

”Arbeidsfør person, som ikke regelmæssig arbeider ...”

– Odelstingsdebatten om §§ 1 og 2 i utkast til løsgjengerloven

Elisabeth Eriksrud Glomseth
Vår 2012

Innledning

Den 27. og 28. april 1900 raste en debatt i Odelstinget. Striden sto om Sosialkomiteens innstilling til den nye loven om løsgjengeri, betleri og drukkenskap. Odelstingets representanter var splittede, mange var positive til utkastet slik det forelå, mens andre mente det behøvde vesentlige forandringer. Spesielt §§ 1 og 2 ble mye diskutert. Det ble sagt om paragrafene at de ikke var relevante for lovens hensikt, som var å få bukt med omstreifervesenet og det ”profesjonelle løsgjænger”; tvert imot var paragrafene potensielt farlige fordi de kunne tolkes så vidt at de åpnet for kontroll og straffeforfølgning av fattige arbeidsledige. Paragrafene ble løsgjengerlovens største hinder og gjenstand for heftig diskusjon. Likevel ble loven vedtatt 31. mai 1900, uten store endringer.

I denne oppgaven skal jeg se på odeltingsdebatten om §§ 1 og 2 i utkast til løsgjengerloven. Hvilke hensyn og motiver drev paragrafene igjennom? Jeg skal begrense meg til den delen av debatten som handler om det vanskelige juridiske skillet mellom arbeidsledighet og arbeidsskyhet, verdighet og uverdighet – som i praksis betydde skillet mellom hjelp eller straff. Jeg foretar denne avgrensningen av hensyn til oppgavens lengde, men også fordi holdningene som kommer til uttrykk i denne delen av debatten er relevante for å få et innblikk i et av norsk fattigdomspolitikks mest tidløse dilemmaer.

Historisk bakgrunn

Samme dag som løsgjengerloven ble vedtatt i Stortinget, ble det også vedtatt en ny fattiglov. Løsgjengerloven var et nytt lovmateriale, men fattigloven var det ikke – Norge hadde allerede hatt et offentlig fattigvesen i 55 år, og før det hadde oppfatningen om at samfunnet var ansvarlig for å hjelpe trengende personer eksistert i århundrer. Men fattigvesenet kunne ikke forsørge alle som ba om hjelp. Av økonomiske og administrative grunner hadde det bestandig vært nødvendig å bestemme hvem som hadde et reelt understøttelsesbehov og hvem som ikke hadde det.¹ Den nye fattigloven hadde fått viktige endringer. Fattigvesenets tyngste og mest foraktede klientell ble skilt ut og kom under løsgjengerloven. Arbeidssky personer, fanter, løsgjengere, betlere og drukkenbolter skulle anvises arbeide istedenfor å ligge i fattigvesenet til byrde. Nektet de å utføre eller vanskjøttet de det anviste arbeidet, kunne de dømmes til tvangsarbeid innenfor vide tidsrammer.² Gjennom innføringen av de to tvillinglovene ble det gamle skillet mellom verdige og uverdige fattige enda skarpere definert. Mennesker som var

¹ Anne-Lise Seip, *Sosialhjelpstaten blir til: Norsk sosialpolitikk 1740-1920*, 2. utg. (Oslo: Gyldendal, 1994), 17-18

² *Ibid.*, 163

uføre eller uforskyldt arbeidsledige, kunne motta understøttelse fra kommunen, mens mennesker som var arbeidssky kunne møtes med straffereaksjoner. Men hvordan skulle fattigstyret i praksis gå fram for å avgjøre hvem som ikke kunne, og hvem som ikke ville arbeide?

For bedre å forstå denne fattigdomspolitikken begynner vi med å ta en kikk ut av Norge. I Storbritannia hadde fattiglovene helt siden slutten av middelalderen operert med en todeling av de fattige: de arbeidsudyktige og de arbeidsu villige. De første hadde rett til hjelp, de siste skulle settes i arbeid.³ De arbeidsledige fattige var definert ut av hjelpesystemet. Forståelsen av fattigdom og ledighet fikk – i mangel på bedre analyser – moralske årsaksforklaringer.⁴ Arbeidsledighetsspørsmålet var følgelig noe som ikke vedkom britiske politikere og økonomer. Offentlig sysselsetting og stønad ble sett på som både nytteløst og farlig overfor de fattige, fordi arbeidsledighet var ansett å være enten en frivillig situasjon eller en selvforskyldt tilværelse grunnet dårlig økonomisk planlegging.⁵ Fattighjelpen var ment å virke avskrekkende på mottakerne, det vil si at tilbudet fattigstyret ga de arbeidsføre fattige skulle være dårligere enn alternativet, som var arbeid. Slik fikk man luket ut de uverdige så de verdige kunne få et bedre tilbud.⁶

