

FRA FORLEGGEBEN

SAK OG 3 SAMFUNN

PAAL BERG

RETTE TIL ARBEID

Kr. 1.50

UTGITT AV

CHR. MICHELSENS INSTITUTT
FOR VIDENSKAP OG ÅNDSFRIHET

I HOVEDKOMMISSJON HOS JOHN GRIEGS FORLAG

SAK OG SAMFUNN
Utgitt av Chr. Michelsens Institutt
for Vitenskap og Åndsfrihet
Nr. 3

PAAL BERG

RETTE TIL ARBEID

BERGEN 1945
I HOVEDKOMMISSJON HOS JOHN GRIEGS FORLAG

Serien SAK OG SAMFUNN

inneholder utredninger om aktuelle spørsmål. Denne serie ble forberedt under krigen gjennom et organisert gruppearbeid; en rekke av Hjemmefrontens ledende menn deltok i dette forarbeid. Utredningene står helt for forfatternes egen regning; i mange tilfeller har dog konklusjonene vært drøftet innenfor en representativ krets av sakkyndige. Nansenfondet og Norsk Varekrigsforsikrings Fond har ytt økonomisk bidrag til enkelte av utredningene. Til utarbeidelsen av serien har det også vært anvendt midler som var stillet til disposisjon av Rockefeller Foundation og Carnegie Endowment for International Peace.

En av de viktigste oppgavene for Etterkrigs-Norge vil bli å bringe arbeidslivet i normal gjenge igjen etter alle krigens rystelser. De mange ekstraordinære arbeidstiltakene av ymse slag under krigstida har skapt et kunstig og hektisk arbeidsliv som har slukt all ledig arbeidskraft. En hel del av denne arbeidsvirksomhet i krigstida vil falle bort når krigen er omme. Men det private arbeidsliv vil ikke være i stand til å suge opp straks all den arbeidskrafta som blir ledig. Vi må derfor regne med at vi kan få en arbeidsløyse som er større og uhyggeligere enn noen gang før, med tusener og atter tusener av arbeidsløse kroppsarbeidere, ingeniører og funksjonærer.

Som alltid i vanskelige tider vil det bli reist krav om at staten skal gripe inn med hjelp til den som rammes av krisa.

Arbeid til dem som er satt på bar bakke, og en *rett* for dem til arbeid, er krav som naturlig vil melde seg.

Rett til arbeid er et slagord som alltid dukker opp i krisetider når arbeidsføre og arbeidsvillige mennesker ikke ser seg utveg til å få arbeid de kan leve av.

I den politiske og sosiale stormtida etter den forrige verdenskrigen var retten til arbeid et av forgrunnskravene i mange land. Krisa i 30-årene var bakgrunnen for at vårt Arbeiderparti i 1936 gikk til valg under kampropet »Hele folket i arbeid«. Et annet politisk parti hadde satt opp på sitt program: »Rett og plikt til arbeid«.

Både sosialt og politisk kan det få skjebnesvangre følger om våre statsmyndigheter skulle stå rådløse overfor de problemer som uvegerlig vil melde seg, om vi etter denne krigen får en krise med omfattende arbeidsløyse.

Hva skal staten svare til de krav som blir reist? Kan staten

ta på seg å sørge for arbeid til alle de tusener som har mistet levebrødet?

Vi må stå rustet til å møte problemene og bør, så vidt mulig, ha drøftet dem og tenkt dem igjennom på forhånd.

Denne utredningen*) er ment å skulle tjene som et grunnlag for et tankebytte om hvordan staten skal stille seg om det blir krevd at den skal godkjenne og lovfeste retten til arbeid, og dermed garantere hver samfunnsborger at han har et arbeid som gir ham et rimelig utkomme.

*

Rett til arbeid har en dobbeltydig mening.

Den rett til arbeid som det 18de århundres naturrettsfilosofer hadde for øye, var ervervsfriheten (le droit de travailler). De kjempet for hver manns rett til å kunne velge seg sin leveveg, ubundet av laugsbånd og statsinngrep. »Ce que l'Etat doit à chacun de ses membres, c'est la destruction des obstacles qui les gêneraient dans leurs industrie«. (Turgot).

Retten til arbeid i denne meningen — retten til næringsfrihet — gikk sin seiersgang over Europa i det 19de århundre.

Når vi nå taler om rett til arbeid er det ikke ervervsfriheten vi tenker på. Den rett til arbeid vi i vår tid har for øye, er en rett for arbeidsløse til å kreve av samfunnet at det sørger for at de får arbeid de kan leve av.

At samfunnet hadde plikter mot sine arbeidsløse, lå utenfor den krets av tanker som det 18. århundres forkjempere for næringsfriheten arbeidet med. De hadde trodd at med næringsfrihet skulle vegen ligge åpen til økonomisk velvære for alle. Arbeidsledigheten sto heller ikke for dem som det uhyggelige sosiale problem som den skulle bli i det 19. århundre. Verda hadde ennå ikke opplevd de regelvise økonomiske krisene og depresjonsperiodene som seinere tiders industrialisme og kapitalistiske produksjonsliv førte med seg.

Men helt fremmed for det 18. århundres politiske tenkere var arbeidsløse-problemet ikke. I sin *Contrat Social* slo Rousseau til lyd for at staten hadde plikter mot sine arbeidsløse. Montesquieu er inne på den samme tanken i *L'Esprit des Lois*.

* Den er skrevet under okkupasjonen.

Krav om en lovfestet plikt for et samfunn til å sørge for arbeid til sine arbeidsløse borgere ser vi for første gang reist under den store franske revolusjonen.

