



Dokument 16

(2011–2012)

Rapport til Stortingets presidentskap
fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven

**Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven,
avgitt 19. desember 2011**



Dokument 16

(2011–2012)

Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven

Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven, avgitt 19. desember 2011

Til Stortinget

Som et ledd i Stortingets forberedelser av grunnlovsjubileet i 2014 nedsatte Stortingets presidentskap 18. juni 2009 et utvalg med det oppdrag å

«utrede og fremme forslag til en begrenset revisjon av Grunnloven med det mål å styrke menneskerettighetenes stilling i nasjonal rett ved å gi sentrale menneskerettigheter Grunnlovs rang.»

Mandatet pålegger videre utvalget å legge de grunnlovsforslag som følger av det tverrpolitiske forlik om stat/kirke fra 2008 til grunn for sin utredning, jf. Dokument nr. 12 (2007–2008), grunnlovsforslag nr. 10. Utvalget har i den sammenheng lagt særlig vekt på den foreslåtte formålsbestemmelse i ny § 2:

«Denne Grundlov skal sikre Demokratiet, Rettsstaten og Menneskerettighetene.»

Utredningsoppdraget er fullført, og Stortingets menneskerettighetsutvalg legger med dette frem sine forslag til en begrenset revisjon av Grunnloven.

Oslo, 19. desember 2011

Inge Lønning

(leder)

Carl I. Hagen

Jan E. Helgesen

Hilde Indreberg

Pål W. Lorentzen

Janne Haaland Matlary

Kari Nordheim-Larsen

Benedikte Moltumyr Høgberg

Mari Mæland

fremme Respekt for Demokratiet, Retsstaten og Menneskerettighetene.

Det paaligger Statens Myndigheter at sikre Adgang til videregaaende Oplæring og lige Muligheder til høiere Uddannelse på Grundlag af Kvalifikationer.»

Se for øvrig særmerknad fra utvalgets medlem Carl I. Hagen, jf. punkt 11.4.2.

38. Arbeid og næring

38.1 Innledende bemerkninger

Arbeid eller næringsvirksomhet står for de vanligste former for inntjening til private husholdninger i Norge. Sammenliknet med 1814 er det likevel sannsynlig at det er en noe større andel av befolkningen som lever av kapitalinntekter i dag. Sammenliknet med situasjonen for noen tiår siden er det også en kjensgjerning at en stadig voksende andel av befolkningen lever av inntekter fra trygd eller sosiale stønader.

I et menneskerettslig perspektiv har retten til å skaffe seg utkomme ved arbeid eller næring vært sett på som en viktig forutsetning både for bekjempelse av fattigdom og for demokratiutvikling. Arbeid har også vært sett på som viktig for individets mulighet til selvrealisering, utvikling og overlevelse. I korte trekk er dette bakgrunnen for at Verdenserklæringen fra 1948 i artikkel 23 slår fast retten til arbeid, retten til selv å velge yrke, retten til rettferdige og gode arbeidsforhold, retten til likelønn, retten til sosiale ytelser dersom man ikke er i stand til å skaffe seg arbeidsinntekter og retten til å organisere seg i fagforeninger. Se mer om Verdenserklæringen i punkt 38.3 nedenfor.

Utvalget har av den grunn vurdert grunnlovsfesting av flere av disse rettighetene. Etter utvalgets oppfatning vil retten til likelønn være omfattet av et generelt forbud mot diskriminering, og retten til likelønn vil derfor ikke bli behandlet utover dette. Utvalget finner samtidig at retten til å organisere seg i fagforeninger bør ses i sammenheng med den generelle retten til forenings- og forsamlingsfrihet i kapittel 29. Videre finner utvalget at retten til sosiale ytelser ved arbeidsledighet, alderdom, uførhet eller lignende kan være aktuelt å grunnlovsfeste enten i sammenheng med arbeidsbestemmelsen eller i sammenheng med en eventuell grunnlovsbestemmelse om helse og levestandard. Dette spørsmålet vil utvalget vurdere og ta stilling til i neste kapittel om helse og levestandard, jf. kapittel 39.

I inneværende kapittel vil retten til utkomme fra arbeid, næringsfrihet, retten til selv å velge yrke og retten til rettferdige og gode arbeidsforhold bli behandlet i sammenheng med de nåværende bestemmelsene i Grunnloven §§ 101 og 110.

38.2 Dagens rettsstilstand

38.2.1 RETT TIL ARBEID

Grunnloven § 110 første ledd pålegger statens myndigheter å legge til rette for at alle kan skaffe seg utkomme av sitt arbeid. Bestemmelsen ble tilføyd ved grunnlovsendring 16. november 1954 og har siden vært endret ved grunnlovsendring 5. mai 1980 og 3. mars 2006. Bestemmelsen lyder nå:

«Det paaligger Statens Myndigheter at lægge Forholdene til Rette for at ethvert arbejdsdygtigt Menneske kan skaffe sig Udkomme ved sit Arbejde.

Nærmere Bestemmelser om Ansattes Medbestemmelsesret paa deres Arbejdsplads, fastsættes ved Lov.»

Bestemmelsen har i hovedsak vært ansett som en retningsgivende politisk programerklæring. Grunnloven § 110 første ledd ble vedtatt i 1954, mens annet ledd ble vedtatt i 1980. Initiativet til Grunnloven § 110 første ledd kom fra Sosialdepartementet, som i et brev til Justisdepartementet 18. august 1948 foreslo at det ble fremmet en proposisjon med følgende grunnlovsforslag:

«Ethvert arbejdsdygtigt Menneske har Ret og Plikt til at arbejde for sit Udkomme.

Nærmere Bestemmelse skal gis ved Lov.»

