

Arbejdskamp og retten til social bistand

Henrik Bang

1. **Situationen.** I forbindelse med nogle længerevarende arbejdskampe indenfor det seneste år er sociallovgivningen indgået som statsligt represionsmiddel. Det er ikke en ny funktion, men den er fremtrådt på en ny måde: De sociale udvalg har efter 1/4 1976 fået frihed til at afgøre, om kontanthjælp skal tilbagebetales. Under de tre strejker, vi omtaler (plattedamerne, BT-arbejderne, sømændene) har denne regel været forvaltet forskelligt. Nogle kommuners lempelige behandling af strejkende har affødt politiske reaktioner, bl. a. om ophør af social hjælp til de strejkende. De modstående formål og funktioner der indgår i den socialpolitiske hårdknude kan ikke alle nævnes her. Vi har f. eks. valgt at gå let hen over strejkernes konkrete baggrund, da enkelte karakteristika ved dem og de generelt herskende økonomisk-politiske forhold kan række til i denne kommentar.

2. **Bistandsloven.** Det er meddelt i RETFÆRD nr. 3, 1977, p. 65-66 og p. 71, at lovregler om kontanthjælp i videre omfang end tidligere tilsvarende lovgivning måtte indrettes på at nå det konkret rigtigste resultat for den enkelte, fordi det gennemsnitlig vil være det nyttigste resultat for samfundet. De materielle betingelser for tildeling af kontanthjælp er derfor stort set kun eksemplarisk angivet i loven, jfr. bistandslovens §§ 37 ff, og det er overladt til primærkommunernes sociale udvalg at afgøre, om en ændring i en persons forhold bringer muligheden for at skaffe det fornødne underhold i fare, således at der kan være anledning til at yde forbigående hjælp. Alle opgaver omkring reproduktion af arbejdskraft er samlet hos de sociale udvalg, for at fremme de rationelle principper: Forebyggelse og revalidering, og derved både materielt og administrativt opnå forøget effektivitet (smh. TfR 1975, 193 ff).

Man var ved bistandslovens vedtagelse klar over, at valgfriheden for kommunerne kunne medføre en ulighed i forvaltningen mellem kommunerne. Der ligger i lovens principper, at behovsvurderingen kan falde

forskelligt ud i en københavnsk forstadskommune og en midtjydske landkommune, men denne forskel er for så vidt kun udtryk for regelbundethed. Noget andet er, at valgfriheden kan bruges på en sådan måde, at kommunen konsekvent stræber efter at minimere sine udgifter til socialvæsen. Det er ganske vanskeligt at fastslå, hvad der kan betragtes som lovens minimum. Og det er vanskeligt at bedømme i en konkret sag, om en meget lav standard svarer til en gyldig generel vedtagelse om lavt niveau, eller om det ved afgørelsen lagte reproduktionsniveau er for lavt. Reglernes bemyndigelsesform indeholder en risiko for, at det lykkes det sociale udvalg at tilsløre faktisk usaglige præmisser, f. eks. i form af, at man principielt vedtager kun at yde underholdshjælp til strejkende efter en streng tvangsvurdering uden dog at lade det finde udtryk i begrundelserne.

Når opgaver vedr. arbejdskraftens reproduktion er lagt over til kommunerne, men der på den anden side stadig hos staten må ligge en funktion som overordnet garant for denne reproduktion som led i det samlede økonomiske kredsløb, så betyder det, at der må findes (eller når behovet melder sig: tilvejebringes) styringsmidler, der er egnet til at sikre, at social bistand ydes uantastet af tilfældige politiske og personlige interesser i de lokale styrelsesorganer (smh. Ketscher/Rønsholdt, RETFÆRD 4, 1977, p. 54 ff.). Et sådant styringsapparat har også været under opbygning indenfor socialektoren: Tilsyn, planlægning, begyndende budgetstyring, samt en central statslig klageinstans. Men forskellige forhold synes at vise, at opgavefordelingsreformen for øjeblikket befinder sig på et mellemstadium, hvor kommunerne på den ene side har fået overladt og tilranet sig stor magt, og staten endnu tøver med at tage en del af den tilbage for at klare de funktioner, som kun kan styres centralt. Som det politiske slagsmål omkring bistand til strejkeramte har vist, er reproduktion af arbejdskraft en funktion, der i sidste ende skal styres af staten. Både af hensyn til formålet: forsørgelse og genskabelse af arbejdsevnen og af hensyn til andre funktioner, f. eks. repression.