I august 1789 så bystyret i Paris seg tvunget av omfattende arbeidsløse til å sende ut et manifest der det heter: »Il est extrêmement urgent d'occuper les bras oisifs, d'assurer du pain par le travail à ceux qui manquent de l'un faute de l'autre. Il est dangereux de les laisser plus longtemps dans une oisiveté cruelle et menaçante. Les travaux à leur présenter sont immenses par leur étendue, leur durées, leur importance. . . . Les premiers créanciers de la nation sont les bras qui demandent de l'ouvrage et la terre qui attend des bras«.

Da deklarasjonen om menneskerettighetene var fore i den Grunnlovgivende Forsamling, ble det foreslått å ta med som en av borgernes grunnrettigheter: »Le corps politique doit à chaque homme des moyens de subsistance, soit par la propriété, soit par le travail, soit par le secours de ses semblables«. Men tidsånda var mer opptatt av de politiske borgerrettighetene enn av de brede lags økonomiske krav. Rett til arbeid kom ikke med som en av menneskerettighetene.

Under forfatningsrevisjonen i 1793 søkte ROBESPIERRE å få inn i den nye forfatningen en artikkel om plikt for staten til å skaffe de arbeidsløse arbeid eller sørge for dem på annen måte. Men hans forslag falt. Han maktet ikke å få flertall for det.

*

Den store tyske filosofen FICHTE er den første som har sett retten til arbeid som et utslag av en almengyldig rettsidé, forankret i selve den rettsorden som er grunnlaget for alt samfunnsliv. I »Grundlagen des Naturrechts«, som kom ut i 1796 og 1797, søker han gjennom et rent abstrakt teoretisk resonnement å gi et vitenskapelig grunnlag for den rett til arbeid som han mener hver samfunnsborger har i kraft av naturens egen lov. Han skriver: »Es ist ein Grundsatz jeder vernünftigen Staatsverfassung: Jedermann soll von seiner Arbeit leben können. Alle Einzelne haben mit allen Einzelnen diesen Vertrag geschlossen. Alle haben sonach Allen versprochen, dass ihre Arbeit wirklich das Mittel zur Erreichung ihres Zweckes sein

soll. Und der Staat muss dafür Anstalten treffen. Ferner, alles Eigentum gründet sich auf den Vertrag Aller mit Allen, der so lautet: Wir alle behalten dies, auf die Bedingung, dass wir das Deinige lassen. Sobald also jemand von seiner Arbeit nicht leben kann, ist ihm das, was schlechthin das Seinige ist nicht gelassen, der Vertrag ist also in Absicht auf ihn aufgehoben, und er ist von diesem Augenblick an nicht mehr rechtlich verbunden, irgend eines Menschen Eigentum anzuerkennen. . . . Jeder besitzt sein Bürgereigentum, nur insofern, und auf die Bedingung, dass alle Staatsbürger von dem Ihrigen leben können, und es hört auf, inwiefern sie nicht leben können, und wird das Eigentum jener, es versteht sich immer, nach dem Urteil der Staatsgewalt. Die executive Macht ist dafür so gut als über alle andere Zweige der Staatsverwaltung verantwortlich, und der Arme, es versteht sich derjenige, der den Bürgervertrag mitgeschlossen hat, hat ein absolutes Zwangsrecht auf Unterstützung.

Fichte fant ikke grobottn for tankene sine i den tids Tyskland. Det var i Frankrike retten til arbeid ble tatt opp for alvor som sosialpolitisk krav, og her kom den til å spille en politisk rolle i første halvdel av det 19. århundre.

CHARLES FOURIER er den åndelige far til rett-til-arbeidsbevegelsen i Frankrike. I hans verk »Theories des quatre mouvements et des destinées générales«, som kom ut i 1808, er uttrykket »rett til arbeid« (le droit au travail) brukt for første gang. Sitt syn på retten til arbeid har han seinere gjort nærmere rede for i sitt hovedverk, »Traité de l'Association domestique-agricole«, som kom i 1822.

Likesom Fichte tok Fourier sitt utgangspunkt i »samfunns-pakten«. Retten til arbeid var for ham den logiske konsekvens av samfunns-pakten — ekvivalenten for den rett til naturgodene som hvert individ gir fra seg ved å bli medlem av et retts-samfunn.

Revolusjonens menneskerettigheter, politisk frihet og retts-sikkerhet, var i Fouriers øyne av liten verdi for den arbeidsløse som ikke hadde noe å leve av. »S'ils (d.v.s. opplysningstidens naturrettfilosofier) traitent des droits de l'homme, ils oublient »de poser en principe« le *Droit au travail* qui à la vérité n'est

pas admissible en civilization (d.v.s. det nåværende samfunn), mais sans lequel tous les autres sont inutiles«. Retten til arbeid er »le seul droit, précieux pour le pauvre«.

Fouriers idéer fant resonansbotn ikke bare hos de franske arbeiderne, men også innen radikale intellektuelle kretser. Den ukontrollerte industrielle utviklinga hadde allerede vist sine skyggesider. Arbeidsløyse og fattigdom hadde skapt et arbeiderproletariat som lyttet villig til hvert sosialt evangelium som lofte en ny og bedre samfunnsordning.

For de franske arbeiderne i 30- og 40-årene av forrige århundre ble slagordene »le droit au travail« og »l'organisation du travail« symbolene på en ny samfunnsordning som skulle sikre dem mot nød og gi dem menneskeverdige livsvilkår.

Februar-revolusjonen i 1848 var ikke bare en politisk, men også en sosial eksplosjon. Allerede dagen etter at Louis Philippe og hans borgerkongedømme var styrtet, meldte en deputasjon fra arbeiderne i Paris seg hos den nye provisoriske regjeringa og krevde at det skulle sørges for arbeid til de arbeidsløse.

