen kan vägra arbete på annan ort, om inte familjebostad kan ordnas inom rimlig tid. Emellertid har jag aldrig sett någon regelrätt tillämpning av 6-månadsregeln i fjärde punkten som en självständig grund för godkännande av frivilligt slutande. Av regeln framgår emellertid en viktig princip, nämligen att man skall anmäla sig på af i den nya orten så snart som möjligt. 6-månadersregeln räknas från

¹⁷ Se dock kassans beslut i Fb 97/76 (D). Mannen flyttade med de tre minderåriga barnen för att överta föräldragård. Kvinnan stannade kvar på tidigare bostadsort och arbetade i fem månader, men flyttade sedan efter. Kassan avstängde med motiveringen att övertagande av föräldragård ej var likvärdigt med varaktigt arbete och att även hustrun var huvudförsörjare. Bifall till besvären.

¹⁸ Jfr Fbk 163/75 (D) (1 650/mån i deltidarbete 25 tim/v ansågs otillräckligt för att täcka kostnader för försörjning i Stockholm) och Fd 71/75 (A tandsköterska med 2 400/mån för deltid 33 tim/v, avstängd). Se även Fb 651/73 (D).

¹⁹ Fd 44/74 (D) (30 mil), Fd 68/76 (40 mil), Fd 42/77 (20 mil), Fd 33/76 (11 mil, 1 barn), Fd 50/76 (40 mil), Fb 481/76 (D) (Sollentuna—Åhus) Fd 17/78 (ej så långt avstånd, men besvärliga resor, skulle kunna vistas i hemmet lörd e m, sönd f m).

²⁰ Fb 292/76 (D).

²¹ Se ovan s 249 f.

denna tidpunkt, inte från tidpunkten för flyttningen. I tillämpningsföreskrifterna står det att A skall rekommenderas att anmäla sig hos arbetsförmedlingen på den nya orten så snart flyttningen blivit bestämd,²² men ingenting om de rättsliga konsekvenserna av sådan anmälan eller underlåten anmälan. I praxis spelar det en väsentlig roll om, när och hur A sökt arbete på den nya orten. Om A mycket tidigt och mycket energiskt sökt arbete på den nya orten, bedöms övriga förutsättningar mildare. Om hon sent och inte så energiskt sökt arbete, bedöms övriga förutsättningar strängare och hon kan bli avstängd t o m om någon av dessa förutsättningar är uppfylld. Utredningen i äkta make-flyttningfallen innehåller alltid uppgifter om när och hur A kontaktat af på den nya orten och det framgår ofta av beslutsmotiveringarna att detta spelat en väsentlig roll för utgången.²³

Reglerna syftar till att A så tidigt som möjligt skall anmäla sig hos af på den nya orten och stanna kvar i sin gamla anställning tills af eller hon själv hunnit ordna en ny anställning. Arbetsmarknaden har då inte förlorat någon arbetskraft och familjen återförenas i sinom tid. Emellertid kan konflikten mellan arbetsmarknadens intressen och familjen inte alltid lösas så smidigt. I praktiken kan A ofta inte få något nytt arbete om hon inte själv är på platsen och uppsägningstiden i den gamla anställningen (ofta tre månader för de kvinnor det gäller) hindrar henne att få en ny anställning.²⁴ Därför blir det en tids arbetslöshet mellan anställningarna och en del av denna arbetslöshet får kvinnorna betala själva genom att de blir avstängda för frivilligt slutande.

En del kvinnor kan välja och väljer att ta tjänstledigt i stället för att säga upp sin gamla anställning. Den som är tjänstledig är i princip inte att anse som arbetslös och därför ej berättigad till ersättning. Från denna regel görs undantag bl a i äkta make-flyttningfallen. Det bestående anställningsförhållandet får dock inte hindra A från att omedelbart ta anställning hos annan arbetsgivare.²⁵

I cirkulärskrivelserna från 1971 och 1974 fanns angivet att reglerna om ersättning vid äkta make-flyttning endast gällde den som flyttade med make, som var *huvudförsörjare*. Huvudförsörjarregeln innebar i praktiken att kvinnan kunde flytta med mannen utan att mista ersättningen, men inte tvärtom.²⁶ Den familj som ville satsa på hustruns förvärvsarbete fick

²² Kassahandboken Uppslag 31 B s 1 (1/7 1976).

²³ Fb 541/71, 31/72, 501 och 551/73.

²⁴ Fb 292/76 (D) och Fd 34/76 (långa uppsägningstider), Fb 27/78 (D) (måste vara på plats och ha barntillsynen ordnad för att få anställning).

²⁵ Kassahandboken a st, Fb 771/73 (D) (hinderavstängd i kassan).

²⁶ Jag har bara träffat på ett fåtal fall där hustrun betraktats som huvudförsörjare, se Fb 466/77 (D) och Fb 27/78 refererat strax nedan.

alltså göra det utan stöd från arbetslöshetsförsäkringen. Det kan inte ha varit omtanke om familjens försörjning som låg bakom regeln. Detta intresse får man förutsätta att familjen själv beaktar vid en konflikt mellan mannens och hustruns yrkesarbete. I stället måste det ha varit intresset av att hålla kvar den värdefullaste arbetskraften, mätt i pengar, på arbetsmarknaden. Arbetslöshetsersättning vid äkta make-flyttning innebär att man accepterar att arbetsmarknaden för en tid förlorar den ena makens arbetskraft för att familjen skall kunna hålla samman. Genom huvudförsörjarregeln tillses att det i vart fall blir den minst värdefulla arbetskraften som går förlorad. Huvudförsörjarregeln kan också uppfattas som ett uttryck för den patriarkaliska uppfattningen att kvinnan bör flytta med mannen och inte tvärtom.

Huvudförsörjarregeln behövde sällan tillämpas, eftersom den så väl stämde med familjens eget sätt att lösa den interna konflikten mellan mannens och hustruns förvärsarbete. Det har varit sällsynt att familjen valt att satsa på hustruns yrkesarbete.²⁷

Huvudförsörjarregeln finns inte med i de nya tillämpningsföreskrifterna från 1/7 1975. Huvudförsörjarregeln upphörde alltså att gälla (i vart fall formellt) ungefär samtidigt som praxis i annan ort-fallen började ta hänsyn till hustruns förvärsarbete på hemorten, även om hon inte var huvudförsörjare, när det är fråga om att erbjuda mannen arbete på annan ort.²⁸

De skäl som ligger bakom huvudförsörjarregeln finns emellertid kvar och fortsätter att influera rättstillämpningen. Kassans beslut i Fb 27/78 (D) är en modern och samtidigt mer avslöjande variant av huvudförsörjarregeln. Ärendet gällde en familj med två minderåriga barn. Mannen kunde inte få någon fast anställning på den ort där familjen bodde och hade varit sysselsatt med olika beredskapsarbeten. Hustrun hade ett välavlönat och kvalificerat arbete i databranschen. Mannen fick nu ett erbjudande om fast arbete i Malmö, 40 mil från hemorten. Familjen bestämde att mannen skulle ta detta arbete och att hustrun skulle sluta sitt arbete, flytta och söka nytt arbete i Malmö. Kvinnan bedömde sina möjligheter att få ett nytt arbete i Malmö som goda. Hon hade utbildning och kvalificerad praktik inom en bransch med stor efterfrågan på utbildad arbetskraft. "Vi bedömde . . . mina chanser att få arbete i Malmö som större, än min makes på någon annan ort i Sverige." Bedömningen visade sig vara riktig. Efter en månad fick kvinnan ett arbete inom sitt yrke, men hon fick gå ner i lön

²⁷ Se dock Fb 475/74 (D). Mannen flyttade tillbaka då hustrun inte kunde få något arbete på den nya orten. AMS fick ej svar på sin fråga vem som var huvudförsörjare och avslög mannens besvär.

²⁸ Se ovan s 243.

jämfört med den tidigare anställningen. Familjens nettoinkomster blev dock större, och det är av nettoinkomsten man lever, som A påpekade i sin besvärsskrivelse. Frågan gällde alltså ersättning under den månad A gått arbetslös i Malmö, innan hon fick ett nytt arbete. Kassan stängde från ersättning med motiveringen att *familjens sammanlagda inkomst blev lägre på den nya orten*. Det blev dock bifall i besvärshandlingen.

Jag refererar fallet därför att kassans beslut är så avslöjande för huvudförsörjarregelns egentliga innebörd. Det kan ju inte ha varit försörjnings-synpunkter som låg bakom, eftersom familjens nettoförtjänst blev större på den nya orten. Den betydelse som kassan tillmätte familjens sammanlagda bruttoinkomst kan inte bero på något annat än att bruttoinkomsten uppfattas som ett mått på arbetsinsatsens värde för arbetsmarknaden. Detta värde var alltså större på den gamla hemorten och därför borde familjen ha stannat där. Inte heller lät sig kassan påverkas av "könsfördomar", när dessa för en gångs skull inte stämde med mannens och kvinnans värde på arbetsmarknaden.

Kassan har naturligtvis inte resonerat på detta sätt på ett medvetet plan. Det är t o m tänkbart att avstängningen beror på något irrationellt skäl som inte alls framgår av handlingarna i ärendet. Men även om beslutsmotiveringen bara har en legitimerande funktion är den avslöjande. Att en beslutsmotivering med detta innehåll kan fungera legitimerande implicerar att arbetsmarknadens intresse av att få behålla den mest värdefulla arbetskraften skall vara avgörande vid bedömningen.

Om företagsflyttningarna kan jag fatta mig kort. Fall där A erbjuds fortsatt arbete på annan ort av samme arbetsgivare bedöms på precis samma sätt som när A annars anvisas arbete på annan ort²⁹. Detta gäller den rättsliga bedömningen i kassan och de högre instanserna. Det finns en betydelsefull praktisk skillnad i handläggningen av fall som gäller frivilligt slutande vid företagsflyttning och andra fall av avvisande av arbete på annan ort. Kassans handläggning av de förstnämnda fallen bygger på uppgifterna i arbetsgivarintyget. Uppgift i arbetsgivarintyget att fortsatt arbete erbjudits leder till avstängning så snart de rättsliga förutsättningarna är uppfyllda. Kassans handläggning av övriga annan ort-fall bygger på arbetsförmedlingens rapporter, och arbetsförmedlingen rapporterar långtifrån alla fall där de rättsliga förutsättningarna för avstängning är uppfyllda.

Detta förhållande måste leda till situationer som upplevs som orättvisa. Vid en företagsflyttning har några anställda fått erbjudande om fortsatt arbete på annan ort, vägrat och blivit avstängda på arbetsgivarintyget. And-

²⁹ Se t ex Fd 71/74, Fb 241 och 501/1971, Fb 511/71 (D) och Fb 362/76 (D).

ra anställda, som inte fått något sådant erbjudande men däremot vägrat annat arbete på annan ort men inte blivit rapporterade, får fortsätta att stämpla.³⁰

Det förekommer att arbetsgivare i samband med nedläggning av företaget erbjuder fortsatt arbete hos *annan* arbetsgivare.³¹ Om detta anges i arbetsgivarintyget kommer kassan att avstänga A direkt trots att det i själva verket är fråga om en ny ansällning.³² Det spelar alltså ingen roll om det nya arbetet skall klassificeras som en ny anställning eller som fortsatt arbete i den tidigare anställningen. Det avgörande är om arbetsgivarintyget innehåller uppgift om möjlighet till ny eller fortsatt anställning. T o m om det i arbetsgivarintyget står att A blivit *uppsagd* då han vägrat förflyttning blir han avstängd direkt på arbetsgivarintyget, dock ej för frivilligt slutande utan för avvisande.³³

Tjänstledighet i stället för uppsägning vid företagsflyttning bedöms på samma sätt som vid äkta make-flyttningar.³⁴

Psykosomatiska eller psykiatriska besvär med anknytning till relationerna till arbetskamrater och arbetsledning och "samarbetssvårigheter", "utfrysning", "för stor arbetsbelastning" är ofta två sidor av samma sak eller två sätt att uppfatta samma företeelser. Jag behandlar dessa fall gemensamt. Det handlar om förlorarna i de konflikter med personligt inslag som förekommer på arbetsplatserna.

Det är det medicinsk-psykiatriska synsättet som vinner terräng. Tendensen går mot att uppfatta konflikterna och deras följder som medicinsk-psykiatriska besvär hos förlorarna. Huvudregeln är numera liksom i övriga hälsoskålsfall att "besvären" skall styrkas med läkarintyg. Kraven på läkarintygets formella beskaffenhet är i princip desamma som i övriga hälsoskålsfall. Intyget skall vara individrelaterat, ange en medicinsk diagnos och innehålla att A:s arbete därför är olämpligt för henne.

Kravet på individrelatering vållar inga problem i dessa fall, eftersom de just alltid framträder som individkonflikter. Kravet på en medicinsk diagnos kan vara svårare att uppfylla och då särskilt en medicinsk diagnos, som stöder sig på något annat än bara A:s egna uppgifter. Tidigare behand-

³⁰ Jfr Fd 75/74.

³¹ Ett skäl kan vara att slippa att betala ut uppsägningslön, se 13 § LAS.

³² Fdk 17 och 18/1976. Besvären bifölls i FD, men på andra grunder än att erbjudandet om fortsatt arbete gällde annan arbetsgivare. Jfr Fbk 213/77.

³³ Fd 90/74. Bifall till besvären i FD efter tillstyrkan av AMS på annan grund (som nog inte var den verkliga).

³⁴ Kassahandboken a st i not 16.

ling och särskilt sjukskrivning kan styrka diagnosen.³⁵

Sambandskravet är det som oftast brister, särskilt på det sättet att myndigheterna hävdar att läkarintyget inte utvisar att det var medicinskt nödvändigt för A att sluta genast, innan hon fått ett nytt arbete.³⁶ Detta argument förekommer särskilt ofta om besvären varat under lång tid och någon påtaglig försämring ej inträffat.³⁷ En alltför försiktig formulering av läkarintyget på denna punkt kan också medföra att läkarintyget inte godtas. I Fdk 13/76 hade A slutat efter provanställning på grund av psykisk stress, som gav daglig diarré, magont, svettningar och andra obehag. Läkaren intygade att A föredde dessa symtom, att det är känt att stress och otrivsel är bidragande orsak till dessa symtom *men* att förhållandena på arbetsplatsen var för honom okända. AMS medicinske konsult ville inte godta detta intyg och AMS avstyrkte besvären till FD. Förhållandena på arbetsplatsen är okända för nästan alla intygsskrivande läkare, men detta brukar inte hindra att orsakssambandet fastslås i intyget. Formuleringen i det aktuella intyget kan ha berott på överdrivet nit till opartiskhet, men kan också ha varit en signal till myndigheterna att inte fästa för stort avseende vid uppgifterna i intyget.

Mitt intryck av praxis är att man särskilt på kassanivå oftare än i övriga hälsoskälfall ifrågasätter läkarintyget och t o m går emot klara läkarintyg.³⁸ Jag har också intryck av att LAN-läkaren oftare inkopplas på ärendet.

Det spelar en roll för utgången, ibland en helt avgörande roll, om A kan visa att hon försökt få annat arbete innan hon slutade.³⁹ Utredningen innehåller praktiskt taget alltid uppgift om A varit anmäld hos af som ombytessökande.

Ofta är man på arbetsplatsen glad att bli av med dessa förlorare. Deras "besvär" stör också trivseln för de andra och går ut över arbetet. Om det av arbetsgivarintyget framgår att A:s besvär gått ut över arbetsuppgifterna och att det även varit i arbetsgivarens intresse att A slutade, slipper A avstängning. I arbetsgivarintyget i Fbk 84/75 angavs, att A slutat på egen begäran, därför att han upplevt arbetet som stressbetonat, men i tjänstgöringsintyget stod följande: "Den begränsade tid som av ekonomiska skäl kan ställas till förfogande för uppgifternas genomförande, har av (A) upplevts som stressframkallande och menligt påverkat hans arbetsrytm och harmoni. Ett avbrytande av arbetet befanns därför lämpligt ur båda parter

³⁵ Fb 287/76 (D).

³⁶ Fd 76/75.

³⁷ Kassan i Fb 390/76 (D) och Fb 264/77 (D).

³⁸ Kassans beslut i Fb 287/76 (D) och Fb 327/76 (D).

³⁹ Kassan i Fb 397/75 (D) samt främst Fd 46/73 (negativ riktning), Fb 316/77 (D) (positiv riktning).

synpunkt." Det blev bifall till besvären med hänsyn till vad som anförts i intyget. Intyget är visserligen ganska listigt formulerat, åtminstone den första delen, men en försiktig arbetsgivare utfärdar inte ett sådant intyg. Han riskerar att intyget tas till intäkt för att A:s uppsägning var framprovocerad och därmed skadestånd för uppsägning utan saklig grund etc.

Jag tror att AMS praxis har blivit mildare under senare år.⁴⁰ Det finns skäl som kan förklara en sådan mildring av praxis (om mitt intryck nu är riktigt). På arbetsplatsen är man ofta angelägen om att bli av med "förlorarna". Före LAS kunde de sägas upp och blev säkert också i många fall uppsagda. Nu måste de säga upp sig själva för att förhållandena på arbetsplatsen åter skall bli normala. Kassaersättning direkt efter slutande kan påverka A att välja uppsägningsvägen. Jag har sett flera fall där A, innan hon säger upp sig, hör sig för med kassan om vad som krävs för att ersättning skall utgå direkt efter slutandet.⁴¹

Den hårda, t o m till synes obarmhärtinga, bedömning man ibland finner på kassanivå skulle å andra sidan kunna förklaras med att kassan och den fackliga organisationen i övrigt, som kanske i anpassningsgruppen och på andra vägar försökt lösa konflikten på annat sätt,⁴² inte vill underlätta det sätt att lösa konflikten, som helt enkelt består i att A lämnar arbetsplatsen.

Om A själv ej vill acceptera att han har psykiska besvär utan "bara" känner sig kränkt och illa behandlad kommer han troligen att bli avstängd, även om de faktiska förhållandena är sådana att de skulle kunna ligga till grund för ett läkarintyg om psykiska besvär (med det innehåll detta begrepp numera har). Om A verkligen kan styrka att han blivit tillräckligt illa behandlad kan detta självfallet utgöra en giltig anledning för honom att säga upp sig, men detta kan han praktiskt taget aldrig. A är förloraren och i detta ligger också att det är omvärldens version av konflikten som blir den accepterade.

A hade slutat sitt arbete på en byggarbetsplats t o m utan att iakttä uppsägningstid. A:s version av händelseförloppet var följande: Det hade spritts ut ett rykte på arbetsplatsen att A var "bögg". En arbetsledare hade t o m kallat honom för bögg i kommunikationsradion. En av arbetskamraterna

⁴⁰ Jfr t ex Fd 46/73 med Fb 264/77 (D). Enligt läkarintyget i Fd 46/73 hade A till följd av "alltför stor arbetsbörda samt viss konflikt i förhållande till en arbetskamrat drabbats av psykisk ohälsa, som föranlett sjukskrivning" (6 veckor). Ändock avslag på besvären därför att A ej sökt annat arbete under anställningstiden. I Fb 264/77 hade A fått magbesvär relaterade till för stor arbetsbörda. LAN-läkaren ansåg sig inte kunna dra några säkra slutsatser från läkarintyget. Inga uppgifter om att A varit sjukskriven eller sökt annat arbete. Bifall till besvären.

⁴¹ T ex Fd 76/75.

⁴² Kassa i Fb 287/76 (D).

hade agiterat för vild strejk om inte A försvann från arbetsplatsen. Arbetsledaren behandlade honom ohövligt, kärvt och nedlåtande och tilldelade honom meningslösa arbetsuppgifter för att han skulle säga upp sig.

Kassan gjorde en omfattande utredning, som innefattade samtal med A och besök på arbetsplatsen, och lämnade följande version: A hade tidigare haft mycket svåra alkoholproblem. Hans fästmö hade nyligen fött barn i en svår förlossning. "Oron för förlossningen, rädslan för återfall, trycket utifrån sina gamla polare, dåligt med sömn, blev för mycket för (A), och han hamnade i psykisk obalans." Någon förföljelse av något slag hade inte förekommit. Arbetsledningen hade tvärtom tyckt mycket bra om A, som var en ansvarskännande och duktig arbetare.

Under de närmaste veckorna efter det A lämnat arbetsplatsen var han sjukskriven och hade också ingivit läkarintyg till försäkringskassan. Han vägrade dock att inge detta intyg eller något annat läkarintyg i arbetsvägransärendet och skrev: "Jag ställer mig oförstående till att ni väntar er att jag *"genom läkarintyg skall styrka att jag haft godtagbart skäl att lämna arbetet.* Varken i min sjukankmälan eller i läkarintyget finns några skäl angivna till att jag slutat arbetet. Om jag under sjukperioden haft magsjuka och/eller huvudvärk kan det väl inte anföras som skäl till att jag slutat arbetet utan möjligtvis som en följd av att jag gjort det. Jag har därför inte begärt något sjukintyg från fk utan vill att ni bedömer min situation med utgångspunkt från de omständigheter, som jag kortfattat redovisat i min tidigare skrivelse till er."

Kassan ansåg inte att denna skrivelse tillfört ärendet något nytt och vidhöll sin tidigare inställning, att A med läkarintyg skulle styrka att han haft godtagbara skäl att lämna sitt arbete. Även AMS försökte få fram ett läkarintyg. F-enheten fick kontakt med A:s fästmö, som berättade att A var inlagd på sjukhus. A hörde inte av sig ytterligare i ärendet. Det blev avslag på besvären.⁴³

Den som har blivit uppsagd kan ha anledning att själv säga upp sig under uppsägningstiden för att kunna ta tillvara de chanser till nytt arbete som då kan dyka upp. Många anställningar skall tillsättas med kort varsel och många fasta heltidsanställningar börjar som tillfälliga arbeten och/eller arbeten med reducerad arbetstid. Praxis är helt klar. Den som säger upp sig

⁴³ Ärendet är ett Fb-ärende, avgjort i Delegationen. Jag vill ej uppge diarienumret. Se även Fd 64/77 och Fbk 19/76 (D). I Fb 131/68 blev det bifall till besvären utan läkarintyg. Yrkesarbetare fick gå som "bodtomte", hade två gånger slutat på samma arbetsplats på grund av kontroverser.

frivilligt under uppsägningstid blir avstängd från ersättning, även om uppsägningen på litet sikt klart förbättrar hans sysselsättningsläge.

Fb 220/75 (D). A hade blivit uppsagd från sin anställning på grund av arbetsbrist och slutade (i fullt samförstånd med arbetsgivaren) några veckor före lagstadgad uppsägningstid för att tillträda en halvtidstjänst som skolvaktmästare. A hoppades att anställningen skulle kunna utvidgas till en heltidsanställning. A var i 50-årsåldern. Avstängd.

Fb 109/77 (D). A hade blivit uppsagd i samband med företagsnedläggning och slutade före uppsägningstidens utgång för att kunna ta erbjudna vikariat inom sjukvården. De första fyra veckorna efter slutandet hade hon arbete i ungefär 80 timmar. A ansåg det viktigt att hon "tog chansen" och hoppades på senare fast arbete. Kassan tillstyrkte besvären men det blev avslag. A hade inte giltig anledning att lämna sitt arbete, "för att övergå till tillfälligt arbete". Avstängd.

Denna hårda praxis måste betecknas som oförnuftig. Även ur statens synpunkt måste det betraktas som önskvärt att den som blivit uppsagd, särskilt i samband med företagsnedläggning, snarast möjligt får ett nytt arbete i stället för att gå kvar undersysselsatt i sitt gamla arbete. Förklaringen till praxis kan vara en ovilja att låta arbetslöshetsförsäkringen ta över sociala förpliktelser som enligt LAS skall bäras av arbetsgivaren. Praxis i dessa ärenden har ett visst samband med grundsatsen att den som frivilligt avstått från ersättning som arbetsgivaren varit skyldig att utgiva inte kan gå till försäkringen och begära motsvarande ersättning.⁴⁴

Samma regler gäller för den som slutat en provanställning sedan han fått reda på att provanställningen inte kommer att övergå i fast anställning. Som ytterligare skäl att sluta omedelbart tillkommer här det förödmjukande i att behöva gå kvar i anställningen, sedan man blivit vägd och befunden för lätt.

Fdk 19/76. A var anställd i beredskapsarbete. Han trodde från början att anställningen skulle bli förlängd, men fick efter en tid beskedet att han inte "passade" på arbetsplatsen och slutade då genast. Han kände sig förödmjukad och t o m förföljd. Avstängd.

Tidsbegränsade anställningar är ofta i tiden synnerligen obestämda. Det är arbetsgivaren som i kraft av sin arbetsledningsrätt avgör om beredskapsarbetet skall förlängas eller övergå i fast anställning, om ett första vikariat skall följas av ett nytt "vikariat" eller kanske en "projektanställning" eller en anställning som "extra tjänsteman", och hur lång "säsongen" egentligen är. Civilrättsligt har A en motsvarande rätt att sluta i skarvarna mellan

⁴⁴ Se i Fb 220/75 hänvisning i föredragningslistan till denna regel och Fb 477/74.

de olika tidsbegränsade anställningarna, men enligt reglerna i arbetslöshetsförsäkringen är han skyldig att fortsatt stå till förfogande hur osäkra villkor som än erbjuds. Det stämmer med praxis i avvisandefallen, där ju A aldrig kan åberopa att den erbjudna anställningen är kortvarig eller i tiden obestämd, men det ojämlika och förödmjukande i A:s ställning framträder ännu tydligare i frivilligt slutandefallen.

Fdk 8/77. A hade blivit anställd som "praktikant" hos LAN i två månader. Under den sista anställningsveckan fick han ett muntligt besked om att han kunde få fortsatt anställning hos LAN som "extra tjänsteman", även denna anställning tidsbegränsad till högst sex månader. Vad hans nya arbetsuppgifter skulle bestå i kunde man inte ge något besked om. Närmast av den anledningen slutade A efter den sista praktikantperioden. Avstängd.

Ett FD-fall visar att anställningsförhållandena tydligen kan vara hur lösliga som helst. Det föreligger ändock skyldighet att stå till förfogande.

Fdk 34/75. A hade varit anställd som "extra chaufför" i hamnen hos ett oljebolag under ett år. Det framgår inte vad det var för slags anställning, ett mycket stort antal "vikariat" eller något slags intermitterant anställning. Av arbetsgivarintyget framgår att arbetet varit synnerligen oregelbundet. Vissa månader hade han arbetat full tid, andra månader inte alls eller bara några få dagar. Själv uppgav han följande (i besvär till FD) och hans uppgifter blev inte vederlagda i ärendet: A ansåg inte att han över huvud varit anställd i företaget, bara hjälpt till som avlösare/medhjälpare vid sjuk- och fridagar ombord på en Servicebunkerbåt. Det var alltid någon av de övriga ombordanställda som frågade om han kunde hjälpa till några dagar. Vid slutet av en arbetsdag kunde han få veta att i morgon klarar vi oss själva, så nu kan du ta igen dig ett tag, när det blir nästa gång vet ingen. Det hände att han arbetade veckan t o m torsdag och sedan fick gå. Han fick aldrig någon helgdagsersättning. När han sade att han inte ville dela på veckorna fick han veta att då kan vi nog inte anlita dig i fortsättningen. Avstängd.

Det verkliga skälet till att en tidsbegränsad anställning inte förlängs är ofta att arbetsgivaren menar att A misskött sig. I ett sådant fall är ju slutandet inte frivilligt, men det förekommer att A då i stället blir avstängd på *andra punkten* i 29 § LarbF om avstängning av den som skilts från anställningen på grund av otillbörligt uppförande.⁴⁵

Enligt kontraktsrättsliga regler har arbetagaren en rätt att *frånträda* anställningen i förtid vid väsentligt kontraktsbrott från arbetsgivarens sida

⁴⁵ Se nedan i kapitlet.

och även vid väsentligt ändrade förhållanden.⁴⁶ Den enda lagbestämmelse som finns⁴⁷ är 6 § tredje st LAS, och den är intetsägande och dessutom ofullständig.⁴⁸ Rättspraxis är mycket sparsam och den lilla rättspraxis som finns angår i huvudsak arbetstagare i höga befattningar med långa uppsägningstider,⁴⁹ som normalt inte är beroende av arbetslöshetsförsäkringen. Det som anses vara gällande rätt bygger i huvudsak på uttalanden i doktrinen. Dessa uttalanden bygger i sin tur på analogislut från andra ömsesidigt förpliktande kontraktförhållanden, främst köp,⁵⁰ vilka i sin tur bygger på föreställningen om avtalet som ett utbyte av likvärdiga prestationer. Reglerna har mycket liten praktisk betydelse. Med iakttagande av uppsägningstid kan arbetstagaren alltid säga upp sig utan att behöva ange några skäl alls. Den enda rättsliga sanktionen om han slutar i förtid utan att ha rätt att frånträda avtalet är skadestånd och skadestånd utgår i praktiken endast om det finns en bestämmelse härom i kollektivavtalet.⁵¹ Arbetsgivaren bör vara försiktig med att föra sådan skadeståndstalan om det är risk för att domstolen finner att det är han själv som gjort sig skyldig till kontraktsbrott.

Den verksammaste sanktionen mot slutande i förtid är troligen uppgifterna i anställningsbetyget och den sanktionen faller ju utanför det rättsliga systemet. "Gällande rätt" framstår alltså snarare som uttryck för en önskan att skapa symmetri och fullständighet i regelsystemet än som ett sätt att lösa konflikter.

Frågan är nu om de omständigheter som enligt kontraktsrättsliga regler ger arbetstagaren rätt att frånträda avtalet också kan åberopas som giltig anledning att sluta arbetet enligt 29 § LarbF eller influera tolkningen av begreppet lämpligt arbete i frivilligt slutande-fallen. Till en del sammanfaller de omständigheter som gör ett arbete olämpligt i arbetslöshetsförsäkringens mening och de omständigheter som enligt kontraktsrättsliga regler ger rätt att frånträda avtalet i förtid utan att det är fråga om någon influens. Båda regelsystemen hämtar delar av sitt innehåll från kollektivavtalet och allmänna arbetsrättsliga grundsatser, såsom t ex arbetsgivarens rätt att fritt leda och fördela arbetet. Man kan nog säga att de förhållanden som gör ett arbete olämpligt i arbetslöshetsförsäkringens mening i re-

⁴⁶ Se härom Bertil Bengtsson, Hänvisningsrätt och uppsägningsrätt vid kontraktsbrott, Sthlm 1967, s 343 ff, Schmidt, Löntagarrätt, s 102, 120.

⁴⁷ Jag bortser från speciallagstiftning, t ex Sjömanslagen.

⁴⁸ Täcker endast kontraktsbrottsfallet, ej ändrade förhållanden.

⁴⁹ Bengtsson a a s 336, 348.

⁵⁰ Bengtsson a a s 354.

⁵¹ Se SkL 4:1 och (de ganska vanliga) bestämmelserna i kollektivavtal att arbetsgivaren får göra avdrag för ej iakttagen uppsägningstid.

gel också ger arbetstagaren en rätt att frånträda avtalet. Det omvända gäller däremot inte. Förhållanden som enligt kontraktsrättsliga regler ger arbetstagaren rätt att frånträda avtalet behöver inte utgöra giltig anledning att sluta i arbetslöshetsförsäkringens mening. Företagets flyttning till annan ort och väsentligt ändrade arbetsuppgifter ger i regel arbetstagaren rätt att frånträda avtalet enligt civilrättsliga regler, men behöver inte utgöra giltig anledning att sluta enligt reglerna i LarbF. Ideella olägenheter och personliga kränkningar skall enligt civilrättsliga regler tillmätas särskild vikt.⁵² Vid tillämpningen av reglerna om lämpligt arbete har de nästan ingen betydelse alls. Klara löftesbrott tilläggs enligt kontraktsrättsliga principer en särskild betydelse. Om arbetstagaren får lägre lön eller sämre arbetsförhållanden än *utlovat* torde han alltid ha rätt att frånträda avtalet. I arbetsvägransärenden negligeras invändningar om löftesbrott och arbetets lämplighet bedöms enligt de generella normerna.⁵³ *Jag har inte funnit något arbetsvägransärende där kontraktsrättsliga principer accepterats som självständig grund att sluta arbetet eller där kontraktsrättsliga principer influerat lämplighetsbedömningen.*⁵⁴

Denna bristande överensstämmelse mellan kontraktsrättens normer och arbetsvägransreglerna är inte förvånande. Reglerna om rätt att frånträda avtalet handlar om förhållandet mellan två kontraktsparter och handlingen utspelar sig i huvudsak på ett ideologiskt plan. Arbetsvägransreglerna handlar om arbetsgivaren som representant för arbetsmarknaden och om arbetstagaren som arbetskraft, som skall stå till förfogande för denna arbetsmarknad, och reglerna har stor praktisk betydelse.

Enligt 29 § tredje punkten LarbF skall den avstängas som skilts från arbetet på grund av *otillbörligt uppförande*. Det ålderdomliga uttrycket kan föras tillbaka till arbetslöshetskommissionens praxis under åren 1915—1922. Det som numera åsyftas är kontraktsbrott enligt arbetsrättsliga normer. I tidigare upplagor av handbok för arbetsförmedlare gavs följande exempel på otillbörligt uppförande: onykterhet i arbetet, upprepad sen ankomst till arbetet, frånvaro utan giltig anledning, vägran att efterkomma arbetsledningens order. Dessa exempel återkommer i förarbetena till LarbF.⁵⁵ Närmare än så har begreppet aldrig definierats. Det finns inga uttalanden i

⁵² Bengtsson a a s 350, 354, se även Schmidt a a s 136 f om vilka krav som numera kan ställas på arbetsledningen.