3. **Offentlig hjælp i arbejdskonflikter.** Sociallovgivningen skal fungere til reproduktion af arbejdskraft, men ikke som strejkekasse for arbejderklassen. Det har været en vigtig klausul på det offentlige indsats lige siden den første offentlige støtte til selvhjælpsordninger. Man kan derimod ikke hindre, at strejkende søger almindelig offentlig hjælp. De offentlige forsørgelsesregler skal fungere som det offentlige økonomiske sikkerhedsnet under alle, der af en eller anden grund »er afskåret fra at skaffe det fornødne til sit eget eller familiens underhold«. I bistandslovens § 37 eksemplificeres nogle socialbegivenheder, men opremsningen er ikke udtømmende. Der er ikke tvivl om, at bestemmelsen ikke udelukker strejkende arbejders ret til hjælp, hvad enten strejken er udslag af konkret arbejdskonflikt som i BT-strejken eller en almindelig overenskomstkonflikt som i sømandsstrejken.

Bistandsloven adskiller sig fra den tidligere gældende lov om offentlig forsorg ved, at der er sket en vis forbedring i hjælpens niveau, idet den i princippet skal »modvirke, at pågældendes og familiens hidtidige levevilkår i væsentlig grad forringes«, så længe der er ret til midlertidig hjælp. – Klausulen overfor strejker er ligesom tidligere anbragt i reglerne om tilbagebetaling. Men mens tilbagebetaling efter lov om offentlig forsorg altid skulle ske, overlader bistandsloven denne afgørelse til det sociale udvalg. Det stemmer med den socialpolitiske tankegang bag det forbedrede kontanthjælpsniveau, hvorefter der ikke under socialbegivenheden (f. eks. arbejdskonflikten) må ske en sådan forringelse af levevilkårene, at det vil volde vanskeligheder at få arbejderen og hans familie i gang igen efter periodens afslutning. Det er på den anden side muligt, at udgiften ikke endeligt bør afholdes af det offentlige, jfr. bistandslovens § 26: »Det sociale udvalg kan træffe bestemmelse om tilbagebetaling, ... 2) når der må ydes en personlig hjælp, fordi den pågældende eller ægtefællen er i en kollektiv arbejdsstrid«.

4. A. Det startede få måneder efter bistandslovens ikrafttræden i forbindelse med **plattedamernes (porcelænsmalernes) strejke** på Den kgl. porcelænsfabrik i eftersommeren 1976. Baggrunden for strejken var et mindstelønkrav, der hævede plattedamernes løn over eksistensminimum. De strejkende arbejdere, der søgte social bistand, blev mødt med forskellige afgørelser med hensyn til tilbagebetaling. De sociale udvalg henholdt sig til, at § 26 er fakultativ, og at kompetencen endelig tilkommer udvalget. De kunne her henvise til socialministerens vejledende cirkulære af 15/8 1975 om bistandslovens almindelige bestemmelser, der fremhæver, at § 26 er fakultativ.

Et socialdemokratisk domineret socialudvalg i Hvidovre kommune krævede ikke blot tilbagebetaling, men udmålte også hjælpen efter strengere kriterier end angivet i §§ 37ff, idet udvalget bl. a. nægtede at yde hjælp til faste udgifter. Socialudvalgets afgørelse blev anket til amsankenævnet og videre til den sociale ankestyrelse. Begge instanser gav den strejkende arbejder ret til almindelig udmålt hjælp efter § 37, ankestyrelsen dog efter en mere restriktiv fortolkning end loven og forarbejderne giver grundlag for. Ankestyrelsens afgørelse af 12/11 1976 er trykt i Sociale Meddelelser.

Spørgsmålet om bistand til plattedamerne gav anledning til politisk pres på socialministeren fra de borgerlige partier og socialdemokratiske kommunalpolitikere. I forbindelse med offentliggørelsen af ankestyrelsens afgørelse af 12/11, som allerede i nogen grad imødekom højrepartiernes krav, udsendte socialministeren den 17/12 1976 en cirkulæreskrivelse »om hjælp efter bistandsloven under arbejdskonflikter«. Til bistandslovens § 26 stk.

