

1948

... og ...

... og ...

St. prp. nr. 140.
(1948)

Om endringer i Grunnloven.

*Tilråding fra Justis- og politidepartementet 19. november 1948
godkjent ved kongelig resolusjon samme dag.*

(Foredratt av statsråd O. C. Gundersen.)



Grunnlovens § 110 (ny).

Om rett og plikt til arbeid.

Fra Sosialdepartementet har man 18. august 1948 mottatt følgende henvendelse:

«Sosialdepartementet tillater seg med dette å foreslå at det blir fremmet proposisjon om en grunnlovsbestemmelse om rett og plikt til arbeid.

Arbeidsdirektoratet vil antakelig i løpet av 1949 legge fram en omfattende utredning om en politikk som tar sikte på full sysselsetting. Som motivering av framlegget vil departementet derfor innskrenke seg til å anføre:

1. Innledning.

Som kjent ble det i partienes fellesprogram ved frigjøringa fastslått som prinsipp: «Alle arbeidsføre skal ha rett og plikt til arbeid.» I avsnittet om den økonomiske politikk blir innholdet av dette prinsipp nærmere angitt: «Oppgaven for vårt næringsliv og all økonomisk virksomhet i landet er å skape arbeid for alle så en gjennom rettferdig fordeling av resultatet kan gi alle gode kår.» Fellesprogrammet har ment å slå fast som et av de ledende prinsipper for våre statsmakter at de så langt råd er skal sørge for full sysselsetting for alle arbeidsføre. Derimot er det ikke i fellesprogrammet reist krav om at retten til arbeid skal grunnlovfestes. Spørsmålet om grunnlovfesting av det nevnte prinsipp om retten til arbeid er drøftet av høgsterettsjustitiarius Paal Berg i en brosjyre i serien «Sak og Samfunn» side 21—22. En skal sitere de avsnitt hvor spørsmålet blir omtalt:

«Går staten inn for arbeidslina, og vil den nytte alle de hjelpekilder den rår over, ligger det, sosialt sett, liten vekt på om den enkelte arbeidsløse har en subjektiv rett til å kreve seg tildelt arbeid av staten. Det blir et rent praktisk spørsmål om en bør lovfeste en rett til arbeid.

Noen egenverdi, sosialpolitisk sett har en slik subjektive rett for den enkelte arbeidsløse ikke. Verdien av den ligger utelukkende i om den er et tjenlig og brukbart middel til løsning av arbeidsløseproblemet. For den arbeidsløse vil den være unyttig og verdiløs, og fra et samfunnssynspunkt sett kan den bli skadelig og likefram farlig, om det under en økonomisk krise med stor arbeidsløse skulle

vise seg at retten til arbeid faktisk er uten reelt innhold fordi staten er ute av stand til å møte kravene og ikke makter å skaffe arbeid.

Avgjørende grunner taler tilmed mot å utstyre den enkelte arbeidsløse borger med en juridisk rett til å kreve seg tilvist arbeid av staten. Skulle det være en realitet i en slik rett, måtte den kunne gjøres gjeldende ved domstolene. Uten søksmålsrett ingen virkelig juridisk rett. Men en grense for den enkeltes rett må settes ved hva staten evner og makter. Om staten under en arbeidsløsekrise kan sies å ha forsømt sin plikt til å skaffe arbeid og ikke har gjort hva den kunne ha gjort, er et spørsmål som ikke egner seg for å løses av domstolene. Det må bli den bevilgende myndighet og de ansvarlige administrative myndigheter som her har det siste ordet. Vi kan ikke se inn i framtida. Vi vet ikke hvilke forhold landet kan komme opp i. Vi kan derfor ikke binde statsmyndighetene i deres disposisjoner ved å legge på dem et rettslig bånd hvis konsekvenser det er umulig å overskue. Det er ikke god sosialpolitikk å gi løfter som en ikke er sikker på kan bli holdt.

Men arbeidsløse bør det ikke være i et land så lenge vi har samfunnsbehov som ikke er dekt. Arbeidsløse er i virkeligheten et uttrykk for mangelfull organisasjon av samfunnsnyttig produksjon. Så lenge samfunnet trenger mer enn det virkelig blir produsert, skulle arbeidsløse være en ukjent ting.

Om staten ikke likefram kan lovfeste en rett til arbeid, vil det være god politikk at staten gir positivt uttrykk for at den regner det som en moralsk plikt for seg å sørge for at ikke noe samfunnsmedlem går uforskyldt arbeidsløs. Et velordnet samfunn må sette seg som mål at alle har et utkomme som gir dem et menneskeverdig eksistensgrunnlag, så de kan leve uten frykt for arbeidsløse og nød. Regelvisst arbeid med gode og sikre arbeidsvilkår for hver arbeidsfør borger er et sosialt kulturideal som vi må se fram mot.

Vi har et forbilde i den tyske Weimar-forfatningens § 163 som grunnlovfestet statens plikt til å sørge for at hver tysker hadde et arbeid han kunne leve av. Vi bør på samme måten gi uttrykk for at det er en sosial plikt av første orden for staten å holde arbeidslivet i gang så langt råd er. Og det bør gjøres i former som viser at det ligger alvor bak. En programerklæring som Weimar-forfatningens § 163 kunne ha en naturlig plass også i vår Grunnlov.

Aldri i vår historie har samkjensla mellom alle samfunnslag vært sterkere og mer levende enn nå. Vi kan ikke gi denne samkjensla et bedre og klarere uttrykk enn ved at vi til Grunnlovens paragrafer om borgernes menneskerettigheter knytter et bud som forankrer i selve konstitusjonen en forfatningsplikt for staten til å sørge for at hele folket er i arbeid.»

