



NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER  

---

NOU 1994:1

# **Streikerett for politiet og lensmannsetaten**

---

**Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig  
resolusjon 23. juli 1993.**

**Avgitt til Justis- og politidepartementet i januar 1994.**

---

STATENS FORVALTNINGSTJENESTE  
STATENS TRYKNING

---

OSLO 1994

*Til Justis- og politidepartementet*

Utvalget til utredning av streikerett for politiet og lensmannsetaten legger med dette frem sin innstilling.

Oslo, 7. januar 1994

*Tore-Jarl Christensen* Leder

*Aud Blankholm*

*Agnes Inderhaug*

*Brian Jacobsen*

*Inger Pettersen*

*Steinar Ravlo*

*Georg Fr. Rieber-Mohn*

*Kaare Singsaas*

*Tom Solberg*

*Stein Vale*

*Hans Jørgen Ramberg*

## KAPITTEL 1

**Innledning og sammendrag****1.1 UTVALGETS SAMMENSETNING, MANDAT OG ARBEID**

(1) Utvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon den 23. juli 1993 og fikk slik sammensetning:

Lagdommer Tore-Jarl Christensen, leder, statens personaldirektør Aud Blankholm, Administrasjonsdepartementet, sjefinspektør Kaare Singsaas, Justisdepartementet, underdirektør Inger Pettersen, Kommunal- og arbeidsdepartementet, riksadvokat Georg Fr. Rieber-Mohn, politiinspektør Agnes Inderhaug, Politiembetsmennes Landsforening, politiførstebetjent Brian Jacobsen, Norsk Politiforbund, forbundssekretær Tom Solberg, Lensmannsetatens Landslag, og lensmann Steinar Ravlo, Norges Lensmannslag. Politiinspektør Stein Vale og førstekonsulent Hans Jørgen Ramberg, Justisdepartementet, har fungert som utvalgets sekretærer.

(2) Utvalget fikk følgende mandat:

Utvalget skal utrede og ta stilling til om ansatte i politiet og lensmannsetaten bør ha streikerett.

Utvalget skal herunder vurdere:

- de samfunnsmessige konsekvenser av streik blant ansatte i politiet og lensmannsetaten,
- mulige begrensninger med hensyn til hvilke grupper innen politiet og lensmannsetaten som bør ha streikerett og eventuelle begrensninger av annen art.

Videre skal utvalget utrede og ta stilling til de spørsmål som reiser seg i forbindelse med forslaget om opprettelse av en fast lønnsnemnd for politiet.

Utvalget bør i rimelig utstrekning gjøre rede for hvordan arbeidskonflikter innen politiet blir behandlet og avgjort i andre vesteuropeiske land.

Utvalgets innstilling skal foreligge innen utgangen av 1993.

(3) Om bakgrunnen for oppnevningen av utvalget heter det i resolusjonen:

Etter politiloven av 1936 § 20 er det «forbudt for tjenestemenn ved politiet og for tjenestemenn med politimyndighet å gå til hel eller delvis arbeidsnedleggelse etter avtale eller i forståelse med hverandre». I forbindelse med arbeidet med ny politilov ble det nedsatt en egen gruppe for å vurdere streikespørsmålet. Gruppen konkluderte med at streikeforbudet burde oppheves. Under høringen av gruppens utredning høsten 1992 fremkom det imidlertid sterkt delte meninger om spørsmålet, samtidig som det ble reist kritikk mot utredningens omfang og grundighet.

I Ot.prp. nr. 83 (1992-93) ble derfor streikeforbudet foreslått opprettholdt i lovutkastets § 24, samtidig som det ble bebudet at Justisdepartementet ville nedsette et utvalg som skulle gis i oppdrag å vurdere nærmere spørsmål knyttet til politiets streikerett.

Utkastet til ny politilov ble trukket tilbake ved Ot.meld. nr. 2 (1992-93). Det fremgår av meldingen at det skal nedsettes et særskilt utvalg til å vurdere spørsmålet om politiets streikerett. I meldingen heter det videre: «I tilknytning til Odelstingets behandling av proposisjonen har stortingsrepresentant Gudmund Restad fremmet et forslag om opprettelse av en fast lønnsnemnd for politiet, jfr. dokument nr. 8:28 (1992-93). Forsla-

get om opprettelse av en slik lønnsnemnd reiser en rekke prinsipielle spørsmål som Regjeringen har behov for å utrede nærmere.» Disse utredningsoppgavene er blant dem som Justisdepartementet foreslår løst ved å opprette et utvalg.