I Norge vant den engelske modellen med avskrekkende fattighjelp politisk tilslutning i 1830-årene. En omfattende lovverksrevisjon hadde startet etter løsrivelsen fra Danmark, og det ble i 1800-tallets første halvdel nedsatt til sammen tre kommisjoner til arbeidet med den første norske fattigloven, som ble vedtatt i 1845. En ny liberalistisk tankemåte påvirket rettsoppfatningen. Det ble lagt større vekt på individets frihet og selvansvar, og resultatet ble et svært moralistisk syn på de fattige. Men til tross for muligheten den tredje og siste fattiglovkommisjonen hadde til å ekskludere de arbeidsføre fattige fra hjelpesystemet, unngikk den problemet. Loven ble stående slik at de arbeidsføre fattige *hadde* et rettskrav, fordi kommisjonen, selv om den gjerne ville det, fant det umulig å formulere det motsatte prinsipp: ”Menneskeligheden stiller sig imod Anvendelsen af det Bud: ’Hvo, der ikke vil arbejde, han æde ei heller’. Man kan ikke lade dem døe af Hunger...”⁷ Fattigloven av 1845 var likevel klart en forløper for løsgjengerloven. Den åpnet for innesperring av arbeidssky personer i tvangsarbeidshus uten dom. Kritikerne, som mente at fattigloven krenket grunnlovens idealer om menneskers rettslige frihet, ble møtt med begrunnelser om at

³ De Schweinitz i Seip, *Sosialhjelpstaten blir til*, 18

⁴ Seip, *Sosialhjelpstaten blir til*, 18

⁵ José Harris, *Unemployment and Politics: A Study in English Social Policy 1886-1914* (London: Oxford University Press, 1972), 1-2

⁶ *Ibid.*, 53-54

⁷ Seip, *Sosialhjelpstaten blir til*, 57-60

fattigloven ikke skulle straffe, men hjelpe, til de fattiges eget beste. Loven forkastet det sene 1700-tallets opplyste syn på fattigdom som et fenomen tett knyttet opp mot befolkningens muligheter til å finne arbeid, og synet på fattigdom tok en vending mot forklaringer forankret i individet og dets moral.⁸ Den neste fattigloven, som kom i 1863, ble strengere og tydeligere enn den første når det gjaldt hvem som hadde krav på hjelp.⁹ Avgrunnen mellom de verdige og de uverdige fattige ble dypere.

Utkastet til løsgjengerloven

I 1885 bestemte Sverdrup-regjeringen at det var på tide å utforme en ny straffelov, og nedsatte en straffelovkommissjon til lovarbeidet. Den gamle kriminalloven av 1842 hadde utspilt sin rolle – den bygde på opplysningstidens prinsipp om forholdsmessighet mellom forbrytelse og straff, og var ikke lenger gyldig. Straff skulle heretter fungere som samfunnsforvar. Riksadvokat Bernhard Getz gikk i bresjen for arbeidet med straffeloven. I 1893 la Getz fram kommisjonens lovutkast, hvor et eget kapittel behandlet løsgjengeri, betleri og drukkenskap. Kapitlet rettet seg mot to grupper som borgerskapet opplevde som spesielt brysomme: de fordrukne og arbeidssky i byene, og taterne på landsbygda.¹⁰ Getz anbefalte at bestemmelsene om løsgjengeri burde gjøres til en egen lov, og ikke være under straffeloven, fordi arbeidet med straffeloven ville bli forsinket ved ”at der i samme optages et Emne, der frembyder saa mange Tvivl og Vanskeligheder som dette”.¹¹ Det hastet med å finne en løsning på løsgjengerispørsmålet. Når det gjaldt de arbeidssky, fastslo Getz at de ikke bare var en byrde på samfunnets kasse, men også en fare for rettssikkerheten og den offentlige orden. Ba de om understøttelse, lå de fattigvesenet til last, og ba de ikke om understøttelse, kunne man trygt gå ut fra at de livnærte seg ved tyveri og lignende. Derfor var det av samfunnet helt berettiget å ta hensyn til den fare som deres levemåte medførte, og samfunnsskaden som denne ble forbundet med.¹² Getz gjorde imidlertid oppmerksom på at det ikke alltid var hevet over tvil om vedkommende er arbeidssky eller alminnelig arbeidsledig. I en kommentar til §§ 1 og 2 skrev Getz:

⁸ Hilde Petrine Henriksen, ”Den svake vilje: Idéhistoriske forutsetninger for Lov om Løsgjengeri, Betleri og Drukkenskap anno 1900”, hovedfagsavhandling i idéhistorie (Universitetet i Oslo, 2007) 43-44

⁹ Seip, *Sosialhjelpstaten blir til*, 73

¹⁰ Ragnar Hauge, ”... og alskens elendighet”, i *Rus og Avhengighet*, nr. 4 (2000), 18
http://www.idunn.no/file/ci/2824624/rus_2000_04_og_alskens_elendighet.pdf