⁵³ Fb 316/65 (D), F 2575/68.

⁵⁴ Se dock KSA-utredningens egendomliga uttalande s 182.

⁵⁵ Handbok för arbetsförmedlare, 1971 års upplaga, Kap 6.1, KSA-utredningen s 181, Prop 1973:56 s 184.

förarbeten eller tillämpningsföreskrifter, som anger hur väsentligt kontraktsbrottet skall vara eller om det över huvud krävs väsentlighet.

Före LAS var uppsägningsrätten fri i den meningen att det inte fanns några generella lagliga begränsningar. Det fanns vissa avtalsmässiga begränsningar, men dessa var vaga och dessutom svårtillgängliga.⁵⁶ De kan alltså inte ha utövat något inflytande på tolkningen av andra punkten i 29 § LarbF. Däremot hade i doktrin och rättspraxis utbildats normer som begränsade arbetsgivarens rätt att *avskeda* arbetstagaren. För detta krävdes ett mycket väsentligt kontraktsbrott.⁵⁷ Möjligen var det från början tänkt att otillbörligt uppförande skulle anknyta till dessa arbetsrättsliga normer, men de uttalanden som finns är oklara och motsägande. I Bruna boken angavs som typexempel, att medlemmen blivit *avskedad* på grund av onykerhet etc. KSA-utredningen hänvisar litet allmänt till civilrättens regler och avslutar: "Särskilt komplicerad blir tillämpningen av regeln, om (!) den skall gälla även fall då anställningen uppsagts i avtalsenlig ordning." DepC skriver inte ett ord om några arbetsrättsliga normer, utan bara att de exempel som KSA-utredningen anfört även i fortsättningen kan "tjäna som exempel på faktorer som kan föranleda att arbetslösheten anses självförvålad."⁵⁸

I *praxis* före LAS är det dock helt klart att begreppet otillbörligt uppförande inte hade någon anknytning till de förutsättningar som enligt arbetsrättsliga normer gällde för avsked. Jag skall inte närmare uppehålla mig vid *praxis* före LAS, eftersom den numera måste betraktas som rätts-historia. Kort kan den beskrivas så att nästan vilket kontraktsbrott som helst, som faktiskt medfört uppsägning eller avsked, ansågs utgöra otillbörligt uppförande och att man nästan kritiklöst godtog arbetsgivarens uppgifter om orsaken till att A skilts från anställningen.⁵⁹

⁵⁶ I första hand Huvudavtalet kap III, se härom Schmidt, Tjänsteavtalet Lund 1968 s 80 ff.

⁵⁷ Se beskrivningen av gällande rätt i Prop 1973: 129 s 40 f.

⁵⁸ Se ovan i not 55 anförda ställen.

⁵⁹ Fb 39/65 (D) (A och annan anställd "kom jämt ihop sig", bifall till besvären), Fb 2594/67 (frånvaro utan lov en timma, illa sedd av förman och kamrater), Fb 00/68 (D) (skäl sätta tilltro till de av arbetsgivaren lämnade uppgifterna att A varit när-gången mot kvinnliga kunder), Fb 11/71 (D) (byggnadsarbetare vägrar att utföra viss arbetsuppgift, då de ej fick begärd hjälp), Fb 221/71 (ej anmält sjukfrånvaro), Fb 381/73 (vägrar efter sjukskrivning att återgå till tidigare arbetsuppgift av hälso-skäl), Fb 411/73 (oanmäld sjukfrånvaro, framkommer senare att A ej haft möjlighet att anmäla sjukdom, bifall till besvären), Fb 841/73 (påstådd otillåten konkurrens med arbetsgivaren, arbetsgivarens uppgifter tas för goda). De angivna fallen består i huvudsak av de otillbörligt uppförande-fall som ingår i min statistiska serie och representerar alltså ett tvärsnitt av rättstillämpningen.

KSA-utredningen avlämnade sitt betänkande 1971, alltså flera år före LAS. Vid tidpunkten för propositionen till LarbF förelåg visserligen den utredning som låg till grund för LAS, men det var tydligen för sent att beakta konsekvenserna för arbetslöshetsförsäkringen av det nya anställningsskyddet. De nya tillämpningsföreskrifterna till LarbF innehåller inga anvisningar om otillbörligt uppförande. Dock är det tydligt att bestämmelserna i LAS om saklig grund har påverkat rättstillämpningen. En klar omsvängning i AMS praxis inträffade någon gång mellan 1974 och 1975.

Fbk 191/75 (D). Enligt arbetsgivarintyget hade A slutat på egen begäran och hon fick de allra bästa vitsord, "vår bästa rekommendation". LAN avstängde henne för frivilligt slutande. A företedde då själv ett brev, där arbetsgivaren hävdade att A tagit ut semester utan arbetsledningens hörande. "Vi är mycket förvånade över Ert självvåldiga uppträdande som vi anser av sådan grav art att det måste likställas med avvikande från tjänst. Ni är därför inte välkommen tillbaka...". LAN lät avstängningen stå fast, men ändrade motiveringen till otillbörligt uppförande. F-enheten inhämtade vid telefonsamtal med arbetsgivaren att A under sin anställning tilldelats varning för diverse förseelser. På dessa uppgifter blev det avslag på besvären.

Fbk 85/75 (D). A hade blivit uppsagd på grund av samarbetssvårigheter, företagsfientliga uttalanden och anklagelser för skattebrott, okontrollerbar frånvaro m m. Hon hade också facket emot sig. AMS fann det inte styrkt att A skilts från anställningen på grund av otillbörligt uppförande och biföll besvären.

Fbk 89/77 (D). Enligt arbetsgivarintyget hade A slutat på egen begäran, men enligt en uppgift från arbetsgivaren till LAN, som LAN utan vidare tog fasta på och antecknade på arbetsgivarintyget, berodde uppsägningen på "oärlighet". A förnekade detta och uppgav att anledningen till att hon slutade just var att hon blivit beskylld för oärlighet. AMS fann det inte styrkt att A skilts från arbetet på grund av otillbörligt uppförande.⁶⁰

Jag tror inte att det finns ett enda besvärsärende avgjort i Delegationen efter år 1974 som rör andra punkten i 29 § LarbF, där det inte blivit bifall till besvären. Delegationen har emellertid inte uttalat att praxis har ändrats och vad de nya normerna innebär, än mindre utfärdat några nya tillämpningsföreskrifter. Man kan därför inte räkna med att de nya normerna slagit igenom i första instans.

ALF-utredningens förslag till lagtext innehåller bara att den som skilts från anställningen på grund av sitt uppförande också skall avstängas från arbetslöshetsersättning, men utredningen skriver om tillämpningen (s 195):

⁶⁰ Se även Fbk 248/75 D 18/8 1975 bil 20 refererat nedan i detta kapitel.

LAS har ”med sina begränsningar i rätten att avskeda och uppsäga arbetstagare också begränsat det antal fall på vilka den förevarande punkten i nu gällande lagstiftning äger tillämpning. Det är detta snävare tillämpningsområde som utredningen avser skall gälla även för den motsvarande punkten i den allmänna arbetslöshetsförsäkringen. Detta omfattar således i första hand fall där den försäkrade gjort sig skyldig till sådana förseelser att han blivit avskedad från arbetet. Men även sådan misskötsamhet som utgör saklig grund för uppsägning faller inom området, t ex allvarligare fall av onykterhet i tjänsten, ordervägran och olovlig utevaro från arbetet. Det saknar betydelse om arbetsgivaren i det enskilda fallet valt att avskeda eller säga upp arbetstagaren. Avgörande skall vara att arbetstagaren misskött sig så allvarligt att avskedande eller uppsägning ägt rum i enlighet med bestämmelserna i lagen om anställningsskydd.”

Denna anknytning till LAS är alldeles nödvändig. Man kan inte acceptera att A enligt den ena lagen bestraffas för att hans tidigare arbetsgivare handlat på ett sätt som strider mot den andra lagen. Men frågan är hur dessa ärenden skall prövas. Enligt min uppfattning kan de myndigheter som har hand om LarbF inte ingå i materiell prövning av om A:s uppförande varit sådant att han kan avstängas från ersättning. En sådan prövning innebär nämligen samtidigt en prövning av om det förelegat saklig grund för uppsägning. Bestämmelsen om saklig grund i 7 § är avsiktligt innehållslös. Det närmare innehållet skall utvecklas i praxis och denna *rättsbildning* har av lagstiftaren överlämnats till AD och inte till AMS eller Försäkringsdomstolen.⁶¹ AMS och Försäkringsdomstolen har inte heller de resurser som krävs för att göra en sådan prövning.

Två lösningar är då möjliga. Den ena innebär att avstängning endast kan ske när det genom lagakraftvägande dom blivit fastställt att det förelegat (åtminstone) saklig grund för uppsägning. Väljer man denna lösning blir det nästan inga avstängningar alls enligt den aktuella punkten i LarbF.

Den andra lösningen innebär att A också kan avstängas på ett arbetsgivarintyg, som klart utvisar att A blivit uppsagd eller avskedad på grund av sitt uppförande, förutsatt att det står klart att både A själv och hans fackliga organisation accepterar uppsägningen. Ett sådant arbetsgivarintyg ger vissa garantier för att uppsägningen är laglig genom de risker arbetsgivaren löper om det saknas lagligt stöd. Däremot skall A aldrig kunna avstängas om uppsägningen utåt framstår som en uppsägning på egen begäran, men arbetsgivaren underhand förklarar att det förelegat saklig grund, ej heller om dessa uppgifter bekräftas av A:s fackliga organisation. Den

⁶¹Jfr ovan kap 21 om AMS möjlighet att pröva vissa andra frågor som faller inom AD:s kompetens.

lösningen medför att personer som blivit uppsagda utan saklig grund, men som av något skäl inte vill föra saken vidare, dessutom blir avstängda från arbetslöshetsersättning. Värst ställda är de som också har facket emot sig. Denna konsekvens av underlåtenhet att söka rättelse den normala vägen har dock accepterats i andra sammanhang.⁶² Lösningen är juridisk-teknisk och syftar till samordning mellan arbetsrätten och arbetsmarknadsrätten.

Det sagda gäller tillsvidareanställningar. Men hur skall man göra när en tidsbegränsad anställning inte förlängs eller upphör därför att den anställde misskött sig? Det finns ett gap mellan LAS och verkligheten. Enligt LAS är tidsbegränsade anställningar undantagsföreteelser. Varaktigheten är alltid på förhand bestämd och sammanhänger inte med hur den anställde sköter sitt arbete, utom i de extrema fallen då A kan *avskedas* i förtid på grund av misskötsel. I verkligheten är s k tidsbegränsade anställningar mycket vanliga. Varaktigheten är inte på förhand bestämd utan avhänger i allra högsta grad av hur den anställda sköter sig. De i lagen tillåtna möjligheterna, vikariatanställning och tidsbegränsning på grund av arbetsuppgifternas särskilda beskaffenhet utnyttjas till bristningsgränsen. Härtill kommer en rad kollektivavtal som tillåter provanställning⁶³ och kungörelsen om tidsbegränsning av statligt lönereglerad anställning, som ger mycket långtgående möjligheter att tidsbegränsa anställningar.⁶⁴

Att arbetsgivaren i realiteten kan avgöra varaktigheten av anställningsförhållandet i tidsbegränsad anställning och att A:s uppförande därvid spelar en väsentlig roll hänger ihop på följande sätt. I kraft av sin rätt att leda företaget och leda och fördela arbetet mellan anställda och arbets sökande avgör arbetsgivaren t ex om ett ledigt vikariat skall besättas eller ej och om det finns några arbetsuppgifter av "särskild beskaffenhet" som skall utföras. Arbetsgivaren avgör också vem som skall få det lediga vikariatet, någon av de som redan är anställda i andra vikariat eller någon annan.⁶⁵

⁶² Se ovan s 334.

⁶³ Se tre kollektivavtal mellan Transportarbetareförbundet och Biltrafikens Arbetsgivareförbund m fl (provanställning presumeras föreligga under anställningens första sex månader!), Skogsarbetareförbundet och Skogs- och Lantarbetsgivareförbundet m fl (tillåter provanställning upp till sex månader), Handelsanställdas förbund och Kooperationernas Förhandlingsorganisation m fl (tillåter provanställning upp till tre månader), Handelstjänstemannaförbundet och HAD Centrala Gruppen (tillåter provanställning upp till tre månader med möjlighet till förlängning vid sjukdomsfall) samt PTK och SAF (tillåter i vissa angivna fall, såsom där at:s kvalifikationer är oprövade, provanställning upp till sex månader).

⁶⁴ SFS 1974:1007 ändrad och omtryckt i SFS 1976:864. Kungörelsen viker för kollektivavtal, men sådant kollektivavtal har ej träffats.

⁶⁵ Företrädesrätt till ny anställning tillkommer endast den som varit anställd minst ett år, se 25 § 2 st LAS.

Arbetsgivarens uppfattning om hur de arbetstagare som redan är anställda i tidsbegränsad anställning sköter sig spelar säkert en väsentlig roll när han träffar beslut i dessa frågor.

Vid provanställning med stöd av kollektivavtal är det ännu tydligare att den anställdes uppförande spelar en avgörande roll för anställningens varaktighet. Meningen med provanställningen är att den anställdes uppträdande skall vara avgörande för om provanställningen övergår till tillsvidareanställning vid provanställningens slut. Men kollektivavtalen och deras tillämpning går ännu längre. Kollektivavtalen innebär ofta att provanställningen kan sägas upp under själva provanställningstiden, dessutom med mycket korta uppsägningstider.⁶⁶ Visserligen gäller vid en sådan uppsägning 7 § om saklig grund, men tydligen accepterar man i praktiken att just det förhållandet att det är fråga om en provanställning medför att man ställer lägre krav på saklig grund än eljest.⁶⁷ Enligt min uppfattning är detta ej förenligt med den tvingande karaktären hos 7 §, men så går det till.

Att vikariat eller annan tidsbegränsad anställning upphört torde i många kassor, särskilt kvinnodominerande kassor, vara den vanligaste arbetslöshetsorsaken. Någon statistik som täcker samtliga kassor finns mig veterligen inte. Men enligt Kommunaltjänstemännens statistik över ersättningsberättigade medlemmar år 1975 var arbetslöshetsorsaken i 51 % av fallen att vikariatanställning upphört. Frivilligt slutande svarade för 38 %, uppnådd pensionsålder 8 % och "annan orsak", som bl a måste omfatta arbetsgivarens uppsägning av tillsvidareanställning, endast 3 %. I Akademikernas kassa uppdelas uppsägning av arbetsgivaren i indragning av fast tjänst och indragning av vikariat. 1975 förekom 369 fall av indragning av fast tjänst och 1 190 fall av indragning av vikariat.⁶⁸ I arbetslöshetsförsäkringen måste alltså icke-förlängning eller uppsägning av s k tidsbegränsad anställning av personliga skäl vara ett mycket viktigare problem än uppsägning av tillsvidareanställning av personliga skäl.

De mycket låga siffrorna på avstängningar enligt andra punkten i 29 § visar att kassorna i regel utger ersättning direkt när en tidsbegränsad anställning upphört utan att närmare efterforska bakgrunden till att den tids-

⁶⁶ Se t ex kollektivavtal mellan Transportarbetareförbundet och Biltrafikens Arbetsgivareförbund m fl (14 dagars uppsägningstid), Hotell- och Restauranganställdas Förbund och Kooperationens Förhandlingsorganisation m fl (under första 5 dagarna ingen uppsägningstid alls, därefter tre dagars uppsägningstid), Fastighetsanställdas förbund och Folketshusrörelsens Förhandlingsorganisation m fl (en veckas uppsägningstid).

⁶⁷ Jfr Lunning 3 uppl s 62 f och t ex Fb 48/76, refererat strax nedan, där A tydligen fick gå omedelbart efter bara 5 dagars anställning.

⁶⁸ Uppgifterna hämtade från kassornas årsberättelser för år 1975.

begränsade anställningen inte blivit förlängd. Det finns dock exempel på motsatsen.

Fb 48/76 (D). A hade blivit uppsagd från sin anställning på grund av arbetsbrist till 30/9 1975. Han slutade redan 5/9 för att tillträda en "provanställning", som beräknades vara i en eller ett par månader. Han fick emellertid gå redan efter fem dagar, därför att arbetsgivaren ansåg att han arbetade för långsamt. Kassan skrev i yttrande över besvären: Kassan anser att (A) ej borde ha antagit ett sådant arbete på så lösa boliner, att han endast var i stort sett anställd en provvecka. Kassan ifrågasätter om inte (A) borde ha haft en månads uppsägningstid... I den händelse en sådan inte var aktuell, anser kassan att man kan ifrågasätta om (A) själv vållat att anställningen upphörde och att i sådant fall han eventuellt skulle avstängas i fyra veckor för detta skäl." Bifall till besvären.⁶⁹

Delegationens praxis efter LAS har varit avvaktande. Man har tagit det säkra före det osäkra och bifallit alla besvär över avstängningar med stöd av andra punkten i 29 §. Det finns inget som tyder på att man särskilt övervägt problemet med de tidsbegränsade anställningarna. Det finns dock åtminstone ett besvärssärande som tycks utvisa att avstängning enligt andra punkten *kan ske*, även när anställningen upphör efter fullgjord provtjänstgöring.

Fbk 248/75 (D). A hade blivit uppsagd efter "sedvanlig" provtjänstgöring. Enligt företaget och den facklige representanten på arbetsplatsen hade han varit ovetting mot kunderna och arbetade dessutom långsamt. Detta var enligt AMS ej att hänföra till "vad som är att anse som otillbörligt uppförande", och på den grunden bifölls besvären.

Förr eller senare måste emellertid AMS bestämma sig för hur problemet med andra punkten i 29 § och de tidsbegränsade anställningarna skall lösas. Den lösning man väljer måste vara i överensstämmelse med LAS. LAS och arbetslöshetsförsäkringen bildar här ett sammanhängande system. Den gemensamma uppgiften är att fördela ansvaret för de personer som på grund av sitt uppförande inte längre är önskvärda i företaget. Ansvaret kan läggas på företaget, på arbetslöshetsförsäkringen och på den icke önskvärde själv. LAS officiella huvudlinje är att lägga ansvaret på företaget, men denna officiella huvudlinje genombryts kraftigt av avtal och praxis om tidsbegränsad anställning. Arbetslöshetsförsäkringens uppgift är att fördela ansvaret för dem som stötts ut från företagen mellan arbetslös-

⁶⁹ Se även Fbk 280/75 (D). A hade haft något slags obestämd tidsbegränsad anställning. Något fortsatt arbete erbjöds ej. Enligt uppgifter från ag hade A uteblivit från arbetet, misskött sig och ej passat arbetstiderna. På detta blev hon avstängd i LAN, men bifall till besvären.

hetsförsäkringen och de utstötta själva. Såvitt jag kan se finns det fyra tänkbara lösningar.

Den första lösningen innebär att den som slutat en tidsbegränsad anställning när tiden löpt ut eller som uppsagts från en provanställning av orsaker som *inte* utgör saklig grund i vanlig bemärkelse aldrig skall kunna avstängas från ersättning av denna grund. Denna lösning är i överensstämmelse med LAS. Enligt LAS är den enda tillåtna anledningen till att en tidsbegränsad anställning upphör att tiden har gått ut, fränsett de extrema avskedsfallen och avtal om uppsägning på saklig grund av tidsbegränsad anställning. Att "den verkliga anledningen" till att anställningen inte förlängs är misskötsel från A:s sida är enligt LAS irrelevant. Alla andra lösningar innebär att man i arbetslöshetsförsäkringen accepterar att LAS bestämmelser om tidsbegränsad anställning används för att bli av med folk som enligt arbetsgivarens uppfattning missköter sig.

Den andra lösningen innebär att den som fått sluta en tidsbegränsad anställning skall kunna avstängas från ersättning om "den verkliga orsaken" är ett förhållande som skulle ha utgjort saklig grund om det varit fråga om en tillsvidareanställning. Denna lösning tillfredsställer — vid en ytlig betraktelse — ett krav på att alla skall behandlas lika i arbetslöshetsförsäkringen. Avstängning sker på samma förutsättningar oavsett vilken anställningsform A varit anställd i. Men i verkligheten finns det inga garantier för att det kommer att bli en likabehandling. Den främsta garantin för att arbetsgivaren inte säger upp en tillsvidareanställning utan saklig grund är skadeståndshotet. Någon sådan garanti finns ej vid tidsbegränsad anställning. Arbetsgivaren kan riskfritt påstå att anledningen till anställningens upphörande är grav misskötsel från den anställdes sida. Om frågan går till arbetsrättslig prövning kan han alltid falla tillbaka på att anställningstiden löpt ut. Arbetsmarknadsmyndigheterna är i praktiken i stor utsträckning hänvisade till arbetsgivarens uppgifter, eftersom utredningen i arbetsvägransärenden är så summarisk. Lösningen innebär också att AMS parallellt med arbetsdomstolen skulle bedriva rättsutveckling vad avser innehållet i begreppet saklig grund. Visserligen finns det inom arbetsrätten exempel på att olika myndigheter var för sig i sin rättstillämpning utvecklat innehållet i ett visst begrepp. Det gäller t ex arbetstagarbegreppet, som är rättsligt relevant inom flera rättsområden, som ligger under olika domstolars kompetens. Man har då accepterat och måst acceptera att begreppet fått olika innehåll inom de olika rättsområdena. I den lösning vi nu diskuterar förutsätts att begreppet otillbörligt uppförande i AMS rättstillämpning skall ha samma innehåll som saklig grund i AD:s rättstillämpning.

Den tredje lösningen innebär att begreppet "otillbörligt uppförande" vid tidsbegränsad anställning ges samma innehåll som före LAS, alltså att det krävs betydligt mindre än vad som utgör saklig grund för uppsägning enligt LAS. Argumentet för denna lösning skulle vara att för denna kategori har rättsläget inte förändrats genom LAS och följaktligen behöver man inte heller ändra rättstillämpningen i försäkringen. Detta är enligt min mening oriktigt. LAS principiella innehåll är att tidsbegränsad anställning ej får användas för att bli av med anställda som missköter sig. Vidare verkar denna lösning omedelbart stötande ur rättvisesynpunkt. Den innebär att gruppen tidsbegränsat anställda så att säga får betala dubbelt för att de på grund av sitt uppförande inte längre är önskvärda i företaget. För det första mister de sin anställning och sedan blir de dessutom avstängda från kassaersättning. Skall inte arbetslöshetsförsäkringen i stället kompensera orättvisorna i det arbetsrättsliga systemet genom att åtminstone ge denna kategori arbetslöshetsersättning?

Den fjärde lösningen innebär en kombination av den första lösningen och tillämpning av vållanderegeln i *fjärde* punkten 29 § LAS, att den skall avstängas från ersättning som uppenbart vållat att anställning ej kommit till stånd. Denna lösning ansluter formellt till systemet i LAS. Den utgår från att den tidsbegränsade anställningen upphör därför att tiden löper ut och avstängningen hänför sig till orsaken till att den första anställningen inte följs av någon ny anställning. Vissa situationer när en tidsbegränsad anställning upphör kan ligga mycket nära de situationer som avses med vållanderegeln, t ex om A vid provanställningens slut avsiktligt betar sig så att fortsatt anställning inte kan komma ifråga. Lösningen innebär emellertid ett kringgående av bestämmelsen i andra punkten och lösningen drabbas också av alla de invändningar som kan riktas mot vållanderegeln över huvud. Vållanderegeln behandlas i följande kapitel. Jag förordar alltså den första lösningen.

Det finns en tendens att utdöma strängare påföljder vid frivilligt slutande och avsked än vid avvisande på samma grunder när det är fråga om svårplacerade personer.

Den som utan eget förvållande fått sluta ett arbete på skyddad verkstad får begränsa sitt arbetsutbud till skyddad verkstad och betraktas ändock som arbetsför och berättigad till ersättning. Den som däremot frivilligt slutat ett sådant arbete eller fått sluta på grund av dåligt uppförande måste förete ett intyg om att han kan ta ett arbete på den öppna marknaden och detta intyg skall dessutom komma från den skyddade verkstad han lämnat. Samma regler gäller vid slutande från beredskapsarbete för arbetshandi-

kappade.⁷⁰ Det finns ju ingen anledning att tro att den som fått sluta utan eget förvållande är mer arbetsför än den som själv har skuld i att arbetet upphörde, utan det är fråga om att använda hinderregeln som en maskerad sanktion mot den som slutar eller blir avskedad från skyddat arbete.

Att vara svårplacerad och ändå sluta från det arbete man har är också en indikation för avstängning enligt 20-dagarsregeln.⁷¹

⁷⁰ Kassahandboken Uppslag 23 B s 8 f (1/7 1976). Jfr Cirkulärskrivelse F 32/1970 (24/9 1970). Exempel på regelns tillämpning är Fb 534/74 (D) (också synnerligen hård lämplighetsbedömning).

⁷¹ Se nedan i kap 24.

23. Vållanderegeln

Enligt 29 § 4 punkten LarbF skall den avstängas som ”utan att uttryckligen ha avvisat (lämpligt) arbete ändå genom sitt uppträdande uppenbarligen vållat, att anställning ej kommit till stånd”.

Den särskilda vållanderegeln tillkom genom 1956 års kassaförordning (SFS 1956:629 § 36). Regeln tillkom på förslag av 1951 års utredning, men motiven var mycket knapphändiga. Utredningen ifrågasatte om det inte skulle vara möjligt att i förordningen inta mer preciserade bestämmelser om vilka omständigheter som skulle föranleda avstängning, men fann att detta inte skulle vara lämpligt.¹ DepC framhävde i propositionen, bl a i anledning av vad som framförts från vissa remissinstanser, att regeln såsom framgår av ordalydelsen är avsedd att tillämpas endast ”då det är uppenbart, att medlemmen själv vållat den uppkomna situationen”.²

KSA-utredningen skriver (s 183) om vållanderegeln, att den ”endast syftar på klart klandervärda beteenden från den arbetssökandes sida, där det kan anses uppenbart för envar att det enbart är detta klandervärda beteende som utgör orsaken till att anställning ej kommit till stånd”. Som exempel nämns att kassamedlemmen är spritpåverkad när han söker anställningen eller att han lämnar vilseledande uppgifter om sin kompetens. Däremot skall kassamedlemmen inte läggas något till last bara därför att han under en anställningsintervju ”lämnar sanningsenliga svar på frågor, som ställs till honom angående hans önskemål och personliga förhållanden. Annorlunda ligger saken till om den arbetssökande genom olämpligt uppträdande provocerar fram ett negativt besked om anställningen.” Även DepC understryker att regeln ”syftar endast på klart klandervärda beteenden från den arbetssökandes sida”.³ ALF-utredningen påtalar de bevissvårigheter som ofta är för handen i dessa ärenden och pekar på de stränga beviskrav som ligger i rekvisitet uppenbarligen (s 197).

Vållandefallen utgör en mycket liten andel av rapportärendena. De rena vållandefallen utgör i mitt material 1,2 procent av samtliga rapportärenden

¹ SOU 1955:27 s 211.

² Prop 1956:144 s 147.

³ Prop 1973:56 s 184.

under perioden 1965—1973. Härtill kommer gränsfallen mellan avvisande och vållande, som utgör 2 procent. Motsvarande siffror för 1974 är 0,7 och 0,5 procent.⁴

Besvärshäufigkelsen i vållandefallen är anmärkningsvärt hög. Min undersökning ger en besvärshäufigkelsen på 54,6 % i de rena vållandefallen och 31,03 % för gränsfallen mellan avvisande och vållande. Besvärshäufigkelsen i de vanliga avvisandefallen är 10,52 %.⁵ Jag sparar diskussionen av denna extremt höga besvärshäufigkelsen till senare.

De handlingar från A:s sida som kan medföra tillämpning av vållanderegeln är av mycket olika karaktär. Gemensamt för vållandefallen är dock att någon form av kontakt — åtminstone en överenskommelse om ett sammanträffande — hunnit etableras med den tilltänkte arbetsgivaren. Det är A:s uppträdande i kontakten med *arbetsgivaren* som kan medföra tillämpning av vållanderegeln. A:s uppträdande i kontakten med af medför aldrig tillämpning av vållanderegeln. Om A på arbetsförmedlingen utan att direkt avvisa ett lämnat arbetserbjudande uppträder på sådant sätt att det står klart att han inte vill ha och inte ämnar söka arbetet, bedöms hans handlande som ett avvisande. Om A på arbetsförmedlingen uppträder på ett sådant sätt att det inte går att lämna någon arbetsanvisning betraktas detta i regel inte som ett avstängningsgrundande beteende i inskränkt bemärkelse, men leder kanske till avstängning enligt hinderregeln.⁶

I vållandefallen griper avstängningsreglerna in i en konkret konflikt-situation mellan arbetsgivaren och A. Detsamma gäller frivilligt slutandefallen, men till skillnad från frivilligt slutandefallen, där A i den interna relationen till arbetsgivaren skyddas av arbetsrättslig lagstiftning (LAS), står A i vållandefallen helt utan stöd i arbetsrättslig lagstiftning. Fortfarande är det arbetsgivaren som ensam efter fritt skön bestämmer vem han vill anställa. Ett huvudtema i den följande framställningen är att visa hur detta kommer att bestämma innehållet även i avstängningsreglerna.

Uttrycket vållande betecknar i juridiskt språkbruk att den vållande *orsak* den skadliga effekten (genom ett klandervärt handlande). KSA-utredningen skriver, att vållanderegeln är tillämplig endast när det för envar är uppenbart att det *enbart* är kassamedlemmens klandervärda uppträdande som utgör *orsaken till* att anställning ej kommit till stånd. Det juridiska orsaksbegreppet har främst utvecklats inom skadeståndsrätten. Det används där

⁴ Jfr kap 6 under I 5. Exakta procentsiffror dock ej redovisade där.

⁵ Tab II 1.

⁶ Se ovan s 192.

när en person befunnit sig i en situation, där han kunnat kontrollera ett fysiskt händelseförlopp. Den som i efterhand kallas skadevällare har genom att handla eller icke handla kunnat framkalla eller förhindra den skadliga effekt som faktiskt inträtt.⁷ Emellertid används orsaksbegreppet inom juridiken även för att beteckna någonting helt annat, nämligen sambandet mellan en händelse och en persons (medvetna) handlande. Frågan om arbetsgivaren vid tillämpning av 8 § MBL haft ett föreningskränkande motiv för sitt handlande uttrycks som en fråga om arbetstagarens föreningsverksamhet varit *orsaken* till att arbetsgivaren t ex sagt upp honom. Jag ställer mig skeptisk till detta sätt att använda orsaksbegreppet.⁸

I vållandefallen är det tydligt att orsaksbegreppet leder helt fel. Vållanderegeln, som alltså bygger på orsaksbegreppet, ger en felaktig föreställning om situationen när A söker arbete och felaktigheten har en ideologisk funktion. Man får det intrycket att det är A som kontrollerar situationen, att A genom sitt handlande kan bestämma hur situationen skall utveckla sig och att arbetsgivarens beslut att anställa eller icke anställa bara är en "effekt" av A:s handlande. Så förhåller det sig inte. Det är arbetsgivaren som kontrollerar situationen. Arbetsgivaren kan av något irrationellt skäl låta bli att anställa även om A betar sig exemplariskt, och han kan också bestämma sig för att anställa A, även om A betar sig i högsta grad klandervärt. En mer korrekt beskrivning av regelns innehåll i det avseende som nu diskuteras (rekvisitet klandervärt skall behandlas i det följande) skulle kunna lyda: Om A betar sig på ett sätt som arbetsgivare brukar ogilla och arbetsgivaren därför eller av någon annan anledning bestämmer sig för att inte anställa honom, skall A avstängas från ersättning.

Även om man analyserar regelns innehåll på lagstiftarens premisser, alltså som ett orsaksförhållande, så stämmer inte innehållet med tillämpningen. Om A:s handlande skall kunna betecknas som en *nödvändig* orsak till icke-anställandet, skall det vara utrett att icke-anställandet skulle ha uteblivit, dvs A skulle ha blivit anställd, om han ej uppträtt på det sätt han faktiskt gjorde.

Motsvarande problem vid tillämpning av avvisanderegeln har behandlats i det särskilda kapitlet om avvisande. För att avstängning skall kunna ske enligt avvisanderegeln krävs inte att A skulle ha fått det arbete han förklarar sig inte vilja ha eller underlåtit att söka. Det är tillräckligt att det

⁷ Hellner, Skadeståndsrätt 3 uppl Uppsala 1976 s 144 f.

⁸ Jag ansluter mig närmast till den användning av orsaksbegreppet som utvecklats av von Wright, nämligen att det kan användas endast när det är fråga om kontrollerbara fysiska händelseförlopp och ej när det är fråga om medvetet mänskligt handlande. Se von Wright, *Explanation and understanding* Ithaca 1971.

inte kan anses uteslutet att han skulle ha fått arbetet om han verkligen sökt det.