Dette departement er enig med forfatteren i at det ikke vil være praktisk å lovfeste en juridisk rett for den enkelte arbeidslause til å kreve seg tilvist arbeid av det offentlige og med adgang til å gjøre en slik rett gjeldende ved domstolene. En slik lovfesting vil i en gitt situasjon kunne føre med seg uanede konsekvenser med økonomiske ansvar for det offentlige. Derimot mener departementet at prinsippet om retten til arbeid slik som en

går ut fra at også fellesprogrammet har ment det, innebærer krav om at det skal føres en økonomisk politikk som tar direkte sikte på å hindre at landet kommer opp i en arbeidsløyskrise og som gir så nær full sysselsetting som det er mulig.

Lykkes det likevel ikke å hindre at det oppstår arbeidsløysse, må det offentliges oppgave være å sette i gang tiltak som gir nye arbeidsmuligheter. I den utstrekning det ikke lykkes gjennom slike tiltak å få alle i arbeid, må staten gjennom trygd gi dem som blir rammet av arbeidsledighet en viss minsteinntekt. En arbeidsløysetrygd vil det alltid være behov for sjøl i samfunn med full sysselsetting, fordi det vil være uråd å unngå en viss arbeidsløysse som er av strukturell art eller henger sammen med de klimatiske forhold.

Realøkonomisk vil alle som ikke gjennom sitt arbeid underholder seg selv bli underholdt av dem som arbeider. Dette gjelder uansett hvem som i den aktuelle situasjon betaler underholdet, enten det skjer gjennom trekk, egne oppsparte midler eller på annen måte. Det er de som til enhver tid er i arbeid som skaper det overskott alle skal leve av og bestemmer samfunnets levestandard. Det er flere grupper som enten ikke bør eller kan arbeide: Barn under en viss alder, gamle over en viss alder, syke og andre arbeidsuføre av alle slag.

Disse grupper representerer for samfunnet en byrde som en søker å fordele på mest mulig rettferdig måte gjennom trygd, lov- og andre sosiale tiltak. Under arbeidsløysse vil en ny gruppe komme til som auker denne byrden. Ved at samfunnet sørger for arbeidsmuligheter søker det å redusere denne gruppen til det minst mulige og med retten til å få et arbeid må det da også i prinsippet følge en plikt for dem som er skikket til arbeide å utøve et regulært yrke.

Hvor omfattende arbeidsplikten skal gjøres gjennom den praktiske utforming av lovgivningen må til enhver tid avhenge av den situasjon landet er oppe i. Under en krigstilstand f. eks. vil ingen bestride samfunnets rett til å kreve full arbeidsinnsats fra hver enkelt borger på det sted og i det fag hvor innsatsen trengs mest. Når det gjelder verneplikten i fredstid har grunnloven i § 109 bestemmelse om like plikt for alle borgere til en viss tid «at værne om sit Fædreland». Men også i krisetider som følger etter en krig kan landet komme opp i slike situasjoner som gjør det nødvendig for samfunnet å dirigere i hvert fall en del av arbeidskraften dit den trengs mest. Som eksempel på dette kan en nevne de lovbestemmelser som er gitt i England i 1947 om kontroll av arbeidsmarkedet. Her kan en arbeidstaker som ikke tar en av de stillingene som blir ham anvist, kunne gis pålegg om å ta et tilvist arbeid. Det er den økonomiske og valutamessige situasjon som har nødvendiggjort disse bestemmelser.

Dette departement mener at en i det lengste bør unngå lovbestemmelser som direkte griper inn i arbeidernes rett til sjøl å velge yrke og arbeidssted, men en kan heller ikke se bort fra at bestemmelser av den art kan bli nødvendige.

Istedenfor å gå ledig må en være villig til å ta arbeid som er for hånden, om nødvendig på et nytt arbeidssted eller i et nytt yrke. Under full sysselsetting vil i alminnelighet

likevel friheten til å velge yrke og arbeidssted være større enn i krisetider med arbeidsløysse, da en som blir ledig ofte må reise fra sted til sted for å søke arbeid.

Plikten til å ta arbeid må videre være betinget av, at det blir betalt vanlig tariffbestemt lønn for dette arbeid. Under fastsettingen av arbeidslønna kunne arbeidslivets organisasjoner før krigen ty til arbeidsstans — streik eller lock-out — som middel i lønnskampen. Etter krigen har vi i Norge unngått slike arbeidskamper ved at lønnsvister er blitt avgjort av en lønnsnemnd. Noen varig ordning er vi imidlertid ennå ikke kommet fram til, og en grunnlovsfesting av plikt til arbeid er heller ikke ment å innebære noe forbud mot å bruke arbeidsstans som middel i lønnskonflikt. På den annen side vil arbeidskampene skifte karakter og retten til å bruke arbeidsstans som ledd i en lønnskamp bli utøvet under større ansvar i et samfunn hvor alle er sikret rett til arbeid og en rettferdig fordeling av nasjonalinntekten og hvor det søkes holdt stabile priser som sikrer lønsmottakerne deres realinntekt.

Lønsspørsmålet må sees i sammenheng med produksjonen, varemengde og prisregulering og det må kreves et åpent og tillitsfullt samarbeid mellom de store hovedorganisasjonene i samfunnet.

Regjeringen har meint at prinsippet om rett og plikt til arbeid er så viktig at det bør grunnlovsfestes og likestilles med de andre demokratiske rettigheter, og i årets trontale er derfor en slik bestemmelse bebudet.

Den nærmere utbygging av prinsippet må skje gjennom den økonomiske politikken og den ordinære lovgivning.

2. Økonomisk politikk.