Sosialdepartementet understreket, under henvisning til en drøftelse av daværende høyesterettsjustitiarius Paal Berg, at dette ikke var ment som en juridisk rett for en arbeidsløs person til å kreve seg tilvist arbeid av det offentlige eller adgang til å gjøre en slik rett gjeldende for domstolene. «En slik lovfesting vil i en gitt situasjon kunne føre med seg uanede konsekvenser med økonomiske ansvar for det offentlige.» Hensikten var i stedet å «forankre i selve konstitusjonen en forfatningsplikt for staten til å sørge for at hele folket er i arbeid», som Paal Berg hadde uttrykt det.

Justisdepartementet var enig i forslaget, men fant grunn til å gå noe nærmere inn på den nye bestemmelsens rettslige karakter. Departementet pekte på paragrafen avvek fra våre vanlige materiellrettslige lovregler for så vidt som den ikke umiddelbart stiftet rett og plikt for det enkelte individ. I hvilken utstrekning og på hvilken måte paragrafen skal gjennomføres i praksis, må følgelig til enhver tid være avhengig av statsmyndighetens bestemmelse. Det foreliggende utkast har gitt uttrykk for dette gjennom tillegget om at «nærmere bestemmelser skal gis ved lov». Departementet oppsummerte med at «den foreslåtte paragrafen har karakter av en alminnelig henstilling til statsmaktene eller om man vil en programerklæring».²⁸⁷

²⁸⁷ Se St.prp. nr. 140 (1948) s. 5 flg.

Ideen bak forslaget hadde bred oppslutning, men forslaget fikk likevel ikke det nødvendige grunnlovsmessige flertallet (71 mot 61 stemmer), fordi det etter mindretallets oppfatning ikke gikk tydelig nok frem at bestemmelsen bare var en programerklæring.²⁸⁸ Under den omfattende stortingsdebatten ble det fra flere hold anbefalt at det ble utarbeidet en ny grunnlovsparagraf «formet som et direktiv med adresse til statens myndigheter om at de skal følge en politikk som til enhver tid tar sikte på og holder seg for øye at det enkelte samfunnsmedlem skal gis full adgang til gjennom sitt arbeid å skaffe seg underhold for seg og sine».²⁸⁹ Et slikt forslag ble straks fremsatt, og det var dette som senere ble vedtatt i 1954.

Før bestemmelsens annet ledd ble vedtatt i 1980, innhentet Stortinget betenkninger fra professorene Johs. Andenæs og Torkel Opsahl om rettsvirkningene av de ulike forslagene som var fremsatt.²⁹⁰ De fremsatte forslagene formulerte prinsippet om medbestemmelse noe ulikt, men alle presiserte at nærmere bestemmelser skulle gis ved lov. Andenæs, med tilslutning av Opsahl, skrev blant annet følgende:

«Uansett de forskjellige formuleringer, synes det klart at det ikke kan være meningen å fastslå en juridisk rett som en arbeidstaker eller en arbeidstakerorganisasjon kan få gjennomført ved domstolens hjelp. Både sammenhengen med første ledd av paragrafen (retten til arbeid), bestemmelsens ubestemte karakter, og henvisningen til at nærmere bestemmelser skal gis ved lov, peker i retning av at det er en forpliktelse for de lovgivende myndigheter det er tale om. Hvor langt denne forpliktelse vil gå, egner seg ikke for domstolsbehandling og domstolsavgjørelse. Det vil være Stortinget som suverent tolker hva som ligger i den bestemmelse som måtte bli vedtatt.»²⁹¹

Storingskomiteen la dette til grunn og valgte deretter den teksten som senere ble vedtatt. Komiteen ga ingen annen begrunnelse for valget enn at den hadde festet seg ved dette alternativet.

Stortinget hadde altså en klar oppfatning om at verken første eller annet ledd i Grunnloven § 110 skulle innebære individrettigheter, men at de skulle fungere som politiske programerklæringer. Denne forståelsen av bestemmelsen er ikke endret i etterfølgende rettspraksis. Dette kan tale for at dersom bestemmelser utformes som en plikt for statens myndigheter til å legge forholdene til rette, vil enkeltindivider ikke kunne håndheve rettigheten ved hjelp av domstolene.

Hvor stor betydning § 110 har hatt for den lovgivende og den utøvende makt, er vanskelig å evaluere. Bestemmelsen har vært lite behandlet i lovforarbei-

der og i den juridiske litteratur.²⁹² Men i innstillingen fra komiteen i 1954 heter det at «de som velges til Stortinget eller får myndighet i staten blir forpliktet til å realisere Grunnlovens pålegg. Deri ligger en større realitet og et dypere alvor enn de mer generelle løfter politikerne avlegger i sine programmer. Det kan ikke vedtas lover eller treffes disposisjoner som åpenbart og bevisst hindrer eller vanskeliggjør realiseringen av Grunnlovens pålegg. § 110 vil bli en hovedretningslinje for myndighetenes økonomiske politikk».²⁹³

For domstolene har bestemmelsen hatt marginal betydning. Borgarting lagmannsrett uttalte i 1996 at § 110 ikke ga individuelle rettigheter og benyttet av den grunn ikke bestemmelsen i sine vurderinger av en konkret sak.²⁹⁴ Sivilombudsmannen har imidlertid i én sak fra 2008 påpekt at § 110 skal benyttes som et tolkningsmoment for forvaltningens avgjørelser.²⁹⁵ Bestemmelsen har ikke vært påberopt for Høyesterett.

38.2.2 FRITT VALG AV YRKE

Foruten det vern som følger av inkorporerte menneskerettighetskonvensjoner (særlig ØSK artikkel 6), er det ingen bestemmelser i norsk rett som eksplisitt anerkjenner retten til fritt å velge yrke. På den annen side er det heller ingen begrensninger i denne rettigheten, utover det som måtte følge av saklige kompetansekrav eller saklige krav til fysisk eller mental helse ved ansettelse eller i arbeidsforholdet for øvrig.