Ej heller för tillämpning av vållanderegeln krävs att A skulle ha fått anställning om han uppträtt annorlunda. Vållanderegeln tillämpas mycket ofta i situationer med flera arbetssökande, där man inte vet någonting alls om A:s utsikter att få anställning. Man kan med hänsyn till lagtextens ordalydelse uppställa frågan om det inte åtminstone bör krävas att A:s uppträdande påtagligt minskat hans utsikter att få arbetet, och för att det skall bli fråga om en sådan försämring måste A:s utsikter att få arbetet varit någorlunda goda från början. I rättspraxis kan man emellertid inte finna några belägg för att ett sådant krav skulle gälla.⁹ Men liksom i avvisandefallen kan A undgå påföljd om det visas att det oavsett hans uppträdande var *uteslutet* att han skulle få anställning.

Om A:s handlande skall kunna betecknas som en *tillräcklig orsak* till att han inte blev anställd, skall det förhålla sig så att hans uppträdande var sådant att det under alla förhållande — även om han i övrigt varit den klart bäst lämpade av de arbetssökande eller om han varit ensam arbetssökande — skulle ha hindrat anställning? Men inte heller ett orsakskrav av detta slag kan upprätthållas i praktiken. Arbetsgivarens beslut att inte anställa bygger på en samlad bedömning av A:s uppträdande och hans kvalifikationer i övrigt och det går inte att utreda om arbetsgivaren skulle ha översett med A:s uppträdande om A:s kvalifikationer i övrigt hade varit bättre eller om det inte funnits andra arbetssökande att tillgå.¹⁰ För övrigt är frågan opraktisk. En sådan orsaksbedömning kommer i praktiken att sammanfalla med en bedömning av graden av klandervärdhet i A:s uppträdande, och det är just denna bedömning som är den centrala frågan i vållandefallen.

Enligt uttalandena i förarbetena skall det vara fråga om ett *klart klandervärt beteende*. Uttalandet måste syfta på *allmänt accepterade normer* för hur arbetssökande får och inte får uppträda. Det kan alltså inte vara fråga om normer som bara accepteras av arbetsgivarna och inte av arbetssökande och arbetstagare i allmänhet. Vidare måste det vara helt *klart* att A:s beteende är klandervärt enligt den använda normen. Vidare framgår det, både

⁹ Med belägg menar jag beslut där A ej ansetts vållande, därför att det ej varit utrett att A skulle ha fått anställningen om han uppträtt på annat sätt. Däremot är det lätt att i fall där orsakssambandet är klarlagt finna beslutsmotiveringar, som tycks förutsätta ett krav på orsakssamband, se t ex AMS beslut i FDD 18/11 1971 Dnr 1614/70.

¹⁰ Se dock kassans (Metall) beslut i F 1914/76 (D). Kassan godkände med motiveringen, att det inte var uteslutet att personalanställaren påverkats av uppförandebetyget från den tidigare anställningen och därmed fått en mer negativ inställning till A än han skulle ha fått enbart genom A:s uppträdande.

av rekvisitet "uppenbarligen" och av uttalanden i förarbetena, att myndigheterna har bevisbördan för att ett sådant beteende förekommit och att det krävs en mycket stark bevisning.

När jag nu i det följande beskriver hur vållanderegeln faktiskt tillämpas i olika situationer, kommer jag att jämföra tillämpningen med det innehåll vållanderegeln har enligt förarbetena. Jag måste då själv på grundval av min egen uppfattning om vad som är "allmänt accepterade normer" för hur arbetssökande får bete sig försöka fastställa vad som i de olika situationerna kan betraktas som "ett klart klandervärt beteende". Läsaren får själv bedöma om jag träffat rätt. Några sociologiska undersökningar som stöder min uppfattning kan jag inte åberopa.

Den följande redogörelsen för vållanderegeln tillämpning i olika situationer omfattar också gränsområdet mellan avvisande och vållande och även vissa situationer som enligt min uppfattning skall bedömas enligt avvisanderegeln, men där myndigheterna ibland i stället åberopar vållanderegeln. Man kan urskilja fem olika grupper av situationer inom vållanderegeln tillämplighetsområde, fall där A är försulmig när det gäller att ta kontakt med arbetsgivaren, fall där A:s allmänna uppträdande i kontakten med arbetsgivaren bedöms som klandervärt, fall där A verkar negativ till anställning och/eller med eller utan hänvisning till andra framtidsplaner förklarar att han inte kommer att stanna länge på arbetsplatsen, "misskrediteringsfallen" och "förhandlingsfallen". Kapitlet avslutas med en analys av gapet mellan ideologi och verklighet i vållandefallen.

Fall där A på förmedlingen förklarar sig beredd att söka arbetet, men sedan inte tar kontakt med den tilltänkte arbetsgivaren bedöms ibland enligt avvisanderegeln och ibland enligt vållanderegeln. Möjligen är tanken att fall där A:s underlåtenhet är uttryck för att han inte vill ha arbetet skall bedömas enligt avvisanderegeln och fall där underlåtenheten beror på slarv eller nonchalans skall bedömas enligt vållanderegeln. Det spelar i regel ingen roll vilken av reglerna som anses tillämplig. Vad som krävs av A är det samma.

A skall göra rimliga ansträngningar för att få kontakt med arbetsgivaren. Får han inte tag på arbetsgivaren per telefon skall han göra ett personligt besök.¹¹ Han skall passa upprop vid sjömansförmedling och liknande arbete.¹² Han får inte dröja för länge med att söka arbetet, hur länge beror

¹¹ Fb 161/70 (4 punkten), Fb 641/73 (3 punkten).

¹² F 5475/69, 5575/69 (sjömansförmedling), F 625/71.

på arbetsförmedlingens anvisningar och situationen i övrigt.¹³ Han skall infinna sig på överenskommen tid för anställningsintervju eller liknande sammanträffande.¹⁴ Han skall över huvud vara normalt förständig och aktsam.¹⁵ Om A inte finner sig den första anställningsdagen utan att lämna besked och detta leder till att anställningen går om intet, bedöms hans handlande som ett avvisande eller ett vållande till att anställning ej kom till stånd.¹⁶

Det är i första hand A:s faktiska handlande som ligger till grund för bedömningen, men om myndigheterna anser att man kan dra några slutsatser om A:s vilja att få anställning spelar även detta en roll.¹⁷ Om myndigheterna blivit övertygade om A:s vilja att få arbetet, kan man överse med en del slarv och nonchalans, och omvänt kan en ganska ringa grad av försumlighet leda till avstängning, om den uppfattas som uttryck för att A i själva verket inte vill ha arbetet.

Enligt min uppfattning skall de fall som nu behandlats alltid bedömas enligt avvisanderegeln. Det är eller bör vara fråga om en ren culpabedömning av A:s handlande. Den psykologiska bakgrunden till A:s underlåtenhetssynder är ej lämplig som särskiljade kriterium. I arbetslöshetsförsäringen skall folk dömas efter sina handlingar och inte efter vad myndigheterna har för uppfattning om deras arbetsvilja. Vållanderegeln skall reserveras för fall där A i handling accepterat att söka anställning, och det är *arbetsgivaren* som fattar beslutet att ej anställa.

Övergången till vållandefallen kommer då att bestå av de fall där kontakt etablerats och A förklarat sig beredd att ta anställning, men vägrar att infinna sig till det ytterligare sammanträffande som arbetsgivaren anser nödvändigt för att fatta beslut om att anställa eller icke anställa. I dessa fall kommer man in på den bedömning av vad arbetsgivaren har rätt att kräva av arbetssökande, som är typisk för vållandefallen.

FDD 15/9 1970 Dnr 475/69. A hade följt upp en anvisning om kontorsarbete och preliminär överenskommelse om anställning hade träffats. Arbetsgivaren ville ha ett ytterligare sammanträffande med A, innan han träffade ett definitivt anställningsavtal, men A vägrade ytterligare sammanträffande med arbetsgivaren innan han fick skriftlig bekräftelse på att han var anställd. Någon anställning kom därför inte till stånd. AMS fastställde

¹³ FDD 6/2 1968 Dnr 1039/67 (Obs olika instansers och ledamöters uppfattning om vilken regel som var tillämplig). Fb 591/72 (Kort försening accepterad därför att A avvaktat besked från annat sökt arbete.).

¹⁴ FDD 12/11 1970 Dnr 487/70, F 1108/67 (D) (oklart vem som skulle ta fortsatt kontakt efter ett första sammanträffande), F 2725/72.

¹⁵ Fd 3/78, Fb 581/72, Fb 141/66, F 3567/68 (D).

¹⁶ F 976/76 (D), Fd 21/74.

¹⁷ F 4919/71 (D).

kassans avstängningsbeslut, då A fick anses "uppenbarligen ha vållat att anställning ej kommit till stånd". Ej ändring i FD.

I ett fall som detta är det inte fråga om att bedöma A:s handlande enligt en allmän norm om hur pass snabb och förständig A måste vara när han följer upp anvisningar från arbetsförmedling och personalanställare, utan det är fråga om vem av A eller arbetsgivaren som i en konkret relation kan lastas för att anställning ej kommit till stånd. Det kan inte enligt allmänt accepterade normer alltid anses "klart klandervärt" av A att inte ställa upp för anställningsintervjuer och dylikt i den omfattning som arbetsgivaren önskar.

I förarbetena framhävs som exempel på vållanderegeln tillämplighetsområde fall där A:s *allmänna uppträdande* varit sådant att anställning ej kommit till stånd, t ex att han var onykter när han sökte arbetet. I verkligheten är dessa fall mycket sällsynta. Vid bedömningen av vad som är klandervärt utgår man i allmänhet från vad arbetsgivaren finner klandervärt. Redan det förhållandet att arbetsgivaren reagerat genom att vägra anställning skapar en stark presumtion för att A:s beteende var klandervärt. Vid utredning och bevisvärdering är det också arbetsgivarens uppgifter som slår igenom. I Fb 91/73 hade A druckit en mellanöl på fabriksgården innan han gick in och sökte arbetet. Hans handlande bevitnades av blivande arbetskamrater och arbetsledning. Han fick därför ej platsen. Det fanns inga belägg för att han skulle ha varit berusad. Han avstängdes enligt vållanderegeln.¹⁸ Var detta enligt allmänt accepterade normer ett klart klandervärt beteende?

Den största gruppen inom vållanderegeln tillämplighetsområde är fall där A genom sitt sätt att uppträda eller genom vad han säger avslöjar att han egentligen inte vill ha det anvisade arbetet, i vart fall inte för någon längre tid. Jag behandlar först fall där A mer allmänt ger uttryck för sin negativa inställning. Han säger att han är "tvångsskickad" från af, klagar på lönen och övriga anställningsvillkor, omtalar att han tänker sluta så snart han får någonting bättre eller verkar helt enkelt allmänt ointresserad.

Ett sådant beteende leder ibland till rapport och avstängning. Rättstillämpningen har varit synnerligen ojämn. Att säga att man är "tvångsskickad" anses alltid graverande.¹⁹ Det spelar en roll om A uppträder "provocerande" och spontant ger uttryck för sin negativa inställning eller om

¹⁸ Se även FDD 28/12 1970 Dnr 385/70, Fd 118/73, F 4225/70.

¹⁹ F 1963/73 (avstängd enligt 20-dagarsregeln).

han bara svarar på frågor.²⁰ Det spelar också en roll om A uttalar sig negativt i avsikt att inte bli anställd eller om han bara säger sin mening.²¹ I själva verket går det oftast inte att utreda vad som sas och i vilket sammanhang och med vilka avsikter, men rättstillämpningen bygger på att detta är möjligt.

Metalls kassa, som genomgående tillämpar vållanderegeln restriktivt, stänger aldrig på bara en ointresserad eller "nonchalant" attityd. F 4325/68 visar både hur litet som behövs för en rapport och hur Metalls kassa ser på dessa fall: Arbetsgivaren hade anställt en annan av de sökande, därför att A verkade slö och nonchalant och satt och "hängde med huvudet". Dessa uppgifter från arbetsgivaren ledde till rapport och provisorisk avstängning, men Metall skrev: "Det förhållandet, att av flera sökande till ett arbete, endast en kan få arbetet och övriga sökande av olika anledningar går miste om detsamma, kan inte få leda till att ersättningsrätten fräntas den som går miste om arbetet. Detta måste gälla även om arbetsgivarens val påverkas av att någon förefallit mindre intresserad för det aktuella arbetet."²²

Om A gång på gång återkommer till af och förklarar att han ej erhållit anvisad anställning, kan af börja misstänka att detta sammanhänger med A:s uppträdande när han söker arbete. En sådan misstanke kan leda till en vållanderapport, där konkreta uppgifter om olämpligt uppträdande vid ett bestämt tillfälle ersätts av vaga uppgifter från flera olika uppgiftslämnare om ointresse, nonchalans etc. I F 1769/68 rapporterade af att A "visat ringa intresse vid sökande av plats" och lämnade telefonnummer till olika arbetsledare, som skulle ha denna uppfattning. Metalls kassa skrev: "Men varken meddelandet eller yttrandet ger kassan sådana påtagliga bevis för att (A) avvisat eller uppenbart vållat att anvisade anställningar ej kommit till stånd att en avstängning från ersättningsrätt för (A) kan anses ha stöd i gällande stadgar."²³ Så höga krav på bevisning upprätthålls långtifrån alltid. AMS beslöt, "ehuru med viss tvekan" att lämna kassans godkännandebeslut utan erinran.

Ett annat sätt som af använder för att komma tillrätta med arbetsökande

²⁰ F 2373/69. Avgörande för AMS bedömning av tillsynsärendet var om A inledde samtalet med att säga att han ej var intresserad av inomarbete eller om han på fråga från arbetsgivaren svarade att han skulle sluta om utomhusarbete erbjöds.

²¹ F 1462/68. A hade sagt att han skulle lämna anställningen så snart bättre lönat arbete fanns att tillgå. Af ansåg sig dock ej kunna påstå att A fört lönediskussion i avsikt att ej bli anställd.

²² Se även F 725/72. Att A "inte är så pigg på varvsarbete, kan ej heller föranleda någon åtgärd från kassans sida". Se även F 5640/68, där kassan vidhåller, att de anmärkningar som riktas mot A:s uppträdande är för vaga och dessutom insinuanta.

²³ Jfr kassans beslut i F 4240/68, ej "klart kunnat utrönas att (A) själv, medvetet, uppenbarligen skulle ha vållat att anställning ej kommit till stånd".

som misstänks för att uppträda så att de inte får några arbetserbjudanden är att på förhand vidtala arbetsgivaren, att denne, oavsett hur A uppträder, skall ge A ett "arbetserbjudande", som inte behöver vara bindande, dvs tvinga fram ett svar på en direkt fråga om A accepterar en eventuell anställning.²⁴ AMS rättstillämpning i dessa fall har blivit striktare under de senaste åren. I Fb 203/76 (D) hade A verkat ointresserad och framhållit sin far, som arbetat i företaget i många år och nu var utsliten och sjukpen-sionerad, som ett varnande exempel, men han hade inte direkt sagt att han inte ville ha anställning. Ärendet bordlades två gånger, men det blev bifall till besvären.²⁵ Från FD finns en dom från 1967, FDD 21/4 1967 Dnr 733/66, där A blev avstängd enligt vållanderegeln för att han vid anställnings-intervjun uppgivit sig vara alldeles för överkvalificerad för det erbjudna arbetet, men den domen är troligen överspelad genom FD:s senare praxis i andra typer av vållandefall.

Att A visar sig ointresserad och t o m negativt inställd till anställning kan enligt allmänt accepterade normer aldrig betraktas som klart klandervärt. Inte heller negativa uttalanden om anställningsförhållandena kan betraktas som klart klandervärda. Normer som tvingar A att hålla inne med sin upp-fattning begränsar den grundlagsfästade yttrandefriheten, som måste antas gälla även i anställningssituationer. Endast om det kan visas att A med sitt sätt att uppträda *endast* haft avsikt att provocera arbetsgivaren, eller om hans yttranden visar att han avsiktligt kommer att missköta arbetet om han får anställning, kan hans uppträdande betraktas som klart klandervärt. Detta kan praktiskt taget aldrig styrkas, åtminstone inte om man upprätthåller de beviskrav som anges i förarbetena.

I andra fall är det inte — åtminstone inte i första hand — A:s allmänt nega-tiva attityd som medför att anställning ej kommer till stånd, utan de upp-lysningar han lämnar om faktiska förhållanden, nämligen att han (even-tuellt) tänker sluta anställningen inom relativt kort tid för att börja annan verksamhet. Fallen skiljer sig från de tidigare behandlade genom att A kan vara villig t o m angelägen att ta det anvisade arbetet för en kortare tid och de upplysningar han lämnar har ett någorlunda konkret innehåll. Det van-ligaste typfallet är att A erbjuds arbete utom yrket och förklarar att han kommer att sluta så snart han erbjuds arbete i det egna yrket, men det kan också vara fråga om planer på flyttning, utbildning eller annan verksamhet.

AMS och många kassor har åtminstone tidigare ibland bedömt dessa fall

²⁴ Muntliga upplysningar från flera olika håll.

²⁵ Se även Fb 364/78 (D), bifall till besvären trots att A i anställningsansökan uttalat sig mycket negativt om viss typ av arbete vid företaget och enligt arbetsgivaren visat markerat ointresse.

genom en analog tillämpning av *väntat arbete-regeln*. A har blivit avstängd, om han omtalat för arbetsgivaren att han tänker sluta om och när han får annan anställning, såvida han inte kunnat styrka löfte om sådan anställning. Det finns åtskilliga avgöranden både på kassa- och AMS-nivå, där man explicit tillämpat väntat arbete-regeln i vållandebedomningen.²⁶

FD accepterade till en början denna rättstillämpning, men under 70-talets första år skedde en omsvängning i FD:s praxis. FDD 19/1 1971 Dnr 1279/68 gällde en kvinna, som sedan tre månader var permitterad från ett konfektföretag. Det var osäkert om och när företaget kunde återuppta driften. Hon erbjöds fast anställning i annat konfektföretag. Hon var beredd att börja, men på villkor att hon kunde återgå till den tidigare arbetsgivaren så snart driften där återupptogs. Kassan tillerkände henne ersättning, men AMS stängde enligt vållanderegeln. Hon hade vid tiden för erbjudandet inte något bestämt löfte om när arbete kunde beredas henne hos den tidigare arbetsgivaren och det kunde anses klarlagt att hon inte fick den anvisade anställningen på den grunden att hon uppgav att hon ämnade återgå till den tidigare arbetsgivaren så snart denne återupptog driften. Kassan överklagade till FD och anförde bl a att A bara var permitterad från den tidigare anställningen och alltså hade denna anställning kvar. Om detta hade hon lämnat en saklig upplysning till den nye tilltänkte arbetsgivaren. AMS tillstyrkte bifall till besvären och FD fastställde kassans godkännandebeslut, dock utan annan motivering än att A inte kunde anses ha vållat att anställning ej kommit till stånd. I ytterligare ett par domar har FD, t o m mot AMS avstyrkande, ändrat avstängningar enligt vållanderegeln som bygger på väntat arbete-regeln, dock utan några ordentliga domsmotiveringar.²⁷

Man kan dock inte räkna med att väntat arbete-regeln helt försvunnit ur rättstillämpningen i vållandefallen. Så sent som 1974 ville F-enheten ändra kassans godkännandebeslut i ett typiskt vållandefall med följande beslutsmotivering: "Arbetsmarknadsstyrelsen finner att (A) icke kan åberopa i arbetslöshetsförsäkringens mening väntat arbete. Han har oaktat detta, utan att därom blivit tillfrågad, meddelat arbetsgivaren att han skulle sluta arbetet så fort han kunde erbjudas vägarbete. (A) får genom detta sitt uppträdande när han sökte arbetet anses uppenbarligen ha vållat att han icke erhöll arbetet hos . . ." Delegationen beslöt dock att ej framställa erinran mot kassans beslut.²⁸

Vad innebär då egentligen väntat arbete-regeln tillämpad i vållandefallen.

²⁶ Fb 141/68 (D), kassans beslut i FDD 19/1 1971 Dnr 1279/68, AMS beslut i FDD 28/3 1972 Dnr 1758/70 samt beslut i ärenden som refereras nedan i texten.

²⁷ FDD 18/11 1971 Dnr 1614/70 och 28/3 1972 Dnr 1758/70.

²⁸ F 1303/74 (D).

Det klandervärda i A:s uppträdande kan inte ligga i att han för arbetsgivaren omtalar att han eventuellt kommer att sluta efter kortare tid, om han nu faktiskt har sådana planer. Tvärtom skulle det i många lägen vara ohederligt mot arbetsgivaren att inte lämna denna information. Det klandervärda måste då ligga i att medlemmen *faktiskt har* sådana planer. Den som får ett erbjudande om fast anställning skall överge eventuella planer som kolliderar med den aktuella arbetsgivarens intresse av stabil arbetskraft.²⁹ Enligt arbetsrättsliga regler har en arbetstagare alltid rätt att säga upp sin anställning, men i arbetslöshetsförsäkringen straffas A för sina planer på att utnyttja denna rättighet.

Väntat arbete-regeln är inte längre den officiella linjen i vållandefallen och det är alltså andra kriterier som måste bli utslagsgivande. Efter de tydliga uttalandena i förarbetena till LarbF kan det knappast förekomma på AMS-nivå och uppåt att någon stängs för att han på direkt fråga från arbetsgivaren lämnar korrekt information om sina framtidsplaner. I rättstillämpningen har man också alltid fäst avseende vid om A spontant avslöjat att han inte tänker stanna länge eller om han bara besvarat frågor.³⁰ Enligt min uppfattning är den rättsliga betydelse som faktiskt tilläggs denna skillnad sakligt ogrundad och i praktiken ogenomförbar. Arbetsgivaren har alltid ett legitimt intresse av att få veta om A avser att sluta så fort som möjligt och enligt vedertagna kontraktsrättsliga principer bör A på eget initiativ lämna upplysning härom om arbetsgivaren inte själv frågar. Det kan i praktiken inte heller utredas hur informationen egentligen kom fram.

Möjligen menar myndigheterna att man genom att skilja mellan spontana upplysningar och svar på frågor kan komma åt de fall där A lämnar information *i avsikt att inte bli anställd*. Myndigheternas uppfattning om A:s avsikter med de upplysningar han lämnat spelar också en självständig roll i rättstillämpningen.³¹

Slutligen fäster man i rättstillämpningen avseende vid om den information A lämnat om sina framtidsplaner eller snarare möjligheten att genomföra dessa framtidsplaner är korrekt eller vilseledande eller kanske bara överdrivet optimistisk. Om A avsiktligt lämnar direkt felaktiga eller vilseledande uppgifter om t ex sina möjligheter att få annat arbete eller plats eller bidrag till planerad utbildning, kommer han att bli avstängd enligt

²⁹ Se F-enhetens skrivelse till kassan med uppmaning till omprövning i F 2373/69, där F-enheten "förskriver" sig: Det erbjudna arbetet var lämpligt för A, "och en önskan att få utomhusarbete skulle inte vara ett godtagbart skäl för honom att *sluta detta arbete*" (min kursivering).

³⁰ Se ovan F-enhetens beslutsförslag i F 1303/74.

³¹ Se t ex kassans beslut i FDD 19/1 1971 Dnr 1279/68.

vållanderegeln, men om de uppgifter han lämnat är korrekta talar detta till hans förmån.³²

Närmare än så här går det inte att beskriva tillämpningen av vållanderegeln i de nu behandlade fallen. Det är oklart vad som egentligen gäller och rättstillämpningen är ojämn.³³

Enligt de i samhället allmänt accepterade normerna är det aldrig klart klandervärt att ha planer på annan verksamhet, som kolliderar med arbetsgivarens intresse av stabil arbetskraft. Enligt LAS kan en arbetstagare alltid säga upp sig med en månads uppsägningstid utan att behöva ange några skäl alls. Endast om A lämnar klart lögnaktiga uppgifter om sina framtidsplaner eller om sina möjligheter att realisera det han anger vara sina framtidsplaner eller om han förklarar, att han eventuellt tänker lämna anställningen utan att iaktta lagstadgad eller avtalad uppsägningstid, kan hans uppträdande betraktas som klart klandervärt.

I vållanderegeln tillämpning har det insmugit sig en annan norm, nämligen att A, om arbetsgivaren önskar det, skall ställa in sig på att stanna länge i företaget.

Ibland är det oklart om A:s uppgivna planer på annat arbete eller annan verksamhet medför att hon inte fått något arbetserbjudande eller om arbetsgivaren ändå lämnat ett sådant erbjudande, som A alltså avvisat med hänvisning till andra framtidsplaner. I det förra fallet är vållanderegeln tillämplig och det är ej säkert att A:s uppträdande leder till avstängning. I det senare fallet är avvisanderegeln tillämplig, och A skall stängas om det erbjudna arbetet är lämpligt. Skillnaden mellan dessa båda situationer kan i praktiken vara hårfin. I princip är det myndigheten som har bevisbördan för att ett avstängningsgrundande beteende förekommit. Myndigheterna skall alltså bevisa att ett arbetserbjudande lämnats.

Fd 17/75. A hade nyss slutat ett vikariat i det aktuella företaget. Kort efter uppkom åter behov av arbetskraft i företaget. Enligt A fick hon inte något erbjudande om denna anställning, eftersom företaget redan visste att hon tänkte påbörja gymnasiestudier till hösten. Enligt af hade hon fått ett sådant erbjudande och avvisat med hänvisning till sina planerade gymnasiestudier.

³² AMS och FD i FDD 16/10 1969 Dnr 1603/68, AMS i FDD 18/11 1971 Dnr 1614/70, avgörande för kassans ändrade inställning i FDD 28/3 1972 Dnr 1758/70.

³³ Jfr F 5218 och 5156/71 D 9/9 1972 § 2 och F 2843 och 2846/73 D 24/9 1973 §§ 5—6, i ena fallet ej erinran och i andra fallet ändrat till 28-dagarsavstängning, trots mycket likartade omständigheter. Det förekommer också ofta att AMS i tillsyns-ärenden släpper igenom godkännandebeslut där omständigheterna är sådana att besvär över ett avstängningsbeslut ej skulle ha lett till bifall, jfr F 619/69 och F 3049/73 med Fb 341/72.

Kassan och AMS stängde på avvisanderegeln, men FD fann ej styrkt att A avvisat något arbetserbjudande.

Troligen leder de av myndigheterna tillämpade principerna för bevisvärdering till att flertalet oklara fall av detta slag bedöms enligt avvisanderegeln och alltså leder till avstängning.³⁴ Detta är ej i överensstämmelse med rekvisitet "uppenbarligen" och vad som sägs i förarbetena om beviskravets styrka.

Nästa grupp inom vållanderegeln tillämplighetsområde är de sk misskrediteringsfallen, där A inför arbetsgivaren framställer sig i så dålig dager att han därför inte får anställningen. A uppger t ex att han av hälsoskäl kommer att få svårt att klara arbetet, att han har svårt för att samarbeta, att han inte behärskar de arbetsuppgifter som skall utföras. Fallen är inte lika vanliga som "stannar inte länge-fallen", och det är därför ännu svårare att ge en bild av rättstillämpningen. Mitt intryck är dock att dessa fall bedöms efter ungefär samma principer som stannar inte länge-fallen.

Man finner t o m en parallell till väntat arbete-regeln i stannar inte länge-fallen, nämligen att en arbetssökande som åberopar dålig hälsa och därför inte blir anställd stängs enligt vållanderegeln, om han inte kan styrka att hälsoskålen är sådana att de skulle ha utgjort giltig anledning för honom att avvisa arbetet.

Fb 251/73. A hade framhållit för arbetsgivaren att han vid hårt kroppsarbete kunde få ryggskott, men förklarat sig villig att ta anställningen. Sedan arbetsgivaren sonderat läget och fått tag på en annan man, bestämde han sig för att inte anställa A. A efterkom inte en uppmaning att inge läkarintyg. AMS skrev i beslutet: "AMS finner inte styrkt att ni hade godtagbart skäl att åberopa ryggbesvär som ev hinder att utföra erbjudet arbete. Ni får därför genom Er uppgift till arbetsgivaren anses ha vållat att Ni inte erhöll arbetet."³⁵

Metalls kassa har flera gånger reagerat mot denna rättstillämpning och driver i stället linjen, att så länge A:s uppgifter är sanningsenliga och ej överdrivna kan han inte avstängas enligt vållanderegeln.

F 1407/70. På fråga från arbetsgivaren om han var fullt frisk hade A svarat att han hade vissa ryggbesvär och han fick därför inte anställningen. Ryggbesvären var ej så svåra att arbetet kunde betraktas som olämpligt. Kassan skrev i sitt godkännandebeslut, att det inte var uppenbart, att A vållat att anställning inte kommit till stånd, "även om vi tror att (A) kunnat erhålla

³⁴ F 201—206/1971 D 17/8 1971 § 25, Fb 291/69.

³⁵ Se även FDD 27/11 1969 Dnr 875/69. Enligt AMS var ryggåkomman ej "tillräckligt styrkt". A hade därför "uppenbarligen vållat" att anställning ej kommit till stånd. Ej ändring i FD. Fb 101/66 och Fb 631/72, kombination av klarar ej arbetet-regeln och vållanderegeln.

anställningen om han varit angelägen därtill och undanhållit arbetsgivaren sina arbetshinder". Han hade dock inte lämnat några felaktiga upplysningar och därför kunde han inte betraktas som vållande.³⁶

Man får anta att den mycket hårda linjen numera är övergiven. Efter de mycket tydliga uttalandena i förarbetena till LarbF torde det inte förekomma att A blir avstängd för att han på fråga av arbetsgivaren lämnar ofördelaktiga, men sanningsenliga uppgifter om sitt hälsotillstånd, åtminstone inte i högre instans. I stället blir det uppgifternas sanningshalt, med vilka avsikter och i vilket sammanhang de lämnades, som blir avgörande för bedömningen.

Just frågan om i vilken sammanhang uppgifterna lämnades är ofta aktuell i dessa fall. I ärenden där A tillsynes "misskrediterat" sig själv på ett ganska grovt sätt förekommer ofta ett anställningsintyg från en tidigare arbetsgivare, som innehåller negativa uppgifter om A. Frågan blir då om A spontant misskrediterat sig eller om de misskrediterande uppgifterna framkommit när A försökt förklara och försvara sig emot de negativa uppgifterna i anställningsbetyget.

F 1914/76 (D). Enligt arbetsgivaren hade A inlett samtalet med att han hade ryggbesvär och att han därför i sin tidigare anställning varit sjukskriven i långa perioder och att olika försök till omplaceringar misslyckats. På dessa uppgifter blev det rapport från af. Vid kassans utredning framkom att man vid anställningsintervjun hade diskuterat A:s anställningsbetyg från den tidigare anställningen. I detta hade A:s arbetskunnighet angivits som Utmärkt, men hans uppförande som "Anmärkningsvärt". Enligt A själv hade han anfört den höga sjukfrånvaron för att förklara det negativa uppförandebetyget. F-enheten ville avstänga A enligt vållanderegeln, men Delegationen beslöt att ej framställa erinran.³⁷

Enligt allmänt accepterade normer har A alltid en rätt och ibland t o m en moralisk skyldighet att omtala förhållanden som enligt hans uppfattning gör honom mindre lämpad för arbetet. Gränsen går här liksom i stannar inte länge-fallen vid lögnaktiga uppgifter och uttalanden som visar att A tänker missköta sig om han får anställningen. Det finns alltså praktiskt taget inte något utrymme för tillämpning av vållanderegeln i dessa fall.

Den sista gruppen inom vållanderegeln's tillämpningsområde är *förhandlingsfallen*. A försöker uppnå bättre villkor än arbetsgivaren är beredd att erbjuda och detta leder till att anställning ej kommer till stånd.

³⁶ Se även likartat fall, F 1763/69 (D), med mycket utförliga beslutsmotiveringar från Metall, där Delegationen ändrade godkännandebeslutet till en 28-dagarsavstängning.

³⁷ Se även F 1763/69 (D) och Fb 281/73.

Den största svårigheten i dessa fall är att dra upp gränsen mellan tillämpningsområdena för avvisanderegeln och vållanderegeln. Gränsdragningen innefattar både teoretiska och praktiska svårigheter. Hur gränsen dras kan vara avgörande för utgången. Fall där A framställer vissa krav som *villkor* för att tillträda anställningen och arbetsgivaren förklarar att han inte går med på dessa villkor måste bedömas enligt avvisanderegeln. Det finns helt enkelt inte, så länge arbetsgivaren ensam inom ramen för lag och kollektivavtal bestämmer anställningsvillkoren, någon teoretisk möjlighet att dra en gräns mellan de fall där A "helt nekar" till arbetet och de fall där A accepterar arbete, men ställer vissa villkor. Det erbjudna arbetet är just arbete på de villkor som arbetsgivaren erbjuder.

Om A:s villkor går utöver vad som kan krävas av ett "lämpligt arbete", kommer han alltså att bli avstängd utan någon prövning av om hans uppträdande varit klandervärt. Dessa fall bedöms också i praxis enligt avvisanderegeln och om man någon gång i stället åberopar vållanderegeln, prövas inte rekvisitet "klandervärt beteende", utan anses utan vidare uppfyllt genom att villkoren går utöver vad som kan krävas av ett lämpligt arbete.³⁸

Men man ser i dessa fall mycket tydligt — tydligare än i de vanliga avvisandefallen — hur den "minimistandard" som reglerna om lämpligt arbete utgör försvagar A:s förhandlingsposition och tenderar att låsa fast anställningsvillkoren vid denna minimistandard, även om de marknadsmässiga förutsättningarna är sådana att A borde kunna få en bättre uppgörelse. A måste hela tiden förhandla med avstängningshotet i ryggen.

