

Arbeidskonflikter og tvungen lønnsnemnd

Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Innhold

1	Innledning.....	6
1.1	Bakgrunnen for nedsettelse av arbeidsgruppen	6
1.2	Arbeidsgruppens sammensetning.....	7
1.3	Arbeidsgruppens mandat	7
1.4	Arbeidsgruppens arbeid.....	8
1.5	Sammendrag av arbeidsgruppens vurderinger og synspunkter	9
1.5.1	Utvalgets overordnede betraktninger.....	9
1.5.2	Arbeid under konflikt	9
1.5.3	Andre former for arbeidskamp.....	10
1.5.4	Parallelle streiker og delvise inngrep	10
1.5.5	Myndighetenes innsamling av fakta og vurderinger knyttet til streikens konsekvenser.....	10
2	Gjeldende rett	11
2.1	Innledning	11
2.2	Arbeidstvistloven og tjenestetvistloven.....	11
2.2.1	Overordnet	11
2.2.2	Nærmere om arbeidstvistlovens prosedyreregler	12
2.3	Reglene om plassfratredelse	13
2.4	Frivillig og tvungen lønnsnemnd	13
2.5	Tvungen lønnsnemnd og retten til arbeidskamp.....	14
2.5.1	Innledning.....	14
2.5.2	Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK)	15
2.5.3	FNs konvensjoner om sivile og politiske rettigheter (SP) og om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK).....	15
2.5.4	ILO-konvensjonene.....	16
2.5.5	Den europeiske sosialpakt	17
2.6	Internasjonale organers behandling av norske inngrep	17
2.6.1	ILO-praksis i perioden 2000-2023.....	17
2.6.2	Praksis knyttet til Sosialpakten i perioden 2000-2023.....	20
2.7	Ordninger i andre nordiske land	21
2.7.1	Sverige.....	21
2.7.2	Danmark	24
2.7.3	Finland.....	28
3	Tvungen lønnsnemnd	31
3.1	Historisk bakgrunn.....	31
3.2	Bruk av tvungen lønnsnemnd etter 2000.....	33
3.3	Tidligere utredninger	36

3.3.1	NOU 1996: 14	36
3.3.2	NOU 2001: 14	36
4	Arbeid under konflikt	39
4.1	Innledning	39
4.2	Gjeldende rett og praksis	39
4.2.1	Kort om begrepet «minimumsbemanning»	39
4.2.2	Nærmere om forhåndsavtaler	40
4.2.3	Nærmere om dispensasjoner	41
4.2.4	Organisasjonenes beskrivelse av egen praksis.....	43
4.3	Arbeidsgruppens vurderinger og anbefalinger	47
4.3.1	Arbeidsgruppens overordnede betraktninger.....	47
4.3.2	Vurdering av tiltak.....	48
4.4	Arbeidsgruppens anbefaling.....	50
5	Andre former for arbeidskamp.....	51
5.1	Innledning	51
5.2	Gjeldende rett.....	51
5.3	Om arbeidskampformer i Sverige	51
5.4	Tidligere utredninger av temaet – Stabel-utvalget.....	52
5.5	Arbeidsgruppens vurderinger	52
5.6	Arbeidsgruppens anbefalinger	52
6	Parallelle streiker og delvise inngrep	53
6.1	Parallelle streiker.....	53
6.1.1	Dagens ordning.....	53
6.1.2	Arbeidsgruppens vurdering og anbefaling.....	54
6.2	Delvise inngrep.....	54
6.2.1	Dagens ordning.....	54
6.2.2	Arbeidsgruppens vurdering og anbefaling.....	55
7	Myndighetenes innsamling av fakta og vurderinger knyttet til streikens konsekvenser	56
7.1	Innledning	56
7.2	Dagens system.....	56
7.2.1	Arbeids- og inkluderingsdepartementets rolle	56
7.2.2	Helse- og omsorgsdepartementets rolle under arbeidskamp.....	58
7.2.3	Helsetilsynets rolle ved arbeidskonflikt	58
7.3	Tiltak for bedre informasjonsflyt.....	60
7.4	Arbeidsgruppens vurdering og anbefalinger.....	62

7.4.1	Arbeidsgruppens overordnede betraktninger.....	62
7.4.2	Vurdering av mulige tiltak.....	62
7.4.3	Arbeidsgruppens anbefalinger	65
7.5	Referanser og litteratur	66
	Vedlegg.....	71
	Vedlegg 1	72
	Vedlegg 2-A.....	76
	Vedlegg 2-B.....	77
	Vedlegg 3.....	78
	Vedlegg 4.....	80
	Vedlegg 5.....	82

1 Innledning

1.1 Bakgrunnen for nedsettelse av arbeidsgruppen

I utgangspunktet er det partene i norsk arbeidsliv som er ansvarlige for tariffoppgjøret. Samfunnet må tåle konsekvensene av lovlig arbeidskamp. Partene har ansvaret for at streik eller lockout gjennomføres på en forsvarlig måte.

Norge har lang tradisjon for bruk av arbeidskamp for å avgjøre uenighet mellom arbeidstakere og arbeidsgivere når det gjelder lønns- og arbeidsvilkår. Den moderne streiken strekker seg tilbake til 1800-tallet og fram til i dag. Streik har vist seg å være arbeidstakernes viktigste pressmiddel for å tvinge gjennom sine krav, og er et sentralt virkemiddel for å jevne ut maktbalansen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. For arbeidsgiverne har lockout vært det mest sentrale kampfildet.

Et grunnleggende element i den norske modellen er at det er arbeidslivets parter som har ansvaret for lønnsdannelsen gjennom inngåelse og revisjoner av tariffavtaler. Dersom det ikke oppnås enighet i lønnsoppgjørene er det partene selv som beslutter om arbeidskamp skal benyttes og hvordan den eventuelt skal innrettes.

I enkelte tilfeller kan arbeidskampen likevel få så vidt alvorlige konsekvenser for samfunnet at myndighetene anser det som nødvendig å gripe inn og stanse konflikten. Tvungen lønnsnemnd er statens virkemiddel for å stanse en lovlig streik når konsekvensene av en arbeidskonflikt blir for alvorlige. I slike tilfeller legges det ned forbud mot videre arbeidskamp ved lov eller provisorisk anordning, og tvisten blir oversendt Rikslønnsnemnda for avgjørelse gjennom tvungen lønnsnemnd. Ordningen med tvungen lønnsnemnd bidrar ikke kun til å beskytte samfunnet mot de mest alvorlige konsekvensene av arbeidskamp, men har også en funksjon i inntektspolitikken gjennom å støtte opp under den koordinerte lønnsdannelsen. I noen tilfeller har det også vist seg at partene har «styrt» mot inngrep for å

komme seg ut av en fastlåst konflikt ved bevisst å ta ut medlemmer i streik eller lockout som vil medføre fare for liv og helse eller andre alvorlige samfunnsmessige konsekvenser.

I løpet av de siste årene har det vært økt oppmerksomhet og kritikk knyttet til myndighetenes bruk av tvungen lønnsnemnd, hovedsakelig fra partene på arbeidstakersiden. I tillegg har enkelte partier på Stortinget kommet med kritikk blant annet i forbindelse med behandlingen av enkelte inngrep.¹ Kritikken har blant annet omhandlet hvordan partene har gjennomført konfliktene, herunder partenes bruk av virkemidler, faktagrunnlaget og de faglige vurderingene som ligger til grunn for myndighetenes inngrep. Hyppigheten av tvungen lønnsnemndsaker innenfor enkelte tariffområder blir av noen grupper vurdert som en urimelig begrensning på deres muligheter til å streike.

Videre har flere inngrep vært klaget inn for ILOs klageorgan, Committee on Freedom of Association (CFA). ILO har i denne sammenheng bedt norske myndigheter om å gå i dialog med partene for å etablert ordninger med minimumsbemanning.

Den norske praksisen med tvungen lønnsnemnd var blant temaene som ble gjennomgått og diskutert i NOU 2001: 14 *Vårens vakreste eventyr...?* (Stabelutvalget). Utvalget fremmet ikke forslag til endringer i dagens system, men åpnet for videre utredning av enkelte tiltak som kunne bidra til å redusere behovet for tvungen lønnsnemnd, dersom forholdene skulle

¹ Se blant annet Representantforslag 144 S (2021–2022) om å sikre reell streikerett og Innstilling 261 S (2018–2019) fra justiskomiteen om representantforslag om å innlemme ILOs kjernekonvensjoner i menneskerettsloven, Innstilling 274 L (2020–2021) fra arbeids- og sosialkomiteen om Lov om lønnsnemndbehandling av arbeidstvisten mellom Parat/YS og NHO og Fagforbundet/LO og NHO i forbindelse med hovedtariffoppgjøret 2020 og Innstilling 666 L (2020–2021) fra arbeids- og sosialkomiteen om Lov om lønnsnemndbehandling av arbeidstvisten mellom Unio og Oslo kommune i forbindelse med mellomoppgjøret 2021.

tilsi det. I 2019 arrangerte Arbeids- og sosialdepartementet også et møte med partene for å diskutere problemstillinger knyttet til bruken av tvungen lønnsnemnd.

For at systemet med tvungen lønnsnemnd skal ha legitimitet er det viktig med åpenhet om, og en felles forståelse av, hvordan prosessene gjennomføres og fungerer. På denne bakgrunn besluttet Arbeids- og inkluderingsdepartementet våren 2023 å gjenoppta dialogen om bruken av tvungen lønnsnemnd ved å nedsette en partssammensatt arbeidsgruppe.

1.2 Arbeidsgruppens sammensetning

Arbeidsgruppen ble nedsatt 28. mars 2023 og har hatt følgende sammensetning:

- Økonom og forsker, Ådne Cappelen (leder)
- Avdelingsleder i forhandlings- og HMS-avdelingen i LO, Tone Faugli
- Forhandlingsdirektør i NHO, Jon F. Claudi
- Advokat og fagsjef arbeidsliv i Unio, Henrik Dahle
- Fagleder i forhandlingsavdelingen i KS, Hege Øhrn
- Arbeidslivssjef i Akademikerne, Nina Sverdrup Svendsen
- Fagsjef medlemsrådgivning og forhandlinger i Spekter, Marte Båtstrand
- Generalsekretær i YS, Håvard Lismoen
- Forhandlingssjef i tariffavdelingen i Virke, Daniel Fundingsrud.

Avdelingsdirektør Torkel Sandegren fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet har deltatt i arbeidsgruppens diskusjoner.

Sekretariatsfunksjonen har vært ivaretatt av Arbeids- og inkluderingsdepartementet, med følgende personer i sekretariatet:

- Seniorrådgiver Siri Lorentzen
- Fagdirektør Ingrid Finsland
- Seniorrådgiver Bodil Stueflaten
- Rådgiver Siyaamala Loganathan
- Spesialrådgiver Øyvind Sollie (fra Helse- og omsorgsdepartementet)
- Rådgiver Aira Din (fra Helse- og omsorgsdepartementet).

1.3 Arbeidsgruppens mandat

Arbeidsgruppen ble gitt følgende mandat:

«Et grunnleggende trekk ved det inntektspolitiske samarbeidet i Norge er at ansvaret for lønnsfastsettelsen ligger hos arbeidslivets parter. Myndighetene stiller meklingsinstituttet til disposisjon dersom partene ikke selv lykkes med å komme til enighet gjennom forhandlinger. Arbeidskamp i form av streik og lockout er lovlige virkemidler som partene står fritt til å benytte dersom forhandlinger og mekling ikke leder frem. Gjennomføringen av arbeidskonflikter er partenes ansvar, og myndighetene kan kun gripe inn dersom konfliktene medfører fare for liv og helse eller har andre alvorlige samfunnsmessige konsekvenser. Terskelen for inngrep er og skal være høy, og ligge innenfor de rammer som følger av Grunnloven og internasjonale konvensjoner Norge er bundet av.

I de senere år har det vært en økende oppmerksomhet og kritikk når det gjelder bruken av tvungen lønnsnemnd. Kritikken har både vært rettet mot hvordan partene innretter og gjennomfører konflikter, deres bruk av virkemidler, samt mot faktagrunnlaget og de faglige vurderingene som ligger til grunn for myndighetenes inngrep.

For at systemet skal ha legitimitet er det viktig med åpenhet om, og en felles forståelse av, hvordan prosessen gjennomføres og fungerer. En dialog mellom partene vil kunne bidra til dette. En slik dialog vil også kunne avdekke svake og sterke sider ved dagens system, noe som igjen vil kunne gi et godt grunnlag for å diskutere behovet for endringer. Tvungen lønnsnemnd er en uønsket utgang på en arbeidskamp, og et siktemål med arbeidsgruppen er å få frem forslag til tiltak som kan redusere behovet for inngrep.

Nærmere om gruppens arbeid:

Arbeidsgruppen skal vurdere avtaler og praksis knyttet til hvordan partene innretter og gjennomfører arbeidskonflikter, herunder deres bruk av virkemidler i den forbindelse. Eksempelvis kan det vurderes om det i større grad enn i dag bør inngås forhåndsavtaler eller gjøres andre felles vurderinger

av hvilke «oppgaver», stillinger eller personer som er avgjørende for å forhindre at det oppstår fare for liv og helse osv. Det kan videre være relevant å gjennomgå gjeldende retningslinjer og praksis knyttet til dispensasjonssøknader og -innvilgelse.

Videre kan et tema for diskusjon være hvordan prosessen knyttet til innhenting av informasjon om arbeidskampens konsekvenser kan gjøres mer transparent, og om det i større grad er mulig å involvere partene i informasjonsinnhenting. Et annet tema kan være om partene bør varsles dersom de faglige vurderingene tilsier at liv, helse eller andre alvorlige samfunnsmessige konsekvenser er truet.

Arbeidsgruppen kan diskutere de særlige utfordringer som oppstår i forbindelse med parallelle streiker, herunder i hvilken grad det er praktisk mulig for myndighetene å skille mellom streikenes virkninger. Arbeidsgruppen kan også drøfte i hvilken grad det er rettslig og praktisk mulig for myndighetene å begrense inngrep til kun å omfatte en del av en konflikt.

Et ytterligere tema kan være om det er hensiktsmessig med evaluering i etterkant av et inngrep, for eksempel ved at partene inviteres til å drøfte prosessen frem mot inngrepet etter inngrepet er gjort.

Arbeidsgruppa står fritt til å diskutere andre problemstillinger og faktorer som påvirker prosessen frem mot tvungen lønnsnemnd, herunder tiltak som kan bidra til å forhindre at det oppstår fare for liv og helse eller alvorlige samfunnsmessige konsekvenser ved bruk av kampmidler. Det faller imidlertid utenfor arbeidsgruppens mandat på generelt grunnlag å drøfte lønnsforhandlingene, meklingsinstituttet og Rikslønnsnemnda. Arbeidet skal også avgrenses mot mandatet til utvalget som er opprettet av regjeringen for å se nærmere på samspillet mellom statsbudsjettet, rentesettingen og lønnsdannelsen.

Arbeidsgruppen skal skriftlig redegjøre for sitt arbeid og de temaer og tiltak som er drøftet og vurdert. Arbeidet forutsettes slutført innen 1. mars 2024.»

YS, Akademikerne og Unio har gitt uttrykk for at de ønsket at arbeidsgruppens mandat var bredere. Etter deres syn er det behov for en bredere analyse av hvordan dagens ordning fungerer, herunder en nærmere vurdering av Rikslønnsnemndas sammensetning og praksis. Tvungen lønnsnemnd oppstår ikke i et vakuum, og finner ofte sin årsak i hendelser som finner sted tidligere i forhandlingsløpet. YS, Akademikerne og Unio har tatt initiativ til en annen sammensetning av Rikslønnsnemnda, og mener det er en svakhet ved det institusjonelle rammeverket i den norske modellen at hovedorganisasjonene ikke har likeverdig representasjon i nemnda.

Selv om systemet i hovedsak fungerer godt, er det alltid rom for forbedringer. Arbeidsgruppen mener det bør vurderes om det skal tas initiativ til et forskningsoppdrag som en videreføring av Fafo-rapport 2023:32. Oppdraget bør innhente mer kunnskap om blant annet ordninger, herunder konfliktløsningsmekanismer, i andre land m.m. Det nærmere innholdet i dette oppdraget bør fastsettes sammen med partene.

1.4 Arbeidsgruppens arbeid

Arbeidsgruppen hadde oppstartsmøte 28. mars 2023 og har i perioden frem til 12. april 2024 hatt ti møter, hvorav et har vært et heldagsmøte. Arbeidsgruppen har fått foredrag fra Kristin Alsos (Fafo), Åsmund Arup Seip (Fafo) og Eli Mette Jarbo (tidligere sekretariatsleder for Stabel-utvalget). I tillegg har sekretariatet hatt møter med Riksmekleren og professor Johann Mulder (UiO). Åsmund Arup Seip (Fafo) har bidratt med tekst til punkt 3.1 og 3.2. Det er innhentet en oversikt over praksis og regler for bruken av dispensasjonssøknader og forhåndsavtaler på det statlige tariffområde fra Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (tidligere Kommunal- og distriktsdepartementet).

1.5 Sammendrag av arbeidsgruppens vurderinger og synspunkter

1.5.1 Utvalgets overordnede betraktninger

Et grunnleggende prinsipp i vårt system er at partene har ansvaret for tariffoppgjørene og arbeidsfreden. Til dette ligger et ansvar for å gjennomføre arbeidskamp på en forsvarlig måte. Det er likevel bred enighet om at regjeringen har et ansvar for å gripe inn dersom arbeidskampen setter liv, sikkerhet eller helse i fare, eller fører til andre alvorlige samfunnsmessige konsekvenser.

Tvungen voldgift for å løse arbeidskonflikter har lang historikk i Norge. Det har vært, og er et bærende element at prosessen, herunder de faglige vurderingene som ligger til grunn for et inngrep, er tillitsvekkende og har legitimitet hos partene og i befolkningen for øvrig.

Arbeidsgruppen har tillit til myndighetenes faglige vurderinger av om det foreligger fare for liv og helse, eller alvorlige samfunnsmessige konsekvenser som gjør et inngrep nødvendig, og er enig om at denne type faglige vurderinger er myndighetenes ansvar.

Arbeidsgruppen understreker at dagens system har lange tradisjoner og gjenspeiler en balanse mellom partene.

Arbeidsgruppen er enige om at retten til arbeidskamp i Norge er reell, både i offentlig og privat sektor. Innen enkelte områder der faren for liv og helse gjør at streiken må ha et begrenset omfang og der arbeidsoppgavene varierer slik at det er krevende å overskue konsekvenser av et streikeuttak uten å ha direkte kontakt med det enkelte arbeidssted i forkant, opplever arbeidstakersiden det likevel som meget krevende å gjennomføre en streik.

Selv om systemet har utfordringer og et forbedringspotensial, mener arbeidsgruppen at man må utvise betydelig forsiktighet med å foreta større endringer som kan forskyve maktbalansen mellom ellers likeverdige parter. Arbeidsgruppen peker på at det norske systemet består av ulike regler som henger sammen og påvirker hverandre. Selv små endringer

eller innføring av nye enkeltelementer vil derfor kunne få innvirkning på hele systemet, herunder påvirke maktbalansen mellom partene og bidra til flere arbeidskonflikter.

Disse hensynene har vært førende for arbeidsgruppens vurderinger og anbefalinger.

1.5.2 Arbeid under konflikt

Arbeidsgruppen har undersøkt og drøftet ulike tiltak som kan bidra til å forhindre at arbeidskampen får konsekvenser som nødvendiggjør inngripen i form av tvungen lønnsnemnd.

Arbeidsgruppen finner det utfordrende å komme frem til tiltak som ivaretar hensynet til partsautonomien uten å risikere å skape ubalanse i maktforholdet mellom tariffpartene.

Arbeidsgruppens medlemmer mener at dagens system i all hovedsak fungerer godt. På et overordnet plan ønsker arbeidsgiversiden å bruke forhåndsavtaler fremfor dispensasjonssøknader fordi dette skaper en større forutsigbarhet for virksomhetene. Enkelte arbeidstakerorganisasjoner stiller seg tilsvarende negative til utstrakt bruk av forhåndsavtaler for å etablere minimumsbemanning. Dette begrunnes dels med at arbeidsgivere i enkelte tilfeller definerer minimumsbemanning på et så høyt nivå at det i realiteten svekker streik som et effektivt kampmiddel, og dels med at det potensielt kan føre til maktforskyvning i favør av arbeidsgiver hvis fagforeningene skal være avskåret fra å ta ut visse arbeidstakere i streik. En samlet arbeidstakerside er enig om at ordningen med dispensasjoner er et nødvendig virkemiddel som inngår i det norske systemet med streikerett. Det sikrer arbeidstakersiden mulighet til å gjøre unntak der utilsiktede konsekvenser kan medføre fare for liv og helse, samtidig som det sikrer at arbeidsgiversiden kan oppfylle krav til forsvarlighet.

Partene forplikter seg til å føre dialog om bruken av de tilgjengelige virkemidlene, særlig forhåndsavtaler og dispensasjoner. Ut over dette anbefales det ikke å gå videre med noen av de øvrige tiltakene som har vært diskutert, se punkt 4.3.2.

1.5.3 Andre former for arbeidskamp

Arbeidsgruppen har vurdert om det bør åpnes for andre former for arbeidskamp enn det som er mulig etter gjeldende rett. Arbeidsgruppen har særlig vurdert om det bør åpnes for delvis arbeidsnedleggelse etter modell av svensk rett, enten generelt eller sektorvis.

Arbeidsgruppen anbefaler ikke å gå videre med forslag om endringer knyttet til hvilke arbeidskampmidler som skal kunne brukes.

Arbeidsgruppen har i sin vurdering lagt vekt på at eventuelle endringer når det gjelder tilgjengelige arbeidskampmidler krever grundig utredning av systemet som helhet.

1.5.4 Parallelle streiker og delvise inngrep

Arbeidsgruppen er enig om at parallelle arbeidskonflikter skal behandles og vurderes hver for seg, og at det er uheldig at én streik stanses på grunnlag av konsekvensene av en annen. Dette gjelder særlig dersom en av partene ønsker å «styre» en konflikt mot tvungen lønnsnemnd.

Der det kan skilles klart på konsekvensene av ulike konflikter, bør det derfor bare gripes inn i den eller de konfliktene som medfører fare for liv og helse eller som har andre alvorlige samfunnsmessige konsekvenser. Arbeidsgruppen erkjenner imidlertid at mange parallelle konflikter berører de samme virksomhetene og de samme funksjonene, og at det derfor ofte vil være vanskelig å knytte konsekvensene til bare en part. I slike tilfeller mener arbeidsgruppen det bør søkes avklaring gjennom dialog mellom partene og myndighetene. Arbeidsgruppen er innforstått med at det er nødvendig å gjøre en samlet vurdering av konsekvensene av konfliktene og i noen tilfeller gripe inn i alle konfliktene.

Arbeidsgruppen mener det ikke bør åpnes for at myndighetene skal kunne stanse deler av en streik. På samme måte som Stabel-utvalget begrunner arbeidsgruppen dette med at en slik adgang vil kunne føre til en uønsket oppsplitting av tariffsystemet.

Videre viser de til at det kan stilles spørsmål ved hvilke muligheter man har for å oppnå noe med en fortsatt streik dersom flere forbund/foreninger innen samme hovedsammenslutning allerede er tatt ut av konflikten.

1.5.5 Myndighetenes innsamling av fakta og vurderinger knyttet til streikens konsekvenser

På initiativ fra departementet har arbeidsgruppen diskutert mulige tiltak som kan bidra til å gi partene større innblikk i fakta og eventuelt vurderingene som ligger til grunn for inngrep ved tvungen lønnsnemnd.

Arbeidsgruppen mener at etablering av ordninger som sikrer at de lokale tillitsvalgte gis innsyn i informasjonen virksomheten har tenkt å innrapportere til myndighetene, på noen områder vil kunne være et egnet tiltak for å sikre at myndighetenes vurderinger bygger på et korrekt og fullstendig faktum. I hvilken grad det lar seg gjøre å etablere slike ordninger, og hvordan disse i så fall skal utformes, vil måtte vurderes konkret av tariffpartene.

Arbeidsgruppens medlemmer er delt i synet på om partene bør gis innsyn i fagdepartementenes vurderinger av streikens konsekvenser underveis i streiken. Et flertall av arbeidsgruppens medlemmer ønsker ikke offentlighet rundt myndighetenes vurderinger mens streiken pågår. I lys av at dagens regelverk ikke åpner for at offentligheten kan nektes innsyn i vurderingene dersom de gjøres kjent for partene i konflikten, anbefaler disse medlemmene ikke et slikt tiltak.

Arbeidsgruppens medlemmer fra *Unio, Akademikerne* og *YS* mener økt transparens rundt myndighetenes vurderinger underveis i konflikten har en egenverdi og vil kunne styrke tilliten og legitimiteten til systemet på sikt, og kunne bidra til korrigeringer av faktiske feil underveis. På denne bakgrunn mener de at det bør legges til rette for at partene får mulighet til løpende innsyn i vurderingene myndighetene gjør under arbeidskampen.

2 Gjeldende rett

2.1 Innledning

Organisasjonsfriheten er en grunnleggende rettighet forankret i Grunnloven § 101 og i en rekke internasjonale konvensjoner Norge er bundet av. Organisasjonsfriheten gir organisasjonene i arbeidslivet mulighet til å ivareta interessene til sine medlemmer på en effektiv måte. Dette forutsetter en rett til å føre kollektive forhandlinger og til å ta i bruk arbeidskamp for å sette makt bak sine krav.

Denne tilnærmingen ligger til grunn for den norske arbeidstvistlovgivningen. Både arbeidstvistloven² og tjenestetvistloven³ er basert på prinsippene om frie forhandlinger og adgang til arbeidskamp i interessedvister.

Bak en beslutning om å gripe inn med tvungen lønnsnemnd i en pågående arbeidskamp ligger en avveining av organisasjonsfriheten mot andre viktige samfunnshensyn.⁴ Tvungen lønnsnemnd innebærer et forbud mot videre arbeidskamp og overlater til Rikslønnsnemnda å løse partenes interessedvist. Et slikt forbud innskrenker streikeretten og organisasjonsfriheten den bygger på, og må følgelig ligge innenfor de rammene som trekkes opp av lovgivningen og ratifiserte konvensjoner.

2.2 Arbeidstvistloven og tjenestetvistloven

2.2.1 Overordnet

Arbeidstvistloven og tjenestetvistloven gir regler om tariffavtalene og deres rettsvirkninger, og inneholder de sentrale reglene for iverksettelse av arbeidskamp. Lovene trekker opp et grunnleggende skille mellom

rettstvister og interessedvister, og oppstiller ulike prosessuelle og institusjonelle regler for behandling av slike tvister.

Rettstvister⁵, dvs. tvister om en tariffavtales gyldighet, forståelse eller eksistens eller krav som bygger på en tariffavtale, er underlagt absolutt fredsplikt.⁶ Slike tvister kan ikke søkes løst ved bruk av arbeidskamp, men må løses ved forhandlinger eller gjennom søksmål for Arbeidsretten.

I interessedvistene⁷, dvs. tvister om ordningen av fremtidige lønns- og arbeidsvilkår, kan arbeidskamp benyttes, forutsatt at lovgivningens og tariffavtalens regler for fremgangsmåte og frister er overholdt.⁸ I korte trekk innebærer dette at tidligere tariffavtale må være utløpt, plassoppsigelse foretatt, og mekling må være avsluttet, se punkt 2.2.2.

Arbeidskamp benyttes i lovgivningen som et overordnet begrep for de ulike aksjonsformer som omfattes av fredsplikten. Kun de mest alminnelige formene for arbeidskamp, streik og lockout, er definert i lovene. Streik defineres i arbeidstvistloven § 1 bokstav f som «hel eller delvis arbeidsstans som arbeidstakere i fellesskap eller i forståelse med hverandre iverksetter for å tvinge frem en løsning av en tvist mellom en fagforening og en arbeidsgiver eller arbeidsgiverforening. Som ledd i en streik regnes også når vedkommende bedrift søkes sperret for arbeidskraft.» En nær tilsvarende definisjon finnes i tjenestetvistloven § 21 første ledd. Med lockout menes «hel eller delvis arbeidsstans som en arbeidsgiver iverksetter for å tvinge frem en løsning av en tvist mellom en arbeidsgiver eller arbeidsgiverforening og en fagforening, uten hensyn til om andre arbeidstakere tas inn istedenfor de utestengte. Som

² Lov 27. januar 2012 nr. 9 om arbeidstvister (arbeidstvistloven).

³ Lov 18. juli 1958 nr. 2 om offentlige tjenestetvister (tjenestetvistloven).

⁴ Alsos mfl. (2024), side 50.

⁵ Jf. arbeidstvistloven § 1(1) bokstav i.

⁶ Jf. arbeidstvistloven § 8 (1) og tjenestetvistloven § 20 (1).

⁷ Jf. arbeidstvistloven § 1(1) bokstav j.

⁸ Jf. arbeidstvistloven § 8 (2) og tjenestetvistloven § 20 (2).

ledd i en lockout regnes også når de utestengte arbeidstakerne søkes hindret i å få annet arbeid», jf. arbeidstvistloven § 1 bokstav g og tjenestetvistloven § 21 andre ledd.

Annen arbeidskamp er en restkategori som ikke er nærmere definert i loven. Slike aksjoner kan ha ulike former, for eksempel «gå-sakte aksjoner» og overtidstnektelse. Fordi lovlig arbeidskamp utløses ved plassoppsigelse av stillingen, er det etter gjeldende rett lite rom for denne type aksjoner. Hovedavtalen LO-NHO gir likevel på snevre vilkår adgang til betinget sympatistreik som innebærer nektelse av å utføre enkelte arbeidsoppgaver.⁹

Også boikott er et virkemiddel som kan brukes som arbeidskamp. I boikottloven¹⁰ § 1 er boikott definert som «en oppfordring, avtale eller lignende tiltak som for å tvinge, skade eller straffe noen tar sikte på å hindre eller vanskeliggjøre en persons eller virksomhets økonomiske samkvem med andre.» Boikott er først og fremst et arbeidskampmiddel for arbeidstakersiden for å oppnå tariffavtale. Boikottloven regulerer adgangen til å bruke boikott generelt, ikke bare i arbeidsforhold. Selv om streik, lockout og blokade i sin form faller innenfor definisjonen på boikott, er det i utgangspunktet arbeidstvistloven som regulerer disse nærmere.¹¹

2.2.2 Nærmere om arbeidstvistlovens prosedyreregler

En forutsetning for å kunne benytte arbeidskamp ved revisjon av en tariffavtale er at avtalens gyldighetstid er utløpt, jf. arbeidstvistloven § 8 andre ledd. Loven fastslår at tariffavtaler skal sies opp senest tre måneder før den utløper med mindre annet er avtalt, jf. arbeidstvistloven § 5 andre ledd. I praksis er det vanlig med en avtalt oppsigelsestid på to måneder.

⁹ I juridisk teori har det vært tatt til orde for at slike aksjoner kan benyttes ved førstegangsoppsettelse av tariffavtale med den begrunnelse at partene i slike tilfeller ikke er bundet av tariffavtale som det kan utledes ettervirkning og fredsplikt av, jf. blant annet Hansteen mfl. (2015), side 191.

¹⁰ Lov 5. desember 1947 nr. 1 om boikott (boikottloven).

¹¹ Jf. Ot.prp. nr. 70 (1947) side 9 og Hansteen mfl. (2015), side 257.

Et ytterligere krav er at det er gitt plassoppsigelse for de arbeidsforholdene som skal omfattes av arbeidskampen og at oppsigelsestiden er utløpt. Loven oppstiller en 14 dagers oppsigelsesfrist, jf. arbeidstvistloven § 15 første ledd. I arbeidstvistloven § 1 bokstav h er plassoppsigelse definert som en «oppsigelse av arbeidsavtaler med det formål å iverksette streik eller lockout.» I realiteten innebærer plassoppsigelsen at arbeidsforholdet suspenderes under arbeidskampen. Når arbeidskampen avsluttes fortsetter arbeidsforholdet som tidligere, eventuelt med endrede vilkår som følge av ny tariffavtale.

Plassoppsigelsen etablerer de ytre rammene for hvem som kan delta i en eventuell arbeidskamp. Lovens utgangspunkt er at samtlige av de det er gitt plassoppsigelse for deltar i arbeidskampen, jf. arbeidstvistloven § 17. I praksis modifiseres dette av etablerte avtalebaserte regler om plassfratredelse, se punkt 2.3.

En lovlig plassoppsigelse etablerer både en rett og en plikt til å fratre ved utløpet av oppsigelsestiden. Plassoppsigelsen kan ikke trekkes tilbake eller modifiseres av arbeidstakersiden uten arbeidsgiversidens samtykke.¹² Videre må en plassoppsigelse som hovedregel innebære hel nedleggelse av arbeidet, jf. blant annet ARD-1985-76. Etter gjeldende rett er det derfor i liten grad rom for andre former for arbeidskamp enn streik eller lockout i forbindelse med tariffrevisjon. Partene kan imidlertid avtale at det er adgang til andre kampmidler enn hel arbeidsnedleggelse.¹³

Samtidig som det gis plassoppsigelse skal det gis skriftlig melding om dette til Riksmekleren, jf. arbeidstvistloven § 16 første ledd. Streik eller lockout må ikke iverksettes før det har gått fire virkedager fra Riksmekleren mottok meldingen, jf. arbeidstvistloven § 18 første ledd. Videre skal Riksmekleren nedlegge midlertidig forbud mot arbeidsstans som kan medføre skade for allmenne interesser inntil mekling er avsluttet, jf. arbeidstvistloven § 19 første

¹² Dette utgangspunktet er utledet av de alminnelige avtalerettslige regler og er lagt til grunn i praksis, jf. blant annet ARD-1983-176.

¹³ Jf. Hansteen mfl. (2015), side 99.

ledd.¹⁴ Forbudet må gis innen to dager fra meldingen ble mottatt, jf. arbeidstvistloven § 19 fjerde ledd.

Når det er nedlagt midlertidig forbud mot arbeidsstans skal partene i interessetvisten straks kalles inn til mekling, jf. arbeidstvistloven § 20 første ledd. Meklingen er tvungen i den forstand at partene er forpliktet til å møte, jf. arbeidstvistloven §§ 21 og 51. Mekleren og partene samarbeider om de praktiske sidene ved innkallingen, og meklingen vil normalt legges opp med sideblikk til fristreglene, slik at man på forhånd vet når arbeidsstans eventuelt vil inntruffe.¹⁵ I praksis kan det oppstå meklingskø som innebærer at enkelte oppgjør må vente i noe tid før meklingen kommer i gang.

Partene kan kreve meklingen avsluttet 10 dager etter at Riksmekleren nedla forbud mot arbeidsstans, jf. arbeidstvistloven § 25 første ledd. Meklingen skal avsluttes senest fire dager etter at det er fremsatt krav om brudd i meklingen, jf. arbeidstvistloven § 25 andre ledd.¹⁶

Etter arbeidstvistloven § 30 kan meklingen gjenopptas dersom partene i fellesskap krever det. Riksmekleren eller mekleren som har behandlet saken står også fritt til å gjenoppta meklingen når som helst. Etter arbeidskampen har vart i en måned, skal mekleren undersøke muligheten for ny kontakt mellom partene, eventuelt innkalle til ny mekling dersom det anses som hensiktsmessig.

2.3 Reglene om plassfratredelse

Gjennom praksis er det utviklet en ordning med plassfratredelse som innebærer at arbeidskampen ikke må omfatte alle som er omfattet av plassoppsigelsen fra start, men gradvis kan trappes opp med nye streikeuttak innen rammene av plassoppsigelsen. Ordningen er i dag basert på enighet nedfelt i

¹⁴ Ved revisjon av landsomfattende tariffavtale blir det i praksis alltid nedlagt slikt forbud.

¹⁵ Jf. Hansteen mfl. (2015), side 154.

¹⁶ Tjenestetvistloven har tilsvarende regler, men noe lengre frister. Meklingen kan kreves avsluttet etter 14 dager og skal i så fall avsluttes senest en uke etter kravet ble fremsatt, jf. tjenestetvistloven §§ 14 og 17.

hovedavtaler, utformet etter mønster av Hovedavtalen LO-NHO § 3-1 nr. 2.

Varsel om plassfratredelse angir hvem og hvor mange som blir tatt ut i streik eller lockout, og skal gis med fire dagers frist. Fristen faller sammen med fristen for avslutning av meklingen i arbeidstvistloven § 25, og skal gis senest samtidig med at meklingen kreves avsluttet.

2.4 Frivillig og tvungen lønnsnemnd

Etter lønnsnemndloven¹⁷ kan partene, dersom en interessetvist ikke blir løst i mekling, i fellesskap bringe tvisten inn for Rikslønnsnemnda, jf. lønnsnemndloven § 2 første ledd og tjenestetvistloven § 26 første ledd.¹⁸ Frivillig lønnsnemndbehandling er i praksis lite benyttet.¹⁹

Lønnsnemndbehandling benyttes imidlertid også i de saker der myndighetene finner det nødvendig å gripe inn og avslutte en arbeidskamp. Det finnes ingen generell lov om bruk av tvungen lønnsnemnd. Inngrep i en forestående eller pågående arbeidskamp må derfor vedtas fra gang til gang etter de ordinære prosedyrer for lovvedtak. Skjer inngrepet når Stortinget ikke er samlet, må vedtaket fattes ved en provisorisk anordning, jf. Grunnloven § 17. Se punkt 7.2 for en nærmere redegjørelse for opptakten til vedtak om tvungen lønnsnemnd.

Rikslønnsnemnda settes i den enkelte sak med ni medlemmer, jf. lønnsnemndloven § 3.²⁰ Fem av

¹⁷ Lov 27. januar 2012 nr. 10 om lønnsnemnd i arbeidstvister (lønnsnemndloven).

¹⁸ For tjenestemenn uten adgang til å gå til arbeidsnedleggelse er det Rikslønnsnemnda som avgjør en eventuell tvist med bindende virkning, jf. tjenestetvistloven § 26 a.

¹⁹ Frivillig lønnsnemnd har vært benyttet totalt 57 ganger siden 1953. Etter 1992 har frivillig lønnsnemnd kun vært benyttet én gang (2012). I tillegg benyttet Spekter og Unio seg av en særskilt frivillig nemnd i 2021.

²⁰ I saker etter tjenestetvistloven settes den enkelte sak med en leder og seks andre medlemmer. Partene i den enkelte tvist utpeker ett medlem hver, jf. lønnsnemndloven § 3 fjerde ledd. Med partenes samtykke kan Rikslønnsnemndas leder også beslutte at en enkelt tvist settes med tre medlemmer, jf. lønnsnemndloven § 3 sjetted ledd.

disse oppnevnes av Kongen for tre år av gangen. Tre av de faste medlemmene er uavhengige av myndighetene og partene i arbeidslivet. To faste medlemmer er fra henholdsvis arbeidstakersiden og arbeidsgiversiden (representert ved LO og NHO). Disse nemndsmedlemmene har en rådgivende funksjon og ingen selvstendig stemmerett. Partene i den enkelte tvist utpeker hver to medlemmer av nemnda. Ved avgjørelser har to av de partsoppnevnte medlemmene og de tre nøytrale medlemmene stemmerett. De partsoppnevnte medlemmene kan overlate sin stemmerett til den faste arbeidstaker- eller arbeidsgiverrepresentanten.

Rikslønnsnemndas kjennelse får samme virkning som en tariffavtale, jf. lønnsnemndloven § 2 andre ledd. For at nemnda skal kunne løse alle sider av den aktuelle tvisten, har nemnda samme kompetanse som partene til å fastsette innholdet i tariffavtalen. Dette inkluderer også spørsmål om å fastsette unntak fra bestemmelser i lov når partene er gitt kompetanse til å inngå tariffavtale om det, innenfor de rammer som følger av EØS-retten. Dette er presisert i forarbeidene til en rekke inngrepslover.²¹

Lønnsnemndloven § 5 gir prosessreglene for Arbeidsretten i arbeidstvistloven anvendelse for Rikslønnsnemnda så langt de passer. Ut over at nemnda må fatte sin avgjørelse innenfor rammene av partenes påstander, finnes det ingen formulerte beslutningsregler for Rikslønnsnemnda. På bakgrunn av Rikslønnsnemndas praksis kan det likevel utledes enkelte utgangspunkter for behandlingen av tariffrevisjoner. I situasjoner hvor det foreligger forhandlings- eller meklingsforslag innenfor det samme tariffområdet, vil Rikslønnsnemnda normalt legge disse til grunn for sine kjennelser.²² Videre gis det generelle lønnstillegget vanligvis med virkning fra det tidspunktet arbeidet ble gjenopptatt, mens «tekniske» endringer gis virkning

fra tidspunktet kjennelsen ble avsagt.²³ Dessuten er Rikslønnsnemnda varsomme med å innføre nye elementer i en tariffavtale dersom partene ikke er enige om det.²⁴

2.5 Tvungen lønnsnemnd og retten til arbeidskamp

2.5.1 Innledning

Norsk praksis med tvungen lønnsnemnd har sammenheng med at nær alle arbeidstakere har rett til å benytte streik som kampmiddel.²⁵ Fremfor å legge begrensninger på streikeretten til ansatte i visse sektorer, har Norge basert statlig inngripen i arbeidskonflikter på konkrete løpende vurderinger av arbeidskonfliktens virkning.

Vedtak om tvungen lønnsnemnd utgjør et klart inngrep i partenes rett til arbeidskamp, og må derfor ligge innenfor de rammer for lovlige inngrep som trekkes opp i nasjonal lovgivning og internasjonale konvensjoner Norge har forpliktet seg til å følge.

I Norge er organisasjonsfriheten, herunder retten til å iverksette arbeidskamp, forankret i Grunnloven § 101.²⁶ Videre er organisasjonsfriheten beskyttet av en rekke internasjonale konvensjoner Norge er bundet av. Tre av disse, Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) fra 1950 og FNs to konvensjoner fra 1996 om henholdsvis økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) og sivile og politiske rettigheter (SP), er inkorporert som norsk lov gjennom menneskerettsloven.²⁷ Videre er organisasjonsfriheten vernet i Den europeiske sosialpakt fra 1961²⁸, revidert i 1996²⁹ og i ILO-konven-

²¹ Se for eksempel Prop. 217 L (2020–2021) side 3. Presiseringsringen ble tatt inn i kjølvannet av en dom i Arbeidsretten om Rikslønnsnemndas kompetanse, se AR-2017-29.

²² Se Stokke, Nergaard og Evju (2013), side 194 for nærmere omtale av kjennelser som representerer et unntak fra denne linjen.

²³ I enkelte tilfeller er det gjort unntak fra denne praksisen. I 2006 fikk Akademikerne lønnstilleggene fra 1. mai, jf. Rikslønnsnemndas kjennelse 2/2006.

²⁴ Stokke, Nergaard og Evju (2013), side 194.

²⁵ Etter tradisjonell oppfatning har embetsmenn og militære tjenestemenn ikke adgang til å streike. Det tidligere streikeforbudet for polititjenestemenn ble fjernet i 1995.

²⁶ Bestemmelsen ble inntatt i Grunnloven i 2014, jf. stortingsvedtak av 13. mai 2014.

²⁷ Jf. Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).

²⁸ European Treaty Series nr. 35, ratifisert av Norge i 1962.

²⁹ European Treaty Series nr. 163, ratifisert av Norge i 2001.

sjonene nr. 87³⁰, nr. 98³¹ og nr. 151.³² ILO-konvensjonene er per i dag ikke inkorporert som norsk lov gjennom menneskerettsloven.³³

Også EØS-retten spiller en rolle. Selv om EØS-avtalen ikke har egne bestemmelser om menneskerettigheter, og EUs Charter of Fundamental Rights ikke er inntatt i EØS-retten, er det lagt til grunn i rettspraksis at grunnleggende rettigheter, herunder retten til kollektive forhandlinger og adgangen til kollektive tiltak, inngår i EØS-retten.³⁴ Videre følger det av rettspraksis at Den europeiske menneskerettskonvensjonen og dommer fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) er viktige kilder for å fastlegge innholdet i disse rettighetene.³⁵

2.5.2 Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK)

EMK artikkel 11 beskytter forsamlings- og foreningsfriheten. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

«Artikkel 11. Forsamlings- og foreningsfrihet

1. Enhver har rett til fritt å delta i fredelige forsamlinger og til frihet til forening med andre, herunder rett til å danne og slutte seg til fagforeninger for å verne sine interesser.
2. Utøvelsen av disse rettigheter skal ikke bli undergitt andre innskrenkninger enn de som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet eller offentlig trygghet, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral

³⁰ ILO konvensjon nr. 87 om foreningsfrihet og beskyttelse av organisasjonsretten, ratifisert av Norge i 1949.