Stilles det usaklige krav ved ansettelse eller senere under arbeidsforholdet, vil dette kunne støte an mot diskrimineringsforbudet i arbeidsmiljøloven § 13-1, alternativt diskrimineringsloven § 4, likestillingsloven § 4 eller diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 4. Arbeidsmiljøloven § 13-1 retter seg mot både offentlige og private arbeidsgivere.

Et generelt diskrimineringsforbud ved ansettelse og i arbeidsforhold medfører at det ikke er adgang til å styre andres valg av yrke ved å stille krav som innebærer reell forskjellsbehandling. Retten til å velge yrke vil typisk være en frihet som tilkommer den enkelte. Det offentlige vil da være avhengig av tilstrekkelig lovgrunnlag for å kunne gripe inn i denne friheten, jf. det ulovfestede legalitetsprinsipp. Konsekvensen av dette er dermed at offentlige inngrep i den enkeltes frihet til selv å velge yrke må ha hjemmel i lov og samtidig være et ikke-diskriminerende inn-

^{288.} Se Innst. S. nr. 373 (1952) s. 3.

^{289.} Se Innst. S. nr. 220 (1954) s. 2.

^{290.} Betenkningene er inntatt i Innst. S. nr. 207 (1979–1980).

^{291.} Se Innst. S. nr. 207 (1979–1980) s. 7.

^{292.} Bestemmelsen er bl.a. kommentert sporadisk i betenkning av Henning Jakhelln i NOU 1992:32.

^{293.} Se Innst. S. s. 220 (1954) s. 585. Se også Arne Fliflet, *Grunnloven – kommentarutgave*, 2005 s. 459-460.

^{294.} Se LB-1995-2823.

^{295.} Se Somb-2008-27.

grep. Private inngrep i den enkeltes frihet til selv å velge yrke kan heller ikke stride mot diskrimineringsforbudet, jf. arbeidsmiljøloven § 13-1.

Ved siden av disse overordnede reglene på området vil det være en rekke bestemmelser som indirekte vil kunne verne om retten til selv å velge yrke eller legge forholdene til rette for fritt yrkesvalg. Det gjelder for eksempel retten til utdanning i henhold til opplæringslova §§ 2-1 og 3-1, og det gjelder retten til høyere utdanning i universitets- og høyskoleloven § 3-6. Videre vil retten til selv å velge yrke i stor grad kunne påvirkes av retten til stipender, studielån og bostøtte, retten til nødvendig helsehjelp, hensynet til barnets beste, forbud mot frihetsberøvelse og integritetskrenkelse mv. Det er dermed et sett av regler i samfunnet som til sammen sikrer den enkeltes rett til selv å velge yrke, basert på egne evner og den kompetanse man er i besittelse av.

38.2.3 RETT TIL RETTFERDIGE OG GODE ARBEIDSFORHOLD

Retten til rettferdige og gode arbeidsforhold reguleres i første rekke av arbeidsmiljøloven. I arbeidsmiljølovens formålsbestemmelse i § 1-1 heter det bl.a. at lovens formål er å sikre gode og trygge arbeidsforhold, likebehandling ved ansettelse og i arbeidslivet, tilrettelegging og tilpasning for den enkelte arbeidstaker, etablere et grunnlag for at partene i arbeidslivet kan ta del i utviklingen av sitt arbeidsmiljø, samt bidra til «et inkluderende arbeidsliv».

En side av retten til rettferdige og gode arbeidsforhold vil være retten til ikke å bli diskriminert i arbeidsforhold, jf. bl.a. arbeidsmiljøloven § 13-1, referert i foregående punkt. Dernest finnes en rekke bestemmelser i arbeidsmiljøloven som tar sikte på å legge forholdene til rette for rettferdige og gode arbeidsforhold, herunder for eksempel regler om HMS-arbeid og bedriftshelsetjeneste, behandling av helsefarlige produkter, støy og inneklima m.m.

Utover reguleringen i arbeidsmiljøloven med tilhørende forskrifter finnes flere særlover hvor arbeidsmiljø er berørt på ulike måter. Dette gjelder for eksempel lov om ferie, lov om ferie for fiskere, jernbaneloven, skipssikkerhetsloven, lov om norsk internasjonalt skipsregister, lov om personell i Forsvaret m.fl.

38.2.4 NÆRINGSFRIHET

Grunnloven § 101 inneholder en egen bestemmelse om næringsfrihet. Bestemmelsen har stått uendret siden 1814 og lyder som følger:

«Nye og bestandige Indskrænkninger i Næringsfriheden bør ikke tilstedes Nogen for Fremtiden.»

Formuleringen av Grunnloven § 101 ble debattert på Eidsvoll i 1814, særlig i lys av de allerede eksisterende næringsprivilegier.²⁹⁶ Etter generelle diskusjoner om hva som burde reguleres i grunnlov, og hva som burde reguleres i ordinær lovgivning, ble spørsmålet utsatt til behandling i det første ordentlige storting. Riksforsamlingen på Eidsvoll nøyde seg deretter med å slå fast at det for fremtiden skulle være likhet mellom næringsdrivende. Bestemmelsen tok derfor i første rekke sikte på å etablere likhet mellom næringsdrivende, ikke å etablere generell næringsfrihet. Dette er senere tatt hensyn til og har kommet til uttrykk i en høyesterettsavgjørelse i Rt. 1951 s. 639.

Bestemmelsen kan knapt sies å ha hatt reell betydning. Siden 1900 har bestemmelsen vært påberopt for Høyesterett i alt åtte ganger. Ingen av anførselene har ført frem, og bare i én av sakene ble det foretatt en nærmere vurdering av bestemmelsens rettslige rekkevidde. Dette var i Rt. 1995 s. 1789. I denne saken ble det reist spørsmål om spillemonopolet i lotteriloven kunne være i strid med Grunnloven § 101, men dette ble avvist av Høyesterett. Trolig er det slik at forbudet mot forskjellsbehandling og forbud mot monopol- og kartellvirksomhet i EØS-retten strekker seg lengre i å likebehandle næringsdrivende enn Grunnloven § 101.