I nr. 2 om det sociale udvalgs kompetence til at træffe bestemmelser om tilbagebetaling udtales det: »Udgangspunktet bør være, at udvalget træffer en sådan bestemmelse, medmindre der i det enkelte tilfælde foreligger helt specielle vanskeligheder for ansøgeren, og at der fastsættes en tilbagebetalingsordning efter retningslinierne i lovens § 27, stk. 1, umiddelbart efter arbejdets genoptagelse«. Opmærksomheden henledtes også på, at »der ved udmålingen kan tages hensyn til, at der med hensyn til underhold ofte i starten af en arbejdskonflikt vil være en arbejdsløn til hel eller delvis rådighed«. Og med hensyn til hjælpen til de faste udgifter, »at ansøgeren ved tilrettelæggelsen af sin økonomi må have lagt penge til side til betalingen af dem«. Endelig skulle udvalgene »nøje påse, at der kun ses bort fra mindre formuer under særlige omstændigheder«. Cirkulæreskrivelsen opfordrede m.a.o. til flere skærpelser overfor strejkende ud over bistandslovens ordlyd.

Under plattedamestrejken blev iværksat en del støtteindsamlinger til fordel for de strejkende. Såfremt opfordring til at yde bidrag rettes til andre end personer, der er indbyderne personligt bekendte, eller som har særlig tilknytning til de personer eller institutioner, til hvis fordel indsamlingen sker, er indsamlingen offentlig og skal anmeldes til politiet, inden den iværksættes. Indsamlingerne skal da følge bestemte fremgangsmåder og er undergivet kontrol, herunder krav om regnskabsaflæggelse, se loven om offentlige indsamlinger af 1948. I forbindelse med denne strejke begyndte myndighederne at interessere sig signifikant mere for disse indsamlinger. Flere af de kommuner, hvor de strejkende boede, meddelte under strejken, at de kommunale skattemyndigheder via indsamlingsregnskaberne ville kontrollere de indtægter, de strejkende havde fra indsamlingen. – Socialministeren tilføjede i ovennævnte cirkulæreskrivelse af 17/12 1976, at »endelig skal indsamlede midler, der udbetales til den enkelte konfliktramte, fradrages fuldt ud i den hjælp, der kunne være ydet«.

B. Den 30. januar i år sendte ledelsen af **Berlingske Tidende** bladets ca. 1000 typografer hjem, fordi de ikke ville følge nye produktions- og arbejdsplaner, og produktionen kom først i gang igen den 22. juni. Berlingerne var konkurrencemæssigt tvunget til en rationalisering inden for den grafiske proces. Afskedigelserne skulle begynde pr. 31. januar med 300 mand og efterhånden nå op på omkring 500 eller halvdelen af de ansatte typografer o.a. Da arbejdsretten godkendte ledelsens fremgangsmåde og idømte BT-arbejderne bod, gik det grafiske personale på andre dagblade (under Danske Dagblades Arbejdsgiverforening) i strejke. Efter at de var kommet i gang igen, prøvede BT-ledelsen at få udsendt en nødavis, men arbejderne hindrede dette ved fysisk blokade, der dog flere gange blev brudt af politistyrker.

BT-arbejderne synes i væsentlig grad at have finansieret deres underhold gennem midler fra strejkefond og ekstrabidrag, samt fra indsamlinger. Den sidstnævnte kilde var hverken økonomisk eller psykologisk uvæsentlig. På baggrund af de senere års øgede anvendelse af indsamlinger uden for arbejdspladserne rettede Dansk Arbejdsgiverforening henvendelse til justitsministeren med anmodning om at denne iværksatte en stramning af politiets kontrol med indsamlinger. Efter DA's opfattelse måtte indsamlingslovens krav om »lovligt formål« også omfatte strejker, der var kendt overenskomststridige. Rigsadvokaten og justitsministeriet var uenig i DA's fortolkning, men politiet skærpede under konflikten kontrollen med indsamlingerne. – Flere steder tog de kommunale myndigheder denne kontrolopgave op. I to konservativt dominerede kommuner udelukkede man venstreorienterede partier fra at benytte kommunernes kultur- og skolebygninger til indsamlingsmøder. Det er misbrug af offentligretlig ejerbeføjelse.

Der var dog under konflikten mange arbejdere, der oppebar kontanthjælp. Afgørelser mht. tilbagebetaling var forskellige. I mange socialdemokratiske dominerede kommuner krævede de sociale udvalg ikke hjælpen tilbage, hvilket åbenbart skyldtes, at presset fra neden – fra BT-arbejderne og solidariske arbejdspladser – var mere bestemmende end presset fra den socialdemokratiske regering, der ikke havde retlige virkemidler imod socialudvalgenes afgørelser.

C. **Sømandskonflikten** er en pt. løbende overenskomstkonflikt, iværksat af sømandsforbundet, der står udenfor LO, og som derfor heller ikke er bundet af LO's aftaler med regeringen om begrænsninger i lønarbejdernes indkomststigning. Sømændene har tildels baseret kampen på det offentlige midler, idet forbundet ikke udbetaler strejkehjælp, men kun yder et lån til delvis dækning af underhold (på 100 kr. om dagen). Medlemmerne henvises til bistandskontoret, som i den situation er forpligtet til at udbetale bistand, dog reduceret med lånebeløbet.