¹¹ Udkast til Lov om Løsgjengeri, Betleri og Drukkenskap samt om Tvangsarbeidshuse, Udarbeidet af den kongelig Resolusjon af 14de Oktober 1885 nedsatte Straffelovkommission, i *Storthingets Forhandlinger 1898-1899*, Oth. Prp. No. 2, bok 3 (Christiania: trykket i flere boktrykkerier, år ukjent), 14

¹² *Ibid.*, 16

Selvfølgelig bør ikke Lediggangen i og for sig gjøres til Gjenstand for Straf, selv om Samfundet derved paadrages Udgifter. Det staar umulig til at nægte, at den kan være uforsætlig, ja til og med uforskyldt... Der spørges da imidlertid: hvorledes skal det konstateres, at Lediggangen er forsætlig?¹³

Etter Getz' mening var den heldigste løsningen å kreve at det offentlige skulle anvisе den arbeidssky arbeid, og gjøre straffen avhengig av hvorvidt arbeidet ble gjennomført av vedkommende.¹⁴ Stortinget tok Getz' anbefaling til etterretning, og utkastet til løsgjengerloven ble overlevert Kirkedepartementet, som sendte det videre til Justis- og politidepartementet. I Justis- og politidepartementet undergikk utkastet noen få, viktige endringer. Appeller fra politidistrikter rundt om i Norge ble tatt opp i lovarbeidet: nå skulle ikke bare ”profesjonelle” løsgjengere, men også mennesker som regelmessig var arbeidsledige inn under loven, for å sikre orden og sikkerhet for allmennheten. Lediggangen ble i seg selv straffbar dersom man som arbeidsfør tok imot fattighjelp. Statsråd Qvam, som la departementets endringer fram for Odelstinget i 1898, bemerket følgende: ”... hvad angår dovne og drikfældige Personer, som, om de bibringes en gavnlig Skræk, kan tage sig sammen til Arbeide, vil visselig en Advarsel efter nærværende Lovs § 1 være mindst ligesaa effektiv som Tvangsarbeidstruselen efter Lovene af 1892.”¹⁵

Odelstingsdebatten

I 1898 ble utkastet til løsgjengerloven sendt fra Justis- og politidepartementet til Stortingets Sosialkomité. Her skulle utkastet få sin endelige form før behandlingen i Odelstinget. Sosialkomitéen besto av sju representanter, hvorav den eneste juristen var komitéformann og høyesterettsadvokat Johannes Schjødt (V). Komitéen delte seg raskt i to fronter. Et flertall på fire representanter, anført av Schjødt, var svært positiv til lovforslaget slik det forelå. Mindretallet på tre representanter, ledet av forretningsfører Andreas Hansen (V), var skeptisk til utkastet, og fordømte den uberettigede antakelsen om at det fantes utbredt arbeidsskyhet blant arbeidsløse. Komitéflertallet vant igjennom, og Sosialkomitéens endelige innstilling samsvarte i det vesentligste med Justis- og politidepartementets forslag.¹⁶

Da innstillingen ble tatt opp i Odelstinget den 27. april 1900, var meningene delte også der. Det spørsmålet som særlig kløyvde Odelstinget, var hvordan arbeidsskyhet skulle defineres. Hansen, som hadde vært ordfører for mindretallet i Sosialkomitéen under

¹³ Ibid., 19

¹⁴ Ibid., 20

¹⁵ *Stortingets Forhandlinger 1898-1899*, bok 3,19-20

¹⁶ Erik Larsen, ”Mellom moral og medisin: Løsgjengerlovens tilblivelse og tilpasning 1900-1918”, hovedoppgave i historie (Universitetet i Bergen, 2005), 37-39