Til tross for at Grunnloven § 101 har hatt og har liten praktisk betydning, opprettholder bestemmelsen i noen grad ideen eller tanken om at det skal være likhet for loven. Dette likhetsprinsippet følger også av flere av de øvrige bestemmelsene i Grunnloven, herunder §§ 95, 103 og 108, se nærmere punkt 26.2. Den opprettholder også tanken om at det generelt skal være adgang til å tjene til livets opphold gjennom næringsinntekt.

38.3 Internasjonalt menneskerettighetsvern

Retten til arbeid, retten til rettferdige arbeidsforhold og retten til å danne fagforeninger er omtalt i Verdenserklæringen artikkel 23. Bestemmelsen lyder:

«(1) Everyone has the right to work, to free choice of employment, to just and favourable conditions of work and to protection against unemployment.

(2) Everyone, without any discrimination, has the right to equal pay for equal work.

(3) Everyone who works has the right to just and favourable remuneration ensuring for himself and his family an existence worthy of human dignity, and supplemented, if necessary, by other means of social protection.

(4) Everyone has the right to form and to join trade unions for the protection of his interests.»

²⁹⁶ Se Ola Mestad, *Næringsfrihet i 1814-grunnlova*, i boken *Forfatningsteori møter 1814* (red: Dag Michalsen) s. 21-94.

Verdenserklæringen er fulgt opp i ØSK artikkel 6-8. Forenings- og forsamlingsfrihet er videre regulert i EMK artikkel 11 og SP artikkel 21-22. Kvinners rett til arbeid er særskilt regulert i kvinnediskrimineringskonvensjonen artikkel 11, og forbud mot barnearbeid er regulert i barnekonvensjonen artikkel 31-32.

I tillegg er disse rettighetene og forbudene utdypet i Den europeiske sosialpakt og i flere ILO-konvensjoner, herunder ILO-konvensjon nr. 87 (foreningsfrihet), 98 (vern om organisasjonsrett), 100 (likelønn mellom kjønnene), 138 (minstealder) og 182 (barnearbeid).

Det er først og fremst individets *verdighet, overlevelse og egenutvikling* som begrunner rettigheter knyttet til arbeid. ØSK-komiteen har formulert dette på følgende måte:

«The right to work is essential for realizing other human rights and forms an inseparable and inherent part of human dignity. Every individual has the right to be able to work, allowing him/her to live in dignity. The right to work contributes at the same time to the survival of the individual and to that of his/her family, and insofar as work is freely chosen or accepted, to his/her development and recognition within the community.»²⁹⁷

Retten til arbeid er både en individuell og en kollektiv rettighet. Videre omfatter den retten til arbeid i form av ansettelsesforhold og inntekt gjennom egen næringsvirksomhet.²⁹⁸

Retten til arbeid etter menneskerettighetskonvensjonene tar ikke sikte på at alle til enhver tid skal ha et tilbud om arbeid. I likhet med det som gjelder for retten til å ta del i det kulturelle liv og retten til helse og en tilfredsstillende levestandard, er statene forpliktet til å *respekt* («respect»), *beskytte* («protect») og *oppfylle* («fulfil») rettigheter knyttet til arbeid, se særlig punkt 13.3.4 for en nærmere redegjørelse om ØSK-rettigheter. Oppfyllelse skal skje ved å *legge forholdene til rette* («provide») for gjennomføring av rettighetene, ved å *fremme* («facilitate») tiltak som kan sikre gjennomføringen av rettighetene, og til sist ved å *bidra til å oppfylle* («promote») rettighetene. Oppfyllelse av rettighetene kan for eksempel gjennomføres ved nasjonal strategiplan for sysselsetting, allokering av ressurser for å sikre at utsatte grupper i samfunnet ikke faller utenfor arbeidslivet e.l.²⁹⁹ Statene har imidlertid ingen plikt til å opprette eller etablere offentlige arbeidsplasser for å sikre sysselsetting.

^{297.} Se ØSK-komiteens generelle merknad 2005 nr. 18 til ØSK artikkel 6 og 7, punkt 1.

^{298.} Se ØSK-komiteens generelle merknad 2005 nr. 18 til ØSK artikkel 6 og 7, punkt 6.

^{299.} Se ØSK-komiteens generelle merknad 2005 nr. 18 til ØSK artikkel 6 og 7, punkt 23-28 og 36.

Retten til rettferdige og gode arbeidsforhold etter konvensjonene tar i første rekke sikte på å ramme alvorlige tilfeller av mindreverdige arbeidsforhold. Dette gjelder særlig forbud mot barnearbeid og misbruk av barn, dårlige eller farlige arbeidsforhold, uforsvarlig lang og sammenhengende arbeidstid og avlønning for fulltidsjobb som ikke er nok til å dekke det nødvendige forbruk av mat, klær og varme.

Rettigheter knyttet til arbeid er nært forbundet med både retten til ikke å bli diskriminert og retten til sosial trygghet. En viktig side ved det generelle diskrimineringsforbudet er nettopp at man ikke skal utsettes for diskriminering i arbeidsforhold. Ansettelser, oppsigelser, fordeling av arbeidsoppgaver m.m. skal skje uten at det foreligger usaklig forskjellsbehandling. Retten til sosial trygghet slår inn dersom den enkelte på grunn av arbeidsledighet, alder, uførhet, sykdom e.l. ikke er i stand til å skaffe inntekt til seg og sin familie gjennom arbeid. Dermed vil retten til sosial trygghet kunne tjene som et sikkerhetsnett for enkelte utsatte eller sårbare grupper i samfunnet, som selv ikke er i stand til å skaffe seg arbeidsinntekt.