FDD 6/2 1969 Dnr 210/68. A uppställde som villkor för att ta ett arbete 63 km från hemorten att han fick reseersättning. Någon avtalsenlig rätt till sådan ersättning förelåg inte, men A hade vid tidigare anställning hos samme arbetsgivare fått reseersättning. Till en början ville arbetsgivaren inte gå med på villkoret och anställning kom därför ej till stånd vid beräknad tidpunkt. Men redan när fallet förelåg till bedömning hos kassan, hade A lyckats förhandla sig till en reseersättning på 30 kr/dag och tillträtt anställningen. Samtliga instanser avstängde enligt avvisanderegeln.³⁹

Man ser också tydligt hur reglerna om lämpligt arbete hindrar A från att

³⁸ FDD 16/6 1970 Dnr 567 och 569/69, FDD 30/10 1969 Dnr 1350/68 (kassan tillämpar vållanderegeln).

³⁹ Se även Fb 61/67. Bodarna på arbetsplatsen var ej i avtalsenligt skick. Tidigare, då A arbetat på samma arbetsplats, hade han blivit kompenserad för detta genom förhöjd timpenning. När han nu vägras förhöjd timpenning kräver han i stället riktiga bodar. Arbetsgivaren "beställer då andra" (arbetstagare). A avstängdes med motiveringen att arbetsgivaren, så snart saken påtalades, följde avtalets bestämmelser. Se även Fb 411/71.

kräva anställningsvillkor som inte angår nivån på anställningsvillkoren utan utgör en individuell anpassning av anställningsvillkoren till A:s speciella situation. Om A begär att få sluta en kvart tidigare för att hinna med en buss och detta inte beviljas, blir A utan vidare avstängd enligt avvisanderegeln.⁴⁰ Frågan, om det inte vid en avvägning av de olägenheter som detta skulle innebära för arbetsgivaren mot A:s intresse av villkoret skulle vara rimligt att arbetsgivaren gick med på villkoret, är inte rättsligt relevant.

Från villkorsfallen måste man skilja de fall där A visserligen framställer krav, *men är beredd att börja anställningen utan några garantier för att kraven blir tillgodosedda*. Även sådana krav leder ofta till att anställning ej kommer till stånd. Förhandlingarna kan leda till gräl, som slutar med att parterna skiljs utan att anställningsavtal träffas, eller arbetsgivaren föredrar helt enkelt att ge arbetet till en mindre anspråksfull arbetssökande.

En analys av avvisande- och vållandereglerna enligt traditionell juridisk metod leder till att dessa fall måste bedömas enligt vållanderegeln. Att krav som inte har villkorskaraktär ej skall bedömas enligt avvisanderegeln följer av en naturlig tolkning av begreppet avvisande, och särskilt av det förhållandet att det ansetts nödvändigt med en särskild bestämmelse för fall, där A "utan att uttryckligen ha avvisat" lämpligt arbete genom sitt uppträdande vållat att anställning ej kommit till stånd. Något uttryckligt verbalt avvisande krävs visserligen inte för att avvisanderegeln skall vara tillämplig, men det måste krävas en handling eller en underlåtenhet, som på ett *lika omedelbart sätt* medför att anställning ej kommer till stånd. Avvisanderegeln lämnar inget utrymme för en prövning om medlemmen genom att avvisa arbetet betett sig på ett klandervärt sätt. Man kan säga att avvisanderegeln bygger på att det alltid är klandervärt för en arbetslös arbetssökande att avvisa ett arbete som uppfyller minimivillkoren för lämpligt arbete. Om man tillämpar avvisanderegeln på förhandlingsfallen implicerar detta att *det alltid är klandervärt av en arbetslös arbetssökande att försöka förhandla sig till bättre villkor än de erbjudna*. En sådan ståndpunkt är myndigheterna säkert inte beredda att försvara. Metalls kassa skrev i ett tillsynsärende av detta slag, F 4857/69 (D): "(D)et förhållandet att han var arbetslös och arbetssökande, kan inte frånta honom rätten att ha synpunkter både på det arbete som skall utföras och lönen för detsamma."⁴¹ De som blir utsatta för rättstillämpningen brukar också vara medvetna om skillnaden mellan villkorskrav och förhandlingar. Förhandlingsfallen skall alltså rätteligen bedömas enligt vållanderegeln. A kan då avstängas endast om han förhandlat

⁴⁰ Exemplet bygger på ett autentiskt fall, som jag nu inte kan återfinna.

⁴¹ Ärendet refererat nedan i kapitlet.

på ett sätt som kan betraktas som uppenbart klandervärt.

Men i praktiken blir A ofta avstängd enligt avvisanderegeln i förhandlingsfallen eller i vart fall avstängd utan någon egentlig prövning om han uppträtt klandervärt eller icke. Ofta framgår det inte av beslutsmotiveringarna vilken regel som ansetts tillämplig. Detta sammanhänger förmodligen både med svårigheten att dra den teoretiska gränsen mellan villkorsfallen och förhandlingsfallen och med myndigheternas principer för bevisvärdering. I FDD 11/114 1967 Dnr 1143—1147/66 hade fyra byggnadsarbetare inställt sig till anvisat byggnadsarbete. AMS fann efter "viss utredning" att de hade erbjudits arbete omgående, men att anställning ej kommit till stånd bl a på grund av deras löneanspråk. De hade krävt "garanterad timlön till 100 %". Själva uppgav kassamedlemmarna att de bara velat "förhandla" och att de erbjudit sig att börja arbeta omedelbart, men att förhållandena på arbetsplatsen gjorde arbete omöjligt. Kassan avstängde närmast med stöd av vållanderegeln: medlemmarna hade på grund av sitt ställningstagande gått förlustiga anställningen. AMS avstängde med den oklara motiveringen att anställning ej kommit till stånd till följd av deras löneanspråk m m. FD ändrade inte.⁴²

Det är myndigheten som har bevisbördan för att ett avstängningsgrundande beteende förekommit. För att myndigheterna i ett fall som detta skall kunna tillämpa avvisanderegeln skall det alltså enligt förarbetena vara styrkt att kravet haft villkorskaraktär.

I fall där förhandlingarna slutat med att parterna skilts i vredesmod utan att arbetserbjudande lämnats ger parterna ofta olika versioner om händelseförloppet. Det är då myndigheternas sak att styrka de uppgifter som läggs till grund för vållandebedomningen. Vidare är det inte tillräckligt att uppgifterna ger vid handen att det närmast är A som bär skulden till att förhandlingarna avbrutits. Han skall ha betett sig uppenbart klandervärt. Men i praktiken går myndigheterna i regel på arbetsgivarens uppgifter, och ett uppträdande som faktiskt leder till att arbetsgivaren inte vill anställa bedöms som klandervärt.

Fb 181/75 (D). A uppgav att han och arbetsgivaren haft en diskussion om bl a lönen och att arbetsgivaren därefter avbrutit samtalet. Enligt arbetsgivaren hade A varit aggressiv och verkat ointresserad av arbetet, varför anställning ej diskuterades. Kassan uttalade i sitt yttrande över besvären,

⁴² Se även Fb 411/71. Af- och redogörarrapporten oklara och litet motsägande. I A:s besvärsskrivelse ges en klar sammanhängande version av händelseförloppet. Enligt denna hade reseersättning *diskuterats*. När A ringde upp nästa dag fick han beskedet att företaget ej behövde fler arbetare för tillfället. Dessa uppgifter blev ej vederlagda. Ändock avslag på besvären.

att uppgift stod mot uppgift och att det inte fanns större skäl att sätta tilltro till arbetsgivaren än till A. Af ansåg däremot med den kännedom man hade om A, att det var troligt att A betett sig som arbetsgivaren påstod. Särskilt efter rapporten hade af "fått känna på (A:s) utbrott". AMS gick i bevisvärderingen på af:s linje och avstängde enligt vållanderegeln.⁴³

Ytterligare en praktiskt viktig situation måste uppmärksammas, nämligen när arbetsgivaren vid sammanträffandet med A inte klargör sin negativa inställning till A:s krav utan ber A avvakta och sedan, utan någon ytterligare kontakt med A, väljer en annan arbetssökande. Ett sådant fall kan aldrig eller nästan aldrig bedömas som ett villkorsfall, oavsett hur A uttryckte sig vid sammanträffandet, vilket man för övrigt inte kan fastställa i efterhand. Innan arbetsgivaren klargör sin negativa inställning kan det inte fastställas att kravet verkligen haft villkorskaraktär. A hade kanske varit beredd att dra tillbaka eller modifiera sitt krav, om han haft klart för sig att det inte kunde tillgodoses. Man kan inte begära — om man nu förutsätter att även arbetslösa kassamedlemmar har rätt att förhandla — att A samtidigt som han framställer kravet skall göra klart för arbetsgivaren att det bara är ett önskemål, som han är beredd att dra tillbaka om det inte passar. Men i praktiken blir A i dessa situationer avstängd enligt avvisanderegeln eller vållanderegeln eller utan att det framgår vilken regel som tillämpats. Att arbetsgivaren inte sagt nej från början utan bett A avvakta tilläggs ingen rättslig betydelse.

FDD 30/12 1968 Dnr 272/68. A hade 19/1 fått ett erbjudande om ett arbete som armerare, som skulle börja 23/1. Vid besök hos arbetsgivaren 19/1 uppgav A att han inte kunde börja förrän 30/1 på grund av en planerad resa. Enligt A:s oemotsagda uppgifter hade arbetsgivaren sagt att han skulle lämna besked följande dag. A fick inte arbetet, eftersom arbetsgivaren hade behov av en armerare omedelbart. I efterhand uppgav A att han hade kunnat börja 23/1 om det varit nödvändigt. Han avstängdes i alla instanser utan att det framgår vilken regel som tillämpades.

F 4857/69 (D). A, som var något handikappad, erbjöds arbete som tempo- och grovarbetare. A ville ha 9 kr/timmen, som han haft på sin tidigare arbetsplats. Arbetsgivaren svarade, att här var timlönen 8:14 och att A fick avvakta. Kassans (Metall) godkännandebeslut motiverades med att A "ej avvisat det erbjudna arbetet utan av företaget uppmanats avvakta, då man inte var villig att betala så hög lön som (A) haft på sin förra arbetsplats". F-enheten skrev ett motiverat beslut med uppmaning till omprövning: "(A)

⁴³ Se även Fb 171/70 (D). A hade uppsökt arbetsplatsen, t o m två gånger, men enligt egen uppgift blivit oförskämt behandlad då han frågade efter läsbar arbetsbod, uppvärmad lokal etc. Verkmästaren förnekade detta och uppgav att A ej svarat på fråga om han ville ha arbetet eller ej. Avstängd enligt vållanderegeln. Se även FDD 18/8 1970 Dnr 759/69.

har anvisats ett arbete med avtalsenligt lön. Vid sitt besök hos arbetsgivaren har medlemmen emellertid begärt en högre lön, en begäran som arbetsgivaren inte ansett sig kunna tillmötesgå. Under nämnda omständigheter kom någon anställning ej till stånd, ett förhållande som (A) får anses ha vållat genom att inte acceptera den avtalsenliga lönen." Enligt Metall var 8:14 klart under genomsnittet för tempo- och grovarbetare och även 9 kr/tim låg i underkant. Det var också i detta ärende som Metalls kassa uttalade att även arbetslösa arbetssökande måste ha rätt att förhandla. Kassans godkännandebeslut lämnades utan erinran i Delegationen, "enär utredningen i ärendet ej med tillräcklig säkerhet visar att medlemmen genom sitt uppträdande vållat att anställning ej kommit till stånd."⁴⁴

Man frågar sig hur man i arbetslöshetsförsäkringen skulle bedöma ett fall där arbetsgivaren vid tjänstens utannonserande uppmanat de sökande att ange löneanspråk. Tjänster som utannonseras på det sättet är dock sällan aktuella för arbetslösa kassamedlemmar.

A blir i vållandefallen dömd för en viss attityd eller vissa typer av yttranden. Jag har hittat ett fall som enligt min uppfattning på ett övertygande sätt visar på vilka lösa grunder hela rättstillämpningen i vållandefallen egentligen vilar. Det visar hur de yttranden som A brukar bli dömd på insatta i sitt rätta sociala och psykologiska sammanhang kan ha en helt annan bakgrund än man brukar anta. Det visar betydelsen av arbetsgivarens agerande i vållandesituationerna och även att arbetsgivaren kan ha ett intresse av att framställa händelseförloppet i en för A oförmånlig dager. Jag skall med A:s tillåtelse göra referatet av detta ärende, F 4709/69, mycket utförligt.

Af:s rapport innehöll följande: A hade blivit anvisad och sökt ett kontorsarbete. Efter sammanträffandet hade arbetsgivaren ringt och meddelat att A inte hade fått arbetet, då hon inte hade förutsättningar att klara det. Samtidigt ifrågasatte arbetsgivaren om A var intresserad av att erhålla arbete. Hon hade sagt att hon besökte arbetsplatsen på af:s uppmaning och för att hon uppbar kassaersättning. Vidare hade A sagt att hon, om hon haft kvar sitt tidigare arbete som hon blivit bortrationaliserad ifrån, troligen hade måst sluta i alla fall på grund av förestående barnsbörd. Emellertid skulle arbetsgivaren återkomma om platsen blev svår att besätta. Vid samtal med af hade A bekräftat riktigheten av arbetsgivarens uppgifter.

Vid ett senare tillfälle, då af fått reda på att platsen inte blivit besatt, tog af åter kontakt med arbetsgivaren. Denne förklarade då att A:s löneanspråk

⁴⁴ I akten hänvisas till ett tydligen helt analogt fall som bedömts enligt vållanderegeln vid Delegationens sammanträde 21/10 1969, Fb 372/69. Jag har ej själv sett detta ärende.

på 1 700 kr/mån var alldeles för högt i förhållande till intresset. På fråga från förmedlingen om anställning kunde komma till stånd om A satte ner sina löneanspråk, förklarade arbetsgivaren att han ändock inte hade något intresse av att anställa A, eftersom A talade om att hon hade en hög frånvaro från arbetet. Hennes mor som skulle ta hand om barnen var gammal och ofta sjuk.

Det var en rapport som normalt skulle ha lett till avstängning t o m i Metalls kassa. A hade sagt och gjort nästan allt det som bestraffas enligt vållanderegeln. Hon hade varit ointresserad, sagt att hon var "tvångsskickad" från af, misskrediterat sig själv genom att tala om barns börd och barnpassningssvårigheterna och hon hade framställt för höga löneanspråk.

Enligt A:s brev till kassan hade sammanträffandet med arbetsgivaren förlöpt på följande sätt: Arbetsgivaren inledde samtalet med att det var konstigt att af inte lämnat några uppgifter om A. Sedan granskade han hennes betyg och frågade ut henne om hennes arbetsuppgifter i den tidigare anställningen. Vad företaget sökte var en avlöningskontorist och en korrespondent, som kunde stenografera. Intet av detta kunde A. "Jag fick intryck av att han undrade varför jag över huvud kommit dit, när jag inte alls var kvalificerad och själv kände jag likadant." Arbetsgivaren undrade återigen varför af inte nämnt A när arbetsgivaren ringde. Eftersom A själv tyckte att detta var konstigt, sade hon att det kanske var det att hon gick på kassans sättnings som gjorde att af senare kommit att tänka på henne.

Därefter diskuterades lönen. A begärde 1 700 i månaden och detta var enligt arbetsgivaren ingenting att säga om. Han tyckte att A skulle passa bra på en faktureringsavdelning, men det var ju inte den sortens arbete som var ledigt. Arbetsgivaren sade, att han var i ett väldigt svårt läge, han hade ingen annan sökande, men det skulle bli ett väldigt missnöje på avdelningen om han anställde A, som ju inte var kvalificerad. "Förresten, fortsatte han, om det nu är så att ni stämplar och har arbetslöshetsunderstöd, så kanske ni över huvudtaget inte är så intresserad av något arbete?" "Eftersom jag börjat känna mig dummare och dummare för att jag över huvudtaget var där, utan några som helst kvalifikationer och för att framstå i en något bättre dager rent personligen, sa jag att jag var tvungen att söka det arbete förmedlingen anvisat, men det är klart att om jag inte får just *detta* arbetet så blir jag inte ledsen för det. För att understryka detta, sa jag att om jag varit kvar på min förra arbetsplats (varifrån A blivit bortrationaliserad), är det inte helt omöjligt att jag sagt upp mig och slutat" (på grund av barns börd).

Samtalet avslutades med att arbetsgivaren frågade A om hon som en nöd-

lösning ville hjälpa honom ett par månader tills han fick tag på någon mer kvalificerad. A lovade detta och arbetsgivaren lovade återkomma, vilket han emellertid inte gjorde.

Ärendet talar för sig självt. Genom A:s brev, där de lösryckta uttalandena i rapporten sätts in i sitt rätta sammanhang, får man en helt annan bild av händelseförloppet. Kassen godkände också och godkännandebeslutet lämnades utan erinran. Men i hur många andra vållandefall, som leder till avstängning, ligger det till på samma eller liknande sätt? I många ärenden framskymtar en liknande bakgrund till de yttranden A fällt, men det är sällan A finner det mödan värt att skriva en så utförlig och nyanserad skildring av händelseförloppet.

Ett förhållande, som framskymtar i detta ärende och som inte tidigare berörts, skall jag här ta upp. De arbetsgivare som förekommer i arbetsvägransärenden är själva mer eller mindre beroende av af:s tjänster och har anledning att hålla sig väl med af. Det är inte bara fråga om af:s tjänster som arbetsförmedlare. Af har själv och genom sina förbindelser med LAN inflytande över andra förhållanden som är av betydelse för företagen, t ex tillämpningen av Främjandelagen och olika former av företagsbidrag. Vid konflikter med arbetssökande eller när arbetsgivaren inte vill ta emot en arbetssökande, som af är angelägen att placera, har arbetsgivaren alltså anledning att inför af framställa sig själv i så god dager som möjligt och lägga skulden på den arbetssökande.

I det aktuella fallet var af tydligen angelägen om att placera A. Arbetsgivaren höll inte sitt ursprungliga löfte att höra av sig om han inte kunde få platsen besatt. När af ringde upp andra gången befann sig arbetsgivaren i en försvarsposition. Han måste ge en förklaring, som inte drabbade honom själv, till varför han inte anställde A. Först försökte han med det höga löneanspråket och när af pressade på och antydde att löneanspråken kunde sänkas, drog arbetsgivaren fram argumentet med den förväntade sjukfrånvaron.

Men i alla arbetsvägransärenden, även vållandefallen, behandlas arbetsgivaren som en neutral tredje man, vilkens uppgifter det inte finns någon anledning att betvivla. I själva verket bör arbetsgivaren likaväl som A betraktas som part i målet.

Den höga besvärshäufigheten i vållandefallen förvånar inte. De uppgifter som avstängningsbesluten bygger på i vållandefallen är troligen oftare än i andra fall felaktiga eller åtminstone förvrängda. Men det är nog inte hela förklaringen.

Den nu företagna analysen av rättstillämpningen i de typiska vållandefallen visar ett stort gap mellan ideologi och verklighet. Enligt den officiella versionen i förarbetena skall vållandebedömningen ske utifrån en allmänt accepterad uppfattning om vad som är ett uppenbart klandervärt beteende. I verkligheten präglas bedömningen av arbetsgivarnas uppfattning om hur arbetssökande bör uppträda. Detta beror inte på att myndigheterna inte läser förarbetena ordentligt, att deras rättstillämpning är "dålig", och bristerna kan inte botas med några "goda råd" från mig eller någon annan jurist.

Konflikten mellan ideologi och verklighet i vållanderegeln är olöslig på en arbetsmarknad där de arbetssökande för att få arbete måste anpassa sig till arbetsgivarens önskemål t o m med avseende på personligt uppträdande, medan arbetsgivaren fritt kan välja mellan olika arbetssökande och om han vill anställa eller ej. Anpassar man rättstillämpningen till ideologin så försvinner nästan hela tillämpningsområdet för vållanderegeln, särskilt om man tillämpar realistiska principer vid bevisvärderingen. De styrkta fallen av onykterhet, klart lögnaktiga uppgifter och liknande är mycket fåtaliga. Vill man komma åt en större grupp av de arbetssökande som på grund av sitt uppträdande inte får arbete måste man anpassa rättstillämpningen till de normer för värdering av arbetskraften som arbetsgivarna faktiskt tillämpar. Men dessa normer kan inte accepteras som ideologi i arbetslöshetsförsäkringen. DepC kommer *inte* att i propositionen till en lag om arbetslöshetsförsäkring skriva in att vållandebedömningen skall anslutas till arbetsgivarnas uppfattning om hur arbetskraften bör uppträda när den söker arbete, och att arbetsgivarna ogillar arbetssökande, som uttrycker missnöje med förhållandena på arbetsplatsen, som kan förväntas ha en hög sjukfrånvaro, och som vill förhandla om anställningsvillkoren.

Behövs vållanderegeln? Vad händer om man tar bort den, åtminstone i dess nuvarande utformning? Hur klarar sig Metalls kassa med sin jämförelsevis restriktiva tillämpning? Vållanderegeln har betydelse främst i lägen där utbudet av arbetskraft är större än efterfrågan och där arbetsgivaren alltså kan *välja* mellan flera arbetssökande. Är det ont om arbetskraft räcker det att A accepterar anställning. Hon behöver inte dessutom se glad och intresserad ut. Frågan gäller alltså inte behovet av tvångsmedel för att förse arbetsmarknaden med nödvändig arbetskraft, utan om man i lägen med överskott på arbetskraft kan acceptera att de som har svårast att acceptera sitt underläge på arbetsmarknaden "slipper" arbeta och får gå på kassaersättning, medan de mer anspråkslösa får utföra arbetet, alltså den gamla frågan om de "arbetsovilliga", som är lika gammal som försäkringen.

24. Avstängning för arbetsovilja. 20-dagarsregeln och hinderpåföljden

I detta kapitel behandlas de särskilda påföljderna¹ för "arbetsovilja". Uttrycken "arbetsovilja" och "arbetsovillig" används inte längre i det officiella myndighetsspråket. Man använder i stället uttryck som "bristande vilja" att utnyttja tillgängliga arbetstillfällen, bristande "intensitet" i "arbetsutbudet", bristande "subjektiv beredskap" att ta lämpligt arbete etc. I detta kapitel använder jag dock det gamla uttrycket arbetsovilja som en sammanfattande beteckning för myndigheternas sätt att beskriva förhållanden som utlöser de särskilda påföljderna.

Dessa påföljder är avstängning enligt den s k 20-dagarsregeln i 30 § 2 st LarbF och avstängning med stöd av 4 § 2 p LarbF. Enligt 20-dagarsregeln skall A, om det är "uppenbart att (han) ej vill antaga lämpligt arbete, såsom då han vid upprepade tillfällen har avvisat erbjudet sådant arbete" vara avstängd från ersättning "till dess han utfört förvärvsarbete under 20 dagar". Enligt 4 § 2 p skall A för att vara berättigad till ersättning vara "beredd att antaga erbjudet lämpligt arbete under tid för vilken han icke anmält hinder som kan godtagas av arbetslöshetskassan". Denna regel gäller formellt de grundläggande förutsättningarna för ersättningsrätt, men har i praxis använts som en påföljdsregel. 20-dagarsregeln har vuxit fram ur hinderregeln och tillämpningsområdena flyter ihop. Därför behandlas de gemensamt.

Antalet hinderrapporter och hinderavstängningar uppvisar mycket större variationer mellan olika år än de vanliga arbetsvägransrapporterna och tidsbegränsade avstängningarna. Fr o m slutet av 60-talet ökade antalet hinderavstängningar markant och utgjorde under åren 1970—1973 10 % av samtliga beslut i rapportärenden. Denna siffra avser samtliga hinderavstängningar, alltså även hinderavstängningar på objektiva skäl, t ex sjukdom.² Under åren 1965—1973 var dessa hinderrapporter och hinderavstängningar ungefär jämnt fördelade mellan subjektiva hinder, objektiva hinder och försumlighet i kontakten med af, som får betraktas som ett särskilt slag av subjektivt hinder. För år 1974 är bilden en annan. Nästan samtliga hin-

¹ Se ovan s 169 ff om begreppet påföljd.

² AMS statistik.

derrapporter och hinderavstängningar avser bristande kontakt med af och övriga subjektiva hinder.³

Under åren 1965—1973 slutade knappt hälften av de ”rena” rapporterna om subjektiva hinder med hinderavstängning. Rapporter om försumlighet i kontakten med af ledde i en tredjedel av fallen till hinderavstängning utan närmare angivande av påföljdens innehåll och i 20 % av fallen till en hinderavstängning begränsad till den tid under vilken A ej hållit kontakt. Under år 1974 kom det in fler rapporter om subjektiva hinder, men dessa rapporter ledde till hinderavstängning i endast 23,5 % av fallen. Under år 1974 förekom också ett mycket stort antal kombinerade arbetsvägranshinderrapporter. Även dessa rapporter ledde till hinderavstängning i ca 20 % av fallen och till avstängning enligt 20-dagarsregeln i 7,7 % av fallen.⁴

Den fortsatta framställningen har formen av en redogörelse för hur dessa båda påföljder utvecklats och tillämpats under perioden 1964—1978. Jag gör inte några försök att närmare fixera rättsläget, alltså under vilka förutsättningar det är möjligt att tillgripa 20-dagarsregeln eller hinderregeln. De rättsliga garantierna på detta område är dåligt utvecklade och håller på att lösas upp ytterligare. I stället pekar jag på vissa typiska användningsområden och försöker på detta sätt visa vilka faktorer som ligger bakom utvecklingen.

20-dagarsregeln infördes formellt 1964,⁵ men den påföljd som avses med regeln tillämpades då redan av många kassor. Påföljden var väl etablerad i rättstillämpningen och gick under beteckningen ”§ 20 + arbete”. Med stöd av hinderregeln, som då återfanns i 20 § Kassaförordningen, beslutade kassan i vissa fall av förmodad arbetsovilja, att ersättning ej skulle utgå förrän *medlemmen genom arbete i öppna marknaden bevisat att han stod till arbetsmarknadens förfogande*. Påföljdens utformning varierade en del. Sällan angavs i beslutet hur lång tids arbete som erfordrades för att det skulle anses bevisat att A verkligen var beredd att förvärvsarbeta. Hur lång tids arbete kassorna i allmänhet krävde innan ersättning åter fick utgå är det ingen som vet.

I propositionen till 1964 års ändringar i Kassaförordningen behandlas den nya påföljden endast i specialmotiveringen.⁶ Man finner ingen öppen kritik av att de rättstillämpande myndigheterna på egen hand infört en ny och hårdare påföljd för arbetsvägran. ”En viss osäkerhet vid behand-

³ Se Tab I 6 b och c och i övrigt kap 6 under I 6.

⁴ Se Tab I 6 b, c och d och i övrigt kap 6 under I 6.

⁵ SFS 1964:495.

⁶ Prop 1964:116 s 57 s 63.

lingen av dessa fall” hade dock gjort sig gällande, som utredningen uttryckte det. Lagstiftaren skapade nu ett lagligt stöd för den redan införda påföljden och försökte samtidigt ge vissa rättssäkerhetsgarantier för dess användning. I propositionen nämns två typfall där den nya påföljden bör komma till användning. Det ena typfallet är att en kassamedlem i ett svårt arbetsmarknadsläge slutar en anställning han redan har,⁷ det andra att han upprepade gånger avvisar erbjudet arbete.⁸ DepC skriver också, att vägran att delta i lämplig yrkesutbildning eller avbrytande av sådan utbildning kan ”inverka på bedömningen”.⁹ Det understryks att påföljden endast får tillgripas i ”graverande”, ”svårartade” fall.¹⁰ För att skapa garantier för detta skulle beslut om avstängning bli gällande först efter tillsynsmyndighetens godkännande.

Under de första åren krävdes inte några särskilt ”graverande” omständigheter för tillämpning av 20-dagarsregeln och kontrollen var inte sträng.¹¹

Efter några år skärptes kontrollen drastiskt. För perioden 1/1 1968—16/9 1970 har jag gått igenom samtliga ärenden som rör 20-dagarsregeln enligt ett visst system. Kassans avstängningar enligt 20-dagarsregeln skulle då godkännas i Delegationen. Enligt delegationsprotokollen prövades under den ifrågavarande tidsperioden 58 avstängningar enligt 20-dagarsregeln. I 4 av dessa ärenden kunde jag inte hitta akterna och dessa fall medtogs ej i undersökningen.

Undersökningen gav följande resultat: Det första året godkändes endast 7 fall av 19. I 5 fall ändrades kassans beslut till 28-dagarsavstängning och i 6 fall tillerkändes medlemmen fortsatt ersättningsrätt. I det enda fallet där kassans beslut ändrades till en hinderavstängning tycks det ha varit meningen att hinderpåföljden skulle utgöras av § 20+arbete.¹² Delegationens tillämpning av 20-dagarsregeln under det första året byggde tydligen på att det var nödvändigt men å andra sidan också tillräckligt med tre eller flera *styrkta* arbetsvägranstillfällen, dvs arbetsvägranstillfällen som föranlett rapport och avstängning. I 6 av de 7 fallen där Delegationen godkände kassans avstängning enligt 20-dagarsregeln var denna förutsättning uppfylld. I det 7:e fallet förelåg två styrkta arbetsvägranstillfällen samt ett till-

⁷ A a s 58.

⁸ A a s 57.

⁹ A a s 63.

¹⁰ A a s 58, s 63.

¹¹ Se F 534, 1095, 1216, 1385, 1377, 2778, 2893/65 och F 90, 493/66 (alla i Delegationen). I flertalet fall endast ett styrkt arbetsvägranstillfälle jämte övriga omständigheter. Samtliga beslut godkända. Se även FDD 24/4 1967 Dnr 551/65. Det som enligt kassan och AMS utgjorde beviset för A:s arbetsovilja var helt enkelt att han gått arbetslös, trots att det var högsäsong i hans yrke. FD ändrade.

¹² F 1783/1968 (D).

fälle av bristande kontakt med af, som låg mycket nära ett arbetsvägranstillfälle.¹³ I det enda fallet där Delegationen ej godkände kassans avstängning enligt 20-dagarsregeln, trots att det förelåg tre styrkta arbetsvägranstillfällen, hade A vägrat ta arbete utanför yrket, men vid ärendets avgörande förelåg upplysning om, dels att han strax före det senaste arbetsvägranstillfället varit i arbete en knapp månad, dels att han numera påbörjat fast anställning inom sitt yrke.¹⁴

Redan det andra året mjukade Delegationen upp sin hårda linje och släppte kravet på minst tre styrkta arbetsvägranstillfällen. 14 av 15 fall släpptes igenom och i 6 av dessa 14 fall förelåg endast ett eller två styrkta arbetsvägranstillfällen. I det 15:e fallet förelåg inte något styrkt arbetsvägranstillfälle och Delegationen ändrade till en hinderavstängning. Det tredje året godkände Delegationen 17 av 20 fall. I 6 av dessa fall förelåg endast ett styrkt arbetsvägranstillfälle.

I slutet av år 1970 släppte Delegationen kontrollen av kassornas avstängningar enligt 20-dagarsregeln och beslutade om godkännande skulle alltså i fortsättningen fattas i Försäkringsenheten. 20-dagarsregeln utnyttjades även de närmaste åren mycket sparsamt.

Förklaringen till detta kan ligga i den fortsatta tillämpningen av hinderregeln. Trots att den gamla påföljden § 20+arbete omformats till en laglig påföljd med i lag angivna förutsättningar för tillämpningen och en särskild rättssäkerhetsgaranti i form av kravet på tillsynsmyndighetens godkännande, fortsatte vissa kassor att med stöd av hinderregeln utdöma den gamla påföljden § 20+arbete. Jag har sett flera sådana fall. I den statistiska undersökningen, som omfattar var 50:e ärende, finns två. Tillsynsmyndigheten reagerade inte till en början, trots att alla hinderavstängningar rutinmässigt granskas där. Om bara kassan rubricerade påföljden som en hinderavstängning, kunde den undgå de åtminstone under en viss period mycket stränga kraven på förutsättningarna för tillämpning av 20-dagarsregeln och kravet på tillsynsmyndighetens godkännande. Jag har hittat två uppenbara kringgåendefall. I F 6182/69 framgår av ett PM i akten att kassan övervägt att tillämpa 20-dagarsregeln. Men eftersom ärendet "kommit lite snett" ville man undvika Delegationsprövning och därför var § 20 att föredra. A avstängdes enligt 20 § "intill dess han utfört avlönat arbete för annans räkning enligt de förutsättningar som grundlägger rätt till arbetslöshetsersättning". Beslutet lämnades utan erinran i Försäkringsenheten. I F 2816/70 hade kassan först genom beslut 5/11 1970 avstängt enligt 20-dagarsregeln och begärt tillsynsmyndighetens godkännande. Men kort där-

¹³ F 4721/1968 (D).

¹⁴ F 4844/1968 (D).

efter, 27/11, upphävdes detta beslut och ersattes med ett beslut, där A med stöd av § 20 *retroaktivt* avstängdes från ersättning, "intill dess han genom viss tids arbete styrkt att han står till arbetsmarknadens förfogande". Detta beslut lämnades utan erinran av tillsynsmyndigheten 1/2 1971. Mot denna bakgrund framstår Delegationens stränga kontroll av avstängningarna enligt 20-dagarsregeln som en ren rättssäkerhetsfasad.