behandlingen av utkastet, innledet debatten. Han forklarte at mindretallet ikke hadde kunnet gå med på innstillingen i dens nåværende form, fordi den ikke kun tok for seg personer som regelmessig henga seg til lediggang, løsgjengeri, betleri eller hadde blitt sedvanemessige drankere. I §§ 1 og 2 het det nemlig at arbeidsføre personer, som ikke regelmessig arbeidet, skulle tildeles advarsel, anvises arbeid og i siste instans kunne dømmes til tvangsarbeid. Hvordan skulle man avgjøre om en arbeidsfør person regelmessig arbeidet? Hva om han var sesongarbeider? Hansen brukte et eksempel om en arbeidsløs skredder som ble anvist tungt, nedverdiggende og dårlig betalt arbeid, og som enten ikke ville ha dette arbeidet eller som sluttet etter en tid. Skulle skredderen da sendes på tvangsarbeid? Hansen kritiserte de to paragrafenes definisjoner for å være uklare – de var skjønnsbaserte og kunne med ulike tolkninger åpne for vilkårlighet fra myndighetenes side.¹⁷ Da komitéformann Schjødt fikk ordet sa han at eksempelet med denne skredderen var enkelt å forklare. De menneskene som gikk arbeidsløse og måtte søke fattigunderstøttelse for seg og sin familie, burde ha forsøkt å unngå å havne i en slik situasjon til å begynne med. Hvis de ikke hadde vært syke, så måtte det forutsettes at de var arbeidsføre, og arbeidsvillige, og derfor hadde de plikt til å ta det arbeid de kunne få utenom sitt yrke. Var det kun uheldige omstendigheter som gjorde at de var blitt arbeidsledige og falt fattigvesenet til byrde, skulle politiet først se an hva det var for slags folk, og så skulle fattigstyret prøve å finne noe arbeid som kunne passe deres evner. Schjødt beskyldte Hansen for å gi offentlige myndigheter et mistillitsvotum ved å hevde at enhver skikkelig mann som tilfeldigvis noen dager ikke får arbeid, skulle være gitt politiets vilkårlighet i vold.¹⁸ Hansen svarte med å anklage Straffelovkommisjonens medlemmer for manglende kjennskap til de forhold og de mennesker loven omhandlet. Anklagen ble også rettet mot Schjødt i hans forsvar av paragrafene, fordi paragrafene ikke beskrev slette, arbeidssky personer slik Schjødt hevdet, men personer som ikke regelmessig arbeidet. Ironisk stilte Hansen spørsmålet om paragrafene skulle gjelde også for de øvrige samfunnslag. Hva om en arbeider ble åndelig nedbrutt og derfor var ute av stand til å jobbe en periode? Ville han bli sendt på rekreasjonsopphold, slik som de rike? Neppe, mente Hansen:

Nei, han er ikke stakkel, man skal ikke synes synd i ham, han er en uheldig person for samfundet, han er arbeidssky, han skal tages, han skal kommanderes til 18 maaneders tvangsarbeide. Hyggelige forhold, hr. Præsident!¹⁹

Typograf Andreas Andresen, som var del av Sosialkomitéens opprinnelige mindretall, var enig i Hansens argumenter, og utdypet med spørsmål om hvor langt disse paragrafene kunne

¹⁷ *Stortingets Forhandlinger i Odelstinget, bok 8, 1899/1900*, (Christiania: Centraltrykkeriet, 1900), 874-876

¹⁸ *Ibid.*, 876-878

¹⁹ *Ibid.*, 879

strekke seg. Etter lovens bokstav var de svært omfangsrike. Spesielt kritisk var han til ordlyden i § 2: ”Den, som unnlader at søge arbeide”. Hvordan skulle dette håndheves? Måtte man da spørre vedkommende hvor mange ganger om dagen han søkte arbeid? Andresen mente at anstendige mennesker i de alminnelige, tarvelige hjem, som tross alt gjorde alt de kunne for å holde seg unna fattigvesenet, ville slippe en stor og uhyggelig bekymring dersom §§ 1 og 2 bortfalt fra loven. Argumentasjonen for at de to første paragrafene var selve grunnlaget for loven var for ham helt usaklig: grunnlaget for loven var, og skulle være, det ”profesjonelle løsgjænger”. Andresen gikk så langt som til å uttrykke tvil om Stortinget var et demokratisk storting, om det vedtok en lov som denne.²⁰

Stadig flere ville ha ordet i debatten. Pastor Christopher Knudsen (H) tok til orde for å beholde paragrafene, fordi han mente de i høyeste grad var påkrevet i et land med over 4000 mennesker som ikke gjorde annet enn å streife omkring og tigge, og i Kristiania hvor man ikke kunne gå noe sted uten å gremmes over synet av alle dagdriverne som ingenting vil. En omfattende løsgjengerlov ville forandre dette ved å virke allmennpreventivt: den ville være en overhengende trussel som motiverte lediggjengerne til arbeid. Knudsen sa videre at dersom loven skulle vise seg å få så alvorlige konsekvenser som Hansen og Andresen forespeilet, så ville han i høyeste grad beklage å ha vært med på å innføre den. At han likevel tvilte på at det kom til å bli slik, kom av at han anså at loven helt entydig rettet seg mot den profesjonelle ørkesløshet. Han kunne ikke forstå annet enn at hvis paragrafene ble tatt bort, så ville loven ikke på langt nær få den virkningen som samfunnet trengte.²¹ Gårdbruker og jurist Wollert Konow (H.) (V) understreket i likhet med Hansen og Andresen den store og svært viktige forskjellen mellom personer som ikke regelmessig arbeider, og personer som regelmessig er ørkesløse, og mente at paragrafene således favnet altfor vidt. Visst nok sank mange av dem som ikke regelmessig arbeidet ned i profesjonell ørkesløshet, men man behøvde da ikke å straffe dem før de kom dit. Bare det at det var vanskelig å oppfatte hva som egentlig var det straffbare moment, smakte av ”den tyske politistok”; den store bøygen som hang over livet og som alltid kunne gripe inn. Han kritiserte også straffbarhetskriteriene for arbeidsskyheten, som var at man måtte ligge fattigvesenet til byrde, fordi de arbeidssky rike slik sett slapp unna.²² Sogneprest Hans Nilsen Hauge (H) fikk så ordet og hadde et ganske annet syn på saken. Han erklærte at samfunnet måtte gjøre alt for å verge seg mot disse ”farlige parasitter”, som kunne arbeide, men som foretrakk å leve på andre. Som svar på at de arbeidssky rike