38.4 Andre lands konstitusjoner

Retten til å skaffe seg utkomme fra arbeid, rett til å velge yrke og rett til gode og rettferdige arbeidsforhold finnes helt eller delvis i flere konstitusjoner i Vest-Europa, herunder Belgia, Danmark, Finland, Luxembourg, Nederland, Hellas, Italia, Island, Portugal, Spania, Sverige og Østerrike.

Samtlige nordiske land berører vern om arbeid i sine konstitusjoner, men på litt ulike måter. I den *finske* Grundlagen 18 § er den enkelte gitt rett til å forsørge seg selv gjennom arbeid, yrke eller næring. I tillegg skal «det allmänna» sørge for beskyttelse av arbeidskraften, fremme sysselsetting og legge forholdene til rette for at alle kan få seg et arbeid. Det er samtidig presisert at oppsigelse trenger lovlig grunn. Bestemmelsen lyder som følger:

«Var och en har i enlighet med lag rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. Det allmänna skall sörja för skyddet av arbetskraften.

Det allmänna skall främja sysselsättningen och verka för att alla tillförsäkras rätt till arbete. Bestämmelser om rätten till sysselsättningsfrämjande utbildning utfärdas genom lag.

Ingen får avskedas från sitt arbete utan laglig grund.»

I den *danske* Grundloven er det slått fast i § 74 at begrensninger i en fri og lik adgang til erverv, som ikke er begrunnet i allmennhetens beste, må ha hjemmel i lov. I § 75 er det videre slått fast at det skal tilstrebes at enhver arbeidsfør borger kan skaffe seg et arbeid som kan sikre hans eksistens (stk. 1). Dersom borgeren selv ikke er i stand til å arbeide, har han

krav på hjelp fra det offentlige (stk. 2). Bestemmelsene lyder som følger:

«§ 74: Alle innskærnkninger i den fri og like adgang til erhverv, som ikke er begrundede i det almene vel, skal hæves ved lov.

§ 75: Stk. 1. Til fremme af almenvellet bør det tilstræbes, at enhver arbejdsduelig borger har mulighed for at arbejde på vilkår, der betrygger hans tilværelse.

Stk. 2.

Den, der ikke kan ernære sig eller sine, og hvis forsørgelse ikke påhviler nogen anden, er berettiget til hjælp af det offentlige, dog mod at underkaste sig de forpligtelser, som loven herom byder.»

I den *islandske* konstitusjonen følger det av § 75 at den enkelte fritt kan velge yrke, med mindre denne retten er innskrenket ved lov og begrunnet med allmennhetens beste. Bestemmelsen lyder i engelsk oversettelse:

«Everyone is free to pursue the occupation of his choosing. This right may however be restricted by law, if such restriction is required with regard to the public interest. The right of people to negotiate terms of employment and other labour-related matters shall be regulated by law.»

I den *svenske* Regeringsformen er arbeidstakerforeninger og arbeidsgiverforeninger gitt rett til å avgjøre arbeidsrettslige tvister, med mindre annet følger av lov eller avtale, jf. 2. kapittel 14 §. I tillegg er det slått fast at retten til å utøve yrke eller næring bare kan begrenses ut fra allmennhetens interesser, jf. 2. kapittel 17 §. Bestemmelsene lyder:

«14§: En förening av arbetstagare samt arbetsgivare och en förening av arbetsgivare har rätt att vidta stridsåtgärder på arbetsmarknaden, om inte annat följer av lag eller avtal.

17§: Begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke får införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag.»

38.5 Utvalgets vurdering

38.5.1 RETT TIL ARBEID

Grunnloven inneholder allerede en bestemmelse om at statens myndigheter skal legge forholdene til rette for at alle kan skaffe seg utkomme av sitt arbeid. For utvalget blir det derfor et spørsmål om retten til arbeid i Grunnloven bør styrkes.

En måte å gjøre dette på kan for eksempel være å gi enhver «rett til arbeid». Dette vil gjøre at bestemmelsen får form av å være en individuell rettighet, og det vil bringe grunnlovsformuleringen i overensstemmelse med formuleringen i Verdenserklæringen artikkel 23. Det er imidlertid på det rene at Verdens-

erklæringen på dette punkt ikke kan tas helt på ordet. Formuleringene i ØSK artikkel 6 og i de generelle kommentarene fra ØSK-komiteen til artikkel 6, viser at retten til arbeid ikke innebærer en ubetinget rett til sysselsetting.³⁰⁰ Statens forpliktelser er i hovedsak en plikt til å *tilrettelegge* for at alle kan få seg en jobb. I så måte vil en formulering som gir enhver rett til arbeid, gå lengre enn det som følger av dagens konvensjonsvern.

Fordelen med en slik styrking av arbeidsbestemmelsen i Grunnloven er at sysselsetting i stor grad er med på å stabilisere og sikre den demokratiske samfunnsorden. Erfaringer fra andre land viser at høy arbeidsledighet, særlig blant unge, etablerer en usikkerhet om fremtiden, ikke bare for den enkelte, men for samfunnet som sådant. Sammenhengen man ofte ser mellom høy arbeidsledighet på den ene siden og fattigdom og sosial uro på den annen side, vil kunne destabilisere den demokratiske samfunnsorden.

Ulempen med å styrke arbeidsbestemmelsen er at sysselsetting er konjunkturavhengig i en helt annen grad enn andre menneskerettighetsbestemmelser. Mens øvrige rettigheter utgjør et forhold mellom den enkelte og statens myndigheter, er arbeid noe som også skapes i forholdet til andre private personer eller alene. Dette gjør at de mulighetene som statens myndigheter har til å påvirke sysselsettingen, er mer begrensede for denne rettigheten enn for øvrige rettigheter.