(4) Utvalget har hatt åtte møter. I sitt arbeid har utvalget tatt utgangspunkt i den utredningen som er nevnt i (3) ovenfor og høringsuttalelsene. Utvalget har også skrevet likelydende brev og bedt om opplysninger om streikeretten for politiet i ni land. Alle har gitt svar. Utvalgets formann og sekretær Vale har dessuten gjennomført et kort studiebesøk i Sverige.

Utvalget har drøftet om utredningen bør inneholde en oversikt over lønns- og inntektsutviklingen i politiet i forhold til andre grupper og gjennomsnittet i staten. I denne forbindelse kunne også avansementsmuligheter, normeringsmønster, begynnerlønn og sluttlønn m.v. være av interesse. En slik sammenlikning av politiet med andre yrkesgrupper i staten vil kunne gi argumenter for og mot opphevelse eller endring av streikeforbudet, jf *"Bør streikeforbudet for politiet oppheves eller endres?"* i kapittel 6, samt for og mot særskilt lønnsnemnd for politiet, jf *"Særskilt lønnsnemnd for politiet"* i kapittel 7. Det er alminnelig kjent at politiets organisasjoner hevder at en slik sammenlikning vil vise en dårligere lønnsutvikling for politiet, mens staten hevder at så ikke er tilfelle. Utvalget er kommet til at utarbeidelsen av en uavhengig analyse er så vidt komplisert og tidkrevende, at det faller utenfor rammen av det utvalget kan få frem på den korte tiden som er stillet til rådighet. Utredningen baserer seg derfor på det faktum at det her foreligger to motstridende syn. Som trykt vedlegg 1 og 2 til utredningen følger organisasjonenes og Administrasjonsdepartementets syn på lønnsutviklingen m.v.

Utvalget understreker i tilknytning til formuleringene i mandatet, at spørsmålet om streikerett for politiet gjelder organisasjonenes rett til å ta ansatte i politiet ut i streik. Når «streikerett for politiet» er brukt i utredningen, er det således dette som menes. Dersom ikke annet fremgår av sammenhengen, menes både politiet og lensmannsetaten når uttrykket «politiet» er brukt. Utvalget har videre lagt til grunn at mandatet gjelder streikeforbudet i § 20 i politiloven av 13. mars 1936. Det streikeforbudet som politimestrene og en del politiinspektører har fordi de er embetsmenn forutsettes opprettholdt.

I den utstrekning utvalget har illustrert alternative løsninger med eksempler på lovtekst, knytter disse seg til gjeldende politilov. Utvalget har således sett bort fra det tilbaketrunkne forslaget til ny politilov, jf punkt (3) ovenfor.

## 1.2 HOVEDPUNKTER I UTVALGETS INNSTILLING

*"Forhandlingsrett, fredsplikt og streikerett"* i Kapittel 2 om forhandlingsrett, fredsplikt og streikerett, gir en oversikt over hvilke forpliktelser Norge har internasjonalt på området, norsk lovgivning og fastsettelsen av lønns- og arbeidsvilkår i Norge.

Streikeretten er anerkjent i folkeretten, men er undergitt begrensninger. Streik kan forbys for å ivareta viktige samfunnsmessige interesser. Spesielle grupper offentlige ansatte, blant annet politiet, kan gis forbud mot å streike. Norge har internasjonale forpliktelser etter den europeiske sosialpakt av 18. oktober 1961, FN-konvensjonen av 16. desember 1966 og flere ILO-konvensjoner.

Adgangen til å bruke streik som kampmiddel er anerkjent i norsk rett. Det rettslige grunnlaget for statsansatte er trukket opp i tjenestetvistloven av 18. juli 1958 nr 2. Mye er også utviklet gjennom rettspraksis eller fastsatt i tariffavtaler. Streik kan først benyttes etter at forhandlinger har brutt sammen og mekling forsøkt. I tariff-

perioden er det fredsplikt. Dersom en streik fører til alvorlige skadevirkninger, vil streiken kunne bli henvist til lønnsnemndsbehandling.

Embetsmenn, politiet og militære tjenestemenn har ikke rett til å streike.