Den provisoriske regjeringa ga uten videre etter.

Louis Blanc skrev ned på stedet en erklæring som deputasjonen fikk med seg tilbake. Den lød: »Le Gouvernement provisoire de la République Française s'engage à garantir l'existence de l'ouvrier par le travail.

Il s'engage à garantir du travail à tous les citoyens.«

Retten til arbeid var hermed proklamert. To dager etter kom et regjeringsdekret om nasjonalverksteder (Ateliers nationaux) hvor de arbeidsløse skulle få arbeid.

Disse nationalverkstedene er et sørgelig kapittel i den sosiale reformpolitikks historie.

Først var det en del jordarbeid som ble satt i gang. Men det viste seg snart umulig å få sysselsatt alle de tusener som meldte seg som arbeidsløse. Regjeringa måtte gå til å dele ut penger til dem som ikke kunne få arbeid. Dagpengene ble satt til frcs. 1,50. Arbeidslønna var bare frcs. 2,—. Mange fant seg derfor bedre tjent med å gå arbeidsledige med frcs. 1,50 enn å arbeide for frcs. 2,—.

Eksperimentet med »nasjonalverkstedene« fikk en kort levetid. Allerede i juni søkte regjeringa å likvidere dem. Følgen var

en arbeideroppstand som først ble knekt etter tre dagers blodig gatekamp. Dermed var nasjonalverkstedenes saga endt. Og dermed hadde retten til arbeid (le droit au travail) for lange tider utspilt sin rolle i fransk politikk.

*

Februar-revolusjonen i Frankrike var rundt om i Europa blitt fulgt av en revolusjonær bølge. Med den kom óg i andre land retten til arbeid i forgrunnen som politisk slagord.

I Tyskland var jordbotnen blitt forberedt av Ludwig Gall og Franz Strohmeier, som begge hadde slått til lyd for Fouriers idéer. I sitt verk »Organisation der Arbeit« (1844) skriver Strohmeier: »In dem nichtgeschriebenen, aber in dem ewigen unverwüsthlichen Gesetzbuche des Menschengeschlechtes, in der Menschenbrust steht klar und deutlich geschrieben das unwiedersprichliche und unveräusserliche Recht zur Arbeit d.h. das Recht eines jeden Mitgliedes der Gesellschaft, seine ihm inwohnenden Kräfte und Fähigkeiten auf eine nützliche Weise zu bethätigen und die Früchte dieser Bethätigung für sich in Anspruch zu nehmen. Eine Gesellschaft, welche sich unfähig bekennt, dem unveräusserlichen Rechte eines jeden ihrer Mitglieder, dem Rechte zur Arbeit, Genüge zu leisten, spricht sich selber und ihrer eigenen organischen Gestaltung das Todesurteil«.

I Nasjonalforsamlingen i Frankfurt i 1848 ble det reist krav om å lovfeste retten til arbeid som en av de borgerlige grunnrettigheter. Men det ble med debatter og diskusjoner, som ikke førte til noe positivt resultat.

Retten til arbeid var dermed også i Tyskland for lang tid forsvunnet fra den politiske arenaen. Men i 1884 trakk Bismarck den fram igjen i en Riksdags-tale han holdt under debatten om sosialistloven.

For de fleste hadde retten til arbeid stått som den rene sosialismen. Det vakte derfor voldsom oppsikt at Bismarck sa seg å være en tilhenger av den. Hans ord var: «Ich will mich nun dahin resumieren: Geben Sie dem Arbeiter das Recht auf Arbeit, solange er gesund ist, geben Sie ihm Pflege, wenn er

krank ist, sichern Sie ihm Versorgung, wenn er alt ist, — wenn Sie das thun und nicht über Staatssocialismus schreien, sobald jemand das Wort »Altersversorgung« ausspricht, wenn der Staat etwas mehr christliche Fürsorge für den Arbeiter zeigt, dann glaube ich, dass die Herren wom Wydener Program ihre Lockpfeife vergebens blasen werden, dass der Zulauf zu ihnen sich sehr vermindern wird, sobald die Arbeiter sehen, dass es der Regierung und den gesetzgebenden Körperschaften mit der Sorge für ihr Wohl ernst ist«.

Eugen Richter tok til orde mot Bismarck. Han sa: »Das Recht auf Arbeit ist konsequent durchgeführt, der sozialistische Staat«. Bismarck svarte: »Ja, ich erkenne ein Recht auf Arbeit unbedinget an und stehe dafür ein, solange ich auf diesem Platze sein werde«.

Han dekte seg ellers med at retten til arbeid hadde lovhjemmel i den prøyssiske Landrett av 1794. Men med urette. De artikler i Landretten han tenkte på, gjorde det til plikt for staten å sørge for sine fattige. Den trakk opp retningslinjer for hva staten skulle gjøre for dem, men noe rettskrav mot staten hadde den ikke gitt dem.

Sosialistene nyttet den situasjon som Bismarck hadde skapt ved det han hadde sagt. De foreslo at Riksdagen skulle henstille til Bundesrat »dem Reichstage unverzüglich einen Gesetzentwurf vorzulegen, durch welchen das von dem Reichkanzler in der Sitzung vom 9. Mai proklamirte Recht auf Arbeit zur Verwirklichung gelangt«. Forslaget kom ikke fore i Riksdagen, og fra Bismarck hørte en heller ikke mer om retten til arbeid. Men talen hans ga støtet til en livlig diskusjon i aviser og tidskrifter om »Recht auf Arbeit«.

I England har retten til arbeid aldri vakt noen særlig interesse, hverken som teoretisk rettsproblem eller som politisk kamprop og slagord.