Det er i prinsippet ingenting i veien for at Norge sikrer enkelte rettigheter bedre enn det som er tilfellet etter de internasjonale konvensjonene. Dette vil særlig kunne være aktuelt der det internasjonale vernet ikke er like godt utviklet som i Norge. Utvalget finner imidlertid at et bedre vern om retten til arbeid enn det som følger av våre internasjonale forpliktelser, vil kunne binde opp offentlige ressurser og politiske handlingsalternativer i for stor grad. Dette gjelder særlig i tider med knapphet på økonomiske ressurser. Av den grunn vil utvalget ikke anbefale at det foretas slike endringer i Grunnloven § 110 som medfører et styrket vern om den enkeltes rett til arbeid.

Utvalget vil likevel påpeke at dagens grunnlovsbestemmelse bør forstås i lys av den internasjonale rettsutviklingen på dette området. Det innebærer bl.a. at den skepsis som enkelte jurister ga uttrykk for da spørsmålet om en eventuell domstolsprøving av bestemmelsen ble behandlet i forarbeidene, nå må leses i lys av at statens myndigheter er forpliktet gjennom de internasjonale konvensjonene til å respektere, beskytte og oppfylle rettigheter knyttet til arbeid. I prinsippet bør det fortsatt være en meget høy terskel for domstolsprøving av bestemmelsen.

³⁰⁰ Se ØSK-komiteens generelle kommentar 2005 nr. 18, punkt 6.

38.5.2 FRITT VALG AV YRKE

Den enkeltes rett til fritt valg av yrke er først og fremst et utslag av individets grunnleggende frihet til selv å treffe valg som er av avgjørende betydning for eget liv. I hovedtrekk innebærer rettigheten først og fremst frihet fra at andre, for eksempel det offentlige, bestemmer hvilket yrke man skal velge. Dette var bl.a. situasjonen i enkelte øst-europeiske land under den kalde krigen.

Retten til selv å velge yrke innebærer ikke at man har rett til å få den jobben man ønsker seg. Retten til selv å velge yrke vil her være begrenset av faktiske og naturlige forhold, ved at de fleste av oss i praksis ikke har de nødvendige evner eller den nødvendige kompetanse til å beherske ethvert yrke. Retten til selv å velge yrke må derfor kunne begrenses gjennom krav til kompetanse og krav til evner. Og selv om man besitter den nødvendige kompetanse og de nødvendige evner, vil det være knapphet på en rekke jobber. Dermed vil man kunne bli utkonkurrert til stillinger og oppdrag selv om man er godt kvalifisert.

Den vanligste begrensningen i den enkeltes valg av yrke finnes i de formelle krav til gjennomført utdanning innenfor et bestemt fagområde. Dernest vil retten til selv å velge yrke være begrenset av saklige krav til for eksempel syn, hørsel, styrke, kondisjon mv.

Dersom de formelle eller fysiske/mentale krav ikke er saklig fundert, men beror på usaklig forskjellsbehandling av grupper eller enkeltpersoner i samfunnet, vil begrensningene rammes av diskrimineringsforbudet. Videre vil et inngrep i den enkeltes frihet til selv å velge yrke utvilsomt kreve hjemmel i lov.

På denne bakgrunn anser utvalget vernet om retten til selv å velge yrke for å være tilfredsstillende ivaretatt gjennom utvalgets forslag til grunnlovsfesting av likhetsprinsippet og diskrimineringsforbudet, jf. kapittel 26, samt grunnlovsfesting av det ulovfestede legalitetsprinsipp, jf. kapittel 41. Selv uten grunnlovsfesting av legalitetsprinsippet vil dette komme til anvendelse som et ulovfestet konstitusjonelt prinsipp. I tillegg ser utvalget ikke et påtregende behov for å synliggjøre denne rettigheten særskilt i Grunnloven.

Utvalget foreslår etter dette ingen særlig grunnlovsfesting av retten til selv å velge yrke.

Dersom Stortinget likevel skulle ønske en grunnlovsfesting av denne rettigheten, bør dette gjøres i den eksisterende bestemmelsen i Grunnloven § 110, og da gjennom en egen tilføyelse til første ledd. En mulig formulering kan være:

«Enhver har rett til fritt å velge sitt yrke.»

38.5.3 RETT TIL RETTFERDIGE OG GODE ARBEIDSFORHOLD

Den enkeltes rett til rettferdige og gode arbeidsforhold har historisk vært kjempet frem av arbeidere, arbeiderbevegelse og fagforeninger gjennom 1800- og 1900-tallet. I Norge har denne kampen gitt seg utslag i et omfattende regelverk til beskyttelse mot utnyttning i arbeidsforhold. Regelverket er imidlertid ikke gjenspeilet i Grunnloven. Dette reiser spørsmål om det generelle prinsipp om retten til rettferdige og gode arbeidsforhold bør løftes inn i Grunnloven, både for å synliggjøre disse rettighetene og for befeste resultatene av den lange og viktige kampen som arbeiderbevegelsen har ført for å sikre trygge og verdige arbeidsforhold i Norge.

En tilføyelse i Grunnloven § 110 om retten til rettferdige og gode arbeidsforhold vil synliggjøre en sentral verdi i det norske samfunn, der arbeidere ikke skal utnyttes. En slik tilføyelse vil ikke endre dagens rettsstilstand, utover at rettigheten vil få et grunnlovsmessig vern. Bestemmelsen vil da kunne benyttes som et tolkningsmoment ved forståelsen av øvrige regler i ordinær lovgivning og som en politisk rettesnor for fremtiden.