Den viktigste forutsetningen for å gjøre retten til arbeid til full realitet, er at det føres en økonomisk politikk som effektivt sikrer en full sysselsetting. I de årene som er gått siden frigjøringen, har det også vært mulig å realisere dette målet fullt ut. Krigen og okkupasjonen førte til et tap i vår nasjonalformue i form av direkte krigsødeleggelser, utslitte maskiner, redskaper, fabrikker og boliger, reduserte husdyrbesetninger osv. på tilsammen 5,8 milliarder førkrigskroner. Det var et naturlig ønske både hos bedrifter, privatpersoner og stat og kommune om å bygge opp igjen dette kapitaltapet både når det gjaldt produksjonsmidler og når det gjaldt varige forbruksgoder. Den oppsvulmingen av penge- og kredittvolumet som hadde foregått under okkupasjonen, gjorde også at disse ønskene kunne gi seg uttrykk i effektiv etterspørsel. Kjøpekraften har hele tiden vært stor i forhold til varetilgangen. De eneste forhold som under disse omstendighetene skulle kunne hindre en full sysselsetting, må være sviktende tilførsler av råvarer og driftsmidler fra utlandet, eller en alminnelig desorganisasjon av samfunnslivet. Imidlertid lyktes det å få importen i gang igjen raskere enn ventet, og de organisasjonsmessige vanskene under overgangen til fredskonometri ble løst, delvis ved hjelp av de lovgivningsmessige tiltakene som skal omtales nedenfor.

De innenlandske vilkårene for et høyt produksjons- og sysselsettingsnivå har derfor hele tiden vært gode. Utviklingen har vært

støttet av en økonomisk politikk som har holdt kjøpekraften oppe når det gjelder de løpende inntekter, uten derfor å gli over i noen inflatorisk utvikling, og ved rentepolitikken som har sikret et meget lavt rentenivå. Den faktiske utviklingen på arbeidsmarkedet har også i høy grad tatt preg av dette. I vinterhalvåret 1945—46 var det til stede en ikke ubetydelig ledighet på grunn av omstillingsvanskene etter krigen. Etter hvert som aktiviteten i det økonomiske liv steg, fant det sted en betydelig øking i sysselsettingen på en rekke felter. Arbeidsløsheten ble redusert til et minimum. Antallet av meldte ledige har somrene 1946—47 og 48 dreiet seg om 4 000—6 000, eller 0,3—0,5 pct. av antallet arbeidsløshetsstryggede, et tall som er lavere enn det som må ansees normalt for å sikre en rimelig bevegelighet på arbeidsmarkedet. Vinterledigheten som er sterkt sesongpreget har ligget på 16 000—18 000, eller 2,6—2,8 pct. Ser en bort fra sesongledigheten om vinteren, har arbeidsmarkedet vært preget av knapphet på arbeidskraft.

På grunn av de store forskyvninger i arbeidslivet har denne mangel ikke vært like følbare på alle felter av næringslivet. Industrien har hatt en veldig ekspansjon. Fra sommeren 1945 til sommeren 1948 steg sysselsettingen i denne næringssgren med ca. 75 000 eller ca. 30 pct., hvorav 25 000 faller på jern- og metallindustrien alene. Også i byggevirksomheten har det funnet sted en betydelig øking. Selv om disse næringer i stor utstrekning har kunnet dekke sitt behov for arbeidskraft, har det likevel vært til stede en mangel på faglært arbeidskraft i viktige yrker.

Jordbruket er den næring som sterkest har følt mangelen på arbeidskraft. Ekspansjonen i andre næringer har ført til en tapping av arbeidskraft fra jordbruket som allerede nå synes å ha fremtvunget en noe svakere drift.

Det var en tid en utpreget mangel på kvinnelig arbeidskraft i de fleste kvinneyrker. Når det gjelder industrien ser det ut til at stillingen er blitt noe lettere i løpet av det siste året. Derimot er det fremdeles stor mangel på hushjelp, sykepleiersker o. l. Generelt sett har altså landet i de siste årene hatt overbeskjeftigelse. En skal likevel ikke overse at sesongpreget ledighet og underbeskjeftigelse i flere deler av landet fremdeles skaper trykkende lokale problemer. Særlig i Nord-Norge har vinterledigheten i en rekke kommuner vært foruroligende stor.

Sett fra arbeidstakernes synspunkt medfører overbeskjeftigelsen at det ikke bare har vært lett å skaffe arbeid, men også i regelen lett å få arbeide nettopp i det faget som vedkommende ønsker. Det har naturligvis vært en stor sosial fordel.

Faren for eventuell arbeidsledighet i årene som kommer, truer i Norge ikke fra innlandet. En må rekne med at det her i lang tid framover vil foreligge en tilstrekkelig høy og effektiv etterspørsel til å holde sysselsettingen oppe. Skulle det ikke være tilfelle, når stat og kommune i dag over effektive virkemidler i finanspolitikk og kredittpolitikk til å sikre seg at forutsetningene på disse områdene blir lagt til rette for høy produksjon og sysselsetting. Derimot må en rekke med muligheten for en risiko for tilbakeslag som

følge av en eventuell depresjon i utlandet. Det kan bli særlig vanskelig å møte følgevirkningene av en slik depresjon dersom den fører med seg at vi får en utilstrekkelig tilgang på utenlandsk valuta til å sikre oss de råvarer og hjelpemidler som er nødvendige for å holde virksomheten i det innenlandske næringsliv oppe. Departementet ser det slik at det er på disse områdene de største risikomomentene for gjennomføringen av full sysselsetting i Norge kan ventes å foreligge i de nærmeste årene framover. Forøvrig viser en til sitatet nedenfor fra aktiviseringsplanene med sikte på en eventuell depresjon som er omtalt i Nasjonalbudsjettet for 1948.