I "*Streikeforbudet for politiet*" i kapittel 3 behandles det særskilte *streikeforbudet for politiet*, som er lovfestet i politiloven. Streikeforbudet for politiet omfatter all form for kollektiv arbeidsstans. Det innebærer også et vilkårsløst forbud mot at stillinger søkes sperret for arbeidskraft. Heller ikke sympati- og demonstrasjonsaksjoner er tillatt. Forbudet omfatter de aller fleste av de ansatte i politiet.

I "*Streikerett for politiet i utlandet*" i kapittel 4 om *streikerett for politiet i utlandet* redegjøres det for streikeadgangen for politiet i ni europeiske land. I de fleste landene følger streikeforbudet for politiet av et generelt streikeforbud for statsansatte som driver myndighetsutøvelse. I syv av landene har politiet ikke streikerett. I Sverige og Finland er det adgang for hovedsammenslutningene til å ta ut politiet i streik.

"*Samfunnsmessige virkninger av politistreik*" i Kapittel 5 om *samfunnsmessige virkninger av politistreik* innledes med en kort presentasjon av politiets hovedoppgaver. Deretter følger en oversikt over organiseringen av politiet. Det er ialt åtte sentrale politiinstitusjoner. Landet er inndelt i 54 politidistrikter som hver ledes av en politimester. Det er ialt 370 lensmannsdistrikter med en lensmann som leder og myndighetsutøver. Dette medfører at vi har et politi med en forholdsvis desentralisert struktur med mange små enheter. Pr 1. januar 1994 er det 9 226 stillinger i politiet og lensmannsetaten, medregnet særorganer.

Erfaringene fra politistreiker i Norge og andre land er begrenset. En forskningsrapport om virkningene av en politistreik i Finland i 1976 konkluderer med at det ble en viss økning i en del former for kriminalitet. I Sverige hadde man en begrenset politistreik i 1985. Streiken fikk ikke alvorlige samfunnsmessige følger.

I "*Mulige samfunnsmessige virkninger*" i punkt 5.4 redegjøres det for mulige samfunnsmessige virkninger av en politistreik. Det er understreket at virkningene er avhengig av hva slags streik som settes i verk.

I "*Bør streikeforbudet for politiet oppheves eller endres?*" i kapittel 6 vurderes det om *streikeforbudet bør oppheves eller endres*. I "*Argumenter for opphevelse av forbudet*" i punkt 6.2.2 presenteres argumenter for opphevelse av streikeforbudet, og i "*Argumenter mot opphevelse av forbudet*" i punkt 6.2.3 anføres argumenter mot opphevelse. Det understrekes at det er delte oppfatninger i utvalget om formuleringen, betydningen og vektleggingen av argumentene.

I "*Rett til begrenset streik*" i punkt 6.3 vurderer utvalget om streikeforbudet bør endres, slik at politiet får en rett til begrenset streik når det gjelder grupper, arbeidsområder eller antall ansatte som kan tas ut i streik. Slike begrensninger kan tas inn i politiloven.

I "*Streikerett på vilkår*" i punkt 6.4 vurderer utvalget en modell som er kalt streikerett på vilkår og som forutsetter at en streik ikke fører til alvorlige skadevirkninger. Dette spørsmålet forutsettes å kunne forelegges til avgjørelse av en egen nemnd etter mønster av ordningen i Sverige og Finland.

"*Særskilt lønnsnemnd for politiet*" i Kapittel 7 om *særskilt lønnsnemnd for politiet*, inneholder en fremstilling av hovedtrekkene i forhistorien. Spørsmålet var fremme i debatten i Stortinget da streikeforbudet ble vedtatt i 1959. Det ble også reist i forbindelse med Stortingets behandling av forslaget til ny politilov i april 1993.

Utvalget summerer opp hovedargumentene for og mot særskilt lønnsnemnd, som i det vesentlige er de samme som tidligere. Utvalget drøfter en alternativ løsning, nemlig at organisasjonene kan kreve at Rikslønnsnemnda settes sammen med tre i stedet for syv medlemmer når politiets lønnstvister skal behandles.

*"Utvalgets konklusjoner"* i *Kapittel 8 utvalgets konklusjoner* inneholder medlemmenes standpunkter til de forskjellige spørsmålene utredningen reiser. Seks av medlemmene går inn for å oppheve streikeforbudet eller erstatte det med en begrenset streikerett. Tre medlemmer går mot en hver endring av forbudet. Et samlet utvalg går inn for at Rikslønnsnemnda fortsatt skal behandle politiets lønnsvister dersom streikeforbudet oppheves. Fem av medlemmene vil beholde Rikslønnsnemnda også dersom streikeforbudet opprettholdes eller erstattes med en begrenset streikerett, mens fire av medlemmene i så fall går inn for at det opprettes en særskilt lønnsnemnd for politiet.