På den annen side vil flere av de øvrige grunnlovsforslag fra utvalget, samt den nåværende § 110, kunne gi et tilfredsstillende vern om rettferdige og gode arbeidsforhold i Grunnloven. I den eksisterende § 110 heter det bl.a. at arbeidsdyktige mennesker «kan skaffe sig Udkomme ved sit Arbeid». I dette kan det innfortolkes at lønnen for arbeidet må være av en slik størrelse at det er mulig å sørge for sitt eget nødvendige livsopphold. Videre må det ligge i bestemmelsen at statens myndigheter er avskåret fra å inndra arbeidsinntekt i sin helhet, enten som straff eller som skatt.

Ved siden av § 110 vil forslag til grunnlovsbestemmelse om likhetsprinsippet og diskrimineringsforbud sikre likelønn mellom individer som utfører det samme arbeidet. Dernest vil forslag til en bestemmelse om rett til best mulig helse pålegge statens myndigheter å sikre et effektivt lovverk som pålegger arbeidsgiver å sørge for at de ansatte ikke utsettes for helsefare på arbeidsplassen. Det vil imidlertid ikke være mulig å gardere seg fullt ut mot ulykker eller helseskader på arbeidsplassen, verken for lovgiver eller for den enkelte arbeidsgiver. En bestemmelse om rett til best mulig helse vil også sørge for at myndighetene må ha på plass et regelverk som skal sikre at den enkelte ikke utsettes for unødvendig fare.

På denne bakgrunn finner utvalget at det ikke er nødvendig å ta inn i Grunnloven at den enkelte arbeidstaker har krav på gode og rettferdige arbeidsforhold.

Dersom Stortinget likevel skulle ønske en grunnlovsfesting av denne rettigheten, bør dette gjøres i

den eksisterende bestemmelsen i Grunnloven § 110, og da gjennom en egen tilføyelse til første ledd. Mulige formuleringer kan være:

«Enhver har rett til trygge og gode arbeidsforhold.»

(eller)

«Likeledes påligger det statens myndigheter å legge forholdene til rette for trygge og rettferdige arbeidsforhold.»

(eller)

«Likeledes påligger det statens myndigheter å sikre [den enkelte] gode og rettferdige arbeidsforhold.»

38.5.4 NÆRINGSFRIHET

Grunnlovens bestemmelse om næringsfrihet i § 101 er lite anvendt. Prinsippet om at det skal være likhet for loven, også mellom næringsdrivende, er i noen grad gjennomført i norsk rett, særlig gjennom EØS-retten.

Likhetsprinsippet gjelder imidlertid generelt, og utvalget har av den grunn foreslått å grunnlovsfeste prinsippet om at alle er like for loven, jf. kapittel 26. Dette vil i utgangspunktet gjøre dagens § 101 overflødig. Utvalget foreslår derfor at § 101 oppheves, og at § 101 gjøres tilgjengelig for en ny grunnlovsbestemmelse.

Det er likevel slik at mange har næringsvirksomhet som sitt primære livsgrunnlag. Utvalget har derfor vurdert hvorvidt Grunnloven § 110 bør presiseres slik at den uttrykkelig omfatter næringsvirksomhet. I henhold til konvensjonsvernet er det på det rene at det skal legges til rette for at den enkelte kan skaffe seg det nødvendige livsgrunnlag gjennom utøvelsen av et yrke, uavhengig av om man er ansatt av andre eller driver egen næringsvirksomhet. En lignende presisering er også til stede i den finske konstitusjonen fra 2000 i § 18.

Utvalget finner at Grunnloven § 110 bør utvides til å omfatte retten til å skaffe seg utkomme ved næring. På den måten slås arbeid og næringsfrihet sammen i en ny bestemmelse om rett til arbeid og næring. Samtidig videreføres likhetsprinsippet i næringsfrihetsbestemmelsen i dagens § 101 til en ny og generell bestemmelse om likhet for loven.

Utvalget foreslår at utvidelsen av Grunnloven § 110 gjennomføres på en enkel måte og da ved følgende tilføyelse til første ledd:

«Det påligger Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for at ethvert arbejdsdygtigt Menneske kan skaffe sig Udkomme *ved arbeid eller næring*.»

Formuleringen «arbeid eller næring» vil på en enkel måte presisere at myndighetenes forpliktelser til å legge forholdene til rette for den enkeltes nødvendige livsgrunnlag ikke er begrenset til arbeidsinntekt. Det vil også følge implisitt av formuleringen at den enkelte fritt kan velge om hun eller han vil sørge for livets opphold gjennom ansettelse eller næring. Tilføyelsen vil imidlertid ikke gi rettigheter til bestemte næringer eller til juridiske personer. Rettigheten vil fortsatt tilkomme «ethvert arbejdsdygtigt Menneske», dvs. fysiske personer.

Tilføyelsen vil heller ikke innebære at det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for en god fortjeneste fra næringsvirksomhet, eller for at det kan drives næring der den enkelte måtte ønske det, eller for at den enkelte fritt kan etablere næringsvirksomhet, eller for at alle servicefunksjoner også må ha et privat alternativ. Tilføyelsen innebærer kun at statens myndigheter også må legge forholdene til rette for at fysiske, voksne og arbeidsføre personer i Norge kan skaffe seg inntekt gjennom arbeidsinnsats i egen virksomhet. Hvordan man ønsker å tilrettelegge for dette og på hvilke nærmere angitte områder, vil være overlatt til de politiske beslutningsprosesser.

Dersom man i tillegg ønsker å grunnlovsfeste retten til selv å velge yrke, kan dette for eksempel gjøres på følgende måte:

«Det påligger Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for at ethvert arbejdsdygtigt Menneske kan skaffe sig Udkomme *ved arbeid eller næring*.

Enhver har rett til fritt å velge sitt yrke.

Nærmere Bestemmelser om Ansattes Medbestemmelsesret paa deres Arbejdsplads, fastsættes ved Lov.»