Gjennom den økonomiske politikk blir det lagt et grunnlag for et samfunnsinitiativ for å fremme en omfattende arbeidsreise og en effektiv utnyttning av landets arbeidskraft og produksjon. I St. meld. nr. 1 om nasjonalbudsjettet for 1948 er det på side 23 i avsnittet om produksjon, sysselsetting og investering uttalt:

«Et høyest mulig produksjonsnivå er grunnlaget for økonomisk gjenreise og ekspansjon. Med det produksjonsapparat og de naturlige ressurser vi har til rådighet og den importen vi kan skaffe oss, vil produksjonsnivået i det vesentlige være bestemt av sysselsettingens størrelse, dens fordeling på næringer, og arbeidseffektiviteten. Den samlede produksjon vil, på en rekke områder, kunne økes ved å sette inn mer arbeidskraft. Ut fra dette synspunkt bør sysselsettingspolitikken ta sikte på å øke tilgangen på arbeidskraft, å øke arbeidseffektiviteten og å holde full sysselsetting til enhver tid. Innenfor denne rammen vil en spesielt søke å lette tilgangen på arbeidskraft til yrker og næringer som skal ha prioritet i gjenreisningsarbeidet og til næringer som bidrar til våre valutainntekter eller som effektivt reduserer visse importbehov. For å sikre tilgangen på arbeidskraft til jordbruk, skogbruk og annen viktig virksomhet må sysselsettingen i lavere prioritet industri, offentlig og privat bygge- og anleggsvirksomhet, transport og forretnings- og bankvirksomhet begrenses. Dette søkes oppnådd gjennom systemet for tildeling av råstoffer og drivstoffer, utstedelse av importlisenser, ved fastsettelse av priser og avansesatser, ved rasjonaliserings tiltak, ved kontroll med nyetableringer og ved ellers i nødvendig utstrekning å nytte midler som «Mellombels lov om prisregulering og annen regulering av næringsverksend av 30. juni 1947», «Lov om tiltak for å fremme sysselsetting av 27. juni 1947», «Midlertidig lov om arbeidskraft til bygge- og anleggsarbeid av 11. juli 1947», «Lov om bransjeråd av 6. juni 1947» og «Lov om samferdsle av 11. juli 1947» gir høve til.»

I det siste avsnitt som inneholder konklusjon og retningslinjer for en aktiviseringsplan med sikte på en framtidig depresjon hteer det i Stortingsmeldingen:

«Som det vil framgå av foranstående, er målet for aktiviseringspolitikken å sikre en fullstendig utnyttning av landets økonomiske ressurser i samsvar med de retningslinjer som er trukket opp for den økonomiske politikk. Det vil bl. a. si trygging av arbeidsmulighetene for alle arbeidsføre og høy utnyttning av hele produksjonsapparatets kapasitet.

Dette vil igjen føre med seg at nasjonalproduktet blir holdt oppe på et høyt nivå. Opprettholdelsen av et stort nasjonalprodukt er imidlertid ikke alene et tilstrekkelig mål. Det er av den største betydning også å sikre en hensiktsmessig sammensetning av nasjonalproduktet.

De aktiviseringstiltak som en kjenner fra mellomkrigsårene, knytter seg i vesentlig grad til utbygging av samferdselsmidlene og til nydyrking i jordbruket. Den oppgave en nå står overfor, kan ikke begrenses til bare å omfatte slike tiltak. Aktiviserings-tiltakene må i første rekke ta sikte på å opprettholde den normale vareproduksjon på de viktigste områder både for så vidt angår forbruksvarer og produksjonsmidler. Dette gjør de problemene en står overfor mer kompliserte. Det er derfor nødvendig at de planene som utarbeides bygger på et inngående kjennskap til de faktiske muligheter som foreligger innen de forskjellige næringsgrener og bransjer og på de forskjellige steder i landet. Realiseringen av planene forutsetter også at det utover landet er et lokalt initiativ til stede. Det er av avgjørende betydning at arbeidet med en aktiviseringsplan kan bygge på et lokalt planleggingsarbeid innefor økonomisk og geografisk naturlig sammenhengende områder. Det sentrale planleggingsarbeid vil i stor utstrekning bli av rådgivende og koordinerende karakter med sikte på å sikre et samlet gunstig resultat.»

Fra Arbeidsdirektoratets side har det allerede vært drevet et praktisk arbeid med å organisere og skaffe oversikt over stats- og kommunearbeider som vil kunne settes inn som en reserve ved forekommende arbeidsløshet.

Som en viktig veiledning for en riktig utnyttning av arbeidskraften vil en også nevne oppsettingen av et arbeidskraftbudsjett som som en første gang fikk for 1947 og som bygger på oppgaver for stat, kommuner, fylker og private over planlagte arbeider. Det første råbudsjetten viste et betydelig underskott på arbeidskraft, men i samarbeid med nasjonalbudsjettutvalget ble planene skåret ned slik at budsjettet ble stilt opp med balanse.

3. Lovgivning.

En vil her holde seg til de reguleringslover som mer direkte griper inn når det gjelder arbeidskraften, uten å gå inn på alle de lover som har et eller annet næringspolitisk innhold og som vil ha en sterkere eller svakere innvirkning på sysselsettingen. Først og fremst vil en nevne loven om tiltak til fremme av sysselsettingen av 22. juni 1947, som avløste de bestemmelser som var gitt i London ved provisorisk anordning av 4. mai 1945.