*"Administrative og økonomiske konsekvenser"* i *Kapittel 9 administrative og økonomiske konsekvenser* viser at de forskjellige forslagene som er behandlet har begrensede økonomiske og administrative konsekvenser.

## KAPITTEL 2

**Forhandlingsrett, fredsplikt og streikerett****2.1 RETTEN TIL STREIK ETTER FOLKERETTEN**

(1) På det folkerettslige plan er retten til streik gitt en forpliktende og prinsipielt sett betydningsfull anerkjennelse som vernet rettighet. Det grunnleggende synspunkt er at streik er et legitimt og vesentlig virkemiddel for å fremme faglige og ervervsmessige interesser for arbeidstakere og deres organisasjoner.

Det folkerettslige vern for streikeretten er langt fra absolutt. Så vel streikeretten som dens utøvelse er undergitt begrensninger av forskjellig karakter. Som alminnelig utgangspunkt er streikeretten begrenset til interessediviser og sympatistreik. Streik som virkemiddel i rettstvister er derimot ikke anerkjent eller vernet. Likeledes er aksjoner med rent politisk formål – som demonstrasjon mot myndighetenes politikk eller for å øve press på myndigheter i spørsmål som ikke er av faglig eller ervervsmessig karakter – ikke omfattet av den folkerettslige beskyttelse.

Generelt gjelder at adgangen til å streike kan begrenses og reguleres gjennom tariffavtaler. Det er også fullt forenlig med folkeretten om staten griper direkte inn og forbyr streik som vil innebære brudd på en gjeldende tariffavtale.

Vernet for streikeretten gjelder både for privat og offentlig ansatte. Det er imidlertid akseptert at streik helt kan forbys for spesielle grupper av offentlig ansatte, slik som politiet, medlemmer av de væpnede styrker, dommere og personer i overordnede stillinger i statsadministrasjonen.

Adgangen til å streike kan begrenses for å ivareta viktige samfunnsmessige interesser. Det grunnleggende synspunkt er at det på visse områder eller under visse forhold kan være uakseptabelt om normal virksomhet innstilles.

(2) Gjennom tiltredelse av flere internasjonale konvensjoner har Norge påtatt seg rettslige forpliktelser når det gjelder beskyttelse av organisasjonsfrihet, forhandlingsrett og streikerett.

En rett til bruk av kollektive kampmidler er uttrykkelig beskyttet i den europeiske sosialpakt av 18. oktober 1961. Dette er den første folkerettslig forpliktende konvensjonsbestemmelse som uttrykkelig anerkjenner en rett for arbeidstakere til bruk av streik. I konvensjonens artikkel 6 (4) er slått fast

arbeidstakernes og arbeidsgivernes rett til kollektive tiltak i interessekonflikter, herunder retten til å streike, med de innskrenkninger som følger av tidligere inngåtte tariffavtaler.

Artikkel 6 (4) må ses i sammenheng med art. 31. I henhold til denne bestemmelsen skal rettighetene og forpliktelsene etter paktens del I og II ikke være underlagt noen restriksjoner eller begrensninger

unntatt slike som er fastsatt ved lov, og som er nødvendig i et demokratisk samfunn til vern av andre menneskers frihet og rettigheter, eller til vern av offentlige interesser, den nasjonale sikkerhet og helse og moral i samfunnet.

(3) Retten til streik er også gitt vern i artikkel 8, 1 d) i FN-konvensjonen av 16. desember 1966 om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Konvensjonspartene påtar seg her å sikre rett til å streike, forutsatt at streikeretten blir utøvet i samsvar med lovene i det enkelte land.

Vernet synes her å være vesentlig mer vidtrekkende enn det som kan sies å følge av de øvrige folkerettslige bestemmelsene. Ordlyden utelukker tilsynelatende at det stilles opp direkte forbud mot streik. Ordlyden tyder således på at den nasjonale lovgivning bare kan regulere utøvelsen av streikeretten.