Någon gång kan man i akten finna spår av att tillsynsmyndigheten reagerat. I F 3355/69 har handläggaren på F-enheten strukit under påföljden "genom arbete bevisar att Du verkligen står till arbetsmarknadens förfogande" och antecknat "misslyckat" i marginalen. Beslutet lämnades utan erinran, men det angavs att beslutet innebar avstängning "till dess medlemmen åter står till förfogande i den utsträckning kassastadgarna anger". Men även efter denna tidpunkt fortsatte § 20+arbete att sporadiskt dyka upp i rättstillämpningen. De sista fallen jag känner till är från 1973. I F 6247/73 avstängdes A, som tydligen inte fått något konkret arbetserbjudande, enligt § 20, "intill dess Du genom arbete i öppna marknaden bevisat Din arbetsförmåga". I F 698/73 avstängdes en medlem, som dragit sig undan kontakt med af, "till dess Du antar av arbetsförmedlingen anvisat lämpligt arbete". Båda besluten lämnades utan erinran.

1973 ökade antalet avstängningar enligt 20-dagarsregeln markant. Kraven på graverade omständigheter förefaller ha tunnats ut ännu mera och påföljden riktades ofta mot personer med ett dåligt arbetsmarknadsläge. AMS godkände nästan alla avstängningar enligt 20-dagarsregeln.¹⁵

När LarbF infördes tog man efter förslag från KSA-utredningen bort kravet på tillsynsmyndighetens godkännande av kassornas avstängningsbeslut enligt 20-dagarsregeln. "Enligt vad utredningen erfarit från tillämpningen av den föreskriften föreligger inte anledning till betänkligheter mot att arbetslöshetskassorna fattar definitivt avstängningsbeslut också i dessa ärenden."¹⁶ Man vidtog också en annan ändring som över huvud inte kommenteras i förarbetena. Enligt 36 § 3 st i Kassaförordningen kunde A avstängas enligt 20-dagarsregeln om han vid upprepade tillfällen avvisat erbjudet lämpligt arbete eller om det eljest "i fall som i första och andra styckena sägs" var uppenbart att han inte ville antaga lämpligt arbete. Hänvisningen till första och andra styckena innebar att påföljden endast kunde förekomma i anslutning till ett konkret fall av avvisande, vållande, frivilligt slutande eller avsked. I den nu gällande lagtexten finns ej något sådant krav. A kan avstängas då det är uppenbart att han ej vill anta lämpligt arbete, *såsom* då han vid upprepade tillfällen avvisat sådant arbete, alltså

¹⁵ Se t ex F 262, 1572, 2313, 3327, 4920, 6432, 6530, 6566, 6595, 6926, 7613/73.

¹⁶ KSA-utredningen s 185.

ytterligare en rättssäkerhetsgaranti som fallit bort.

Även hinderregeln omformulerades i samband med införande av LarbF. Det är dock huvudsakligen fråga om en omredigering av 20 och 22 §§ i Kassaförordningen. Den fjärde punkten, att A "icke kan erhålla lämpligt arbete", är ny. Den kan såvitt jag förstår inte ha någon självständig betydelse vid sidan av de övriga förutsättningarna.¹⁷ Någon saklig förändring torde inte vara avsedd.

Genom LarbF infördes betydande lättnader i arbetsvillkoret genom utökade möjligheter att tillgodoräkna även annan verksamhet som arbete och utökade möjligheter till "överhoppningsbar tid" vid beräkning av ramtiden. Även den högsta tillåtna ersättningstiden förlängdes. Reglerna om arbetsvillkoret och ersättningstiden hänger ihop med hinderregeln på det sättet att ju lättare det blir att uppfylla arbetsvillkoret och ju längre tid ersättning kan utgå, desto större blir trycket på hinderregeln och andra regler som gör det möjligt att från försäkringen stöta ut "arbetsovilliga" personer.

Samtidigt med LarbF infördes KASL. Genom KASL fick vissa grupper rätt till ersättning utan att dessförinnan ha uppfyllt något arbetsvillkor, dock först sedan de i minst tre månader varit anmälda som arbets sökande vid af. Av förarbetena är det helt tydligt att denna tremånadersperiod skall vara en prövotid. "Det kan . . . inte komma ifråga att utan någon som helst begränsning göra arbetsmarknadsstödet tillämpligt på en nytillträdande arbets sökande. Det bör fordras att den sökande har visat en positiv vilja att utnyttja de aktuella möjligheterna att finna stadigvarande arbete. Först sedan arbetsförmedlingen fått tillfälle att under en tid lämna anvisningar om tillgängligt arbete eller att söka genomföra andra lämpliga arbetsmarknadsåtgärder, har man fått ett prov på intensiteten i sökandens arbetsvilja och varaktigheten i hans arbetsutbud."¹⁸

Rättstillämpningen har tagit fasta på dessa uttalanden. De citeras i AMS-handboken.¹⁹ Den som inte skött sig under prövotiden kommer, när han vid prövotidens utgång ansöker om ersättning, att vägras ersättning med stöd av 2 punkten i hinderregeln.

Jag avbryter nu redogörelsen för hur hinderregeln och 20-dagarsregeln utvecklats genom åren för att närmare beskriva vad det är för omständig-

¹⁷ ALF-utredningen föreslår att denna punkt står kvar och försöker att motivera den, men jag kan inte få någon mening i vad utredningen skriver s 117 f om kravet på ett "negativt resultat" av A:s ansträngningar att erhålla arbete. Om resultatet blir positivt är ju A inte längre arbetslös!

¹⁸ Prop 1973:56 s 209.

¹⁹ Uppslag 9.10.30 s 7 (28/9 1977).

heter som utlöser avstängning enligt hinderregeln och 20-dagarsregeln.

Principen om ett realistiskt arbetsutbud gäller även vid hinderavstängning på subjektiva skäl.²⁰ Den som begränsar sitt arbetsutbud till att endast avse t ex arbete i hemorten eller arbete i visst yrke kan stängas enligt hinderregeln, om det kvarstående arbetsutbudet är orealistiskt, dvs hans utsikter att erhålla sådant arbete är alltför små.²¹ Om det kvarstående arbetsutbudet, trots begränsningen, är realistiskt, kan han inte stängas enligt hinderregeln (men självfallet enligt 28-dagarsregeln om han får ett konkret arbetserbjudande). Det är en begränsning i hinderregelns tillämplighet som jag tror att alla kassor iakttar.

I övrigt har jag inte kunnat urskilja några normer, som begränsar möjligheten att avstänga enligt hinderregeln eller 20-dagarsregeln och som konsekvent iakttas på kassanivå. Praxis varierar oerhört mellan olika kassor och även inom samma kassa. Man kan endast urskilja vissa typfall, där det föreligger risk för avstängning enligt 20-dagarsregeln eller hinderavstängning på subjektiva skäl och sedan försöka uppskatta storleken av denna risk.

En systematisk undersökning av vad som enligt af och kassan konstituerar "arbetsovilja" och hur dessa fall bedöms i kassan har gjorts för år 1974.²² Undersökningen utfördes av Roland Haglund. Undersökningen omfattade samtliga fall i 74-serien, där det av af:s rapport framgår att af velat åstadkomma en prövning (även) enligt hinderregeln eller 20-dagarsregeln samt de fall där kassan avstängt enligt 20-dagarsregeln eller enligt hinderregeln på "subjektiva" skäl, trots att af:s rapport ej innehållit något om arbetsovilja. De omständigheter som enligt af eller kassan tydde på arbetsovilja delades in i olika grupper och för var och en av dessa grupper undersöktes utgången i ärendet. Dessa grupper är just de typfall, där det föreligger risk för avstängning enligt 20-dagarsregeln eller hinderregeln.

1. A har vid flera tidigare tillfällen blivit avstängd för arbetsvägran och, medräknat det arbetsvägranstillfälle som ev anges i den aktuella rapporten, föreligger det alltså minst tre "styrkta" arbetsvägranstillfällen.
2. A har vid ett tidigare tillfälle blivit avstängd för arbetsvägran och inklusive den aktuella rapporten föreligger det alltså två "styrkta" arbetsvägranstillfällen.

²⁰ Jfr kravet på ett realistiskt arbetsutbud även vid objektiva hinder ovan s 178, s 281 ff.

²¹ Metalls kassa tillämpar hinderregeln mycket restriktivt. Hinderrapporter om olika förhållanden som anses tyda på arbetsovilja föranleder ingen avstängning med motiveringen att det inte föreligger något konkret arbetserbjudande.

²² Denna undersökning ingår inte i det databehandlade statistiska materialet, utan har utförts "för hand".

3. Det framgår av af:s rapport, att A tidigare avvisat ett eller flera arbetserbjudanden, dock utan att detta föranlett rapport och avstängning.
4. A:s arbetsvägran avser ett arbete, som bedömts som särskilt lämpligt därför att det passar A, som eljest är svårplacerad och/eller har ett begränsat arbetsutbud.
5. A har fällt yttranden, som anses utvisa att han över huvud ej är beredd att ta något förvärvsarbete.
6. A har fällt yttranden, som anses utvisa att han endast är beredd att ta arbete av visst slag eller att han ej är beredd att ta arbete av visst slag t ex på annan ort eller utom yrket.
7. A:s arbetsutbud är begränsat på grund av svårigheter med barntillsynen. Detta typfall avser hinder, som oftast är att uppfatta som objektiva, men togs med i undersökningen av andra skäl.
8. A uppbär pension. 1974 fanns ingen övre åldersgräns i arbetslöshetsförsäkringen. Många pensionärer som hade slutat sitt ordinarie arbete vid pensionsålderns inträde eller som då varit arbetslösa ansåg att de hade rätt att lyfta kassaersättning tills de blev utförsäkrade, "stämpla ut", utan att i full utsträckning stå till arbetsmarknadens förfogande, men någon sådan rätt förelåg inte.
9. Asocialitet, alkoholism.
10. Försumlighet i kontakten med af.
11. Övrigt.
12. Uppgift saknas.

Följande tabell visar i vilken utsträckning de nu beskrivna omständigheterna åberopats i af:s rapport eller kassans beslut samt utgången i ärendet. I de ärenden där af eller kassan angivit flera omständigheter har samtliga dessa medtagits. Antalet noteringar är därför högre än antalet ärenden som berörs. Antalet ärenden ligger på drygt 130.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
Godkänt	0	0	2	2	2	0	3	3	1	2	2	0	17
28 el 14 d	0	0	18	12	17	9	5	3	0	9	4	2	79
20-dagarsregeln	6	2	5	1	0	0	0	0	0	2	0	0	16
Hinderregeln	0	0	3	3	7	1	7	5	2	4	1	0	33
Hinder + 28	0	0	0	1	0	0	2	0	0	0	0	0	3
	6	2	28	19	26	10	17	11	3	17	7	2	148

Den vanligaste anledningen till att af rapporterar om bristande subjektiv beredskap att ta arbete är tidigare arbetsavvisanden, yttranden som anses tyda på "total" arbetsovilja, att A är svårplacerad och avvisat ett särskilt lämpligt arbete och bristande kontakt med förmedlingen.

Det stora flertalet rapporter om bristande subjektiv beredskap att anta lämpligt arbete leder inte till annan påföljd än en vanlig tidsbegränsad avstängning. Men om A tidigare under det sistförflutna året blivit avstängd en eller flera gånger blir det alltid avstängning enligt 20-dagarsregeln. Flera "styrkta" arbetsvägranstillfällen är alltså fortfarande 20-dagarsregelns kärnområde. Av de 28 fall, där af i rapporten återopade tidigare arbetsavvisanden, som ej rapporterats, ledde 5 till avstängning enligt 20-dagarsregeln. I övriga grupper förekommer avstängning enligt 20-dagarsregeln endast sporadiskt.

Hinderpåföljden används främst i pensionsfall och barntillsynsfall, men även vid bristande kontakt med af och när A fällt yttranden, som anses utvisa att han inte är beredd att ta något arbete alls.

Undersökningen från år 1974 ger inte alls någon fullständig bild av hinderregelns och 20-dagarsregelns tillämpning. Den avser för det första endast rapportärenden. Den omfattar alltså inte hinderavstängningar och avstängningar enligt 20-dagarsregeln direkt i kassan i anslutning till frivilligt slutande.

Undersökningen är också begränsad till vilka omständigheter som *utlöser* hinderrapporter och avstängningar enligt hinderregeln och 20-dagarsregeln. Den säger ingenting om vad som krävs för att A efter en hinderavstängning på subjektiva skäl åter skall bli berättigad till ersättning. I vissa fall framgår det av själva beslutet vad som fordras, t ex att A i barntillsynsfallen skall förete intyg på att barnpassningen nu är ordnad. Om hinderavstängningen grundas på att A i försäkran om arbetsutbud begränsat sitt arbetsutbud på ett orealistiskt sätt, är det i regel tillräckligt att han avger ett nytt arbetsutbud. Även detta brukar framgå av själva beslutet.

Men i flertalet fall innehåller beslutet bara att A avstängs till dess han åter står till arbetsmarknadens förfogande. Hur skall den som blivit avstängd enligt hinderregeln därför att han, trots att han är svårplacerad, slutat sitt arbete visa att han åter står till arbetsmarknadens förfogande? Kan han göra det på något annat sätt än genom att skaffa sig arbete? Hur med den som blivit hinderavstängd på grund av upprepade avvisanden eller yttranden som anses utvisa "arbetsovilja". Blir han trodd när han förklarar att han ångrar sig och tar tillbaka sina yttranden eller måste han i handling, nämligen genom att skaffa sig arbete, visa sin sinnesändring? Frågan är alltså om den gamla påföljden § 20+arbete verkligen försvunnit ur rättstillämpningen eller om den bara gått under jorden.

Tillsynsmyndigheten kontrollerar inte när och hur kassorna häver sina hinderavstängningar. Formellt har A möjlighet att få frågan prövad även i högre instans genom att efter en hinderavstängning på nytt kräva ersätt-

ning och, om kassan vägrar, kräva ett nytt skriftligt hinderbeslut, som han kan besvära sig över. Men detta tycks inte förekomma. Förmodligen uppfattar både kassan och medlemmarna hinderavstängningen som ett beslut som har verkningar även för framtiden och som ger kassan rätt att avgöra när förhållandena ändrats på ett sådant sätt att A åter är berättigad till ersättning.²³

En särskild fråga är vad som händer med dem som blir avstängda från KAS enligt hinderregeln, därför att de inte uppfört sig tillräckligt väl under den tre månader långa "prövotiden". Har de därmed förverkat sin rätt till arbetslöshetsersättning utan föregående arbete eller kan de komma igen efter att ytterligare någon tid ha uppträtt som arbetsökande och då visat prov på god vilja och hur lång tid krävs det i så fall?

För tiden efter 1974 grundas min kännedom om praxis endast på besvärshandlingarna som behandlats i Delegationen. De besvärshandlingarna som går vidare till Delegationen kan inte utan vidare betraktas som ett representativt urval. Om kassan känner på sig att den har gått för långt eller om ärendet på något sätt kommit snett, kommer den troligen att tillstyrka bifall och därmed undvika delegationsprövning. När jag nu refererar några besvärshandlingarna från senare år så är det för att visa vad som kan förekomma och en viktig tendens i tillämpningen. Fallen är inte representativa utan innebär ovanligt hårda avstängningar.

Fb 192/75 (D). A, kvinna och f 31, hade tidigare arbetat åt ett textilföretag med hemsömnad, men sagts upp på grund av arbetsbrist. Hon fick nu ett erbjudande om maskinstickningsarbete 6—10 dagar på samma företag. Under den tid arbetet skulle pågå skulle hyresvärderna reparera hennes lägenhet och hon kunde därför inte arbeta hemma. Hon var beredd att åta sig arbetet, om arbetsgivaren bara kunde ordna lokal, men det ville företaget inte på grund av den korta tid som arbetet skulle pågå. Kassan stängde enligt 20-dagarsregeln: "Tillgången på arbetstillfällen är mycket knapp i . . . Enligt uppgift anser Du dock att Du inte har möjlighet att flytta därifrån: Din ersättningsrätt har Du till större delen upparbetat genom hemarbete. När Du under ovan angivna förhållanden avvisat ett erbjudande om hemarbete, anser kassan att det är uppenbart, att Du inte vill anta lämpligt arbete." Bifall till besvären.²⁴

Fb 398/75 (D). A var en kvinna i 30-årsåldern, som i 17 år varit anställd på samma arbetsplats. Efter omorganisation och flyttning till nya lokaler började hon vantrivas så till den grad att hon ansåg sig tvungen att säga upp sig. Hon var anmäld både hos af och Trygghetsrådet och hade sökt

²³ Jfr ovan s 176.

²⁴ Se även Fb 191/75 (D), mycket likartat fall.

flera andra arbeten. Kassen motiverade sitt beslut om avstängning enligt 20-dagarsregeln: "på grund av rådande arbetsmarknadssituation för deltidssökande kvinnor borde Du ha avvaktat uppsägning tills Du erhållit nytt deltidsarbete." Delegationen ändrade till en 28-dagarsavstängning.²⁵

Fb 331—333 D 25/9 1978 bil 3—5. Det gällde tre kvinnor av namnen att döma från Jugoslavien, som fått sluta från två konkursdrabbade företag och nu börjat fasta deltidsanställningar på ett pappersbruk. De sökte emellertid heltidsanställning. Af intygade att de f n inte kunde erbjudas några heltidsanställningar. När de hos kassen begärde kompletterande ersättning för den arbetslösa tiden, avstängdes de enligt hinderregeln. Händelseförloppet visade enligt kassen att de begränsat sina arbetsutbud till Lessebo bruk. Det fanns i ärendena, sådana de redovisas i föredragningslistan, inte skymten av belägg för en sådan slutsats. Dessutom uppmanades kvinnorna att överflytta medlemskapet till Pappers och över besvären ville kassen inte yttra sig, då kvinnornas ombud inte företett fullmakt. Det blev bifall till besvären och t o m viss skärpa i beslutsformuleringen.

I samtliga dessa ärenden blev det bifall till besvären eller åtminstone ändring till tidsbegränsad avstängning. Allmänt kan man nog säga att Delegationen oftast ändrar hårda hinderavstängningar och att Delegationens praxis vad gäller 20-dagarsregeln numera är tämligen restriktiv.²⁶ Men det förekommer aldrig några beslutsmotiveringar som sätter några gränser för reglernas tillåtna användning och inte heller har AMS utfärdat några tillämpningsföreskrifter av sådant slag. AMS ingriper praktiskt taget aldrig tillsynsvägen mot hårda avstängningar enligt hinderregeln eller 20-dagarsregeln. Åtminstone förekommer inga sådana fall i Delegationen.

ALF-utredningen har gjort uttalanden om 2 punkten i hinderregeln, som innebär en mycket långtgående upplösning av rättssäkerhetsgarantierna vid avstängning från arbetslöshetsersättning. Utredningen föreslår också en ändring av ordalydelsen, som skall underlätta en sådan utveckling.

De egentliga avstängningsreglerna och hinderregeln ställs vid sidan av varann som två olika metoder att pröva om A har den erforderliga "viljeinriktningen" för att vara berättigad till arbetslöshetsersättning. Grundvillkoret prövas "säkrast" i anslutning till ett konkret arbetserbjudande, men i vissa situationer som när A uppträder "med sådan ovilja att lyssna eller med en sådan påstridighet i fråga om orealistiska önskemål eller arbetsutbud, att arbetsförmedlingen inte får möjlighet till vare sig konkreta

²⁵ Se även Fb 395 och 396/75 D 23/9 1975 bil 5 och 6, mycket snarlika fall.

²⁶ Se Fb 358/76 (D) och Delegationens tillstyrkan av A:s besvär till FD i Fd 63/76: A hade tidigare protesterat mot två avstängningsbeslut och förklarade att han inte tänkte ta något nytt arbete förrän dessa fall var avgjorda. De avgjordes senare till A:s nackdel. Dessutom förelåg ytterligare tre styrkta arbetsvägranstillfällen från tidigare år.

förslag eller information om arbetsmarknadens möjligheter”, kan denna metod inte användas, och A skall då i stället stängas enligt hinderregeln. Utredningen framhåller, att ”kassans beslut i de fall då det konstateras att han inte uppfyller grundvillkoret skall innebära, att ersättningsrätt ej föreligger förrän han visat sin beredvillighet att ta lämpligt arbete. *I det övervägande antalet fall kommer detta att ske genom att han börjar ett förvärvsarbete.*”²⁷

Utredningen inleder sin argumentation genom att beskriva och sammanställa hinderregeln och de egentliga avstängningsreglerna på ett sådant sätt att straffkaraktären *t o m* i de egentliga avstängningsreglerna undanskymas. Det är inte fråga om straff utan bara om en prövning av att A uppfyller ”grundvillkoren” för ersättningsrätt. Därmed bäddar man för ett undanröjande av rättssäkerhetsgarantierna, som har en starkare ideologisk förankring när det är fråga om myndighetsåtgärder av straffkaraktär. Den av mig kursiverade delen av utredningens yttrande innebär att man öppnar för ett återinförande av den gamla påföljden § 20+arbete eller legitimerar en fortsatt dold användning av denna påföljd. Utredningen uttrycker sig litet försiktigt. Man säger inte direkt att ett nytt förvärvsarbete skall vara det enda möjliga sättet att visa att man åter uppfyller villkoret utan att beredvilligheten i ”det övervägande antalet fall kommer” att visas på detta sätt, men meningen är fullt klar.

Mot bakgrund av dessa uttalanden och ”med syftet att för framtiden förebygga tveksamhet om innebörden i detta grundvillkor” föreslår utredningen att ordet erbjudet i uttrycket ”beredd att antaga erbjudet lämpligt arbete” stryks. Genom denna strykning påläggs A en obestämd aktivitetsplikt för att erhålla arbete. Det är inte säkert att det räcker att markera och vara beredd att ta de arbeten som af erbjudes. Även den som till punkt och pricka följt af:s instruktioner kommer att kunna vägras ersättning med *t ex* motiveringen att det förhållandet att A inte erhållit något arbete visar att han inte ansträngt sig tillräckligt.²⁸

Utredningens avslutande anmärkning ”att villkorets speciella karaktär gör det angeläget att få till stånd en enhetlig tillämpning”²⁹ är en till inte förpliktande gest. Det går inte att åstadkomma några rättssäkerhetsgarantier för det regelinnehåll som utredningen föreslår.

ALF-utredningens skrivning om hinderregeln har inte givits någon framskjuten plats i betänkandet och framställs inte som någon nyhet utan som klarlägganden av vad som redan gäller. Men det kan inte uppfattas som

²⁷ ALF-utredningen s 116, min kursivering.

²⁸ Se kassan och AMS i FDD 24/4 1967 Dnr 551/65.

²⁹ ALF-utredningen s 116 f.

utfyllnadsgöds, som ledamöterna skrivit under utan några bestämda avsikter. Mot detta talar det konkreta förslaget till ändring av ordalydelsen, överensstämmelsen med den praxis som utbildats vid tillämpningen av hinderregeln i KASL på ungdomar utan tidigare anknytning till arbetsmarknaden och den sakkunskap som fanns representerad i utredningen.

Uppkomsten och utvecklingen av 20-dagarsregeln och hinderpåföljden visar att det finns strukturella förhållanden som tenderar att tvinga fram en påföljd, som kan tillgripas tämligen fritt utan i lag bestämt angivna förutsättningar och som innebär att A kan avstängas till dess han åter kan få arbete. Påföljden uppkom i rättstillämpningen utan stöd i lag. Den efterföljande regleringen i lag har inte kunnat binda tillämpningen. 20-dagarsregeln har kringgåts på ett flagrant sätt genom samtidig användning av hinderpåföljden. Tekniken att begränsa användningen genom att i lag och förarbeten uppställa stränga men ospecificerade rekvisit som "uppenbar" arbetsovilja, "graverande omständigheter", etc har inte fungerat. Delegationens försök att begränsa användningen genom att uppställa preciserade krav för tillämpning av 20-dagarsregeln (tre styrkta arbetsvägranstillfällen) ledde bara till att kassorna med tillsynsmyndighetens goda minne i stället använde hinderpåföljden och föll ihop redan efter några år. Delegationens relativt stränga men obestämda praxis i besvärssärenden, särskilt under senare år, slår inte igenom i rättstillämpningen på förmedlings- och kassanivå, och några verksammare styrningsåtgärder har tillsynsmyndigheten inte tillgripit.

Den starka variationen i påföljdernas användning under olika tidsperioder talar emot att det skulle vara arbetsoviljan hos vissa delar av befolkningen som är den strukturella faktor som tvingar fram den tidsbegränsade påföljden. I vart fall kan det inte vara den enda verksamma faktorn.

En analys av 20-dagarsregeln och hinderregeln måste utgå från hur dessa påföljder faktiskt används och fungerar mot olika kategorier av befolkningen och inte från de i lag och förarbeten angivna syftena. Arbetslöshetsförsäkringen som ett styrinstrument siktar till att folk skall ta de arbeten där deras arbetskraft behövs eller på annat sätt anpassa sig till arbetsmarknaden krav och önskemål, t ex utbildning. Denna styrfunktion tillvaratas främst genom markeringstvånget och de tidsbegränsade arbetsvägranpåföljderna. Detta styrningssystem är anpassat till *den del av arbetskraften som kan erbjudas arbete*. Så länge A är efterfrågad på arbetsmarknaden kan han med stöd av reglerna om tidsbegränsad avstängning hållas avstängd hur länge som helst. Något behov av ett "hårdare straff" mot arbetsovilja inom denna kategori finns knappast, särskilt inte ett straff som

motverkar sitt eget syfte genom att markeringstvänet upphör att fungera. Att markeringstvänet inte fungerar är en svaghet ur styrningssynpunkt som f n också finns hos de tidsbegränsade påföljderna, men som kommer att försvinna i den nya arbetslöshetsförsäkringen.³⁰ Det har också visat sig att 20-dagarsregeln som en påföljd, när tidsbegränsade avstängningar visat sig inte "hjälpa" mot arbetsoviljan, har ett mycket begränsat användningsområde. Det kan alltså inte vara behovet av en "hårdare påföljd" för effektivare styrning av den efterfrågade delen av arbetskraften, som drivit fram 20-dagarsregeln och hinderpåföljden.

Den speciella användningen av hinderregeln i KAS i anslutning till prövotiden riktar sig mot en kategori, som ännu inte har fått någon riktig anknytning till arbetsmarknaden, främst ungdomarna. Denna kategori måste av mer långsiktiga arbetsmarknadspolitiska och allmänpolitiska skäl styras mot arbetsmarknaden, även om de för ögonblicket inte kan erbjudas något riktigt arbete. För dessa nya kategorier i ersättningssystemet har myndigheterna förbehållit sig ett flexibelt och okontrollerbart styrningsinstrument, nämligen den fria prövningen av arbetsviljan enligt hinderregeln. ALF-utredningens uttalanden om hinderregeln är nog främst riktade mot dessa grupper, men kanske också mot andra problemgrupper på arbetsmarknaden.

Fria och okontrollerbara styrningsmöjligheter eller, som det brukar heta, en flexibel och smidig rättstillämpning, som kan anpassas till ändrade förhållanden och omständigheterna i det enskilda fallet, är alltid ett myndighetsintresse. De nya kategorierna i ersättningssystemet har inte kunnat tvinga fram de rättsliga garantier, som ligger i objektivt fixerade förutsättningar för ersättningsrätt och kravet på ett konkret arbetserbjudande som förutsättning för påföljder. Den kategori som nu utgör kärngruppen i försäkringen fick också börja med ersättning efter diskretionär prövning.

Slutligen används 20-dagarsregeln och hinderregeln som ett sätt att från försäkringen *stöta ut den del av arbetskraften som inte längre efterfrågas på marknaden*. 20-dagarsregeln och hinderpåföljden är konstruerade så att de slår hårdast mot grupper och individer med en svag ställning på arbetsmarknaden. I förarbetena har man snuddat vid detta förhållande. Det har påtalats att 20-dagarsregeln drabbar hårdare, "då tillgången på arbete är mindre god, liksom på orter med svag arbetsmarknad".³¹ Närmare sanningen än så har man aldrig vågat sig. För sanningen är ju att 20-dagarsregeln slår hårdast mot just de grupper och individer som har svårast att erhålla arbete. Om man hade velat undvika denna effekt, skulle 20-dagars-

³⁰ Se ovan s 178.

³¹ ALF-utredningen s 203, jfr prop 1964:116 s 58.

regeln ha konstruerats som en tidsbegränsad påföljd med längre avstängningstid. Hinderregeln, använd som en påföljd, vågar man över huvud inte tala öppet om. 20-dagarsregeln och hinderpåföljden innebär också att A tappar ett incitament att hålla kontakt med af och fungerar därför även som en utstötning från arbetsmarknaden.

Men inte nog med att dessa påföljder, när de används, slår hårdare mot de som har svårt att erhålla arbete. Svårigheten att erhålla arbete har byggts in som ett rekvirit för reglernas användning, fast maskerat till arbetsovilja hos den som inte kan erhålla arbete. Ett av typfallen där 20-dagarsregeln och hinderregeln används är när den som har svårt att erhålla arbete slutar det arbete hon redan har eller avvisar ett särskilt lämpligt arbete. Denna användning av 20-dagarsregeln antyds i förarbetena och är fullt utvecklad i rättstillämpningen. Bland rapportärenden utgör dessa fall visserligen en relativt liten grupp, men är troligen betydligt vanligare i anslutning till frivilligt slutande. De ärenden av detta slag som har gått till besvär talar sitt tydliga språk. De är alltför många och liknar varann alltför mycket för att det skall kunna vara fråga om några olycksfall i arbetet.

Om en yrkesutbildad man i 30-åren slutar sitt arbete på grund av vantrivsel bestraffas han för detta genom en tidsbegränsad avstängning. Om en medelålders kvinna i en krisdrabbad bransch slutar det arbete hon har på grund av exakt samma grad av vantrivsel, anses detta utvisa arbetsvilja och hon kan avstängas enligt hinderregeln eller 20-dagarsregeln. Slutsatsen saknar varje empirisk-psykologisk förankring. Det som utlöser hinderpåföljden är att hon inte längre efterfrågas på arbetsmarknaden. Hänvisningen till hennes arbetsvilja är bara en ideologisk förvrängning av verkligheten, avsedd att dölja just detta. Det ideologiska greppet känns igen från tex det arbetsmarknadsmässiga invaliditetsbegreppet i förtidspensioneringen.

25. Arbetsmarknadsutbildning

Enligt 31 § LarbF "får, om det är skäligt", avstängningsreglerna i 29 § 1—3 (ej 4 punkten med vållanderegeln, som ej behövs, eftersom myndigheterna själva disponerar över utbildningstillfällena) tillämpas på arbetsmarknadsutbildning (AMU). Avstängningstiden är 28 dagar.

Avstängning vid vägrad AMU skall behandlas kortfattat trots att — eller på sätt och vis just därför att — den statliga styrningen mot utbildning blir en allt viktigare fråga. Så sent som 1974, som är det sista året som omfattas av mitt material från kassanivån, utgjorde utbildningsfallen endast någon procent av arbetsvägransärendena i försäkringen. Jag tror att andelen är större nu och säkert är andelen utbildningsfall i KAS-ärendena, som jag inte undersökt, större. Mitt material är helt enkelt otillräckligt och för gammalt för att jag skall kunna behandla denna fråga lika ingående som övriga vägransgrunder.

Arbetsmarknadsutbildningen är en mycket snabbt växande samhällelig sektor. En allt större del av de arbetslösa efterfrågas inte längre på den öppna arbetsmarknaden och för denna kategori är beredskapsarbete, olika former för skyddat arbete samt AMU alternativet. Den statliga styrningen mot AMU sker främst genom positiva sanktioner i form av utbildningsbidrag, som är avsevärt förmånligare än vid andra former för utbildning. Ersättningsnivån vid AMU har stigit mycket snabbare än andra former för socialersättning. Men det finns skäl att tro att även negativa sanktioner, däribland avstängning från arbetslöshetsersättning, kommer att spela en allt större roll i styrningen mot AMU.

Avstängningsreglerna kan tillämpas på ett smidigare och effektivare sätt, när myndigheterna själva disponerar över utbildningstillfällena och inte, som när det gäller arbeten i den öppna marknaden, är beroende av företagets agerande.

Avstängning på arbeten i den öppna marknaden fungerar, så länge det inte finns något förmedlingstvång som ett stöd till de sämsta företagen, som har svårt att rekrytera arbetskraft.¹ Detta kan och har faktiskt skapat

¹ Se ovan s 363 f.

ett visst ideologiskt motstånd hos myndigheterna mot att använda avstängningsreglerna.² Detta ideologiska motstånd finns inte när det gäller AMU. Den egna verksamheten måste ju uppfattas som positiv och nyttig. Härtill kommer det byråkratiska intresset av att den egna verksamheten växer. Detta gäller arbetsförmedlingarna och AMS men inte — i vart fall inte alls i samma grad — de fackliga organisationerna, som inte är lika involverade i AMU.

Avstängning vid vägrad AMU kan också ideologiskt försvaras med att AMU är en stödform, som tillkommit just för att hjälpa de arbetslösa, och att det då inte är mer än rätt att den, som är så otacksam att han inte vill ta emot denna hjälp, blir avstängd från kassaersättning. Detta argument förekommer både på lagstiftar- och myndighetsnivån. Det gäller också andra samhällseliga åtgärder, som betecknas som hjälpåtgärder, t ex beredskapsarbete.