Det administrative apparat som loven har bygd opp, består av Arbeidsdirektoratet, fylkesarbeidsnemndene og de kommunale arbeidsløysenemnder. Arbeidsdirektoratet har overtatt den oppgave som etter lov om trygd om arbeidsløshet av 1938 var lagt til Statens Arbeidsløshetsråd. Det skal nøye følge utviklingen av sysselsettingsforholdet i landet og virke for jevn og tilstrekkelig sysselsetting. Dets oppgave er å innhente opplysninger som kan belyse sysselsettingsforholdene og klarlegge årsakene til vekslingen i sysselsettinga, komme med oversikter, virke for at statens

institusjoner i fylke og kommune utarbeider detaljerte planer for arbeidstiltak som kan settes i verk på kort varsel i tilstrekkelig omfang i de forskjellige deler av landet. Direktoratet skal samle inn og holde oversikt over disse planer, og det skal også best mulig søke å holde seg kjent med private arbeidsplaner. Det skal videre virke for at det blir satt i verk nyttige tiltak og fremme forslag om rådgjerder for å hindre eller bøte på arbeidsløse, forestå arbeidsformidling og yrkesrettledning. Det skal være offentlig arbeidskontor i alle kommuner, og arbeidsgiverne i de grener hvor arbeidstakerne som regel er pliktig til arbeidsløsetrygd, skal straks melde ledige plasser til arbeidskontoret i kommunen. Med denne meldeplikt har en fått grunnlag for en oversikt over hvor det er mulig å plasere eventuelt ledige. Dessuten har arbeidsgiveren plikt til å melde fra til arbeidskontoret når de akter å si opp eller permittere uten lønn minst 10 arbeidstakere. Det samme gjelder en nærmere bestemt innskrenking i arbeidstida. Loven inneholder dessuten visse fullmakter som kan bli særs nyttige i en kresituasjon. Når omsynet til gjenreisninga eller andre viktige samfunnsinteresser gjør det nødvendig, kan Kongen med virkning for opp til 3 år fra lovens ikrafttreden fastsette at:

- 1) driftstans eller driftsinnskrenkninger ikke må settes i verk uten etter samtykke av den myndighet Kongen bestemmer,
- 2) arbeidstakere ikke kan tilsettes uten etter tilvisning fra arbeidsformidlingen,
- 3) arbeidsplasser skal melde seg til arbeidsformidlingen for registrering.

Loven inneholder ikke noen generell regel om arbeidsplass, men nøyer seg med å gi Kongen fullmakt til å bestemme at arbeidsplasser plikter å la seg registrere. Etter loven om arbeidsløsetrygd vil retten til trygd på visse vilkår falle bort om den ledige ikke tar tilvist arbeid. For arbeidssky mennesker har vår løsgjengerlov av 1900 bestemmelser om straff for arbeidsplasser som hengir seg til ørkesløshet og som unnlater å søke eller utføre det arbeid som fattigstyret eller annen myndighet anviser dem. Også på annen måte kan staten indirekte dirigere arbeidskraften dit hvor samfunnet best trenger den, f. eks. ved sin bygge- og anleggsvirksomhet. En nevner i denne sammenheng loven av 11. juli 1947 om arbeidskraft til bygge- og anleggsarbeid som tar sikte på å begrense bruken av arbeidskraft til lavprioriterte kommunale anleggsarbeider, til reparasjonsarbeider som kan utsettes osv. for på den måten å få frigjort arbeidskraft til høyprioritert bygge- og anleggsvirksomhet. Av andre lover som vil ha virkning på sysselsettinga, både på dens omfang og retning, vil en nevne loven om prisregulering og annen regulering av næringsvirksomhet av 30. juni 1947. Etter denne loven har reguleringsvirksomheten to formål:

- 1) regulere og føre kontroll med priser og fortjeneste og utbytte av alle slag og derigjennom bestemme den andel av nasjonalinntekten som tilfaller de forskjellige nærings- og yrkesgrupper og de enkelte produsenter, forhandlere og formueseiere.
- 2) å regulere og føre kontroll med produksjon, omsetning og annen næringsvirksomhet for å sikre en bedre organisering av produksjons- og omsetningsapparatet.

I den utstrekning det er nødvendig for å fremme disse mål kan det forbys næringsdrivende å minske eller stanse produksjon, omsetning eller annen næringsvirksomhet, og det kan fastsettes at ingen må gå i gang med nye foretak eller utvide foretak uten etter samtykke. Bestemmelsen om at minsking eller stans i produksjonen eller annen økonomisk virksomhet ikke kan foretas vil under en krisesituasjon kunne hindre den første produksjons- og arbeidsstans inntil situasjonen er blitt mer avklart, og andre tiltak kan settes i gang for å skape nye arbeidsmuligheter. Denne prisloven gjelder førebels til 1. juli 1948, og det er som kjent nedsatt en pris- og rasjonaliseringskomité som skal komme med innstilling om en permanent lov.

Når det gjelder å mildne virkningene av en arbeidsløse gjennom trygd, viser en til «Lov om trygd mot arbeidsløshet av 1938». En utviding av området for denne loven er nødvendig, slik at den bl. a. vil omfatte skog- og landarbeidere, og proposisjon om dette vil bli lagt fram for inneværende års Storting. En mer inngående revisjon vil bli tatt opp i samband med gjennomføringen av en samtrygd.

Sysselsettingsproblemet og dermed sikringen av rett til arbeid er ikke utelukkende et nasjonalt problem, men vel så meget et internasjonalt problem. Det reiser spørsmålet om en internasjonal forpliktelse til å sikre full sysselsetting.

4. Internasjonale forpliktelser.

De Forente Nasjoners konferanse om handel og sysselsetting i Havana vedtok i plenarmøte den 4. februar 1948 en resolusjon om sysselsetting som ble lagt fram for De Forente Nasjoners økonomiske og sosiale råd.

I resolusjonen peker konferansen på at i utkastet til Charter for Den Internasjonale Handelsorganisasjon er det gitt uttrykk for at velstand og fred i framtida må grunnes på full og produktiv sysselsetting og stor og jevn økende effektiv etterspørsel. Skjønt dette i første rekke avhenger av de indre tiltakene som hvert enkelt land gjør, krever det også samråd mellom landene og samordning av de tiltakene som gjøres og videre hjelp fra mellomstatlige organisasjoner.