For den klassiske liberalismens sosialøkonomer var arbeidsløse ikke noe sosialt problem. Med deres syn på forholdet mellom samfunn og individ var det heller ikke noen plass for retten til arbeid som uttrykk for en plikt for samfunnet til å skaffe borgerne det daglige utkomme. Det var tilmed dem som mente at en reservearmé av arbeidsløse var en ønskelig tingenes

tilstand. En overflod av arbeidskraft holdt arbeidslønningene nede så industrien ble konkurransefær.

Like til slutten av det 19. århundre var arbeidsløyse-problemet helt fremmed for engelsk politikk. Men Liberalismens negative syn på statens sosiale plikter kunne i lengda ikke holde seg. Et uttrykk for at et nytt syn arbeide seg fram var det at en Select Committee ble oppnevnt i 1895 for å studere arbeidsløyse-problemet. 10 år seinere — i 1905 — ble en Unemployed Workmen Act vedtatt av Parlamentet. Og samme år la Labour Party fram for Parlamentet et utkast til lov »to provide work through public authorities for unemployed persons and for other purposes connected therewith«.

Var dette framlegget blitt vedtatt, ville retten til arbeid ha vært godtatt i England. Men engelsk lynne har lite tilovers for politiske og sosiale eksperimenter. Framlegget fikk motbør så vel fra liberalt som fra konservativt hold. Asquith sa under debatten i Underhuset at en lovfestet rett til arbeid var det samme som »the complete ultimate control by the State of the full machinery of production«. En annen taler sa: »Den sosiale rett til arbeid er rett for én mann til å ta en annen manns arbeid«. Enkelte innen Arbeiderpartiet tok óg avstand fra framlegget. Det ble forkastet med stort flertall.

*

I 1890-årene var retten til arbeid et forgrunnsspørsmål i sveitsisk politikk. Det sosialdemokratiske partiet hadde i 1888 tatt inn i prinsipp-programmet sitt et krav om »das allgemeine Recht auf Arbeit als Grundlage einer menschenwürdigen Existenz aller Bürger«. Noen år seinere vedtok partiet at det skulle arbeide for å få inn i forbunds-forfatningen en artikkel om retten til arbeid. Det var folkeinitiativ-vegen som skulle prøves.

Det framlegget som ble utarbeidd ga ikke noe klart bilde av hvordan retten til arbeid var tenkt realisert.

Det heter først: »Das Recht auf ausreichend lohnende Arbeit ist jedem Schweizerbürger gewährleistet. Die Gesetzgebung des Bundes hat diesem Grundsatz unter Mitwirkung der Kan-

tone und der Gemeinden in jeder möglichen Weise praktische Geltung zu verschaffen«.

Forslaget stiller så opp en rekke sosialpolitiske ønsker: Kortere arbeidstid, offentlig arbeidsformidling, foreningsfrihet, vern for arbeiderne mot å bli sagt opp uten saklig grunn og sikring av deres rettsstilling. Dette var et program som bare indirekte kunne sies å ta sikte på å søke retten til arbeid realisert.

Direkte tilknytning til retten til arbeid har bare et krav om »sichere und ausreichende Unterstützung unverschuldet ganz oder teilweise Arbeitsloser, sei es auf dem Wege der öffentlichen Versicherung gegen Folgen der Arbeitslosigkeit, sei es durch Unterstützung privater Versicherungsinstitute der Arbeiter aus öffentlichen Mitteln«. Denne formuleringen viser at det ikke har vært tanken at staten skulle ha en virkelig rettsplikt til å gi de arbeidsløse arbeid.

De underskrifter som trenges for et initiativkrav — minst 50,000 — ble samlet. Men ved den folkerøysting som ble holdt, falt framlegget. Det var 308,209 røster mot, og bare 75,880 for.

*

De voldsomme sosiale og økonomiske krisene rundt om i verda etter forrige verdenskrig blåste nytt liv i kravet om rett til arbeid.

Et av de første sosialpolitiske resultater av revolusjonen i Tyskland var sosialiseringsloven av 23. mars 1919.

Den lovfestet en rett for hver tysk borger til å ha arbeid han kunne leve av.

I Weimar-forfatningen av 23. august 1919 ble denne retten til arbeid grunnlovfestet.

Det heter i dens § 163: »Jeder Deutsche hat unbeschadet seiner persönlichen Freiheit die sittliche Pflicht, seine geistigen und körperlichen Kräfte so zu betätigen, wie es das Wohl der Gesamtheit erfordert.

Jedem Deutschen soll die Möglichkeit gegeben werden, durch wirtschaftliche Arbeit seinen Unterhalt zu erwerben. Soweit ihm angemessene Arbeitsgelegenheit nicht nachgewiesen wer-

den kann, wird für seinen notwendigen Unterhalt gesorgt. Das Nähere wird durch besondere Reichsgesetze bestimmt«.

Weimar-forfatningen knesatte retten til arbeid som en av det tyske folkets økonomiske grunnrettigheter. Men den uttrykksmåten som var valgt, ga ikke den enkelte borgeren noe subjektivt rettskrav på å bli tildelt arbeid. Grunnlovsbudet i § 163 er nærmest en sosialpolitisk programerklæring som gjør det til en forfatningsplikt for Staten å skaffe borgerne arbeid eller på annen måte sørge for at de har det de trenger til livsopphold.

I 1919 fikk Sovjet-unionen en arbeidets lov, bygd på de kommunistiske teorier om ordningen av arbeidslivet. Her ble obligatorisk arbeidstjeneste lovfestet som en samfunnsplikt for alle menn og kvinner mellom 16 og 50 år. Fritatt var bare sjuke og arbeidsuføre og kvinner som var med barn.