³¹ ILO konvensjon nr. 98 om gjennomføring av prinsippene for organisasjonsretten og retten til å føre kollektive forhandlinger, ratifisert av Norge i 1954.

³² ILO konvensjon nr. 151 om vern av organisasjonsretten og ordninger for fastsetting av arbeidsvilkår i offentlig tjeneste, ratifisert av Norge i 1980.

³³ Det følger av Hurdalsplattformen at regjeringen vil at ILOs kjernekonvensjoner skal inntas. Dette vil få konsekvenser for den rettskildemessige betydningen av ILO-konvensjonene.

³⁴ Jf. EFTA-domstolens rådgivende uttalelse i E-14/15 *Holship Norge AS v Norsk Transportarbeiderforbund*, avsnitt 122-123.

³⁵ Jf. EFTA-domstolens rådgivende uttalelse i E-2/03 *Ákærvaldið (The Public Prosecutor) v Ásgeir Logi Ásgeirsson, Axel Pétur Ásgeirsson and Helgi Már Reynisson*, avsnitt 23.

eller for å beskytte andres rettigheter og friheter. Denne artikkel skal ikke hindre at lovlige innskrenkninger blir pålagt utøvelsen av disse rettigheter for medlemmene av de væpnede styrker, politiet og av statsforvaltningen.»

Retten til å ta i bruk kampmidler nevnes ikke eksplisitt i bestemmelsen, men er innfortolket i praksis fra EMD.³⁶

Når det gjelder adgangen til å foreta begrensninger i streikeretten har EMD ved sin fortolkning av EMK artikkel 11 nr. 2, vektlagt ILO-konvensjonene nr. 87 og 98. EMD har også vist til uttalelser fra ILOs overvåkingsorganer, og øvrige internasjonale kilder som Den europeiske sosialpakten og praksis fra Den europeiske sosialrettskomiteen.³⁷

2.5.3 FNs konvensjoner om sivile og politiske rettigheter (SP) og om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK)

Organisasjonsfriheten er beskyttet av SP artikkel 22. Bestemmelsen har klare likhetstrekk med EMK artikkel 11.

Videre er organisasjonsfriheten og streikeretten vernet i ØSK artikkel 8 nr. 1 bokstav a-d. Ved ratifikasjonen tok Norge forbehold om at vår praksis med tvungen lønnsnemnd ikke er i strid med retten til streik i bokstav d i artikkel 8.

Konvensjonene håndheves ved gjennomgang av medlemsstatenes rapporteringer. Til tross for Norges forbehold med hensyn til ØSK artikkel 8 nr. 1 bokstav d, har komitéen som overvåker statenes oppfyllelse av konvensjonsforpliktelsene i ØSK gitt uttrykk for bekymring når det gjelder Norges bruk av tvungen lønnsnemnd.³⁸

³⁶ Se blant annet EMDs dom *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers v. The United Kingdom* 2014, no. 31045/10, avsnitt 84.

³⁷ Se blant annet EMDs dom i *Demir and Baykara v. Turkey* 2008, no 34503/97, avsnitt 85.

³⁸ Jf. Consideration of reports submitted by states parties under articles 16 and 17 of the covenant – concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights – Norway, (1995), punkt 22.

2.5.4 ILO-konvensjonene

Streikeretten er ikke uttrykkelig vernet i noen av bestemmelsene i ILO konvensjon nr. 87, 98 eller 151. ILOs overvåkingsorganer som undersøker etterlevelse av ratifiserte og grunnleggende konvensjoner har likevel lagt til grunn at retten til å streike er å anse som en nødvendig forutsetning for, og derivat også som en del av organisasjonsfriheten.³⁹

ILOs ekspertkomite, Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (Ekspertkomiteen) og ILOs organisasjonsfrihetskomité, Committee on Freedom of Association (CFA) har gjennom sin fortolkning etablert et sett med kriterier for når inngrep i streikeretten kan anses for å være forenelig med ILO-konvensjonene. Streik kan for det første underlegges personelle begrensninger ved at visse arbeidstakergrupper som utøver forvaltningsmyndighet på vegne av det offentlige gis begrenset streikerett. Videre kan arbeidstakere som normalt har rett til å streike få denne retten begrenset der det oppstår en akutt nasjonal krisesituasjon.⁴⁰

Et inngrep i streikeretten vil videre kunne aksepteres dersom en streik rammer særlig viktige tjenester eller virksomheter i samfunnet («essential services»). Slike samfunnsviktige tjenester er «tjeneste eller virksomhet hvis avbrudd setter liv, helse eller personlig sikkerhet i fare for hele eller deler av befolkningen».⁴¹ Grensene for hvilke tjenester som er omfattet av begrepet er trukket opp gjennom praksis fra CFA. Typiske eksempler her er helsesektoren, tjenester innen vanntilførsel, politi, brannvesen og kontrolltjeneste for lufttrafikk.⁴² Om tjenesten faller inn under den snevre forståelse av begrepet («essential in the strict sense of the term») beror på en konkret vurdering hvor forholdene i den enkelte stat

³⁹ Under den årlige ILO-konferansen i 2012 ble det fra arbeidsgivernes gruppe (Employments Group) innvendt at retten til streik ikke er omfattet av konvensjon nr. 87. Arbeidsgiversiden har siden fastholdt dette synspunktet, og anført at ILOs ekspertkomité har gått utover sitt mandat ved å innfortolke retten til streik i konvensjonen. I forbindelse med ILOs styremøte i november 2023 ble det besluttet å oversende spørsmålet til Den internasjonale domstolen i Haag (ICJ).

⁴⁰ Se Alsos (2010), side 128, med henvisning til ILO Digest 2006, avsnitt 570.

⁴¹ Jf. blant annet ILO Digest 2006, avsnitt 564.

⁴² Jf. ILO Digest 2006, avsnitt 587.

og omstendighetene rundt den konkrete arbeidskonflikten tillegges betydning. En tjeneste som ved konflikten start ikke er å anse som samfunns viktig, vil kunne utvikle seg til å bli det dersom streiken blir langvarig og får et stort omfang.

For at en begrensning i streikeretten skal kunne forsvares etter konvensjonene er det videre oppstilt et vilkår om at faren for at liv, sikkerhet og helse for hele eller deler av befolkningen må være klar og nært forestående («clear and imminent»). Dette innebærer imidlertid ikke at statene må foreta en konkret vurdering av den aktuelle arbeidskonflikten. Statene kan også lovfeste et forbud begrunnet i en antakelse om at slike skadevirkninger vil inntre dersom en spesiell tjeneste blir lammet av streik.⁴³

Der forbud eller et vesentlig inngrep i streikeretten ikke er forenelig med konvensjonene, har ILO pekt på muligheten for å stille krav om minimumsbemanning. Opprettholdelse av minimumstjenester er først og fremst anbefalt av ILO i situasjonene hvor en vesentlig begrensning eller et forbud mot arbeidskamp ikke vil kunne rettferdiggjøres (dvs. for andre sektorer enn essensielle tjenester i snever forstand). I slike tilfeller har krav til minimumsbemanning vært akseptert der streikens omfang og varighet medfører at det oppstår en akutt nasjonal krise som setter befolkningens vanlige levekår i fare, og i offentlige tjenester av grunnleggende viktighet.⁴⁴ Opprettholdelse av minimumstjenester har også vært fremhevet som et alternativ til forbud mot streik i essensielle tjenester.⁴⁵ Noen plikt til etablering av ordninger for minstebemanning eller lignende angir ILOs konvensjoner ikke.

Enkelte prosedyrekrav er tilrådet ved utformingen av ordninger med minimumsbemanning. Organisasjonene på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden skal være delaktige i å utforme ordningen, herunder i å fastsette hva som anses som nødvendig bemanning. Uenighet mellom partene bør etter ILOs oppfatning ikke avgjøres av offentlige myndigheter, men av en uavhengig instans.

⁴³ Jf. Alsos (2010), side 129 og Uggerud (1997), side 176.

⁴⁴ Jf. ILO Digest 2006, avsnitt 606.

⁴⁵ Jf. ILO, Compilation of decisions 2018, avsnitt 867.

Medlemsstatene er forpliktet til å rapportere jevnlig til ILO om hvordan statene har oppfylt ratifiserte konvensjoner og rekommandasjoner. Landrapportene vurderes av Ekspertkomiteen som deretter legger sine vurderinger frem for den årlige Arbeidskonferansens komité for gjennomføring av konvensjoner og rekommandasjoner (Gjennomføringskomiteen). Gjennomføringskomiteen tar for seg et utvalg av disse sakene og nedfeller konkluderende merknader om hvorvidt gjennomføringen er forenelig med konvensjonsplikter eller ikke. Statene gis anledning til å forklare eventuelle avvik, før komiteen avgjør og publiserer konklusjonene.⁴⁶

Organisasjonsfriheten og retten til kollektive forhandlinger blir også håndhevet av CFA. CFA behandler klager fra organisasjoner som mener medlemsstatene har krenket konvensjonsforpliktelsene. Se punkt 2.6.1 for en nærmere omtale av norske klagesaker.

2.5.5 Den europeiske sosialpakt

Retten til arbeidskamp reguleres av Den europeiske sosialpakt (Sosialpakten) artikkel 6 nr. 4. Bestemmelsen pålegger konvensjonspartene å anerkjenne «arbeidstakernes og arbeidsgivernes rett til kollektive tiltak i interessekonflikter, herunder retten til å streike, med de innskrenkninger som følger av tidligere inngåtte tariffavtaler.»

Av Sosialpakten artikkel G fremgår det at restriksjoner i streikeretten kan gjøres dersom det «er fastsatt ved lov og er nødvendig i et demokratisk samfunn for å verne andre menneskers rettigheter og frihet, eller for å verne offentlige interesser, nasjonal sikkerhet og helse og moral i samfunnet».

I henhold til praksis fra Den europeiske sosialrettskomiteen (Sosialrettskomiteen), som overvåker etterlevelsen av Sosialpakten, vil streikeretten kunne begrenses for enkelte offentlige tjenestemenn, herunder polititjenestemenn, militærtjenestemenn, dommere og embetsmenn. Videre er også

begrensninger i samfunnsvesentlige tjenester eller sektorer ansett for å kunne ha et rettmessig formål.⁴⁷ Sykehussektoren, transportsektoren, vann- og matforsyning og avfallshåndtering er eksempler på tjenester som har vært ansett som samfunnsvesentlige av Sosialrettskomiteen.⁴⁸ For at slike inngrep skal anses som lovlige, må de imidlertid fylle vilkårene i Sosialpakten artikkel G. Vurderingen av om vilkårene er oppfylt forutsetter konkrete og skjønnsmessige vurderinger, og lovligheten vil blant annet bero på i hvilken grad samfunnet er avhengig av den berørte tjenesten.⁴⁹

Statene rapporterer periodisk på hvordan artikkel 6 nr. 4 er implementert. Ut fra disse rapporteringene vurderer Sosialrettskomiteen om nasjonal rett er i overensstemmelse med konvensjonen. I tillegg eksisterer det en klagemekanisme som ble etablert ved en tilleggsprotokoll fra 1995, som gir partene i arbeidslivet adgang til å klage inn brudd på konvensjonen til Sosialrettskomiteen.⁵⁰ Komiteen vurderer saken og fatter deretter et vedtak som oversendes Ministerkomiteen. Ministerkomiteen kan på denne bakgrunn utferdige en resolusjon om at den aktuelle stat bør treffe tiltak for å bringe nasjonal rett i overensstemmelse med konvensjonen.⁵¹

2.6 Internasjonale organers behandling av norske inngrep

2.6.1 ILO-praksis i perioden 2000-2023

ILOs klageorgan, CFA har totalt behandlet 14 saker mot Norge. En overvekt av klagenes stammer fra 1980- og 1990-tallet. Arbeidsrettsrådet foretok en gjennomgang av alle klagesakene som hadde vært til behandling på tidspunktet rådet var i arbeid, se NOU 1996: 14 punkt 5.7. Utfallet av klagesakene ble her oppsummert på følgende måte:

⁴⁷ Jf. Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights (2008), side 92.

⁴⁸ Council of Europe, Doc. 10546 (2005), avsnitt 45.

⁴⁹ Jf. Alsos (2010), side 133 med henvisning til Den europeiske sosialrettskomité's konklusjoner fra 1969.

⁵⁰ Tilleggsprotokoll til Den europeiske sosialpakt som fastsetter et system for kollektive klager, ETS Nr. 158 (1995).

⁵¹ For en mer inngående redegjørelse for kontrollsystemet under Sosialpakten, se Evju (1998).

⁴⁶ Se Alsos (2010), side 126.

«En gjennomgående kritikk fra ILO har vært at det er grepet inn ved konflikter i bransjer som ikke kan karakteriseres som «essential services», dvs. tjenester eller virksomheter hvis avbrudd setter hele eller deler av befolkningens liv, helse eller personlig sikkerhet i fare. Skadevirkningene i de sakene ILO har fått seg forelagt har, etter ILOs syn, ikke vært av en slik karakter og et slikt omfang at inngrepene kan anses forenelig med organisasjonsfrihetens prinsipper. Et viktig poeng for ILO har også vært at det har vært grepet inn for tidlig og før det har materialisert seg skadevirkninger som det har vært mulig å foreta en reell vurdering av.

Norges økonomiske begrunnelser for inngrep i oljesektoren har ikke vært ansett som tilstrekkelige. Rent økonomisk begrunnede inngrep kan etter ILOs syn først være konvensjonsmessige ved langvarige konflikter eller dersom de økonomiske skadevirkningene har mer direkte alvorlige implikasjoner for landet. ILOs kritikk mot inngrep i oljesektoren er imidlertid dempet i de senere sakene. Kritikken i den siste oljesaken (sak nr. 1576) var således vesentlig mildere enn i de to foregående sakene, og ILO uttrykte en viss forståelse for Norges argumenter.

[...]

Klagesakene har avdekket uenighet mellom Norge og ILOs organer når det gjelder rekkevidden av forpliktelsene etter konvensjonene. Den tålegrense man i Norge har oppstilt for hvor store skadevirkninger samfunnet og tredjemann må finne seg i, er for lav i henhold til den fortolkning av konvensjonene som ILOs organer legger til grunn. Norge beveger seg i lønnsnemndssakene i yttergrensene for de kriterier ILO har satt opp for inngrep i streikeretten, og Norge har utvilsomt overtrådt disse grensene i flere tilfelle.»

I etterkant av Arbeidsrettsrådets arbeid har CFA behandlet ytterligere seks klager mot Norge.⁵² En nærmere omtale av disse følger nedenfor.

⁵² I tillegg er det inngitt klage fra Utdanningsforbundet på inngrepet i lærerstreiken i 2022, som ikke er ferdigbehandlet av ILOs organer, se CFA sak nr. 3450.

Sak nr. 2484: I 2006 klaget EL & IT Forbundet Norge inn for ILO med påstand om brudd på ILO-konvensjonene nr. 87 og 98. Bakgrunnen for klagen var vedtak om tvungen lønnsnemnd i arbeidstvisten mellom EL & IT Forbundet og Tekniske Entreprenørers Landsforening (TELFO) i forbindelse med revisjon av Heisoverenskomsten i 2004. Streik og lockout hadde vart i over fem måneder. Inngrepet var begrunnet i de samlede konsekvensene av arbeidskampen, med særlig vekt på en raskt økende sikkerhetsrisiko som følge av langvarig manglende ettersyn av heiser, og at konflikten syntes fastlåst. CFA anerkjente at fraværet av kvalifisert vedlikehold og service potensielt kunne utgjøre en fare for folkehelse og sikkerhet, men pekte på at det under slike omstendigheter kan etableres minimumsbemanning i forkant av streik. Komiteen uttrykte bekymring for at inngrepet ikke var i overenstemmelse med konvensjon nr. 87 og nr. 98. Den anmodet Norge om å sikre at det i fremtiden vil bli tatt hensyn til muligheten til å fremforhandle eller fastsette avtale om minimumsvedlikehold istedenfor å nedlegge et direkte forbud mot videre arbeidskamp. Komiteen ga også uttrykk for at det, i tilfeller der det ikke foreligger en avtale om minimumsbemanning mellom partene, burde opprettes et uavhengig organ som kan fastsette en minimumsbemanning som ivaretar befolkningens helse og sikkerhet.

Sak nr. 2545: Saken gjaldt vedtak om tvungen lønnsnemnd og forbud mot streik og lockout i arbeidstvist i finansnæringen i 2006. Arbeidskampen omfattet ansatte både i bank- og forsikringsbransjen. Beslutningen om inngrep var begrunnet i at videre arbeidskamp ville medføre en nedstengning av de aller fleste bankfunksjonene, noe som umiddelbart ville medføre alvorlige problemer for forbrukere, næringslivet og trygdemottakere. Overfor komiteen argumenterte Norge med at banksektoren hadde utviklet seg og nå var å anse som en «essential service in the strict sense of the term». Med hensyn til mulighetene for minimumsbemanning, gjorde Norge gjeldende at ansvaret for å komme frem til en slik avtale ligger hos tariffpartene. Komiteen konkluderte med at inngrepet var i strid med konvensjonene nr. 87 og nr. 98. Den påpekte at ulemmene som lå til grunn for inngrepet kun knyttet seg til streiken i banksektoren, ikke forsikringssektoren.

Den uttrykte deretter en forventning om at myndighetene i fremtiden vil unngå lovgivning som forbyr all arbeidskamp, særlig i tilfeller der det er snakk om inngrep i sektorer som ikke anses som «essential». Selv om komiteen var av den oppfatning at banksektoren ikke var å anse som «essential in the strict sense of the term», uttrykte den en forståelse for at det ville kunne være nødvendig å gripe inn i arbeidskonflikten med pålegg om minimumsbemanning. Den gjentok at avtaler om minimumsbemanning ideelt sett bør fremforhandles av partene, men kan pålegges av et uavhengig organ dersom partene ikke lykkes med å komme frem til en slik avtale. Under henvisning til sak nr. 2484 ble det uttrykt en forventning om at Norge i fremtiden vurderer forhandling eller pålegg om minimumsbemanning fremfor å forby arbeidskamp ved tvungen lønnsnemnd.

Sak nr. 3038: I tariffoppgjøret for sokkelavtalene i 2012 ble det iverksatt streik 24. juni. Om lag to uker senere varslet arbeidsgiversiden lockout for de resterende medlemmene på avtalen. For å hindre konsekvensene av den varslede lockouten besluttet regjeringen å gripe inn med tvungen lønnsnemnd under henvisning til landets økonomi og rennommé som en stor og pålitelig olje- og gassleverandør i Europa. Komiteen viste til at den gjentatte ganger var blitt forelagt saker knyttet til Norges bruk av tvungen lønnsnemnd i «non-essential sectors». Videre uttalte den at en aksept for inngrep i streikeretten på bakgrunn av konsekvensene for handel, vil kunne sette en effektiv stopper for en rekke legitime streiker. Til tross for at den hadde forståelse for at en full lockout ville medføre enorme konsekvenser for dagliglivet i Norge, ga den uttrykk for at slike konsekvenser måtte medføre en fare for liv, sikkerhet eller helse for hele eller deler av befolkningen, for å kunne rettferdiggjøre inngrep med tvungen lønnsnemnd. I dette tilfellet fant komiteen at de øvrige konsekvensene ikke hadde materialisert seg, og konkluderte på denne bakgrunn med at inngrepet var i strid med organisasjonsretten. Komiteen minnet om mulighetene for å etablere ordninger med minimumsbemanning, og uttrykte skuffelse («regrets») over at myndighetene, til tross for tidligere anbefalinger, ikke hadde lyktes med å fremforhandle en avtale om minimumsbemanning med partene, eller henvist saken til et uavhengig organ.

Sak nr. 3147: Streiken i forbindelse med tariffoppgjøret for vaskerier og renserier i 2014 ble stanset under henvisning til fare for pasienters liv og helse som følge av mangel på rent tøy til en rekke sykehjem og helseforetak. Industri Energi (IE) klaget saken inn for ILO. De bestred ikke Helsetilsynets vurdering av fare for liv og helse, men mente myndighetene har et ansvar for å forhindre at tvungen lønnsnemnd fremprovoseres. IE viste til komiteens tidligere uttalelser om minimumsbemanning, og anførte at det burde vært etablert en slik ordning for å sikre leveranse av varer og tjenester til sektorer hvor arbeidskamp kan lede til fare for liv og helse. Fra Norges side ble det anført at konvensjonene ikke pålegger landene en plikt til å etablere minimumsbemanning ved arbeidskamp. Det ble vist til at det var bred enighet om dagens system, og til at spørsmålet om å etablere ordninger med minimumsbemanning var behandlet og avvist av partene ved flere anledninger. Komiteen viste til tidligere avgjørelser om inngrep i arbeidskonflikter i sektorer som ikke er å anse som samfunnskritiske, og tidligere uttalelser om at tvungen lønnsnemnd vanskelig lar seg forene med streikeretten. Komiteen oppfordret myndighetene til å innlede en dialog med partene for å diskutere mulighetene for å sikre at grunnleggende tjenester opprettholdes i tilfeller der en streik vil kunne sette liv eller helse i fare.

Sak nr. 3372: Saken gjaldt statens inngrep i arbeidstvisten mellom Norsk Sykepleierforbund (NSF) og NHO Service og Handel i forbindelse med tariffoppgjøret for Pleie- og omsorgsoverenskomsten i 2018. NSF's første streikeuttak var begrenset til 56 sykepleiere ved syv ulike virksomheter, og ble vurdert til ikke å utgjøre fare for liv og helse. Beslutningen om inngrep ble fattet etter at arbeidsgiversiden varslet en omfattende lockout (445 medlemmer ved 65 ulike virksomheter) som myndighetene vurderte at ville medføre en umiddelbar fare for liv og helse. NSF viste til ILOs tidligere uttalelser om at staten bør sørge for etablering av ordninger for minimumsbemanning. De anførte at inngrepet med tvungen lønnsnemnd var uberettiget, siden minimumsbemanning kunne vært pålagt for å sikre at arbeidskampen ikke medførte fare for liv, personlig sikkerhet eller helse. Komiteen pekte på at inngrepet skilte seg fra tidligere saker hvor Norge hadde fått kritikk

fordi det her var snakk om inngrep i en samfunnsviktig tjeneste («essential service in the strict sense of the term»). Ved streik i en slik sektor ligger det til nasjonale myndigheter å vurdere om det er nødvendig å gjøre begrensninger i streikeretten. Inngrepet ble derfor ikke ansett for å være konvensjonsstridig. Komiteen uttrykte likevel bekymring for at lockout synes å kunne benyttes som en «søknad om tvungen lønnsnemnd», og oppfordret myndighetene til videre dialog med partene rundt løsninger om minimumsbemanning.

Praksisen fra ILO viser for det første at det skal svært mye til for at et inngrep begrunnet i økonomiske eller mer forretningsmessige interesser kan sies å være i overensstemmelse med konvensjonene. Videre er det grunn til å merke seg at ILO i enkelte saker har tatt til orde for delvise inngrep, jf. blant annet uttalelsene i sak nr. 2545 (inngrepet i arbeidskonflikten i finanssektoren i 2006). Dette ville i så fall vært et inngrep overfor en gruppe av arbeidstakere dekket av samme overenskomst. At det burde vært foretatt et slikt delvis inngrep var ikke anført overfor ILO i klagen, og ble av den grunn heller ikke imøtegått fra myndighetenes side.

Der det er snakk om inngrep i tjenester som ikke er ansett for å være strengt samfunnskritiske, men hvor konsekvensene av arbeidskampen likevel har fått alvorlige konsekvenser, har komiteen gjennomgående vært kritiske til at Norge ikke har fått på plass ordninger med minimumsbemanning som alternativ til inngrep som stanser hele arbeidskampen. Kritikken fra ILO på dette punktet kan likevel synes å ha mildnet noe, og i de senere saker har komiteen begrenset seg til å oppfordre myndighetene til videre dialog med partene rundt dette. Også i sektorer som har vært ansett som samfunnsviktige («essential in the strict sense of the term») har ILO gitt uttrykk for at ordninger med minimumsbemanning er å foretrekke fremfor inngrep med tvungen lønnsnemnd. Komiteen har ved flere anledninger gitt uttrykk for at ordninger om minimumsbemanning ideelt sett bør fremforhandles mellom partene i fredstid, men at det – i fravær av slike avtaler – vil kunne inngås denne typer avtaler under en pågående streik, og at saken kan henvises til et uavhengig organ dersom partene ikke lykkes med å komme til enighet.

2.6.2 Praksis knyttet til Sosialpakten i perioden 2000–2023

Sosialrettskomiteen har ikke behandlet klager mot Norge om etterlevelsen av artikkel 6 nr. 4.

Sosialrettskomiteen har likevel konkludert med at enkelte norske inngrep har vært i strid med artikkel 6 nr. 4 i sine periodiske vurderinger av om medlemslandene overholder Sosialpaktens bestemmelser. Vurderingene er basert på Norges rapporteringer.⁵³

For perioden 2001–2004⁵⁴ konkluderte komiteen med at tre inngrep i oljesektoren utgjorde brudd på bestemmelsen.⁵⁵ Selv om det var på det rene at arbeidstvistene hadde alvorlige konsekvenser for økonomien, var komiteen av den oppfatning at det ikke var sannsynliggjort at inngrepene var nødvendige for å ivareta rettighetene til borgerne, hensynet til offentlige interesser, nasjonal sikkerhet, offentlig helse eller moral. Vilårene for å begrense streikeretten etter artikkel G var følgelig ikke til stede.

Også i perioden 2005–2008⁵⁶ fant komiteen at Norge hadde handlet i strid med artikkel 6. nr. 4 ved to inngrep. Både inngrepet i arbeidstvisten mellom Akademikerne og staten og inngrepet i arbeidstvisten mellom Finansforbundet og Finansnæringens Arbeidsgiverforening i 2006⁵⁷ ble ansett som konvensjonsstridige under henvisning til at de anførte konsekvensene var for vage. Inngrepet i arbeidstvisten mellom EL & IT Forbundet og Tekniske Entreprenørers Landsforening (Heisoverenskomsten)⁵⁸ ble derimot ansett å være i overensstemmelse med konvensjonen. Komiteen begrunnet sin konklusjon

⁵³ I 2023 ble det gjort endringer i rapporteringssystemet under Sosialpakten. Dette innebærer for Norges del at det nå skal sendes inn rapporter på halvparten av bestemmelsene i Sosialpakten hvert fjerde år. På denne måten vil Norge ha rapportert på alle bestemmelsene i Sosialpakten hvert åttende år. Den neste rapporten Norge skal sende inn om art. 6 er i 2025.

⁵⁴ Se Den europeiske sosialrettskomité's konklusjoner fra 2006.

⁵⁵ Dette gjaldt inngrepet i arbeidstvistene mellom Oljearbeidernes Fellessammenslutning (OFS) og Lederne på den ene siden og Oljeindustriens Landsforening (OLF) på den andre i 2004, jf. provisorisk anordning av 25. juni 2004 og inngrepet i arbeidstvisten mellom OFS og Norges Rederiforbund i 2004, jf. Ot.prp. nr.10 (2004–2005).

⁵⁶ Se Den europeiske sosialrettskomité's konklusjoner fra 2010.

⁵⁷ Ot.prp. nr.90 (2005–2006) og Ot.prp.nr.93 (2005–2006).

⁵⁸ Ot.prp. nr.45 (2004–2005).

med at inngrepet var proporsjonalt tilpasset («proportionate») og vektla i den forbindelse streikens varighet, økende fare for sikkerheten ved heiser og streikens konsekvenser for bevegelseshemmede, eldre og andre.⁵⁹

I rapporten for perioden 2009–2012⁶⁰ bemerket komiteen at Norge hadde grepet inn med tvungen lønnsnemnd seks ganger. Fire av inngrepene var knyttet til helsesektoren. Komiteen uttalte at den ikke lenger ville vurdere streiker som «prima facie» (ved første øyekast) er dekket av unntaksbestemmelsen i artikkel G, og at den anså helsesektoren for å være dekket av denne unntaksbestemmelsen.⁶¹ For de to øvrige inngrepene – i oljesektoren og innenfor vektorsektoren – foretok komiteen en nærmere vurdering. Inngrepet i konflikten mellom LO/ Norsk Arbeidsmandsforbund (NAF) og NHO/NHO Handel og service (vektorstreiken) i 2012⁶² ble ansett å være proporsjonalt og nødvendig gitt situasjonen, og derfor forenelig med artikkel 6. nr. 4. Inngrepet i arbeidskonfliktene mellom Industri Energi/Safe og Norsk Olje og Gass i 2012⁶³ ble derimot ansett å være i strid med artikkel 6. nr. 4. Komiteen la til grunn at selv om konsekvensene av interessekonfliktene var alvorlige for den norske økonomien, kunne inngrepet ikke sies å være begrunnet i hensynet til offentlige interesser, nasjonal sikkerhet og helse og moral i samfunnet.

I rapporten for perioden 2013–2016⁶⁴ konkluderte komiteen med at Norge ikke handlet i strid med artikkel 6 nr. 4. Det var i denne perioden gjort inngrep i fire arbeidskonflikter i hhv. energisektoren⁶⁵, vaskeri- og renseribransjen⁶⁶, ambulansesykehus⁶⁷ og helsesektoren⁶⁸. Komiteen konkluderte med at alle

disse fire streikene var «prima facie» dekket av artikkel G, og at de derfor ikke ville foreta en nærmere vurdering etter artikkel 6 nr. 4.

2.7 Ordninger i andre nordiske land

2.7.1 Sverige

2.7.1.1 Overordnet

Den svenske arbeidsmarkedsmodellen er preget av sterk partsautonomi gjennom tariffavtale, og fravær av involvering og inngripen fra statens side. Lønnsdannelsen er partenes område, og det finnes hverken lovbestemt minstelønn, eller ordninger med allmenngjøring av tariffavtaler slik vi finner det i Norge og Finland. Lovgivningen på arbeidsrettens område har svært mange eksempler på semidispositive bestemmelser, dvs. bestemmelser hvor det tillates å gjøre unntak gjennom tariffavtale.

Retten til å iverksette arbeidskamp (vedta «stridsåtgärder») er beskyttet av internasjonale instrumenter som Sverige har sluttet seg til, og er videre vernet i den svenske regjeringsformens⁶⁹ rettighetskatalog, jf. kap. 2 § 14, forutsatt at ikke annet følger av lov eller avtale. Den viktigste begrensningen ligger i fredsplikten som følger av at partene er bundet av tariffavtale.⁷⁰ De nærmere rettslige rammene for lønnsforhandling og arbeidskamp finnes i medbestämmandelagen⁷¹ (MBL), med visse tilpasninger for offentlig sektor i lagen om offentlig anställning⁷² (LOA).

2.7.1.2 Forhandlingssystemet

Etter at det opprinnelige systemet for lønnsdannelsen med sentraliserte lønnsforhandlinger mellom LO og SAF brøt sammen på 1970-tallet, har Sverige i dag et system som er basert på frivillig koordinering mellom partene og en felles forståelse av hvilke grunnprinsipper som bør ligge til grunn for lønnsveksten.⁷³

⁵⁹ Se omtale i Seip (2013), side 76.

⁶⁰ Se Den europeiske sosialrettskomité's konklusjoner fra 2014.

⁶¹ Jf. Seip (2013), side 76.

⁶² Prop. 134 L (2011–2012).

⁶³ Provisorisk anordning av 10. august 2012.

⁶⁴ Se Den europeiske sosialrettskomité's konklusjoner fra 2018.

⁶⁵ Inngrepet i arbeidstvist mellom EL & IT Forbundet og Atea AS, jf. Prop. 163 L (2012–2013).

⁶⁶ Inngrepet i arbeidstvist mellom Industri Energi og Norsk Industri, jf. provisorisk anordning av 19. september 2014.

⁶⁷ Inngrepet i arbeidstvisten mellom Norsk Cockpitforbund og NHO Luftfart, jf. provisorisk anordning av 12. august 2016.

⁶⁸ Inngrep i arbeidstvisten mellom Akademikerne og Spekter (helseforetakene), jf. Prop. 10 L (2016–2017).

⁶⁹ Regeringsformen 28. februar 1974 (RF).

⁷⁰ Källström mfl. (2022), side 57.

⁷¹ Lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL).

⁷² Lag (1994:260) om offentlig anställning (LOA).

⁷³ NOU 2023: 30 side 85 (boks 4.8).

Dagens modell bygger på en rammeavtale (forhandlingsavtale) mellom partene i industrien⁷⁴, som fastlegger prinsippene om lønnsdannelsen i industrien, og prinsippet om at rammen for lønnsveksten som fastsettes der, skal gjelde for det svenske arbeidsmarkedet som helhet. Det innebærer i praksis at det er partene i industrien som forhandler først, mens de øvrige tariffområdene avventer resultatet her før de selv forhandler. Resultatet – som omtales som industrinormen eller «märket» – legger sterke føringer for hva som kan oppnås i forhandling på de andre tariffområdene. Koordineringen mellom industrien og de øvrige tariffområdene skjer delvis internt i hovedorganisasjonene og delvis gjennom frivillige avtaler.⁷⁵

Det er dessuten fastslått i rammeavtalen at lønnsforhandlinger er partenes ansvar, og avtalen etablerer en forhandlingsordning der egne meklere utpekt av partene bistår i forhandlingene ved behov. Partene i Industriavtalet legger frem egne analyser av konjunktursituasjonen og lønnsutviklingen, og har etablert et eget råd av uavhengige økonomer (Industrirådet).⁷⁶ Dette står i kontrast til ordningen i Norge, hvor staten har en mer aktiv rolle på dette området (ved TBU og Riksmeklingsinstituttet). Industriavtalet har tjent som modell for andre sektorer, og tilsvarende avtaler er inngått blant annet i både statlig og kommunal sektor.⁷⁷

Arbeidstakersiden i Sverige er organisert i tre hovedorganisasjoner: LO, Tjänstemännens centralorganisation (TCO) og Sveriges akademikers centralorganisation (Saco). På arbeidsgiversiden er Svenskt Näringsliv den sentrale hovedorganisasjonen i privat sektor, med 49 bransje- og arbeidsgiverforeninger. De enkelte virksomhetene (nærmere 60 000) er medlemmer både i bransjeforeningene og i Svenskt Näringsliv. Det finnes også en rekke mindre arbeidsgiverorganisasjoner i privat sektor. I statlig sektor er

det Arbetsgivarverket som representerer offentlige myndigheter, virksomheter og andre arbeidsgivere med tilknytning til det statlige området. På det kommunale området fungerer Sveriges Kommuner och Regioner som hovedorganisasjon.⁷⁸

I privat sektor forhandles det på tre nivåer. Øverst finner man hovedorganisasjonene (sentralorganisasjoner, sammenslutninger av landsdekkende organisasjoner på bransjenivå). På dette nivået inngås hovedavtaler⁷⁹ og forhandlingsavtaler.⁸⁰ Hovedavtalene regulerer de grunnleggende relasjonene mellom arbeidsmarkedets parter. Hovedavtalene gir spillereglene for hvordan partene skal forholde seg til hverandre, og hvordan ulike situasjoner som gjelder forholdet mellom arbeidstakere og arbeidsgivere skal håndteres. Hovedavtalen gir uttrykk for partenes vilje til å selv løse konflikter og til å regulere forholdene på arbeidsmarkedet uten innblanding fra staten. Det neste nivået er forbundsnivået, hvor forbundene, det vil si de nasjonale bransjevise organisasjonene, inngår landsomfattende tariffavtaler om lønn og alminnelige vilkår (såkalte forbundsavtaler). Forbundsavtalene blir fulgt opp på det lokale nivået, dvs. mellom den enkelte virksomhet og lokale arbeidstakerforeninger (avdelinger, klubber).⁸¹

Avtaleforhandlingene om lønn og ansettelsesforhold skjer altså primært på forbundsnivå, selv om det likevel er en viss grad av samordning innenfor de respektive hovedorganisasjonene. I 2021 var det ca. 650 slike forbundsavtaler.⁸² Disse er tidsbegrenset (varigheten er gjenstand for forhandling, det vanlige er 1, 2, eller 3 år) og forhandlingene skjer i forbindelse med utløp.

I offentlig sektor har det blitt stadig mer vanlig med såkalte sifferløse avtaler, dvs. tariffavtaler uten en sentralt fastlagt lønnsramme.

⁷⁴ Industriavtalet, første gang inngått i 1997.

⁷⁵ NOU 2023: 30, side 85 (boks 4.8).

⁷⁶ NOU 2023: 30, side 85 (boks 4.8).

⁷⁷ Källström mfl. (2022), side 49.

⁷⁸ Källström mfl. (2022) side 26.

⁷⁹ For eksempel Saltsjöbadsavtalet fra 1938 mellom LO og Saf (Svenska Arbetsgivareföreningen, nå Svenskt Näringsliv), og Hovudavtalet fra 2022 mellom PTK, LO, IF Metall, Kommunal og Svenskt Näringsliv.

⁸⁰ Som for eksempel Industriavtalet fra 1997.

⁸¹ Källström mfl. (2022), side 25.

⁸² Medlingsinstitutets årsrapport 2021, side 27.

MBL har regler om hvem som kan kreve forhandlinger. Det følger av § 10 at både arbeidstakersiden og arbeidsgiversiden kan kreve forhandling med sin respektive motpart. På arbeidstakersiden er det arbeidstakerorganisasjonene som er forhandlingsberettiget, mens på arbeidsgiversiden kan både arbeidsgiverorganisasjonen og den enkelte arbeidsgiver forhandle og inngå tariffavtale med den respektive arbeidstakerorganisasjon. Ifølge MBL § 10 må arbeidstakerorganisasjonen ha minst ett medlem som er eller har vært ansatt hos arbeidsgiveren, men det er ikke noe krav om representativitet, for eksempel gjennom å organisere en viss andel av de ansatte. Det er heller ikke krav om at partene står i et tariffavtaleforhold til hverandre fra før, og en arbeidstakerorganisasjon har rett til forhandling selv om arbeidsgiveren allerede er bundet av en tariffavtale med en annen arbeidstakerorganisasjon.

Plikten til å forhandle innebærer at en part skal bidra til å føre forhandlingene fremover gjennom å klart angi og begrunne sine standpunkter i saken og delta i saklig diskusjon med motparten. Brudd på forhandlingsplikten kan lede til erstatningsansvar.⁸³

Dersom partene ikke blir enige gjennom forhandling er første steg normalt å si opp avtalen, jf. reglene om fredsplikt. Neste steg vil ofte være å inngi varsel om arbeidskamp («stridsåtgærd»). I så fall kommer også Medlingsinstituttet inn i bildet (se nærmere nedenfor).

2.7.1.3 Regulering av arbeidskonflikt

Arbeidskonflikt er nærmere regulert i MBL, med visse særregler i LOA. Reglene utfylles av avtaler mellom partene. Utgangspunktet er at partene har rett til å ta i bruk arbeidskamp, men retten begrenses av reglene om fredsplikt.

Arbeidskonflikt forekommer som hovedregel i to sammenhenger. For det første i forbindelse med avtaleforhandlinger for å påvirke innholdet i den kommende avtalen. Og for det andre der en arbeidstakerorganisasjon søker å inngå en såkalt hengeavtale med en arbeidsgiver som ikke er medlem av en arbeidsgiverorganisasjon.⁸⁴

⁸³ Källström mfl. (2022), side 43-44.

⁸⁴ Källström mfl. (2022), side 50.

På arbeidstakersiden er det bare arbeidstakerorganisasjoner som kan vedta å iverksette arbeidskamp.

Etter svensk rett er det mulig for partene å ta i bruk en rekke ulike arbeidskampmidler. Til forskjell fra norsk og dansk rett er det i svensk rett ikke regler som innebærer at arbeidsforholdet opphører, eller suspenderes ved iverksettelse av arbeidskamp. Det åpner for at det i Sverige er større rom for arbeidskamp som medfører delvis arbeidsnedleggelse, der arbeidstakere nekter å utføre visse oppgaver, eller legger ned arbeidet i visse perioder.

Arbeidskamp trenger ikke innebære arbeidsnedleggelse, men kan i prinsippet bestå av hvilket som helst tiltak. Et generelt kjennetegn er at tiltakene innebærer at partene på arbeidsmarkedet i kollektive former avbryter sine økonomiske forbindelser.⁸⁵ I § 41 i MBL er det for eksempel tale om «arbeidsnedleggelse (streik og lockout), blokkade, boikott eller tilsvarende arbeidskamp». Av LOA § 23 fremgår det at overtidsnekt eller ansettelsesblokkade kan være arbeidskampmidler.

Det er imidlertid ikke gitt noen uttømmende definisjon i lovgivningen av hva som i rettslig forstand er et arbeidskampmiddel. Utgangspunktet for at noe skal anses som et arbeidskampmiddel er at det er vedtatt et konkret tiltak rettet mot en part, som har til hensikt å øve påtrykk, og som vedtas i kollektive former.⁸⁶ De nærmere rammene for hva som er tillatte arbeidskampmidler er trukket opp i rettspraksis fra Arbetsdomstolen.

Dersom forhandlingene ikke fører frem og partene ønsker å iverksette arbeidskamp gjelder det et krav om varsling etter MBL. Den arbeidsgiverorganisasjon eller arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjon som vurderer å iverksette arbeidskamp (eller utvide en allerede iverksatt arbeidskamp), har plikt til å varsle både motparten og Medlingsinstituttet⁸⁷ senest 7 arbeidsdager i forveien. Varselet skal inneholde

⁸⁵ Källström mfl. (2022), side 49.

⁸⁶ Källström mfl. (2022) side 55.

⁸⁷ Det svenske Medlingsinstituttet ble etablert i 2000 etter en urolig periode i svensk økonomi. Medlingsinstituttets oppgave er å virke for en velfungerende lønnsdannelse, mekle i avtaleforhandlingene og utarbeide lønnsstatistikk.

opplysninger om bakgrunnen for arbeidskampen og omfanget, jf. MBL § 45. Hensikten er å gi rom for å løse tvisten uten arbeidskamp, for eksempel ved å koble inn meklere. Brudd på varslingsplikten fører ikke til at arbeidskampen blir ulovlig, men det kan ilegges et gebyr (til staten) og lede til erstatningsansvar overfor motparten.

Medlingsinstituttet oppnevner særskilte meklere som bistår i forhandlinger mellom fagforbund og arbeidsgiverorganisasjoner, og har i tillegg fire faste meklere som bistår i tvister på arbeidsmarkedet om tariffavtale i lokale tvister der fagforbund krever tariffavtale med enkeltstående arbeidsgivere.

Det gjelder ikke noe ubetinget krav om mekling før arbeidskamp iverksettes. Men i tilfeller hvor det er en risiko for arbeidskamp, eller arbeidskamp allerede er iverksatt kan Medlingsinstituttet beslutte tvungen mekling og utnevne meklere, jf. MBL § 47 b. I forbindelse med slik mekling kan mekleren kreve at Medlingsinstituttet skal pålegge en part å utsette en varslet arbeidskamp i inntil 14 dager dersom det kan bidra til en fredelig løsning på konflikten. Tvangsmekling er ikke mulig dersom partene har inngått en forhandlingsordningsavtale med egne meklingsregler (som for eksempel Industriavtalet) og denne er registrert hos Medlingsinstituttet.

I offentlig sektor er det enkelte særregler for bruken av arbeidskamp i LOA. Først og fremst er adgangen til å benytte arbeidskamp begrenset for arbeid som innebærer myndighetsutøvelse eller som er tvingende nødvendig for å gjennomføre myndighetsutøvelse. Med myndighetsutøvelse her menes beslutninger og tiltak som myndighetene vedtar overfor enkeltindivider. I disse tilfellene er det bare tillatt å anvende lockout, streik, overtidsnekt og nyansettelsesblokkade. Det betyr at (med unntak av overtidsnekt) er det ikke tillatt med delvis arbeidsnedleggelse. Arbeidskamp kan bare gjelde forhold mellom arbeidsgivere og de arbeidstakere som omfattes av LOA. Det er dermed ikke tillatt med sympatiaksjoner til fordel for parter i privat sektor.

I praksis er det opp til partene å vurdere hvordan arbeidskonflikten skal innrettes, og det finnes ikke lovregulerte ordninger om minimumsbemanning

mv. under arbeidskonflikt. Dette er som regel nærmere regulert i hovedavtalene, inkludert bestemmelser om samfunnsskadelig arbeidskamp og såkalt «skyddsarbeite» (arbeid som må utføres for å unngå skade på mennesker, maskiner og varelagre mv.). Det er vanlig at partene forhandler om hvordan disse forholdene skal håndteres i den konkrete konflikten. Dersom partene ikke kommer til enighet kan spørsmål om hvorvidt en konflikt er samfunnsskadelig henvises til en særskilt nemnd, opprettet av partene selv. Disse nemndenes avgjørelser er ikke rettslig bindende, men det er vanlig at partene respekterer og følger avgjørelsen. Et eksempel på avtalebestemmelser om nemndsbehandling finner man i Kommunala hovedavtalet (KHA) kapittel VI. På det statlige området er det bestemmelser om nemndsbehandling i hovedavtalens kapittel 7, §§ 10 – 14. Nemndsbehandling benyttes i liten grad. Stats-tjänstenämnden har ikke hatt noen saker til behandling siden 1980-tallet.