Konferansen ga videre uttrykk for at de konkrete tiltakene måtte skifte fra land til land og bl. a. avhenge av graden av økonomisk utvikling eller gjenoppbygging og tilgangen på de forskjellige produksjonsfaktorer. Den pekte videre på at både inflasjonistiske og deflasjonistiske tendenser kan trenge til å motarbeides. Konferansen sluttet seg til det vedtaket som ble gjort av De Forente Nasjoners 2. Generalforsamling om å sette i gang oversikter om økonomiske vilkår og utviklingstendenser og om å be Det økonomiske og sosiale råd om tilråinger med omsyn til passende tiltak på disse områdene. Konferansen var av den oppfatning at de studiene som er blitt påbegynt av Rådets kommisjon for økonomi og sysselsetting og deres underkommisjon for sysselsetting og økonomisk stabilitet med omsyn til å nå og vedlikeholde full og produktiv sysselsetting burde fortsettes så hurtig som mulig. Under dette arbeide burde en også rette oppmerksomheten allerede nå mot midlene til å sikre at et høyt

nivå for sysselsetting og økonomisk aktivitet blir vedlikeholdt også når de særlige forholdene som nå gjelder i mange land ikke lenger virker.

Ut fra dette synet rådde konferansen Det økonomiske og sosiale råd til i tillegg til de undersøkelserne det allerede har satt i gang å be de enkelte medlemsland om rapporter angående de tiltakene som de har satt i verk når det gjelder å oppnå og vedlikeholde full sysselsetting og økonomisk stabilitet og om de planene de har utarbeidd for å avverge nedgang i framtida. Videre burde rådet be de forskjellige særorganisasjoner under FN om å gi rapporter om hvilke tiltak de forbereder seg på å sette i verk om en nedgang i sysselsetting og økonomisk virksomhet skulle true.

Konferansen behandlet deretter problemene i forbindelse med knapphet eller overskott på arbeidskraft, og pekte på at de er nøye forbundet med den fulle sysselsettingspolitikk. Deretter burde Det økonomiske og sosiale råd studere disse problemene og gi tilråinger med omsyn til internasjonale sider av befolkningsproblemerne som står i forbindelse med sysselsetting, produksjon og etterspørsel. Land som tar imot arbeidere fra andre land eller som avgir arbeidere til andre land enten på sesongmessig eller midlertidig basis bør gjennomføre de nødvendige tiltak for gjensidig å trygge sine interesser og beskytte både de arbeiderne som flytter og de hjemlige arbeidere mot urimelig («unfair») konkurranse eller behandling. Derfor burde Det økonomiske og sosiale råd i samarbeid med den Internasjonale Arbeidsorganisasjon og andre interesserte organer ta opp til behandling de problemene som midlertidig eller sesongmessig flytning av arbeidere fra et land til et annet skaper. Herunder måtte en ta omsyn til eksisterende avtaler og sedvaner og i samarbeid med de medlemmene som er interessert, ta sikte på å utforme konvensjoner og tosidede modellavtaler. På basis av disse kan så de enkelte medlemsland samordne sine tiltak for å sikre ordninger som er fordelaktige for alle parter og for å trygge rimelige arbeidsvilkår for arbeiderne.

I kapittel 2 av Havana-Charteret om sysselsetting og økonomisk aktivitet erkjenner medlemsstatene for det første at det å unngå arbeidsløshet i hvert enkelt land gjennom å skape og opprettholde tilstrekkelige nyttige sysselsettingsmuligheter for dem som er i stand til og villige til å arbeide og en stor og økende produksjon og effektiv etterspørsel etter varer og tjenester ikke bare er en sak av betydning for vedkommende land selv, men også er et nødvendig vilkår for å utvide det mellomfolkelige varebytte og dermed alle andre lands velferd. Skjønt sysselsettingspolitikken i første rekke må avhenge av hjemlige tiltak, bør de enkelte lands forholdsregler utfylles gjennom felles handling under overoppsyn av De Forente Nasjoners økonomiske og sosiale råd i samarbeid med vedkommende særorganisasjoner.

I den følgende artikkel heter det at hvert medlem skal treffe tiltak med sikte på å nå og vedlikeholde full og produktiv sysselsetting og en stor og jevnt økende etterspørsel i sitt land gjennom tiltak som passer for landets politiske, økonomiske og sosiale institusjoner.

Om endringer i Grunnloven.

Tiltakene skal stå i samsvar med Charterets andre formål og bestemmelser, og medlemslandene skal forsøke å unngå å treffe tiltak som ville ha den virkning å skape betalingsbalansevansker for andre land. Det er disse bestemmelsene som inneholder den positive forpliktelse til å føre en politikk med sikte på full sysselsetting. Hvis nå et annet medlemsland er av den oppfatning at noen av de fordeler som skulle tilfalle det direkte eller indirekte under I. T. O.'s Charter, blir gjort til illusoriske eller skadet på grunn av at noe annet medlem ikke har oppfylt sine forpliktelser under Charteret, kan det gjøre forestillinger til vedkommende medlemsland og om nødvendig forelegge saken for organisasjonens organer. I. T. O.'s generalforsamling kan om den finner at situasjonen er alvorlig nok til et slikt skritt, gi ett eller flere medlemsland rett til å suspendere bestemte forpliktelser etter Charteret overfor det medlemsland som ikke har oppfylt sine forpliktelser. Selv om den framgangsmåten som er anvist i Charteret synes nokså tungvint, vil altså et land som ikke oppfyller sine forpliktelser til å holde full sysselsetting og som på den måten utsetter andre medlemmer for vanskeligheter, kunne risikere at de andre landene blir fritatt for sine forpliktelser overfor vedkommende land, i henhold til Charterets bestemmelser.