Dersom det i stedet eller i tillegg er ønskelig med en grunnlovsfesting av retten til rettferdige og gode arbeidsforhold, kan dette for eksempel gjøres på følgende måte:

«Det påligger Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for at ethvert arbejdsdygtigt Menneske kan skaffe sig Udkomme ved arbeid eller næring. Likeledes påligger det statens myndigheter å legge forholdene til rette for trygge og rettferdige arbeidsforhold.

Enhver har rett til fritt å velge sitt yrke.

Nærmere Bestemmelser om Ansattes Medbestemmelsesret paa deres Arbejdsplads, fastsættes ved Lov.»

Utvalget vil avslutningsvis i dette punktet gjøre oppmerksom på at utvalget foreslår å grunnlovsfeste retten til sosial trygghet sammen med retten til utkomme fra arbeid eller næring i Grunnloven § 110. Den nærmere redegjørelsen for dette vil bli gitt i kapittel 39. Forslaget fra utvalget innebærer at retten

til sosial trygghet skrives inn som et siste punktum i første ledd, slik:

«Det paaligger Statens Myndigheter at lægge Forholdene til Rette for at ethvert arbeidsdygtigt Menneske kan skaffe sig Udkomme ved arbeid eller næring. Den som ikke selv kan sørge for sitt livsopphold, har rett til støtte fra det offentlige.

Nærmere Bestemmelser om Ansattes Medbestemmelsesret paa deres Arbeidsplads, fastsættes ved Lov.»

38.6 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at Grunnloven § 101 oppheves, og at ny Grunnloven § 110 skal lyde:

«Det paaligger Statens Myndigheter at lægge Forholdene til Rette for at ethvert arbeidsdygtigt Menneske kan skaffe sig Udkomme ved Arbeide eller Næring. Den, som ikke selv kan sørge for sit Livsopphold, har Ret til Støtte fra det Offentlige.

Nærmere Bestemmelser om Ansattes Medbestemmelsesret paa deres Arbeidsplads, fastsættes ved Lov.»

Se for øvrig særmerknad fra utvalgets medlem Carl I. Hagen, jf. punkt 11.4.2.

39. Sosial trygghet, helse og tilfredsstillende levestandard

39.1 Innledende bemerkninger

Rett til sosial trygghet, best mulig helse og tilfredsstillende levestandard er ikke direkte omhandlet i dagens Grunnlov. Dette er tidstypisk for de eldre europeiske grunnlovene. På slutten av 1700-tallet og utover på 1800-tallet var det i første rekke de grunnleggende rettsstatsprinsipper og folkestyret som skulle vernes, ikke den enkeltes mulighet til å leve et verdig liv i frihet fra sult og nød. I nyere tid, særlig etter annen verdenskrig, er menneskerettighetsperspektivet etter hvert utvidet. Gjennomgående inneholder de moderne grunnlover nå mer eller mindre forpliktende bestemmelser om sosiale rettigheter.

I en internasjonal menneskerettighetssammenheng vektlegges det sterkt at både de sivile og politiske og de sosiale, økonomiske og kulturelle rettigheter må være oppfylt for at målet om et menneskeverdig liv kan nås for alle.³⁰¹ Dette er særlig fremhevet i fortalene til de to FN-konvensjonene fra 1966, SP og ØSK. Med dette som bakteppe gir de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene den enkelte rett til sosial trygghet, best mulig helse og en tilfredsstillende levestandard.

^{301.} Se mer om forholdet mellom sivile og politiske rettigheter og økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter i punkt 5.5.

Spørsmålet i dette kapitlet er om og eventuelt hvordan rett til sosial trygghet, best mulig helse og en tilfredsstillende levestandard bør grunnlovsfestes.

39.2 Dagens rettsstilstand

Grunnloven har ingen bestemmelser om retten til sosial trygghet eller tilfredsstillende levestandard. Rett til helse er imidlertid delvis fremhevet, men da i en miljøkontekst. Grunnloven § 110b fastsetter at enhver har rett til et miljø som sikrer sunnhet, men bestemmelsen regulerer ikke de mange helserelaterte problemstillinger som kan oppstå i andre situasjoner.³⁰²

I dag finnes en omfattende lovgivning som er ment å ivareta behovet for sosial trygghet, tilfredsstillende levestandard og best mulig helse. Retten til sosial trygghet og en tilfredsstillende levestandard ivaretas først og fremst gjennom folketrygdloven. Formålet med folketrygden er å gi økonomisk trygghet ved å sikre inntekt til den enkelte og kompensere for særlige utgifter ved arbeidsledighet, svangerskap og fødsel, aleneomsorg for barn, sykdom og skade, uførhet, alderdom og dødsfall, jf. folketrygdloven 28. februar 1997 nr. 19 § 1-1. Folketrygden skal gi hjelp til selvhjelp med sikte på at den enkelte til daglig skal kunne forsørge seg selv og klare seg selv best mulig.³⁰³

Folketrygden fanger ikke opp alle hjelpebehov. Den suppleres derfor av sosiale tjenester, se lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen og sosialtjenesteloven 13. desember 1991 nr. 81. Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen har som formål å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, samt fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet, jf. lovens § 1. Lovens § 18 fastsetter at de som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad. Stønadens bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpel. I særlige tilfeller kan det også ellers gis stønad til personer som trenger det for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon, jf. § 19. Lovens § 20 bestemmer at det kan settes vilkår for tildeling av økonomisk stønad, herunder at mottakeren i stønadsperioden skal utføre passende arbeidsoppgaver i bostedskommunen. Men vilkårene må

^{302.} Se mer om Grunnloven § 110b i kapittel 40.

^{303.} Alle som er bosatt i Norge, er pliktige medlemmer av folketrygden, jf. § 2-1. Personer som har opphold i Norge, regnes som bosatt dersom oppholdet har vart eller skal vare i minst 12 måneder, forutsatt at oppholdet er lovlig. Trygdedekning for asylsøkere følger av en egen forskrift gitt i medhold av § 2-16.