Som et motstykke til denne arbeidsplikta ga loven alle arbeidssføre borgere rett til arbeid innen sitt fag og mot vanlig lønn.

I 1921 brøt Sovjet-Unionen i noen grad med de første årenes rent kommunistiske økonomiske politikk. På flere viktige områder av produksjonslivet ble det gitt et visst spillerom for det private initiativ. Den nye retningen ga seg og utslag i en revisjon av arbeidsloven.

En ny arbeidslov av 5. november 1922 strøk praktisk talt arbeidstjenesteplikta, og den hadde heller ikke et ord om *rett* til arbeid. De mellomliggende få årene hadde vist at enn ikke et kommunistisk ordnet samfunn rådde med å få realisert en så absolut rett til arbeid som den Sovjet-Unionen hadde bundet seg til i sin arbeidslov av 1919.

*

Som rettsidé er retten til arbeid snart 150 år gammel. Den har hatt sine troende forkjempere som så en ny samfunnsordning symbolisert i den, og som mente at med lovfestet rett til arbeid ville samfunnsharmonien være sikret. Men den er og blitt angrepet, og det ikke bare fra konservativt hold, men like mye fra radikalt.

Den mest skånselsløse kritikk er kommet fra Karl Marx. Retten til arbeid i det borgerlige samfunn var for ham »en absurditet, et elendig, fromt ønske« av halvborgerlige reformpolitikere. For Marx var arbeidsløyse-kriser en ubønnhørlig konsekvens av den kapitalistiske produksjonsmåten. I et samfunn med kapitalistisk ordnet produksjonsliv var det derfor ugjørlig å gi hver borger et virkelig rettskrav overfor staten på å få seg tildelt arbeid.

Fra konservativt og liberalt hold er retten til arbeid blitt angrepet som et sosialistisk forsøk på å undergrave eiendomsretten.

Men trass i kritikk og mislykte forsøk på å få gjennomført retten til arbeid, har den hatt et sterkt tak på sinnene, ikke bare blant arbeiderne, men og innen andre samfunnslag. For mange har den stått som et rettslig kulturideal som ikke måtte tapes av syne. Tanken kan for lange tider ha ligget i dvale. Men helt død har den aldri vært. Den trenger seg fram hver gang kriser innen arbeidslivet skaper sosial uro. Den har sin rot i en almen kjensle av at et samfunn er et ufullkomment samfunn sålenge det ikke har organisert sitt arbeidsliv slik at det er plass for hver arbeidsfør og arbeidsvillig borger.

Det er karakteristisk at en realpolitiker som Bismarck gjorde seg til talsmann for retten til arbeid. Han hadde ingen tanke på å gi de tyske arbeiderne et virkelig rettskrav på å få arbeid av staten. Men han så den styrken som lå i at han proklamerte retten til arbeid som det moralske og etiske grunnlaget for sin sosialpolitikk. Han så hvilket angrepsvåpen mot samfunnet de revolusjonære kreftene hadde i at arbeidskrafta var rettløs.

For Fichte og Fourier var retten til arbeid forankret i selve det rettssystemet som er grunnlaget for samfunnet som rettsstat.

Ut fra et rent teoretisk rettsfilosofisk resonnement var de kommet til at den enkelte borger hadde et subjektivt rettskrav på at samfunnet sørget for at han hadde arbeid han kunne leve av. For vår tids sosialpolitikk har eldre tiders abstrakte rettsfilosofiske spekulasjoner bare historisk interesse. Arbeidsløyse-problemet er for innviklet og sammensatt til at det lar seg løse bare ved en rettsformel, bygd på en teoretisk konstruksjon.

De sveitsiske sosialdemokraters forfatningsframlegg i 90-årene og Weimar-forfatningen i Tyskland gir uttrykk for at et nytt syn på retten til arbeid hadde arbeidd seg fram. Dens venner og talsmenn så ikke lenger på den som et retts-aksiom, men som et problem for praktisk sosialpolitikk. Dette hang sammen med et nytt syn på statens oppgaver i samfunnslivet.

Vår tid krever mer av staten enn at den bare skal sikre den offentlige ro og orden og verne om rettssikkerheten. Den moderne stat er en rettsstat. Men den er óg noe mer. Den er blitt en velferdsstat som ser det som en oppgave for seg å verne om borgernes velferd, økonomisk og kulturelt. Staten har i vår tid tatt på seg oppgaver og plikter som organisator av nasjonens økonomiske og åndelige ressurser og verdier.

Ut fra dette grunnsynet har statsmyndighetene rundt om i verda sett det som en av sine viktigste sosiale oppgaver å finne botemidler mot den samfunnssvepa som arbeidsløysa er. Men interessen samler seg ikke lenger i første rekke om retten til arbeid som en subjektiv rett for den enkelte arbeidsløse bórger mot staten. Eldre generasjoners utopiske samfunnsdrømmer er avløst av et mer realistisk og nøkternt syn på framgangslinjene for løysing av de sosiale problemene. Det har vært en stadig voksende sannkjenning av at den vegen vi må slå inn på, er en praktisk innstilt sosial reformpolitikk som steg for steg søker å bôte på de skavankene og de skrøpeligheter som samfunnsorganismen lider under.

*

Det er tre hovedveger en reformistisk arbeidsløysopolitikk kan slå inn på.

1. Staten kan ta opp et positivt arbeid for å *hindre* at landet kommer opp i en arbeidsløysse-krise.

2. Gjennom arbeidsløysse-trygd eller ved direkte forsorgsvirksomhet kan staten søke å *mildne* følgene for den enkelte borger av en arbeidsløysse-krise som ikke har vært til å unngå.