2.7.1.4 Inngrep

Det er ingen tradisjon i Sverige for at staten griper inn med lovgivning for å avslutte arbeidskamp.⁸⁸

2.7.2 Danmark

2.7.2.1 Overordnet

Reglene for den kollektive arbeidsretten er i liten grad lovregulert i Danmark.⁸⁹ De grunnleggende prinsippene er fastsatt gjennom hovedavtalene, herunder prinsippene om organisasjonsrett, konfliktrett og fredsplikt. Selv om det forekommer ulikheter i utformingen av de enkelte bestemmelser, har grunnprinsippene en ensartet karakter i de ulike hovedavtalene. Et karakteristisk trekk ved hovedavtalene er imidlertid at de inneholder et begrenset antall bestemmelser som er generelt utformet, samt at de sjelden endres av partene. Særdomstolene på arbeidsrettens område⁹⁰ spiller derfor en stor rolle når det gjelder å tilpasse de generelle prinsippene til de aktuelle arbeidsmarkedsmessige forhold, og den kollektive arbeidsretten i Danmark hviler i stor grad på domstolsskapt regler.⁹¹

⁸⁸ NOU 2001: 14 side 73.

⁸⁹ Adgangen til å iverksette konflikt overfor en utenlandsk tjenesteyter er regulert i utstasjonsloven § 6 a.

⁹⁰ Arbeidsretten og Tjenestemandsrettene.

⁹¹ Kristiansen (2014), side 83.

2.7.2.2 Forhandlingssystemet

Lønnsforhandlingsordningen i Danmark bygger på Fælleserklæringen av 1987 som er en trepartsavtale mellom hovedorganisasjonene på arbeidstakersiden (LO, Funktionærenes og Tjenestemændenes Fællesråd (FTF) og Akademikerne (AC)), Dansk arbejdsgiverforening (DA) og regjeringen. I forkant av lønnsoppgjøret i 2000 inngikk LO og DA en avtale om hvordan hovedorganisasjonene kunne bidra til å koordinere lønnsdannelsen i det kommende oppgjøret (Rammeforhandlingsavtale for de decentrale forhandlinger). Slike avtaler inngås nå i forkant av lønnsoppgjørene.

Også i Danmark starter lønnsoppgjør alltid med oppgjør innen industrien. I dansk kontekst vil det si avtaler som faller inn under kartellet⁹²: Centralorganisasjonen af Industriarbejdere (CO Industri) og deres arbeidsgivermotparter. Arbeideravtalen mellom CO Industri og Dansk Industri forhandles alltid først. Denne avtalen, som er en minstelønnsavtale, utgjør sammen med den første normallønnsavtalen som forhandles (transportsektoren) de såkalte «gennembruds-forligene»⁹³. Selv om det ikke fastsettes noen samlet prosentvis ramme for de senere oppgjørene, vil de fleste andre parter bli enige innenfor rammen av disse to avtalene.

Normalt skjer lønnsforhandlingene i offentlig sektor året etter privat sektor.⁹⁴

Også lønnsforhandlingene i offentlig sektor er koordinert på arbeidstakersiden gjennom forhandlings sammenslutninger og karteller. Overenskomstforhandlingene foregår innenfor et forhandlingshierarki med staten i front, som forhandler med Centralorganisasjonenes Fellesudvalg (CFU) – som er et samarbeid mellom AC, Stats- og Kommunalt Ansattes Forhandlingsfællesskab (SKAF) og Offentligt Ansattes Organisationer (OAO). Enigheten på statens område legger den økonomiske rammen for de andre forhandlingsområdene i offentlig sektor. Dette forhandlingshierarkiet sikrer koordinering og stabilitet rundt lønnsutviklingen i offentlig sektor. Videre

spiller avtalen om reguleringsordningen⁹⁵, som binder lønnsdannelsen i offentlig sektor sammen med lønnsdannelsen på det private området, en stor rolle.

Samarbeidet i CFU er omfattende, og innebærer blant annet at CFU leverer felles krav til tariffrevisjon på vegne av sentralorganisasjonene, at CFUs forhandlingsdelegasjon fører de reelle forhandlingene med Finansministeriet, samt at alle CFUs medlemsorganisasjoner må akseptere forslaget til et forlik før dette er endelig. Innen SKAF fordrer samarbeidet intern enighet i godkjenningen av et forlik, mens det i OAO og Akademikerne kun kreves alminnelig stemmeflertall. Sistnevnte innebærer at enkelte organisasjoners nei til et forlik ikke får betydning for utfallet dersom forliket er ønsket av majoriteten. Historisk har dette bidratt til å sikre forlik på statens område, som igjen legger den økonomiske rammen for de resterende forhandlingene og områdene som eventuelt måtte havne i Forligsinstitusjonen.

Også i kommunal sektor eksisterer det en felles forhandlingsorganisasjon som representerer alle organisasjoner. Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte (KTO) leverer samlet krav til de kommunale arbeidsgiverne. Det stilles her ikke krav om at samtlige medlemsorganisasjoner må si ja til et forlik for at det skal bli enighet, og det forekommer derfor at enkelte forbund går mot et forslag som aksepteres av de øvrige organisasjonene. I slike tilfeller vil saken bli henvist til mekling, forutsatt at det er snakk om «overenskomstansatte» og ikke tjenestemenn.

2.7.2.3 Regulering av arbeidskonflikt

Retten til å ta i bruk arbeidskamp er ikke lovfestet, men anses som et grunnleggende prinsipp i Danmark. Retten til arbeidskamp nyter også vern etter internasjonale konvensjoner. Danmark er bundet av. For arbeidstakernes vedkommende er retten til å anvende streik og blokade som ledd i interessetvister eksplisitt fastsatt i Hovedavtalene. Tilsvarende gjelder for arbeidsgiversidens rett til lockout og boikott.

⁹² Kartelldannelse er en samarbeidsform som innebærer at fagforbund som har medlemmer innenfor samme industrigren opptrer i fellesskap overfor den aktuelle industrigrenens arbeidsgivere.

⁹³ NOU 2023: 30 side 86.

⁹⁴ I Danmark har man ikke mellomoppgjør.

⁹⁵ Denne avtalen, som har eksistert siden 1975, etablerer en etterreguleringsordning for kommunalt og statlig ansatte som sikrer at disse ikke sakker akterut lønnsmessig i forhold til privat sektor.

Det danske overenskomstsystemet hviler på en forutsetning om at ansettelsesforholdene bringes midlertidig til opphør ved streik. På samme måte som i Norge, er andre former for arbeidskamp og rullerende streiker derfor begrenset.⁹⁶

Rammene og vilkårene for iverksettelse av arbeidskamp ved krav om opprettelse av tariffavtale og krav i forbindelse med tariffrevisjon er ulike. Ved tariffrevisjon inngår konflikten i et formalisert forhandlingsløp som har til formål å få partene til å komme til enighet. Forhandlingene er underlagt Statens Forligsinstitusjon, og konflikten kan i siste instans stanses av Folketinget, se nærmere nedenfor. I tvister om tariffopprettelse spiller verken Statens Forligsinstitusjon eller Folketinget en rolle, da staten ikke tvinger en motvillig part til å inngå tariffavtale.

I rettspraksis er det slått fast at en arbeidskamp kan være ulovlig hvis aksjonens formål ligger utenfor vedkommende organisasjons faglige område. Vilkåret avskjærer fagforeningenes mulighet til å tvinge seg inn på andres organisasjoners naturlige områder. En slik utvidelse av eget faglig territorium må i så fall skje via frivillige avtaler med arbeidsgiverparten.⁹⁷ Vilkåret har primært hatt sin relevans i situasjoner hvor et LO-forbund krever opprettet tariffavtale på områder hvor andre LO-forbund allerede har tariffavtaler. Når to arbeidstakerorganisasjoner ikke tilhører samme hovedorganisasjon, har vilkåret hatt mindre gjennomslagskraft.⁹⁸

I offentlig sektor ansettes arbeidstakerne på tariffavtalevilkår («overenskomstvilkår») med unntak av de som anses som tjenestemenn. Tjenestemenn er underlagt tjenestemandsloven⁹⁹, som slår fast at lønns- og arbeidsvilkår fastsettes etter avtale mellom finansministeren og sentralorganisasjoner. Dersom partene ikke lykkes med å komme til enighet om en slik avtale, skal lønns- og arbeidsvilkårene fastsettes ved lov. I dette ligger en forutsetning om at tjenestemenn ikke har streikerett. Dette absolutte streikeforbudet ble kritisert av ILOs ekspertkomité

⁹⁶ Kristiansen (2014), side 463.

⁹⁷ Kristiansen (2014), side 457.

⁹⁸ NOU 2001: 14 side 69, med henvisning til Jacobsen (1987).

⁹⁹ Lov 18. juni 1969 nr. 291 om tjenestemænd (Tjenestemandsloven).

i forbindelse med en klagesak i 1999.¹⁰⁰ Som følge av dette besluttet Finansdepartementet, som fastsetter retningslinjer for når de ulike ansettelsesformene skal benyttes, å begrense adgangen til å benytte tjenestemannsformen. Siden 2001 har det kun vært mulig å bruke denne ansettelsesformen for ledere og for en snever gruppe av ansatte innen retts-, politi-, fengsel- og militærsektoren.¹⁰¹

Hovedavtalene i både privat og offentlig sektor inneholder krav om vedtakelse og varsling av en arbeidskonflikt. I henhold til Hovedavtalen mellom DA og LO kreves det at arbeidskampen må være vedtatt av kompetent organ med tre fjerdedels flertall for å være lovlig. Videre skal arbeidskampen varsles overfor motparten.¹⁰² På DAs og LOs områder kreves det dobbelt varsel, da konflikten skal varsles senest 14 dager før, og igjen sju dager før iverksettelse. Det første varselet skal angi omfanget av konflikten, og det andre varselet må holdes innenfor disse rammene. Ønsker foreningen å gå utover de rammene som er satt, må det sendes nytt førstegangsvarsel. På det offentlige området kreves det normalt kun ett varsel, men varslingsfristen er her lengre, normalt på fire uker. Partene plikter å sende kopi av varsler om arbeidsstans til Forligsinstitusjonen. I praksis skjer det ofte at megling allerede er innledet på det tidspunktet varselet inngis.

Konflikter knyttet til tariffrevisjon er underlagt tvungen mekling i regi av Statens Forligsinstitusjon.¹⁰³ Den danske meklingsloven (Forligsmandsloven¹⁰⁴) slår fast at arbeidsministeren, etter forslag fra Arbeidsretten, utnevner tre forliksmenn og en stedfortredende forliksmann. I praksis har LO og DA hatt en avgjørende rolle i utnevningen av forliksmenn. De tre forliksmennene velger selv hvem som skal være formann og lede Forligsinstitusjonen.

¹⁰⁰ CFA sak nr. 1950.

¹⁰¹ Kristiansen (2014), side 82.

¹⁰² Varslingsreglene varierer for de ulike overenskomstområder.

¹⁰³ Tvister om opprettelse av tariffavtale er ikke underlagt tvungen mekling. Grensene for arbeidskonflikten vil i siste instans bli fastsatt av Arbeidsretten.

¹⁰⁴ Lov 18. januar 1934 nr. 5 om mægling i arbejdsstridigheder (Forligsmandsloven).

Forliksmennene har anledning til å utsette iverksettelse av arbeidskampen med to uker. I tilfeller der den varslede arbeidskampen anses å ramme livsviktige samfunnsfunksjoner eller ellers anses å ha vidtrekkende samfunnsmessig betydning, kan den utsettes med ytterligere to uker. I praksis benyttes denne adgangen regelmessig. Videre kan forliksmannen beslutte å utsette varslede konflikter i forbindelse med fremsettelse av meklingsforslag. En utsatt arbeidsstans trer ikke i kraft umiddelbart etter utløpet av de nevnte utsettelser, men kan tidligst tre i kraft på den femte dagen etter utløpet av «utsettelsesperioden».

Forliksmannen har rett til å fremsette meklingsforslag og rett til å kreve at det stemmes over disse. Når avstemningen skjer ved uravstemning på arbeidstakersiden,¹⁰⁵ kreves det alminnelig flertall for å stemme ned et forslag. Dette er imidlertid kun tilstrekkelig dersom minst 40 prosent av de stemmeberettigede har deltatt i avstemningen. Er stemmedeltakelsen lavere, kreves det både simpelt flertall mot samt at minst 25 prosent av de stemmeberettigede har stemt mot forslaget. På arbeidsgiversiden skjer avstemningen etter de vedtektsfestede avstemningsregler, normalt med alminnelig flertall i kompetent forsamling.

Forliksmannen kan beslutte sammenkobling av meklingsforslag med den konsekvens at det skal stemmes over forslagene som en helhet. De skjerpede kravene ved uravstemning gjelder da det sammenkoblede forslaget som helhet. I slike tilfeller står man overfor en felles løsning for hele det sammenkoblede området. I praksis innebærer dette at en organisasjon kan måtte akseptere et meklingsforslag selv om et klart flertall av medlemmene har stemt forslaget ned. Omvendt kan en organisasjon komme i konflikt, selv om et flertall av medlemmene har stemt for forslaget, fordi et samlet flertall har stemt mot.

Retten til sammenkobling benyttes sjelden på det offentlige området, men spiller en avgjørende rolle på DAs og LOs område. Her vil normalt

overenskomstpartene forutsette at en eventuell forhandlingsløsning inngått utenfor eller i mekling skal inngå i et samlet meklingsforslag for hele DAs område. I praksis vil et sammenkoblet meklingsforslag for hele DAs område derfor omfatte samtlige tre grupper: 1) de partene som selv har forhandlet seg frem til en løsning, 2) de partene som har inngått forlik i Forligsinstitusjonen, og 3) de parter som ikke har lyktes med å komme til enighet og som Forliksmannen derfor fremsetter et meklingsforslag for.

Forligsmandsloven åpner også for at det kan foretas en sammenkobling av meklingsforslag på tvers av de tradisjonelle hovedorganisasjonene. Normalt dras også enkelte utenforstående overenskomstforhold inn med den begrunnelse at de har tilknytning til en av partene. Et vilkår for at et meklingsforslag skal kunne kobles sammen med andre er imidlertid at forhandlingsmulighetene på det aktuelle området anses for uttømt. Vilkåret ble inntatt i loven i 1997 etter at Danmark hadde fått kritikk av ILO for praksisen med sammenkobling i forbindelse med flere klagesaker. Til tross for endringen, ble den danske koblingspraksisen ikke ansett å være i overensstemmelse med ILO konvensjon nr. 87 og nr. 98 ved behandlingen av en klagesak knyttet til det sammenkoblede meklingsforlaget i privat sektor i 1998.¹⁰⁶ I juridisk teori har det vært lagt til grunn at koblingspraksisen også i enkelte tilfeller vil kunne utgjøre et brudd på retten til å føre kollektive forhandlinger etter EMK artikkel 11.¹⁰⁷ Dette har imidlertid ikke resultert i en endring av loven eller av gjeldende praksis.

I praksis er det opp til partene å vurdere hvordan arbeidskonfliktene skal innrettes. Som den klare hovedregel inneholder verken hovedavtalene eller overenskomstene krav til nødberedskap eller annen minimumsbemanning under konflikt. Det generelle utgangspunktet er at partene eventuelt inngår konkrete avtaler om slikt nødvendig arbeid løpende under konflikten, og det er følgelig opp til partene selv å avgjøre om og eventuelt i hvilken utstrekning dette er nødvendig.

¹⁰⁵ Fagforeningene kan også velge at avstemningen skal skje i kompetent forsamling, men dette skjer ytterst sjeldent.

¹⁰⁶ CFA sak. nr. 1971.

¹⁰⁷ Jf. Kristiansen (2014), side 504.

2.7.2.4 Inngrep

Som i Norge, er det i Danmark praksis for at myndighetene kan gripe inn og stanse en arbeidskamp ved lov. Inngrepet skjer i så fall i form av en særlov behandlet etter en hurtig lovgivningsprosess.¹⁰⁸

Under en konflikt av samfunnsmessig betydning, vil de relevante fagdepartementene følge konflikten tett og løpende foreta vurderinger av konsekvensene. Konsekvensene av konflikten sammenholdt med en vurdering av utsiktene til at partene skal komme frem til en enighet, vil inngå i en eventuell beslutning om å avslutte konflikten ved lovinngrep.

Folketinget har ingen stringent praksis med hensyn til hvor og når det gjøres inngrep eller på hvilke vilkår inngrepet finner sted. Grunnleggende sett beror vurderingene på politiske interesseavveininger i det enkelte tilfellet, som kan variere avhengig av hvem som sitter i regjering og har flertall i Folketinget.¹⁰⁹ Det er imidlertid bred enighet i Danmark om at partene ikke på forhånd skal vite om og eventuelt når Folketinget vil gripe inn, og hvordan et inngrep eventuelt vil utformes. Begrunnelsen for dette er en antakelse om at dette vil kunne påvirke forhandlingene og forringe partenes interesse i å komme frem til en minnelig løsning.

Et lovinngrep i en arbeidskonflikt har dels til formål å innføre fredsplikt for partene (stanse konflikten), dels å fastsette vilkårene for overenskomstfornyelsen. Det klare utgangspunktet er at loven gis samme innhold som et forkastet meklingsforslag fra Forligsinstitusjonen. Det forekommer imidlertid at Folketinget tar utgangspunkt i et meklingsforslag, men gjør enkelte endringer i forslaget. Ved enkelte anledninger har loven også fastsatt at den nye overenskomsten skal fastsettes av en utpekt forliksinstans.

Lovinngrep i arbeidskonflikter forekommer sjeldnere i Danmark enn i Norge. Av Stabel-utvalget ble dette antatt å ha sammenheng med forskjellene i forhandlingsstrukturen i offentlig sektor og med utformingen av meklingsinstitusjonen.¹¹⁰

¹⁰⁸ Et lovinngrep vedtas normalt i løpet av et par dager.

¹⁰⁹ Kristiansen (2014), side 505.

¹¹⁰ Jf. NOU 2001: 14 side 71.

Danske lovinngrep har ved flere anledninger blitt kritisert av ILO i forbindelse med konkrete klagesaker uten at dette synes å ha fått særlig innflytelse på inngrepspraksisen.

2.7.3 Finland

2.7.3.1 Overordnet

Arbeidsmarkedsmodellen i Finland er påvirket av at næringslivet er konjunktursensitivt, noe som har ført til lite kontinuitet og mange reformer.¹¹¹ Organisasjonsgraden er i likhet med de andre nordiske landene høy på både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. Partsautonomien står sterkt, selv om det er større grad av myndighetsinvolvering enn for eksempel i Sverige. Finland har ikke lovbestemt minstelønn, men har ordninger med allmenngjøring av tariffavtaler slik vi også har i Norge.

Arbeidsretten er regulert gjennom et samspill mellom lovgivning og tariffavtaleregulering. Lovgivningen har mange eksempler på semidispositive bestemmelser, det vil si bestemmelser hvor det tillates å gjøre unntak gjennom tariffavtale.

Retten til å iverksette arbeidskamp (vedta «stridsåtgärder») er beskyttet av internasjonale instrumenter som Finland har sluttet seg til, og er videre grunnlovsfestet, jf. § 13.1 i Finlands Grundlag, forutsatt at ikke annet følger av lov eller avtale. Den viktigste begrensningen ligger i fredsplikten som følger av at partene er bundet av tariffavtale.¹¹² De nærmere rettslige rammene for lønnsforhandling og arbeidskamp finnes i kollektivavtalslagen¹¹³ og lagen om medling i arbeidstvister¹¹⁴. For tjenestemenn er det egne regler i tjenstekollektivavtalslagene for henholdsvis statlig¹¹⁵ og kommunal¹¹⁶ sektor.

¹¹¹ I 2023 har regjeringen i Finland lansert flere reformer på arbeidsmarkedet, herunder lovforslag knyttet til arbeidsfred og bruk av sympatiaksjoner og politisk streik. For mer informasjon se *Bättre arbetsfred på arbetsmarknaden – Arbets- och näringsministeriet (tem.fi)*

¹¹² Bruun (2022), side 72.

¹¹³ Lag 436/1946.

¹¹⁴ Lag 420/1962.

¹¹⁵ Lag 664/1970.

¹¹⁶ Lag 669/1970.

2.7.3.2 Forhandlingssystemet

Forhandlingssystemet i Finland var tidligere styrt av en statlig inntektspolitikk, der de sentrale partene i samråd med myndighetene fremforhandlet en avtalepakke som la rammene for lønn, skatt og sosialpolitikk. Dette var ikke en tariffavtale i rettslig forstand, men var likevel førende for innholdet i bransje- og forbundsavtaler. Utover 2000-tallet har dette endret seg i retning av en mer desentralisert beslutningsrett i tariffavtaler, med større rom for at avtaler kan inngås på lokalt nivå.¹¹⁷

Arbeidstakersiden i Finland er organisert i tre hovedorganisasjoner: Finlands Fackförbunds Centralorganisation (FFC), Akava¹¹⁸ og Tjänstemanna-centralorganisationen (STTK). På arbeidsgiversiden er Näringslivets centralförbund EK den sentrale hovedorganisasjonen i privat sektor, med 24 medlemsforeninger. I offentlig sektor er det to avtaleparter på arbeidsgiversiden: Statens arbetsmarknadsverk på det statlige området, og Kommun- och välferdsområdenas arbetsgivare på det kommunale området.

I privat sektor har forhandlingene tradisjonelt foregått på tre nivåer. På det øverste nivået forhandler hovedorganisasjonene (sentralorganisasjoner, sammenslutninger av landsdekkende organisasjoner på bransjenivå). På dette nivået inngås såkalte inntektspolitiske avtaler som omhandler både lønn, landbrukspolitikk, skattespørsmål og økonomisk politikk. I tillegg til hovedorganisasjonene, kan også interesseorganisasjoner og staten medvirke her. Statens deltakelse varierer, og i de tilfellene staten ikke har en formell rolle som avtalepart, er det såkalte rammeavtaler som inngås. Dette er avtaler som danner rammen for de forbundsvise avtalene. Tradisjonelle inntektspolitiske avtaler var vanlig i perioden 1968–2016. Arbeidsgiversiden har imidlertid tatt til orde for en desentralisering og har ønsket å forlate ordningen med slike avtaler. I kjølvannet av konkurransekravtalen¹¹⁹ som ble inngått i 2016 («kiky-avtalet») endret EK i sine vedtekter slik at organisasjonen ikke lenger kan inngå avtaler på sentralt nivå.¹²⁰

¹¹⁷ Bruun (2022), side 11.

¹¹⁸ Akava organiserer primært langstidsutdannede (akademikere).

¹¹⁹ Også kalt «2016 Competitiveness Pact for Finland».

¹²⁰ Bruun (2022), side 158.

Det andre nivået er forbundsnivået, hvor forbundene, det vil si de bransjevise organisasjonene inngår tariffavtaler om lønn og alminnelige vilkår (såkalte forbundsavtaler). Som følge av utviklingen med desentralisering av forhandlingene spiller forbundsnivået en stadig større rolle. Det er likevel en viss grad av koordinering av de ulike forbundenes tariffavtaleforhandlinger på både arbeidsgiversiden og arbeidstakersiden.¹²¹

De tredje nivået er virksomhetsnivået. Slike lokale avtaler kan inngås mellom et forbund eller en forening og en arbeidsgiver som ikke er medlem av en arbeidsgiverorganisasjon, eller det kan være avtaler som inngås i forlengelsen av forbundsavtaler, det vil si at forbundsavtalene overlater visse spørsmål til det lokale nivået å beslutte. Det siste har blitt mer og mer vanlig.¹²²

2.7.3.3 Regulering av arbeidskonflikt

Arbeidskonflikt er nærmere regulert i kollektivavtalslagen og medlingslagen. For tjenestemenn er det egne regler i tjenstekollektivavtalslagene for henholdsvis statlig og kommunal sektor. Utgangspunktet er at partene har rett til å ta i bruk arbeidskamp, men retten begrenses av reglene om fredspunkt.

På arbeidstakersiden er det vanligvis arbeidstakerorganisasjonene som vedtar å iverksette arbeidskamp. Men det er ikke utelukket at også arbeidstakere på en arbeidsplass kan ta i bruk kampmidler. Rettspraksis viser imidlertid at retten til arbeidskonflikt først og fremst beskytter arbeidskampmidler som er iverksatt av en arbeidstakerorganisasjon, og at arbeidskamp som er iverksatt av enkeltindivider eller andre grupper ikke nyter den samme beskyttelsen.¹²³

Etter finsk rett er det mulig for partene å ta i bruk en rekke ulike arbeidskampmidler. På samme måte som i svensk rett er det i finsk rett ingen regler som innebærer at arbeidsforholdet opphører eller suspenderes ved iverksettelse av arbeidskamp. Det betyr at det er større rom for arbeidskamp som medfører

¹²¹ Bruun (2022), side 159.

¹²² Bruun (2022), side 159-160.

¹²³ Bruun (2022), side 172.

delvis arbeidsnedleggelse, der arbeidstakere nekter å utføre visse oppgaver, eller legger ned arbeidet i visse perioder.

Selve begrepet «arbetsstridsåtgärd» er ikke definert i lovgivningen. Det innebærer som regel kollektive tiltak som er knyttet til utførelsen av arbeidet. Typiske eksempler er streik (inkludert delvis/visse oppgaver og rullerende streik), nedsatt arbeidstempo (såkalt maskning), masseoppsigelse, ordrenekt, overtidsnekt, ansettelsesblokkade, blokkade og på arbeidsgiversiden, lockout. I henhold til rettspraksis kan også oppfordring til kjøpsboikott anses for å være en «arbetsstridsåtgärd», selv om det ikke direkte er knyttet til arbeidsutførelsen.¹²⁴

Dersom forhandlingene ikke fører frem og partene ønsker å iverksette arbeidskamp gjelder det et krav om varsling etter kollektivavtalslagen. Den arbeidsgiverorganisasjon, arbeidsgiver eller arbeidstakerorganisasjon som vurderer å iverksette arbeidsnedleggelse (eller utvide en allerede iverksatt arbeidsnedleggelse), har plikt til å skriftlig varsle både motparten og Riksförlikningsmannens byrå senest 14 dager i forveien. Hensikten er å gi förlikningsmannen anledning til å mekle og eventuelt løse tvisten uten arbeidskamp.

Det gjelder ikke noe ubetinget krav om mekling før arbeidskamp iverksettes. Men i tilfeller hvor en planlagt arbeidsnedleggelse (eller utvidelse av slik) anses å berøre samfunnskritiske funksjoner («samhällets livsviktiga funktioner») eller etter omstendighetene kan skade en allmenn interesse, kan ansvarlig departement¹²⁵ etter begjæring fra förlikningsmannen, pålegge parten(e) å utsette den planlagte arbeidsnedleggelsen i inntil 14 dager. Formålet er sørge for tilstrekkelig tid til å mekle med sikte på å løse tvisten. Etter medlingslagen har partene plikt til å delta og medvirke i meklinger som förlikningsmannen leder.¹²⁶

I offentlig sektor er det særregler for adgangen til arbeidskonflikt, som blant annet begrenser hvilke

former for arbeidskamp som kan tas i bruk. Offentlig tjenestemenn som er omfattet av tjenstekollektivavtalslagarne for statlig og kommunal sektor har begrenset adgang til arbeidskonflikt. Etter denne lovgivningen er kun streik/lockout tillatt. Offentlige tjenestemenn kan heller ikke ta i bruk politisk streik eller sympatistreik.¹²⁷

I utgangspunktet er det opp til partene å vurdere hvordan arbeidskonflikten skal innrettes. I Finland er det imidlertid særskilt lovregulering for offentlig sektor om samfunnsskadelige konflikter. Det følger både av lag om statens tjenstekollektivavtal §§ 12 flg., og lag om kommunala tjenstekollektivavtal §§ 13 flg. at en varslet eller pågående arbeidskamp skal behandles i en egen nemnd dersom skadevirkningene antas å alvorlig forstyrre viktige samfunnsfunksjoner. Nemnda kan rette en oppfordring til partene om å avstå fra en eventuell samfunnsskadelig arbeidskamp, men avgjørelsene er ikke bindende for partene.¹²⁸

2.7.3.4 Inngrep

I Finland er det eksempler på at staten har funnet det nødvendig å gripe inn med lovgivning under pågående konflikter i helsesektoren for å ivareta pasientsikkerheten. I 2007 la regjeringen frem et forslag til en slik lov i forbindelse med en streik i det kommunale sosial- og helsevesenet som omfattet nærmere 13 000 ansatte. Forslaget gikk ut på en midlertid lov som skulle sikre kritiske funksjoner gjennom tvungen minimumsbemanning, det vil si en form for beordring. Loven ble aldri prøvd i praksis fordi partene i konflikten kom til enighet etter kort tid.¹²⁹ I 2022 vedtok Riksdagen i Finland en lignende midlertidig lov om sikring av nødvendige helsetjenester i forbindelse med en streik blant sykepleiere og helsefagarbeidere. Loven hadde en gyldighet på seks måneders varighet, og ga hjemmel for å beordre ansatte til å utføre bestemte oppgaver.

Utover dette er det ingen tradisjon i Finland for at staten griper inn med lovgivning for å avslutte arbeidskamp.¹³⁰

¹²⁴ Bruun (2022), side 175.

¹²⁵ Arbets- og näringsministeriet.

¹²⁶ Bruun (2022), side 199-200.

¹²⁷ Bruun (2022), side 187.

¹²⁸ Alsos (2010), side 148.

¹²⁹ Alsos (2010), side 149.

¹³⁰ NOU 2001: 14 side 80.

3 Tvungen lønnsnemnd

3.1 Historisk bakgrunn

Tvungen voldgift for å løse arbeidskonflikter har lang historikk i Norge. Da streik og lockout etter hvert ble formalisert rettslig, så partene seg om etter andre måter å løse tvister på. Spørsmålet ble tatt opp på de skandinaviske arbeiderkongressene som ble arrangert på slutten av 1800-tallet, der representanter for fagbevegelsen og den politiske arbeiderbevegelsen i Skandinavia diskuterte bruk av voldgift. Både i 1886 og i 1888 ga arbeiderkongressen sin støtte til opprettelse av voldgiftsretter som kunne løse arbeidstvister, og som kunne settes sammen av representanter valgt av fagforeningene og arbeidsgivernes organisasjoner.¹³¹

Etter at LO og Norsk Arbeidsgiverforening ble stiftet, gikk de to organisasjonene sammen i 1902 og utformet en avtale om bruk av voldgift i rettsvister, det vil si tvister om gyldigheten, forståelsen av eller eksistensen til en tariffavtale.¹³² Denne formen for tvisteløsning var rask og enkel, og gjorde at partene var uavhengig av det offentlige rettsapparatet. Avtalen fikk kort varighet, men avtaler om voldgift i rettsvister ble ført videre i de enkelte tariffavtalene, og avtalen om voldgiftsretter fra 1902 kom til å danne et mønster for senere lovgivning.¹³³

Et problem med voldgiftsavgjørelsene var at de ikke kunne tvangsfullbyrdes. Det var ingen kraftfulle sanksjoner ved brudd på tariffavtale eller en voldgiftsavgjørelse om tariffspørsmål. Dette problemet ble langt på vei løst da arbeidstvistloven ble vedtatt i 1915, og Arbeidsretten året etter ble etablert som en domstol som skulle dømme i rettsvister mellom organisasjonene i arbeidslivet.

Mange mente voldgift også måtte brukes i interesselvister. Interesselvister om lønns- og arbeidsforhold førte til store arbeidskonflikter som involverte tusenvis av arbeidere. I 1911 gikk over en million arbeidsdager tapt i streik og lockout. Under arbeidet med arbeidstvistloven hadde Venstre-regjeringen derfor gått inn for at regjeringen også skulle kunne bringe interesselvister inn for voldgiftsavgjørelse. Forslaget ble imidlertid lagt til side fordi både LO og Norsk Arbeidsgiverforening var sterkt imot en slik lovgivning. Stortinget vedtok i 1916 likevel en midlertidig lov om tvungen lønnsnemnd i interesselvister. Første verdenskrig hadde skapt varemangel, inflasjon og økonomisk usikkerhet, og i lønnsoppgjøret truet en storkonflikt. Venstre-regjeringen, som la fram forslaget, mente at en arbeidskonflikt ville utsette «betydelige samfunnsinteresser for fare».¹³⁴ Nye voldgiftslover ble vedtatt i 1919, 1920 og 1921. Den siste med støtte fra Arbeiderpartiet etter ønske fra LO. Det var prisnedgang i økonomien, og arbeidsgiverne presset på for å sette ned lønningene. LO håpet en voldgiftsavgjørelse ville bidra til å begrense lønnsnedgangen. Fra 1923 gikk LO tilbake til sitt opprinnelige standpunkt, og lovforslag om bruk av tvungen voldgift ble nedstemt i Stortinget.

Med endringene i arbeidstvistloven i 1927, kom det igjen inn en midlertidig bestemmelse som ga regjeringen mulighet til å bruke tvungen voldgift i konflikter som utsatte samfunnsinteresser for betydelig fare. Etter at Norsk Arbeidsgiverforening ba regjeringen gripe inn, ble bestemmelsen brukt under tariffoppgjøret samme år.¹³⁵ Da regjeringen grep inn med voldgift igjen i 1928, gikk bygningsarbeiderne og grafikerne til ulovlig streik i protest mot voldgiftsdommen. Streiken pågikk helt til LO og Norsk Arbeidsgiverforening opptok forhandlinger om å endre voldgiftsdommen. Streikeaksjonen viste

¹³¹ Alsos og Seip (2013), side 39 flg.

¹³² Andersen (1965), side 60 flg.

¹³³ Evju (2007), side 507 flg.

¹³⁴ Ot.prp. nr. 44 (1916), side 5.

¹³⁵ Stokke (1998), side 97.

at voldgiftsinstituttet var vanskelig å bruke uten en viss aksept eller støtte fra partene, og regjeringen ble tilbakeholden med bruken. Tvungen voldgift ble brukt i en konflikt i Vinmonopolet i 1933, og igjen, denne gang av Arbeiderparti-regjeringen, i 1938 og 1939, i tvister i losse- og lastearbeid i Nord-Norge og noen andre mindre tariffområder.¹³⁶

Spørsmål om bruk av tvungen voldgift ble tatt opp igjen av regjeringen i London under krigen. På grunn av varemangel ventet man en omfattende etterkrigs-inflasjon, og regjeringens mål var å hindre inflasjon gjennom å få kontroll på priser og lønninger. Etter forslag fra Finn Dahl i Norsk Arbeidsgiverforening og Konrad Nordahl i LO, vedtok regjeringen å sentralisere lønnsforhandlingene og gi Sosialdepartementet mulighet til å nedlegge forbud mot streik eller lockout.¹³⁷ Nordahl mente ordet voldgift hadde en dårlig klang, og sammen med Finn Dahl foreslo han at en «lønnsnemnd» skulle avgjøre tvisten dersom regjeringen grep inn. Regjeringen fulgte Dahl og Nordahls forslag, og fra 1945 fram til 1949 var bruk av arbeidskamp i praksis underlagt myndighetenes kontroll gjennom midlertidige lønnsnemndslover. Etter 1949 var LO og Norsk Arbeidsgiverforening ikke lenger underlagt den faste lønnsnemndsordningen, men organisasjonene samarbeidet med myndighetene om oppgjørene.

Mens voldgiftene i mellomkrigstiden først og fremst hadde til hensikt å stoppe de store konfliktene, ble den nye lønnsnemndordningen etter krigen et redskap for å holde kontroll på de mindre, frittstående forbundene.¹³⁸ Samordningen av lønnsoppgjørene og samspillet med regjeringen i de første etterkrigs-årene førte LO og Norsk Arbeidsgiverforening inn i et nært trepartssamarbeid med regjeringen. Målet var en kontrollert lønnsutvikling og arbeidsfred. I dette samarbeidet ble lønnsnemnd aktivt brukt som et virkemiddel, særlig overfor mindre organisasjoner. Denne bruken av tvungen lønnsnemnd ble kritisert. Nils Lavik fra Kristelig Folkeparti mente det var «uverdige [...] i eit demokratisk samfunn» med én regel for de store og en annen for de små.¹³⁹

¹³⁶ Stokke (1998), side 99.

¹³⁷ Alsos, Seip og Nygaard (2016), side 224.

¹³⁸ Stokke (1998), side 388.

¹³⁹ Lavik (1949), side 59.

Kritikken førte etter hvert til at regjeringen ba Arbeidstvistikomiteen, der Paal Berg var formann, om å utrede spørsmålet. Arbeidstvistikomiteen la i 1952 fram et forslag om å opprette en fast lønnsnemnd som partene kunne bruke basert på frivillighet. LO støttet forslaget, mens Norsk Arbeidsgiverforening gikk imot å opprette en fast nemnd. Begrunnelsen til arbeidsgiverne var sammensatt. Det var viktig at partene visste at det ville føre til arbeidskamp å avvise et meklingsforslag. Arbeidsgiverforeningen mente det skulle være kostbart å si nei. Det var også grunn til å tro at partene ble mindre villige til å komme motparten i møte dersom de visste at en nemnd sto klar til å dømme i saken, fordi innrømmelser i forhandlingene kunne gi et mindre gunstig resultat i en lønnsnemndbehandling. Et tredje argument mot en fast lønnsnemnd, var ifølge arbeidsgiverorganisasjonen, at det var viktig at partene hadde et aktivt forhold til lønnsfastsettelsen og ikke bare overløt den passivt til en tredjepart.¹⁴⁰ Regjeringen fulgte imidlertid forslaget til flertallet i Arbeidstvistikomiteen, som også hadde LOs støtte, og foreslo en frivillig nemndordning.

Lov om lønnsnemnd i arbeidstvister ble vedtatt høsten 1952, og trådte i kraft fra 1953. Med den ble det opprettet en Rikslønnsnemnd med en formann og seks andre medlemmer. Formannen og fire medlemmer skulle oppnevnes av Kongen for tre år av gangen, hvorav ett medlem skulle representere arbeidstakerinteresser og ett arbeidsgiverinteresser. I tillegg skulle hver av partene i tvisten som var bragt inn, oppnevne ett medlem hver. Bruk av Rikslønnsnemnda skulle være et frivillig tilbud, og departementet ga uttrykk for et håp om at lønnsnemnd kunne bli brukt som et alternativ til arbeidskamp.¹⁴¹

I årene som fulgte ble lønnsnemnda flittig brukt, men ikke som en frivillig ordning. I stedet ble Rikslønnsnemnda brukt for å løse tvister der regjeringen grep inn ad hoc og stoppet arbeidskonflikten. Mellom 1953 og 1980 grep regjeringen inn med tvungen lønnsnemnd i over 60 arbeidskonflikter.¹⁴² Et kjenne-

¹⁴⁰ Alsos, Seip og Nygaard (2016), side 265.

¹⁴¹ Ot.prp. nr. 63 (1952), side 15.

¹⁴² Se oversikt på nettsidene til Rikslønnsnemnda (<https://www.nemndene.no/rikslonnsnemnda/kjennelser/?query=vedtak=>)

tegn ved disse inngrepene er at de som oftest kom før arbeidskamp ble iverksatt. Dels kom inngrepene i bransjer eller tariffområder som ikke ville innordne seg samordningen i lønnsdannelsen som myndighetene og hovedorganisasjonene forsøkte å oppnå, og dels ble statlige inngrep med tvungen lønnsnemnd brukt for å løse tvister mellom LO og Norsk Arbeidsgiverforening når de av ulike grunner ikke kom til enighet.

Fra slutten av 1960-tallet begynte mange av organisasjonene som organiserte ansatte i offentlig sektor å varsle streik, og en rekke av disse streikene ble stoppet før de ble iverksatt. I konflikter som rammet helsetjenester ble hensynet til pasientene en begrunnelse for å gripe inn, og etter hvert ble Statens helsetilsyn trukket inn for å vurdere konsekvensene av en varslet eller igangsatt streik når denne kunne ramme helsetjenesten.

Da Høyre tok over regjeringsmakten i 1981, introduserte de et nytt prinsipp for inngrep med tvungen lønnsnemnd. Bakgrunnen var at den foregående Arbeiderparti-regjeringen året før var blitt kritisert for å være inkonsekvent i sine inngrep. Dessuten mente Høyre-regjeringen at inngrep med tvungen lønnsnemnd før arbeidskampen var kommet i gang, kunne virke negativt på forhandlings- og meklingsprosessen. Den sendte derfor signaler til partene om at regjeringen ikke ville gripe inn for å forhindre lovlig arbeidskamp. Prinsippet, som har fått navnet «Rettedal-doktrinen», besto i at regjeringen ikke ville gripe inn for å forhindre at arbeidskamp brøt ut, men ville la arbeidskampen løpe slik at partene måtte ta et større ansvar for konsekvensene dersom forhandlingene ikke førte fram.¹⁴³ Tanken var at lovlig arbeidskamp skulle få løpe til det eventuelt ble nødvendig å stoppe den på grunn av konsekvensene.

Introduksjonen av en ny inngrepspraksis fikk flere følger. For det første ble det viktig for myndighetene å begrunne inngrep gjennom å vise til faktiske konsekvenser av arbeidskampen. Dette førte igjen til at Statens helsetilsyn fikk en større rolle i arbeidet med å vurdere konsekvensene av streik og lockout.¹⁴⁴

¹⁴³ Stokke (1998), side 280 flg.

¹⁴⁴ Seip og Stokke (2002), side 31 flg.

Arbeidstakerorganisasjonene i offentlig sektor begynte å begrense streikeuttak for å kunne gjennomføre streik over et lengre tidsrom uten å ramme virksomhet som gjorde at liv og helse kom i fare. Av samme grunn ble dispensasjoner tatt i bruk, særlig i helsevesenet, men også i andre sektorer. Den endrede inngrepspraksisen førte ikke nødvendigvis til færre statlige inngrep, men at inngrepene ikke kom før arbeidskamp var iverksatt. Dette gjorde både trusselen om arbeidskamp og retten til å streike mer reell.

Bruk av voldgift har gjennom 1900-tallet hatt flere funksjoner. Fra 1916 og fram til 1929 var hovedtanken bak lovene om tvungen voldgift å hindre store ødeleggende arbeidskonflikter. Partiet Venstre så også bruk av voldgift i interessetvister som et fullstendig alternativ til arbeidskamp, ved at lønns- og arbeidsvilkår ble avgjort ved dom fremfor gjennom åpen arbeidskamp. Etter andre verdenskrig ble tvungen lønnsnemnd etablert med LOs og Norsk Arbeidsgiverforenings støtte for å styre og samordne lønnsdannelsen. Samordningen skulle hindre inflasjon og mulig arbeidsløshet under oppbyggingen av landet. Etter at etterkrigslovene om tvungen lønnsnemnd ble avviklet i 1952, ble tvungen lønnsnemnd gjennom ad hoc-inngrep fra myndighetene brukt fram til 1980 for å holde kontroll med tariffområder som brøt ut av samordningen, eller for å løse tvister mellom LO og Norsk Arbeidsgiverforening. Myndighetene grep også inn i økende grad for å verne liv og samfunnsverdier. Fra 1980 tok hensynet til liv og helse og vern av samfunnsverdier over som den sentrale begrunnelsen for inngrep fra myndighetenes side, mens et sidemotiv kunne være å få en slutt på uløselige tvister og å holde kontroll på samordningen.

3.2 Bruk av tvungen lønnsnemnd etter 2000

Fra 2000 og fram til 2023 har Rikslønnsnemnda avgitt rundt 40 kjennelser. I noen saker velger nemnda å slå sammen behandlingen av flere tvister i én kjennelse, mens den i andre saker velger å behandle tvistene hver for seg, selv om flere arbeidstakerorganisasjoner har vært involvert i den samme konflikten. Vil vi

regne antall arbeidskonflikter, kan vi derfor anslå at det i denne perioden er 33 arbeidskonflikter som har blitt stoppet av myndighetene. Bruken av tvungen lønnsnemnd har over tid holdt seg ganske stabil, selv om tallet på inngrep kan variere fra år til år.

En gjennomgang av arbeidskonfliktene viser at vi finner statlige inngrep i arbeidskamp i flere sektorer.¹⁴⁵ De aller fleste inngrepene i perioden etter 2000 finner vi i sektorer som leverer helsetjenester. Da myndighetene i 2000 grep inn i arbeidskonflikter i kommunal sektor og i Oslo kommune, var begge konfliktene relatert til helsetjenester. Etter helse-reformen i 2002 har det vært fem inngrep i arbeidskamp i helseforetakene. Også arbeidskonflikter i private helse- og omsorgsbedrifter og ambulansetjeneste kan regnes til helsetjenester, og ser vi dette samlet har 13 av arbeidskonfliktene som har blitt stoppet med statlig inngrep i perioden 2000 til 2023 vært innenfor helsetjenester.