Men det finns också förhållanden som gör att det är *svårare* att försvara avstängning vid vägrad utbildning än avstängning vid vägrat arbete. Att arbete blir utfört uppfattas (med goda skäl) som något gott i sig. De flesta människor (även jag) är beredda att acceptera ett visst samhälleligt tvång för att garantera att nödvändigt arbete blir utfört. Arbetsmarknadsutbildning uppfattas inte på samma sätt som något gott i och för sig, utan endast som ett *medel* i relation till arbete. Arbetsmarknadsutbildning kan ideologiskt försvaras endast i den utsträckning den underlättar för A att få ett arbete. Nu är det emellertid tvivel underkastat i vilken utsträckning AMU verkligen medför sådana *omedelbara* nyttoverkningar. AMU har också en annan social funktion, nämligen som ett medel för en mer allmän social kontroll och anpassning till normerna i det ekonomiska livet och samhället i övrigt.³ Men detta argument kan inte framföras öppet.

Mot tvång till utbildning kan också invändas att inhämtande av kunskaper och färdigheter i högre grad än ett gott arbetsresultat förutsätter frivillighet. Om motivationen saknas uteblir det avsedda resultatet av utbildningen. Detta argument kan inte bemötas på ett adekvat sätt så länge man

² Se ovan s 363 f bl a om AMS cirkulär till länsarbetsnämnderna, som fördömdes av JO.

³ Den vanliga skolans karaktär av ett instrument för social kontroll har varit ämnet för flera sociologiska och allmänt samhällskritiska arbeten. Illich, för vem tydligen ingenting är heligt, har också angripit vidareutbildningen. Se Illich and Verne, *Imprisoned in the Global Classroom*, reproduced from the Times Educational Supplement and published by Writers and Readers Publishing Cooperative 1976, tex punkten 8 i handlingsprogrammet (s 18 f): "Reject any training policy which is presented as an employment policy, either with a view to restocking the workforce and adapting it to different jobs, or as a regulator of the labour market. More training is not the solution to the current employment difficulties."

ideologiskt måste fasthålla, att utbildningens ändamål *endast* är att bibringa den utbildade insikter, kunskaper och färdigheter och inte (dessutom) att utgöra ett medel för social kontroll och anpassning till samhällets normer.

Bestämmelsen om avstängning från kassaersättning vid vägrad utbildning infördes 1964 på förslag av 1960 års arbetslöshetsförsäkringsutredning.⁴ Flera remissinstanser, däribland LO, avstyrkte förslaget med hänvisning till att tvångsmomentet allmänt kunde skada attityden till AMU och att "Den arbetslöses motivation för att tillgodogöra sig det kunskapsstoff som meddelas på kursen torde starkt begränsas om han känner sig tvingad att genomgå yrkesutbildningen".⁵

Detta argument kan ju inte bemötas på ett adekvat sätt, om man inte får tala om utbildningens funktion som ett socialt kontroll- och anpassningsinstrument. DepC:s bemötande går också vid sidan av den framförda invändningen: utbildningens lämplighet för A skall noga prövas på förhand. Man skall också pröva utbildningens lämplighet för A, sedan denna en kortare tid deltagit i utbildningen. "Den ordning jag här föreslagit bör vara ägnad att betydligt minska en eventuellt förekommande känsla hos någon deltagare av tvång, och något allvarligt men för utbildningen och övriga deltagare torde knappast behöva befaras."⁶ Men både den första och den andra prövningen skall företas av myndigheterna, inte av A själv, och har A en annan uppfattning blir det fråga om tvång, även om tvånget sätts in för att A inte "förstår sitt eget bästa".

DepC använder också det ideologiska argumentet att utbildningen är en hjälpform, "har till syfte att minska arbetslöshet", och bekostas av allmänna medel "och att det allmänna således har fog för ett krav att de arbetslösa tillgodogör sig utbildning".⁷

DepC förordade också att den praxis som utbildats, enligt vilken A kunde välja att gå på kassaersättning i stället för utbildningsbidrag under utbildningstiden, skulle bibehållas.⁸ Detta hade utredningen och även Kassornas samorganisation avstyrkt, men LO tillstyrkt.⁹

Den år 1964 införda bestämmelsen avsåg *yrkesutbildning*. 1960 års arbetslöshetsförsäkringsutredning uttalade härom, dels att förutsättningarna för A att tillgodogöra sig utbildningen i regel är störst, när utbildningen avser A:s tidigare yrke eller likartat yrke, dels att det "måste tillses att

⁴ SOU 1963:40, se s 217 f.

⁵ Citerat från Prop 1964:116 s 62.

⁶ Prop 1964:116 s 64.

⁷ Prop 1964:116 s 64.

⁸ Prop 1964:116 s 55.

⁹ SOU 1963:40 s 168 f, Prop 1964:116 s 54.

anvisad utbildning avser yrke, som kan beräknas ge utkomstmöjligheter åt den arbetslöse omedelbart eller inom relativt kort tid efter avslutad utbildning".¹⁰ DepC gjorde inte några uttalanden på dessa punkter.

Vid införandet av LarbF ändrades beteckningen yrkesutbildning till arbetsmarknadsutbildning. KSA-utredningen beskriver ändringen som närmast av formell/rättsteknisk karaktär och inte som någon ändring av det sakliga innehållet i regeln.¹¹ I propositionen till LarbF definieras arbetsmarknadsutbildning som "yrkesutbildning vid vilken utbildningsbidrag utgår". I övrigt berörs inte utbildningens yrkesförberedande karaktär. Det enda uttalande DepC gör om förutsättningarna för avstängning vid vägrad utbildning är, att avstängning i regel endast skall ske, "när omständigheterna ger belägg för ovillighet från den arbets sökandes sida att själv bidra till att komma ur en svår arbetslöshetssituation".¹² Formuleringen kommer ursprungligen från AMS.

Jag behandlar i fortsättningen endast de invändningar mot den anvisade sysselsättningen, som hänger samman med att denna är en utbildning och inte ett arbete. Vägransgrunderna Väntat arbete, Dagliga resor, Barntillsyn etc bedöms på samma sätt när det är fråga om utbildning som vid arbete. Avtalsenlig lön motsvaras i utbildningsfallen av de utbildningsbidrag och övriga förmåner, som utgår enligt statliga normer. Jag erinrar om att A kan välja kassaersättning i stället för utbildningsbidrag, även om detta ofta är oklokt, eftersom han då förbrukar sina ersättningsdagar och inte arbetar upp någon ny ersättningsrätt. Jag erinrar också om att min framställning som vanligt inte gäller den genomsnittliga tillämpningen på af-nivå, utan tillämpningen på kassanivå och uppåt och de rättsliga garantier, som eventuellt utbildats i rättstillämpningen.

Bestämmelsen om avstängning vid vägrad utbildning är ännu mer skönsmässig än övriga avstängningsregler. A "får" inte "skall" avstängas, "om det är skälighet". Det har i rättstillämpningen inte utbildats några underregler, som begränsar myndigheternas handlingsfrihet, fränsett i Metalls kassa (se nedan). Inte någon av de rekommendationer angående rättstillämpningen, som lämnats i förarbetena, har kommit att fungera som rättsliga garantier.

A kan stängas, inte bara på yrkesutbildning i mer inskränkt bemärkelse, utan även på korta allmänna arbetslivsorienterande kurser. Många har

¹⁰ SOU 1963:40 s 218.

¹¹ KSA-utredningen s 186 "fränsett *benämningen* (min kursivering) arbetsmarknadsutbildning . . .".

¹² Prop 1973:56 s 185.

blivit stängda på vägran att delta i kursen Arbetsliv och Utbildning (ALU).¹³ Utlänningar kan stängas på vägran att delta i svenskundervisning.¹⁴

Det ställs inte något krav på att det kan förväntas att utbildningen får en mer omedelbar positiv effekt i form av arbete för A i utbildningsyrket efter avslutad utbildning. Det räcker med att myndigheterna hävdar, att utbildningen kan förväntas allmänt något förbättra A:s utsikter på arbetsmarknaden, och det kan man ju alltid hävda.¹⁵ A:s uppfattning, att utbildningen inte tillför henne några nya kunskaper, beaktas inte, om myndigheterna har en annan uppfattning. Även den som har mångårig erfarenhet i yrket kan anvisas till utbildning av i huvudsak elementär karaktär.

Fd 70/75. A hade i 8 år arbetat som kontorist, men hade efter flyttning svårt att få ett nytt arbete. Hon erbjöds i stället en 48-veckors elementärkurs i kontorsgöromål. A ansåg själv att kursen inte skulle tillföra henne några nya kunskaper. Avstängd. A fick senare anställning i yrket, sedan hon sänkt sina löneanspråk.¹⁶

Någon gång kan det dock bli godkännande eller bifall till besvären med hänvisning till att utbildningen inte ger A några ökade kunskaper av värde för anställning,¹⁷ men A:s egen uppfattning att hon inte kan tillgodogöra sig innehållet i kursen hindrar inte avstängning.

F 4808/70. A infann sig ej till en anvisad svenskurs. Hon hade bott 18 år i Sverige och tre gånger tidigare gått på svenskurs utan att lära sig någonting, enligt vad hon själv uppgav. Nu tyckte hon att hon var för gammal (60 år). Kassan avstängde enligt hinderregeln. A menade troligen att föra besvär över beslutet. Hon skrev till AMS och frågade "om detta gjorts i enlighet med lagen", "om det är riktigt att man tog bort pengarna". Men hon besvarade inte AMS begäran om kompletterande uppgifter och AMS avskrev då ärendet. AMS kunde ha omprövat ärendet genom tillsyn.

Att A har andra utbildningsplaner, som hon själv föredrar, hindrar inte avstängning, om myndigheterna anser att den föreslagna utbildningen är lämpligare.¹⁸

AMS har flera gånger uttalat, att avstängning på vägrad utbildning skall ske endast när omständigheterna ger belägg för ovillighet från den arbets-

¹³ F 829/73, 1073 och 1074/74, Fb 321/70, Fdk 29/74.

¹⁴ F 4808/70, refererat nedan, F 5275/72.

¹⁵ Se dock Fb 385/75 (D). A erbjöds utbildning till maskinsnickare. Han förhörde sig på ortens industri, om han efter avslutad utbildning hade någon chans till arbete. Svaret blev nekande. Hans besvär bifölls, men det kan ha varit på grund av andra skäl.

¹⁶ Se även Fd 50/74 (erbjöds introduktionskurs trots mångårig yrkesvana) och F 553/73 (A ansåg inte att vidareutbildningskurs för målare tillförde honom något nytt).

¹⁷ Fb 216/74.

¹⁸ F 302/73. Hinderavstängning.

sökandes sida att själv bidra till att komma ur en *svår* arbetslöshetssituation (min kursivering) och DepC har i propositionen till LarbF bekräftat detta (se ovan). Detta betyder att avstängning för vägrad utbildning endast skall tillgripas mot den kategori, som bedöms ha verkligt svårt för att få arbete (men som ändå inte vill rätta sig efter myndigheternas anvisningar). Denna princip iaktas nog i rättstillämpningen, men den har ju inte karaktären av någon rättslig garanti mot avstängning.

Rättstillämpningen i Metalls kassa avviker från rättstillämpningen i övrigt. Metall har helt enkelt inte accepterat regeln om avstängning vid vägrad utbildning och stänger inte den som vill ha arbete och inte utbildning, ofta utan annan motivering än just detta. Besluten lämnas i regel utan erinran.¹⁹ AMS vill tydligen inte ingripa mot Metall i denna fråga, där kassan ju har eller åtminstone hade LO:s moraliska stöd.²⁰

17/1 1973 anordnade arbetsförmedlingarna i landet ett informationsmöte om utbildning och arbetsmarknad. Kallelse utgick till arbetslösa ungdomar under 25 år. I en första förberedande kallelse angavs att "närvaroplikt råder" och i den definitiva kallelsen, att underlåtenhet att infinna sig kunde medföra förlust av kassaersättning.²¹ Många av de kallade infann sig inte och denna ohörsamhet avsatte flera hundra rapporter. AMS utfärdade en cirkulärskrivelse, nr 3/1973, för en enhetlig bedömning av rapporterna. Påföljden blev att underlåtenhet att infinna sig betraktades som en avanmälan och medförde avstängning enligt hinderregeln till dess A åter anmält sig såsom arbetssökande. För den som återanmälde sig dagen efter begränsades hinderavstängningen till en dag. Men för den som — troligen på grund av bristande kännedom om att underlåtenhet att infinna sig skulle betraktas som en avanmälan — inte återanmälde sig omgående, blev hinderavstängningen längre.

Frågan är om inte arbetsförmedlingarna med sin samlade rapportaktion avsett en hårdare påföljd, 28-dagarsavstängning eller hinderavstängning för arbetsovilja.

¹⁹ I F 400/66 (D) uttalade kassan, att den tills vidare inte ville stänga på utbildning utan avvakta praxis. Se i det följande F 686/69, 289/70, 1974/73, 4555/73 och 6995/73, samtliga godkända och lämnade utan erinran i F-enheten. I F 4525/70 blev det dock 28+hinder vid avbruten kurs.

²⁰ LO avstyrkte införandet av regeln om avstängning vid vägrad utbildning, se ovan i kapitlet.

²¹ Dessa uppgifter är hämtade från akten i F 4236/73. Jag vet inte om kallelserna från samtliga förmedlingar hade helt samma innehåll.

Den statistiska undersökningen.

Metodbeskrivning

Den statistiska undersökningen avser data från arbetsvägransärenden från perioden 1965—1974. Först beskrivs urvalet av ärenden, därefter vilka data som insamlats och principerna för klassificering av dessa.

Insamling av data i Grundserien, Besvärsserien och Tillsynsserien utfördes av författaren och Roland Haglund gemensamt under perioden september—november 1974. Insamling av data i serierna avseende år 1974 utfördes av Roland Haglund ensam.

Grundserien

Grundserien består av ett urval av arbetsvägransärenden avgjorda i kassorna, som föranletts av meddelanden om ifrågasatt ersättningsrätt från af under åren 1965—1973. Urvalet består av alla sådana ärenden med ett diarienummer i F-enhetens huvuddiarium som slutar på 25 eller 75, även ärenden där besvär senare anförts och ärenden som senare blivit föremål för tillsynsprövning i Delegationen.

När kassan fattat sitt beslut i anledning av en arbetsvägransrapport insänds akten till F-enheten i AMS, där den arkiveras i pärmar med "Meddelanden om ifrågasatt ersättningsrätt", ordnade efter kassatillhörighet. I F-enhetens huvuddiarium redovisas arbetsvägransärendena i klump utan angivande av kassatillhörighet, tex 25 st arbetsvägransrapporter. Det är alltså inte möjligt eller i vart fall oerhört besvärligt att med ledning av huvuddiariet leta fram en arbetsvägransakt. I stället gick vi tillväga på följande sätt: Vi gick igenom samtliga pärmar med "Meddelanden om ifrågasatt ersättningsrätt" och tog fram akter med sökta diarienummer. Därefter gick vi igenom besvärsmaterialet. Där A besvärat sig över kassans beslut, får ärendet ett nytt diarienummer som börjar på Fb (F-enheten, besvärsmaterialet) och arkiveras på annat ställe. I besvärsmaterialet finns också ärendets tidigare F-nummer angivet. På detta sätt har vi fått fram de F-ärenden med sökta slutsiffror, där A anför besvär över kassans beslut. Det finns ytterligare en grupp ärenden, som ej är arkiverade i pärmar med "Meddelanden om ifrågasatt ersättningsrätt", nämligen sådana där

Delegationen i egenskap av tillsynsmyndighet handlagt ärendet. Samtliga dessa ärenden ingår i Tillsynsserien och ur denna framtogs ärenden, som också tillhör Grundserien därför att diarienumret har slutsiffrorna 25 eller 75.

På detta sätt fick vi fram en serie av ärenden med sökta F-nummer, men med åtskilliga luckor. Dessa luckor kontrollerades mot huvuddiariet och flertalet saknade ärenden visade sig då vara ärenden av annat slag än arbetsvägransrapporter. Saknade ärenden, som enligt huvuddiariet var arbetsvägransrapporter, efterforskades på följande sätt: För varje arbetsvägransärende upprättas ett kort på F-enheten och dessa kort arkiveras i nummerordning. Med ledning av dessa kort fann vi ytterligare några akter, men i en del ärenden, som enligt huvuddiariet skulle vara arbetsvägransrapporter, fanns inget kort och i andra ärenden fanns inte akten på den plats, där den enligt kortet skulle vara arkiverad. Bortfallet i Grundserien uppgår till 21 ärenden någorlunda jämnt fördelade över åren frånsett år 1970, för vilket år bortfallet utgör 8 ärenden av 65. Bortfallet i Grundserien utgörs av följande ärenden; 875, 2375, 3175/65, 3375/66, 3875/68, 1525, 3575/69, 975, 1025, 1175, 2125, 2225, 2925, 4925, 5325/70, 4025, 6175/72, 1025, 1275, 1675, 6525/73. I tillsammans 37 rapportärenden med sökta diarienummer prövades ej det rapporterade arbetsvägranstillfället, därför att A inte uppfyllde övriga villkor för ersättningsrätt, eller ärendet avskrevs av annan anledning. Dessa ärenden ingår ej i undersökningen. Antalet undersökta ärenden i Grundserien blir härmed 665.

Besvärsserien

Besvärsserien omfattar ett urval av ärenden från åren 1966—1973, där A besvärat sig över kassans beslut i ett arbetsvägransärende. Urvalet omfattar dels de ärenden i Grundserien, där besvär anförts, dels alla besvärärenden med slutsiffran 1 i F-enhetens besvärskarier. Akterna letades fram och seriens fullständighet kontrollerades mot besvärskarier. De 92 ärenden som ej angick arbetsvägran sorterades ut. De besvärärenden, där AMS beslut fattas i Delegationen, finns arkiverade bland "Delegationshandlingar". Under den tid då undersökningen utfördes (AMS hade just flyttat till nya lokaler) kunde delegationshandlingar för år 1965 inte framskaffas. Under detta år avgjordes alla besvärärenden i Delegationen. Flertalet ärenden som anhängiggjorts 1965 har också avgjorts detta år. I 20 av de 31 besvärärenden, som anhängiggjordes 1965 kunde akten ej framskaffas. Året 1965 fick därför utgå ur Besvärsserien. I ytterligare 7 ärenden kunde akten inte framskaffas, nämligen Fb 131, 141, 391/67, 31, 301/69, 71,

391/70. I Grundserien finns 59 ärenden där besvär anförts. Urvalet som grundas på slutsiffran 1 omfattar 349 ärenden. 4 ärenden är "gemensamma" genom att de både har slutsiffran 25 eller 75 i Grundserien och slutsiffran 1 som besvärärenden. Besvärsserien kommer därmed att omfatta 404 ärenden.

Tillsynsserien

Tillsynsserien består av samtliga tillsynsärenden som handlagts i Delegationen under åren 1966—1974. Det är i regel fråga om fall, där F-enheten ifrågasatt kassans beslut att trots rapport från af tillerkäna A fortsatt ersättningsrätt och därför hänskjutit ärendet till Delegationen. Det normala är att F-enheten, innan ärendet hänskjuts till Delegationen, ger kassan tillfälle att ompröva beslutet. Om kassan då "frivilligt" ändrar beslutet, kommer ärendet aldrig till Delegationen. Dessa fall ingår ej i serien. Det händer att AMS agerar som tillsynsmyndighet även i ärenden, där besvär anförts över kassans beslut, dels genom att i egenskap av tillsynsmyndighet pröva för sent inkomna besvär, dels genom att — samtidigt som man avslår besvären i egenskap av tillsynsmyndighet — ändra och t o m skärpa kassans beslut. Ej heller dessa fall ingår i Tillsynsserien. Avstängning enligt 20-dagarsregeln måste enligt kassaförordningen godkännas av AMS. Ärenden som på detta sätt underställts AMS ingår ej i serien. AMS beslut i ett tillsynsärende kan på olika sätt komma att prövas av FD. Även sådana fall ingår i serien, men undersökningen sträcker sig inte längre än till AMS beslut i tillsynsärendet.

Av Delegationens protokoll framgår vilka ärenden som är tillsynsärenden och akterna i dessa ärenden har tagits fram bland Delegationshandlingar. Som ovan påpekats kunde delegationshandlingar från år 1965 inte framskaffas. År 1965 ingår därför ej heller i Tillsynsserien. I ytterligare 15 ärenden kunde akterna inte framskaffas när undersökningen utfördes, nämligen i F 1546/68 (D 29/1968 § 14), F 2280/68 (D 21/11 1968 § 7), F 4767/68 (D 3/2 1969 § 5), F 4503/68 (D 2/4 1969 § 8), F 1337/69 (D 2/6 1969 § 1), F 3140/69 (D 16/12 1969 § 8), 5774/68 (D 2/6 1969 § 4), F 1660/70 (D 26/3 1971 § 5), F 805/72 (D 14/12 1972), F 5322 och 5323/72 (D 24/1 1973 § 7), F 1037/73 (D 24/9 1973 § 4), F 785 och 786/73 (D 29/6 1973 § 1), F 2770/73 (D 17/12 1973). Tillsynsserien omfattar därmed 292 ärenden.

I varje undersökt ärende har följande uppgifter noterats på ett förtryckt kort, som återges här bredvid.

A	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
----------	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----	----

B	1	2	3	4	5	6	7
	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

C	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
D	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
E	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

F

G	1	2	3	4	5
	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

H

A 1 Serietillhörighet. Uppgifter som gör det möjligt att identifiera och hitta ärendet.

A 2 Kassans registreringsnummer hos AMS.

A 3 Dag för avstängningsgrundande beteende. Uppgiften hämtas i allmänhet från af:s arbetsvägransrapport. I af:s formulär finns en särskild ruta för denna uppgift. I frivilligt slutande-fallen framgår uppgiften av arbetsgivarintyget. I ett fåtal fall framgår inte direkt när A avvisat eller slutat arbetet. Av kassans beslut framgår emellertid alltid när avstängningsperioden börjar och vi har då utgått från att det avstängningsgrundande beteendet inträffat dagen före. I vissa fall, nämligen där rapporten avser "arbetsovilja" eller annat förhållande, som innebär att A ej står till arbetsmarknadens förfogande, kan någon bestämd tidpunkt för avstängningsgrundande beteende ej anges. Då anges i stället dag för af:s rapport.

A 4 Här anges huruvida A gör anspråk på ersättning eller ej. Uppgiften hämtas i allmänhet från redogörarformuläret, där redogöraren genom kryssmarkering lämnar uppgift härom, men framgår i allmänhet också av kassans beslut i ärendet. Uppgiften är av intresse endast för Grundseriens vidkommande.

A 5 Här anges huruvida A blivit provisoriskt avstängd från ersättning eller ej. Även denna uppgift skall finnas i redogörelseformuläret. I ganska många fall saknas dock uppgift om att A blivit provisoriskt avstängd och då markeras med US (uppgift saknas). Endast i ett fåtal fall framgår av akten att A *inte* blivit provisoriskt avstängd.

A 6 Dag för kassans beslut. I Omprövningsfallen (jfr A 8) anges dag för kassans *första* beslut.

A 7 Innehållet i kassans beslut i A 6. Innehållet har angivits med någon av följande beteckningar:

G A tillerkänns fortsatt obruten ersättningsrätt.

7, 14 A avstängs från ersättning under den tid som anges med siffran en- eller 28 enligt 36 § 1 st kassaförordningen (jfr 30 § 1 st LarbF).

20 Avstängning enligt den s k 20-dagarsregeln enligt 36 § 3 st kassaförordningen (jfr 30 § 2 st LarbF).

H A fränkännes rätt till ersättning till dess han åter står till arbetsmarknadens förfogande eller under viss tid, under vilken han ej stått till arbetsmarknadens förfogande. Hit hänförs alla beslut som grundas på 20 § kassaförordningen (jfr 4 § 1 st 1. och 2. LarbF), såvida de ej skall hänföras till K (se nedan). Besluten varierar en del till sitt innehåll. Noteringar härom har gjorts, men ej för statistisk bearbetning. En tidigare förekommande ej helt ovanlig variant av § 20-avstängning, som gick under arbetsnamnet ”§ 20+ arbete” har dock alltid noterats.

K A fränkännes rätt till ersättning till dess han tagit kontakt med af eller under viss tid, då han ej hållit kontakt med af. Här avses ej fall där A ej varit anmäld som arbetssökande hos af eller ej hållit den *rutinmässiga kontakt* som föreskrevs i 22 § kassaförordningen som villkor för ersättningsrätt. Dessa fall ingår ej i undersökningen. Här avses fall, där A ej kunnat nås av af eller underlåtit att på särskild kallelse ta kontakt eller göra besök. Avstängningen grundas i dessa fall på att A under sådana förhållanden ej står till arbetsmarknadens förfogande.

28+H Kombinationer av 28-dagarsavstängning och fränkännande av ersättning enligt § 20.

Om A av helt andra skäl än de som anges i rapporten ej är berättigad till ersättning — han uppfyller t ex inte avgifts- eller arbetsvillkoret — fattar kassan inte något beslut i anledning av rapporten. Dessa fall avförs ur serien. Om A ej gjort anspråk på ersättning (jfr A 4) fattar kassan i allmän-

het inte heller något formellt avstängningsbeslut, men det framgår på det ena eller andra sättet, att om A skulle ändra sig och göra anspråk på ersättning för en viss angiven tidsperiod, får ersättning ej utbetalas till honom innan kassan prövat ärendet. I dessa fall har angivits den påföljd som indirekt framgår av kassans skrivning. Om det av kassans beslut ej framgår vilken påföljd som skulle ha utdömts, om kassan prövat ärendet, har markering skett för 28-dagarsavstängning.

A 8 I Besvärsserien markeras alltid med B (besvär har anförts). I Grundserien och tillsynsserien anges här AMS beslut i egenskap av tillsynsmyndighet med någon av följande beteckningar:

Reg Kassans beslut har utan prövning registrerats hos F-enheten.

EE Beslutet har vid prövning lämnats utan erinran.

Om A 8 markerats med Reg eller EE avslutas A-raden härmed.

O F-enheten uppmanar eller ger kassan tillfälle till omprövning av sitt beslut.

A 9 I Besvärsserien anges här kassans inställning till besvären med någon av beteckningarna TB (tillstyrker besvären), AB (avstyrker besvären) eller — (tar ej ställning). I Grundserien och Tillsynsserien anges kassans beslut i anledning av F-enhetens uppmaning att ompröva beslutet. V betyder att kassan vidhåller det tidigare fattade beslutet. Om kassan ändrar sitt tidigare beslut, anges innehållet i det nya beslutet med någon av beteckningarna enligt A 7. Det förekommer att F-enheten utan att ge kassan tillfälle till omprövning hänskjuter ärendet till Delegationen. Detta markeras med en vågrät linje genom A 8 och A 9.

A 10 Dag för AMS beslut i Besvär- eller Tillsynsärendet. I Grundserien och Tillsynsserien är det fråga om det beslut som fattats efter tillfälle till omprövning eller hänskjutning, ej beslutet i A 8. Av noteringarna i A 1 framgår alltid om beslutet i A 10 fattats av F-enheten eller i Delegationen.

A 11 Innehållet i AMS beslut i A 10. I Grundserien och Tillsynsserien innebär beslutet antingen att AMS lämnar kassans beslut utan erinran (EE) eller att AMS uttalar att kassan hade bort fatta ett annat beslut (före 1967) eller förelägger kassan att fatta ett annat beslut. Innehållet i det beslut kassan bort fatta eller får föreläggande om att fatta anges med någon av beteckningarna i A 7. I Besvärsserien anges beslutets innehåll med EÄ (Ej ändring) eller någon av beteckningarna i A 7.

B-raden Typ av avstängningsgrundande beteende anges genom kryss i en eller flera rutor. De 4 första rutorna svarar mot 29 § LarbF 1, 2, 3 och 4,

alltså "frivilligt slutande", avsked på grund av otillbörligt uppförande, avvisande av erbjudet arbete och vållande av att anställning ej kommit till stånd på annat sätt än genom avvisande. Den sistnämnda gruppen kallar jag något oegentligt för vållandefallen. Inte sällan är det svårt att skilja mellan avvisande- och vållandefallen. Det framgår inte alltid av beslutsmotiveringarna vilken regel som tillämpats. Ibland har kassan tillämpat den ena regeln och AMS den andra. Avgränsningsproblemen diskuteras i kapitel 23 om vållandefallen. De fall som ligger i gränsområdet mellan avvisande och vållande har markerats genom ett kryss *mellan* ruta 3 och 4 och redovisas i den statistiska bearbetningen som en särskild grupp. Avgränsningsproblem kan också uppkomma mellan frivilligt slutande och avsked på grund av otillbörligt uppförande och mellan dessa och avvisande- och vållandefallen. Dessa fall är emellertid betydligt mer sällsynta. Här sker alltid markering i viss ruta. Avgörande är därvid i första hand vilken regel den myndighet som sist handlagt ärendet faktiskt tillämpat och om detta ej framgår en egen bedömning.

I ruta 5 markeras "upprepat avvisande av arbete", som är relaterad till den särskilda regeln om avstängning till dess A utfört förvärvsarbete i 20 dagar. Denna påföljd förekommer endast i Grundserien och är även där sällsynt. I Besvärsserien förekommer den inte alls, eftersom avstängning enligt 20-dagarsregeln enligt de regler som gällde fram till 1/1 1974 måste godkännas av AMS. Tillsynsserien omfattar ej fall som enligt lag måste underställas AMS.

I rutorna 6 och 7 markeras förhållanden som kan föranleda att A från-känns ersättning därför att han inte är beredd att ta förvärvsarbete, i 6 subjektiva förhållanden, t ex "arbetsovilja" och i 7 objektiva förhållanden t ex sjukdom. Omedelbart till höger om ruta 7 markeras fall där det rapporterade beteendet består i att A ej varit anträffbar när af sökt honom eller underlåtit att på uppmaning uppsöka af, alltså förhållanden som kan utlösa den påföljd som i A 7 markeras med K.

Mellan å ena sidan 1—4 och å andra sidan 5—7 och även mellan 5 och 6 uppkommer gränsdragningssvårigheter sammanhängande med att de olika påföljdreglernas tillämpningsområden flyter ihop i sådan grad att det inte är möjligt för undersökaren att utifrån en egen bedömning av de faktiska omständigheterna utföra en klassificering, som är relaterad till de olika reglernas tillämpningsområden. I stället har utgångspunkten varit af:s bedömning av de faktiska omständigheterna, och denna framgår av vilken blankett som använts eller *var* på blanketten de avstängningsgrundande omständigheterna noterats. Under den tidigare delen av undersökningsperioden användes en särskild blankett för förhållanden som enligt af:s

uppfattning borde medföra hinderavstängning, s k grönkortsrapport. Under senare delen av undersökningsperioden har sådana förhållanden noterats på särskild plats på blanketten, nämligen under B. Ej sällan förekommer det att af rapporterar ett konkret arbetsavvisande, som enligt af:s mening bör medföra en 28-dagarsavstängning, *men* framhäver eller lägger till omständigheter som gör att man enligt af måste ifrågasätta om A över huvud står till arbetsmarknadens förfogande. I så fall markeras både i 3 och i ex 6. Däremot förekommer det knappast att af utformar sin rapport i anslutning till 20-dagarsregeln. Af:s bedömning av omständigheterna har i *första hand* varit avgörande vid indelningen, men den har kompletterats med kassans bedömning främst i det fallet att af utformat sin rapport som en hinderrapport men kassan tagit fasta på ett arbetsavvisande, som ändock ansetts framgå av rapporten, och beslutat om 28-dagarsavstängning.

Gränsdragningen mellan 6 och 7 har skett utifrån undersökarens bedömning av om hindret består i omständigheter som A inte själv råder över och som utgör ett absolut hinder för honom att ta arbete eller visst slags arbete eller om hindret är av mer relativ beskaffenhet. Några mer precisa riktlinjer följdes inte under undersökningen och gränsdragningen har nog blivit ganska subjektiv.

Jag vill påpeka att, som undersökningen nu har utförts med avseende på markeringerna i 5—7, säger den ganska litet om vilka förhållanden som utlöser de särskilda påföljderna enligt 20-dagarsregeln och hinderregeln. Beträffande 20-dagarsregeln finns en särskild sådan undersökning.

C, D, E-raderna avser A:s skäl för att avvisa eller frivilligt sluta visst arbete. *C-rad*en avser *hos af* anförda skäl enligt vad som framgår av arbetsvägransrapporten. *D-rad*en avser *hos kassan* anförda skäl och bygger i regel på uppgifter härom i redogörarutredningen. Det är inte alltid möjligt att avgöra om A verkligen åberopat de grunder som i redogörarutredningen eller kassans beslut anförs till stöd för att A ej skall vara skyldig att ta arbetet (eller ha rätt att sluta). Vi antar emellertid att så är fallet, såvida inte motsatsen framgår av handlingarna. *E-rad*en avser de skäl som A anført i sina besvär över kassans beslut att fränkänna honom ersättning och bygger på uppgifterna i A:s besvärsskrivelse. Ibland utvecklar A i sin besvärsskrivelse endast en av de grunder han tidigare anført för avvisandet, och det kan vara oklart om han fortfarande åberopar även övriga tidigare anförda grunder. I dessa oklara fall presumerar vi att så är fallet.