3. Under en arbeidsløyssekrise kan staten sette i gang tiltak som gir nye arbeidsmuligheter for de arbeidsløysse.

En preventiv arbeidsløyse-politikk måtte i første rekke se det som sin oppgave å skape, så langt råd er, et stabilisert og vel organisert produksjonsliv, så en kan unngå de økonomiske krisene som konjunktursvingningene fører med seg.

De store industrikartellers og trusters organisering og regulering av produksjon og omsetning, ikke bare nasjonalt, men óg internasjonalt, har på sett og vis ryddet grunnen for en preventiv arbeidsløyse-politikk, bygd på samarbeid mellom næringslivets menn og samfunnsmyndighetene. En av de store oppgavene for etterkrigstida sine sosialøkonomer og politikere må det bli å ta opp en kamp på *internasjonalt* grunnlag mot de økonomiske krisene som en av hovedårsakene til de regelvisse arbeidsløyse-periodene i produksjonslivet. Men en vil her ikke bare måtte bryte igjennom en mur av fordommer, men vi vil óg stå overfor en mengde ytterst vanskelige og innviklede nasjonale og internasjonale produksjonsproblemer og motsetningsforhold av økonomisk og finansiell art. En preventiv arbeidsløyse-politikk må nødvendigvis bli en politikk på lang sikt. Den arbeidsløysa vi her i landet kan få etter krigen, må vi derfor møte med andre midler.

Det er to veger å slå inn på. Det er forsorgs- og trygdevegen og arbeidslina.

Den eneste forma for offentlig hjelp til de arbeidsløse var hos oss lenge fattigforsorgen. Fattigloven av 19. mai 1900 foreskriver i sin § 1: »Enhver som er ude af Stand til at erhverve det nødtørftige skal, forsaavidt Trangen ikke ad anden Vei afhjælpes, i den Udstrækning og paa den Maade Fattigstyret finder hensigtsmæssig, tilstaaes fornøden Bistand af det offentlige Fattigvæsen«.

Fattigloven gjorde det til en offentlig-rettslig plikt for forsorgsvesenet å sørge for de fattige arbeidsløse. Men til denne plikta var ikke knyttet noen tilsvarende rett for den arbeidsløse. Fattighjelpa var derfor ikke noen ekvivalent for en rett til arbeid. I det almene omdømme var det tvertom satt et mindreverdigheitsstempel på den som hadde bedt om fattighjelp. Et uttrykk for dette var at stemmeretten tidligere ble suspendert for den som hadde fått fattighjelp. Grunnlovbudet om dette ble først opphevd i 1919.

Et steg videre på samfunnsvegen var det at samfunnets økonomiske hjelp til de uforskyldt arbeidsløse ble holdt utenfor fattigforsorgen. Det er store beløp som under de voldsomme krisene mellom de to verdenskrigene er blitt utbetalt av stat og kommuner som slik hjelp til arbeidsløse.

Pengestøtte og annen forsorg hjelper til en viss grad den enkelte arbeidsløse over de økonomiske følgene av at han må gå uten arbeid til arbeidsmarkedet atter gir ham en mulighet for erverv. Virkningene av en eksisterende arbeidsløse mildnes. Men forsorgsvegen er ikke noe middel til å motarbeide og hindre arbeidsløse. Den er en nødutveg og har synbare svake sider. Den er et uproduktivt forbruk av samfunnskapital. Samfunnet betaler ut store summer uten at det får samfunnsnyttig arbeid som vederlag for sine uttellingene. Og den arbeidsløse blir gående ledig og utsatt for alle de fristelsene som følger med lediggang.

De sosialt uheldige følgene av den rene forsorg har ført til at både stat og kommuner i krisetider har satt i gang nødsarbeid for arbeidsløse. Samfunnet fikk derved noe vederlag for de pengene som ble betalt ut. Men om nødsarbeid-vegen ble valgt, var det óg her forsorgstanken som var det prinsipale. Nødsarbeidet tok ikke sikte på å få det normale arbeidsliv i gang igjen. Et uttrykk herfor var det at lønningene alltid ble holdt under det vanlige lønnsnivå.

Et stort og viktig steg bort fra forsorgslina ble gjort med arbeidsløse-trygda, som skiller seg fra vanlig forsorg ved at den gir den uforskyldt arbeidsløse et virkelig rettskrav på å bli hjulpet.

Hos oss var det arbeidernes egne organisasjoner som tok de første skritt til en arbeidsløse-trygd gjennom sine private arbeidsledighetskasser. I 1906 fikk vi så en lov om tilskot av offentlige midler til arbeiderorganisasjonenes arbeidsledighetskasser.

Det var det såkalte Gent-system som loven av 1906 hadde knesatt. I årenes løp ble det gjort somme endringer i tilskot-reglene. Men hovedprinsippene i loven av 1906 ble stående urørt til vi i 1938 fikk en lov om obligatorisk trygd mot arbeidsløse. (Lov av 24. juni 1938 nr. 8).

Denne loven tok sikte på at arbeiderne i praktisk talt hele vårt næringsliv skulle sikres økonomisk støtte om de ble arbeidsløse. Unntatt var bare jordbruk, skogbruk, sjøfart og fiske.

Med en viss rett kan det sies at faktisk, om enn indirekte, har den obligatoriske arbeidsløyse-trygda realisert den tanken som ligger bak kravet om rett til arbeid. Det er en vesensforskjell mellom forsorgs-lina og den obligatoriske trygd som gir den arbeidsløse et virkelig subjektivt rettskrav på et visst minimum av eksistensmidler. Men selve arbeidsløyse-problemet er ikke løst med den obligatoriske trygd. Den gir en midlertidig økonomisk støtte, til arbeidsmarkedet kan tenkes å by nye arbeidsmuligheter. Den nøytraliserer derved de verste følgene av en arbeidsløyse-krise. Men den lir av den samme svakheten som den rene forsorgslina. Oppspart samfunnskapital blir oppbrukt uten vederlag i samfunnsnyttig arbeid, og den arbeidsløse arbeider står overfor alle lediggangens farer og fristelser. Til dette kommer at ingen ordening med tvungen trygd har vågd å gi den arbeidsløse et krav på stønad for hele den tida han blir gående uten arbeid. Vår lov har, som alle andre, satt en tidsgrense for hjelpa. Den som ikke innen denne tidsgrensa har fått nytt arbeid, er atter på bar bakke.