²⁰ Ibid., 879-882

²¹ Ibid., 882-883

²² Ibid., 889-890

slapp unna, sa Hauge at det fantes visse hellige forhold som hindret samfunnet i å komme alle nær, nemlig eiendom. Om loven hadde kunnet ramme enhver arbeidssky rikmann, så burde den sannelig ha gjort det, men bak folks egne dører hadde samfunnet ingenting å gjøre. Det var først når den arbeidssky trådte ut av døren, og valgte å oppsøke samfunnet og dets tjenester, at samfunnet kunne skride inn med advarsler og tvang: ”Denne pligt har samfundet paa sig saavel for sin egen skyld som for deres skyld”.²³ Folkeskolelærer Thore Myrvang (V) fikk ordet, og startet med å si at han, som alle de andre representantene, var tilhenger av en lov som rammet det profesjonelle løsgjengeriet, betleriet og drukkenskapen, men han følte sterkt, som mindretallet, at §§ 1 og 2 handlet om noe annet. Her ble det ikke likhet for loven, og Myrvang mante til forsiktighet:

Det sociale liv blandt os er noksaa indviklet, og de menneskelige forhold er meget vanskelige at bedømme. Der kan være mange meget respektable og bra folk, som kan komme i saadanne omstændigheder, at de kommer til at trænge det offentlige fattigvæsen; de kan have den bedste vilje til at arbeide, men de kan ligevel godt paa grund af tilfældige omstændigheder komme ind under disse bestemmelser og paa den maade blive generet av politiet. ... Men kan man bringe disse forhold istand ved at give love og sætte politi paa folk? ... Man maa søge at ophjælpe arbejdsvilkaarene og at udvikle næringsveiene i landet. Jeg tror, det er den maade, som er den mest praktiske og den heldigste.²⁴

Et blikk på odelstingsdebatten

Resultatet av avstemmingene i Odelstinget ble at ordene ”ikke regelmæssig arbeider” i § 1 ble endret til ”hengiver sig til ørkesløshed”. I § 2 ble det første ledd omformulert til ”Arbeidsfør person, som undlader at søge eller at udføre det ham af fattigstyret anviste arbeide eller uden grund forlader dette eller afskediges derfra for slet opførsel ... straffes med fængsel”.²⁵

Hvorfor fikk behandlingen i Odelstinget så liten betydning for paragrafenes form?

Inneggene i Odelstinget 27. og 28. april var mange flere enn de som her er gjengitt, men representantenes synspunkter sprer lys over mye av debattens innhold. Representantene kan grovt deles i to grupper, som jeg vil kalle arbeiderrepresentantene (Andreas Hansen, Andreas Andresen, Wollert Konow (H.) og Thore Myrvang) og de konservative representantene (Johannes Schjødt, Christopher Knudsen og Hans Nilsen Hauge). Denne inndelingen er ikke foretatt etter hvilket parti representantene tilhører, men etter hvem de tar i forsvar og gjør seg til talspersoner for i sine innlegg. Felles for arbeiderrepresentantene var at de var svært engstelige for at §§ 1 og 2 i praksis skulle medføre en vilkårlighet som kunne

²³ Ibid., 891-892

²⁴ Ibid., 884

²⁵ Ibid., 931

ramme arbeiderne. Når det gjaldt representanter fra bunnsjiktet i samfunnet, det ville si ”profesjonelle” løsgjengere, betlere og drukkenbolter, var imidlertid arbeiderrepresentantene av samme oppfatning som flertallet: man måtte gjøre noe med fattiglovens gamle verkebyller. Solidaritet med de svakeste *av de verdige* i samfunnet – de vanlige, anstendige mennesker som Andresen gjorde seg til talsmann for – var et sentralt element i alle arbeiderrepresentantenes debattinnlegg. Arbeiderrepresentantene var også opptatt av å nyansere debatten. Alle betonte at sosiale forhold er komplekse og oppfattes forskjellig avhengig av hvor man står og hvilke forutsetninger man har. De mange og ofte retoriske spørsmålene som ble stilt av arbeiderrepresentantene om paragrafenes formuleringer og mulige tolkninger viser at de anså lovutkastet som generaliserende og overforenklet i synet på de forhold det behandlet, en bekymring særlig Hansen og Myrvang ytret.