Oljesektoren er en annen sektor hvor myndighetene har grepet inn i arbeidskonflikter flere ganger. OFS og Lederne var involvert i arbeidskonflikter både i 2000, 2004 og 2012 (SAFE), og Lederne igjen i 2022, mens Industri Energi var involvert i konflikten i 2012. Inngrepene har kommet både på sokkelen, der OLF/Norsk Olje og Gass har avtaler, og på Rederiforbundets avtaler for flyttbare rigger.

En tredje sektor der tvungen lønnsnemnd har blitt brukt flere ganger, er luftfarten. Noen inngrep i denne sektoren har vært relatert til helsetjenester fordi arbeidskampen har rammet ambulansfly og redningsmannskap knyttet til ambulansflyging. I perioden 2000 til 2023 var det fem inngrep i arbeidskamp i luftfarten.

I kommunal sektor har myndighetene grepet inn i flere streiker som følge av risiko oppstått i kommunale helsetjenester, men også knyttet til andre tjenester kommunene yter. Myndighetene stanset streiken i KS-området i 2021 som følge av fare for brann i et gjenvinningsanlegg, og i 2022 ble streiken blant lærere i kommunal sektor stoppet. Andre sektorer der myndighetene har grepet inn mellom 2000

og 2023, er blant annet en konflikt i finanssektoren, i det statlige tariffområdet og i ulike virksomheter i privat sektor.¹⁴⁶

Lockout har blitt brukt i ti av konfliktene som har blitt stoppet av myndighetene. Arbeidsgiverne har i disse konfliktene brukt passiv lockout, det vil si at lockout blir brukt som et svar på et streikevarsel. Lockout ble varslet i alle streikene i oljesektoren bortsett fra under Lederne streik i 2022. I streiken i finanssektoren i 2006, varslet arbeidsgiverne lockout med den begrunnelse at streikeuttaket skapte en situasjon med sterk konkurransevridning. Lockout er også blitt varslet i en konflikt i private pleie- og omsorgsvirksomheter i 2018 og i streiken til flyteknikerne i 2022. I de fleste av konfliktene hvor lockout har blitt varslet, har varselet bidratt til å skape en situasjon der myndighetene har sett seg nødt til å gripe inn.

Det er en rekke arbeidstakerorganisasjoner som har vært involvert i arbeidskonfliktene som har blitt stoppet. Naturlig nok er det ofte organisasjoner med medlemmer i sektorene der inngrepene har vært hyppigst. Fagforbundet, inkludert Norsk helse- og sosialforbund, og Oljearbeidernes Fellessammenlutning/SAFE, har vært involvert i fire streiker. En rekke organisasjoner eller forbund har vært involvert i tre arbeidskonflikter, deriblant Akademikerne, inkludert Norsk legeförening, Lederne, Norsk flygerforbund og Norsk Sykepleierforbund. Flere av forbundene har også vært involvert i streiker som medlem av en hovedorganisasjon.

Den vanligste begrunnelsen myndighetene bruker for å gripe inn og stoppe arbeidskampen, er hensynet til at liv og helse kan komme i fare. Dette er den begrunnelsen som er minst omtvistet. I alle inngrepene som har vært i helsesektoren, har det vært hensynet til liv og helse som er begrunnelsen for myndighetenes inngrep. Men også i andre sektorer kan inngrep være begrunnet med hensynet til liv og helse. Det gjelder for eksempel arbeidskonflikter i luftfarten, og det kan også være en begrunnelse for inngrep der følgekonssekvenser av streik eller

¹⁴⁵ Seip (2013) og Alsos mfl. (2024).

¹⁴⁶ For en nærmere gjennomgang av inngrepene se Seip (2013) og Alsos mfl. (2024).

lockout rammer annen virksomhet på en slik måte at liv og helse kan komme i fare. Et eksempel på dette er streiken i vaskeri- og renserivirksomheter i 2014. Mangel på rent sengetøy og annet utstyr vil over tid føre til økt helserisiko på sykehus.

Inngrep i arbeidskonflikter i oljesektoren blir ikke begrunnet med hensynet til liv og helse, men i at vitale samfunnsinteresser kan komme i fare. Det underliggende hensynet for inngrep i oljesektoren er betydningen for norsk økonomi, og myndighetene har argumentert for at Norges renommé som en pålitelig olje- og gassleverandør internasjonalt kan svekkes.¹⁴⁷ I inngrepet i streiken på norsk sokkel i 2022, viste myndighetene til krigen i Ukraina og den vanskelige energisituasjonen i Europa i sin begrunnelse.¹⁴⁸ Dette var første gang departementet i proposisjonen viste til Utenriksdepartementets rapporter om konsekvenser av en arbeidskonflikt.

Sammen med en hovedbegrunnelse for inngrep, gir av og til myndighetene en tilleggsbegrunnelse for å gripe inn. I flere konflikter i perioden 2000 til 2023 har det vært strid om bruk av dispensasjoner fra arbeidskampen. Dette kan bidra til å forverre situasjonen i noen konflikter, og myndighetene har i noen tilfeller vist til partenes dispensasjonshåndtering i begrunnelsen for å gripe inn med tvungen lønnsnemnd.¹⁴⁹

Et annet tilleggsmoment som har begrunnet inngrep, har vært at konflikten har vært fastlåst. Dette kan være en selvstendig begrunnelse i arbeidskamper der streik og lockout har pågått i svært lang tid, som for eksempel i heiskonflikten som varte i over hundre dager i 2004–2005.¹⁵⁰ Det ser imidlertid ut til at det har blitt vanlig at myndighetene, når de griper inn, påpeker at konflikten er fastlåst og at dette uttrykket i dag mer gir uttrykk for en erkjennelse av at partene ikke ønsker eller makter å komme til enighet, enn at det er en selvstendig begrunnelse for å gripe inn.

¹⁴⁷ Seip (2013), side 48.

¹⁴⁸ Rikslønnsnemndas kjennelse i sak 1/2022.

¹⁴⁹ Rikslønnsnemndas kjennelse i sak 6/2012.

¹⁵⁰ Ot.prp. nr. 45 (2004–2005), side 4.

Behovet for å begrunne inngrep har ført til at Statens helsetilsyn har fått en sentral rolle i å overvåke konsekvensene av arbeidskonflikter, særlig innenfor helse- og omsorgstjenestene. Tilsynets primære ansvar er å sikre at disse tjenestene oppfyller befolkningens behov, også under arbeidskonflikter, se punkt 7.2.3. Når en arbeidskonflikt truer liv og helse, rapporterer Helsetilsynet til Arbeids- og inkluderingsdepartementet via Helse- og omsorgsdepartementet, se punkt 7.2.2.

Fra 2002 inntok Helsetilsynet en mer aktiv rolle i sitt tilsynsarbeid under arbeidskonflikter, blant annet gjennom å ta kontakt med partene i forkant av varslet arbeidskamp og gjennom å oppmuntre til bruk av dispensasjoner som middel til å opprettholde forsvarlig drift av helsetjenestene under en streik. Denne proaktive rollen viste seg vanskelig å fylle uten å øke konfliktnivået i streikene, og fra 2012 endret Helsetilsynet sin strategi ved å ta en mer observerende rolle i arbeidskonflikter og rette oppmerksomheten mot sine tilsynsoppgaver.¹⁵¹ Dette innebærer at tilsynet i dag ikke tar direkte kontakt med partene før en konflikt, men søker å opprettholde sin faglige legitimitet gjennom å unngå uklarhet om tilsynets rolle, se nærmere under punkt 7.2.3.2. Helsetilsynets rapporter, som danner grunnlaget for departementets beslutning om å anvende tvungen lønnsnemnd, offentliggjøres etter konfliktens slutt. Dette gjør det mulig i ettertid å gjennomgå tilsynets vurderinger, og diskutere tilsynets arbeid og inngrepene som ble gjort.

Norske arbeidstakerorganisasjoner har ved flere anledninger klaget inngrep i streiker inn for ILO. I perioden 2000–2023 har Norge blitt klaget inn for ILO seks ganger. Bakgrunnen for klagesakene og ILOs vurderinger er nærmere redegjort for i punkt 2.6.1.

Fra 2000 og fram til 2020 ble bruk av tvungen lønnsnemnd lite kritisert i Stortinget. Men i 2021 grep regjeringen inn mot to parallelle streiker i barnevernsinstitusjoner. Fagforbundet mente deres streik ble stoppet uten grunn og viste i denne sammenheng til at det var YS sitt streikeuttak som medførte fare for liv og helse. Dette inngrepet førte til debatt

¹⁵¹ Alsos mfl. (2024), side 28.

i Stortinget da proposisjonen om tvungen lønnsnemnd skulle behandles, og Arbeiderpartiet og SV fremmet forslag der de ba regjeringen gjøre en ny vurdering av grunnlaget for inngrepet.¹⁵² Under avstemningen valgte både Arbeiderpartiet, SV, Rødt og Miljøpartiet De Grønne å stemme imot regjeringsproposisjon.

3.3 Tidligere utredninger

3.3.1 NOU 1996: 14

På oppdrag fra Kommunal- og arbeidsdepartementet vurderte Arbeidsrettsrådet¹⁵³ prinsippene for arbeidstvistlovgivningen, jf. NOU 1996: 14 *Prinsipper for ny arbeidstvistlov*. I den forbindelse ble Norges praksis med bruk av tvungen lønnsnemnd gjennomgått og vurdert.

Under henvisning til den tilbakevendende kritikken fra ILO i norske klagesaker,¹⁵⁴ ga Arbeidsrettsrådet uttrykk for at forholdet til folkeretten tilsa en revurdering av arbeidstvistlovgivningen. De uttalte at det var «[...] sterkt ønskelig å komme over i en situasjon hvor lønnsoppgjørene gjennomføres uten bruk av tvungen lønnsnemnd. Arbeidsrettsrådet antar at myndighetene ikke kan unnvære adgangen til tvungen lønnsnemnd. Men bruken av dette virkemiddelet bør kunne reduseres til ekstraordinære tilfeller og iallfall holdes innenfor ILOs konvensjoner.»¹⁵⁵

For å redusere lønnsnemndbruken og bringe norsk praksis i samsvar med ILOs regler foreslo Arbeidsrettsrådet følgende endringer:

- Avgjørende formelle posisjoner i tariffavtalsystemet til hovedorganisasjonene i arbeidslivet.
- Forslag om at tariffavtaler inngått av hovedorganisasjonene på arbeidstakersiden skal være ufravikelige for enkeltstående arbeidstakerorganisasjoner.

¹⁵² Innst. 274 L (2020–2021), side 2.

¹⁵³ Arbeidsrettsrådet var et tidligere rådgivende organ for Kommunal- og arbeidsdepartementet i alle spørsmål med tilknytning til arbeidstvistlovgivningen og organisasjonsforholdene. Rådet var i funksjon fra 1960-1999.

¹⁵⁴ Se nærmere om Arbeidsrådets oppsummering av klagesaker under punkt 2.6.1.

¹⁵⁵ NOU 1996: 14 punkt 5.6.

- Samlet avstemning innen den enkelte hovedsamenslutning i kommunal sektor.

3.3.2 NOU 2001: 14

Innstillingen fra utvalget for tarifforhandlingsystemet (NOU 2001: 14 *Vårens vakreste eventyr...?*), det såkalte Stabel-utvalget, var den siste store gjennomgangen av de problemstillingene arbeidsgruppen har vurdert. Bakgrunnen for at utvalget ble nedsatt var at det fra flere hold var hevdet at det var nødvendig med en fornyelse av forhandlingsystemet og endringer i de institusjonelle rammene rundt lønnsforhandlingene, samt en erkjennelse av at det var behov for bedre kunnskap om forhandlingsystemet for å kunne ta stilling til om det burde foretas slike endringer.

Utvalget var partssammensatt, og fikk et bredt mandat: «Utvalget skal først foreta en bred analyse av hvordan dagens forhandlingsordning og rammeverk fungerer i praksis. Utvalget skal se på hele området, og ta for seg både privat, kommunal og statlig sektor. Siktemålet er å avdekke svake og sterke sider ved både rammeverket og forhandlingsordningen. En slik felles oppfatning blant organisasjonene om hvordan systemet fungerer, vil gi et godt grunnlag for å vurdere behovet for å foreta endringer. Dersom analysen avdekker svakheter som etter utvalgets syn bør følges opp, skal utvalget vurdere hvilke endringer i rammeverket og forhandlingsordningen som kan avhjelpe disse, og komme med forslag til de forbedringer som utvalget finner hensiktsmessige.»¹⁵⁶

Utvalget ble også bedt om å se nærmere på om forslagene fra Arbeidsrettsrådet (NOU 1996: 14) ville være egnet til å løse de eventuelle problemer som avdekket.

Stabel-utvalget så på et bredere sett av problemstillinger enn tvungen lønnsnemnd. I kapittel 8 i innstillingen gikk utvalget gjennom meklingsordningen. Meklingsordningen ble vurdert som tilfredsstillende, og viktig for å øke sannsynligheten for et fredelig utfall. Bare små endringer ble foreslått. I kapittel 9 så utvalget på bruken arbeidskamp og streik som

¹⁵⁶ Utvalgets mandat er gjengitt på side 12 i NOU 2001: 14.

virkemiddel. Selv om utvalget fant at omfanget av streik i Norge ikke er spesielt lavt, så de ikke grunn til å foreslå endringer i gjeldende rett på dette området. Utvalget var av den oppfatning at «organisasjonene i all hovedsak forsøker å både planlegge og gjennomføre arbeidskamp på en betryggende og balansert måte».¹⁵⁷

Utvalget hadde også en grundig gjennomgang av voldgiftsordningene, inkludert tvungen lønnsnemnd (kap.10). Utvalget var av den oppfatning at «bruk av tvungen lønnsnemnd i strid med det som kan aksepteres av hensyn liv og helse, er uheldig, både av hensyn til Norges folkerettslige forpliktelser og av hensyn til de konsekvenser bruken kan ha for vårt forhandlingssystem.»¹⁵⁸ Samtidig ga de uttrykk for at tvungen lønnsnemnd kan være et viktig virkemiddel i et system som det norske, og konkluderte på denne bakgrunn med at det sentrale må være å komme frem til tiltak som kan redusere behovet for tvungen lønnsnemnd. På denne bakgrunn vurderte utvalget en rekke alternative tiltak.

Først så utvalget på Arbeidsrettsrådets forslag for å redusere lønnsnemndbruken, men valgte å ikke gå videre med noen av disse. Deretter drøftet utvalget andre mulige tiltak:

1. Lovfeste kriterier for bruk av tvungen lønnsnemnd i tråd med de kriterier for begrensninger i streikeretten som er i tillatt etter ILOs praksis.

Utvalget falt ned på å ikke fremme forslag om å lovfeste slike kriterier for tvungen lønnsnemnd i en generell fullmaktslov. De ga likevel uttrykk for at slik lovfesting kunne vurderes på nytt, dersom vi får en uheldig utvikling av lønnsnemndbruken.

2. Lovfestet eller avtalebasert rådgivende nemnd med mandat til å vurdere om en arbeidskamp er samfunns-skadelig og gi anbefalinger om å utsette, begrense eller stanse slik arbeidskamp.

Utvalget foreslo heller ingenting i denne forbindelse, men åpnet for en fremtidig utredning dersom forholdene skulle tilsi det.

3. Åpne for at myndighetene kan stanse deler av en streik.

Utvalget fant at en slik løsning hvor myndighetene kan stanse deler av en arbeidsstans som medfører fare for liv og helse, ville kunne føre til større forsiktighet med hensyn til hvilke grupper man tok ut i streik eller lockout og en større vilje til å innvilge nødvendige dispensasjoner. Til tross for dette vurderte de en slik løsning som uhen-siktsmessig, fordi den kan føre til en uønsket opp-splitting av tariffavtalesystemet. Utvalget stilte også spørsmål ved hvilke muligheter man har for å oppnå noe med en fortsatt streik dersom flere hovedsammenslutninger allerede har kommet til enighet med arbeidsgiver.

4. Åpne opp for andre typer arbeidskamp enn full arbeidsnedleggelse.

Utvalget var delt i synet på behovet for å åpne opp for alternative typer arbeidskamp. Flertallet¹⁵⁹ var av den oppfatning at det ikke var ønskelig å i større grad åpne for partiell arbeidskamp eller «andre kampmidler», og begrunnet dette med at en slik endring ville forrykke likevekten mellom partene i en tvist og gjøre konfliktsituasjonen mer uklar. Et mindretall bestående av medlemmene fra Akademikerne og AF mente en adgang til partiell arbeidskamp ville kunne gjøre arbeidskamp til et mer reelt virkemiddel i offentlig sektor. På denne bakgrunn anbefalte de at svenske regler for arbeidskamp ble nærmere vurdert under den videre behandlingen av utvalgets innstilling. Også representanten fra YS så behov for en nærmere utredning av «andre kampmidler».

5. Avtaler eller lovfesting av et system med minimumsbemanning, eventuelt bedre utbygget system for dispensasjoner under en pågående arbeidskamp.

Utvalget så ingen grunn til å foreslå noen endring av dagens praksis ved å lovfeste et system for minimumsbemanning eller dispensasjoner under en pågående arbeidskamp. Som begrunnelse for dette viste de til at et slikt system ville være et

¹⁵⁷ NOU 2001: 14 side 137.

¹⁵⁸ NOU 2001: 14 side 143, punkt 10.1.5.

¹⁵⁹ Utvalgsleder Ingse Stabel og utvalgsmedlemmene Torgeir Aarvaag Stokke (nøytral), Kjell Bjørndalen (LO), Morten Øye (LO), Lars Chr. Berge (NHO), Erik Bartnes (KS), Randulf Riderbo (HSH), Ingvild Elden (NAVO) og Randi Stensaker (AAD).

brudd på norsk tradisjon. Videre påpekte de at det er den som iverksetter arbeidskonflikten som må ha oversikt over virkninger og konsekvenser av konflikten, og at ansvaret ikke bør skyves over verken på den som streiken skal ramme eller på myndighetene.

Også Rikslønnsnemnda ble gjennomgått av Stabel-utvalget. Utvalget foreslo en utvidelse av antallet medlemmer i nemnda fra syv til ni, et forslag som senere ble fulgt opp.¹⁶⁰ Rikslønnsnemndas sammensetning, og partenes representasjon i nemnda ble berørt, men et flertall i utvalget ønsket ikke å foreslå endringer her.

Sist viet utvalget mye plass til pendelvoldgift. Utvalget viste til at pendelvoldgift er et nytt og ukjent virkemiddel i norsk sammenheng, men at erfaringer fra utlandet tilsier at pendelvoldgift kan være et alternativ til tradisjonell eller konvensjonell voldgift. Utvalget uttalte videre at: «[...] voldgiftsmetoden bør kunne inngå blant de virkemidler partene i dag har til rådighet når det gjelder løsning av interesse-tvister. Rettslig sett er det ingen ting i veien for å avtale pendelvoldgift i for eksempel lokale forhandlinger, særavtaleforhandlinger i offentlig sektor eller for så vidt overordnede tariffrevisjoner. Utvalget vil

i den sammenhengen oppfordre parter som søker etter nye forhandlingsordninger, til også å vurdere forhandlingsmodeller hvor pendelvoldgift inngår som ett element.»¹⁶¹

Utvalget mente det ikke var grunnlag for å foreslå å etablere noe offentlig tilbud om pendelvoldgift. De åpnet likevel opp for at et slikt verktøy kunne utredes ytterligere dersom det fremkom overveiende positive erfaringer med pendelvoldgift. I kjølvannet av Stabel-utvalget ble pendelvoldgift som lokal konfliktløsningsmetode innført i noen tariffavtaler, blant annet i kommunal sektor. Der var pendelvoldgift en mulig konfliktløsningsform både i HTA kapittel 3 «Generelle lønns og stillingsbestemmelser» og kapittel 5 «Lokale lønns- og stillingsbestemmelser». Det var delte meninger om pendelvoldgift helt fra innføringen, og ordningen ble lite brukt. Akademikerorganisasjonene var først de mest positive til denne nye konstruksjonen, men erfaringene bidro til endret syn.¹⁶² Erfaringene der pendelvoldgift ble brukt var at arbeidsgivers siste tilbud ble løsningen.¹⁶³ Hvorfor/hvordan det ble slik foreligger det lite kunnskap om. I oppgjøret i 2014 ble det enighet om å fjerne pendelvoldgift som konfliktløsning. Videreutvikling av pendelvoldgift som konfliktløsningsform har ikke stått sentralt i debatten etter dette.

¹⁶⁰ Jf. Ot.prp. nr.46 (2001–2002) og endringslov 28. juni 2002 nr. 58.

¹⁶¹ Jf. NOU 2001: 14 punkt 10.3.8.

¹⁶² Seip (2008), side 41 og 42.

¹⁶³ Sollund, Rødvei og Lien (2005), side 128 og 129.

4 Arbeid under konflikt

4.1 Innledning

En del av kritikken mot norsk praksis med tvungen lønnsnemnd handler om at beslutningen innebærer et totalforbud mot videre arbeidskamp, med pålegg om at alle arbeidstakere omfattet av arbeidskonflikten må gjenoppta sitt arbeid. Videre har det fra enkelte fagforeninger i tilknytning til enkeltkonflikter vært rettet kritikk mot partenes unnlattelse av å benytte seg av dispensasjonsinstituttet, og det har vært uttrykt at gjeldende dispensasjonspraksis åpner for at en part bevisst kan styre en konflikt mot tvungen lønnsnemnd.¹⁶⁴ I denne sammenheng har det blitt tatt til orde for at visse situasjoner der arbeidskamp fører til fare for liv og helse eller andre alvorlige samfunnsmessige konsekvenser kunne vært forhindre gjennom avtaler eller andre ordninger som sikrer at tjenestene opprettholdes på et minstenivå.

ILOs organisasjonsfrihetskomité (CFA) har ved flere anledninger anmodet norske myndigheter om å gå i dialog med partene om etablering av avtaler om minimumsbemanning. Avtale om minimumsbemanning kan for eksempel inngås av partene i en enkel konflikt før arbeidskamp iverksettes. I henhold til ILO-praksis skal det være opp til partene å avgjøre omfanget og innholdet i minimumstjenestene. I tilfeller der partene selv ikke lykkes med å avtale minimumsbemanning, har CFA gitt uttrykk for at minimumsbemanning kan pålegges av et uavhengig organ.

Et pålegg om minimumsbemanning i en pågående arbeidskonflikt vil være et inngrep i retten til arbeidskamp som krever klar lovhjemmel.

Minimumsbemanning var et tema i Arbeidsrettsrådets innstilling og Stabel-utvalget uten at det ble

fremmet forslag om å innføre lovgivning om dette.¹⁶⁵ Siden den gang har temaet kommet opp i ulike sammenhenger. Partene har da gitt uttrykk for at dagens system i hovedsak fungerer tilfredsstillende, og at det ikke er ønskelig med endringer. De har videre gitt uttrykk for at de allerede har mekanismer som trengs for å ivareta hensynene som begrunner en eventuell etablering av minimumsbemanning, og i den forbindelse vist særlig til muligheten for å inngå forhåndsavtaler og til dispensasjonsinstituttet. Enkelte har likevel pekt på at disse mekanismene ikke alltid tas i bruk på en måte som gjør at de fungerer etter sitt tiltenkte formål.

I flere klagesaker for ILO, sist i Utdanningsforbundets klage over inngrepet i lærerstreiken i 2022,¹⁶⁶ har det vært anført at myndighetene burde ha etablert en ordning med minimumsbemanning fremfor å stanse arbeidskampen ved tvungen lønnsnemnd. Dette illustrerer at det er behov for å gjenoppta diskusjonen om behovet for denne type ordninger.

4.2 Gjeldende rett og praksis

4.2.1 Kort om begrepet «minimumsbemanning»

Begrepet «minimumsbemanning» har ingen legaldefinisjon, men innebærer i streikesammenheng at streikeuttaket ikke kan være større enn at samfunnsvesentlige tjenester kan opprettholdes slik at befolkningens grunnleggende behov kan dekkes i et visst omfang. Tilsvarende vil arbeidsgiver være forhindre fra å iverksette lockout for arbeidstakere som må utføre slikt nødvendig arbeid under arbeidskonflikten.

Ordninger med pålagt minimumsbemanning vil utgjøre et inngrep i streikeretten, og må – på samme måte som inngrep ved tvungen lønnsnemnd

¹⁶⁴ Se blant annet Innst. 27 S (2022–2023).

¹⁶⁵ NOU 1996: 14 punkt 6.2 og NOU: 2001: 14 punkt 10.1.5.

¹⁶⁶ Se CFA sak nr. 3450.

– vurderes opp mot de rettslige rammene for inngrep i streikeretten. ILO har ved flere anledninger tatt til orde for at norske myndigheter bør undersøke mulighetene for å etablere minimumsbemanning som et alternativ til inngrep ved tvungen lønnsnemnd.¹⁶⁷ For en nærmere gjennomgang av ILOs krav til minimumsbemanning og uttalelser i norske klagesaker, se punkt 2.5.4 og 2.6.1.

4.2.2 Nærmere om forhåndsavtaler

4.2.2.1 Generelt

Et flertall av hovedavtalene inneholder bestemmelser om regulering av arbeid ved konflikt. Hovedavtalen mellom LO-NHO § 3-3 er en god illustrasjon og bestemmelsens første ledd lyder som følger: «Hovedorganisasjonene forutsetter, hvor det er behov, at det på den enkelte bedrift, eventuelt innenfor det enkelte overenskomstområde, i god tid før tariffutløp, sluttet avtaler som regulerer forhold som er knyttet til driftens avslutning og gjenopptagelse på teknisk og vernemessig forsvarlig måte, samt arbeid som er nødvendig for å avverge fare for liv og helse eller betydelig materiell skade.»

Tilsvarende bestemmelser i de andre hovedavtalene er utarbeidet etter inspirasjon fra Hovedavtalen LO-NHO og innholdet er i stor grad sammenfallende. Ingen av bestemmelsene bruker ordet forhåndsavtaler, men det kommer tydelig frem av innholdet i bestemmelsene at formålet med reguleringen er å oppfordre lokale parter til å inngå nødvendige avtaler som sikrer at driften kan avsluttes og gjenopptas på en teknisk forsvarlig måte, og forhindre at det oppstår fare for liv og helse eller betydelig materiell skade som en følge av konflikten, i god tid før konflikten utbrudd.

En forhåndsavtale om unntak fra arbeidskamp hjemlet i hovedavtalene kan omfatte tre typer av situasjoner:

1. Nødvendig arbeid for en forsvarlig nedstengning av virksomheten som følge av arbeidskampen, eller forberedelser til gjenopptakelse av arbeid

etter at arbeidskampen er avsluttet (nedkjøring- og gjenopptakelsesavtaler).

2. Sikkerhetsbemanning/beredskap (oljeplattform, skip, industrivern mv.).¹⁶⁸
3. Øvrige avtaler om skjerming underveis i konflikten.

4.2.2.2 Nedkjørings- og gjenopptakelsesavtaler

I mange bransjer vil forsvarlig nedstengning kreve tid. Ofte vil det være nødvendig med gradvis avslutning av driften for å unngå at produksjonsutstyr blir ødelagt. Tilsvarende kan det være behov for gradvis gjenopptakelse av driften etter endt konflikt før produksjonen kan igangsettes for fullt. I slike tilfeller kan partene inngå avtaler om nedkjørings- og gjenopptakelsesarbeid.

4.2.2.3 Avtaler om sikkerhetsbemanning

Det finnes noen få eksempler på offentligrettslige krav som pålegger arbeidsgiver og arbeidstakere å inngå avtaler om bemanning under en arbeidskonflikt.¹⁶⁹ Formålet med slik regulering er å sikre nødvendig overvåking og forebygging av potensielt farlige situasjoner når hele eller deler av produksjonen er nedstengt. Arbeidstakere som i utgangspunktet skulle vært omfattet av arbeidskampen, men som er definert til å utgjøre en del av sikkerhetsbemanningen, skal ikke utføre produksjonsarbeid. Arbeidsgiver er likevel forpliktet til å yte lønn tilsvarende som for ordinær arbeidsutførelse. Hvilke arbeidstakere som omfattes av sikkerhetsbemanningen, avgjøres av arbeidsgiver.

4.2.2.4 Øvrige avtaler om skjerming underveis i konflikten

Enkelte hovedavtaler åpner også for inngåelse av øvrige avtaler om skjerming av personell.

I KS-området er det i Hovedavtalen, del A § 5-1-2 a), avtalt at øverste leder i virksomheten ikke skal omfattes av plassoppsigelsen, og at øverste leder

¹⁶⁷ Se blant annet CFA sak nr. 2484, avsnitt 1096 og CFA sak nr. 2545, avsnitt 1156.

¹⁶⁸ Avtalekravet kan også følge av forskrift, se punktet om sikkerhetsbemanning.

¹⁶⁹ Forskrift om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten og på enkelte landanlegg (rammeforskriften), § 50.

av personalfunksjonen som hovedregel ikke skal omfattes. Videre skal det forhandles om å unnta andre personer eller grupper som er nødvendig for at ikke tredjemanns interesser skal skades på en utilbørlig måte.

I Spekter sine hovedavtaler er det avtalt en forutsetning om at partene inngår avtaler som sikrer at hensynet til arbeid som er nødvendig for å avverge fare for liv og helse, eller betydelig materiell skade, blir ivare tatt.

Hovedavtalene mellom LO-Finans Norge og Finansforbundet-Finans Norge har en bestemmelse om såkalt frikrets som gir virksomheten en rett til å kunne utpeke navngitte arbeidstakere som ikke skal være omfattet av plassoppsigelsen, jf. § 6-3. Utvelgelsen må være nødvendig for å hindre varig tap av store verdier og det skal ikke tas hensyn til hvorvidt arbeidstakeren som føres opp på listen er organisert i Finansforbundet eller LO. I noen tilfeller er frikretsen ikke tilstrekkelig. Innenfor finansområdet blir derfor forhåndsavtaler (forhåndsdispensasjon) benyttet sammen med og i tillegg til frikrets. Dette gjøres særlig for virksomheter som har ansvaret for infrastruktur i finanssystemet, herunder systemkritiske banker.

Bestemmelsen angir en nedre og en øvre grense for antall ansatte som skal inngå i frikretslisten. Mens bedrifter med flere enn 1000 ansatte i faste stillinger kan forlange at et antall tilsvarende 2% skal inngå i frikretsen har selv små virksomheter rett til å kreve at minst én ansatt unntas så fremt virksomheten ikke har utpekt stedfortreder for bedriftens øverste leder. Basert på utvelgelsen utarbeides det en frikretsliste som inneholder både navn og stillingstittel for arbeidstakere som inngår i frikretsen. Det stilles et gyldighetskrav om at utvelgelsen må være godkjent av både lokale tillitsvalgte og den enkelte arbeidstakeren som inngår i frikretslisten, jf. Hovedavtalen mellom Finans Norge og Finansforbundet §§ 6-3 (2) og 6-3 (3).

Frikretslisten skal utarbeides i god tid før forhandlinger om tariffavtalerevisjon starter og helst innen 1. februar, jf. § 6-3 (3). Partene er lojale mot hovedavtalebestemmelsens ordlyd og det er lang tradisjon

for at frikretslistene utarbeides i god tid før forhandlingene påbegynner.

4.2.3 Nærmere om dispensasjoner

4.2.3.1 Generelt

Det eksisterer ingen entydig definisjon av begrepet «dispensasjoner». Flere hovedavtaler hjemler retten til å søke om dispensasjoner uten at innholdet i begrepet fastlegges nærmere.

KS beskriver begrepet slik: «Dispensasjon er en mulighet for arbeidsgiver til å søke om at navngitte personer som er tatt ut i streik, og som på grunn av fare for liv og helse eller andre vitale hensyn, må være til stede eller tas inn igjen i arbeid».¹⁷⁰

En dispensasjon er en situasjonsbasert avtale mellom arbeidsgiver(siden) og arbeidstakersiden om å gjøre unntak for en bestemt person eller en bestemt arbeidsoppgave som må utføres under arbeidskonflikten.¹⁷¹ Det vanlige er at virksomheten fremmer en dispensasjonssøknad først etter at plassfratredelsesvarsel er meddelt når arbeidsgiver med sikkerhet vet hvilke arbeidstakere som eventuelt vil omfattes av arbeidskampen. I enkelte tilfeller vil arbeidsgiver og lokale tillitsvalgte ha dialog forut for en søknad om dispensasjon, men formelt sett er det den enkelte virksomheten som initierer søknaden, og arbeidstakersiden foretar en selvstendig vurdering av arbeidsgiverens behov for dispensasjon.

Hovedavtalene i staten og i KS inneholder materielle vilkår for dispensasjoner. Mens KS' Hovedavtale krever at dispensasjon må anses som nødvendig for å avverge fare for liv og helse eller andre vitale hensyn åpner statens hovedavtaler for dispensasjoner i så mange situasjoner at det i praksis er få materielle skranker.¹⁷² KS har utarbeidet streikehefte for sine medlemmer (kommuner/fylkeskommuner/ virksomheter) med detaljerte beskrivelser om blant annet dispensasjoner. I heftet fremkommer det at dispensasjonssøknader normalt vil bli behandlet

¹⁷⁰ Jf. KS' hefte: *Streik – forholdsregler ved arbeidsnedleggelse og annen arbeidskamp*, (2022).

¹⁷¹ I NHO og KS-området søkes det bare om dispensasjoner for personer, og ikke enkeltoppgaver.

¹⁷² Sml. KS' hovedavtale Del A, § 5-1-2 (B) og Statens hovedavtaler § 48 (3).

før streiken starter eller trappes opp. Likefullt anerkjennes behovet for nye dispensasjonssøknader underveis i konflikten.

I privat sektor har det ikke vært tradisjon for å avtale-regulere hvilke situasjoner som berettiger dispensasjon og eventuelle rutiner for saksbehandlingen. Fra de senere årene ser vi imidlertid eksempler fra flere tariffområder på at det inngås avtaler (protokoller) om vilkår og fremgangsmåte for dispensasjonssøknader.¹⁷³ Dersom det inngås avtale om behandling av dispensasjonssøknader inngås denne vanligvis før brudd i meklingen, og helst før meddelelse av plassfratredelsesvarsel. Det er ikke alltid at det inngås slike avtaler, men behandling av dispensasjoner vil også da gjøres med bakgrunn i de samme kriterier. Vilkårene for dispensasjoner er i vesentlig grad sammenfallende med hensyn som begrunner forhåndsavtaler, det vil si nødvendig arbeid for å avverge fare for liv, helse eller betydelig materiell skade. Avtalene med vilkår og prosedyrer for dispensasjoner presiserer at dispensasjoner bare skal brukes unntaksvis og i helt spesielle tilfeller. I motsetning til forhåndsavtaler er dispensasjoner ment å være en sikkerhetsventil forbeholdt situasjoner som arbeidstakersiden ikke med rimelighet kunne forutsett ved streikeuttaket.

Avtaler mellom tariffpartene om vilkår og fremgangsmåte for dispensasjoner formaliserer dispensasjonsinstituttet i den enkelte konflikten. I KS-området er det den enkelte kommune/fylkeskommune/virksomhet som bestemmer om det skal søkes dispensasjon og søknaden fremmes til den lokale streikekomiteen. Selv om det i andre sektorer fortsatt er virksomheten som vurderer behovet for å søke om dispensasjon, er det den aktuelle arbeidsgiverparten som tar beslutning om eventuelt å søke dispensasjon og fremmer søknaden til tariffmotparten. Arbeidstakerorganisasjonen innhenter uttalelse fra forbundet som igjen baserer sin vurdering på samtaler med lokale tillitsvalgte.¹⁷⁴

¹⁷³ Se protokollene mellom LO-NHO av 12. april 2023 og YS-NHO av 14. april 2023 (Vedlegg 2).

¹⁷⁴ Hvilket nivå som endelig behandler søknaden på henholdsvis arbeidsgiver- og arbeidstakersiden kan variere avhengig av om det er mellomoppgjør, samordnet oppgjør eller forbundsvis oppgjør.

Spekter har problematisert i hvilken grad helselov-givningens angivelse av virksomheten som pliktsubjekt, er til hinder for at arbeidsgiversiden fremmer søknader om dispensasjon.¹⁷⁵ Arbeidsgruppens sekretariat har henvendt seg til HOD for blant annet å få klargjort denne problemstillingen.¹⁷⁶ I sitt svarbrev uttaler HOD følgende:

«[...] Departementet vil understreke at helselov-givningen ikke søker å svare på særskilte problemstillinger som måtte oppstå i tilknytning til en arbeidskamp. Helselov-givningen er likevel ikke til hinder for at helseforetak eller annen virksomhet som driver helse- og omsorgstjeneste anmoder en arbeidstakerorganisasjon om dispensasjon fra påbud om plassoppsigelse som binder deres medlemmer eller blir enige om andre kompensierende tiltak. Forskriften gir imidlertid ikke virksomheten en plikt til å anmode om dispensasjon, dersom forsvarlig drift kan oppnås på annen måte [...]».

4.2.3.2 Særlig om Helsetilsynets rolle knyttet til bruk av dispensasjoner

Helsetilsynet fører tilsyn med helse- og omsorgssektoren og har et særlig ansvar for å påse at helse- og omsorgstjenester som ytes til befolkningen holder et forsvarlig minimumsnivå. Tilsynets rolle og funksjon ved arbeidskonflikter er den samme som i fredstid, men vil måtte forholde seg til spillereglene under arbeidskamp og partene sine grunnleggende rettigheter som retten til streik, lockout og til å ivareta sine rettigheter under en arbeidskamp iverksatt av motparten. Under en arbeidskamp vil tilsynet intensivere sitt overvåkingsarbeid med tjenestene fordi arbeidskampen medfører en økt risiko for at forholdene kan bli uforsvarlige.

I tilsynsrollen ligger det at Helsetilsynet skal reagere dersom forholdene er uforsvarlige. Det har tidligere vært en praksis hvor Helsetilsynet spilte en mer aktiv rolle overfor partene i arbeidskonflikten, for eksempel gjennom å pålegge arbeidsgivere

¹⁷⁵ Se blant annet notat fra Advokatfirmaet BAHN til Spekter – innhentet på oppdrag fra Spekter – av 15. januar 2024 (Vedlegg 5).

¹⁷⁶ Se brev fra arbeidsgruppens sekretariat til Helse- og omsorgsdepartementet av 15. januar 2024 og brev fra Helse- og omsorgsdepartementet av 1. februar 2024 (Vedlegg 3 og 4).

å søke om dispensasjoner. Dette ble gjort overfor virksomheter innen spesialisthelsetjenesten og kommunesektoren. I 2014 gjennomgikk Helsetilsynet sin praksis og konkluderte med at det ikke var forenlig med tilsynets mandat og tilsynsrolle.¹⁷⁷ Plikten til å yte forsvarlige tjenester påhviler virksomheten, dvs. helseforetaket eller kommunen. Helsetilsynet legger til grunn at vurderingen av om dispensasjoner er nødvendige for å hindre brudd på helselovgivningen derfor må gjøres av virksomhetene selv. Tilsynet er opptatt av å respektere arbeidslivets spilleregler, og ønsker ikke å komme i en situasjon hvor det i realiteten overtar deler av det ansvaret partene har knyttet til gjennomføringen av konflikten. I brevet til HOD ba arbeidsgruppens sekretariat HOD om å også belyse denne problemstillingen om Helsetilsynets kompetanse til å gi pålegg. Med henvisning til helsetilsynsloven § 8 skriver departementet følgende: «Bestemmelsen regulerer ikke hvordan Statens helsetilsyn skal utforme påleggene, ut over at det skal gis pålegg «om å rette forholdene». Statens helsetilsyn er likevel i andre og tredje ledd gitt hjemmel til å gi pålegg om stenging og å følge opp faglige pålegg etter helsepersonelloven § 56 for helsepersonell. Det er derfor i utgangspunktet opp til den virksomheten pålegget rettes til å beslutte hvilke tiltak som er egnet til å rette forholdene. Statens helsetilsyn må gjøre en fornyet vurdering av forsvarligheten når tiltakene er besluttet eller iverksatt.»

4.2.4 Organisasjonenes beskrivelse av egen praksis

4.2.4.1 Praksis knyttet til forhåndsavtaler

NHO sine medlemsbedrifter inngår avtaler om nedkjøring- og gjenopptakelsesarbeid der det er nødvendig. Dette gjelder først og fremst i produksjonsbedrifter med hel- og døgkontinuerlig drift hvor en umiddelbar stans kan forårsake ødeleggelse av verdifullt produksjonsutstyr. I tilknytning til, eller som en del av avtaler om nedkjøring- og gjenopptakelsesarbeid, kan det inngås avtaler om en eventuell sikkerhetsbemanning og nødvendig vakthold under konflikten. Arbeidstakerne som unntas etter disse avtalene skal ikke delta i produksjonsarbeid, men

utføre arbeid som er nødvendig for å avverge fare for liv og helse eller betydelig materiell skade.

NHO ønsker at det inngås forhåndsavtaler som regulerer nedkjøring, nødvendig bemanning under streiken og oppkjøring etter endt konflikt. Dersom dette ikke gjøres, kan imidlertid arbeidsgiver søke om dispensasjon. Innvilgelse av dispensasjon kan således avbøte konsekvensen av at det ikke er inngått avtaler i forkant av konflikten.

I **staten** benyttes forhåndsavtaler i liten grad. Foruten permanente unntak for den øverste lederen av virksomheten og øverste leder av personalfunksjonen som følger direkte av hovedavtalen § 47, må arbeidsgiver søke om å få unnta andre arbeidstakere, jf. § 48. Det er utarbeidet en felles mal for søknader om unntak og dispensasjon fra streik. Søknad om unntak innebærer at arbeidstakeren skal unntas fra hele arbeidskonflikten og skal utføre sine ordinære arbeidsoppgaver. Dispensasjonssøknader er mer begrenset i tid. Se punkt 4.2.4.2 om dispensasjonspraksis for nærmere omtale.

I KS-området er de lokale parter forpliktet til å forhandle om unntak før en streik iverksettes. **KS** erfarer likevel at det forhandles frem få unntak, utover øverste leder av personalfunksjonen. Arbeidstakere som unntas fra streik, skal unntas fra hele streiken. Etter KS sin oppfatning, er dette årsaken til at arbeidstakersiden ikke ønsker å forhandle om unntak. I og med at vilkårene for unntak og dispensasjon ikke er like vil det ikke nødvendigvis være mulig å søke dispensasjon for arbeidstakere som kunne ha vært unntatt etter forhandlinger.

Innen **Virkes** tariffområder anvendes i liten grad forhåndsavtaler, selv om hovedavtalen har likelydende bestemmelse som flere andre arbeidsgiverorganisasjoner. Det anses som hovedregel mer hensiktsmessig med dispensasjon når arbeidsgiver er kjent med streikeuttaket (etter at plassfratredelsesvarselet er mottatt).

Det er betydelig variasjon i **Spekters** medlemsvirksomheter om bruken av forhåndsavtaler. Mens det i enkelte virksomheter er lang tradisjon for inngåelse av forhåndsavtaler i god tid før konfliktens utbrudd,

¹⁷⁷ Se brev fra Helsetilsynet til HOD av 14. februar 2014 (Vedlegg 1).

er situasjonen en helt annen ved andre virksomheter. Forskjellene går langs sektorlinjer, hvor posisjonen virker å være låst innen spesialisthelsetjenesten hvor enkelte arbeidstakerorganisasjoner ikke ønsker å inngå forhåndsavtaler.

Det er etablert praksis at arbeidsgivere i Spekters medlemsbedrifter i god tid før tariffutløp innkaller lokale tillitsvalgte til å drøfte behovet for inngåelse av forhåndsavtaler. Selv om det ikke inngås forhåndsavtaler om unntak for navngitte arbeidstakere, funksjoner eller arbeidsoppgaver som arbeidsgiver mener som et minimum må skjermes, mener Spekter denne dialogen gir arbeidstakersiden en god oversikt over hvilke funksjoner som bør skjermes og dermed ikke være omfattet av plassfratredelsesvarsel.

En samlet arbeidstakerside, anerkjenner at forhåndsavtaler kan benyttes for å forhindre uønskede konsekvenser av streik. Hovedavtalene i de ulike tariffområdene inneholder også ulike regler for inngåelse av forhåndsavtaler. Det er også vanlig å inngå generelle forhåndsavtaler om å unngå fare for liv og helse, eksempelvis for å unngå å ramme øyeblikkelig hjelp i helsetjenesten. Forhåndsavtaler kan imidlertid ikke erstatte bruk av dispensasjoner.