Den obligatoriske arbeidsløyse-trygd er en stor og verdifull sosial landevinning. Men vil et samfunn gi sine arbeidsløse en helt ut effektiv hjelp, er det bare arbeidslina som fører fram. Vi trenger den obligatoriske trygda, men det er ikke nok med den. Det er ved å skape nye arbeidsmuligheter vi kan vinne varig bukt med arbeidsløyse-problemet. Det er en *produktiv arbeidsløyse-politikk* vi må slå inn på.

*

Det var denne produktive arbeidslina som *Sverige* og *U.S.A.* slo inn på under den voldsomme økonomiske krisa i 30-årene. Det er det eksempel de har gitt, vi må ta lærdom av.

Sverige brøt med forsorgs- og nødsarbeids-lina i 1933. Regeringa la fram for 1933 års Riksdag et forslag som var bygd på det prinsipielle synet at kampen mot arbeidsløysa først og fremst skulle ta form av å skape nye arbeidsmuligheter. Dette skulle dels skje ved at staten, kommuner eller private satte i

gang nye arbeidstiltak »i öppna marknaden« og dels gjennom såkalte »beredskapsarbeiden«. Til arbeider »i öppna marknaden« ble foreslått bevilget ca. 35 millioner kroner og til »beredskapsarbeiden« 125 millioner kroner. Fikk kommunale eller private arbeids-tiltak tilskot av statsmidler, var det forutsetningen at vedkommende private eller kommune selv skulle dekke en viss del av utgiftene. Tanken var at med de ca. 160 millioner som staten la ut, skulle det bli satt i gang arbeider for ca. 295 millioner kroner. De arbeider som var tenkt satt i gang, kunne en ikke regne med ville gi sysselsettelse for alle de arbeidsløse. »Kungl. Maj:t hadde fördenskull utarbetat förslag till et allsidigt utbyggande av krisåtgärderna, avseende i första hand att genom stimulerande av näringslivet motverka ytterligare arbetslöshet. Genom exportkreditgaranti samt stöd och ackordslån åt hantverkare avsågs att fremja vissa grenar av företagsverksamheten för motverkande av arbetslösheten inom exportindustrien och hantverket. Därför avsågo vissa förslag till jordbrukets stödjande att bevara arbetstillfällena inom detta betydanda område av näringslivet«. (Svensk Arbetslöshetspolitik åren 1914—1935, side 66).

Programmet for de nye arbeidstiltak omfattet i stor utstrekning arbeider med store utlegg til innkjøp av materialer. Forutsetningen var at materialene mest mulig skulle være av innenlandsk tilvirkning, så heimeindustrien kunne få en stimulans ved bestillinger til de arbeidstiltakene som ble satt i gang.

Disse nye arbeidstiltak skulle ikke ha karakteren av nødsarbeid. De skulle passes inn i det ordinære arbeidsliv, og dette skulle finne sitt uttrykk i at lønningene skulle holdes på samme nivå som ellers i arbeidslivet.

Regjeringa sitt forslag ble ikke vedtatt av Riksdagen i uforandret skikkelse. Riksdagen var enig i at statens arbeidsløsepolitikk måtte bygges på arbeidslina. Men Riksdagen ville at ved utformingen av arbeidslina skulle hovedvekta legges på arbeider i det åpne marked innen forskjellige yrker og spredt over hele landet. Systemet med »beredskapsarbeiden« lot Riksdagen falle. Til arbeider i det åpne marked ble bevilget 100 millioner kroner. Ved sida av det ble bevilget 55 millioner som skulle brukes til nødsarbeid for arbeidsløse.

Den ordning som ble vedtatt av Riksdagen var et kompromiss mellom den gamle nødsarbeids-lina og en arbeidslinje med arbeider i det åpne marked som hadde for øye ikke bare å skaffe arbeid til arbeidsløse, men også å stimulere produksjonslivet gjennom en øket kjøpekraft.

Den nye arbeidslinje-politikken skulle finansieres ved lån med kort amortisasjonstid. Arve- og gaveskatten skulle brukes til å dekke lånet.

U.S.A er det land som mest målbevisst og mest energisk har slått inn på den produktive arbeidslina som det beste og mest effektive middel til å løse arbeidsløse-problemet.

Da Roosevelt i mars 1933 grep roret som U.S.A.s president, var den økonomiske krisa på sitt høyeste. Næringslivet sto overfor et katastrofalt sammenbrudd. Det ble regnet med en hær av arbeidsløse på mellom 13 og 17 millioner. Situasjonen var så alvorlig at Roosevelts første skritt som president var å lukke bankene for 4 dager.

En av de viktigste oppgavene for Roosevelts New-Deal-politikk var å komme arbeidsløse-krisa til livs.

National Industrial Recovery Act av 16. juni 1933 skapte en Federal Emergency Administration of Public Works (P.W.A.), hvis oppgave skulle være å få satt i gang offentlige arbeider. Dette nye organet for offentlige arbeidstiltak fikk til sin disposisjon et beløp på ikke mindre enn 3,300 millioner dollars. De offentlige arbeider som ble satt i gang skulle ikke bare gi arbeid til arbeidsløse, men tanken var at viktige grener av tungindustrien skulle kunne hjelpes på fote ved leveranser av all slags materiell til de nye arbeidstiltak.