De konservative representantene var forente i synet på at §§ 1 og 2 var nødvendige å ha med i loven i sin opprinnelige form. Dette betydde ikke at de ønsket å ramme alle arbeidsledige, men at de ikke delte bekymringen til arbeiderrepresentantene om at paragrafene kunne føre til vilkårlig behandling av fattige arbeidsledige. Deres tiltro til myndighetene som skulle utøve loven var større, og dessuten så de paragrafene som et nødvendig ledd for å sikre lovens beste mulige virkning. Schjødt var den mest iherdige forsvaren av statens institusjoner, hans tillit til systemet var tydelig dypt forankret. Dette går igjen hos Knudsen og Hauge, som begge gjorde seg til talsmenn for tradisjonelle, kristenkonservative verdier. De tre representantene synes klart påvirket av tidens liberalistiske rettsoppfatning, med individets frihet og ansvar i sentrum, og med et tilsvarende moralistisk syn på de som ikke klarte å forsørge seg selv.

Arbeiderrepresentantene og de konservative representantene hadde et felles mål: å få bukt med løsgjengeriet. Men definisjonene av løsgjengeri hadde antatt forskjellige størrelser. I og med §§ 1 og 2 ble det uklart hvem målgruppen for løsgjengerloven skulle være, likevel vedtok flertallet i Odelstinget loven velvillig. Hvorfor var flertallet så positive til en lov som kanskje ville sluse mange uforskyldt arbeidsledige inn i straffesystemet?

Drøfting

For å forstå hvorfor Odelstinget vedtok løsgjengerloven med §§ 1 og 2 nærmest uendret, må tiden rundt århundreskiftet under lupen. Hva var det med det laveste sjikt av befolkningen som gjorde stortingsrepresentantene så foruroliget at de vedtok en ny og helt egen lov for dem? Både arbeiderrepresentantene og de konservative representantene gikk i utgangspunktet inn for å kriminalisere bunnsjiktet av samfunnet, det vil si de elendigste av arbeiderne. Da det

ble så hissig debatt om §§ 1 og 2, var dette først og fremst fordi arbeiderrepresentantene var redde for at paragrafene kunne ramme verdige arbeidere. Denne holdningen hos arbeiderrepresentantene kan kanskje knyttes til at det blant arbeiderne i denne perioden hadde vokst fram en sterk politisk selvbevissthet. Å distansere seg fra de elendigste i samfunnet var nødvendig for å forbedre arbeidernes omdømme.²⁶ Øyvind Bjørnson skriver at den personlige selvhevdelsen gjennom å ta avstand fra de fattige, og den kollektive selvhevdelsen gjennom arbeiderbevegelsen ikke ble opplevd som noen motsetning blant de bedrestilte arbeiderne. Mange av arbeiderbevegelsens første ledere kom fra et slikt miljø av ”respektable” arbeiderfamilier.²⁷ Når det gjaldt borgernes uro overfor de fattige, var det i følge Ragnar Hauge en utbredt oppfatning fra begynnelsen av 1800-tallet om at ”de farlige klasser” utgjorde et betydelig samfunnsproblem. ”De farlige klasser” var tidens betegnelse på industrialiserte byers filleproletariat. Sterk befolkningsvekst og urbanisering hadde gjort mange dårlig vedlikeholdte bydeler til trangt befolkede slumområder, der kriminalitet og andre former for avvikende atferd var en del av gatebildet. I hele Europa ble de sett på som hovedkildene til kriminalitet, og som en følge av dette ble de gjenstand for kartlegging og demografisk analyse.²⁸

Hege Roll-Hansen ser i likhet med Hauge den økende interessen for sosialstatistikk og sosialpolitiske tiltak i sammenheng med frykten for sosial uro. Protestbevegelser, organiseringen av arbeiderne i Norge og Februarrevolusjonens bølgekast utover Europa var påminnelser om hvor skjør den sosiale orden kunne være.²⁹ Massearbeidsløsheten som fulgte krakket i byggebransjen i Kristiania i 1899 gjorde at mange arbeidsløse oppsøkte fattigvesenet i mangel på andre alternativer.³⁰ Økonomisk var dette en stor belastning for kommunen. Et behov for kontroll over ”de farlige klasser” kan altså ha bidratt til å framskynde løsgjengerloven, i tillegg til rent økonomiske motiver.