Arbeidstakersiden understreker at det nedlegges et betydelig arbeid med planlegging av et forsvarlig streikeuttak, og at nødvendige arbeidstakere skjermes i den forbindelse. Ingen arbeidstakere er formelt sett unntatt fra retten til arbeidskamp, men organisasjonene har som mål å unngå å ramme en sårbar tredjepart. De har derfor som målsetting at disse tjenestemottakerne rammes i minst mulig grad, og konsekvenser særlig for sårbare barn og unge vil alltid være gjenstand for en grundig vurdering. Kreftbehandling, psykiatri, spesialundervisning og øyeblikkelig hjelp er også eksempler på slike unntak. Det søkes også så langt det er mulig å unngå å melde plassfratredelse for arbeidstakere som vil ramme tjenester av stor betydning i tredjeparts liv, som for eksempel begravelser.

Etter arbeidstakersidens syn er forhåndsavtaler lite egnet i noen områder og situasjoner. Der bemanning, bemanningsbehov og vakt- og turnusplaner

er lite forutsigbare er detaljerte forhåndsavtaler på individnivå lite egnet. Dette skyldes blant annet at det gjerne tar lang tid mellom eventuell inngåelse av slike avtaler, varsel om plassfratredelse og iverksettelse av konflikt.

4.2.4.2 *Dispensasjonspraksis*

Det er langvarig tariffpraksis innen **NHO**-område for at plassfratredelsen omfatter hele stillingen, og at det ikke søkes om dispensasjoner for utførelse av enkeltoppgaver underveis i konflikten (partiell dispensasjon).

NHO mener det er viktig å få frem at en streik i privat sektor skiller seg vesentlig fra en streik i offentlig sektor ved at streiken rammer arbeidsgiver direkte økonomisk, og hvis den blir langvarig kan den også føre til at bedriften går konkurs.

Statens hovedavtale inneholder en uttømmende regulering av materielle vilkår som kan begrunne dispensasjon for arbeidstaker som i utgangspunktet skulle vært omfattet av arbeidskamp. Dispensasjonssøknaden kan være begrunnet i behovet for ivaretagelse av liv og helse, for å hindre at materielle verdier blir ødelagt eller går tapt eller for å dekke bestemte ledelsesfunksjoner og personalfunksjon i en driftsenhet. Dette er de samme hensynene som begrunner søknader om unntak. For dispensasjoner har tariffpartene bestemt at også «andre særegne forhold» kan være gyldig grunnlag, jf. § 48 nr. 3. Statens hovedavtaler går på dette punktet lenger enn andre hovedavtaler i offentlig og privat sektor.

I motsetning til søknader om unntak som er begrenset til å gjelde situasjoner før arbeidstakeren er tatt ut i streik, kan dispensasjonssøknader også fremmes for arbeidstakere som allerede er i streik og må tas inn igjen i arbeid.

I det statlige tariffområdet er det praksis for at tariffpartene i forkant av plassfratredelsesvarsel inngår protokoller om enkelte unntak og dispensasjoner. Det inngås blant annet én protokoll om dispensasjoner for arbeid som er strengt nødvendig for å kunne forberede og gjennomføre lønn- og feriepengeutbetaling i juni. I samsvar med denne protokollen kan arbeidsgiver utpeke ansatte som behøves

for å sikre utbetaling av lønn og feriepenger. Virksomheten skal orientere den lokale streikekomiteen når dispensasjonsadgangen etter denne protokollen benyttes. Det skal oppgis arbeidstakerens navn, omfanget på arbeidsoppgaver som skal utføres og begrunnelse for arbeidsutførelsen.

Videre har Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD) og hovedsammenslutningene en mer overordnet avtale som regulerer prinsipielle spørsmål. Her blir partene enige blant annet om streiketidspunktet for arbeidstakere på tjenestereiser, streikeadgang for arbeidstakere på ferie, kurs eller de som er sykemeldt, avspasering av fleksitid under streiken. Protokollen inneholder et eget punkt om rutiner for søknader om dispensasjoner og utfyller hovedavtalens prosedyrekrav. Fra statens side forutsettes det, i tråd med hovedavtalen, at alle unntak og dispensasjonssøknader må drøftes med de lokale tillitsvalgte. Etter at plassfratredelsesvarsel er gitt, oversendes søknadene via overordnet departement til DFD som deretter fremmer disse for hovedsammenslutningen som tar en endelig beslutning. Det er bestemt i protokollen at dispensasjonssøknaden må gjelde hele stillingen. Arbeidsgiver bes om å redegjøre for arbeidsoppgaver som foranlediger dispensasjon.

DFD erfarer at hovedsammenslutningene har ulik praksis for når og hvordan de aksepterer søknader.

I likhet med statlig sektor har **KS** i sin hovedavtale en regulering av dispensasjoner.¹⁷⁸ Vilkårene er strengere for dispensasjoner sammenliknet med forhåndsavtaler, og sammenfaller i vesentlig grad med privat sektor. Dispensasjon kan fremmes og ferdigbehandles før streiken er iverksatt eller trappest opp, men også underveis i konflikten dersom det oppstår uforutsette situasjoner. Det er opp til den enkelte kommune/fylkeskommune/virksomhet om det skal søkes om dispensasjon. En eventuell søknad sendes direkte til den lokale streikekomiteen, uten at KS har en rolle i denne prosessen. KS fraråder sine medlemmer partielle dispensasjoner (utførelse av bestemte arbeidsoppgaver) da det kompliserer tjenesteyting under streik ytterligere fordi en mister

¹⁷⁸ KS' hovedavtale Del A, § 5-1-2 (B).

oversikten over hvem som til enhver tid utfører hvilke oppgaver. En kommune og fylkeskommune yter et mangfold av grunnleggende velferdstjenester til hele befolkningen, da alle er innbyggere i en kommune/fylkeskommune. En streik i kommunal sektor vil derfor ofte ramme et stort antall mennesker, med opphør/reduksjon av viktige velferdstjenester. Det er en naturlig konsekvens at innbyggere legger stort press på arbeidsgiver, for å søke om dispensasjoner som reduserer de negative konsekvensene av en slik streik.

Innen **Virkes** tariffområder er de materielle vilkårene for å søke om dispensasjon de samme som for forhåndsavtaler, men det fremmes ingen dispensasjonssøknad før plassfratredelsene er mottatt og konflikt er et faktum. Dispensasjoner er i hovedsak basert på etablert praksis, uten skriftlige vilkår eller prosedyrer mellom tariffpartene.¹⁷⁹ Søknaden fra virksomheten må oversendes Virke som vurderer om den skal videresendes til arbeidstakerorganisasjonen for behandling. Den sparsomme praksisen med dispensasjoner skyldes at det har vært få tilfeller av arbeidskamp i Virkes tariffområder, men det finnes noen eksempler på at bestemte arbeidstakere er unntatt konflikten gjennom innvilgelse av dispensasjoner når vilkåret om fare for liv eller helse er oppfylt.

I hovedavtalene i **Spekter** har partene regulert at forhåndsavtaler forutsettes inngått der hvor det er behov for det, samt at prosedyrer for dispensasjonssøknader avtales sentralt.¹⁸⁰ Spekter kan ikke forplikte medlemsbedriftene til å fremme dispensasjonssøknader. Bakgrunnen for dette sammensatt. Dels begrunnes det med at arbeidstakerorganisasjonene har eksklusiv rett til å selv avgjøre streikeuttaket og dispensasjonssøknader fra arbeidsgiver griper inn i denne retten og det ansvaret som følger med. Virksomhetene, herunder også helseforetakene, skal tilpasse seg den kapasitetsreduksjonen streiken er ment å føre til. Ansvaret for konsekvensene streiken vil ha, ligger hos parten som

¹⁷⁹ LO-Virke (Handel og kontor) derimot avtaler prosedyrer for dispensasjoner, etter mønster fra LO-NHO/YS-NHO.

¹⁸⁰ Ansvar og prosedyrer for behandling av dispensasjonssøknader avtales mellom sentrale parter.

bestemmer streikeuttaket. Videre begrunnes dette med at arbeidsgiver verken har plikt eller ansvar til å aktivt bidra til at streikene skal vare lengre, noe dispensasjoner vil kunne bidra til. I helsetjenesten spesielt, peker Spekter på at den mangel på forutsigbarhet og driftsmessige usikkerhet som følger av å basere seg på å anvende dispensasjonsinstituttet, kan være problematisk i forhold til å oppfylle det lov-pålagte kravet til forsvarlig drift.

En **samlet arbeidstakerside** er enige om at ordningen med dispensasjoner er et nødvendig virkemiddel som inngår i det norske systemet med streikerett. Det sikrer arbeidstakersiden mulighet til å gjøre unntak der utilsiktede konsekvenser kan medføre fare for liv og helse, samtidig som det sikrer at arbeidsgiversiden kan oppfylle krav til forsvarlighet.

Arbeidstakersiden har et mål om at søknader som er begrunnet i livstruende situasjoner alltid skal innvilges. Samtlige organisasjoner legger til rette for rask saksbehandling.

Arbeidstakersiden erfarer mer generelt at arbeidsgiversiden søker om færre dispensasjoner selv der det kunne tenkes å foreligge et reelt behov for unntak. Innenfor NHO-området vises det til at noen dispensasjonssøknader er nedkjøringsavtaler, industrivern m.m. som burde vært inngått som forhåndsavtaler i god tid før arbeidsnedleggelse.

Arbeidstakersiden viser til at gjennomføring av streik, særlig i komplekse virksomheter med uforutsigbart bemanningsbehov som for eksempel innen spesialhelsetjenesten, forutsetter at arbeidsgivere i noen situasjoner er villige til å benytte dispensasjonssystemet. Helsesektoren preges av uforutsigbarhet, og det går lang tid fra plassoppsigelsen meddeles til den iverksettes. Selv begrensede uttak kan få utilsiktede konsekvenser, både fordi pasientsammensetningen eller sammensetningen av ansatte endrer seg, eller på grunn av sykdom.

Arbeidstakersiden mener at dispensasjonssystemet likevel stort sett praktiseres på en hensiktsmessig måte i de fleste avtaleområder. Unntaket er Spekter, som over en tid ikke har ønsket å fremme dispensasjonssøknader. Spekter har problematisert hvem

som er pliktsubjekt i forhold til helselovgivingen og krav som der stilles til helsetjenesten. Arbeidstakersiden viser i denne sammenheng til brev fra Helse- og omsorgsdepartementet (HOD), se punkt 4.2.3. HOD svarer der på spørsmål fra arbeidsgruppen om ansvarsforholdene i helsetjenesten og forholdet til dispensasjonssøknader.

Arbeidstakersiden er enig med HOD i at det ikke er grunnlag for å vurdere søknader om dispensasjoner annerledes enn det som gjelder for det opprinnelige streikeuttaket og eventuelle senere opptrapping, med bakgrunn i at arbeidsgiver har ansvaret for forsvarligheten og at det er de som er pliktsubjektet etter helselovgivingen. I alle disse situasjonene vil arbeidsgiver i helsetjenesten hele tiden ha ansvaret for forsvarlighet og være pliktsubjektet. At arbeidsgiver søker om dispensasjon, endrer ikke dette.

Arbeidstakerorganisasjonene understreker at Helsetilsynets kompetanse og ansvarsområde er lovfestet og formelt det samme i og utenfor streik. Arbeidstakerorganisasjonene vil i denne sammenheng påpeke at Helsetilsynet tidligere inntok en aktiv rolle overfor partene for å legge til rette for at dispensasjonsinstituttet kunne brukes for å sikre forsvarlig drift under arbeidskonflikter, men endret sin praksis fra 2012 (se kap. 7.2).¹⁸¹ Arbeidstakerorganisasjonene mener at et typisk og naturlig tiltak under streik for å hindre at det oppstår fare for liv og helse, er å ta imot den arbeidskraften de streikende tilbyr ved å gi dispensasjon.

4.2.4.3 Avsluttende bemerkninger til partenes praksis
Arbeidsgruppens medlemmer understreker at den part som iverksetter arbeidskampen også har et ansvar for å påse at omfanget er forsvarlig slik at det ikke oppstår fare for liv og helse eller andre alvorlige samfunnsmessige konsekvenser. Det fremheves imidlertid fra arbeidstakerorganisasjonenes side at planlegging av streikeuttak er utfordrende da det krever detaljkunnskap om bedriftenes forhold, herunder avtaler bedriften måtte ha med tredjeparter, oversikt over enkeltturnuser/skiftordninger, arbeidstakere som er i permisjon o.l. På tross av

¹⁸¹ Se også brevet fra Helsetilsynet til HOD av 14. februar 2014 (Vedlegg 1).

omfattende involvering fra de lokale tillitsvalgte og nøye planlegging av streikeuttak kan det i ettertid vise seg at streiken får utilsiktede konsekvenser for tredjeparter. Det kan også oppstå situasjoner underveis i konflikten som ingen med rimelighet kunne forutsett.

På et overordnet plan ønsker arbeidsgiversiden å bruke forhåndsavtaler fremfor dispensasjonssøknader fordi dette skaper en større forutsigbarhet for virksomhetene. Dette synspunktet må ses i sammenheng med en opplevelse av at arbeidstakerorganisasjonene overprøver arbeidsgivers vurderinger av behovet for unntak gjennom dispensasjon, og at de kan velge å enten avslå søknaden i sin helhet eller innvilge den for en kortere periode eller begrense den til bestemte arbeidsoppgaver.

Enkelte arbeidstakerorganisasjoner stiller seg tilsvarende negative til utstrakt bruk av forhåndsavtaler for å etablere minimumsbemanning. Disse erfarer at arbeidsgivere i enkelte tilfeller definerer minimumsbemanning på et så høyt nivå at det i realiteten svekker streik som et effektivt kampmiddel. For arbeidstakerorganisasjonene kan forhåndsavtalte unntak også være problematisk, da det potensielt kan føre til maktforskyvning i favør av arbeidsgiver hvis fagforeningene skal være avskåret fra å ta ut visse arbeidstakere i streik.

4.3 Arbeidsgruppens vurderinger og anbefalinger

4.3.1 Arbeidsgruppens overordnede betraktninger

Det er enighet om at retten til arbeidskamp er reell, både i privat og offentlig sektor. Dette gjelder også for virksomheter som leverer samfunnsviktige varer og tjenester («essential services in the strict sense of the term»). Det er imidlertid noen sektorer der arbeidstakersiden opplever at det er meget krevende å gjennomføre en streik. Dette gjelder områder der faren for liv og helse gjør at streiken må ha et

begrenset omfang, og i områder der arbeidsoppgavene varierer slik at det er krevende å overskue konsekvenser av et streikeuttak uten å ha direkte kontakt med det enkelte arbeidssted i forkant. Selv om det er til dels store utfordringer og et forbedringspotensial, mener gruppen at man må utvise betydelig forsiktighet med å foreta større endringer som kan forskyve maktbalansen mellom ellers likeverdige parter.

Arbeidsgruppen understreker at prinsippet om at det er partene i arbeidslivet som er ansvarlig for lønnsdannelsen og arbeidsfreden, står helt sentralt i vårt system.

Arbeidsgruppens medlemmer påpeker at forhåndsavtaler og dispensasjoner er sentrale virkemidler som partene har til rådighet ved arbeidskamp. Disse ordningene har lange tradisjoner, og gjenspeiler en balanse mellom partene. Arbeidskamp er et samvirke mellom arbeidsgivere og arbeidstakere. Dette samvirket innebærer at begge parter har rettigheter og forpliktelser overfor hverandre. Dersom myndighetene gjør endringer i det etablerte vil dette kunne forskyve balansen i hele systemet og få utilsiktede konsekvenser.

I lys av dette mener arbeidsgruppen at partene selv må bestemme om det skal etableres et system for minimumsbemanning under arbeidskamp, herunder hvorvidt det skal gjøres gjennom forhåndsavtaler og/eller dispensasjoner. På et generelt grunnlag anses det vanskelig å gjøre endringer uten at det svekker partsautonomien. Arbeidsgruppen erkjenner at med partsautonomien følger et stort ansvar. I enkelte tilfeller kan det tilsi en endring i bruken av virkemidlene partene har til rådighet for å sikre en forsvarlig arbeidskamp.

Med dette som klare utgangspunkter har arbeidsgruppen undersøkt og drøftet ulike tiltak som kan bidra til å forhindre at arbeidskampen får konsekvenser som nødvendiggjør inngripen i form av tvungen lønnsnemnd.

4.3.2 Vurdering av tiltak

4.3.2.1 Partene sørger for en mer effektiv bruk av dagens virkemidler

Et vellykket samarbeid om unntak fra arbeidskonflikt krever god forståelse av motpartens behov og opplevde utfordringer. En del av situasjonene som i dag resulterer i at myndighetene må gripe inn kan det tenkes at hadde blitt løst dersom partene hadde kommet hverandre mer i møte når det gjelder bruken av dispensasjoner og forhåndsavtaler.

Et nærliggende tiltak er derfor at tariffpartene forplikter seg til å sette i gang en prosess for å finne frem til omforente løsninger der begge parter behov blir ivaretatt i tilstrekkelig grad. Det kan også ha en verdi at partene etter avslutning av en arbeidskamp, forplikter seg til å evaluere og utveksle erfaringer knyttet til forhåndsavtaler og dispensasjoner i det enkelte tilfellet.

Arbeidsgruppens medlemmer fremhever at det allerede i dag arrangeres evalueringsmøter på ulike nivåer i organisasjonshierarkiet, både internt i organisasjonene og med avtalemotpart. Det er likevel mulig å hente gevinster ved å systematisere evalueringer som finner sted etter at arbeidskampen er avsluttet, herunder føre dialog om bedre bruk av forhåndsavtaler og dispensasjoner. Dialogen bør overlates til tariffpartene, som er nærmest til å tilpasse både form og innhold i møtene seg imellom. Myndighetenes oppgave her må være begrenset til å legge til rette for bedre dialog mellom partene før, underveis og etter en arbeidskamp.

4.3.2.2 Forhandlingsplikt om minimumsbemanning før arbeidskampstart

Da arbeidstakerorganisasjonene finner det utfordrende å diskutere unntak i god tid før arbeidskamp, kunne et alternativ være å avtale en ordning med plikt til å føre forhandlinger etter at plassfratredelsesvarsel er meddelt. En fordel med dialog på dette tidspunktet vil være at arbeidsgiver har bedre oversikt over situasjonen og bemanningsbehovet. Ulempen er at samarbeidsviljen hos begge parter kan tenkes å være lavere i og med at konflikt er nært forestående, samt at partenes fokus på dette tidspunktet bør være å komme frem til et forhandlingsresultat

istedenfor å lage ordninger som potensielt kan forlenge arbeidskampen.

Arbeidsgruppens medlemmer ser ikke behov for regler om forhandlingsplikt ettersom hovedavtalene allerede gir tilstrekkelig hjemmel til å føre forhandlinger om arbeid i forbindelse med konflikt.

4.3.2.3 Etablering av frivillig nemnd som fastsetter minimumsbemanning

I de situasjonene hvor partene ikke lykkes med å oppnå enighet gjennom forhandlinger, kan et tiltak være en partsoppnevnt nemnd som får i oppgave å fastsette nødvendig minimumsbemanning under den aktuelle arbeidskampen. Eventuelt kan partene på forhånd avtale å opprette en permanent nemnd.

Et liknende system med nemndsbehandling er etablert i Sverige.¹⁸² Der er partene pliktig til å forhandle om eventuelle unntak for arbeidstakere omfattet av streiken, dersom arbeidsgiver krever det. Blir ikke partene enige, kan saken legges frem for en sentral nemnd. Streiken kan ikke igangsettes mens saken er til behandling hos nemnda. Erfaringsvis forelegges få saker for nemnda fordi partene blir enige seg imellom på lokalt nivå.

Også ILO har i visse sammenhenger tatt til orde for ordninger der en uavhengig nemnd med bindende virkning kan fastsette minimumsbemanning under en pågående konflikt, i tilfeller der frivillige forhandlinger om dette ikke har resultert i enighet.¹⁸³

Etter arbeidsgruppens syn vil innføring av en nemndsordning som skal gi råd om, eller fatte beslutning om minimumsbemanning, innebære et markant avvik fra det etablerte systemet hvor den part som iverksetter arbeidskamp også har ansvaret for uttaket og gjennomføringen av konflikten. Arbeidsgruppen uttrykker betydelig skepsis mot etablering av et institutt som fratrar tariffpartene kontrollen over spørsmål som kan få avgjørende betydning for konfliktens gang. En slik tilnærming hevdes å innebære en strukturell endring som kan få implikasjoner for hvordan arbeidskonflikter håndteres av

¹⁸² Se nærmere om dette i punkt 2.7.1 om svensk rett.

¹⁸³ Se blant annet CFA sak nr. 2484 og 2545.

partene. Det er også vanskelig å se for seg hvordan en nemnd kan ha kunnskap nok til å avgjøre hva som er nødvendig bemanning i den enkelte konflikt.

4.3.2.4 Adgang til å trekke tilbake plassoppsigelser og/eller plassfratredelser

Arbeidstakerorganisasjonene viser til at det er vanskelig å planlegge et streikeuttak som ikke under noen omstendigheter kan føre til fare for liv, helse eller andre alvorlige samfunnsmessige konsekvenser. Siden plassoppsigelsen er et bindende pålegg som ikke kan trekkes tilbake uten motpartens aksept, har arbeidstakerorganisasjonene få muligheter til å rette opp eventuelle feil. Dette reiser spørsmål om hvorvidt det bør innføres en adgang til å kunne trekke tilbake plassoppsigelser for konkrete arbeidstakere.

Dersom en slik ordning skal kunne fungere forutsetter det at tariffpartene på forhånd er blitt enige om hvilke kriterier og prosedyrer som skal legges til grunn for tilbakekallelsen. Det vil også kreve regelverksendringer.

Enkelte av arbeidsgruppens medlemmer stiller seg positive til forslaget, forutsatt at muligheten begrenses til tilfeller hvor det åpenbart har skjedd feil streikeuttak og det er behov for å reparere en utilsikket situasjon som arbeidsgiver ikke bidrar til å løse gjennom dispensasjonsinstituttet. Andre medlemmer påpeker at det allerede i dag innen flere tariffområder er etablert praksis for at eventuelle åpenbare feil kan rettes opp gjennom dialog mellom tariffpartene. Disse medlemmene anser det ikke som nødvendig å endre lov- eller avtaleverk for å regulere de få og sjeldne situasjonene hvor dette kan være aktuelt.

Når det gjelder en mer generell mulighet for tilbakekallelse finner en samlet arbeidsgruppe det betenkelig å fremme et slikt forslag, da dette vil endre dynamikken mellom arbeidslivets parter. Arbeidsgruppen frykter at en slik adgang vil virke konflikt-eskalerende. Arbeidsgiversiden påpeker at arbeidstakerorganisasjonene i så fall vil få tilnærmet full kontroll over konfliktens gang, noe som vil kunne fremtvinge økt bruk av lockout. Arbeidstakerorganisasjonene som isolert sett kunne hatt nytte av et slikt forslag, ønsker heller ikke en ordning som kan medføre hyppigere bruk av lockout.

Arbeidsgruppen anbefaler derfor ikke å gå videre med forslaget om tilbakekallelse rett for plassoppsigelser.

4.3.2.5 Lovfastsatte regler om minimumsbemanning i offentlig sektor

Enkelte av arbeidsgruppens medlemmer har tatt til orde for at streikeretten er særlig vanskelig å utøve i offentlig sektor, og at eventuelle tiltak derfor bør vurderes sektorvis. Disse medlemmene anfører at i offentlig sektor hvor for eksempel hensynet til virksomhetens økonomiske bæreevne sjeldent har betydning, blir streik som maktmiddel ikke nødvendigvis effektiv uten at det samtidig også rammer tredjepersoner. Virksomhetene innenfor disse sektorene vil som følge av dette oppleve et større press utenfra når vare- og tjenestemottakere ikke får oppfylt sine rettigheter på grunn av arbeidskampen. Andre medlemmer påpeker at selv om arbeidsgivere i offentlig sektor i en kortere periode vil spare lønnskostnader ved arbeidskamp, vil etterslepet av arbeidsoppgaver føre til merkostnader på lengre sikt. Eksempelvis vil spesialisthelsetjenesten ha økte kostnader for å ta ned behandlingsskøen som har oppstått som følge av arbeidskampen.

Dersom partene ikke lykkes med å etablere minimumsbemanning for å hindre at det oppstår situasjoner som medfører fare for andres liv, helse eller alvorlige samfunnsmessige konsekvenser, oppstår spørsmålet om myndighetene bør vurdere å lovfeste minimumsbemanning i enkelte deler av offentlig sektor, eventuelt opprette et særskilt organ som gis kompetanse til å pålegge minimumsbemanning. I Finland finnes det et eksempel på at lovgiver har vedtatt midlertidig særlovgivning som åpner for beordring av kritisk personell i offentlig sektor.

Arbeidsgruppen har vurdert alternativet om å lovfeste minimumsbemanning. Dette vil være et avvik fra det norske systemet der ansvaret for uttak og gjennomføring av arbeidskonflikten er lagt til partene. Det ble også fremhevet at ordninger som fungerer godt i andre land, ikke nødvendigvis passer inn i vårt system. De ulike elementene i det norske systemet er tett sammenvevd og påvirker hverandre. Én endring kan få utilsiktede konsekvenser.

Selv om hovedorganisasjonene erkjenner at behovet for minimumsbemanning gjør seg mer gjeldende i enkelte deler av offentlig sektor, er medlemmene likevel av den oppfatning at det neppe heller her er hensiktsmessig å lovfeste slike ordninger. Flere av de offentlige tjenestene tilbys også av private aktører, noe som er en kompliserende faktor.

Arbeidsgruppens medlemmer er også bekymret for at ordninger med minimumsbemanning på sikt kan tenkes å føre til flere inngrep gjennom tvungen lønnsnemnd fordi slike ordninger potensielt kan forlenge arbeidskonfliktene. Det vil uansett være krevende å avgjøre hva som er tilfredsstillende bemanning. Det er svært vanskelig å avgjøre bemanningsbehovet

uten inngående kjennskap til det konkrete tjenestetilbudet og brukernes konkrete behov.

4.4 Arbeidsgruppens anbefaling

Arbeidsgruppen finner det utfordrende å komme frem til tiltak som ivaretar hensynet til partsautonomien uten å risikere å skape ubalanse i maktforholdet mellom tariffpartene. Arbeidsgruppens medlemmer mener at dagens system i all hovedsak fungerer godt, men forplikter seg til å føre dialog om bruken av de tilgjengelige virkemidlene, særlig forhåndsavtaler og dispensasjoner. Ut over dette anbefales det ikke å gå videre med noen av de andre tiltakene i dette kapitlet.

5 Andre former for arbeidskamp

5.1 Innledning

Arbeidsgruppen har vurdert om det bør åpnes for andre former for arbeidskamp enn det som er mulig etter gjeldende rett. En videre adgang til for eksempel delvis arbeidsnedleggelse kan være en måte å tilpasse arbeidskampen på, for å unngå å komme i en situasjon som nødvendiggjør inngrep. Arbeidsgruppen har særlig vurdert om det bør åpnes for delvis arbeidsnedleggelse etter modell av svensk rett, enten generelt eller sektorvis.

5.2 Gjeldende rett

Retten til å ta i bruk arbeidskamp er nærmere regulert både i lov og tariffavtaler. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 2.

Særlig relevant her er reglene i arbeidstvistloven §15 første ledd, jf. § 1 bokstav h som oppstiller krav om at det må være gitt plassoppsigelse av de arbeidsforhold som skal omfattes av arbeidskampen før denne kan iverksettes.¹⁸⁴ I realiteten innebærer plassoppsigelse at arbeidsforholdet suspenderes under arbeidskampen. Det betyr at arbeidskampen må innebære *fullstendig* arbeidsnedleggelse for de arbeidstakerne som er omfattet. Gjeldende regler om plassoppsigelse er altså til hinder for arbeidskamp i form av delvis arbeidsnedleggelse.

¹⁸⁴ Tilsvarende krav oppstilles i tjenestetvistloven, jf. § 20 nr. 2.

5.3 Om arbeidskampformer i Sverige

Konflikt og gjennomføring av arbeidskamp er nærmere regulert i medbestämmandelagen¹⁸⁵ (MBL). En part kan iverksette «stridsåtgärd» så lenge det ikke strider mot fredsplikten, som er nærmere regulert i §§ 41 – 44. Begrepet «stridsåtgärd» er ikke nærmere definert og kan i prinsippet omfatte ethvert tiltak eller trussel om tiltak, forutsatt at det er snakk om en kollektiv handling, som er rettet mot en part og har til formål å øve påtrykk på motparten i en interessetvist.

Det gjelder ikke krav om plassoppsigelse for å iverksette en «stridsåtgärd» slik som i norsk rett. Arbeidsforholdet består, mens arbeidsplikten og lønnsplikten suspenderes. Det innebærer at arbeidstakere som er tatt ut i streik eller i annen form for arbeidsnedleggelse, når som helst kan tas tilbake i arbeid.

Etter MBL § 45 gjelder det en plikt for parter som vil iverksette en «stridsåtgärd» eller utvide en allerede iverksatt «stridsåtgärd» til å skriftlig varsle motparten og Medlingsinstitutet minst sju dager i forveien. Varselet skal inneholde informasjon om bakgrunnen for «stridsåtgärden» og dens omfang.

I praksis kan en «stridsåtgärd» derfor være både partiell, tidsbegrenset og rullerende, i tillegg til «tradisjonell» streik/lockout slik vi kjenner det i norsk rett. Det kan for eksempel være rullerende streik (tidsbegrenset streik i ulike perioder og virksomheter/områder), blokade av nyansettelser, blokade av tjenestereiser, blokade av overtid/mertid og

¹⁸⁵ Lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

delvis arbeidsvegring i form av at ikke-essensielle arbeidsoppgaver til den enkelte arbeidstaker ikke utføres, eller redusert arbeidstempo. Hvert forbund har gjerne «sin» måte å gjøre det på.

Fra arbeidsgiversiden kan slike arbeidskampformer møtes med redusert lønnsutbetaling, nekting av kontingenttrekk, nekting av tjenestefri eller lockout. Lockout kan tilpasses på ulike måter, for eksempel «spegellockout» (lockout som dekker like mange arbeidstakere som er tatt ut i streik) og «konsekvenslockout» (når lockout er en direkte konsekvens av streiken, for eksempel der det ikke er mulig å sysselsette resten av arbeidstakerne ved en delvis arbeidsnedleggelse).

I Sverige er det primært i privat sektor at det er aktuelt med partiell arbeidskamp. Det er imidlertid en mulighet i offentlig sektor også, unntatt når det er snakk om virksomhet som innebærer myndighetsutøvelse.

Det historiske bakteppet for bruk av partiell arbeidskamp i Sverige er nærmere beskrevet av Stabel-utvalget.¹⁸⁶

5.4 Tidligere utredninger av temaet – Stabel-utvalget

Spørsmålet om å åpne for andre typer arbeidskamp enn full arbeidsnedleggelse ble drøftet i Stabel-utvalget.¹⁸⁷ Utvalget delte seg i et flertall og et mindretall. Flertallet støttet ikke i større grad å åpne for delvis arbeidskamp/andre kampmidler, og viste til at det ville forrykke likevekten mellom partene i en tvist og gjøre konfliktsituasjonen mer uklar. Mindretallet (representantene fra Akademikerne og AF) viste til at balansen i offentlig sektor er annerledes, og mente at det ville kunne gjøre arbeidskamp i offentlig sektor til et mer reelt virkemiddel, dersom det ble åpnet for kampmidler uten å kreve full plassoppsigelse- og fratredelse. Stabel-utvalgets vurderinger er nærmere beskrevet i punkt 3.3.2.

¹⁸⁶ Se punkt 6.3.5 i NOU 2001: 14.

¹⁸⁷ Se punkt 10.1.5 i NOU 2001: 14.

5.5 Arbeidsgruppens vurderinger

Arbeidsgruppen er omforent om at dagens system som helhet fungerer tilfredsstillende, selv om det finnes enkelte svakheter. Videre er arbeidsgruppens medlemmer enige om at eventuelle endringer når det gjelder tilgjengelige arbeidskampmidler krever grundig utredning først. Det norske systemet er utviklet over lang tid, og består av ulike regler som henger sammen og påvirker hverandre. Selv små endringer eller innføring av nye enkeltelementer vil derfor kunne få innvirkning på hele systemet, herunder kunne påvirke maktbalansen mellom partene. Videre peker arbeidsgruppen på at elementer som fungerer godt i andre lands ordninger, ikke nødvendigvis vil fungere i vårt system. Dersom man skal gå videre med forslag til nye former for arbeidskamp, vil det derfor være nødvendig å gå nærmere gjennom systemet som helhet. Det er ikke ønskelig, og ligger også utenfor mandatet til denne arbeidsgruppen.

Samtidig er det viktig å få belyst alle tiltak som kan tenkes å redusere behovet for å gripe inn i en arbeidskamp og henvise til tvungen lønnsnemnd. Dette behovet synes å være mest fremtredende i offentlig sektor, i lys av de konfliktene som har vært i denne sektoren de siste årene. Det er behov for mer kunnskap om handlingsrommet for å ta i bruk andre former for arbeidskamp, og om hvilke konsekvenser det vil kunne få for det etablerte systemet vi har i dag.

5.6 Arbeidsgruppens anbefalinger

Arbeidsgruppen har sett på, og gjort seg kjent med hvordan arbeidskamp organiseres i Sverige. Arbeidsgruppen anbefaler ikke å gå videre med forslag om endringer knyttet til hvilke arbeidskampmidler som skal kunne brukes.

6 Parallele streiker og delvise inngrep

6.1 Parallele streiker

6.1.1 Dagens ordning

I den norske forhandlingsmodellen er det ikke uvanlig med parallelle tariffavtaler der flere fagforeninger har inngått avtaler med liklydende omfangsbestemmelser med samme eller flere arbeidsgiverorganisasjoner. Dette skyldes dels at de ulike fagforeningene konkurrerer med hverandre om medlemmene, kombinert med at det er anledning til å opprette flere tariffavtaler i samme virksomhet.¹⁸⁸ Antall parallelle tariffavtaler har økt. Dette skyldes blant annet at YS-forbund har blitt part i flere arbeideravtaler på NHO-området. Sammenslåinger og strukturerendringer på arbeidsgiversiden har også ført til at noen parallelle avtaler har blitt borte.¹⁸⁹

Ofte forhandles og mekles slike parallelle avtaler samtidig og med samme meklingsfrist. Selv om det mekles separat, vil det som regel være samme mekler som håndterer de parallelle avtalene. Der som det blir brudd i meklingsene i flere av oppgjørene, vil to eller flere arbeidskamper iverksettes samtidig innenfor samme område.

I relasjon til tvungen lønnsnemnd oppstår dermed spørsmålet om et inngrep skal omfatte flere konflikter eller kun én.

Det rettslige utgangspunktet er at slike parallelle arbeidskonflikter skal behandles og vurderes hver for seg. Tariffpartene har selvstendig forhandlings- og streikerett, og krav på at «deres konflikt» ikke stanses som følge av konsekvensene av en annen arbeidskamp.

Parallele streiker vil imidlertid ofte berøre de samme virksomhetene. I slike tilfeller kan det være krevende for myndighetene å fastslå hvilke av streikene som fører til fare for liv og helse eller alvorlige samfunnsmessige konsekvenser. Ikke sjelden begrunnes inngrep også med arbeidskampenes samlede konsekvenser for den aktuelle tjenesten. Ved parallelle arbeidskamper har staten derfor tradisjonelt grepet inn og stanset arbeidskampene. I slike tilfeller vil departementet omtale konfliktene i flertall (arbeidskampene/streikene), men behandle dem samlet i en felles lovproposisjon/provisorisk anordning. I Rikslønnsnemnda vil imidlertid de individuelle forbundenes/forhandlings sammenslutningenes tvister ofte bli behandlet i samme møte, men i separate kjennelser.

Dersom bare én av arbeidskampene stanses i en slik situasjon, vil konsekvensene være at en arbeidskamp henvises til behandling i Rikslønnsnemnda, mens den/de andre arbeidskampen/e fortsetter.

I de seinere årene er det særlig to saker hvor det har vært reist kritikk mot inngrep i to parallelle streiker samtidig. Den ene gjaldt arbeidstvisten i helseforetakene i 2019 mellom LO Stat og Spekter og YS Spekter og Spekter (Overenskomstområde 10 Helseforetak).¹⁹⁰ I den provisoriske anordningen om inngrepet ble konfliktene feilaktig omtalt som «arbeidstvisten». Det var likevel ikke noen tvil om at det dreide seg om to parallelle streiker som i stor grad rammet de samme virksomhetene. Inngrepet var basert på en samlet vurdering, hvor det særlig ble vist til situasjonen på Sykehuset Østfold.

Den andre saken var konfliktene mellom Parat/YS og NHO (Overenskomst for barne- og

¹⁸⁸ Alsos og Nergaard (2021), side 5.

¹⁸⁹ Alsos og Nergaard (2021), side 20.

¹⁹⁰ Provisorisk anordning 9. august 2019.

ungdomsverntjenesten) og Fagforbundet/LO og NHO (Overenskomst 453) i 2020.¹⁹¹ Konfliktene omfattet en lang rekke private behandlingsinstitusjoner innenfor rusomsorg, psykiatri, barnevern, pleie- og omsorg og noen barnehager. De to konfliktene berørte til en viss grad de samme omsorgsbe driftene, og streikene ble avsluttet etter en samlet vurdering av konsekvensene av begge streikene.

Disse to sakene illustrerer at det kan være vanskelig å skille konsekvensene av to streiker ved samme virksomhet, der for eksempel arbeidstakere fra begge fagforeninger i streik går i samme vaktordning. LO har signalisert at de vurderer hvorvidt de skal klage avgjørelsene om tvungen lønnsnemnd i disse to sakene inn for ILO.

Også i de tre streikene i skolesektoren (mellom Utdanningsforbundet, Skolenes Landsforbund og Lektorlaget og KS) i 2022 ble konsekvensene vurdert samlet, og inngrepet omfattet alle de tre konfliktene.

6.1.2 Arbeidsgruppens vurdering og anbefaling

Arbeidsgruppen legger til grunn at hver enkelt organisasjon er ansvarlig for eget streikeuttak.

Arbeidsgruppen er enig om at parallelle arbeidskonflikter skal behandles og vurderes hver for seg, og at det er uheldig at for eksempel én streik stanses på grunnlag av konsekvensene av en annen. Dette gjelder særlig dersom en av partene ønsker å «styre» en konflikt mot tvungen lønnsnemnd. Der det kan skilles klart på konsekvensene av ulike konflikter, bør det derfor bare gripes inn i den eller de konfliktene som medfører fare for liv og helse eller som har andre alvorlige samfunnsmessige konsekvenser. Det er rimelig å anta at dette i mange tilfeller vil være den organisasjonen som foretar det «siste» uttaket av arbeidstakere i streik eller lockout og som dermed er den utløsende faktor for at fare for liv og helse oppstår.

Arbeidsgruppen erkjenner imidlertid at mange parallelle konflikter berører de samme virksomhetene og de samme funksjonene, og at det derfor ofte

vil være vanskelig å knytte konsekvensene til bare en part. I slike tilfeller bør det søkes avklaring gjennom dialog mellom partene og myndighetene. Arbeidsgruppen er innforstått med at det er nødvendig å gjøre en samlet vurdering av konsekvensene av konfliktene og i noen tilfeller gripe inn i alle konfliktene.

Arbeidsgruppen ønsker å presisere at ved samordnede oppgjør forhandler hovedorganisasjonene på vegne av sine underordnede forbund og foreninger. Dersom det iverksettes arbeidskamp som følge av brudd i oppgjør som rammer flere forbund og foreninger, anses det likevel som én arbeidskamp. Et inngrep mot kun et forbund/forening vil dermed innebære et delvis inngrep og ikke et inngrep i en av flere parallelle streiker.

6.2 Delvise inngrep

6.2.1 Dagens ordning

Ved samordnede oppgjør forhandler de ulike hovedorganisasjonene samlet for alle sine tilsluttede fagforbund og landsforeninger. Dersom et slikt oppgjør ender i arbeidskonflikt vil det ofte medføre at arbeidstakere i flere fagforbund tas ut av arbeid. Slike tilfeller betraktes likevel som én konflikt, og dersom arbeidskampen fører til fare for liv og helse eller har andre alvorlige samfunnsmessige konsekvenser, griper staten inn i hele streiken. I slike saker kan det reises spørsmål om staten skal kunne gjøre et delvis inngrep, for eksempel på bare ett overenskomstområde, eller overfor de arbeidstakere hvis fravær konkret leder til fare for liv og helse eller andre alvorlige samfunnsmessige konsekvenser.

ILO har i enkeltsaker lagt til grunn at det kan være aktuelt å bruke selektive inngrep i slike tilfeller. For eksempel i 1994 da Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere (FO) klaget Norge inn for ILO for bruk av tvungen lønnsnemnd overfor arbeidstvistene i kommunesektoren ved tariffoppgjøret i 1992.¹⁹² FO er en del av LOK, LOs forhandlingssammenslutning i kommunal sektor. Dette er eneste gang et LO-forbund har klaget til ILO, og klagen ble sendt uten LOs tilslutning.

¹⁹¹ Prop. 80 L (2020–2021).

¹⁹² CFA sak nr. 1763.

Komiteen for organisasjonsfrihet presiserte at den bare tok stilling til om det var berettiget å gripe inn med tvungen lønnsnemnd i forhold til den som hadde klaget. Regjeringens begrunnelse, som var basert på de totale konsekvenser av kommunestreiken (blant annet innstilt søppelhenting, transportstreik, ingen feilretting ved strømforsyningen), ble ikke kommentert. Komiteen avviste dermed norske myndigheters praksis med å gripe inn overfor alle forbund samlet ved oppgjør i offentlig sektor, uansett hvordan konsekvensene fordeler seg. Skadevirkningene av streiken blant FOs medlemmer var ikke av en slik art at bruk av tvungen lønnsnemnd var forenlig med konvensjonene. Tilsvarende synes å ha blitt lagt til grunn i CFA sak nr. 2546 i forbindelse med streiken i finanssektoren i 2006. Konflikten omfattet både bank- og forsikringsvirksomhet.

I KS-området er de ulike arbeidstakerorganisasjonene part i hovedtariffavtalen, som forhandles med forhandlingssammenslutningene. Da AF – Kommune (Akademikernes Fellesorganisasjon) gikk til streik i 1998, gjorde staten et delvis inngrep i streiken og avsluttet den for tre forbund: Norsk Sykepleierforbund, Norsk Radiografforbund og NITO (bioingeniører). De gjenværende forbundene i streik fortsatte som forbundsvis streiker. Det delvise inngrepet ble sterkt kritisert, og AF hadde møter med Stortinget for å få utvidet inngrepet.

Det å åpne for at myndighetene skal kunne stanse deler av en streik ble også drøftet av Stabel-utvalget.¹⁹³ Det ble pekt på at selve inngrepet sannsynligvis ville være i tråd med vilkårene både etter Sosialpakten artikkel 31 og ILOs praksis, men at løsningen kunne tenkes å være i strid med de retningslinjene som ILO-organene legger til grunn for

hva som skal skje etter et inngrep. Det stilles da krav til myndighetene om at det skal skaffes til veie felles forhandlingsprosedyrer og en ordning med upartisk og hurtig tvungen voldgift dersom forhandlingene ikke fører fram.¹⁹⁴ Det ble også pekt på at et slikt inngrep kan ses på som en form for minimumsbemanning, som etter ILOs praksis kan være en akseptabel løsning. Utvalget var av den oppfatning at en slik løsning muligens ville føre til større forsiktighet med hensyn til hvilke grupper som tas ut i streik eller lockout, og dermed en begrensning i bruk av tvungen lønnsnemnd. Utvalget fant likevel ikke løsningen hensiktsmessig fordi den kan føre til en uønsket oppsplitting av tariffavtalesystemet. Det ble også pekt på at det kan diskuteres hvor store muligheter man vil ha for å oppnå noe med en fortsatt streik dersom flere av hovedsammenslutningene allerede har kommet til enighet med arbeidsgiver.

6.2.2 Arbeidsgruppens vurdering og anbefaling

I likhet med Stabel-utvalget viser arbeidsgruppen til at adgang til delvise inngrep vil kunne føre til større forsiktighet med hensyn til hvilke grupper som tas ut i arbeidskamp og en større vilje til å innvilge nødvendige dispensasjoner. Det kan imidlertid også føre til en uønsket oppsplitting av tariffavtalesystemet. Som Stabel-utvalget, stiller også arbeidsgruppen spørsmål ved hvilke muligheter man har for å oppnå noe med en fortsatt streik dersom flere forbund/foreninger innen samme hovedsammenslutning allerede er tatt ut av konflikten.