Det heter videre i Charteret at i tilfelle av at en vedholdende mangel på likevekt i et medlemslands betalingsbalanse er en vesentlig faktor i en situasjon hvorunder andre medlemsland er kommet i betalingsbalansevansker som hindrer dem i å oppfylle sine forpliktelser til å føre en politikk med sikte på full sysselsetting i samsvar med Charterets bestemmelser uten å nytte handelsrestriksjoner, skal vedkommende medlemsland yte sitt fulle bidrag til å rette på situasjonen, mens de andre landene på sin side skal treffe passende tiltak. Prinsipielt sett inneholder denne bestemmelsen en viktig forpliktelse for land som på grunn av overskott i sin betalingsbalanse utøver et deflasjonistisk trykk på andre land, til å treffe tiltak for å rette på dette forholdet.

Charteret inneholder videre bestemmelser om utbytte av informasjon og om samråd mellom de enkelte land om de tiltak som gjøres i sysselsettingspolitikken. Endelig er det en bestemmelse om at organisasjonen skal ta omsyn til de enkelte medlemslands behov for å nytte tiltak innen rammen av Charteret for å verne sin indre økonomi mot deflasjonistisk eller inflasjonistisk press utenfra.

Etter det som er anført ovenfor mener dette departement at de økonomiske og juridiske forutsetninger så langt det lar seg gjøre er lagt til rette for å virkeliggjøre prinsippet om rett og plikt til arbeid og vil foreslå følgende utkast til § 110 i Grunnloven:

«Hvert arbeidsført menneske har rett og plikt til arbeid for sitt utkomme.

Nærmere bestemmelser skal gis ved lov.»

Dette departement er enig i forslaget om at Grunnloven skal utbygges med en særskilt

ny paragraf (110) om rett og plikt til arbeid. Man kan i hovedsaken slutte seg til den motivering som er gitt i Sosialdepartementets brev, og har ikke noe vesentlig å tilføye til denne. Likevel antar man at det kan være grunn til å gå noe nærmere inn på den nye bestemmelses rettslige karakter, jfr. Sosialdepartementets bemerkninger i innledningsavsnittet og den sammesteds gjengitte uttalelse av Høyesterettsjustitiarius Paal Berg.

Den foreslåtte nye grunnlovparagraf avviker fra våre vanlige materiellrettslige lovregler for så vidt som den ikke umiddelbart stifter rett og plikt for det enkelte individ. Den som i en tid av arbeidsløshet forgjeves har søkt beskjefteigelse, kan ikke under henvisning til Grunnloven kreve seg anvist arbeid av det offentlige og i tilfelle sette sitt krav igjennom ved domstolene. Stillingen er tilsvarende når det gjelder plikten til å arbeide for sitt utkomme: Grunnloven i seg selv gir ikke Regjeringen hjemmel til å treffe tiltak for å gjøre denne plikt effektiv. Det er innlysende at en annen ordning uten videre forbyr seg selv av hensyn til konsekvensene og den manglende oversikt over forholdene i fremtiden. Som bl. a. fremholdt av Sosialdepartementet vil det være uforsvarlig å påbyrde staten bindende forpliktelser av et slikt omfang som en individuell rett til sysselsettelse under ugunstige forhold kan innebære. Dette ville også være i mindre god overensstemmelse med forfatningen ellers, som bygger på tanken om at det enkelte storting bør være stilt mest mulig fritt. I hvilken utstrekning og på hvilken måte paragrafen skal gjennomføres i praksis, må følgelig til enhver tid være avhengig av statsmyndighetenes bestemmelse. Det foreliggende utkast har gitt uttrykk for dette gjennom tillegget om at «nærmere bestemmelser skal gis ved lov».

Det fremgår av foranstående at paragrafen har karakter av en alminnelig henstilling til statsmaktene eller om man vil en programerklæring. Til forskjell fra de programmer som blir sendt ut av de ulike politiske partier, dreier det seg imidlertid her om ønskemål for statsstyret som det er grunn til å anta at alle borgere slutter opp om uansett politisk innstilling. Det er nettopp derfor en slik bestemmelse kan og bør tas opp i Grunnloven.

En grunnlovsbestemmelse om rett og plikt til arbeid fører tanken hen på det 18. århundres menneskerettighetserklæringer av hvilke de mest kjente er den franske Déclaration des droits de l'homme et du citoyen av 1789 — senere opptatt i forfatningen av 1791 — og den amerikanske forbundsforfatnings Bill of

Rights. Men helt tilsvarende bestemmelser finnes ikke i noen av de nevnte forfatningsdokumenter, og det gir seg av seg selv når man leser dem i den historiske sammenheng som de trådte fram i. Enkelte nyere statsforfatninger har imidlertid supplert oppregningen av grunnlovbeskyttede rettigheter bl. a. med retten til arbeid. Som et eksempel på dette er ovenfor nevnt Weimar-forfatningen av 1919 § 163. Andre eksempler er Sovjet-samveldets forfatning av 1936 (art. 12) og den nye franske forfatning av 27. oktober 1946.

Av særskilt interesse er at synet på retten til arbeid som en menneskerett etter krigen har slått igjennom på det internasjonale plan. I utkastet til internasjonal erklæring om menneskerettighetene («International Declaration of Human Rights») som i disse dager er under behandling på De forente nasjoners møte i Paris, er som art. 21 inntatt følgende bestemmelse:

- «1. Enhver har rett til arbeid, til gode og rimelige lønns- og arbeidsvilkår og til trygd mot arbeidsløshet.
2. Enhver har rett til like lønn for likt arbeid.
3. Det skal stå enhver fritt å stifte og bli medlem av fagforeninger for å verne om sine interesser.»