Når det gjelder §§ 1 og 2, er det tvilsomt om de hadde fått like mange kritikere dersom debatten hadde gått noen tiår tidligere, blant annet fordi synet på arbeidsledighet og fattigdom var i full forandring ved århundreskiftet. I følge José Harris ble oppfatningene om arbeidsledighetens årsaker i Storbritannia gradvis skiftet fra individet og i retning av struktur-

²⁶ Seip, *Sosialhjelpstaten blir til*, 164

²⁷ Øyvind Bjørnson, *Arbeiderbevegelsens historie i Norge 2: På klassekampens grunn (1900-1920)*, (Oslo: Tiden Norsk Forlag, 1990), 123

²⁸ Ragnar Hauge, *Kriminalitetens årsaker: Utsnitt av kriminologiens historie* (Oslo: Universitetsforlaget AS, 1990), 24-25

²⁹ Einar Lie, Hege Roll-Hansen, *Faktisk talt: Statistikkens historie i Norge* (Oslo: Universitetsforlaget AS, 2001), 187

³⁰ Bård Alsvik, ”Kristianiakrakket 1899” i *TOBIAS: Tidsskrift for oslohistorie, Oslo byarkiv*, nr. 2, (Oslo: BK Grafisk, 2009), 41-42

og miljøforklaringer i tiårene som ledet opp til århundreskiftet. Harris skriver at den første definisjonen av begrepet arbeidsledighet kom i 1888, og at det først rundt 1895 var allment tatt i bruk i den offentlige debatten.³¹ Anne-Lise Seip peker på at årene mellom 1875 og 1905 under ett kan betraktes som en krisetid i norsk og internasjonal økonomi, og konjunkturledighet rammet mange. At holdningene til arbeidsmarkedsproblemene i Norge endret seg rundt 1900, må ses i lys av den sterke tilstrømningen til byene, som snudde gamle problemstillinger knyttet til arbeidsmarkedet på hodet. Både liberale og konservative økonomer måtte innrømme at kriser og arbeidsløshet var en del av det selvregulerte markedet, og at konjunktur- og sesongledighet var konstante trekk ved økonomien. Synet på arbeidsløse endret seg sammen med de nye strukturforklaringene.³² I følge både Harris og Seip var utviklingen at arbeidsledighet gikk fra å være et perifert problem for fattigstyret, til ved århundreskiftet å ha blitt et helt sentralt problem for den offentlige administrasjonen. Dette viser seg også i statistikken. ”Arbeidsløshet” kan sies å ha overtatt etter ”fattigdom” som sentral sosialstatistisk variabel rundt 1900.³³ Seip peker på at erkjennelsen av at arbeidsledighet og kriser alltid ville finnes i markedsliberalismen, førte til frykt, og frykten førte til et behov for handling.³⁴ Motivasjonen for innføringen av paragrafene kan forstås innenfor denne konteksten.

I tilfellet med løsgjengerloven virker det som den gamle moralistiske tolkningen av arbeidsløshet og fattigdom kolliderte med den nye erkjennelsen av at problemene var strukturelt og samfunnsmessig betingede. Kjernen til debatten om §§ 1 og 2 var jo nettopp dette: var en person arbeidsløs fordi han var lat, eller fordi han var uheldig? De konservative kreftene vant kampen i Odelstinget. Istedenfor å regulere arbeidsmarkedet for å få bukt med arbeidsledigheten, slik både Myrvang og samtidens økonomer foreslo, åpnet de med §§ 1 og 2 for å regulere arbeidsledigheten på individnivå med kontroll og trusler om tvang.

Konklusjon

Hvorfor ble løsgjengerlovens §§ 1 og 2 vedtatt? Arbeiderrepresentantene som gjorde motstand var redde for at paragrafene skulle kunne brukes mot arbeiderne. De argumenterte for at arbeidsledighet kunne ha mange potensielle årsaker, som ofte lå utenfor individets kontroll. Slik representerte de det nye, mer strukturorienterte synet på fattigdom og arbeidsledighet, selv om de i liten grad viste solidaritet med dem de oppfattet som uverdige

³¹ Harris, *Unemployment and Politics*, 4-5

³² Seip, *Sosialhjelpstaten blir til*, 127-129

³³ Lie, Roll-Hansen, *Faktisk talt*, 200

³⁴ Seip, *Sosialhjelpstaten blir til*, 128-129

fattige. De konservative representantene som fikk gjennomslag for paragrafene, støttet seg på 1800-tallets liberalistiske idealer om individets frihet og selvansvar, samtidig som de åpnet for en storstilt statlig kontroll av en gruppe mennesker. Arbeidssky personer skulle på samme tid bistås og møtes med straffereaksjoner. Her løper flere rettstanker sammen, og dette sammenfaller med det som er kommet fram i litteraturen: tiden rundt 1900 var en politisk brytningstid. Den var en brytningstid for tankesett og holdninger overfor fattige og arbeidere, i skyld- og straffespørsmål og synet på samfunnets oppgaver. Løsgjengerlovens §§ 1 og 2 var i en gråson mellom hjelp og straff – de siktet seg inn på en gruppe mennesker som på moralsk grunnlag ikke fikk bli omfattet av fattigloven, og som på humant grunnlag ikke skulle høre direkte inn under straffeloven.

Hensynet til samfunnsforsvaret sto sentralt da paragrafene ble vedtatt. Pådriverne var i flertall, og delte en tanke om at lediggang var en levemåte som var skadelig for samfunnet. Lediggang kunne føre til kriminalitet, eller til sosial uro, protestbevegelser og revolusjon. Motstanderne var i mindretall, men sto for et sosialt engasjement som skulle dominere det neste århundret.