Arbeidsgruppen slutter seg dermed til vurderingene og konklusjonen i Stabel-utvalget om at det ikke er hensiktsmessig å åpne for delvise inngrep.

¹⁹³ NOU 2001: 14, side 146 flg.

¹⁹⁴ ILO Digest 1996, avsnitt 546-553.

7 Myndighetenes innsamling av fakta og vurderinger knyttet til streikens konsekvenser

7.1 Innledning

Arbeidskamp er et lovlig og legitimt virkemiddel for partene i arbeidslivet. Et grunnleggende utgangspunkt i vårt system er at partene har ansvaret for tariffoppgjørene og arbeidsfreden. Til dette ligger et ansvar for å gjennomføre arbeidskamp på en forsvarlig måte. Partene har mulighet til å styre dette gjennom forsvarlige streikeuttak, og ved bruk av eventuelle forhåndsavtaler og dispensasjoner.

Samfunnet må i utgangspunktet tåle de ulempene en arbeidskonflikt kan medføre. Det er likevel bred enighet om at regjeringen har et ansvar for å gripe inn dersom arbeidskampen vil kunne sette liv, sikkerhet eller helse i fare, eller føre til andre alvorlige samfunnsmessige konsekvenser.

For å være i stand til å vurdere om og eventuelt når det er nødvendig å stanse en arbeidskonflikt, innhenter myndighetene løpende informasjon om arbeidskampens konsekvenser. Informasjonen vurderes av de relevante fagmyndigheter, og sendes videre til Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) som eventuelt treffer en beslutning om å gripe inn med tvungen lønnsnemnd.

Etter dagens system gis partene og offentligheten for øvrig innsyn i beslutningsgrunnlaget for avgjørelsen om å gripe inn med tvungen lønnsnemnd først etter at beslutningen er fattet. En slik ordning forhindrer at arbeidskonflikten påvirkes av myndighetenes løpende vurderinger, men gir ikke partene mulighet til å korrigere eventuelle feil i informasjonen som ligger til grunn for vurderingene.

I tilknytning til enkelte inngrep de senere år har departementets beslutning om å gripe inn med tvungen lønnsnemnd blitt kritisert. Deler av kritikken har vært rettet mot prosessen i forkant av inngrepet. Dels har det vært anført at vurderingene ikke har vært grundige nok, dels har det vært hevdet at inngrepene har vært foretatt på bakgrunn av ufullstendige faktiske opplysninger.¹⁹⁵ Ved inngrep i helsesektoren har det fra arbeidstakersiden også vært påpekt at virksomhetene kan ha en uheldig dobbeltrolle både som part i arbeidskonflikten og som ansvarlig for tjenesten. På denne bakgrunn har enkelte partier på Stortinget og noen fagforeninger tatt til orde for at prosessen bør gjøres mer transparent og at arbeidstakersiden bør gis anledning til å uttale seg om det faktiske grunnlaget for inngrepsbeslutningen, før beslutningen fattes.¹⁹⁶

7.2 Dagens system

7.2.1 Arbeids- og inkluderingsdepartementets rolle

Det er AID som har ansvar for å overvåke pågående arbeidskamper og vurdere om det er behov for å gripe inn med tvungen lønnsnemnd.

¹⁹⁵ Se blant annet Representantforslag 144 S (2021–2022), hvor det fremsettes kritikk mot inngrepene i arbeidstvisten mellom IE og Norsk Industri i 2014, arbeidstvisten mellom NSF og NHO SH i 2018, arbeidstvisten mellom Parat og NHO og Fagforbundet og NHO i 2021 og arbeidstvisten mellom Unio og KS i 2021.

¹⁹⁶ Se skriftlig innspill fra LO, Lederne, NSF, Unio og YS til Representantforslag 144 S (2021–2022).

De enkelte fagdepartementene er ansvarlige for å følge med på arbeidskonflikter som kan berøre deres ansvarsområder, og eventuelt rapportere til AID dersom de ser at konfliktene kan medføre fare for liv, helse eller få andre alvorlige samfunnsmessige konsekvenser. Vurderingen av om det er nødvendig å gripe inn ligger til AID, og fagdepartementene skal kun vurdere arbeidskampens faktiske konsekvenser.

De senere år har AID sendt ut et brev til alle øvrige departementer i forkant av lønnsoppgjørene for å minne dem på ansvaret de har for å følge med. De ulike departementene bes også om å melde inn en kontaktperson AID kan forholde seg til ved en eventuell arbeidskonflikt innen deres ansvarsområde.

AID følger med på konfliktene allerede på meklingsstadiet. Basert på tilgjengelig informasjon om varslede uttak, gjøres det en første vurdering av mulige konsekvenser ved arbeidskamp. I den grad det vurderes som nødvendig å følge konflikten nærmere, opprettes det en første kontakt med aktuelle fagdepartementer.

Vurderingen av på hvilke områder en arbeidskamp vil kunne få konsekvenser og hvem som er nærmest til å innhente informasjon og rapportere om disse, er tidvis krevende. Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) sin underliggende etat Statens helsetilsyn (Helsetilsynet), har ansvar for å vurdere arbeidskampens konsekvenser for helse- og omsorgssektoren, se punkt 7.2.3. Arbeidskamper som ikke berører helse- og omsorgssektoren direkte, skal derfor som utgangspunkt vurderes av andre fagdepartementer. Enkelte ganger vil det likevel være nødvendig å koble på HOD ved arbeidskonflikter i andre sektorer, fordi de indirekte kan få konsekvenser for ytelsen av helse- og omsorgstjenester. Eksempelvis vil streik i energisektoren kunne true liv og helse som følge av manglende strømforsyning til pasienter som mottar helsehjelp i eget hjem. I et slikt tilfelle vil AID innhente informasjon både fra Energidepartementet (ED) og HOD. En arbeidskonflikt vil også ofte kunne få konsekvenser på flere områder samtidig. I slike tilfeller innhenter AID informasjon om konfliktens konsekvenser fra flere ulike fagdepartementer. Som et eksempel her kan det vises til lærerstreiken i

2022, der AID mottok informasjon om streikens konsekvenser både fra Kunnskapsdepartementet (KD), Barne- og familiedepartementet (BFD) og HOD.

I den grad fagdepartementene anser det som nødvendig, innhenter de informasjon om konfliktens konsekvenser fra underliggende etater. HOD innhenter rutinemessig informasjon fra Helsetilsynet der arbeidskonflikten berører helse- og omsorgssektoren, se punkt 7.2.2 og 7.2.3. I enkelte arbeidskonflikter vil de underliggende etatene også ha behov for å innhente informasjon fra statsforvalterne. I de tilfellene hvor fagdepartementene mottar rapporter fra underliggende etater, vil disse danne grunnlaget for videre rapporteringer til AID. Etatene rapporterer aldri direkte til AID, de rapporterer til fagdepartementene som igjen rapporterer videre til AID. Hvor hyppig det rapporteres og omfanget av rapporteringene, avhenger av de konkrete omstendighetene og utviklingen i den konkrete arbeidskampen.

På bakgrunn av mottatte rapporteringer fra fagdepartementene vurderer AID behovet for inngrep. Vurderingene treffes utelukkende på bakgrunn av informasjon om arbeidskampens konsekvenser, og terskelen for å gripe inn er høy. Synspunkter knyttet til arbeidskonfliktens «rimelighet» og politiske oppfatninger tillegges aldri vekt.

Som hovedregel unntas informasjon som sendes AID i forbindelse med lønnsoppgjøret fra offentlighet fram til konflikten er avsluttet. Normalt gis det imidlertid innsyn både i rapporteringene fra etatene til fagdepartementene og fra fagdepartementene til AID etter at beslutning om inngrep er tatt. Ved behandlingen av eventuelle innsynsbegjæringer vil AID på vanlig måte foreta en vurdering av om dokumentet inneholder taushetsbelagte opplysninger som skal unntas offentlighet. De vurderingene som ligger til grunn for inngrepet og de faktiske opplysningene som har vært utslagsgivende for beslutningen om å gripe inn, vil også bli redegjort for i lovproposisjonen som ligger til grunn for stortingsbehandlingen av inngrepet.

Dersom AID vurderer at det er nødvendig å gripe inn med tvungen lønnsnemnd, kaller statsråden partene

inn til et møte. I forkant av møtet varsler statsråden Stortinget via de parlamentariske lederne.

I møtet varsler statsråden partene om at det nå er nødvendig å stanse konflikten, og ber partene vurdere om dette kan gjøres ved at de selv finner en løsning på konflikten. Dersom partene svarer at dette ikke er mulig, orienterer statsråden om at regjeringen ser seg nødt til å gripe inn med tvungen lønnsnemnd. Partene bes om å akseptere dette med umiddelbar virkning, og returnere til arbeid straks det praktisk lar seg gjøre.

Fordi vi ikke har en generell lov om tvungen lønnsnemnd i Norge, må inngrep i arbeidskonflikter vedtas av Stortinget fra gang til gang, etter ordinære prosedyrer for lovvedtak.

Straks etter beslutning om inngrep er fattet utarbeider AID lovproposisjon med forslag til en særlov som forbyr fortsatt arbeidskamp og overlater til Rikslønnsnemnda å behandle tvisten. Regjeringen fremmer proposisjonen for Stortinget så raskt som mulig etter dette, se nærmere om Rikslønnsnemnda i punkt 2.4.

Dersom Stortinget ikke er samlet på tidspunktet det er nødvendig å gripe inn i en arbeidskonflikt, kan regjeringen fastsette inngrepet ved provisorisk anordning.

7.2.2 Helse- og omsorgsdepartementets rolle under arbeidskamp

HODs rolle er først og fremst koordinerende mellom departementets underliggende etat Statens helsetilsyn (Helsetilsynet) og AID. HOD har ingen innflytelse på Helsetilsynets faglige vurderinger av konsekvensene av en arbeidskonflikt.

Også under en konflikt følges sektoransvaret. Dette innebærer at Helsetilsynet kun vurderer konflikter som har konsekvenser for helse- og omsorgstjenester.

HOD følger med på Riksmeklerens nettsider for å være kjent med hvilke meklinger som kommer. Dersom HOD vurderer at en konflikt kan berøre helse- og omsorgstjenesten, kontakter HOD partene for å

få en oversikt over konflikten. Dette innebærer at det bes om kontaktpersoner både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. I tillegg foretas det en kartlegging av hvilke områder som blir berørt, både geografisk og hvilke virksomheter som blir berørt og hva virksomhetene arbeider med. Dette er informasjon som deles med Helsetilsynet slik at de kan iverksette en overvåkning av en arbeidskonflikt.

Helsetilsynet rapporterer til HOD som videresender disse rapportene til AID. Omfanget/hyppegigheten av rapporteringen er avhengig av status og område for den pågående konflikten. Rapporteringen kan være ukentlig, men i gitte situasjoner kan det være opptil to ganger daglig. Det siste er særlig aktuelt når det nærmer seg en mulig avslutning av en konflikt. Når Helsetilsynet konkluderer med at en arbeidskonflikt kan true liv og helse, oversendes denne konklusjonen umiddelbart til AID, som da har ansvaret for den videre behandlingen av den pågående konflikten.

7.2.3 Helsetilsynets rolle ved arbeidskonflikt

7.2.3.1 Innledning

Helsetilsynet har det overordnede faglige tilsynet med helse- og omsorgstjenesten i landet og skal innenfor sitt område utøve myndighet i samsvar med det som er bestemt i lover og forskrifter, jf. helsetilsynsloven¹⁹⁷ § 4. Helse- og omsorgstjenester omfatter spesialisthelsetjenesten (sykehus og poliklinisk virksomhet), kommunale helse- og omsorgstjenester (blant annet allmennlegetjenester, institusjoner, helsetjenester i hjemmet, personlig assistanse, praktisk bistand, omsorgslønn og avlastnings tiltak) og tannhelsetjenester. Definisjonen dekker både offentlige og private/ideelle tilbydere av helse- og omsorgstjenester.

Helsetilsynet har samme rolle og funksjon under en arbeidskonflikt som i en normalsituasjon. Helsetilsynet skal følge med på at alle deler av helse- og omsorgstjenesten kan ivareta befolkningens behov for helse- og omsorgstjenester.

¹⁹⁷ Lov 15. desember 2017 nr. 107 om statlig tilsyn med helse- og omsorgstjenesten mv. (helsetilsynsloven)

Statsforvalterne har en viktig rolle i Helsetilsynets tilsynsarbeid da de skal holde tilsynet fortløpende orientert om forholdene i helse- og omsorgstjenesten i fylket og om forhold som innvirker på disse, jf. helsetilsynsloven § 4 tredje ledd. Helsetilsynet har et selvstendig ansvar for å følge med på alle forhold som medfører risiko for svikt i helsetjenestene.

Helsetilsynet mottar informasjon fra HOD om pågående meklinger og streikeuttak, og ber ved behov om ytterligere informasjon om det meldte streikeuttaket eller opptrapping av streiken. Sett fra Helsetilsynets ståsted, er det en fordel at listene med streikeuttak inneholder informasjon om hvilke virksomheter som berøres av streik, samt antall og funksjoner/yrke på de personer som er tatt ut i streik.

7.2.3.2 Nærmere om Helsetilsynets rolle i streikeovervåkingen

Helsetilsynet innhenter informasjon fra statsforvalterne, og veileder statsforvalterne om hvordan de skal opplyse saken slik at opplysningene de mottar er tilstrekkelig undersøkt. Statsforvalterens opplysninger om konfliktens betydning for helse- og omsorgstjenestens evne til å yte nødvendig og forsvarlig helsehjelp må være konkrete og faktabaserte. Helsetilsynet kan også innhente faktaopplysninger direkte fra virksomheter og helsepersonell som er berørte av streiken.

I perioden 2002–2012 inntok Helsetilsynet en aktiv rolle overfor partene for å legge til rette for at dispensasjonsinstituttet kunne brukes for å sikre forsvarlig drift under arbeidskonflikter. Denne strategien ble endret i 2012. Helsetilsynet begrunnet sin praksisendring med at de ikke hadde hjemmel til å pålegge partene i en arbeidskonflikt tiltak eller aktiviteter, og viste blant annet til at slike pålegg kunne skape uklarhet om hva som er Helsetilsynets rolle i relasjon til arbeidskonflikter. Etter Helsetilsynets oppfatning ville en slik aktiv rolle også kunne bidra til å skape tvil om tilsynets uavhengighet med hensyn til å vurdere om arbeidskonflikter får konsekvenser for helse- og omsorgstjenesten.¹⁹⁸

I dag stiller Helsetilsynet spørsmål til virksomhetene om eventuelle kompenserende tiltak er iverksatt (for eksempel om det har vært mulig å omdisponere personell, om pasienter kan flyttes osv.) og om effekten av disse. De stiller også spørsmål om hvordan dispensasjonsordningen er brukt og om konsekvenser for driften der dette er nødvendig for å kunne foreta en vurdering av forsvarligheten i tjenesteytingen.

Helsetilsynet har ikke dialogmøter med partene om gjennomføring av konflikter, verken i en pågående arbeidskonflikt eller utenom. En sjelden gang har Helsetilsynet kontaktet partene direkte for å få informasjon om det er søkt/innvilget dispensasjoner.

En streik kan ramme andre forhold i samfunnet enn det som er direkte knyttet til helse- og omsorgstjenesten, for eksempel elektrisitetsforsyning, IKT-tjenester og transportsektoren. En streik som rammer denne type kritiske samfunnsfunksjoner kan også medføre konsekvenser for helse- og omsorgstjenestens evne til å levere forsvarlige tjenester, og dermed føre til fare for liv og helse. Dette kan for eksempel gjelde bestilling og forsyning av viktige legemidler, som insulin, antibiotika, anestesimidler mv. På grunnlag av opplysninger om kommende meklinger der en streik kan ramme vesentlig infrastruktur i samfunnet, kan Helsetilsynet på eget initiativ be statsforvalterne om å ha en beredskap for streikeovervåking og/eller foreta en forhåndsvurdering av konsekvenser av en eventuell streik.

Etter at Helsetilsynet har mottatt informasjon fra de aktuelle statsforvalterne innen en nærmere angitt frist, rapporterer og vurderer de om forholdene under den pågående konflikten til HOD. Den formaliserte rapporteringen av disse vurderingene er fra Helsetilsynet til HOD, som igjen viderefremidler til AID.

Rapportene fra Helsetilsynet skal synliggjøre informasjonskildene, informasjonen Helsetilsynet legger til grunn for sine vurderinger, vurderingene som er gjort av om konflikten påvirker helse- og omsorgstjenestens evne til å dekke befolkningens behov for tjenester, og Helsetilsynets vurdering av om liv og helse er truet på rapporteringstidspunktet og frem til neste rapport.

¹⁹⁸ Se brev fra Helsetilsynet til HOD av 14. februar 2014 (Vedlegg 1).

Helsetilsynet skal ikke ta stilling til spørsmålet om spillereglene for streik følges under en arbeidskonflikt (for eksempel streikebryteri).

7.2.3.3 Nærmere om Helsetilsynets vurdering av fare for liv og helse

Helsetilsynets vurdering knytter seg til om enkeltpersoners liv og helse er truet som følge av iverksatt streik som berører helsetjenestene direkte, eller om det kan oppstå fare for liv og helse som følge av streik som berører andre samfunnsfunksjoner og som kan true helsetjenestens evne til å yte forsvarlig helsetjeneste.

I denne vurderingen sees det også hen til hvor lang tid virksomhetene må ha for å etablere normal drift etter at en streik er avblåst. I denne forbindelse vurderes det om den akkumulerte effekten av streiken kan medføre at det oppstår fare for liv og helse før normaldrift er gjenopprettet.

Vanligvis konkluderer Helsetilsynet med at det kan oppstå fare for liv og helse først når de får opplysninger om at enkeltpasienter blir berørt og at det er fare for liv og helse for disse. Det kan imidlertid også være tilfeller hvor den totale belastningen av en pågående arbeidskonflikt medfører en uforsvarlig høy risiko for at det kan oppstå fare for liv og helse. Dersom statsforvalterens rapport inneholder opplysninger om at situasjonen kan medføre fare for pasienters liv og helse, tar de ofte direkte kontakt med den enkelte virksomhet for å få detaljerte opplysninger om aktuelle enkeltpasienter.

Når Helsetilsynet vurderer at det er fare for liv og helse, varsler de HOD på telefon før de sender endelig rapport. Helsetilsynet forsøker å angi tidspunkt helt ned til klokkeslett for når fare for liv og helse vil inntre, noe som kan ligge kun timer frem i tid.

Unntaksvis har Helsetilsynet vurdert risiko for liv og helse allerede ved brudd i meklingen og før iverksettelse av en streik eller lockout som vil ramme tjenesten direkte. Vurderingstemaet er om det vil oppstå fare for liv og helse umiddelbart ved iverksettelse av plassfratredelsen. Det er da tatt hensyn til om den planlagte plassfratredelsen i deler av helsetjenesten vil berøre befolkningen umiddelbart, og

om det i tillegg vil ta tid før helsetjenesten igjen blir operativ etter streikens avbrudd. Det er også tatt hensyn til om partenes kompensierende tiltak vil ha tilstrekkelig effekt. I slike tilfeller har Helsetilsynet sendt sin vurdering til HOD i god tid før iverksettelse av plassfratredelsen.

7.3 Tiltak for bedre informasjonsflyt

Ved vurderingen av mulige tiltak som kan bidra til å gi partene større innblikk i fakta og eventuelt vurderingene som ligger til grunn for inngrep ved tvungen lønnsnemnd, må det for det første tas stilling til på hvilket tidspunkt i prosessen partene skal involveres. I dag viderefremmes informasjonen om arbeidskampens konsekvenser hovedsakelig i tre trinn:

1. Fra de berørte parter, herunder fra berørte arbeidsgivere, til underliggende etater (i arbeidskonflikter som berører helse- og omsorgssektoren, går informasjonen ofte via statsforvalterne).
2. Fra underliggende etater til relevante fagdepartement (for eksempel fra Helsetilsynet til HOD, fra Utdanningsdirektoratet til KD).
3. Fra fagdepartementene til AID.

Det må tas stilling til hvilke opplysninger som bør deles, herunder om det er tilstrekkelig med innsyn i de faktiske forhold som viderefremmes myndighetene eller om det også bør gis innsyn i myndighetenes faglige vurderinger. Videre må det tas stilling til hvem de aktuelle opplysningene skal deles med. I vurderingen av de ovennevnte spørsmål bør følgende hensyn tas i betraktning:

1. Tidsaspektet og taushetsplikt

Når arbeidskonflikter tilspisses, opererer myndighetene ofte under et sterkt tidspress. Eksempelvis vil situasjoner som innebærer fare for liv og helse kunne oppstå på kort varsel.

Myndighetenes vurderinger bygger tidvis på opplysninger om konsekvensene for enkeltpasienter/et mindre antall pasienter eller andre opplysninger

av sensitiv karakter (for eksempel knyttet til sikkerhetspolitikk eller bedriftshemmeligheter). For å ikke komme i brudd med regelverk knyttet til taushetsplikt, vil myndighetene måtte gjennomgå og vurdere informasjonen før denne utgis.

Dersom partene skal gis reell mulighet til å gi innspill til faktum før de underliggende etater eller fagdepartementer gjør sine vurderinger, vil dette nødvendigvis forsinke prosessen. Myndighetene vil først måtte gjennomgå informasjonen for å forsikre seg om at denne ikke inneholder taushetsbelagt informasjon. Partene må deretter gis noe tid til å gjennomgå informasjonen, og til å melde fra dersom de er av den oppfatning at det hefter feil ved beslutningsgrunnlaget. Ved eventuell uenighet om faktum, vil myndighetene måtte foreta egne undersøkelser for å vurdere hvilket faktum som er riktig. Dette representerer en mulighet for mer åpenhet, men kan være krevende i noen situasjoner, for eksempel i større konflikter.

2. Offentlighet

Rapportene fagdepartementene mottar fra sine underliggende etater og rapportene AID mottar fra fagdepartementene unntas i dag fra offentlighet med hjemmel i offentleglova¹⁹⁹ § 15 første ledd frem til beslutningen om inngrep ved tvungen lønnsnemnd er tatt. Bestemmelsen åpner for at dokumenter innhentet fra et underordnet organ (første punktum) eller annet departement (andre punktum) til bruk i intern saksbehandling kan unntas offentlighet når det er nødvendig for å sikre forsvarlige interne avgjørelsesprosesser. Et vilkår for å kunne gjøre unntak etter disse bestemmelsene er at de aktuelle dokumentene holdes interne mellom avsenderen og det organet (eventuelt flere) som har innhentet dem. Unntaksadgangen vil derfor falle bort dersom dokumentene oversendes partene i arbeidskonflikten.

Det kan ikke utelukkes at det i enkelte konflikter vil være grunnlag for å unnta dokumentene fra offentlighet på annet grunnlag. Eksempelvis vil vurderinger som synliggjør sårbarhet som følge av redusert

bemannings tidvis kunne unntas offentlighet med hjemmel i offentleglova § 24 tredje ledd første punktum som åpner for unntak som er «påkravd fordi innsyn ville lette gjennomføringa av straffbare handlingar».

Heller ikke der unntatt offentlighet kan hjemles i andre bestemmelser vil det imidlertid være kurant gi partene innsyn samtidig som andre nektes innsyn i de samme dokumentene. Offentleglova § 6 første ledd oppstiller et forbud mot forskjellsbehandling. Bestemmelsen slår fast at når det gis innsyn etter offentleglova, eller det blir gitt tilgang på informasjon i andre tilfeller, er det ikke adgang til forskjellsbehandling av «samanliknbare tilfelle». Som et klart utgangspunkt vil det derfor ikke være anledning til å gi noen tilgang på informasjon samtidig som andre nektes innsyn.

Etter gjeldende rett vil det derfor normalt ikke være grunnlag for å nekte pressen og andre interessenter innsyn i rapporteringene fra underliggende etater/fagdepartementer, dersom disse allerede er utlevert til partene. Hvis partene gis innsyn i disse rapportene, må det derfor legges til grunn at også pressen vil få tilgang til disse.

3. Tidspunktet for involvering er av betydning for den reelle kontradiksjonsmuligheten

Jo tidligere partene involveres i prosessen, jo lettere vil det være å få korrigeret faktiske feil. Som nevnt, opererer myndighetene ofte under korte tidsfrister når det nærmer seg inngrep. Dersom det påstås å foreligge feil i fakta kort tid før et inngrep, er det ikke gitt at myndighetene har tid eller kapasitet til å gå tilbake til virksomhetene for å undersøke hvorvidt det foreligger uriktige opplysninger. Sett fra myndighetenes ståsted er det derfor fordelaktig at de faktiske opplysningene kvalitetssikres med arbeidstakersiden før de sendes over til statsforvalterne/underliggende etater.

4. Særlig om uenighet rundt de faktiske forhold

Dersom arbeidstakersiden og den ansvarlige virksomheten ikke enes om fakta, vil myndighetene måtte gjøre sin vurdering på bakgrunn av den informasjonen som foreligger. Myndighetene må følge alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper,

¹⁹⁹ Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd (offentleglova).

herunder prinsippet om å sørge for at saken er så godt opplyst som mulig. I vurderingen av om en sak er tilstrekkelig opplyst, vil tidsmomentet være av betydning. Dersom det er tid til å innhente ytterligere informasjon eller avklare uenigheter, vil det bli gjort.

Særlig i helse- og omsorgssektoren er det et sentralt prinsipp at den som har ansvaret for tjenesten i fredstid, også har ansvaret under en arbeidskonflikt. Hvem som er ansvarlig for at helsetjenestene som ytes er forsvarlige, følger av helse- og omsorgstjenesteloven § 4-1 og spesialisthelsetjenesteloven²⁰⁰ § 2-2. Plikten retter seg mot de virksomhetene som yter tjenestene. Ved uenighet rundt de faktiske forhold, og der det ikke er tid til ytterligere avklaringer, vil ansvarsprinsippet ofte innebære at myndighetene må falle ned på den informasjonen virksomheten gir.

7.4 Arbeidsgruppens vurdering og anbefalinger

7.4.1 Arbeidsgruppens overordnede betraktninger

Offentlighet om myndighetenes rutiner for innsamling av informasjon om konsekvenser av arbeidskonflikt har en verdi i seg selv. God informasjon om disse rutinene til partene og offentligheten er viktig.

Det er av grunnleggende betydning å sikre at den informasjonen myndighetene mottar om konsekvensene av en arbeidskamp er korrekt. Det er viktig at prosessen er tillitsvekkende og har legitimitet hos partene. En større grad av åpenhet rundt beslutningsgrunnlaget og vurderingene som ligger til grunn for inngrepet vil kunne bidra til dette.

Arbeidsgruppens medlemmer har tillit til myndighetenes faglige vurderinger av om det foreligger fare for liv og helse eller alvorlige samfunnsmessige konsekvenser som gjør et inngrep nødvendig. Det er bred enighet blant arbeidsgruppens medlemmer om at partene i arbeidskonflikten ikke skal gis noen

form for ansvar når det gjelder denne typen faglige vurderinger. Det er ikke ønskelig med kontradiksjon rundt de faglige vurderingene som ligger til grunn for et inngrep, kun eventuelt rundt de faktiske forholdene disse vurderingene bygger på.

Arbeidsgruppen er videre enige om at det er av stor betydning at tilliten til fagmyndighetene ikke svekkes, og at vurderingene ikke trekkes i tvil på en måte som medfører at myndighetenes beslutning om å gripe inn mister legitimitet. Dagens system hviler på en forutsetning om at berørte arbeidstakere og arbeidsgivere retter seg etter statsrådets oppfordring om å avslutte arbeidskonflikten, før Stortinget har fattet et formelt vedtak om dette. Dersom partene gis innsyn i myndighetenes vurderinger av arbeidskampens konsekvenser underveis i arbeidskampen, bør de være seg bevisst ansvaret for å kommunisere på en måte som ikke svekker legitimiteten og lojaliteten til regjeringens beslutning.

7.4.2 Vurdering av mulige tiltak

7.4.2.1 De lokale parter gjøres kjent med informasjonen virksomhetene gir myndighetene og gis anledning til å melde fra om feil

Arbeidsgruppen har diskutert muligheten for at partene etablerer ordninger som bidrar til at de lokale tillitsvalgte gis anledning til å gi sine innspill på de faktiske opplysningene virksomhetene rapporterer inn til myndighetene om streikens konsekvenser.

Innsyn på dette stadiet har den fordel at det vil kunne sikre arbeidstakersiden en reell mulighet for å gi sine innspill på de faktiske opplysningene som er tenkt innrapportert. På denne måten vil eventuelle feil kunne fanges opp og rettes før informasjonen sendes videre til tilsynsmyndighetene. Informasjonsutveksling mellom lokale tillitsvalgte og virksomheten vil også kunne foregå raskt og kontinuerlig. Dette er sentralt, da det er en klar forutsetning at virksomheten er i stand til å overholde de rapporteringsfristene som gis av myndighetene. Informasjonsutveksling på dette nivået er også fordelaktig med tanke på behandling av sensitiv informasjon. I tilfeller hvor det dreier seg om taushetsbelagte opplysninger eller annen sensitiv informasjon, vil virksomheten kunne begrense informasjonsflyten til enkelte tillitsvalgte

²⁰⁰ Lov 2. juli 1999 nr. 61 om spesialisthelsetjenesten m.m. (spesialisthelsetjenesteloven)

som ofte allerede er kjent med forholdene som er omfattet av taushetsplikten.

Arbeidsgruppen peker likevel på enkelte forhold som kan gjøre det krevende å få slike ordninger til å fungere i praksis.

Under en arbeidskonflikt fungerer ikke det lokale partssamarbeidet som normalt. Selv om tillitsvalgte på den aktuelle arbeidsplassen normalt har god kjennskap til de faktiske forholdene på arbeidsplassen, er det ikke gitt at de har tilsvarende oversikt når arbeidskamp pågår.

Videre understreker arbeidsgruppen at streikene er svært ulike og at det foreligger store variasjoner med hensyn til hvordan virksomhetene organiserer og gjennomfører innrapporteringen under streik. Det kan være mer utfordrende å få denne type ordninger til å fungere ved streiker som omfatter svært mange ansatte i store virksomheter, enn i mindre virksomheter, når antallet arbeidstakere som er tatt ut i streik er begrenset.

Arbeidsgruppen understreker viktigheten av at eventuelle ordninger for informasjonsutveksling på lokalt nivå utformes på en måte som forhindrer at virksomhetene og de tillitsvalgte påføres en for stor arbeidsbelastning. Medlemmene på arbeidstakersiden peker på at virksomhetenes innrapportering til myndighetene ofte foregår i flere omganger og på at hver rapportering kan inneholde mye informasjon. Å gjennomgå og kvalitetssikre all denne informasjonen vil være tidkrevende. De viser videre til at mange av rapporteringene ikke inneholder informasjon som er egnet til å lede til inngrep, og at slik informasjon ikke nødvendigvis behøver å legges frem for de tillitsvalgte. Medlemmene fra arbeidsgiversiden understreker at slike ordninger også vil medføre ekstraarbeid for virksomhetene i en allerede presset situasjon. De viser til at virksomhetene vil måtte ta stilling til hvorvidt rapporteringene inneholder taushetsbelagt informasjon som ikke kan deles, og til at myndighetene ofte oppstiller korte frister for rapportering. Dersom denne typen ordninger skal fungere i praksis er det viktig at de utformes på en måte som sikrer at utvekslingen av informasjon kan skje på en rask og effektiv måte.

Informasjonsutveksling på lokalt nivå vil trolig bidra til at den informasjonen virksomheten sender inn til statsforvalter/underliggende etat blir diskutert mellom partene. I den grad virksomheten og tillitsvalgte ikke enes om de faktiske forholdene, mener arbeidsgruppen uenigheten bør fremgå av informasjonen virksomhetene oversender myndighetene. Myndighetene vil i et slikt tilfelle måtte vurdere om det er behov for å foreta ytterligere undersøkelser for å klargjøre faktum for å sikre at saken er tilstrekkelig opplyst.

Videre mener arbeidsgruppen at det at det foreligger uenighet om fakta, i seg selv er viktig informasjon som bør følge saken.

Oppsummert mener arbeidsgruppen at ordninger som sikrer informasjonsdeling med de tillitsvalgte, er et tiltak det vil kunne være hensiktsmessig å prøve ut i noen streiker innen enkelte egnede tariffområder. I hvilken grad det lar seg gjøre å etablere et slikt system, og hvordan dette i så fall skal utformes, vil måtte vurderes konkret av tariffpartene.

Arbeidsgruppens medlemmer på arbeidstakersiden viser til at innsyn i informasjonen som meldes inn fra virksomhetene som er omfattet av arbeidskonflikten, ikke ivaretar behovet for transparens i tilfeller der det er arbeidskampens konsekvenser på andre områder enn der det er konflikt som utløser behovet for inngrep.

En mulighet for å gjennomgå opplysningene på dette stadiet gir arbeidstakersiden en anledning til å påpeke eventuelle feil de mener foreligger knyttet til faktum som ligger til grunn for vurderingene om inngrep, men gir ikke partene innsyn i de faglige vurderingene som foretas underveis i arbeidskampen.

7.4.2.2 De sentrale parter (hovedorganisasjonene og de sentrale forbund) blir forelagt underliggende etaters rapporter i forkant av at disse sendes fagdepartementene, og gis en frist for å komme med tilbakemeldinger

Helsetilsynet og andre underliggende etater gjennomgår og vurderer informasjonen de mottar fra statsforvaltere/virksomhetene, og utarbeider en samlet rapport som sendes til HOD eller relevant

fagdepartement. En praksis med å sende rapportene over til arbeidskonfliktens parter før de oversendes fagdepartementene, ville sikre partene innsyn både i de faktiske forhold som ligger til grunn for fagmyndighetenes vurdering og i selve vurderingen.

Arbeidsgruppen erkjenner at innsyn på dette stadiet ofte vil møte praktiske utfordringer. Dette skyldes blant annet at Helsetilsynets og øvrige etaters kapasitet er begrenset, og at de under en arbeidskonflikt ofte jobber under et sterkt tidspress. For eksempel beskriver Helsetilsynet at statsforvalterne gjerne har rapporteringsfrist til kl. 12.00, og at de har frist til kl. 14.00 for sin rapportering til HOD. I løpet av denne korte tiden skal informasjonen leses, vurderes og oppsummeres. I den grad dette skal gjennomføres må tidsdimensjonen/behovet for rask beslutning være avgjørende.

Utlevering av rapportene på dette stadiet, vil også medføre ytterligere arbeid for etatene. Dersom informasjonen skal utgis vil etatene måtte foreta en forhåndsvurdering av hvilken informasjon som eventuelt må tas ut av hensyn til taushetsplikten. Også dette er tid- og arbeidskrevende, og vil være en utfordring, med tanke på tidsaspektet.

7.4.2.3 De sentrale parter gis innsyn i fagdepartementenes rapporteringer til AID

Fagdepartementene mottar rapportene fra de underliggende etater, og videresender disse til AID. Normalt oppsummeres konklusjonen og begrunnelsen for denne i oversendelsen, og rapporten fra underliggende etat vedlegges.

Etter arbeidsgruppens syn kunne det være ønskelig med en større grad av åpenhet rundt myndighetenes vurderingsgrunnlag før beslutning om inngrep er fattet, gitt at det ikke medfører uheldige konsekvenser. Innsyn i fagdepartementenes vurderinger av streikens konsekvenser som sendes til AID vil kunne bidra til dette.

De overordnede rapporteringene fra fagdepartementene vil sjelden gi en utførlig beskrivelse av de faktiske forholdene vurderingene bygger på. Innsyn i disse rapporteringene vil derfor ikke nødvendigvis gi partene grunnlag for å korrigere faktiske feil.

På dette stadiet vil det ofte heller ikke være tid til å avvente partenes tilbakemeldinger. Innsyn i rapporteringene på dette stadiet vil derfor normalt ikke gi partene en reell mulighet til å korrigere eventuelle feil i faktum, men sikre dem løpende kunnskap om de overordnede vurderingene og om hvor nært forestående et eventuelt inngrep er.

Slik kunnskap vil kunne påvirke konflikten. På den ene siden vil det kunne bidra til at partene iverksetter ytterligere tiltak for å forhindre at inngrep blir nødvendig, for eksempel ved at dispensasjonsinstituttet tas i bruk. Motsatt vil det, i den grad en av partene ser seg tjent med at konflikten stanses ved bruk av tvungen lønnsnemnd, kunne svekke forhandlingsviljen og bidra til at konflikten styres inn mot et inngrep. Dersom både partene og omverdenen er kjent med hva som skal til for å forhindre et inngrep, vil imidlertid en slik strategi bli mer synlig for omverdenen. Dette vil igjen kunne bidra til at partene i større grad holdes ansvarlige for ikke å gjøre det som er nødvendig for å forhindre at myndighetene må gripe inn.

Dersom rapporteringene sendes partene, vil det per i dag ikke være grunnlag for å unnta disse fra offentlighet. Dette innebærer at også pressen og øvrige interessenter vil få tilgang til informasjonen dersom de ber om det.

Enkelte inngrep skjer også svært raskt etter at AID har mottatt rapporteringene fra fagdepartementene. I slike tilfeller vil rapporteringene måtte sendes til partene nær parallelt med at statsråden kaller inn til møte, og det vil være liten tid for partene til å orientere sine medlemmer i forkant.

I forkant av at AID eventuelt sender ut de overordnede rapportene, vil det være nødvendig å gjennomgå disse og fjerne eventuell taushetsbelagt informasjon. Departementet må i så fall etablere rutiner for dette, og sikre at de har nødvendige ressurser på plass til å gjøre dette på kort tid.

Arbeidsgruppens medlemmer fra arbeidstakersiden viser til at det også i dag ofte foregår offentlige diskusjoner knyttet til konsekvensene av en pågående arbeidskamp. Det at partene gis informasjon om et

nært forestående inngrep, vil i enkelte tilfeller kunne ha en form for «indremedisinsk effekt» som følge av at fagforeningen i større grad vil kunne forberede sine medlemmer på et inngrep og grunnlaget for dette.

Et flertall av arbeidsgruppens medlemmer mener likevel det er uheldig om fagmyndighetenes vurderinger gjøres kjent for omverdenen før etter at inngrepet har funnet sted. En offentlig debatt om et nært forestående inngrep vil medføre at partene må bruke ressurser på å håndtere presse og media fremfor å finne en løsning på arbeidskonflikten. Det er også grunn til å tro at lokale tillitsvalgte og virksomheter som trekkes frem i rapporteringene vil måtte håndtere mediehenndelser i en allerede presset arbeidssituasjon. Når innsyn i rapporteringen til AID ikke nødvendigvis muliggjør korrigerende av faktiske feil, kan disse medlemmene ikke se at fordelene med et slikt tiltak veier opp for ulempene. Det kan heller ikke utelukkes at offentlighet rundt fagmyndighetenes vurderinger underveis i konflikten vil kunne medføre et økt press på myndighetene om å stanse streiken og på denne måten bidra til at inngrepene skjer på et tidligere tidspunkt enn i dag.

Fra enkelte av arbeidsgruppens medlemmer ble det reist spørsmål om muligheten for å opprette en mer uformell dialog mellom myndighetene og partene for å sikre økt transparens rundt myndighetenes vurderinger og korrigerende av eventuelle faktiske feil før inngrep. Sett i lys av blant annet reglene om journalføring arkivloven²⁰¹ og offentleglova, kom arbeidsgruppen til at det ikke er aktuelt å gå videre med dette.

7.4.3 Arbeidsgruppens anbefalinger

Arbeidsgruppen har diskutert mulige tiltak som kan bidra til å gi partene større innblikk i fakta og

eventuelt vurderingene som ligger til grunn for inngrep ved tvungen lønnsnemnd.

Offentlighet om myndighetenes rutiner for innsamling av informasjon om konsekvenser av arbeidskonflikt har en verdi i seg selv. God informasjon om disse rutinene til partene og offentligheten er viktig.

Arbeidsgruppen mener at etablering av ordninger som sikrer at de lokale tillitsvalgte gis innsyn i informasjonen virksomheten har tenkt å innrapportere til myndighetene, vil kunne være et egnet tiltak for å sikre at myndighetenes vurderinger bygger på et korrekt og fullstendig faktum. Videre mener arbeidsgruppen at det at det foreligger uenighet om fakta, i seg selv er viktig informasjon som bør følge saken. I hvilken grad det lar seg gjøre å etablere slike ordninger, og hvordan disse i så fall skal utformes, vil måtte vurderes konkret av tariffpartene.

Arbeidsgruppens flertall mener det ikke er hensiktsmessig å få innsyn i fagdepartementenes vurderinger av streikens konsekvenser underveis i streiken. Dette fordi de ikke ønsker offentlighet rundt myndighetenes vurderinger mens streiken pågår. I lys av at dagens regelverk ikke åpner for at offentligheten kan nektes innsyn i vurderingene dersom de gjøres kjent for partene i konflikten, anbefaler disse medlemmene derfor ikke et slikt tiltak.

Et mindretall, bestående av medlemmene fra *Unio*, *Akademikerne* og *YS*, mener økt transparens rundt myndighetenes vurderinger underveis i konflikten har en egenverdi og vil kunne styrke tilliten og legitimiteten til systemet på sikt, og kunne bidra til korrigerende av faktiske feil underveis. På denne bakgrunn mener de at det bør legges til rette for at partene får mulighet til løpende innsyn i vurderingene myndighetene gjør under arbeidskampen.

²⁰¹ Lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv (arkivlova).

7.5 Referanser og litteratur

Lover

Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov.

Lov 5. desember 1947 nr. 1 om boikott (boikottloven).

Lov 18. juli 1958 nr. 2 om offentlige tjenestetvister (tjenestetvistloven).

Lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv (arkivlova).

Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).

Lov 2. juli 1999 nr. 61 om spesialisthelsetjenesten m.m. (spesialisthelsetjenesteloven).

Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova).

Lov 27. januar 2012 nr. 9 om arbeidstvister (arbeidstvistloven).

Lov 27. januar 2012 nr. 10 om lønnsnemnd i arbeidstvister (lønnsnemndloven).

Lov 15. desember 2017 nr. 107 om statlig tilsyn med helse- og omsorgstjenesten mv. (helsetilsynsloven).

Forskrifter

Forskrift 12. februar 2010 nr. 158 om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten og på enkelte landanlegg (rammeforskriften).

Offentlige utredninger

NOU 1996: 14 *Prinsipper for ny arbeidstvistlov*. Innstilling fra Arbeidsrettsrådet. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.

NOU 2001: 14 *Vårens vakreste eventyr...?* Innstilling fra Utvalget for tarifforhandlingsystemet. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

NOU 2004: 5 *Arbeidslivslovutvalget – Et arbeidsliv for trygghet, inkludering og vekst*. Utredning

fra Arbeidslivslovutvalget. Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

NOU 2023: 30 *Utfordringer for lønsdannelsen og norsk økonomi*. Frontfagsmodellutvalget. Oslo: Finansdepartementet.

Lovproposisjoner

Ot.prp. nr. 44 (1916) *Om utfærdigelse av en lov om tvungen voldgift i arbeidstvister*.

Ot.prp. nr. 70 (1947) *Om lov om boikott*.

Ot.prp. nr. 63 (1952) *Om 1) lov om lønnsnemnd i arbeidstvister og 2) lov om endring i midlertidig lov av 14. desember 1951 om organisasjonsrett m.v. for arbeidsledere i private bedrifter*.

Ot.prp. nr. 46 (2001–2002) *Om lov om endringer i lov 5. mai 1927 nr. 1 om arbeidstvister m.m.*

Ot.prp. nr. 10 (2004–2005) *Om lov om lønnsnemndsbehandling av arbeidstvisten mellom Oljearbeidernes Fellessammenslutning og Norges Rederiforbund i forbindelse med tariffrevisjonen 2004*.

Ot.prp. nr. 45 (2004–2005) *Om lov om lønnsnemndbehandling av arbeidstvisten mellom EL & IT Forbundet og Tekniske Entreprenørers Landsforening i forbindelse med tariffrevisjonen 2004 (Heisoverenskomsten)*.

Ot.prp. nr. 90 (2005–2006) *Om lov om lønnsnemndbehandling av arbeidstvisten mellom Akademikerne og staten v/Fornyings- og administrasjonsdepartementet i forbindelse med tariffrevisjonen 2006*.

Ot.prp. nr. 93 (2005–2006) *Om lov om lønnsnemndbehandling av arbeidstvisten i finansnæringen i forbindelse med tariffrevisjonen 2006*.