Efter gældende ret har socialforvaltningen ingen mulighed for at undrage sig forpligtelsen. Ved strejkens udbrud gjorde socialministeren dog en ihærdig juridisk-manipulatorisk indsats for at begrænse bistandslovens anvendelse. Efter at have konfereret med arbejdsministeriet udtalte socialministeren, at sømændene først skal bruge deres strejkeunderstøttelse, således at bistandsloven kun finder anvendelse på akutte nødtilstande i denne periode. Denne fortolkning skulle følge af »skik og brug«. Arbejdsministeriet var enig i denne opfattelse og oplyste, at sømændenes forbund havde strejkemidler til rådighed. Sømændenes forbundsformand udtalte herom, at frigørelse af disse midler krævede generalforsamlingsbeslutning og tilføjede: »Vore medlemmer betaler skat som alle andre og har krav på bistandshjælp«. Og det har de fået.

5. **Strejkernes generelle baggrund.** De tre strejker fra det seneste år har flere træk tilfælles, som kan have været relevante for de forvaltningsretlige, politiske og fagligt-organisatoriske reaktioner. De har alle været langvarige og både avis- og sømandskonflikten tillige meget følelige for såvel ejerne/arbejdsgiverne som befolkningen. Dagbladenes arbejdsgivere kunne under sidste del af konflikten se bund i kassen, nogle dagblade brød ud af foreningen, BT's ledelse luftede overvejelser om andre investeringsformer. Det er her værd at bemærke, at hverken i BT- eller plattedamkonflikten har arbejdsrettens afgørelser været fulgt op af fritstillingserklæringer. BT-ledelsen afskedigede i slutningen af februar de strejkende, men foretog sig ikke yderligere. Fritstilling ville være uden effekt (smh. L. Helms, RETFÆRD I, p. 44 ff.) – Sømændene lammer hovedparten af trafikken mellem landsdelene og til mange øer. De mange mindre rederier, der består i kraft af concessions- og subventionsordninger, er hurtigt kommet i vanskeligheder.

Stemningen i befolkningen lader sig hurtigt påvirke af dagligt iagttagelige forstyrrelser af så samfundsmæssigt (livs)vigtige funktioner som drift af blade og færgeforbindelser.

Strejkerne har ydermere til fælles, at de alle er foregået uden om og til dels mod LO. Plattedamerne kom i åben strid med LO om den fagretlige forståelse af konfliktens baggrund og fremgangsmåden over for virksomheden. BT-klubben, typografforbundet og grafisk kartel er overvejende kommunistisk orienteret og i en meget selvstændig position indenfor fagbevægelsen. LO optrådte derfor ikke under konflikten. Sømændenes Forbund, der er kommunistisk ledet, står som nævnt uden for LO. Sømændenes overenskomstkonflikt foregår i stærkt kritisk modsætning til LO's overenskomstforhandlinger (uanset om det økonomiske resultat af sømandsstrejken måtte blive nogenlunde det samme).

Strejkernes samfundsmæssige baggrund adskiller sig noget fra hinanden, men de udspringer alle af kampen om provenuet ved øget produktivitet og imod inflations- og afgiftsindgreb i lønnen. Den økonomiske krise har bragt denne stadige kamp i mere åbenbar sammenhæng med den statslige kriseregulering. Og denne må inddrage stadigt flere midler i forsøget på at bekæmpe krisen uden at ødelægge den nødvendige reproduktion af det borgerlige samfunds fundament, arbejderklassen.

Et stykke af vejen har den socialdemokratiske regering forligt sig om og om igen med de borgerlige partier om afgifter på fødevarer, begrænsninger i det sociale serviceniveau osv. Men egentlig kriseregulering forudsætter som minimum, at provenuet af den stigende produktivitet akkumuleres. Derfor har den økonomiske politik stadigt intensere taget karakteren af en lønpolitik. Hertil har regeringen (staten) ikke andre midler end uformelle aftaler med lønarbejderorganisationerne. Statens samarbejde med disse

har i en del år foregået inden for forskellige forvaltningssektorer, men lønpolitikken samler disse tråde i »helhedsløsninger«, hvor LO og andre lønarbejderorganisationer giver tilsagn om at lade det fagorganisatoriske styringsapparat sikre en lav lønstigningstakt imod at få tilsagn fra regeringen af fordelings- og finanspolitisk indhold.