Det viste seg etter hvert at det med de offentlige arbeidstiltak ikke lyktes å vinne bukt med arbeidsløse-krisa i den utstrekning som hadde vært ventet. I midten av 1933 slo derfor New-Deal inn på en helt ny linje.

Fra 1. juli 1935 ble kampen mot arbeidsløysa lagt i hendene på en ny institusjon, Works Progress Administration (W.P.A.). Om de prinsipper dette nye organs virksomhet var bygd på, heter det i professor ved Columbia-universitetet Louis M. Hackers bok, »American Problems of today«: »The great mass of persons out of work were not lazy or functionally malad-

justed. They were only unfortunate. It was imperative that they be given opportunities to work once more, preferably at their own skills, vocations, and professions, and at wage rates that were prevailing ones in their localities. In this way they could maintain their own self-respect, continue functioning in their customary modes of work, perform socially useful tasks, and, at the same time, receive a modest subsistence wage until private industrial opportunities once more presented themselves. This embodied extraordinary departures from precedent. For the first time in its history, the federal government acknowledged a public responsibility toward the underprivileged, who were without work through no fault of their own. In the second place, by the continuance of the Works Progress Administration through 1936, when a real business revival was taking place, it tacitly accepted the fact that capitalist production, even at the height of its powers, was no longer capable of providing jobs for all those willing to work«.

Om arten av det arbeid som ble satt i gang skriver Hacker: »The diversity of projects inaugurated was simply extraordinary. W.P.A. funds (largely used for wage payments) helped to build the great Tri-Borough Bridge in New York City as well as hundreds of thousands of miles of rural roads; and armories, amphitheatres, zoos, swimming pools, sewers, and schoolbuildings in large and small cities and in rural communities. It financed theater companies, music projects, artists, and writers; it helped thousands of research workers and scholars by furnishing them professional assistants; it made possible the opening of adult-education and leisure-time activities classes all over the nation; it restored old public monuments, erected new ones, and drew up a great guide to all places of interests in the country«.

Med en arbeidsløyse-politikk som den Roosevelts New Deal slo inn på, kan en med god grunn si at U.S.A. har realisert, så langt råd er, den tanken som retten til arbeid er ment å gi uttrykk for — *arbeid til alle som vil arbeide.*

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 subjektiv rett for den enkelte arbeidsløse ikke. Verdien av den ligger utelukkende i om den er et tjenlig og brukbart middel til løsning av arbeidsløse-problemet. 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 arbeidsløse-krise 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 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 *moralisk* 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 arbeidsløyse 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.

Men setter staten all sin makt inn på å sikre landet mot arbeidsløyse-kriser og holde arbeidslivet i gjenge, må den kunne kreve av arbeidslivets menn — arbeidsgivere så vel som arbeidere — at de ikke bryter *arbeidsfreden* og skaper unødig arbeidsuro ved å gå til arbeidsstans hver gang de ikke kan enes om arbeidsvilkårene. Med *rett* til arbeid følger *plikt* til arbeid. Som middel til å løse interessekonfliktene i arbeidslivet er arbeidsstansen en nødutveg, en for begge parter og for samfunnet kostbar nødutveg som burde være avlegs. Arbeidere og arbeidsgivere må kunne finne fram til en bedre og mer rasjonell måte å få ordnet sine tvistemål på. Det er ikke i klassekampens, men i solidaritetstankens tegn det nye Norge skal bygges opp.

Følgende nummer av serien SAK OG SAMFUNN ble påbegynt under okkupasjonen; de fleste utredninger var ferdige til trykking før frigjøringen; de øvrige var i hovedsaken ferdige.

1. *Johs. Andenæs*: GRUNNLOV OG RETTSSIKKERHET.
2. *Kristian Hansson*: STAT OG KIRKE. — Fredstider og kampår i Norge.
3. *Paal Berg*: RETTEN TIL ARBEID.
4. *Erling Petersen*: NASJONALINNTekten 1935 og 1939.
5. *Frede Castberg*: DEN UTØVENDE MAKT.
6. *Gerhard Meidell Gerhardsen*: VÅRE FISKERIER I: I mellomkrigstida.
7. *Gerhard Meidell Gerhardsen*: VÅRE FISKERIER II: Under og etter krigen.
8. *Bernt A. Nissen*: GAMMEL ELLER NY VALGORDNING.
9. *Gunnar Ousland*: PARTISKILLE OG FELLESLINJE.
10. *Jørgen Mathiesen*: MÅL OG MIDLER I NORSK SKOCBRUK.
11. *Erling Petersen*: INTERNASJONALE KAPITALBEVEGELSER.
12. *Frede Castberg*: DE BÆRENDE IDEER I DET FRIE FOLKESTYRE.
13. *Morten Tuveng*: ARBEIDSLØSHET OG BESKJEFTIGELSE I NORGE FØR OG UNDER KRIGEN. — En statistisk analyse med henblikk på beskjeftigelsesspørsmålet etter krigen.
14. *Arvid Brodersen*: DEN POLITISKE ELITE.
15. *Helge Sivertsen*: DEMOKRATISK OG NASJONAL OPPESEDING I NORSK SKOLE.
16. *R. Mork*: HOVEDPROBLEMENE I NORSK LANDBRUKSPOLITIKK.
17. *N. Schei*: FORSYNINGSTJENESTEN UNDER KRIGEN.
18. *Frede Castberg*: DOGMER KONTRA FREDSPOLITIKK.
19. *Arvid Brodersen*: DET POLITISKE APPARAT.