Grunnloven av 1814 inneholder i motsetning til de nevnte fremmede forfatninger ikke noe særskilt avsnitt om visse naturlige og uførtapelige menneskerettigheter. (Et kapittel av dette innhold fantes i det Adler—Falsenske utkast, men kom ikke med i Grunnloven.) Som alle vet inneholder imidlertid Grunnloven en rekke enkeltparagrafer med sikte på å verne om individets rettigheter etter tydelig mønster av utenlandske forfatningers rettighetserklæringer. De viktigste grunnlovspara-grafer som hører hit er § 96 om forbud mot straff uten lov og dom m. v., § 97 om forbud mot tilbakevirkende lover, §§ 99 og 102 om fengsling og ransakning og § 105 om ekspropriasjon. Disse paragrafer inneholder for så vidt virkelige rettsregler som en overtredelse kan gi anledning til påtale ved domstolene endog i forhold til den ellers suverene lovgivningsmakt. Det er tilstrekkelig å vise til den omfattende domstolspraksis som knytter seg til bestemmelsene i Gr.l.s §§ 97 og 105. Men de er likevel rettsregler av en annen kvalitet enn alminnelige lovforskrifter som gir tilsagn om bestemte, klart definerbare, rettigheter. Etter sin historiske opprinnelse i rettighetserklæringene bærer de et sterkt preg av å være henstillinger eller formaninger til lovgiveren. Og på denne måte har de

sikkerlig også vært anskuet av Grunnlovens fedre. Det fremgår bl. a. derav at domstolens rett til å prøve grunnlovsmessigheten av lover, en rett som er en nødvendig forutsetning for bestemmelsenes egenskap av egentlige rettsregler, ikke er hjemlet i Grunnloven, men først ble fastslått ved rettspraksis lenge etter 1814.

Dette forhold kan ikke rettslig sett være uten betydning for anvendelsen og tolkingen av Grunnloven og har da i praksis heller ikke vært det. For det første må forfatningen, som professor Castberg uttrykker det, tolkes «i tidens ånd: Det vil si det samme som at fortolkningen må ta hensyn til rådende sosiale behov og vurderinger som kan være andre enn de som gjaldt da forfatningen ble til.» For det annet gjelder det særskilt om bestemmelser som § 97 og § 105 at de er undergitt andre og mer elastiske tolkningsregler enn vanlig lovforskrifter. Allerede Fredrik Stang (1833) gjorde gjeldende den oppfatning at bare urimelige og urettferdige inngrep i den enkeltes rettssfære ble rammet av de nevnte grunnlovsbud. Og denne lære er i de senere år tatt opp igjen og ytterligere underbygget av fremstående statsrettslærde (Standardteorien).

Som det fremgår av foranstående inneholder også enkelte av bestemmelsene i vår gjeldende grunnlov — i likhet med den foreslåtte nye § 110 — et fremtredende moment av «programerklæring».

Forslaget til ny § 110 er i vesentlig samme utformning tatt med i et mer omfattende utkast til nye grunnlovsbestemmelser fra Carl Bonnevie, J. Andenæs m. fl. som er vedtatt til fremsettelse av stortingsrepresentantene Oksvik og Natvig Pedersen. Departementet har ikke hatt anledning til å ta endelig standpunkt til de øvrige punkter i dette forslag som i sin tid er sendt inn til departementet. De reiser forskjellige tvilsspørsmål som gjør nærmere overveielser og undersøkelser nødvendige. Bestemmelsen om rett og plikt til arbeid har man imidlertid antatt er av så stor betydning, prinsipielt sett, at saken bør fremmes særskilt og etter forslag fra Regjeringen.

Departementet har ikke noe vesentlig å innvende mot utformningen av forslaget slik som det fremtrer i henvendelsen fra Sosialdepartementet. Det er imidlertid mulig at man ved en noe endret formulering kan få klarere fram det som etter foranstående er paragrafens rettslige innhold. For tilfelle av at det i denne henseende skulle bli lagt særskilt vekt på formen, har man funnet det tryggest å ta med følgende alternativer: A) t. B: «Ethvert

Om endringer i Grunnloven.

arbeidsdygtigt Menneske bør ha Ret og Pligt til at arbeide for sit Udkomme.» Alt. C: «Et hvert arbeidsdygtigt Menneske har Ret og Pligt til at arbeide for sit Udkomme.— Denne Grundsætnings Anvendelse bestemmes ved Lov.»

Justisdepartementet

tilråder:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt utkast til proposisjon til Stortinget om endringer i Grunnloven.

Vi HAAKON, Norges Konge,

gjør vitterlig:

Stortinget blir innbudt til å gjøre vedtak til endringer i Grunnloven overensstemmende med de framlagte utkast.

Tilråding fra Justis- og politidepartementet ligger ved i avtrykk.

Gitt på Oslo slott 19. november 1948.

Under Vår hånd og rikets segl

HAAKON
(L. S.)

Einar Gerhardsen

Leif Østern

Om endringer i Grunnloven.

Utkast

til grunnlovsbestemmelse om ny § 110 i Grunnloven.

Alternativ A.

Som § 110 i Grunnloven innføres følgende bestemmelse:

Ethvert arbeidsdygtigt Menneske har Ret og Pligt til at arbeide for sit Udkomme.

Nærmere Bestemmelse skal gis ved Lov.

Alternativ B.

Som § 110 i Grunnloven innføres følgende bestemmelse:

Ethvert arbeidsdygtigt Menneske bør ha Ret og Pligt til at arbeide for sit Udkomme.

Alternativ C.

Som § 110 i Grunnloven innføres følgende bestemmelse:

Ethvert arbeidsdygtigt Menneske har Ret og Pligt til at arbeide for sit Udkomme. — Denne Grundsætnings Anvendelse bestemmes ved Lov.