Prop. 134 L (2011–2012) *Om lov om lønnsnemndbehandling av arbeidstvisten mellom LO/ Norsk Arbeidsmandsforbund og NHO/NHO Service (vekkerkonflikten) ved tariffoppgjøret 2012*.

Prop. 163 L (2012–2013) *Lov om lønnsnemndbehandling av arbeidstvisten mellom EL & IT Forbundet og Atea AS våren 2013.*

Prop. 10 L (2016–2017) *Lov om lønnsnemndbehandling av arbeidstvisten mellom Akademikerne og Spekter i forbindelse med tariffoppgjøret 2016 (helseforetakene).*

Prop. 217 L (2020–2021) *Lov om lønnsnemndbehandling av arbeidstvisten mellom Unio og Oslo kommune i forbindelse med mellomoppgjøret 2021.*

Prop. 80 L (2020–2021) *Lov om lønnsnemndbehandling av arbeidstvistene mellom Parat/YS og NHO og Fagforbundet/LO og NHO i forbindelse med hovedtariffoppgjøret 2020.*

Provisoriske anordninger

Provisorisk anordning av 25. juni 2004 om lønnsnemndbehandling av arbeidstvistene mellom Oljeindustriens Landsforening på den ene side og Oljearbeidernes Fellessammenslutning og Lederne på den annen side i forbindelse med tariffrevisjonen 2004.

Provisorisk anordning av 10. august 2012 om lønnsnemndbehandling av arbeidstvistene mellom Industri Energi, SAFE og Lederne på den ene siden og Oljeindustriens Landsforening på den andre siden i forbindelse med tariffoppgjøret 2012 (sokkelavtalene).

Provisorisk anordning av 19. september 2014 om lønnsnemndbehandling av arbeidstvisten mellom Industri Energi og Norsk Industri i forbindelse med tariffoppgjøret for vaskerier og renserier i 2014.

Provisorisk anordning av 12. august 2016 om lønnsnemndbehandling av arbeidstvisten mellom Norsk Cockpitforbund og NHO Luftfart i forbindelse med tariffoppgjøret 2016.

Provisorisk anordning av 9. august 2019 om lønnsnemndbehandling av arbeidstvisten mellom LO Stat/YS Spekter og Spekter i forbindelse med mellomoppgjøret 2019.

Innstillinger

Innstilling 261 S (2018–2019), jf. Representantforslag 74 S (2018–2019). *Innstilling fra justiskomiteen om representantforslag om å innlemme ILOs kjernekonvensjoner i menneskerettsloven.*

Innstilling 274 L (2020–2021), jf. Prop. 80 L (2021–2021). *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om Lov om lønnsnemndbehandling av arbeidstvistene mellom Parat/YS og NHO og Fagforbundet/LO og NHO i forbindelse med hovedtariffoppgjøret 2020.*

Innstilling 666 L (2020–2021), jf. Prop. 217 L (2020–2021). *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om Lov om lønnsnemndbehandling av arbeidstvisten mellom Unio og Oslo kommune i forbindelse med mellomoppgjøret 2021.*

Innstilling 27 S (2022–2023), jf. Representantforslag 144 S (2021–2022) om å sikre reell streikerett. *Arbeids- og sosialkomiteen.*

Representantforslag

Representantforslag 144 S (2021–2022) om å sikre reell streikerett.

Stortingsvedtak

Stortingets vedtak 13. mai 2014 om endringer i Grunnloven.

Rettsavgjørelser fra Arbeidsretten

ARD-1983-176.

ARD-1985-76.

AR-2017-29.

Kjennelser fra Rikslønnsnemnda

Rikslønnsnemndas kjennelse 15. august 2006 i tvisten mellom Akademikerne og staten v/Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) i forbindelse med tariffrevisjonen 2006, sak 2/2006.

Rikslønnsnemndas kjennelse 7. desember 2012 i tvisten mellom Fagforbundet og NHO Service i forbindelse med tariffrevisjonen 2012, sak 6/2012.

Rikslønnsnemndas kjennelse 24. november 2022 i tvisten mellom Lederne og Norsk olje og gass i forbindelse med hovedoppgjøret 2022, sak 1/2022.

Internasjonale kilder

Konvensjoner

ILO konvensjon nr. 87 om foreningsfrihet og beskyttelse av organisasjonsretten, San Fransisco, 1948.

ILO konvensjon nr. 98 om gjennomføring av prinsippene for organisasjonsretten og retten til å føre kollektive forhandlinger, Geneve, 1949.

Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter, Roma, 1950.

Den europeiske sosialpakt, ETS nr. 35, Torino, 1961.

FNs internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter, New York, 1966.

FNs internasjonale konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, New York, 1966.

ILO konvensjon nr. 151 om vern av organisasjonsretten og ordninger for fastsetting av arbeidsvilkår i offentlig tjeneste, Geneve, 1978.

Tilleggsprotokoll til Den europeiske sosialpakt som fastsetter et system for kollektive klager ETS nr. 158, Strasbourg, 1995

Den reviderte europeiske sosialpakt, ETS nr. 163, Strasbourg, 1996.

Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD)
Case of Demir and Baykara v. Turkey, no. 34503/97, 12. november 2008.

Case of National Union of Rail, Maritime and Transport Workers v. The United Kingdom, no. 31045/10, 8. april 2014.

EFTA-domstolen

Ákærvaldið (The Public Prosecutor) v Ásgeir Logi Ásgeirsson, Axel Pétur Ásgeirsson and Helgi Már Reynisson, E-2/03, 4. april 2013.

Holship Norge AS v Norsk Transportarbeiderforbund, E-14/15, 19. april 2016.

ILO Committee on Freedom of Association (CFA)

The Norwegian Union of Social Educators and Social Workers (FO), CFA sak nr. 1763 (Norge).

The Danish Union of Teachers (DUT) and the Salaried Employees' and Civil Servants' Confederation (FTF), CFA sak nr. 1950 (Danmark).

The Association of Salaried Employees in the Air Transport Sector (ASEATS) and the Association of Cabin Crew at Maersk Air (ACCMA), CFA sak nr. 1971 (Danmark).

The Norwegian Electricians and IT Workers' Union (EL and IT Workers' Union), CFA sak nr. 2484 (Norge).

Finance Sector Union of Norway (FSUN), CFA sak nr. 2545 (Norge).

Industri Energi (IE), Norwegian Confederation of Trade Unions (LO), Confederation of Organised Workers in the Energy Sector (SAFE) and Confederation of Vocational Unions (YS), CFA sak nr. 3038 (Norge).

Norwegian Trade Union Industri Energi, CFA sak nr. 3147 (Norge).

Norwegian Nurses Organization (NNO), CFA sak nr. 3372 (Norge).

Union Education Norway (UEN) and the Education International (EI), CFA sak nr. 3450 (Norge).

Rapporter m.v. fra internasjonale organer

FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. *Consideration of reports submitted by states parties under articles 16 and 17 of the covenant – concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights – Norway*. E/C.12/1995/13. 28. desember 1995.

ILO. Freedom of association – Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO.

4. Utg (revidert), Geneva: International Labour Organization, 1996.

ILO. Freedom of association – Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO.

5. Utg (revidert), Geneva: International Labour Organization, 2006.

ILO. Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association, sixth edition, 2018.

Den europeiske sosialrettskomité, 31. mai 1969, Conclusions I, Norway, art. 6-4.

Den europeiske sosialrettskomité, 30. juni 2006, Conclusions 2006, Norway, art. 6-4.

Den europeiske sosialrettskomité. Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights. Strasbourg: European Committee of Social Rights, 2008.

Den europeiske sosialrettskomité, 14. desember 2010, Conclusions 2010, Norway, art. 6-4.

Den europeiske sosialrettskomité, 5. desember 2014, Conclusions 2014, Norway, art. 6-4.

Den europeiske sosialrettskomité, 24. januar 2019, Conclusions 2018, Norway, art. 6-4.

Council of Europe, Parliamentary Assembly. The right to strike in essential services: economic implications. Report from the Committee in Economic Affairs and Development. Doc. No. 10546. (2005).

Svenske rettskilder:

Lag (1994:260) om offentlig anställning (LOA).

Lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL).

Regeringsformen 28. februar 1974 (RF).

Medlingsinstitutets årsrapport for 2021, *Avtalsrörelsen och lönebildningen*, Stocholm (2021).

Danske rettskilder:

Lov 18. januar 1934 nr. 5 om mægling i arbejdsstridigheder (Forligsmandsloven).

Lov 18. juni 1969 nr. 291 om tjenestemænd (Tjenestemandsløven).

Finske rettskilder:

Lag 731/1999, Finlands Grundlag.

Lag 436/1946 om kollektivavtal.

Lag 420/1962 om medling i arbetstvister.

Lag 664/1970 om statens tjenstekollektivavtal.

Lag 669/1970 om kommunernas och välfärdsområdenas tjenstekollektivavtal.

Litteratur

Alsos, K. og Seip, Å. A. *Arbeidsfred og arbeidsrett – en sosial sak*. I H. Forbord (red.), Festskrift. Arbeidsdepartementet 100 år. 1913-2013. Oslo: Arbeidsdepartementet, 2013.

Alsos, K. og Nergaard, K. *Parallele tariffavtaler*. Fafo-notat 2021:15. Oslo: 2021.

Alsos, K. *Tvungen Lønnsnemnd – finnes det alternativer?*. Arbeidsrett og arbeidsliv, Bind 5, s. 123-154. Oslo: 2010.

Alsos, K., Blinkenberg, B., Nergaard, K. og Seip, Å. A. *Bruk av tvungen lønnsnemnd 2013-2023*. Fafo-rapport 2023:32. Oslo: 2024.

Alsos, K., Seip, Å. og Nygaard, P. *I arbeidsfredens tjeneste. Arbeidsretten gjennom 100 år*. Oslo: Pax forlag, 2016.

Andersen, K. *Arbeidskamp og arbeidsrett. Et 50 årsjubileum*. Oslo: Johan Grundt Tanum Forlag, 1965.

Bruun, N. *Den finska arbetsrättens grunder*. Helsingfors: Alma Talent, 2022.

Evju, S. *Instrument med nye tangenter: Organisasjonsklageadgang under Den europeiske sosialpakt*. I *Stat, Politikk og folkestyre: Festskrift til Per Stavang på 70-årsdagen*. Doublet, D.R., Krüger, K, Strandbakken, A. red., Bergen: Alma Mater Forlag, 1998, s. 405-419.

Evju, S. «Voldgift og domstol i kollektivarbeidsrettslige tvister. Et komparativt blikk på genesen i Danmark og Norge». I T. Frantzen, j. Gjertsen, & G.C Moss, *Rett og toleranse. Festskrift til Helge Johan Thue*. Oslo: Gyldendal akademisk, 2007, s. 507-521.

Hansteen, C., Kambestad, S., Monsen H.C., Stueland E. *Interessetvist og arbeidskamp*. Oslo: Gyldendal, 2015.

Jacobsen, P. *Lovlig brug af kampskridt til støtte for overenskomstkrav*. København: Probog, 1987.

Kristiansen, J. *Den kollektive arbeidsretten*. København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 3. utgave, 2014.

KS. *Streik – forholdsregler ved arbeidsnedleggelse og annen arbeidskamp*. KS-hefte, 12. utgave. Oslo: 2022.

Källström, K., Malmberg, J. og Öman, S. *Den kollektiva arbetsrätten*. Uppsala: iUSTUS Förlag, 3., utgave, 2022.

Lavik, N. (1949, 21.februar) Forhandlingene i Odelstinget 21. februar 1949. *Stortingstidende*.

Seip, Å. A., og Stokke, T. A. *Aspekter ved arbeidskamp*. Fafo-rapport 2002:398 Oslo: Fafo, 2002.

Seip, Å. A. *Lederlønn i kommunal sektor. Praxis og erfaringer fra lederlønnforhandlinger etter*

Hovedavtalens kapittel 3. Fafo-rapport 2008:08. Oslo: Fafo, 2008.

Seip, Å. A. *Bruk av tvungen lønnsnemnd i Norge i 1990-2012*. Fafo-rapport 2013:55. Oslo: 2013.

Sollund, M., Rødvei P. H. og Lien, L. *Lønn i kommunal sektor. Nytt avtaleverk – virker det? Fra konfeksjon til skreddersøm – passer det?* NF-rapport nr. 9/2005, 2005.

Stokke, T. A. *Lønnsforhandlinger og konfliktløsning, Norge i et skandinavisk perspektiv*. Fafo-rapport 1998:246. Oslo: Fafo, 1998.

Stokke, T. A., Nergaard, K. og Evju, S. *Det kollektive arbeidslivet*. Oslo: Universitetsforlaget, 2013.

Uggerudd, K. *Arbeidstvistlov og menneskerettigheter: Rapport om Arbeidsrettsrådets innstilling NOU 1996: 14 – Prinsipper for ny arbeidstvistlov*. Oslo: Institutt for offentlig rett, Skriftserie nr. 4, 1997.

Vedlegg

Vedlegg 1: Brev fra Helsetilsynet til HOD av 14. februar 2014.

Vedlegg 2: Protokoller LO-NHO og YS-NHO om vilkår og fremgangsmåte for dispensasjonssøknader for oppgjøret 2023.

Vedlegg 3: Brev fra arbeidsgruppens sekretariat til Helse- og omsorgsdepartementet av 15. januar 2024.

Vedlegg 4: Brev fra Helse- og omsorgsdepartementet til arbeidsgruppens sekretariat av 1. februar 2024.

Vedlegg 5: Notat fra Advokatfirmaet BAHN til Spekter – innhentet på oppdrag fra Spekter – av 15. januar 2024.

Vedlegg





Helse- og omsorgsdepartementet
Postboks 8011 Dep

0030 OSLO

DERES REF: / YOUR REF:

VÅR REF: / OUR REF:
2013/673 L HMR

DATO: / DATE:
14. februar 2014

Arbeidskonflikter - Statens helsetilsyns rolle og ansvar

Statens helsetilsyn viser til møte i Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) 27. august 2013, samt e-post fra ekspedisjonssjef Øgar datert 9. januar 2014, der Statens helsetilsyn bes om å redegjøre for sin rolle ved arbeidskonflikter i tilnytning til lønnsoppgjørene.

Departementet la særlig lagt vekt på behovet for å klarlegge ansvar for å vurdere liv og helse når konflikten og konsekvensene av den dreier seg om forhold utenfor helsetjenesten. Det vil si grenseflaten mellom forhold som truer liv og helse ved at helsetjenesten ikke kan levere forsvarlige tjenester, og forhold av stor samfunnsmessig interesse. Videre er Statens helsetilsyn bedt om å klargjøre sin rolle overfor partene i en eventuell konflikt.

Bakgrunn

Primært og prinsipielt er Helsetilsynets rolle og funksjon ved arbeidskonflikter den samme som i normalsituasjoner, dvs. å føre tilsyn med helse- og sosialtjenesten jf. bestemmelsene i tilsynsloven og helse og omsorgslovgivningen. Det innebærer å følge med på at alle deler av helsetjenesten (kommunale helse- og omsorgstjenester og spesialisthelsetjenester) kan ivareta befolkningens behov for helse- og omsorgstjenester. Overvåkingen intensiveres imidlertid i forhold til normalsituasjonen, fordi streik øker risikoen for at forholdene skal bli uforsvarlige. Informasjon fra og om helsetjenesten får vi via fylkesmennene først og fremst, men også direkte fra partene i konflikten dersom det anses nødvendig. Under pågående konflikt rapporterer Statens helsetilsyn i henhold til avtaler til Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) via HOD, om de løpende vurderinger som gjøres med hensyn på om liv og helse er truet ut ifra hvordan konflikten påvirker tjenestens evne til å dekke befolkningens behov for tjenester.

I tilsynsrollen ligger det at tilsynsmyndigheten skal reagere dersom forholdene er uforsvarlige, dvs. bruke tilsynets virkemidler med for eksempel pålegg om å rette forhold/sørge for forsvarlige tjenester gjennom å iverksette kompenserende tiltak. Dette gjelder uansett, også under konflikter.

Vedrørende gjennomføringen av en konflikt – forholdet til partene

Det er partene i en konflikt som har og må ha ansvaret for å gjennomføre konflikten i henhold til de spillereglene som gjelder. Tilsynet har hjemler til å agere overfor helsetjenesten når den er eller kan bli uforsvarlig, men har ingen rolle eller hjemmel for å pålegge partene i en konflikt å gjennomføre tiltak eller aktiviteter, for eksempel å benytte dispensasjonsordningene. Helsetilsynet vil ofte trenge informasjon om og på hvilken måte dispensasjoner er brukt/ikke brukt og hvilke konsekvenser det får for driften, for å kunne vurdere forsvarligheten på tjenesteytingen. Helsetilsynet kan imidlertid ikke ta ansvar for, eller være garantist for, at partene følger arbeidslivets regler under konflikt.

Det vises til at Helsetilsynet tidligere har inntatt en aktiv rolle overfor partene når det gjelder gjennomføringen av en arbeidskonflikt, for eksempel når det gjelder dispensasjonspraksis. Vi vil her bemerke at Helsetilsynet under noen konflikter har benyttet tilsynets virkemidler og pålagt både spesialisthelsetjenester og kommuner å sørge for forsvarlige tjenester, slik som under arbeidskonflikten i sykehusene i 2010. Dette ligger i vårt ordinære tilsynsansvar. Vi har hatt en gjennomgang av tidligere praksis med å ha til dels tett kontakt og dialog med partene om gjennomføringen av konflikten, og kommet til at en slik praksis ikke er forenlig med tilsynsrollen og –mandatet, og derfor ikke hensiktsmessig.

Statens helsetilsyn finner det heller ikke hensiktsmessig å ha dialog med partene om gjennomføring av konflikter generelt, utenom pågående streikesituasjoner. Vi ser at en slik kontakt og dialog kan skape uklarhet om hva som er Helsetilsynets rolle i forhold til arbeidskonflikter. Det er avgjørende at Helsetilsynet har nødvendig tillit og legitimitet til at våre vurderinger under en konflikt ikke trekkes i tvil. Uklarhet rundt rollen vil true tilliten og legitimiteten.

Helsetilsynet vil informere ASD dersom vi får opplysninger om at partene ikke følger spillereglene og gjennomfører en konflikt som forutsatt, men kan som sagt ikke iverksette tiltak overfor partene.

Rapportene til ASD – form og innhold

Statens helsetilsyn har etter tilbakemeldinger fra ASD og HOD vurdert de rapportene vi sender under pågående konflikt. Vi ser at de har forbedringspotensial, og vil i fremtiden i større grad synliggjøre de informasjonskildene og den informasjonen vi legger til grunn, og de vurderinger som er gjort.

Vurdering av fare liv og helse i vid forstand

Når Helsetilsynet konkluderer med at befolkningens liv og helse er truet, bygger vi på vurderinger av konkrete situasjoner der enkeltpersoners liv og helse er truet, eller av at risikoen for at helse- og omsorgstjenesten skal svikte er blitt for stor. Sårbarheten til helse- og omsorgstjenesten øker når stadig flere og mer avanserte tjenester ytes i tjenestemottakerne egne hjem. I gitte situasjoner vil vurderingene også kunne omfatte forhold på andre vitale samfunnssektorer, som ikke er direkte relatert til helsetjenestens ytelser og kapasitet, men som har potensial til å true helsetjenestens evne til å yte forsvarlige tjenester. Statens helsetilsyn vurderer imidlertid ikke konsekvenser eller trusler overfor andre store samfunnsmessige interesser.

Som ASD anfører kan arbeidskonflikter som ikke direkte berører helse- og omsorgssektoren ha konsekvenser med betydning for befolkningens liv og helse. Spesielt nevnes hva et massivt strømbrudd kan medføre av konsekvenser for befolkningens liv og helse, uavhengig av om helse- og omsorgstjenestene rammes direkte eller ikke. ASD ønsker å drøfte og avklare hvem som har ansvar for å overvåke og rapportere om konsekvenser for liv og helse i slike situasjoner.

Vurderingen av om helse- og omsorgstjenesten leverer forsvarlige tjenester er selve kjerneoppgaven for Helsetilsynet både under normale driftsforhold og under konflikt. Andre forhold i samfunnet som kan komme til å representere en generell fare for folks liv og helse i vid forstand, er substansielt en helt annen vurdering enn forsvarlighetsvurderinger i helse- og omsorgstjenesten, og dreier seg om samfunnssikkerhet.

ASD nevner et massivt strømbrudd som eksempel. Vurdering av faren eller sannsynligheten for at en slik situasjon skal oppstå ligger klart utenfor Helsetilsynets kompetanse. Dersom situasjonen skulle oppstå, får det åpenbart konsekvenser for folks livssituasjon, og det kan true samfunnsmessige interesser. Under en pågående konflikt vil Helsetilsynet normalt først konkludere med at det er fare for liv og helse når vi får opplysninger om at helse- og omsorgstjenesten ikke lenger kan ivareta sine oppgaver for eksempel på grunn av manglende/sviktende nødaggregat osv.


Tilsvarende vil gjelde dersom annen vesentlig infrastruktur rammes, for eksempel vannforsyning, kommunikasjon, transport og leveranser av drivstoff og andre viktige varer. Faren eller sannsynligheten for at kritiske situasjoner skal oppstå på disse områdene under en konflikt må vurderes av de kompetente faginstansene. Tilnærming til risiko og sårbarhet, og vurderingen/analysen av mulige konsekvenser for befolkningen på de ulike fagområdene, er kjernen i disse oppgavene til ulike instanser med ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap. Vurdering av risiko, sikkerhet og mulige konsekvenser for befolkningen ved bortfall av kritisk infrastruktur er for eksempel en vesentlig del av det arbeidet som gjøres og rapporteres i regi av Direktoratet for beredskap og samfunnssikkerhet. NVE overvåker sitt felt og gjør risiko og sikkerhetsvurderinger, Mattilsynet gjør tilsvarende når det gjelder mat- og vareforsyningen osv osv. Dette er alle høyspesialiserte og kompetansetunge instanser og etater som har etablert organisasjoner og nettverk for å ivareta sine oppgaver.

Statens helsetilsyn vil kunne si noe generelt om hvordan helse- og omsorgstjenesten vil påvirkes dersom et sannsynlig scenario, for eksempel massivt strømbrudd, vil oppstå. Under en konflikt vil ikke det alene være avgjørende. Det vil måtte ses i sammenheng med sannsynligheten for at situasjonen skal oppstå, og det må vurderes av andre enn Statens helsetilsyn. Hvilken sikkerhet samfunnet skal ha, og dermed hvilken risikoaksept det skal være for at et slikt scenario kan oppstå under pågående konflikt, er etter vår vurdering et spørsmål av politisk karakter. Vurderingene må gjøres opp mot mulige konsekvenser for forhold av vesentlig samfunnsmessig betydning og hva som er akseptabelt i den sammenheng. Vurdering av helse- og omsorgstjenestens evne til å levere forsvarlige tjenester og dekke befolkningens behov for tjenester vil ikke være tilstrekkelig i en slik situasjon.

Avslutningsvis vil vi bemerke at Statens helsetilsyn legger til grunn at vi skal skjøtte våre oppgaver med det utgangspunktet at streik er et legitimt virkemiddel som vi skal

ha respekt for og forholde oss til. Streik vil alltid medføre ulempe og belastning for noen, det er nettopp hensikten og grunnen til at det er sett på som et sterkt og viktig virkemiddel. Vi er gitt myndighet til å vurdere om liv og helse er truet i en slik grad at konflikten bør stoppes. En forutsetning for en god ivaretagelse av slik rolle er at Statens helsetilsyn har tillit og legitimitet, slik at våre vurderinger ikke trekkes i tvil. Det krever at vi holder oss innenfor vår kompetanse.

Med hilsen



Jan Fredrik Andresen
direktør



Heidi Merete Rudi
assisterende direktør

Saksbehandler: Heidi Merete Rudi, tlf. 21 52 99 63

PROTOKOLL

YS og NHO er enige om følgende vilkår og fremgangsmåte ved behandling av dispensasjonssøknader for oppgjøret 2023.

Vilkår for dispensasjon:

Dispensasjon gis bare unntaksvis og i helt spesielle tilfeller og forutsetter at både YS og NHO er enige. Tilfeller som kan begrunne dispensasjon er:

- avverge fare for liv eller helse
- avverge betydelig materiell skade

Prosedyre:

Bedriften fremmer en begrunnet søknad til NHO og sender denne til dispensasjon@nho.no. Søknaden må opplyse om følgende; landsforening, navn og nummer på tariffavtalen/område, ha opplysninger om arbeidssted, hvilke arbeidsoppgaver, eventuelt hvilke navngitte arbeidstakere det søkes dispensasjon for, samt varigheten av dispensasjonen.

NHOs dispensasjonsutvalg, Grete Aspelund, Ståle Rød, Ståle Gausen, Nina Melsom og Hilde-Marie Martinsen, tar stilling til hvilke søknader som skal fremmes overfor YS.

Dersom dispensasjonsutvalget kommer til at søknaden ikke skal fremmes for YS, underrettes bedriften direkte fra NHO med kopi til landsforeningen.

NHO vil først realitetsbehandle søknader fra og med 14. april 2023.

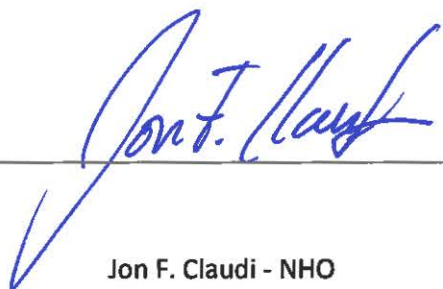
YSs dispensasjonsutvalg, Ørnulf Kastet, Katrine Roald og Josefine Wærstad, vil før de tar stilling til søknaden innhente uttalelse fra forbundet, som igjen normalt vil kontakte de lokale tillitsvalgte.

Henvendelser til YS om dispensasjonssaker skal rettes til ornulf.kastet@ys.no. YS underretter NHO om resultatet av sin behandling.

Bedriftene underrettes direkte fra NHO med kopi til landsforeningen. YS vil fortløpende behandle søknader som fremmes av NHO fra og med 14.april 2023.



Oslo, 14. april 2023



Tor André Sunde - YS

Jon F. Claudi - NHO

PROTOKOLL

LO og NHO er enige om følgende vilkår og fremgangsmåte ved behandling av dispensasjonssøknader for oppgjøret 2023.

Vilkår for dispensasjon:

Dispensasjon gis bare unntaksvis og i helt spesielle tilfeller og forutsetter at både LO og NHO er enige. Tilfeller som kan begrunne dispensasjon er:

- avverge fare for liv eller helse
- avverge betydelig materiell skade

Prosedyre:

Bedriften fremmer en begrunnet søknad til NHO og sender denne til dispensasjon@nho.no. Søknaden må opplyse om følgende; landsforening, navn og nummer på tariffavtalen/område, ha opplysninger om arbeidssted, hvilke arbeidsoppgaver, eventuelt hvilke navngitte arbeidstakere det søkes dispensasjon for, samt varigheten av dispensasjonen.

NHOs dispensasjonsutvalg, Grete Aspelund, Ståle Rød og Ståle Gausen, Nina Melsom og Hilde-Marie Martinsen, tar stilling til hvilke søknader som skal fremmes overfor LO.

Dersom dispensasjonsutvalget kommer til at søknaden ikke skal fremmes for LO, underrettes bedriften direkte fra NHO med kopi til landsforeningen.

NHO vil først realitetsbehandle søknader fra og med 14. april 2023.

LOs dispensasjonsutvalg, Steinar Krogstad, Terje Olsson og Jens Knapstad, vil før de tar stilling til søknaden innhente uttalelse fra forbundet, som igjen normalt vil kontakte de lokale tillitsvalgte.

Henvendelser til LO om dispensasjonssaker skal rettes til dispensasjon@lo.no. LO underretter NHO om resultatet av sin behandling.

Bedriftene underrettes direkte fra NHO med kopi til landsforeningen. LO vil fortløpende behandle søknader som fremmes av NHO fra og med 14.april 2023.

Oslo, 12. april 2023

Tone Faugli - LO

Jon F. Claudi - NHO



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Helse- og omsorgsdepartementet
Postboks 8011 Dep
0030 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

21/3596-

15. januar 2024

Forsvarlighetskravet i helselovgivningen og dispensasjon fra arbeidskamp

På initiativ fra arbeids- og inkluderingsministeren er det opprettet en partssammensatt arbeidsgruppe som skal se nærmere på mulighetene for å redusere behovet for tvungen lønnsnemnd. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har fått oppgaven som sekretariat for arbeidsgruppen, og jobber nå blant annet med å beskrive det rettslige grunnlaget for ulike problemstillinger.

I den forbindelse vil vi vise til at det ligger til gruppens mandat å vurdere avtaler og praksis knyttet til hvordan arbeidskonflikter innrettes og gjennomføres. Et av flere temaer som diskuteres er gjeldende praksis knyttet til søknader og innvilgelse av dispensasjoner.

Når arbeidstakere ved helseforetak tas ut i streik, vil helseforetakets aktivitet ofte måtte reduseres. I enkelte tilfeller vil streiken også kunne påvirke kvaliteten på tjenestene som ytes.

Helselovgivningen setter et absolutt krav om at innholdet i helse- og omsorgstjenester skal være forsvarlig der den enkelte virksomheten er gjort til pliktsubjektet.

Berørte virksomheter vil ofte ha ulike handlingsalternativer for å oppfylle sitt lovpålagte ansvar til å yte forsvarlige helse- og omsorgstjenester under arbeidskamp. Likevel vil arbeidskampen kunne medføre at virksomheten ikke lenger er i stand til å oppfylle sin lovpålagte plikt. En mulig måte å løse en slik situasjon på er at virksomheten og arbeidstakerorganisasjonen blir enige om at enkelte arbeidstakere gis dispensasjon fra streiken, dvs. at de gjeninntas i arbeid. En søknad om slik dispensasjon må fremsettes av

Postadresse
Postboks 8019 Dep
0030 Oslo
postmottak@aid.dep.no

Kontoradresse
Akersgata 64
www.aid.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
983 887 457

Avdeling
Arbeidsmiljø- og
sikkerhetsavdelingen

Saksbehandler
Siri Lorentzen
22 24 86 22

helseforetaket via arbeidsgiverorganisasjonen, og eventuelt godkjennes av arbeidstakerorganisasjonens streikekomité. Det er opp til streikekomiteén å avgjøre om dispensasjonssøknaden skal innvilges eller ikke.

Det er stilt spørsmål ved om helselovgivningen er til hinder for at virksomheter innen helse- og omsorgssektoren kan benytte seg av dispensasjoner som et kompenserende tiltak for å løse bemanningsutfordringer en arbeidskamp skaper. Synspunktet synes å være at streikekomiteens adgang til beslutte om dispensasjonssøknaden skal innvilges i realiteten innebærer en overprøving av helseforetakets vurdering av behovet for dispensasjon, og at en slik de facto overlatelse av avgjørelsesmyndigheten i mange tilfeller er problematisk etter forsvarlighetskravet i helselovgivningen.

På bakgrunn av dette ønsker vi å få belyst følgende problemstilling:

1) Er helselovgivningen til hinder for at en virksomhet innen helse- og omsorgstjenesten søker å løse bemanningsutfordringer under en pågående arbeidskamp ved å søke om dispensasjon for enkelte arbeidstakere?

I forlengelsen av denne problemstillingen har det vært reist spørsmål om hvorvidt Helsetilsynet kan pålegge virksomheten å søke om dispensasjoner dersom det kan sette virksomheten i stand til å oppfylle forpliktelser etter helselovgivningen. På denne bakgrunn ønsker vi også en vurdering av følgende problemstilling:

2) Kan Helsetilsynet pålegge virksomheter innen helse- og omsorgssektoren å søke om dispensasjoner dersom det er nødvendig for å sikre forsvarlig tjenesteyting?

Av hensyn til fremdriften i arbeidsgruppens videre arbeid best det om tilbakemelding innen 29. januar 2024.

Med hilsen

Torkel Sandegren (e.f.)
avdelingsdirektør

Siri Lorentzen
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8019 Dep
0030 OSLO

Deres ref
21/3596

Vår ref
24/238-

Dato
1. februar 2024

Forsvarlighetskravet i helselovgivningen og dispensasjon fra arbeidskamp

Vi viser til deres brev av 15. januar d.å. om ovennevnte hvor Helse- og omsorgsdepartementet bes om å belyse helselovgivningens betydning for to spørsmål knyttet til søknader om dispensasjon ved streik.

- 1) Er helselovgivningen til hinder for at en virksomhet innen helse- og omsorgstjenesten søker å løse bemanningsutfordringer under en pågående arbeidskamp ved å søke om dispensasjon for enkelte arbeidstakere?**
- 2) Kan Helsetilsynet pålegge virksomheter innen helse- og omsorgssektoren å søke om dispensasjoner dersom det er nødvendig for å sikre forsvarlig tjenesteyting?**

Departementet finner det hensiktsmessig å besvare spørsmålene samlet. Spesialisthelsetjenesteloven § 2-2 bestemmer at den virksomheten som yter spesialisthelsetjeneste skal sørge for at tjenestene er forsvarlige:

«Helsetjenester som tilbys eller ytes i henhold til denne loven skal være forsvarlige. Spesialisthelsetjenesten skal tilrettelegge sine tjenester slik at personell som utfører tjenestene, blir i stand til å overholde sine lovpålagte plikter, og slik at den enkelte pasient eller bruker gis et helhetlig og koordinert tjenestetilbud.»

Tilsvarende plikt til å sørge for at kommunale helse- og omsorgstjenester er forsvarlige følger av helse- og omsorgstjenesteloven § 4-1.

Det følger av forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten § 6 bokstavene d og e at virksomheten skal ha oversikt over «*områder i virksomheten hvor det er risiko for svikt eller mangel på etterlevelse av myndighetskrav*», inkludert kravet til forsvarlighet, og «*planlegge hvordan risiko som beskrevet i § 6 d kan minimaliseres og*

Postadresse
Postboks 8011 Dep
0030 Oslo
postmottak@hod.dep.no

Kontoradresse
Teatergt. 9
www.hod.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
983 887 406

Avdeling
Helserettsavdelingen

Saksbehandler
Vegard Pettersen
22 24 85 07

særlig legge vekt på risikofaktorer forbundet med samhandling internt og eksternt». Det følger videre av forskriften § 9 bokstavene a og b at virksomheten skal «rette opp uforsvarlige og lovstridige forhold» og «sørge for korrigerende tiltak som bidrar til at helse- og omsorgslovgivningen etterleves, inkludert faglig forsvarlige tjenester».

Når streik er tatt ut og virksomheten blir oppmerksom på hvilke medarbeidere som planlegges tatt ut i streik, innebærer dette at virksomheten må utarbeide en oversikt over konsekvensene for forsvarligheten av driften uten disse medarbeiderne. Videre må virksomheten planlegge for hvordan risikoen for uforsvarlig drift kan reduseres og sørge for korrigerende tiltak for å sikre forsvarligheten.

Departementet vil understreke at helselovgivningen ikke søker å svare på særskilte problemstillinger som måtte oppstå i tilknytning til en arbeidskamp. Helselovgivningen er likevel ikke til hinder for at helseforetak eller annen virksomhet som driver helse- og omsorgstjeneste anmoder en arbeidstakerorganisasjon om dispensasjon fra påbud om plassoppsigelse som binder deres medlemmer eller blir enige om andre kompenserende tiltak. Forskriften gir imidlertid ikke virksomheten en plikt til å anmode om dispensasjon, dersom forsvarlig drift kan oppnås på annen måte. Departementet vil presisere at det er vanskelig å se at en søknad om dispensasjon fra den streikende part skulle innebære at den streikende part gis anledning til å overprøve virksomhetens vurdering av forsvarlighet. Den streikende part anmodes kun om å revurdere sin egen vurdering av hvordan streikeuttaket bør innrettes. Virksomheten fritas på ingen måte fra plikten etter spesialisthelsetjenesteloven eller helse- og omsorgstjenesteloven, med tilhørende forskrifter, til selv å vurdere forsvarligheten av egne tjenester og iverksette tiltak for å drive forsvarlig.

Helsetilsynsloven § 8 første ledd første punktum bestemmer at *«[h]vis en virksomhet innen helse- og omsorgstjenesten drives på en måte som kan ha skadelige følger for pasienter, brukere eller andre eller på annen måte er uforsvarlig, kan Statens helsetilsyn gi pålegg om å rette forholdene»*.

Bestemmelsen regulerer ikke hvordan Statens helsetilsyn skal utforme påleggene, ut over at det skal gis pålegg *«om å rette forholdene»*. Statens helsetilsyn er likevel i andre og tredje ledd gitt hjemmel til å gi pålegg om stenging og å følge opp faglige pålegg etter helsepersonelloven § 56 for helsepersonell. Det er derfor i utgangspunktet opp til den virksomheten pålegget rettes til å beslutte *hvilke* tiltak som er egnet til å rette forholdene. Statens helsetilsyn må gjøre en fornyet vurdering av forsvarligheten når tiltakene er besluttet eller iverksatt.

Med hilsen

Atle Gøhtesen (e.f.)
avdelingsdirektør

Vegard Pettersen
spesialrådgiver

Til: Arbeidsgiverforeningen Spekter
For Anne Kari Bratten

Fra: Advokatfirmaet BAHR AS
Advokat Tarjei Thorkildsen
Saksansvarlig advokat: Tarjei Thorkildsen

Dato: Oslo, 15. januar 2024

Streik i helseforetak, herunder om helsemyndighetenes påleggskompetanse

1. Innledning

Advokatfirmaet BAHR AS (BAHR) utredet enkelte problemstillinger vedrørende arbeid under streik i helseforetak i henholdsvis 2010 og 2013 for Arbeidsgiverforeningen Spekter (Spekter).¹ I forbindelse med at det på initiativ fra arbeids- og inkluderingsministeren er opprettet en partssammensatt arbeidsgruppe som skal se på mulighetene for å redusere behovet for tvungen lønnsnemnd, har Spekter bedt BAHR om å utarbeide et oppdatert notat som også adresserer spørsmålene i forhold til arbeidsgruppens mandat. Dette notatet vil derfor også oppsummere de rettslige rammene for myndighetene og partene i forbindelse med arbeidskamp, herunder internasjonale rammer for myndighetenes adgang til å gripe inn i arbeidskamp og hvorvidt Statens Helsetilsyn (Helsetilsynet) har adgang til å gi føringer eller pålegg om inngåelse av forhåndsavtaler eller bruk av dispensasjoner.

2. Generelt om rettslige grenser for myndighetenes adgang til å avslutte arbeidskamp med tvungen lønnsnemnd

Retten til arbeidskamp, herunder streikeretten, er en grunnleggende rettighet. Streikeretten har vern, både i norsk rett og i internasjonale konvensjoner, jf. for eksempel Grunnloven § 101 og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) artikkel 11.

ILOs overvåkningsorganer har siden 1952 bygget på at rett til streik har vern etter konvensjon nr. 87 og nr. 98,² blant annet begrunnet i arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonenes rett til å drive virksomhet uten innblanding fra myndighetene (ILO-konvensjon nr. 87 artikkel 3).³

Videre verner Den reviderte europeiske sosialpakt (RevESP) artikkel 6 retten til kollektive forhandlinger, herunder «arbeidstakernes og arbeidsgivernes rett til kollektive tiltak i interessekonflikter», jf. artikkel 6 nr. 4.

¹ Notat om ansvar for medisinsk behandling ved streik 25.05.10 og notat om arbeid under streik i helseforetak 08.11.13.

² ILOs konvensjon nr. 87 om foreningsfrihet og beskyttelse av organisasjonsretten (1948) og ILOs konvensjon nr. 98 om gjennomføring av prinsippene for organisasjonsretten og retten til å føre forhandlinger (1949). Se også Stokke, Nergaard og Evju, *Det kollektive arbeidslivet*, 2013, s. 167 og Rt-1997-580 (OFS) på s. 588.

³ I tillegg retten til å fremme og forsvare arbeiderne og arbeidsgivernes interesser (ILO-konvensjon nr. 87 artikkel 10), samt retten til å føre kollektive forhandlinger på medlemmenes vegne (ILO-konvensjon nr. 98).

Ref.:#11697698

ADVOKATFIRMAET BAHR AS

Oslo: Tjuvholmen allé 16, P.O.Box 1524 Vika, NO-0117 Oslo, Tel.: +47 21 00 00 50
Bergen: Olav Kyrres gate 22, NO-5014 Bergen, Tel.: +47 21 00 00 50

Reg.no.: NO 919 513 063

Også EU-pakten artikkel 28 verner retten til kollektive forhandlinger og arbeidskamp for arbeidstakere og arbeidsgivere.⁴

Tvungen lønnsnemnd innebærer som kjent at staten griper inn i en streik eller lockout gjennom å vedta forbud mot fortsatt arbeidskamp og at interesseløst skal avgjøres av Rikslønnsnemnda.

Statens adgang til å gripe inn i en arbeidskamp med tvungen lønnsnemnd begrenses av Norges folkerettslige forpliktelser.⁵ De meste sentrale konvensjonene når det gjelder problematikk knyttet til tvungen lønnsnemnd er ILO-konvensjonene nr. 87 og nr. 98. ILOs overvåkningsorganer har kritisert Norge for bruken av tvungen lønnsnemnd.

I henhold til praksis fra ILOs overvåkningsorganer, kan det gjøres inngrep i streikeretten, herunder ved bruk av tvungen lønnsnemnd, i nærmere avgrensede tilfeller. Praksis fra Komiteen for organisasjonsfrihet (**Organisasjonsfrihetskomiteen**), som behandler klager om brudd på konvensjonene om organisasjonsfrihet, har oppsummert at det kan gripes inn mot en streik ved tvungen lønnsnemnd:

«... it is at the request of both parties involved in a dispute, or if the strike in question may be restricted, even banned, i.e. in the case of disputes in the public service involving public servants exercising authority in the name of the State or in essential services in the strict sense of the term, namely those services whose interruption would endanger the life, personal safety or health of the whole or part of the population.»⁶

Med andre ord, dersom streiken kan underlegges vesentlige begrensninger eller forbys, kan staten også begrense streiken ved tvungen lønnsnemnd. Dette er blant annet tilfelle for sektorer som er ansett som essensielle tjenester i snever forstand («essential services in the strict sense of the term»).

Organisasjonsfrihetskomiteen har kommet med kritikk og anbefalinger til norske myndigheter over flere tiår angående bruken av tvungen lønnsnemnd. Historisk gjelder kritikken hovedsakelig bruken av lønnsnemnd innenfor olje- og gasssektoren, men favner også andre sektorer. Organisasjonsfrihetskomiteens kritikk av statenes inngrep i streikeretten, retter seg først og fremst mot at det i de aktuelle situasjonene ville vært tilstrekkelig med en ordning der minimumstjenester opprettholdes under streiken, se punkt 3 nedenfor. Det innebærer at Organisasjonsfrihetskomiteen mener at det ikke vil være adgang til å nedlegge et fullt arbeidskampforbud, da det vil være tilstrekkelig å begrense streiken slik at minimumstjenester opprettholdes. Motsatt, når vilkårene for inngrep i en streik er oppfylt, beskytter ILO-konvensjonene ikke streik blant alle arbeidstakerne i den aktuelle tjenesten. De rettslige rammene for ordninger med minimumstjenester behandles nærmere i punkt 3 nedenfor.

Opprettholdelse av minimumstjenester er først og fremst anbefalt av ILO i situasjoner hvor en vesentlig begrensning eller et forbud mot arbeidskamp ikke vil kunne rettferdiggjøres (dvs. for andre

⁴ EU-pakten er ikke en del av EØS-avtalen, men EFTA-domstolen har slått fast at retten til kollektive forhandlinger og til å treffe kollektive tiltak er grunnleggende rettigheter som utgjør en del av de uskrevne prinsippene i EØS-retten, se E-14/15 *Holship* (2016) avsnitt 122-123.

⁵ Enkelte konvensjoner er gjort til norsk rett med forrang foran annen lovgivning, for eksempel EMK, mens andre konvensjoner utgjør folkerettslige reguleringer som forplikter statene, for eksempel ILO-konvensjonene.