Det förekommer att redogörarutredning saknas eller är helt blank *eller* att det av redogörarutredningen tycks framgå att A inte åberopat *några skäl alls* (12). Om markering finns i *C-rad*en, har denna markering över-

förts till D-raden. Någon gång förekommer det i Besvärsserien att det helt saknas uppgifter om vilka grunder som återopats i kassan. I dessa fall har vi antagit att A hos kassan återopat samma grunder som senare i sina besvär över kassans beslut och alltså överfört markeringen i E-raden till D-raden.

Uppgifterna markeras med kryss i en eller flera rutor. Det skäl som A *velat ange som det viktigaste skälet* för avvisandet eller — i besvärssärenden — för att han ej skall kunna avstängas — markeras genom en ring runt krysset i denna ruta. Notera att det *ej* är fråga om det skäl som enligt af:s, kassans eller undersökarens uppfattning är huvudskälet eller ”det verkliga skälet” till avvisandet. Vilket skäl som A velat anföra som sitt huvudskäl för avvisandet avgörs i första hand genom en fri bedömning av undersökaren på grundval av handlingen/handlingarna ifråga och i andra hand av vilket skäl som nämns först.

I Grundserien och Tillsynsserien görs markeringar i C och D och i Besvärsserien i D och E, ej i C. Notera att någon kommunikation med A ej sker i tillsynsärenden. Han har alltså normalt inte något tillfälle att efter kassans första beslut framföra några nya skäl för avvisandet.

C—E ifylls obligatoriskt endast vid avvisande och frivilligt slutande. Även i andra fall har vi ibland gjort markering i C—E som ett bekvämt sätt att ange omständigheterna i fallet, men dessa markeringar är inte avsedda för statistisk bearbetning.

Metodbeskrivningen vad avser innehållet i de olika avvisningsgrunderna har återgivits i kapitel 6.

G 1—5. I Besvärsserien och Tillsynsserien har AMS beslut i ärendet undersökts *dels* med avseende på skälen till ändring av kassans beslut, *dels* med avseende på beslutsmotiveringarnas beskaffenhet i visst nedan beskrivet avseende.

Från början var avsikten att i de fall där AMS ändrat kassans beslut på grundval av beslutsmotiveringen ange skälen till ändringen enligt ett eller flera av följande alternativ:

- 1) Nyttillkomna omständigheter
- 2) Ny bevisning om tidigare beaktade omständigheter
- 3) Annan bevisvärdering
- 4) Annan rättstillämpning bestående i att AMS genom att tillämpa en viss ”underregel” kommit till annat slut än kassan
- 5) Annan rättstillämpning bestående i att AMS vid en *skälighetsbedömning* kommit till annat slut än kassan.

Det visade sig emellertid att det ofta inte var möjligt att på grundval av beslutsmotiveringarna fastställa vilket eller vilka av under 1—5 angivna omständigheter som föranlett ändringen. Undersökningsmetoden modifierades då och undersökningen utfördes på följande sätt:

Markering i 1—3 gjordes i *alla ändringsfall*, där det i beslutet anges att nya omständigheter eller ny bevisning tillkommit eller att AMS värderat bevisningen på annat sätt än kassan, alltså oavsett om det av beslutet framgår att dessa omständigheter haft betydelse för utgången. Att AMS tillämpat en annan *bevisbörderegeln* markerades ej i 3 utan i 4. Markering i någon av rutorna 4 eller 5 gjordes i *samtliga besvär- och tillsynsfall*, alltså även icke ändrade fall och ändringsfall, där ändringen *ej* beror på annan rättstillämpning.

Markering i ruta 4 gjordes när AMS i själva beslutsmotiveringen åberopar en "underregel" med ett någorlunda bestämt innehåll. Med "underregel" avses här en precisering av de tillämpliga rättsreglernas innehåll i en bestämd typsituation. I begreppet underregel ligger alltså, att den skall kunna tillämpas ej blott i det föreliggande fallet utan även i andra fall, där omständigheterna i visst hänseende är likadana. Exempel på "underregler" är väntat arbete-regeln, 12-timmarsregeln och regeln att åberopade hälsoskäl skall styrkas med läkarintyg. I ruta 5 markeras *dels* beslutsmotiveringar som innefattar en skälighetsbedömning enligt principer som inte kan överföras till andra fall, *dels* intetsägande "formella" beslutsmotiveringar av typen: Då vad A anfört ej utgör giltigt skäl för honom att avvisa det anvisade arbetet och detta även i övrigt befunnits lämpligt . . .

Att en underregel kommit till användning i en dom eller ett beslut kan framgå, ej blott genom att underregelns innehåll återges och åberopas i motiveringen, utan även genom en sammanställning av de föreliggande omständigheterna med utgången i målet. För att man i sistnämnda fall skall kunna sluta sig till att en underregel tillämpats måste man vara säker på att myndigheten vid avgörandet tagit fasta på vissa typiska drag i de föreliggande omständigheterna. Detta förutsätter i sin tur att myndigheten i själva domen eller beslutet beskrivit de föreliggande omständigheterna på ett typiserat sätt. En sådan typiserad beskrivning av de föreliggande omständigheterna kan utgöra ett alternativt sätt att beskriva innehållet i en tillämpad underregel. Den typen av beslutsmotiveringar förekommer dock ej i det föreliggande materialet. Endast beslut där underregelns innehåll återges i själva motiveringen har markerats i 4.

En underregel behöver inte innebära en komplett rättslig lösning av en viss typsituation. En underregel kan också innebära att en viss omständighet i en viss typsituation vid en sammanvägning med övriga omständigheter

skall påverka utgången i viss riktning.

Den företagna gränsdragningen mellan 4 och 5 torde ej fylla några högt ställda krav på pålitlighet. Mellan den klara underregeln som leder till ett bestämt resultat i en väldefinierad typsituation å ena sidan, och en bedömning som bygger på unika omständigheter i det enskilda fallet enligt ej redovisade bedömningsprinciper å andra sidan, finns ett gränsområde, där det är tveksamt om motiveringen innebär tillämpning av en underregel och olika undersökare kan komma till olika resultat. Den i praktiken mest använda testfrågan har varit om undersökaren med ledning av beslutet trott sig kunna förutsäga utgången i andra liknande ärenden.

Markeringen i 4 eller 5 fyller olika funktioner: För det första kompletterar den markeringarna i 1—3. Om markering ej skett i någon av rutorna 1—3, anger markeringen i ruta 4 eller 5 ändringsskälet. Om det ej föreligger några nya omständigheter eller någon ny bevisning och AMS ej heller värderat bevisningen annorlunda, måste ändringen bero på annan rättstillämpning. Om däremot markering skett i någon av rutorna 1—3, kan man av markeringarna i 4 och 5 inte dra några som helst slutsatser om ändringsskälen. Detta har beaktats vid den statistiska bearbetningen av materialet.

För det andra kan markeringarna i ruta 4 och 5 ge en uppfattning om i vilken utsträckning AMS i sin rättstillämpning använder ett i beslutsmotiveringarna redovisat system av fasta underregler.

För det tredje har markeringarna fungerat som en hjälp för undersökarna att uppmärksamma tillämpade underregler. Undersökaren tvingas pröva om man av beslutet kan utläsa en underregel och om så är fallet, skall också underregelns innehåll anges under H. *Innehållet* i de tillämpade underreglerna har dock ej gjorts till föremål för någon statistisk bearbetning, utan redovisas på annat sätt.

Vid utförandet av den del av undersökningen som avses under G och F uppmärksammades betydelsen av från LAN inhämtade yttranden i besvär-ärenden. En systematisk undersökning av dessa yttranden och deras betydelse utfördes. Denna del av undersökningen har beskrivits och redovisats i kapitel 4.

En i princip fullständig metodbeskrivning i maskinskrift förelåg redan vid undersökningens början utom med avseende på den just nämnda undersökningen av utredning genom LAN i besvär-ärenden. Besvär- och Tillsynsserien gjordes först. Därvid modifierades undersökningsmetoden något med avseende på den del som avses med G på registerkortet på sätt beskrivits ovan. Sedan besvär- och tillsynsserierna genomgått och innan

Grundserien påbörjades, justerades innehållet i vissa avvisningsgrunder (6 och 7 och därmed också 13), så att de fick det innehåll som nu anges i metodbeskrivningen. Sedan Grundserien avslutats genomgicks besvär- och tillsynsserierna på nytt. Därvid kontrollerades att markeringarna i C—E 6, 7 och 13 stämde med den justerade metodbeskrivningen. I Besvärsserien utfördes undersökningen om innehållet i och betydelsen av utredning genom LAN i besvärärenden.

Vid denna tidpunkt av undersökningen stod det klart, att de s k vållandefallen (B 4 på kortet) förekommer flera gånger oftare i Besvärsserien än i Grundserien. Markering i B 4 har skett på grundval av samtliga handlingar i akten. Orsaken till att markering i B 4 förekommer oftare i besvärärenden skulle därför ha kunnat vara att de omständigheter, som innebär att det är fråga om ett vållandefall, kommer fram först i besvärärendet. Vid den förnyade genomgången av Besvärsserien kontrollerades hur det förhöll sig härmed. Det visade sig då, att markering skulle ha gjorts i B 4 redan på grundval av de handlingar, som förelåg vid kassans beslut, i samtliga fall utom möjligen ett.

Undersökningen utfördes enligt metodbeskrivningen, men undersökarna diskuterade sinsemellan tveksamma fall. Någon ordentlig kontroll av att vi markerade på samma sätt har inte företagits. Vid den förnyade genomgången av besvär- och tillsynsärenden, då vi ofta fick ärenden som den andra undersökaren haft tidigare, fick vi det intrycket att vi i ungefär vart 10:e fall skulle ha markerat olika på någon del av kortet.

20-dagarsregeln

Denna serie omfattar samtliga avstängningar enligt 20-dagarsregeln, som prövades av Delegationen under tiden 1/1 1968 — 16/9 1970. Under denna tidsperiod skulle kassans avstängningar enligt 20-dagarsregeln alltid godkännas av Delegationen, fränsett att byråchefen på F-enheten hade bemyndigande att under sommaruppehåll fatta beslut i Delegationens ställe. Undersökningen utfördes av författaren ensam under november 1974.

Enligt delegationsprotokollen prövades under ifrågavarande tidsperiod 58 avstängningar enligt 20-dagarsregeln. I 4 av dessa ärenden fanns akterna ej tillgängliga vid undersökningens utförande och dessa fall har ej medtagits i undersökningen. Det gäller akterna i ärendena F 5423/67 (D 15/2 1968 § 2), F 5285/67 (D 11/3 1968 § 1), F 391/69 (D 2/6 1969 § 7) och F 1899/70 (D 16/6 1970 § 6).

A 1, 2, 6, 7, 10 och 11 ifylldes på samma sätt som i Besvärsserien och Tillsynsserien. Vidare antecknades på kortet i fallet föreliggande omstän-

digheter, som kan tänkas leda till avstängning enligt 20-dagarsregeln. Härvid noterades särskilt tidigare arbetsvägranstillfällena, när de inträffat, om de rapporterats och föranlett avstängning och om de avsett ett och samma eller flera olika arbeten. På grundval av dessa anteckningar klassificerades omständigheterna i olika grupper. Resultatet av denna undersökning redovisas delvis i kapitel 24. Framför allt kom den att fungera som en pilotundersökning till den undersökning om vilka omständigheter som utlöser hinderrapporter och hur dessa hinderrapporter bedöms i kassan, som senare utfördes i 1974-serierna.

1974-serierna

Undersökningen i 1974-serierna utfördes av Roland Haglund under juli månad 1975.

74-serierna omfattar ett urval av ärenden som anhängiggjorts under år 1974. Urvalet består av arbetsvägransärenden med ett diarienummer i F-enhetens huvuddiarium som slutar på 5. Ärenden i vilka besvär anförts har följts upp, och i dessa ärenden har både data från kassans behandling av ärendet och data från AMS behandling av besvärärendet noterats. 74-serierna innefattar alltså både en grundserie och en besvärsserie, som består av de ärenden i grundserien där besvär anförts. Även det fåtal ärenden som slutligen handlagts i Delegationen som tillsynsärenden har följts upp och fullständiga noteringar gjorts.

När undersökningen utfördes hade 6 ärenden ännu ej avslutats i kassan och 2 besvärärenden ej avslutats i AMS. F 1805, 1815 1825/74 ingår i en serie om 23 rapporter i anledning av en strejk. I samtliga fall fann kassan i efterhand att A vid dagen för arbetsvägransärendet varit "förhindrad" och det rapporterade arbetsvägranstillfället prövades därför inte. Akterna i F 2095, 2315, 2555, 5085/74 samt Fb 409 och 411/1974 kunde inte återfinnas. 74-serien omfattar därmed 438 ärenden. I 32 av dessa ärenden har besvär anförts.

I 74-serien gjordes vissa kompletteringar av undersökta data, främst med avseende på hinderavstängningar och avstängningar enligt 20-dagarsregeln. Specialundersökningen av hinderrapporter och hur de bedömts i kassan har beskrivits och redovisats i kapitel 24.

I C, D, E-raderna har ruta 2, som avser arbete på annan ort, delats upp i två, där den ena avser "flyttningsfallen" och den andra "bortaligningsfallen". Vidare har i en särskild rutrad markerats om den anvisade sysselsättningen avser 1) utbildning av något slag 2) beredskapsarbete 3) skyddad eller halvskyddad sysselsättning. Slutligen har undersökaren noterat om A anlitat något ombud i ärendet.

Försäkringsdomstolens domar

Undersökningen omfattar FD:s samtliga domar i arbetsvägransfall från 1/7 1964, då möjligheten att anföra besvär till FD över AMS beslut i ärenden rörande försäkringen inrättades (SFS 1964:498) t o m 31/12 1974. Undersökningen omfattar endast domarna, som finns tillgängliga i stencil bl a vid juridiska institutionen vid Uppsala universitet, således ej akterna. Undersökningen utfördes av Roland Haglund.

FD är högsta instans även i ärenden rörande den allmänna försäkringen och yrkesskadeförsäkringen och domarna är numrerade i löpande följd för samtliga dessa olika slags ärenden. Först framtoogs de av FD:s domar som rör arbetslöshetsförsäkringen, dvs samtliga domar med ett AMS-nummer, som ej rör det kontanta arbetsmarknadsstödet. Hos AMS finns ett särskilt besvärskarierium för ärenden rörande arbetslöshetsförsäkringen där besvär anförs till FD. Varje sådant ärende får ett nytt diarienummer, tidigare AMS F:FD 1, 2, 3 etc/1973, numera AMS Fd 1, 2, 3 etc/1974. Detta nummer finns också angivet på FD:s dom i ärendet. Kontroll att samtliga domar har kommit med har skett mot AMS besvärskarierium. Vid denna kontroll konstaterades att för hela perioden 17 ärenden som åsatts ett F:FD-nummer ej avgjorts genom dom av FD utan avslutats på annat sätt (besvaren har återkallats etc) och att 56 fall (därav 50 från 1974) ännu ej avgjorts vid utgången av 1974. Därefter utsorterades årgångsvis "domar", där FD beslutat att ej upptaga för sent inkomna besvär till prövning, samt domar, som ej rör arbetsvägransfall enligt de principer som redovisats i det föregående. Från återstående domar har följande uppgifter noterats.

- 1) FD:s diarienummer och AMS F:FD-nummer.
- 2) Kassans nummer.
- 3) Dagen för AMS beslut.
- 4) Innehållet i AMS beslut enligt tidigare använda beteckningar.
- 5) Uppgift om vem som anfört besvär, kassamedlemmen (M) eller kassan (K).
- 6) Uppgift om AMS tillstyrkt bifall till besvaren (TB) eller avstyrkt bifall (AB). Det finns fall där AMS yttrat sig till FD och detta redovisats i domen, ev t o m med ett direkt citat, men AMS ej tagit uttrycklig ställning till besvaren i sitt yttrande på det formella sätt som annars är vanligt. Om det ändock ur yttrandet kan utläsas i vilken riktning AMS avsett att påverka utgången har TB eller AB markerats. Oklara fall och fall där uppgift om yttrande från AMS helt saknas har markerats med US.
- 7) Dag för FD:s dom.

- 8) Innehållet i FD:s dom enligt samma beteckningar som i A 11 i Besvärsserien. Endast i två fall har FD:s dom annat innehåll än EÄ eller G.

Den statistiska bearbetningen av insamlade data har skett genom ADB vid Lunds Datacentral, utom vad avser undersökningen av 20-dagarsregeln, hinderrapporterna i 74-serien och FD:s domar, där bearbetningen har skett manuellt. Överförandet av data från de ursprungligen använda korten till de blanketter, som utgjort underlag för stansningen har Roland Haglund och jag gjort gemensamt. Anvisningar för den statistiska undersökningen har jag utarbetat själv, men själva programmeringen har utförts av fil kand Leif Robertsson vid Lunds Datacentral. Docenten Sven Berg vid statistiska institutionen i Lund har gjort statistiska beräkningar på en del av materialet. Övriga (mycket enkla) statistiska beräkningar, som ej ingår i den automatiska databehandlingen, har jag själv utfört.

Rättsfallsregister

Fd-ärenden

- 40/69 s 88, n 4:71, n 4:80,
n 4:89, n 4:97
58/70 n 4:31
6/72 n 8:23
9/72 n 14:8
44/72 s 211 f
86/72 s 324
112/72 s 287, n 14:8
- 8/73 s 266, n 13:10 (ref 1974 nr 11)
20/73 n 4:10
46/73 n 22:39, n 22:40
96/73 s 370
106/73 s 292, n 14:7,
n 14:26 (ref 1974 nr 28)
118/73 n 23:18 (ref 1975 nr 8)
- 10/74 n 10:12
14/74 s 203 f
21/74 n 23:16
32/74 s 225, s 320 f
33/74 n 10:12
35/74 s 231
38/74 s 310
44/74 n 22:19
46/74 s 244 f
47/74 n 10:12, n 10:15, n 12:8
50/74 n 25:16
52/74 n 18:8
53/74 s 225 f
56/74 n 14:20
57/74 s 289, s 290
71/74 n 11:30, n 22:29
75/74 n 22:30
79/74 s 274
90/74 n 22:33
- 2/75 n 2:29, n 10:11, n 10:22
3/75 s 271
15/75 n 10:28
17/75 s 406 f
35/75 n 8:22
39/75 s 348 f
41/75 n 8:22
42/75 s 249 ff, n 11:19, s 256,
s 304, s 374 (ref 1976 nr 21)
44/75 n 11:20, n 11:39, n 16:11
46/75 n 14:23
54/75 n 4:33, s 320 (ref 1975 nr 50)
59/75 s 368
64/75 s 201
66/75 s 242 f, n 11:22
70/75 s 436
76/75 n 22:36, n 22:41
84/75 n 14:7
86/75 s 173
89/75 s 282, n 14:8
- 1/76 s 352 f
4/76 s 368 f
8/76 n 18:8
31/76 s 253
32/76 s 226
33/76 n 22:19
34/76 n 22:24
40/76 s 284 f (ref 1977 nr 14)
49/76 s 325
50/76 n 22:19 (ref 1976 nr 44)
53/76 n 14:17
57/76 s 293, n 14:8
61/76 s 202
62/76 s 221 f
63/76 n 24:26

65/76 s 210, n 12:17
67/76 n 8:23
68/76 n 22:19

4/77 n 13:27
12/77 n 9:24
13/77 n 10:12
17/77 s 285 f
20/77 n 10:12
25/77 n 11:30
29/77 n 16:7
38/77 n 12:8
40/77 s 210 f
41/77 n 9:36
42/77 n 23:19
50/77 s 326 f
55/77 s 334 f
57/77 n 8:22
62/77 n 8:23
64/77 n 22:43
70/77 n 9:19, n 9:20
74/77 s 255

3/78 n 23:15
4/78 n 11:30
7/78 s 290, n 14:20
8/78 s 313
13/78 n 10:12, n 16:9
17/78 n 22:19
18/78 n 20:7
19/78 n 15:24
27/78 s 286
30/78 n 15:19
31/78 n 20:6
39/78 s 189
40/78 s 206
57/78 n 15:26

Fdk-ärenden

15/74 n 10:20
29/74 n 25:13
15/75 n 13:29
24/75 n 10:12
34/75 s 383
35/75 s 368
13/76 s 379
17/76 n 22:32

18/76 n 22:32
19/76 s 382
8/77 n 9:18

FD:s domar

551/65 n 24:11, n 24:28
ref 1967 nr 22)
565/66 n 10:12
567/66 s 207
608/66 n 10:12
733/66 n 10:12
739/66 n 11:36
881/66 n 10:12
884, 885/66 n 13:11
1041/66 n 11:34
1143—1147/66 s 411
401/67 n 11:34
1039/67 n 23:13
1294/67 n 10:12
210/68 s 409
252/68 s 249
272/68 s 412
545/68 n 13:10
1126/68 n 13:14
1172/68 n 10:12
1279/68 s 404, n 23:26,
n 23:31 (ref 1971 nr 13)
1350/68 n 23:35
1406/68 n 13:12
1536/68 n 13:13
1603/68 n 23:32
30/69 n 9:21
55/69 n 13:10
436/69 s 270, n 13:10
(ref 1970 nr 25)
464/69 n 13:26
475/69 s 400 f
567, 569/69 s 206 f, n 23:38
568, 792, 1569/69 n 4:112 (beslut)
759/69 n 23:43
875/69 n 23:35
1042/69 n 10:12
1120/69 n 13:26
1552/69 s 212
1569/69 s 199 f (ref 1971 nr 34)
385/70 n 23:18
390/70 n 10:12

487/70 n 23:14
839, 840/70 n 13:26
1614/70 n 23:9, n 23:27,
n 23:32 (ref 1972 nr 11)
1724/70 s 269 f, n 13:27
1758/70 n 23:26, n 23:27,
n 23:32
380, 382, 383/71 s 193 f
(ref 1972 nr 24)
986/71 n 10:12
2059/72 s 215 (ref 1974 nr 18)
956/74 s 208 f
1635/75 n 9:23
961/76 s 321
1133/77 s 14
1218/78 s 13

FD-referat

FD 1967 nr 22 (Dnr 551/65)
n 24:11, n 24:28
FD 1970 nr 25 (Dnr 436/69)
s 270, n 13:10
FD 1971 nr 5 n 11:36a
FD 1971 nr 13 (Dnr 1279/68)
s 404, n 23:26, n 23:31
FD 1971 nr 17 n 18:30
FD 1971 nr 34 (Dnr 1569/69) s 199 f
FD 1972 nr 11 (Dnr 1614/70) n 23:9,
n 23:27 n, 23:32
FD 1972 nr 24 (Dnr 380, 382,
383/71) s 193 f
FD 1972 nr 36 n 18:9
FD 1973 nr 31 s 347
FD 1974 nr 11 (Fd 8/73) s 266,
n 13:10
FD 1974 nr 18 (Dnr 2059/72) s 215
FD 1974 nr 28 (Fd 106/73) s 292,
n 14:7, n 14:26
FD 1975 nr 8 (Fd 118/73) n 23:18
FD 1975 nr 50 (Fd 54/75) n 4:33,
s 320
FD 1976 nr 21 (Fd 42/75) s 249 ff,
n 11:19, s 256, s 374
FD 1977 nr 14 (Fd 40/76) s 284 f
FD 1978 nr 3 n 9:20

Fb (D)

Fb 1/64 n 4:38
Fb 13/64 n 4:36
Fb 21/64 n 9:21
Fb 10/65 n 18:8
Fb 43, 44, 45/65 n 10:18, n 18:27
Fb 49/65 n 16:5
Fb 64/65 s 313 f
Fb 122/65 n 10:22
Fb 128/65 n 9:17
Fb 129/65 n 9:17
Fb 170/65 n 10:22
Fb 208/65 n 18:53
Fb 316/65 n 22:53

Fb 61/66 n 16:7
Fb 121/66 n 16:3
Fb 191/66 n 19:2
Fb 251/66 n 11:24
Fb 291/66 n 15:9
Fb 298/66 n 8:15
Fb 311/66 s 182

Fb 25/67 n 8:17
Fb 41/67 n 8:14
Fb 171/67 n 11:26
Fb 211/67 s 274
Fb 309/67 n 16:3

Fb 21/68 n 13:15
Fb 141/68 n 23/56
Fb 421/68 n 9:8

Fb 1/69 n 13:19, n 13:24
Fb 36/69 n 15:18

Fb 1/70 n 16:4
Fb 23/70 n 4:42
Fb 171/70 n 23:43
Fb 301/70 n 19:2
Fb 359/70 s 73
Fb 391/70 s 73

Fb 51/71 n 4:13, n 4:63
Fb 71/71 n 13:13
Fb 511/71 n 22:29
Fb 661/72 n 16:6

Fb 651/73 n 22:18
Fb 710/73 n 12:14
Fb 771/73 n 22:25
Fb 779/73 n 14:22

Fb 109/74 s 241 f
Fb 235/74 s 247
Fb 475/74 22:27
Fb 534/74 n 22:70
Fb 682/74 n 17:2

Fb 110/75 n 16:11
Fb 160/75 n 12:13
Fb 181/75 s 411 f
Fb 188/75 n 16:4
Fb 191/75 n 24:24
Fb 192/75 s 426
Fb 218/75 s 255
Fb 220/75 s 382
Fb 267/75 n 8:24
Fb 332/75 n 14:29
Fb 385/75 n 25:15
Fb 342/75 s 253
Fb 395, 396/75 n 24: 25
Fb 397/75 n 22:39
Fb 398/75 s 426 f

Fb 48/76 s 391
Fb 97/76 n 22:17
Fb 203/76 s 403
Fb 241/76 n 9:27
Fb 253/76 s 287
Fb 254/76 n 14:27
Fb 287/76 n 22:35, n 22:38, 22:42
Fb 292/76 n 22:20, n 22:24
Fb 293/76 n 14:9
Fb 327/76 n 22:38
Fb 348/76 n 14:22
Fb 358/76 n 24:26
Fb 362/76 n 22:29
Fb 389/76 n 8:23
Fb 390/76 n 22:37
Fb 476/76 n 14:23
Fb 481/76 n 22:19

Fb 5/77 n 14:34
Fb 109/77 s 382

Fb 116/77 s 226
Fb 187/77 s 347
Fb 236/77 s 327
Fb 264/77 n 22:37, n 22:40
Fb 280/77 n 14:30
Fb 299/77 s 254
Fb 316/77 n 22:39
Fb 318/77 n 14:21
Fb 324/77 s 290 f
Fb 334/77 n 14:35
Fb 396/77 n 20:11
Fb 466/77 n 22:26

Fb 14/78 n 15:16
Fb 27/78 n 22:24, s 376 f
Fb 57/78 n 15:26
Fb 84/78 n 17:3
Fb 222/78 s 324 f
Fb 243/78 n 11:7
Fb 331—333/78 s 427
Fb 364/78 n 23:25

Fbk (D)

Fbk 781/74 n 10:12
Fbk 84/75 s 379 f

Fbk 85/75 s 387
Fbk 163/75 n 22:18
Fbk 191/75 s 387
Fbk 248/75 n 22:60, s 391
Fbk 280/75 n 22:69
Fbk 320/75 s 315
Fbk 438/75 n 18:16

Fbk 19/76 n 22:43
Fbk 171/76 n 14:13

Fbk 8/77 s 383
Fbk 89/77 s 387
Fbk 213/77 n 22:32
Fbk 301/77 n 18:31
Fbk 404/77 n 19:31
Fbk 433/77 s 342
Fbk 458/77 n 22:10

Fbk 168/78 s 347 f
Fbk 297/78 s 342 f

F (D)

F 114, 120, 127, 359/65 n 11:33

534/65 n 24:11

1095/65 n 24:11

1216/65 n 24:11

1385/65 n 24:11

2377/65 n 24:11

1969/65 n 15:20

2111/65 n 9:32

2778/65 n 24:11

2893/65 n 24:11

4460/65 n 9:31

4754/65 s 196

4672/65 n 15:11

5097/65 n 15:10

5146/65 s 191

90/66 n 24:11

256/66 s 248

399/66 n 15:18

400/66 n 25:19

493/66 n 24:11

683/66 n 13:23

1003/66 n 15:15

1224/66 n 13:31, n 1332, n 15:15

1462/66 n 9:26

2253—2258/66 n 18:8

3057/66 n 13:16

3149/66 n 3:11, n 4:13

3515/66 n 18:1

3757, 3758/66 n 14:9

3764/66 n 15:8

4107, 4108, 4176/66 n 4:80, s 327

340, 399/67 n 16:3

366, 418, 419, 1014, 1015, 1092,

1134/67

486/67 n 9:29

1108/67 n 23:14

1431/67 n 11:40

2530/67 s 336

2992/67 s 315

3756, 3759, 3760, 3762/67 n 15:8

3819/67 n 14:57

4329/67 n 18:8

4765/67 n 17:1

4938/67 n 13:33

1573/68 n 11:12

1717/68 n 15:16

1783/68 n 24:12

2160—2165, 2238, 2239/68 n 20:13

3372/68 n 4:72

3567/68 n 12:33, n 23:15

4721/68 n 24:13

4844/68 n 24:14

5134/68 n 8:15

5770/68 n 1017

642/69 n 13:31

726/69 n 15:12

1113/69 n 13:34

1763/69 n 23:36, n 23:37

3162, 3164—3167/69 n 15:8

3325/69 n 4:66

3670/69 n 8:8

3793/69 n 4:72

4253/69 n 13:22

4639/69 s 196 f

4791/69 n 9:11

4857/69 s 410, s 412 f

5063/69 n 11:14

5661/69 n 10:17

6143/69 n 9:21

70—78/70 s 267

531/70 s 212 f, n 9:35, n 1032

2615/70 n 10:22

3190/70 n 9:17, s 197

3330/70 n 15:11

3601/70 n 12:12

3677, 3678, 3802, 3804, 3805, 3808

3809, 3834—3837/70 n 15:7

3680, 3746, 3669/70 n 18:18

4252/70 n 10:22

4292/70 n 4:72

4586/70 n 12:9

201—206/71 n 23:34

496/71 n 20:12

652, 653/71 n 18:10

928/71 s 340

2456/71 n 20:11

3465/71 s 315

3805/71 n 9:32

4919/71 n 23:17

5218, 5156/71 n 23:33
5983/71 n 13:33

632/72 n 18:10
1460/72 n 13:25
3288/72 n 9:20
3354/72 n 10:22
3520—3527/72 n 6:4, s 223 f
4803, 4842/72 n 14:30
4890, 4891/72 n 14:10, s 287
5497/72 n 13:23
6746—6748/72 n 14:8
7061, 7423/73 s 221

617—619, 6969, 7164/73 s 224
890/73 n 11:15
1173/73 s 288
1440/73 n 11:15
2843, 2846/73 n 23:33
3091/73 n 14:10
3401/73 n 13:23
3970/73 n 4:66
4934/73 n 14:7
5741/73 s 364
7351/73 n 4:3, n 4:42
7061, 7423/73 s 221

1303/74 n 23:28, n 23:30
2639/74 s 229
3917/74 n 10:12, s 226
4754/74 n 19:15
5868/74 n 13:28
6804/74 n 4:69

365, 366/75 n 18:26
463/75 n 15:10
597/75 n 12:10, n 16:8
609/75 n 14:20
744—747/75 n 11:15
760/75 n 11:15

780/75 n 14:32
1643/75 s 226
2796/75 n 10:12
2799/75 n 10:12
2964/75 n 10:12
3250/75 s 321 f
3302/75 s 290
3335/75 n 14:33
3514/75 n 14:27
3578, 3579/75, 3845/76 s 354 ff
4176/75 n 14:23
4505/75 s 315
4510/75 n 15:17

8/76 s 255, n 20:12
291/76 s 370
676/76 s 276
827/76 n 14:30
976/76 n 23:16
982/76 n 11:23, n 11:28
1122, 1517, 1519, 1528/76 n 11:16
1374/76 n 12:12, n 12:23
1454/76 s 191, n 9:9, n 9:32
1497/76 n 15:11
1543/76 s 241
1914/76 n 23:10, s 408
2171/76 n 14:19
2659/76 n 14:7
2989/76 n 14:13
3612, 3614/76 s 354 ff
3660/76 n 18:9
3676/76 n 10:36, n 10:43

528/77 s 353
874/77 n 16:4
1750/77 n 14:35
2278/77 n 10:12
2801, 2803/77 n 19:7
3307/77 n 16:3
3421/77 n 11:28

Lagförkortningar och citerade lagrum

- AMK**=Arbetsmarknadskungörelse 3/6 1966 (nr 368), 4 § s 32, 35, s 33 n 13, 6 § s 29, 30, 35, 37, 116 § s 29.
- AML**=Arbetsmiljölag 19/2 1977 (nr 1160), allm s 345 f. 348, 6:7 s 346, 7:7 s 345, 8:1 s 3456.
- FL**=Förvaltningslag 4/6 1971 (nr 290), allm s 45, 3 § s 45 n 113, 12 § s 56, 71, 15 § s 60, 97.
- Främjandelagen**=Lag 9/1 1976 (nr 13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder, allm s 30.
- KASL**=Lag 5/6 1973 (nr 371) om kontant arbetsmarknadsstöd, allm s 8, 422, 429, 59 n 13. Se även Sakregistret.
- Kassaförordningen**=KF 14/12 1956 (nr 629) om erkända arbetslöshetskassor (upphävd, citerade bestämmelser anges ej).
- Kvittningslagen**=Lag 27/5 1970 (nr 215) om arbetsgivares kvittningsrätt, 4 § s 186.
- LAF¹**=Lag 25/5 1962 (nr 381) om allmän försäkring, allm s 59 n 13, 2:11 s 321, 7 kap s 222, 20:3 s 321, 20:4 s 185, 20:10 s 74, 89, 20:12 s 68.
- LarbF**=Lag 5/6 1973 (nr 370) om arbetslöshetsförsäkring. 4 § allm s 24, 25, 119 f, 174 ff, 178, 232, 280, 281, 318 f, 361 f, 57 n 4, första punkten s 442, 298 n 50, andra punkten s 294 f, 298, 302, 417, 442 n 50, tredje punkten s 29.
- 5 § allm s 25, 39, 217 f, 275, 278, 357, 372, första punkten s 237, 258, andra punkten s 333, 341, 343, tredje punkten s 14, 340, fjärde punkten s 109, 345. 6 § s 319. 24 § s 350. 29 § allm s 172 ff, 384, 432, första punkten kap 22, s 26, 365, andra punkten kap 22, s 26, 365, 383, 385, 386, 390 f, tredje punkten kap 9, fjärde punkten kap 23, s 26, 173, 393. 30 § allm s 172 ff, första stycket s 119, 442, andra stycket kap 24, s 119, 173, 442, tredje stycket s 87, 173. 31 § kap 25, s 17, 32, 163. 34 § s 180, 185, 187, 86 n 81. 36 § s 84 ff, 184, 185 ff. 45 § s 44. 51 § s 187. 58 § s 47. 93 § s 88 ff. 95 § s 71, 88 ff. 98 § s 67, 68. 99 § s 56, 86. 101 § s 43.
- LAS**=Lag 9/1 1974 (nr 12) om anställningsskydd, allm s 386 ff, 6 § s 384, 7 § s 388, 390, 13 § s 14, 27 § s 14.
- MBL**=Lag 10/6 1976 (nr 580) om medbestämmande i arbetslivet, allm s 337 f, 8 § s 397, 13 § s 337, 35 § s 337, 41 § s 359 n 1, 59 § s 206, 360.
- RF**=Regeringsformen; 2:1 och 2:14 s 43, 11:6 s 45, 11:7 s 94 ff.
- SkL**=Skadeståndslag 2/6 1972 (nr 207), 3:2 s 46, 4:1 s 384 n 51.
- UFL**=Lag 2/6 1972 (nr 262) om understödsföreningar, allm s 93, 45 § s 56, 71 § s 88.