Løsgjengerloven trådte i kraft i 1907 og sto, med flere lovendringer, til 2006. I dag, i 2012, er det blitt fremmet forslag om å gjenopplive enkelte bestemmelser i løsgjengerloven i den hensikt å ramme en utvalgt gruppe mennesker i samfunnet som blir oppfattet som sjenerende. Andre har tatt til orde for å gi dem en håndsrekning. Det kan virke som at skillet mellom de verdige og de uverdige fattige er et like stort dilemma i dag som det var for over hundre år siden.

Litteratur

Alsvik, Bård. "Kristianiakrakket 1899" i *TOBIAS: Tidsskrift for oslohistorie, Oslo byarkiv*, nr. 2. Oslo: BK grafisk, 2009

Bjørnson, Øyvind. *Arbeiderbevegelsens historie i Norge: På klassekampens grunn (1900-1920)*, bind 2. Oslo: Tiden Norsk Forlag, 1990

Harris, José. *Unemployment and Politics: A Study in English Social Policy 1886-1914*. London: Oxford University Press, 1972

Hauge, Ragnar. *Kriminalitetens årsaker: Utsnitt av kriminologiens historie*. Oslo: Universitetsforlaget AS, 1990

_____. "… og alskens elendighet", artikkel i *Rus og Avhengighet*. Nr. 4. Oslo, 2000.

Tilgjengelig på nett:

http://www.idunn.no/file/ci/2824624/rus_2000_04_og_alskens_elendighet.pdf

Henriksen, Hilde Petrine. "Den svake vilje: Idéhistoriske forutsetninger for Lov om Løsgjængerer, Betleri og Drukkenskap anno 1900". Hovedfagsavhandling i idéhistorie. Universitetet i Oslo, 2007

Larsen, Erik. "Mellom moral og medisin: Løsgjengerlovens tilblivelse og tilpasning 1900-1918". Hovedoppgave i historie. Universitetet i Bergen, 2005

Lie, Einar og Roll-Hansen, Hege. *Faktisk talt: Statistikkens historie i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget AS, 2001

Seip, Anne-Lise. *Sosialhjelpstaten blir til: Norsk sosialpolitikk 1740-1920*. 2. utg. Oslo: Gyldendal, 1994

Kilder

Elisabeth Glomseth – vår 2012 – HIS3090

Stortingets Forhandlinger i Odelstinget, bok 3, 1898-1899, Odelsthingsproposition No. 2.
Christiania: trykket i flere boktrykkerier, år ukjent

Stortingets Forhandlinger i Odelstinget, bok 8, 1899/1900. Christiania: Centraltrykkeriet,
1900

Vedlegg 1.

(Innstillingen til løsgjengerloven slik den sto foreslått for Odelstingsrepresentantene.

Kilde: Stortingets Forhandlinger i OT 1899-1900, bind 8, 873-874)

Indstilling fra komiteen for sociale spørsmål angaaende udfærdigelse af en lov om løsgjænger, betleri og drukkenskap (indst. O. XIX for 1898-99).

Kapitel 1.

O m l ø s g j æ n g e r i o g b e t l e r i .

§ 1.

Arbeidsfør person, som ikke regelmæssig arbejder, skal af politiet tildeles advarsel og, om muligt, gennem stedets fattigstyre gives anvisning paa arbeide, naar han

- a. søger underhold ved betleri eller falder fattigvæsenet eller nogen privat fattigpleie til byrde;
- b. paa grund av sin ørkesløshed forsømmer sin forsørgelsespligt, saa at hans familie kommer i nød, eller
- c. af samme grund ikke kan udrede ham paalagt bidrag til underhold af hustru eller egtebarn eller af udenfor egteskab født barn under 15 aar.

Ved bedømmelsen af, hvorvidt en person arbejder regelmæssig, kommer i betragtning beskaffenheden af hans sedvanlige arbeide og adgangen for ham til at skaffe sig arbeide.

§ 2.

Med fængsel straffes den arbeidsføre person, som ikke regelmæssig arbejder, og som derfor har faaet advarsel af politiet, naar han

- a. undlader at søge eller at udføre det ham af fattigstyret anviste arbeide eller
- b. uden grund forlader dette arbeide eller formedelst slet opførsel maa afskjediges fra samme, saafremt han inden et aar, efterat advarselen er ham tildelt, kommer i noget af de § 1 litr. a, b og c omhandlede tilfælde.

Derhos bliver paatalemyndigheden i dommen ar bemyndige til at lade ham anbringe i et tvangsarbeidshus for en tid af 18 maaneder, men af 3 aar, saafremt han i henhold til denne lov tidligere har været anbragt i tvangsarbeidshus. Sker saadan anbringelse, kan fullbyrdelsen af den idømte fængselsstraf helt eller delvis bortfalde.