⁶ ILO, *Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association*, 2018, avsnitt 816.

sektorer enn essensielle tjenester i snever forstand). Opprettholdelse av minimumstjenester kan imidlertid også være et alternativ til forbud mot streik innenfor essensielle tjenester.⁷ Som nevnt ovenfor, er det imidlertid adgang til restriksjoner i streikeretten, til og med å nedlegge forbud mot arbeidskamp, innenfor disse tjenesteområdene dersom streik fører til overhengende fare for liv og helse. Begrunnelsen for en eventuell etablering av en ordning med minimumstjenester innenfor disse tjenesteområdene, må dermed være en annen enn at det vil være konvensjonsstridig å gripe inn og stanse arbeidskampen. Organisasjonsfriheitskomiteen har vurdert at sykehussektoren er blant de sektorer som vil kunne anses som essensielle tjenester i snever forstand.⁸ Retten til streik kan dermed lovlig begrenses eller forbys, forutsatt at visse kompenserende beskyttelsestiltak er iverksatt.⁹

Illustrerende i denne forbindelse er Organisasjonsfriheitskomiteen uttalelse i sak mot Norge på grunnlag av klage fra Norsk sykepleierforbund (NFS) etter tvungen lønnsnemnd vedtatt under sykepleierstreiken i konflikten mellom NFS og NHO i 2018. Organisasjonsfriheitskomiteen konkluderte med at det ikke forelå brudd på ILO-konvensjonene og uttalte:

«The Committee recalls that compulsory arbitration to end a collective labour dispute and a strike is acceptable (...) if the strike in question may be restricted, even banned, that is, in the case of disputes (...) in essential services in the strict sense of the term, namely those services whose interruption would endanger the life, personal safety or health of the whole or part of the population. While noting that in Norway, workers in health services enjoy the right to strike (...). The Committee notes nevertheless that in this present case the NNO [NSF] represents nurses and midwives and recalls its considerations that the hospital sector is an essential service. In the case of Norway where the legislation permits industrial action in the hospital sector or health services, the assessment of any risk justifying restrictions on the otherwise lawful industrial action is within the Government's prerogative. The Committee therefore considers that the termination of the strike and lockout in the health services by the Norwegian Parliament does not constitute a violation of ILO principles on freedom of association.»¹⁰

I saken påpekte Organisasjonsfriheitskomiteen også at det var positivt at den norske staten hadde tatt et generelt initiativ overfor partene i arbeidslivet til å få i stand en ordning med minimumstjenester. Komiteens uttalelser her retter seg mot norsk praksis generelt, og ikke mot den konkrete saken som var til behandling.¹¹

Norges bruk av tvungen lønnsnemnd har videre vært tema i forhold til Den europeiske sosialrettskomite som overvåker statens etterlevelse av Den reviderte europeiske sosialpakt (RevESP)¹², men heller ikke kritikken i denne forbindelse retter seg mot tvungen lønnsnemnd i helsesektoren. Etter praksis fra Den europeiske sosialrettskomite er det tillatt med begrensninger i

⁷ ILO, *Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association*, 2018, avsnitt 867.

⁸ ILO, *Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association*, 2018, avsnitt 840.

⁹ Arbeidstakere som har fått begrenset sin streikerett, må for eksempel sikres mulighet til å forhandle kollektivt i en viss tid innenfor uavhengige meklingsinstitutter eller lignende, se ILO, *Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association*, 2018, avsnitt 853-854.

¹⁰ Rapport nr. 392 fra Organisasjonsfriheitskomiteen, oktober 2020, sak nr. 3372, 17. oktober 2019, avsnitt 856.

¹¹ Rapport nr. 392 fra Organisasjonsfriheitskomiteen, oktober 2020, sak nr. 3372, 17. oktober 2019, avsnitt 858.

¹² ESP ble vedtatt av Europarådet i 1961. Den reviderte versjonen (RevESP) er fra 1996 og trådte i kraft for Norges del i 2001.

streikeretten i sektorer som er ansett som «essential to the community».¹³ Den europeiske sosialrettskomite avstår fra å vurdere om tvungen lønnsnemnd i konflikter innenfor sektorer som anses som essensielle tjenester er i strid med RevESP, for eksempel sykehussektoren, og har ansett inngrep innenfor disse sektorene som direkte omfattet av unntaksadgangen i RevESP.¹⁴ Den europeiske sosialrettskomite har først og fremst vært kritisk til tvungen lønnsnemnd for å avslutte streik/lockout i olje- og gassektoren.

Oppsummert, det er ikke det rettslige vernet av streikeretten, herunder hensynet til overholdelse av ILO-konvensjonene mv., som er grunnen til eventuelt å redusere bruk av tvungen lønnsnemnd innenfor spesialisthelsetjenesten. Norge er innenfor denne sektoren ikke forpliktet til å avstå fra inngrep mot streik selv om forsvarlig drift vil kunne opprettholdes gjennom å sikre en minimumsbemanning. Et eventuelt ønske fra staten om å redusere behovet for å gripe inn i streiker i Spekters forhandlingsområder som gjelder helse, må derfor bygge på andre betraktninger enn oppfyllelse av rettslige forpliktelser.

3. Rettslige rammer for partenes og helsemyndighetenes virkemidler ved arbeidskamp

Både arbeidstaker- og arbeidsgiversiden har frihet til å utøve arbeidskamp, men denne friheten gjelder som nevnt ovenfor ikke ubegrenset. Regulering av arbeidskamp oppstiller rammer som hver side har både rett og plikt til å forholde seg til.

Konvensjonene som verner streikeretten mv. bygger på det utgangspunkt at det er partene som har ansvar for arbeidskampen og utslagene av denne. Myndighetene må i utgangspunktet respektere utslaget av disse normene. Dersom staten skal kunne gjøre inngrep, kreves det at nærmere bestemte vilkår er oppfylt. Flere konvensjoner, herunder EMK og RevESP, stiller krav om at inngrep i rettighetene må være foreskrevet ved lov, oppfylle nærmere bestemte formål og være nødvendig i et demokratisk samfunn (forholdsmessighet). EMK er gjort til norsk rett med forrang foran annen norsk lovgivning, jf. menneskerettsloven § 2 jf. § 3. Disse vilkårene må være oppfylt for at staten skal kunne gjøre inngrep i en arbeidskonflikt.

Kravet om hjemmel i lov i henholdsvis EMK artikkel 11 og RevESP artikkel G er sentralt. Inngrep i en arbeidskonflikt kan ikke gjøres på andre måter enn ved tilstrekkelig klar og presis lovhjemmel. Det samme følger for så vidt også av legalitetsprinsippet. Kravet om hjemmel i lov er grunnen til at tvungen lønnsnemnd vedtas ved enkeltstående lovvedtak da det ikke finnes noen generell lov som gir et rettslig grunnlag for tvungen lønnsnemnd i Norge.

ILOs organisasjonsfrihetskomite har utviklet detaljerte normer for når et inngrep i en arbeidskamp er forenlig med ILO-konvensjonene. Som nevnt i punkt 2 ovenfor, er sykehussektoren en av sektorene hvor staten har rettslig adgang til å vesentlige begrense, forby eller henvise streiken til tvungen lønnsnemnd. En pålagt ordning med minimumstjenester, vil være et inngrep i organisasjonsfriheten,

¹³ Europarådet, *Digest of case law of the European committee of social right*, 2022, s. 92.

¹⁴ Den europeiske sosialrettskomite, *Conclusions 2004 - Norway - Article 6-4*, *Conclusions 2010 - Norway - Article 6-4*, *Conclusions 2010 - Norway - Article 6-4* og *Conclusions 2018 - Norway - Article 6-4*. Sistnevnte henviser til streiken mellom Akademikerne og Spekter i 2016.

og kan derfor ikke påbys generelt uavhengig av sektor. Organisasjonsfrihetskomiteen bygger på at en streik kan begrenses slik at minimumstjenester opprettholdes i følgende tilfeller;¹⁵

- (i) ved streik i essensielle tjenester i snever forstand, det vil si tjenester som kan sette liv, personlig sikkerhet eller helse i fare for hele eller deler av befolkningen, eller
- (ii) ved streik i ikke-essensielle tjenester dersom omfanget eller varigheten av streiken gjør at virkningen kan bli en akutt nasjonal krise som setter befolkningens vanlige levevilkår i fare, eller
- (iii) ved streik i offentlige tjenester av grunnleggende viktighet.

Slik Organisasjonsfrihetskomiteen i ILO har beskrevet en ordning med minimumstjenester, er det ikke tale om en klart strukturert eller fastlagt ordning som medlemslandene må implementere. Organisasjonsfrihetskomiteen har gjennom praksis etablert noen retningslinjer eller kriterier for hvordan en ordning med minimumstjenester kan etableres:¹⁶

- Det skal som hovedregel være opp til partene å avgjøre omfanget og innholdet i minimumstjenestene, det vil si hvor mange arbeidstakere som skal være på jobb og hva som utgjør minimumstjenester.
- Minimumstjenester skal helst forhandles frem i forkant, ikke under en arbeidskonflikt.
- Dersom partene ikke blir enige om hva som er minimumstjenester bør dette avgjøres av et uavhengig organ. Staten kan ved lov pålegge at omfanget av minimumstjenestene avgjøres av et uavhengig organ dersom partene ikke oppnår enighet. Staten bør ikke ensidig gripe inn og bestemme omfanget av minimumstjenestene.

Dette gir imidlertid ikke bindende føringer på områder hvor staten kan forby bruk av arbeidskamp, slik som i forhold til spesialisthelsetjenesten. Staten kan velge å innføre ordninger med krav om minimumstjenester ved streik, eller etablere andre prosedyrekrav for iverksettelse av arbeidskamp. Et eventuelt forhåndsfastsatt krav til opprettholdelse av minimumstjenester under arbeidskamp, vil i realiteten innebære begrensninger på det mulige streike- og lockoututtaket, med mindre det er inngått forhåndsavtale mellom partene.¹⁷

Med bakgrunn i det rettslige vernet av rett til å utøve arbeidskamp - både for arbeidstaker og arbeidsgiver - må et eventuelt slikt pålegg som nevnt ovenfor gis ved lov og for øvrig oppfylle kravene til formål og forholdsmessighet etter blant annet EMK.

Forhåndsfastsatte krav til opprettholdelse av minimumstjenester ved streik, er imidlertid utfordrende å anvende. For det første må et slikt krav fastsettes ved lov. Vi har ingen slik lovhjemmel i Norge i dag. Det må i så fall tas stilling til om et krav til opprettholdelse av minimumstjenester skal gjelde for omfanget av den arbeidskampen som iverksettes (uttaket), eller om en slik eventuell lovgivning også skal regulere situasjonen under en pågående arbeidskamp. Hvis plikten knytter seg til arbeidskamputtaket, må det tas stilling til hva som gjelder hvis situasjonen endrer seg. Om det skal innføres en plikt til å tilpasse en iverksatt arbeidskamp, eventuelt ikke øke et streikeuttak eller at arbeidsgiver ikke kan iverksette egne arbeidskamptiltak i forbindelse med en pågående streik, tilsier

¹⁵ ILO, *Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association*, 2018, avsnitt 866.

¹⁶ ILO, *Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association*, 2018, avsnitt 878-885.

¹⁷ Se nærmere om forhåndsavtaler i punkt 5.2 nedenfor.

det internasjonale vernet av arbeidskampadgangen at reguleringen må utformes nøytralt - dvs. at ingen part får noe større ansvar enn den andre siden til å sørge for opprettholdelse av minimumstjenester. Det å peke ut pliktsubjektet i denne sammenheng gir seg ikke selv. Ett spørsmål er hvordan arbeidsgiverne og arbeidstakerne skal plikte å forholde seg. Et annet forhold er at det gjerne er de sentrale partene som har beslutningsmyndighet over hvordan man skal opptre under arbeidskampen. Hvis staten ønsker å regulere en plikt til å sørge for minimumstjenester, vil det også være et spørsmål om rettsvirkninger ved brudd på pliktene. Skal virkningen for eksempel være at plassoppsigelser i strid med plikten til å opprettholde minimumstjenester, er ugyldige? Hvilket ansvar risikerer aktørene som opptrer i strid med et krav om minimumstjenester; skal loven angi sanksjoner ved brudd, og vil fagforeningen og streikende medlemmer risikere et økonomisk ansvar hvis streiken får et større omfang enn hva en eventuell lovregulering tillater? Det vil også oppstå omfangsspørsmål; skal virkemiddelet være at arbeidstakere tas helt ut av streiken, eller vil lovgiver etablere en ordning med et mer spesifikt og begrenset unntak fra streiken, og i så fall hvordan?

4. Ansvar og kompetanse for spesialisthelsetjenesten

4.1 Ansvar for helsetjenesten - oversikt

Plikter og ansvar for helseforetakenes tjenester reguleres av flere sett med bestemmelser. Disse relaterer seg dels til det overordnede tilsynsansvar som tillegges instanser utenfor det aktuelle helseforetaket (særlig Statsforvalteren og Helsetilsynet), og dels de mer spesifikke plikter og det ansvar som helsepersonell og helseforetaket har for tjenestetilbudet og behandlingen. Helseforetakene er for eksempel ansvarlig for at helsetilbudet som tilbys er forsvarlig. En streik påvirker helseforetakenes evne til å oppfylle sine forpliktelser, idet en streik blant annet innebærer at virksomheten mister arbeidskraft.

Streik innenfor helsesektoren kan utfordre borgernes lovfestede rett til å motta nødvendige helsetjenester. Pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 b slår fast retten til nødvendig helsehjelp fra spesialisthelsetjenesten, herunder øyeblikkelig og nødvendig helsehjelp.¹⁸ Borgerne har videre krav på at spesialisthelsetjenesten tar stilling til hvilken tid helsetjenesten senest må gis for å være «faglig forsvarlig», jf. § 2-2 b. Streik vil kunne medføre at pasienter ikke mottar helsehjelp innen den frist som faglig forsvarlighet krever.

Kravet om forsvarlighet regnes som en grunnpilar i helselovgivningen, og Helsetilsynet er etter lov om statlig tilsyn med helsetjenesten § 1 tillagt overordnet tilsynsmyndighet med at dette kravet etterleves. Statsforvalteren skal føre tilsyn med helse- og omsorgstjenesten, direkte underlagt Helsetilsynet. Dette omfatter blant annet å gi råd og veiledning. Statsforvalteren skal holde Helsetilsynet orientert om forholdene i helse- og omsorgstjenesten i fylket. Dersom helsetjenesten drives uforsvarlig, kan Helsetilsynet etter lov om statlig tilsyn med helsetjenesten § 8 gi pålegg om å rette på forholdene, se nærmere punkt 6 nedenfor.

Når det gjelder selve behandlingen av pasientene, er det vanligvis lederen for en avdeling i et helseforetak som er ansvarlig. Dette følger av spesialisthelsetjenesteloven § 3-9 hvor det blant annet fremgår at det skal være en ansvarlig leder på alle nivåer - det såkalte prinsippet om «enhetlig ledelse».¹⁹ En overføring av hele eller deler av lederens myndighet eller ansvar til en annen vil være

¹⁸ Se tilsvarende § 2-2 a for kommunens helse- og omsorgstjenester.

¹⁹ Se Ot.prp. nr. 10 (1998-1999) s. 66.

i strid med prinsippet om en enhetlig ledelse.²⁰ Bestemmelsen gjelder for alle enheter som etter sykehusets struktur er tillagt ansvar for nærmere angitte ressurser. Slike enheter vil typisk være klinikk, avdeling eller tilsvarende seksjoner. Av forarbeidene til bestemmelsen fremgår det at lederen skal ha det fulle og hele ansvaret for virksomheten i den enheten som vedkommende er satt til å lede.²¹

Helse- og omsorgsdepartementet har i rundskriv av 28. mai 2013 utdypet forståelsen av spesialisthelsetjenesteloven § 3-9. Rundskrivet utdyper blant annet at lederen kan delegere oppgaver og beslutningsmyndighet til andre. Videre er det en forutsetning at sykehusene er organisert slik at de kan ivareta sine oppgaver effektiv og kvalitativt god måte i samsvar med god faglig praksis, herunder nasjonale faglige retningslinjer. Dette har naturligvis en side til både helsepersonelloven § 4, hvor det fremgår at det er behandlende lege som har avgjørelsesmyndighet i medisinske spørsmål og helsepersonelloven § 16 (helseforetaket plikter å legge til rette for utøvelse av slikt faglig skjønn). Det vil typisk være lederen for en avdeling som melder fra om faresituasjoner som måtte oppstå på grunn av eller i forbindelse med en streik.

4.2 Forsvarlighetskravet

Kravet til helsepersonellens yrkesutøvelse - det såkalte forsvarlighetskravet - følger av helsepersonelloven § 4. Kravet innebærer en avgrensning av hvilken krets av personer som kan treffe avgjørelser relatert til behandling ved et helseforetak. Det følger av forarbeidene:

«Komiteen viser til at det generelle forsvarlighetskravet vil sette grenser for hva andre enn kvalifisert helsepersonell kan utføre. Komiteen vil videre understreke at det generelle forsvarlighetskravet innebærer plikt for alt helsepersonell til å holde seg innen sitt fagområde, og ikke overskride sine faglige kvalifikasjoner.»²²

Forsvarlighetskravet er - ved siden av prinsippet om øyeblikkelig hjelp - det viktigste prinsippet innenfor helseretten. Bestemmelsen i helsepersonelloven § 4 regulerer dette på individnivå, mens spesialisthelsetjenesteloven § 2-2 oppstiller et tilsvarende **systemkrav**:

«Helsetjenester som tilbys eller ytes i henhold til denne loven skal være forsvarlige. Spesialisthelsetjenesten²³ skal tilrettelegge sine tjenester slik at personell som utfører tjenestene, blir i stand til å overholde sine lovpålagte plikter, og slik at den enkelte pasient eller bruker gis et helhetlig og koordinert tjenestetilbud.»

Forsvarlighetskravet er en såkalt rettslig standard, noe om innebærer at det gis anvisning på en vurderingsnorm som ligger utenfor bestemmelsen selv. Standarden «faglig forsvarlig» endrer seg i tråd med legevitenenskapens nyvinninger, forandringer innenfor helsefagene og ressursituasjonen for øvrig. Tjenesten må videre tilfredsstille en minstestandard for å kunne anses som forsvarlig.

Forsvarlighetskravet innebærer en plikt til forsvarlig organisering av virksomheten samt en plikt til å sørge for at utstyr er i orden, at personalet har tilstrekkelig kompetanse, at ansvarsforholdene for de

²⁰ Se note 50 i Gyldendals kommentarutgave til spesialisthelsetjenesteloven (www.rechtsdata.no).

²¹ Se Ot.prp. nr. 10 (1998-1999) s. 68.

²² Innst. O. nr. 58 (1998-1999) punkt 2 (komiteens merknader til § 4 i helsepersonelloven).

²³ Spesialisthelsetjeneste er et samlebegrep på den type helsetjenester det ikke er funnet hensiktsmessig å legge ansvaret for på det kommunale nivå.

berørte er klare og tilstrekkelig avklart, at forsvarlige vaktordninger er etablert mv.²⁴ Dette er viktige elementer for at den aktuelle virksomheten skal kunne hindre at det oppstår situasjoner som medfører at driften ikke lenger er forsvarlig. Det må etableres systemer som i størst mulig grad forhindrer feil og menneskelig svikt (pro-aktiv beredskap). Denne pro-aktive beredskapen innebærer blant annet at helseforetaket skal inneha et system som sørger for at helsetjenestene som til enhver tid tilbys oppfyller kravet til forsvarlighet. I tillegg har virksomhet som yter helse- og omsorgstjenester en plikt til å organisere driften slik at helsepersonellet blir i stand til å oppfylle sine lovpålagte plikter, jf. helsepersonelloven § 16.

Videre er det sentralt for å kunne oppfylle forsvarlighetskravet at helseforetaket har tilgjengelig nødvendig personell. Det nødvendige helsepersonell må være til stede og kunne benyttes. Normalt vil dette være løsbart, idet helseforetaket har oversikt over ansatte, og deres arbeidsrutiner er innarbeidet i helseforetakets daglige organisering. I en streikesituasjon hvor tilgjengeligheten på nødvendig arbeidskraft kan være begrenset og usikker, vil dette kunne stille seg annerledes i forhold til den pro-aktive beredskapen. Det er et eier-/ledelsesansvar å påse at helsetjenestene som tilbys oppfyller forsvarlighetskravet.

Relatert til problemstillingene i dette notatet, oppfatter vi at kravet til forsvarlighet i noen grad påvirkes av at det foreligger en eventuell streikesituasjon, sammenlignet med normal drift, ved at tilgangen på personellressurser er mer begrenset. Da en streik typisk vil være midlertidig, vil man etter vår oppfatning i noe større utstrekning enn ellers kunne la være å tilby visse helsetjenester eller begrense omfanget av den behandling som tilbys. Dermed vil et helseforetak under streik etter vår oppfatning kunne gå lenger i å avvike typer helsetjenester enn det som kan forsvares på permanent basis. Det grunnleggende krav til faglig nivå og medisinsk-faglig kvalitet må imidlertid være det samme i en streikesituasjon som ellers.

4.3 Beslutningskompetanse i medisinske spørsmål

I utgangspunktet likestiller lovgivningen alle helsearbeidere som samarbeider om undersøkelse og behandling av den enkelte pasient. De ulike grupper helsearbeidere skal bidra med sin faglige kunnskap, erfaring og innsikt, men det fremgår likevel eksplisitt av helsepersonelloven § 4 tredje ledd at leger skal ta beslutninger i «medisinske spørsmål». Dette er en personlig plikt og rettighet for legene. Det samme ble antatt å gjelde etter legeloven § 16, men prinsippet ble ikke lovfestet før vedtakelsen av helsepersonelloven i 1999.

Legens vurdering skjer på individuelt nivå, og det er legen som er på jobb som har behandlingsansvaret for pasientene. Behandlende lege har delegert myndighet fra arbeidsgiver til å ta medisinske avgjørelser. Når behandlende lege ikke er på jobb - slik det vil være under en streik - vil det være en annen lege som overtar den delegerte myndigheten, eventuelt en overordnet så som en avdelingsoverlege. Legers beslutninger i medisinske spørsmål er dermed bindende for både underordnet, sideordnet og overordnet personell. Bestemmelsen om legers avgjørelsesmyndighet har også forrang fremfor ledelsens instruksjonsmyndighet og styringsrett, men vil måtte vike for prinsippet om forsvarlighet, både på individ- og virksomhetsnivå.

²⁴ Se Ot.prp. nr. 10 (1998-1999) s. 36.

Det er også antatt at enhver helsearbeiders plikt til å handle forsvarlig er overordnet en leges medisinske avgjørelse, noe som medfører at hvis en lege treffer en beslutning om et medisinsk spørsmål som ikke er forsvarlig, vil samarbeidende helsepersonell ikke være bundet til å bøye seg for denne beslutningen. Det er videre på det rene at helsepersonell kan bli ansvarlige for skader som pasienter påføres dersom behandlingen de fikk må anses som uaktsom.

Hvis det viser seg at situasjonen blir akutt med de personellressurser som for tiden er tilgjengelig, vil helseforetaket etter spesialisthelsetjenesteloven § 3-1 fjerde ledd normalt ha myndighet til å beordre nødvendig helsepersonell til å yte øyeblikkelig hjelp, men det vil ikke være mulig overfor arbeidstakere som er i streik.

5. Nærmere om partenes frihet og ansvar i en arbeidskampsituasjon

5.1 Fasene i en arbeidskampsituasjon

En arbeidskampsituasjon har ulike faser. Et uttak av helsepersonell i streik, vil typisk bestå av en todelt prosess. Først gis det plassoppsigelse av et forholdsvis stort antall av fagforeningens medlemmer kombinert med et første uttak gjennom plassfratredelse av et mer begrenset antall. Deretter vil streiken gradvis trappes opp ved suksessive varsel om plassfratredelse i samsvar § 9 i Spekters hovedavtaler.

Det rettslige utgangspunktet er at plassoppsigelse utgjør bindende disposisjoner. Den norske modellen for streik er nettopp at arbeidsforholdene sies opp. Plassoppsigelse må gis skriftlig før streik eller (aktiv) lockout kan iverksettes.²⁵ Oppsigelsesfristen er i utgangspunktet 14 dager.²⁶ Plassoppsigelsen kan ikke ensidig trekkes tilbake eller justeres, og oppsigelsesfristen kan ikke forlenges eller utsettes med mindre motparten samtykker.²⁷ Det er følgelig den part som iverksetter en arbeidskamp som er ansvarlig for at det ikke gjøres uforsvarlig store uttak.

Plassfratredelsen angir hvor mange og hvem som faktisk skal tas ut i arbeidskamp, altså en spesifisering av plassoppsigelsens endelige effektuering, og dermed arbeidskampens omfang. De som er omfattet av plassfratredelsen kan etter Hovedavtalen § 9 tas ut i streik med fire dagers varsel. Arbeidstakersiden kan dermed ta ut en gruppe arbeidstakere i streik først, og la de andre ligge på «vent». Arbeidsgiversiden kan imidlertid med samme varsel ta ut andre grupper som er omfattet av plassoppsigelsen ut i arbeidskamp - såkalt passiv lockout.

Effekten av en streik over lang tid for pasientbehandlingen vil med gradvis opptrapping føre til et stadig økende antall utsettelse av undersøkelser, prøvesvar, behandling mv. Dette vil kunne gi en langtidseffekt i form av et etterslep som kun i begrenset omfang kan håndteres.

5.2 Forhåndsavtaler

Forhåndsavtaler om hvordan streikesituasjonen skal håndteres kan sikre forsvarlighet i helsetjenesten mens arbeidskampen pågår. For Spekters del er adgangen til å inngå forhåndsavtaler om arbeid under arbeidskonflikt regulert i Spekters hovedavtaler § 10.²⁸ Partene har her avtalt at det forutsettes at

²⁵ Plassoppsigelse er definert i arbeidstvisteloven § 1 bokstav h og nærmere regulert i § 15.

²⁶ Arbeidstvisteloven § 15.

²⁷ Se for eksempel ARD-1983-176 på s. 185.

²⁸ Se også Hovedavtalen LO-NHO § 3-3.

det i virksomheter hvor det er behov for det, sluttet avtaler som sikrer at driften kan avsluttes og gjenopptas på en teknisk forsvarlig måte, og at hensynet til arbeid som er nødvendig for å avverge fare for liv og helse, eller betydelig materiell skade, blir ivaretatt. Dersom det ikke oppnås enighet ved lokale forhandlinger, kan spørsmålet bringes inn for de sentrale parter.

Forhåndsavtaler skal inngås i virksomheter «hvor det er behov for det». Avhengig av vurderingen, vil tariffpartene kunne være forpliktet til å enes om en § 10-avtale. Formålet med slike avtaler er å «avverge» at det oppstår «fare for liv og helse» som følge av streik. Manglende tilgang til kritisk helsepersonell ved et helseforetak vil fort kunne utgjøre en fare for liv og helse. Det samme er tilfellet dersom helseforetaket kun har en uforutsigbar tilgang på helsepersonell, slik situasjonen ofte er ved søknad om dispensasjon, se punkt 5.3 nedenfor.

En § 10-avtale vil gi helseforetaket og partene forutsigbarhet gjennom streiken samtidig som kravet til forsvarlighet i spesialisthelsetjenesteloven § 2-2 (systemkravet) ivaretas. Inngåelse av slik forhåndsavtale er også en foretrukket løsning etter ILO-konvensjonene, se punkt 3 ovenfor.

En viktig premisse for at helseforetaket skal overholde systemkravet (drive sykehuset forsvarlig) er som nevnt ovenfor at helseforetaket kan beregne hvor mange helsemedarbeidere som er tilgjengelig for en tidsbegrenset periode fremover. Dersom antallet helsemedarbeidere ikke er tilstrekkelig høyt til at helseforetaket på forsvarlig vis kan planlegge dagene fremover, vil helseforetaket risikere å bryte forsvarlighetskravet i spesialisthelsetjenesteloven § 2-2. I en streikesituasjon hvor det kun benyttes dispensasjoner som unntaksvirkemiddel, vil helseforetaket i de fleste tilfeller ikke ha tilgjengelig en forutsigbar arbeidsstyrke.²⁹

Situasjonen stiller seg annerledes dersom det på forhånd er fremforhandlet en § 10-avtale mellom partene, hvor de kritiske posisjoner mv. for å ivareta pasientenes liv og helse unntas fra streiken. En § 10-avtale vil gjøre de aktuelle lederne i stand til å planlegge driften fremover. Det gir bedre forutsigbarhet og rammebetingelser for alle de involverte, herunder pasientene.

Vi oppfatter det slik at arbeidstakerorganisasjoner innen spesialisthelsetjenesten frem til nå ikke har ønsket å inngå § 10-avtaler med arbeidsgiversiden. Det er videre vår oppfatning at arbeidsgiversiden har mer å hente på å fremme krav om avtale etter Hovedavtalen § 10 lenge før et aktuelt tariffoppgjør starter. Etter vår oppfatning vil arbeidstakersiden i en del situasjoner ha plikt til å «slutte avtale» etter § 10 i virksomheter «hvor det er behov for det» - hvilket etter vår oppfatning omfatter helseforetak - der det anses «nødvendig for å avverge fare for liv og helse».

5.3 Dispensasjoner

En dispensasjon innebærer at en eller flere arbeidstakere som er i streik tas ut av streiken for en periode for å utføre det arbeid som omfattes av dispensasjonen, eventuelt at plassoppsigelsen reverseres for den eller de dispensasjonen gjelder. Hovedavtalen gir ingen plikt for den annen side til å innvilge en dispensasjonssøknad. Det eneste som reguleres av Spekters hovedavtaler § 10, er at ansvar og prosedyrer for behandling av søknader om dispensasjon avtales mellom de sentrale parter.³⁰ For dette notatets formål er det sentralt at kompetansen til å søke dispensasjon ligger hos Spekter, og ikke det enkelte helseforetak. Det er streikekomiteen (som er et særskilt opprettet streikeorgan

²⁹ Se punkt 5.3 nedenfor.

³⁰ AV Hovedavtalen med Unio følger at dette avtales mellom Spekter og Unio.

på arbeidstakersiden) som avgjør om dispensasjonssøknaden skal innvilges. Dette følger av at det er de sentrale parter som er overenskomstparter og følgelig partene i streiken, og at en dispensasjon utgjør et eventuelt unntak fra det som er den iboende mekanismen i den norske arbeidskampmodellen - plassoppsigelse.

Forut for en eventuell søknad om dispensasjon har helseforetaket/den aktuelle avdelingsleder gjort en vurdering av tilgangen på arbeidskraft samt hvilken bemanning som anses nødvendig for å drifte helseforetaket forsvarlig. Dette arbeidet kan resultere i en søknad om dispensasjon som gjennom Spekter oversendes til streikekomiteen.

Ordningen med dispensasjonssøknader innebærer at streikekomiteen gjør sine egne vurderinger av ønskeligheten, eventuelt nødvendigheten, av å innvilge den omsøkte dispensasjonen. Andre vil ikke vite om streikekomiteen har vurdert spørsmålet fra et helse- eller forsvarlighetsperspektiv, eller mer strategiske vurderinger i forhold til streikens effekt og gjennomføring. Uansett er streikekomiteen suveren i forhold til å gjøre sine egne vurderinger av om en dispensasjon skal gis eller ikke. Streikekomiteens vurdering er ikke begrenset til å avgjøre søknaden etter en vurdering av hensynet til liv og helse. Praksis har vist at dispensasjonssøknader i mange tilfeller bare delvis har vært innvilget, for eksempel for en kortere periode eller for øvrig mer begrenset måte i forhold til de forsvarlighetsvurderinger som ligger til grunn for helseforetakets standpunkt. Medlemmene av streikekomiteen har ikke nødvendigvis noen tilknytning til det aktuelle helseforetaket, enn mindre avdelingen.

Å være avhengig av en streikekomite på denne måten, vil i en del situasjoner fremstå som problematisk i forhold til forsvarlighetskravet i helselovgivningen. Som redegjort for over, er ansvar etter helsepersonelloven § 4 og spesialisthelsetjenesteloven § 3-9 tillagt den behandlende lege/avdelingslederen (myndighet til å fatte medisinske avgjørelser). På et overordnet nivå er det helseforetaket som er pliktsubjekt etter lovgivningen og som er ansvarlig for de tjenestene som leveres. Når den som har ansvaret ikke har forutberegnelighet over tilgjengelige ressurser, mister man også muligheten til å planlegge og gjennomføre alternative tiltak for å sikre forsvarlig drift.

Hvis det søkes dispensasjon, viser erfaring at helseforetaket risikerer bare å få innvilget søknaden i begrenset utstrekning. Det forsterker utfordringen i forhold til helselovgivningens regler om forsvarlighet. I slike tilfeller fratras helseforetakets ledere ett av sine viktigste styringsverktøy for å sørge for pro-aktiv forsvarlighet; det å vite hvilke personalressurser som er tilgjengelig.³¹ Usikkerhet rundt hvilke personalressurser som er tilgjengelig fremover skaper en vanskelig og usikker driftssituasjon for helseforetaket. Dersom streikekomiteen eksempelvis kun har innvilget dispensasjoner for én dag frem i tid, må det forut for utløpet av disse gjøres en ny vurdering av hvilke ressurser som er nødvendig for å opprettholde en forsvarlig driftssituasjon. Ny(e) dispensasjon(er) må søkes. Hvorvidt helseforetaket får innvilget den neste dispensasjonssøknaden er opp til streikekomiteen. I praksis er dermed de ulike avdelingslederne prisgitt streikekomiteens vurderinger, til tross for at de forut for dispensasjonssøknaden har gjort sin lovpålagte vurdering av hvilke ressurser som er nødvendige for å opprettholde et forsvarlig helsetilbud.

³¹ Se punkt 4.2 ovenfor for en nærmere beskrivelse av kravet til pro-aktiv forsvarlighet.

Vi forstår det slik at praksis er at det i mange tilfeller kun gis funksjonsspesifikke eller tidsbegrensede dispensasjoner. I slike tilfeller vil bemanningen ved det aktuelle helseforetaket være usikker, selv kort tid fremover. Dette gir seg som nevnt ovenfor negative utslag i den aktuelle avdelingsleders mulighet til en forsvarlig planlegging av helseforetakets/avdelingens virksomhet. Manglende forutberegnelighet for helseforetaket/avdelingslederen, særlig over lang tid, vil kunne føre til at helseforetaket blir nødt til - helt eller delvis - å stenge sykehuset og overføre pasientene til et annet sykehus dersom det ikke lenger er forsvarlig å ha sykehuset åpent. Vår vurdering er at dispensasjonsregimet slik det normalt praktiseres i dag ikke er forenlig med kravene til forsvarlighet i spesialisthelsetjenesteloven § 2-2 (systemkravet).

5.4 Partenes frihet og ansvar

De berørte parter har rett til å ivareta egne interesser og avbøte konsekvensene av arbeidskamp. En arbeidsgiver som rammes av streik, har ikke plikt til å bidra til at streiken blir effektivt. Tvert imot har arbeidsgiver adgang til å iverksette virkemidler innenfor rammene av streiken eller gjennom egne arbeidskamptiltak (lockout). Arbeidsgiver har videre adgang til å avbøte de negative virkninger av en streik, for eksempel ved omorganiseringer og -disponeringer innenfor styringsretten. Imidlertid vil normene om streikebryteri påvirke arbeidsgivers mulighet til å disponere annet personell for å motvirke streikens negative virkninger.³² Beordring av leger vil kunne gå klar av normene om streikebryteri hvis det foreligger en akutt situasjon, men det vil her kunne være vanskelige grensedragninger. Normene om streikebryteri har uansett mindre betydning for myndighetenes involvering.

Tilsvarende er det ikke en oppgave for utenforstående å bidra til streik. En tredjeperson som rammes, vil kunne overlate til andre å utføre arbeidet for å ivareta egne interesser. Pasienter som rammes av streik, kan ivareta sine interesser i å bli behandlet. Helsemyndigheter skal følge opp sitt ansvar uavhengig av en streik, men har uten klar lovhjemmel ingen rolle eller myndighet til å gripe inn i den frihet partene i en arbeidskonflikt har til å ivareta sine posisjoner.

6. Helsemyndighetenes påleggskompetanse

Som nevnt er Helsetilsynet øverste tilsynsmyndighet og har det overordnede faglige tilsynet med helse- og sosialtjenestene. Ved en arbeidskonflikt innhenter Helsetilsynet informasjon om konsekvensene fra Statsforvalterne³³ om konsekvensene, og vurderer om det er fare for liv og helse i helsetjenesten.³⁴

Helsetilsynet har myndighet til å gi virksomheten pålegg om retting og stengning, jf. helsetilsynsloven § 8.³⁵ Pålegg om retting kan gis dersom «virksomhet innenfor helse- og omsorgstjenesten drives på en måte som kan ha skadelige følger for pasienter, brukere eller andre eller på annen måte er uforsvarlig», jf. § 8 første ledd. Pålegg om stengning kan treffes dersom «virksomheten drives

³² Streikebryteri har ingen entydig rettslig definisjon. Kjernen i begrepet benyttes om den som tar arbeid hos en streikerammet arbeidsgiver i stedet for de arbeidstakere som er tatt ut i streik, herunder en arbeidstaker som bidrar til å erstatte kapasitetstapet ved å arbeide overtid eller lar seg leie inn. I juridisk teori er det ansatt at arbeidsplikten til ikke-streikende arbeidere kan utvides på bakgrunn av nødrettsbetraktninger hvor streiken kan sette liv og helse i fare, uten at dette innebærer streikebryteri.

³³ Tidligere: Fylkeslegene.

³⁴ Helsetilsynets årsrapport 2022, s. 81.

³⁵ Helsetilsynsloven § 8 er en videreføring av tidligere helsetilsynslov (Lov 30. mars 1984 nr. 15 om statlig tilsyn med helse- og omsorgstjenesten m.m.) § 5.

uforsvarlig med fare for liv og helse til pasienter eller brukere, og pålegg om retting ikke etterkommes innen fristen», jf. § 8 andre ledd. Tilsvarende følger av spesialisthelsetjenesteloven § 7-1.

Helsetilsynets påleggskompetanse i henhold til § 8 gjelder pålegg om å «rette forholdene». Av forarbeidene følger (for spesialisthelsetjenestens vedkommende) at det «er et vilkår for pålegg om retting at driften er i strid med spesialisthelsetjenesteloven eller bestemmelser gitt i medhold av den, og driften antas å kunne ha skadelige følger for pasienter».³⁶ Det er ikke sagt noe nærmere om hvilke konkrete forhold det kan gis pålegg om, men det følger av bestemmelsens sammenheng at det som kan kreves rettet er de forhold som gjør at virksomheten drives på en uforsvarlig måte. Påleggskompetansen gjelder pålegg mot «virksomheten», det vil si helseforetaket. Det fremgår ikke av forarbeidene at Helsetilsynet har noen påleggskompetanse i forbindelse med arbeidskonflikter. Påleggskompetansen følger med andre ord ansvarsprinsippet i helselovgivningen.

Som nevnt, vil et pålegg fra en offentlig myndighet i forbindelse med arbeidskamp være et inngrep i partenes rett til arbeidskamp. Et slikt inngrep krever hjemmel i lov, jf. blant annet EMK artikkel 11. Den aktuelle lovhjemmelen må derfor på en tilstrekkelig klar og presis måte hjemle kompetanse til å gi slikt pålegg. Den påleggshjemmel som finnes i helsetilsynsloven og spesialisthelsetjenesteloven, hjemler ikke en kompetanse for Helsetilsynet til å gi pålegg overfor partene i en arbeidskonflikt. I 2014 gjennomgikk Helsetilsynet sin egen kompetanse ved arbeidskonflikter og konkluderte med at Helsetilsynet ikke har noen «rolle eller hjemmel for å pålegge partene i en konflikt å gjennomføre tiltak eller aktiviteter, for eksempel å benytte dispensasjonsordningene».³⁷ Videre fremgår det at «en slik praksis [med å ha til dels tett kontakt og dialog med partene om gjennomføringen av konflikten] ikke er forenlig med tilsynsrollen og mandatet, og derfor ikke er hensiktsmessig».³⁸ Selv om en streik kan gjøre at driften blir uforsvarlig, er ikke streiken et forhold som kan rettes av helseforetaket. Helsetilsynsloven § 8 rommer heller ikke, etter vår mening, kompetanse til å eventuelt å pålegge helseforetakene å avstå fra kollektive kampskritt. Det vil ikke være å «rette forholdene».

Helsetilsynsloven gir uansett ikke Helsetilsynet kompetanse til å pålegge en arbeidsgiverforening å søke dispensasjon. Helsetilsynsloven § 8 rommer ikke kompetanse overfor Spekter over hodet. Det samme gjelder arbeidstakersiden - Helsetilsynet kan ikke pålegge fagforeningene å innvilge dispensasjoner eller inngå forhåndsavtaler med mindre det foreligger uttrykkelig hjemmel til dette. Helsetilsynet kan heller ikke nekte Spekter/helseforetakene å gjennomføre lockout uten lovhjemmel.

Helsetilsynets rolle og kompetanse i forbindelse med arbeidskonflikter er å føre tilsyn med konsekvensene av en arbeidskonflikt, men det er partene som er ansvarlig for gjennomføringen av arbeidskonflikten og følgene av den. Helsetilsynet vil måtte forholde seg til de spillereglene som gjelder under arbeidskamp og partenes grunnleggende rettigheter under arbeidskamp, herunder retten til iverksettelse av kollektive kampskritt og ivaretagelse av egne interesser.

Helselovgivningen oppstiller med andre ord ikke noe krav om at partene skal søke dispensasjon eller akseptere tilbud fra tariffmotparten om arbeidsutførelse mens en streik pågår. Dispensasjonsinstituttet er en eventuell ordning mellom tariffpartene, mens helselovgivningen

³⁶ Prop. 150 L (2016-2017) s. 46.

³⁷ Blant annet gjengitt her: <https://www.spekter.no/nyhetsarkiv/gjennomslag-for-endringer-i-tilsynene-article2148-28.html>.

³⁸ Power point-presentasjon av Helse- og omsorgsdepartementet v/ Øyvind Sollie, Helsetilsynets rolle ved arbeidskonflikt, BI Seminar om tvungen lønnsnemnd 23. oktober 2023.

fokuserer på at tilbudet av helsetjenester til enhver tid skal oppfylle visse medisinske og etiske standarder.

7. Oppsummering


Norske myndigheter kan uhindret av det rettslige vernet av streikeretten gripe inn og nedlegge forbud mot fortsatt arbeidskamp i sykehussektoren. Bruken av tvungen lønnsnemnd innenfor denne sektoren, er med andre ord ikke rettslig problematisk. En ordning med minimumstjenester kan være et alternativ til forbud mot arbeidskamp eller tvungen lønnsnemnd innenfor spesialisthelsetjenesten, men da med en annen begrunnelse enn at det vil være konvensjonsstridig å gripe inn med å stanse arbeidskampen. Det er imidlertid mange implikasjoner med eventuelt å innføre et system for å sikre opprettholdelse av minimumstjenester.

Klare ansvarsforhold går som en rød tråd gjennom forsvarlighetskravet. Plikten til å yte faglig forsvarlige helsetjenester på individnivå endres ikke ved at det pågår streik, likevel slik at den enkelte profesjonsutøver kan være omfattet av streiken og derved være unntatt fra det personlige ansvar som knytter seg til å være i tjeneste. Ansvaret på systemnivå er i større utstrekning uendret under en streik, og helseforetaket har et selvstendig ansvar også i en streikesituasjon. Dette påvirker helseforetakets handlingsalternativer før og under en streik.

Inngåelse av § 10-avtaler kan etter vår oppfatning forhindre at det oppstår en uforsvarlig bemanningssituasjon ved helseforetaket under en streik. Inngåelse av forhåndsavtaler forutsetter imidlertid medvirkning fra begge sider. Spekters hovedavtaler § 10 forplikter tariffpartene til i visse tilfeller å enes om en § 10-avtale for å sikre driften under streik. Hvor langt denne forpliktelsen rekker er ikke prøvd rettslig.

Dispensasjonsinstituttet gir visse muligheter til å få personell, helt eller delvis, unntatt fra streiken. Helseforetaket har imidlertid ikke noen sikkerhet for at deres faglige vurderinger av ressurs situasjonen faktisk medfører at dispensasjon innvilges. Det å basere seg på å søke dispensasjon er derfor problematisk i forhold til forsvarlighetskravet i helselovgivningen, jf. særlig spesialisthelsetjenesteloven § 2-2 (systemkravet). Blant annet vil mangel på forutsigbarhet være problematisk i forhold til å sikre forsvarlig drift. Denne driftsmessige usikkerheten er iboende i dispensasjonsinstituttet ved at streikekomiteen fritt velger om dispensasjonssøknader skal innvilges eller avslås, og praksis har også vist at det vil være en reell usikkerhet for driften ved at mange dispensasjonssøknader enten avslås eller kun innvilges delvis. Det enkelte helseforetak har heller ikke rådighet over om det skal søkes dispensasjon. For så vidt gjelder Helsetilsynet, har de ikke adgang til å pålegge arbeidsgiversiden å søke dispensasjoner, på samme måte som de ikke kan pålegge streikekomiteen å innvilge dispensasjonssøknader. Helsetilsynet kan heller ikke pålegge partene å inngå forhåndsavtaler etter hovedavtalene i Spekters § 10 eller tilsvarende generelle ordninger for å opprettholde minimumstjenester under en streik.

Advokatfirmaet BAHR AS



Tarjei Thorkildsen

Advokat