¹ Jag använder ej den brukliga förkortningen AFL för denna lag. Utläst blir AFL Allmänna FörsäkringsLagen. Någon sådan lag finns ej i Sverige, utan i stället en lag om allmän försäkring och en annan om privat försäkring.

Sakregister och vissa definitioner

- A**=den som är eller riskerar att bli avstängd från arbetslöshetsersättning, def s 24.
- ALF-utredningen**=Betänkande av 1974 års utredning om en allmän arbetslöshetsförsäkring SOU 1978:45, allm s 12, kap 7, markering under avstängning s 178, utfyllnadsersättning s 227, barn-tillsyn s 295 ff, arbetskonflikt s 340, 50-dagarsregeln s 351 f, skiljande från anställning s 387 f, beviskrav vållanderegeln s 395, hinderavstängning s 427 ff.
- Allmän arbetslöshetskassa** s 158 f.
- AMS-handboken** def s 40 n 1.
- AMU**=arbetsmarknadsutbildning kap 25. Se även Utbildning.
- Anspraak på ersättning**, se Avstående från ersättning.
- Anställningsintervju** s 400 f.
- Arbetserbjudande**, allm s 190 ff, konkret s 192 ff, personligt s 193 ff, fullständigt s 195 ff, direkt från ag s 206 ff.
- Arbetsförhet**(skriteriet) s 318 ff.
- Arbetsförmedlingsrapport**, se Arbetsvägransrapport.
- Arbetsgivarintyg** s 365 f, 371, 379 f, 388.
- Arbetskonflikt** s 9, 11, 15 f, 340. Se även Stridsåtgärd.
- Arbetslöshetsförsäkringsdelegationen** def s 61.
- Arbetslöshetskassa**, se Allmän och Erkänd arbetslöshetskassa.
- Arbetsmarknadsförsäkring** s 335 ff, 353.
- Arbetsmarknadsläget**, af:s prövning s 59, uppgift i rapport s 40, utredning om s 63, betydelse vid lämplighetsbedömning s 217, 238, 256 f, allm kap 13, vid tillämpning av 20-dagarsregeln s 419, 421, 431.
- Arbetsmarknadsutbildning**, se AMU.
- Arbetsmiljö**, allm kap 19, facklig/statlig kontroll över arbetsmiljö s 360 f.
- Arbetsutbud**, realistiskt s 176, 254 f, 281 ff, 301 ff, felaktiga uppgifter i s 179 ff, lokalt kap 11.
- Arbetsvillkor** s 51, 318.
- Arbetsvägransrapport** def s 24, 29.
- 18-årsregeln/gränsen** s 242.
- Avsked** s 386.
- Avstående** (från arbetslöshetsersättning) s 49 ff, 118 f, 132.
- Avstängningsgrundande beteende** def s 25 f.
- Avvisningsgrunder**, vägransgrunder, allm def s 25, def olika avvisningsgrunder Utom yrket, Annan ort etc s 108 ff, def arbetsmarknadsrelaterade, företagsrelaterade, personrelaterade s 115.
- B-rapporter** s 445. Se även Hinder.
- Barn**, vid arb annan ort s 239 ff, vid äkta make-flyttning s 373 f.
- Barntillsyn**, allm kap 14, som skäl vägra flyttning Annan ort s 239, som grund för hinderavstängning s 424 f.
- Beredskapsarbete** s 36, 190, 233, 270.
- Besvär**, till AMS allm kap 4 I, för sent inkomna s 68 ff, 98, till FD s 100 f, statistik kap 6 II, besvärspövning enligt ALF-utredningen s 160 ff, besvär och självrättelse s 165.
- Besvärshänsyn** kap 6 II 1 s 127 ff.
- Besvärsserien** def s 439 f.
- Betänketid**, se Varseltid.
- Bevisbörd/beviskrav**, allm i besvärssärenden s 64, för att ett fullständigt arbetserbjudande lämnats s 196 f, för att ett avvisande skett s 214 f, vid barntillsyn

- s 294 f, i vållandefall s 395, 406 f, metodbeskrivning s 447.
- Bevisvärdering**, allm i besvärshandlingarna s 62 ff, 98, som ändringsskäl kap 6 II 6 s 142 f, vid avvissande s 188 f, vid varning s 202, ang restid s 252 f, gränsdragning avvissande/vållande s 407.
- Bifallsfrekvens** (vid besvär till AMS) kap 6 II 3—5, 8 s 138 ff.
- Bil** (skyldighet använda egen bil vid arbetsresor) s 257.
- Bortaliggnings** s 239 ff, 252.
- Bostad**(sfastighet), på hemorten som skäl vägra arb annan ort s 247 f (se även Jordbruk), bostad arbetsorten vid arbete annan ort s 248 f, familjebostad på arbetsorten i flyttningsfallen s 242 f.
- Bruna boken** def s 40 n 1.
- Dagpenning** s 7.
- Degradering** s 221 f, 228 f.
- Delegationen** = Arbetslöshetsförsäkringsdelegationen def s 61.
- Delpension**(sförsäkring) s 13.
- Deltid**, arbetsutbud begränsat till deltid på grund av barn tillsyn s 281 ff, 303, kompletterande ersättning vid deltidsarbete s 250 ff, skyldighet acceptera deltidsarbete s 352 ff.
- Diabetes** s 314.
- Dubbel bosättning**, se Levnadsomkostnader.
- EFA-gruppen** def s 30 n 3.
- Erkänd arbetslöshetskassa** s 7, 43 ff.
- Etiska** (skäl för vägran) s 331.
- F-enheten** def s 59.
- Facklig**, fackliga organisationer och arbetslöshetskassor s 7, 9, 11, 43, 52 ff, 58, 158, medverkan i utredning i besvärshandlingarna s 60, representation i FD s 102, statistik rör avvissningsgrunder av fackligt intresse s 124 f, 141, 151 ff, betydelsen av upplysningar från facklig organisation till A s 203 ff, fackliga intressen och yrkesförsäkring s 216 f, fackliga uppdrag som skäl vägra flyttning s 248, förhandlingar om lön s 334 f, om arbetsmiljö s 347, inställning till reseersättning, traktamente s 339, inflytande i arbetsmiljöfrågor s 346, inställning till deltidsarbete s 353 f, facklig kontra statlig kontroll över anställningsvillkoren s 357 ff, fackligt agerande vid frivilligt slutande s 380, fackliga organisationer och AMU s 433 f.
- Familjerelationer** s 239 ff.
- Familjebostad** s 242 f.
- 50-dagarsregeln** s 350 ff.
- Flyttning**, skyldighet acceptera arbete med flyttning allm kap 11 s 242 ff, som alternativ till dagliga resor s 252, 255 f. Se även Äkta make-flyttning och Företagsflyttning.
- Fritt vald sysselsättning**, fritt valt arbete s 13, 258.
- Frivilligt slutande**, utredning om s 52, bifallsfrekvens i AMS s 139, gränsdragning avvissande/frivilligt slutande s 214, vid Väntat arbete s 274, från skyddad verkstad/särskilt beredskapsarbete s 319, på grund av personliga konflikter s 331, allm kap 22, 20-dagarsregeln vid s 419.
- Frånträda** (anställning) s 383 f.
- Fördelningspolitik** def s 296.
- Föredragningslista** (till delegationsammansråden) def s 61.
- Föreningsfrihet** s 44 f.
- Förtagsflyttning** s 377 f.
- Förhandling** (ag—at vid tillämpning av vållanderegeln) s 408 ff. Se även Facklig.
- Förhandsbesked** (från kassan till A om rättstillämpning) s 203 ff.
- Försörjning** s 228, 256. Se även Lön och Huvudförsörjare.
- Förtidspension** s 256. Se även Pension.
- Förvaltningsakt** s 41 f.
- Förvaltningsmyndighet**, se Myndighet.
- Garanti**, se Rättslig garanti.
- Godkänna** (arbetsvägran), godkända ärenden def s 7, 48.
- Godkännandefrekvens** (i kassan) kap 6 I 1—8 s 120 ff.

- Grundserien** def s 438 f.
- Gränstvister** s 339 f.
- Grönkortsrapport** def s 445.
- Gyllene regeln** (4 § AMK) s 32 ff.
- Gällande rätt**, se Rättsdogmatik.
- Handläggningstid**, i kassan kap 6 I 9 s 126 f, i besvärärenden kap 6 II 7 s 143 f, i tillsynsärenden kap 6 III 5 s 153, i FD s 101 f.
- Hemarbete** (inom industrin) s 341 f.
- Hembiträdesplats** s 222 f, 341 f.
- Hinder/avstängning/regeln/rapporter**, rapporter s 40 f, tillsynsgranskning s 76 ff, statistik kap 6 I 6—7 s 119 f, II 1 s 132 f, allm s 174 ff, kap 24, bristande kontakt med af s 192 f, 214, överskriden betänketid s 212, dagliga resor s 254 f, bristande barntillsyn s 280, 293 ff, hälsoskårsfall s 317 ff, slutande skyddad verkstad s 393 f.
- Huvudförsörjare** s 375 ff.
- Hälsoundersökning**, se Läkarundersökning.
- Ideologikritik** def s 17 f.
- Ideologiska** (skäl för vägran) s 331.
- Innehållande** (temporärt av arbetslöshetsersättning) s 85 ff.
- Insolvens** (ag:s som skäl vägra eller sluta arbete) s 343.
- Jordbruk** (på hemorten som skäl vägra arbete annan ort) s 246 f.
- KAS, KASL**, allm s 8, 100, besvärshänsyn i KAS-ärenden s 57, hembiträdesplatser s 222 f, 341 f, lön s 227, 229, samordning KAS/pension s 318 f, prövningstid/hinder s 422, 430, utbildning s 432.
- Kassahandboken** def s 53.
- Kassornas samorganisation** s 61, 158.
- Kollektivavtal**, betydelse för arbetets lämplighet s 9, 333 ff, skydd mot inkomstminskning i s 229, bestämmelser om provanställning i s 289.
- Kommunala uppdrag** (som skäl vägra arbete annan ort) s 248.
- Kommunikation** (i processrättslig mening) s 60, 77, 97 f.
- Kompanjon** (skyldighet acceptera arbete med kompanjonskap) s 343.
- Kompetenskrav** (offentlighetsrättsliga) s 327 f.
- Konfliktdirektiven** s 9.
- KSA-utredningen**=Försäkring och annat kontant stöd vid arbetslöshet. Betänkande av KSA-utredningen Sthlm 1971. SOU 1971:42.
- Kvinnorättsliga frågor**, hembiträdesplatser 222 f, 341 f, varseltider 231 f, bortaliggning och flyttning s 239 ff, barntillsyn och principiell behandling av kvinnorättsliga frågor kap 14, arbete i vårdsektorn s 325 f, manligt arbete s 327, lågavlönade kvinnoyrken s 341 ff, deltidarbete s 350 ff, äka make-flyttningar s 373 ff, huvudförsörjarregeln s 375 ff, vikariat och tidsbegränsad anställning s 390.
- Kvittning** (vid återkrav av arbetslöshetsersättning) s 82 ff, 186.
- LAN**=Länsarbetsnämnd, utredning i besvärärenden s 59 f, 63 ff, i tillsynsärenden s 77, 160.
- Lanläkare**, utredning i besvärärenden s 63 ff, granskning i hälsoskårsfall allm s 312 f, vid frivilligt slutande s 379.
- Levnadsomkostnader**, ökade vid arbete annan ort s 249 f, vid äkta make-flyttning/dubbel bosättning s 374.
- Luftjobb** s 190.
- Läkarintyg**, bevisvärdering s 65, vid anvisning till skyddad verkstad s 225, vid dagliga resor s 254, i barntillsynsfall s 292 ff, allm kap 15, vid Klarar ej arbetet s 323 ff, vid personliga konflikter s 331, vid psykiatriska/psykosomatiska besvär frivilligt slutande s 378 f.
- Läkarundersökning** (avstängning vid vägrad läkarundersökning) s 320 ff.
- Löfte om arbete/anställning** s 265 ff.
- Lön**, lägre än kassaersättning s 225 ff, lägre än lön i tidigare arbete s 227 f,

- lön och försörjning s 228, lön enligt kollektivavtal s 333 ff, minimilön s 333 f, låg lön, låglöneföretag etc s 341 ff.
- Markera** (för arbetslöshetskassa) def s 7, 24.
- Medikalisering** def s 307.
- Medlemsvillkor** s 51.
- Metall** (rättstillämpningen i Metalls kassa) s 54, 78, 179, 192, 225, 253, 243, 282 ff, 303, 319 f, 402 f, 410, 416, 437.
- Misskreditering** (ats inför ag, betydelse vid tillämpning av vållanderegeln) s 407 f.
- Myndighet**(sutövning) s 44 f, 94 ff, 159.
- Neutralitet** (försäkringens) s 361 ff.
- 90-dagarsprövning** s 156 ff.
- Normalstadgar** (för arbetslöshetskassor) s 44, 53.
- Ombud** (i arbetsvägransärenden) s 57.
- Omprövning** (kassans av tidigare fattat beslut efter tillsynsgranskning) s 77 f.
- Ordervägran** s 14, 369 f.
- Orsaksförhållande** s 396 ff.
- Otillbörligt uppförande** s 9, 385 ff.
- § 20+arbete s 175 f, 418 ff.
- Pendlingsavstånd** s 253.
- Pension**, återkrav av kassaersättning vid s 186, yrkesbyte/förtidspension s 222, samordning med arbetslöshetsersättning s 318 f, hinderavstängning vid pension s 424 f.
- Permittering** s 268, 311.
- Provanställning** s 382, 390. Se även Tidsbegränsad anställning.
- Prejudikat** s 17, 74 ff, 102 f, 161.
- Provision** (skyldighet acceptera arbete med lön på provisionsbasis) s 343.
- Provisorisk avstängning** s 41, 46 f, 183 ff, 442.
- Psykiatriska/psykosomatiska** (besvär som grund för frivilligt slutande) s 378 ff.
- Redogörare** (rapport/utredning) s 46 f, 107 f.
- Reformatio in pejus** s 72 ff, 98.
- Rescersättning** s 256, 339.
- Reskostnader** s 256 f, 374.
- Restid**, se 12-timmarsregeln.
- Rättsdogmatik**, gällande rätt s 16 f, 19, 55, 98.
- Rättslig garanti** def s 20.
- Rättsbildning**, se Prejudikat.
- Rättssäkerhet** def s 19 f.
- Samäkning** s 195, 257.
- Sanktioner** (ekonomiska) def s 169 ff.
- Sekretess** s 22.
- Sjukskrivning** s 13 f, 379.
- Självrättelse** s 59, 164 f.
- Skiftarbete** s 281 f, 308, 315 f, 344 f.
- Skyddad verkstad/särskilt beredskapsarbete** s 223 ff, 319, 393 f.
- Småbruk**, se Jordbruk.
- Socialförsäkring**(sförmån/rätt) s 7, 12 ff, 20, 44, 100, 160, 321.
- Statsbidrag** (till erkänd arbetslöshetskassa) s 7, 12, 44, indragning av s 82, 88 ff, 164.
- Stridsåtgärder** s 339 f, 359. Se även Arbetskonflikt.
- Styrpolitisk** def s 296.
- Stämpla** def s 7, 24.
- Svenskundervisning** s 321, 436.
- Särskilt beredskapsarbete**, se Skyddad verkstad.
- Säsongsanställning/arbetslöshet** s 230 f, 301.
- Söktid** s 232 f.
- Tidsbegränsad anställning** s 354 f, 371, 382 f, 389 ff.
- Tillsynsfrekvens** def s 148 f.
- Tillsynsserier** def s 440.
- 20-dagarsregeln** s 51, 76, 81, 173 f, 178, 214, 449 f, kap 24.
- 28-dagarsavstängning/karens** def s 172, 365 f.
- Tjänstledighet** (ersättning under) s 375, 378.
- 12-timmarsregeln** s 252 f, 288 f.
- Traktamente** s 339.
- Tremånadersprövning** s 156 f.

- 13-timmarsregeln** s 253.
- Trygghetsförsäkring**, se Arbetsmarknadsförsäkring.
- Tvåinstansjäv** s 96 n 120.
- Tvångsskickad** (A:s uppgift härom vid tillämpning av vållanderegeln) s 401 f.
- Underregel** def s 20, 447 f.
- Underställning** s 68, 81, 86.
- Uppsägning** (av anställning) s 367 ff.
- Uppsägningstid** (frivilligt slutande under) s 381 f.
- Utbildning**, allm s 8, 32, skyldighet acceptera arbete som ej stämmer med tidigare utbildning s 220 ff, skyldighet acceptera arbete som inleds med utbildning s 231, vid tillämpning av Väntat arbete-regeln s 268, avstängning vid vägrad AMU kap 25.
- Utbildningsbidrag** s 432 ff, kassaersättning under utbildning s 298.
- Utfyllnadsersättning** s 227, 257.
- Utredning**, i kassan s 46 f, i besvärären s 59 f, 62 ff, i tillsynsären s 77, 98, i FD s 101, vid varning s 201 f, i kassan vid frivilligt slutande s 365 f.
- Varning** (om att rapport kommer att lämnas) s 198 ff.
- Varseltid**, allm s 211 ff, vid vikariat s 231 f, för att ordna barntillsyn s 289 ff, 304 f.
- Vikariat** s 231. Se även Tidsbegränsad anställning.
- Visstidsanställning**, se Tidsbegränsad anställning.
- Vållanderegeln/fallen**, allm s 173, kap 23, besvärshänsyn s 130 f, vid frivilligt slutande s 393, metodbeskrivning s 449.
- Vägransgrunder** def se Avvisningsgrunder.
- Väntat arbete(-regeln)**, allm s 258 ff, analog tillämpning i vållandefall s 403 ff.
- Yrke** (arbete utom yrket, yrkesbyte), af:s praxis s 39, allm kap 10, väntat arbete i yrket s 259, 264, 271, klarar ej arbete utom yrket s 325.
- Yrkeshälsäkring** s 216.
- Ålder** (hög eller låg som skäl vägra arbete) s 246, 314.
- Återkallelse**, av arbetsvägransrapport s 41, av gynnande förvaltningsbeslut s 83, 89.
- Återkrav/återbetalning** (av kassaersättning), efter tillsynsgranskning s 82 ff, 93, allm s 185 ff. Se även Statsbidrag.
- Ändringsfrekvens**, i Delegationen vid tillsynsprövning s 151 ff, i FD s 102 f.
- Äkta make-flyttning** s 373 ff.

- I *Hjalmar Karlgren*, Skadeståndsrätt. 252 s. 5:e uppl. 1972
- II *Håkan Nial*, Internationell förmögenhetsrätt. 159 s. 2:a uppl. 1953. *Slut*.
- III *Lars Welamson*, Om anslutningsvad och reformatio in pejus. 201 s. 1953. *Slut*.
- IV *Karl Olivecrona*, Rättegången i brottmål enligt RB. 379 s. 3:e uppl. 1968
- V *Gunnar Lagergren*, Delivery of the goods and transfer of property and risk in the law on sale. 151 s. 1954. *Slut*.
- VI *Hjalmar Karlgren*, Avtalsrättsliga spörsmål. 214 s. 2:a uppl. 1954. *Slut*.
- VII *Håkan Nial*, Handelsbolag och enkla bolag. 460 s. 1955. *Slut*.
- VIII *Per Olof Ekelöf*, Processuella grundbegrepp och allmänna processprinciper. 292 s. 1956. *Slut*
- IX *Lars Welamson*, Domvillobesvär av tredje man. 252 s. 1956. *Slut*
- X *Hans Thornstedt*, Om rättsvillfarelse. 323 s. 1956. *Slut*
- XI *Knut Rodhe*, Obligationsrätt. 838 s. 1956. *Slut*
- XII *Tore Strömberg*, Åtalspreskription. 252 s. 1956. *Slut*
- XIII *Per Olof Bolding*, Skiljeförfarande och rättegång. 251 s. 1956. *Slut*
- XIV *Åke Malmström*, Föräldrarätt. 192 s. 3:e tr. 1969
- XV *Per Olof Ekelöf*, Rättegång I. 165 s. 5:e uppl. 1977
- XVI *Nils Regnér*, Svensk juridisk litteratur. 642 s. 1957. *Slut*
- XVII *Nils Herlitz*, Nordisk offentlig rätt I. 111 s. 1958. *Slut*
- XVIII *Nils Herlitz*, Nordisk offentlig rätt II. 222 s. 1958. *Slut*
- XIX *Per Olof Ekelöf*, Rättegång II. 185 s. 5:e uppl. 1977
- XX *Hjalmar Karlgren*, Säkerhetsöverlåtelse. 238 s. 1959. *Slut*
- XXI *Folke Schmidt*, Tjänsteavtalet. Nyskriven uppl. 1968. 229 s. 2:a tr. 1970. *Slut*
- XXII *Ivar Agge*, Straffrättens allmänna del I. 176 s. 4:e uppl. 1970
- XXIII *Hjalmar Karlgren*, Kutym och rättsregel. 112 s. 1960. *Slut*
- XXIV *Karl Olivecrona*, Rätt och dom. 352 s. 2:a uppl. 1966
- XXV *Lennart Vahlén*, Avtal och tolkning. 329 s. 2:a tr. 1966. *Slut*
- XXVI *Ole Westerberg*, Skatter, avgifter och pålagor. 363 s. 1961. *Slut*
- XXVII *Per Olof Ekelöf*, Rättegång III. 190 s. 4:e uppl. 1980

- XXVIII *Seve Ljungman—Per Stjernquist, Den rättsliga kontrollen över mark och vatten I.* 202 s. 5:e uppl. 1970
- XXIX *Kurt Grönfors, Ställningsfullmakt och bulvanskap.* 397 s. 1961. *Slut*
- XXX *Ivar Agge, Straffrättens allmänna del II.* 186 s. 3:e tr. 1970.
- XXXI *Sigurd Dennemark, Om svensk domstols behörighet i internationellt förmögenhetsrättsliga mål.* 376 s. 1961. *Slut*
- XXXII *Lars Welamson, Konkursrätt.* 846 s. 1961
- XXXIII *Hilding Eek, Internationell privaträtt.* 279 s. 2:a uppl. 1967. *Slut*
- XXXIV *Seve Ljungman—Per Stjernquist, Den rättsliga kontrollen över mark och vatten II.* 152 s. 3:e uppl. 1970
- XXXV *Per Olof Bolding, Skiljedom.* 252 s. 1962
- XXXVI *Nils Herlitz, Nordisk offentlig rätt III.* 831 s. 1963. *Slut*
- XXXVII *Folke Schmidt, Äktenskapsrätt.* 208 s. 5:e uppl. 2:a tr. 1976
- XXXVIII *Per Olof Ekelöf, Rättegång IV.* 196 s. 4:e uppl. 1977
- XXXIX *Axel Adlercreutz, Arbetstagarbegreppet.* 499 s. 1964
- XL *Ivar Agge, Straffrättens allmänna del III.* 119 s. 3:e tr. 1970
- XLI *Lars Welamson, Konkurs.* 207 s. 7:e uppl. 1979
- XLII *Hjalmar Karlgren, Passivitet.* 247 s. 1965. *Slut*
- XLIII *Peter Westerlind, Studier över tomträttsinstitutet I.* 529 s. 1965
- XLIV *Lennart Vahlén, Fastighetsköp.* 250 s. 2:a uppl. 3:e tr. 1971 a.
- XLV *Åke Hassler, Skiljeförfarande.* 218 s. 1966. *Slut*
- XLVI *Per Olof Ekelöf, Rättegång V.* 202 s. 5:e uppl. 1979
- XLVII *Knut Rodhe, Lärobok i obligationsrätt.* 307 s. 5:e uppl. 1979
- XLVIII *Bertil Bengtsson, Hävningsrätt.* 675 s. 1967
- XLIX *Nils Börje Lihné, Lagsökning.* 377 s. 1968
- L *Kurt Grönfors, Successiva transporter.* 332 s. 1968
- LI *Hilding Eek, Folkkrätten.* 488 s. 3:e uppl. 1980
- LII *Nils Regné, Rättspraxis i litteraturen.* 407 s. 1969
- LIII *Ole Westerberg, Förfarandet i förvaltningen.* 151 s. 1969. *Slut*
- LIV *Nils Herlitz, Elements of Nordic Public Law.* 287 s. 1969
- LV *Jacob W. F. Sundberg, Familjerätt i omvandling.* 244 s. 1969
- LVI *Fredrik Sterzel, Riksdagens kontrollmakt.* 260 s. 1970
- LVII *Hjalmar Karlgren, Produktansvaret.* 197 s. 1971
- LVIII *E. G. Westman, Kommunal förvaltning genom avtal.* 119 s. 1971
- LIX *Bertil Bengtsson, Särskilda avtalstyper I.* 188 s. 2:a uppl. 2:a tr. 1979

- LX *Anders Agell*, Växel, check och materiell fordran. 262 s. 1971
- LXI *Nils Regné*r, Svensk juridisk litteratur II. 398 s. 1971
- LXII *Ole Westerberg*, Allmän förvaltningsrätt. Utges på annat förlag
- LXIII *Ake Hassler*, Specialprocess. 155 s. 1972
- LXIV *Folke Schmidt*, Arbetsrätt I. 284 s. 1972. *Slut*
- LXV *Hilding Eek*, Lagkonflikter i tvistemål. 307 s. 1972
- LXVI *Ake Lögdberg*, Personlighetsrätt. 176 s. 1972
- LXVII *Holger Wiklund*, God advokatsed. 641 s. 1973
- LXVIII *Halvar Lech*, Skadeersättning för personskada. 254 s. 1973
- LXIX *Henrik Hessler*, Allmän sakrätt. 590 s. 1973
- LXX *Folke Schmidt*, Arbetsrätt II. 270 s. 2:a uppl. 1975
- LXXI *Hans Ragnemalm*, Extraordinära rättsmedel i förvaltningsprocessen. 293 s. 1973
- LXXII *Nils Börje Lihné*, Betalningsföreläggande. 329 s. 1973
- LXXIII *Folke Schmidt*, Allmänna och privata pensioner. 239 s. 1974
- LXXIV *Bertil Bengtsson*, Nyttjanderätt till fast egendom. 226 s. 2:a uppl. 1976. *Slut*
- LXXV *Lars Welamson*, Rättegång VI. 265 s. 2:a uppl. 1978
- LXXVI *Per Henrik Lindblom*, Processhinder. 292 s. 1974
- LXXVII *Carl Martin Roos*, Grupplivskyddet. 277 s. 1974
- LXXVIII *Nils Jareborg*, Begrepp och brottsbeskrivning. 293 s. 1974
- LXXIX *Per Olof Ekelöf*, Supplement till Rättegång I—V. 59 s. 3:e uppl. 1979
- LXXX *Håkan Nial*, Svensk associationsrätt. 239 s. 2:a uppl. 1976
- LXXXI *Gösta Walin*, Separationsrätt. 222 s. 1975
- LXXXII *Nils Jareborg*, Förmögenhetsbrotten. 393 s. 1975
- LXXXIII *Bertil Bengtsson*, Skadestånd vid myndighetsutövning I. 439 s. 1976
- LXXXIV *Hjalmar Karlgren*, Prestation och "fara" i köprätten. 196 s. 1976
- LXXXV *Gillis Erenius*, Criminal Negligence and Individuality. 282 s. 1976
- LXXXVI *Ivar Strahl*, Allmän straffrätt i vad angår brotten. 450 s. 1976
- LXXXVII *Fritjof Lejman*, Den nya hyresrätten efter hyresregleringens avskaffande. 466 s. 1976
- LXXXVIII *Jan Sandström*, Hembud och lösningsrätt vid övergång av aktie. 352 s. 1976
- LXXXIX *Folke Schmidt*, Facklig arbetsrätt. 276 s. 2:a uppl. 1979
- XC *Nils Mattsson*, Aktiebolagens finansieringsformer. 244 s. 1977

- XC I *Gustaf Lindencrona*, Arbetstagare och aktieägare i aktiebo-
lagsstyrelser. 168 s. 1978
- XC II *Nils Jareborg*, Brotten II. 255 s. 1978
- XC III *Bertil Bengtsson*, Skadestånd vid myndighetsutövning II.
319 s. 1978
- XC IV *Folke Schmidt*, Löntagarrätt. 270 s. 1978
- XC V *Hilding Eek*, Lagkonflikter i tvistemål II. 114 s. 1978
- XC VI *Stig Strömholm*, Idéer och tillämpningar. 344 s. 1978
- XC VII *Gustaf Lagerbielke*, Om mened. 264 s. 1979
- XC VIII *Bertil Bengtsson*, Hyra och annan nyttjanderätt till fast
egendom. 234 s. 1979
- XC IX *Nils Jareborg*, Brotten I. 318 s. 1979
- C *Nils Regnér*, Svensk juridisk litteratur III. 264 s. 1980
- CI *Torgny Håstad*, Studier i sakrätt. 190 s. 1980
- CII *Lars Gorton*, Rembursrätt. 480 s. 1980
- CIII *Anders Victorin*, Kollektiv hyresrätt. Under utg.
- CIV *Anna Christensen*, Avstängning från arbetslöshetsersättning.
464 s. 1980
- CV *Gösta Walin*. Materiell konkursrätt. 234 s. 1980

JURIDISKA FAKULTETEN

BIBLIOTEKET

2007 -10- 0 2

JURIDISKA INSTITUTIONEN
BIBLIOTEKET
LUND

ANNA CHRISTENSEN

AVSTÄNGNING FRÅN ARBETSLÖSHETSERSÄTTNING

Socialförsäkring är inte bara trygghet utan också tvång för den som inte har något annat att leva av. Socialförsäkringen och övriga sociala bidrag är jämte skatterna Valfärdsstatens viktigaste instrument för styrning och kontroll av de stora medborgargrupperna. Kontrollen och styrningen kulminerar i regelrätta ekonomiska sanktioner mot dem som inte anpassar sig. De äldsta och mest välutvecklade sanktionsreglerna är reglerna om avstängning från arbetslöshetsersättning av den som vägrar att acceptera av arbetsförmedlingen erbjudet "lämpligt" arbete. Men vad är "lämpligt arbete"? Dessa regler behandlas i föreliggande bok på grundval av ett omfattande rättsfallsmaterial från arbetslöshetskassorna, AMS och Försäkrings(över)domstolen. Syftet är att klarlägga innehållet i den statliga styrningen och kontrollen såsom den framträder i den faktiska rättstillämpningen – inte i officiella deklARATIONER om ett "fritt valt arbete". Boken vill också visa hur rättsbildning och rättstillämpning fungerar på ett område som ligger utanför de allmänna domstolarna och i centrum av arbetsmarknadspolitiken.

Anna Christensen är professor i civilrätt vid Lunds universitet.

NORSTEDTS

ISBN 91-1-807021-3