Hverken set fra LO, regering eller de borgerlige partier, der står for denne kriseregulering, kan stærker, der faktisk forrykker økonomisk-politiske resultater eller blot påvirker tilliden til dem, accepteres. De bekæmpes derfor både politisk og organisatorisk.

6. Socialpolitikken som repressionsmiddel. Det er en konsekvens af udviklingen i kapitalistisk økonomi, at socialpolitikken er blevet en del af den økonomiske politik. Den løbende krise har også affødt en række indgreb, f. eks. i form af besparelser på institutionsområdet, hvor målsætninger om behandling og socialisering er erstattet af simple opbevaringsfunktioner.

Sociallovgivningen har altid haft repressionsfunktioner, almindeligvis i formen at sikre ro og orden i samfundet gennem at tildele potentielle uroelementer sociale ydelser. Lovhistorien indeholder eksempler herpå, og mange kommuner har i de sidste 40-50 år i en prekær situation udbetalt ydelser til arbejdere med tvivlsom hjemmel. – I tilfældet bistandsloven går man imod lovens ordlyd og intentioner for gennem at nægte arbejderne underholdsydelser at presse dem til at tilpasse sig den nødvendige kriseregulering.

De politiske partier har under de omtalte strejker været aktive med forslag til ændring af den bistandslov, som de for et år siden enigt vedtog. Fremskridtspartiet og de konservative er gået så langt, at de vil afskaffe offentlig hjælp under strejke, altså en offentligt administreret udsultning af aktionerende arbejdere. Det strider dog mod fundamentale borgerlige interesser og forfatningsidealer, og de konservative har derfor modificeret forslaget således, at klar nød skal kunne afhjælpes. – Venstre (liberalistisk parti) og centrumdemokraterne (populistisk parcelhusparti) går ind for obligatorisk tilbagebetaling, venstre med krav om forrentning på 8 %. Centrumdemokraterne har midt under sømandsstrejken gjort en ændring af bistandsloven til en betingelse for det kommende økonomisk-politiske forlig (augustsamling i Folketinget).

Politikerne har hen ad vejen haft følgeskab af de retsanvendende myndigheder. Det er nævnt, hvorledes den uafhængige domstolslignende sociale ankestyrelse i afgørelsen af 12/11-76 var følgagtig over for politikernes holdning. – Socialministerens cirkulæreskrivelse af 17/12 1976 indebar en stramning, der betød en klar tilsidesættelse af lovens ordlyd og motiver. De socialistiske partier i folketingets socialudvalg fik cirkulæreskrivelsen forelagt for justitsministeriets lovkontor. Hvilket ynkeligt svar! Konklusi-

onen taler for sig selv: »Det, der umiddelbart kan opfattes som en skærpelse i forhold til lovteksten, (er) i virkeligheden blot afspejlet praksis, der – som en videreførelse af hidtidig administrativ praksis – har udviklet sig omkring anvendelse af bestemmelsen i bistandslovens § 26, stk. 1 nr. 2«. Der ses bort fra den legislative begrundelse for at ændre forsørgslovens obligatoriske regel til en fakultativ, materielretligt set sagens kerne. – Endelig er social- og arbejdsministeriernes forsøg på at indfortolke sædvanebegrundede begrænsninger i loven udtryk for lignende juridiske legitimations- og tilsløringsbestræbelser.

Dette samvirke mellem politiske og retsanvendende myndigheder finder man på andre lovområder, der var i anvendelse i forbindelse med disse strejker. Man hindrer eller hæmmer indsamlinger på gaden og i offentlige huse, bryder fysisk blokader, ændrer programmerne i radio og TV for at give plads for den borgerlige ytring, støtter socialdemokratiske bestyrelser i arbejdsløshedskasser, der straffer støtteaktioner med afgørelser om karantæne osv. Den »neutrale« statsjurister legitimerer ulovlig repression ofte

RETFÆRD 4

Artikel om terroristlovgivningen i Sverige og om den såkaldte terroristsag i foråret 1977, som fik sin danske udløber i MEXICANERSAGEN:

Göran Elwin: DEN SVENSKA TERRORISTLAGEN – en importerad kuliss.

Artikel om indskrænkningerne i de demokratiske rettigheder:

Kaarlo Tuori: OMINSKRÄNKNINGEN AV DEMOKRATIN.

Artikel om mulige strategier mod den stigende autoritære statsmagt:

Ole Krarup: OM MULIGHEDERNE FOR OFFENSIV RETLIG STRATEGI.

108 sider. Kr. 26,50.