Norge har ratifisert konvensjonen, men med forbehold når det gjelder nettopp denne bestemmelsen. Forbehold ble ansett påkrevet dels av hensyn til vår praksis med bruk av tvungen lønnsnemnd, dels fordi det i fremtiden kunne komme på tale med nye permanente forbud mot streik.

(4) Norge har videre ratifisert flere ILO-konvensjoner som beskytter organisasjonsfriheten og forhandlingsretten. De sentrale konvensjonene her er nr 87 om foreningsfrihet og vern av organisasjonsretten, nr 98 om gjennomføring av prinsippene for organisasjonsretten og retten til å føre kollektive forhandlinger, og nr 154 om fremme av kollektive forhandlinger.

Retten til bruk av kampmidler er ikke direkte beskyttet i noen av ILO's konvensjoner. Den anses som en del av organisasjonsfriheten og en nødvendig forutsetning for at forhandlingsretten skal være reell. Konvensjonene inneholder naturlig nok heller ingen bestemmelser som regulerer spørsmålet om i hvilken utstrekning streikeretten skal kunne utøves. Gjennom sin praksis og sin fortolkning av konvensjonene har imidlertid ILO utviklet visse kriterier for når inngrep i streikeretten vil være forenlig med konvensjonene. Inngrep i streikeretten er bare forenlig med konvensjonene dersom streiken setter liv, helse eller personlig sikkerhet i fare for hele eller deler av befolkningen. Skadevirkningene må være «klare og nært forstående». Det er videre tillatt med streikeforbud for offentlige tjenestemenn i forvaltningsvirksomhet («public servants engaged in the administration of the State»).

Alle konvensjonene har en bestemmelse som sier at i hvilken utstrekning de garantier som er fastsatt i konvensjonen skal gjelde for de væpnede styrker og politiet, skal bestemmes av de enkelte lands lover og vedtekter. I konvensjon nr 87 art 9 (1) heter det eksempelvis:

De enkelte lands lover og vedtekter skal bestemme i hvilken utstrekning de garantier som er fastsatt i denne konvensjonen skal gjelde for de væpnede styrker og politiet.

## 2.2 HOVEDPUNKTER I NORSK RETT

(1) Organisasjonsfrihet, fri forhandlingsrett med rett til å inngå tariffavtaler og adgangen til å anvende streik som kampmiddel, er prinsipielt anerkjent i norsk rett. Det rettslige grunnlaget for norsk kollektiv arbeidsrett er trukket opp i arbeidstvistloven av 5. mai 1927 nr 1 og tjenestetvistloven av 18. juli 1958 nr 2. Disse lovene inneholder regler om tariffavtalers form og rettsvirkninger og regler for løsning av konflikter.

Lovgivningen hviler på det syn at partene har frihet til å regulere lønns- og arbeidsvilkår gjennom forhandlinger og avtaleslutning. Et sentralt hensyn er begge parter interesse i å nå frem til en bindende regulering som sikrer stabilitet i de etablerte avtaleforhold og bevarer arbeidsfreden. Lovgivningen trekker opp et grunnleggende skille mellom rettstvister, dvs fortolkning av eksisterende avtaler, og interessetvister, dvs uenighet om hva som skal bli ny avtale. Dette går frem av arbeidstvistloven § 6 og tjenestetvistloven § 20 nr 1 og 2. For interessetvister suppleres arbeidstvistlovens og tjenestetvistlovens regler av den særskilte lov om lønnsnemnd i arbeidstvister av 19. desember 1952 nr 7.

Arbeidstvistlovgivningen er i stor grad en rammelovgivning, som suppleres av normer utviklet gjennom rettspraksis eller fastsatt av partene selv gjennom tariffavtaler.



(2) Arbeidstvistlovgivningen fastsetter at konflikter om lønns- og arbeidsvilkår må løses uten bruk av kampmidler i tariffperioden. Man sier at det er en gjensidig fredsplikt i tariffperioden. Begrepet fredsplikt kan defineres som en plikt for tariffavtalens parter og deres medlemmer til å avstå fra og til å motvirke bruk av kampmidler mens tariffavtalen gjelder.

Etter norsk rett hviler fredsplikten i alminnelighet på et dobbelt grunnlag. Dels følger den direkte av bestemmelsene i arbeidstvistloven § 6 nr 1 og 3 og tjenestevistloven § 20. Men fredsplikt anses også å følge av tariffavtalen som en grunnleggende kontraktsforutsetning, uavhengig av om tariffavtalen selv har uttrykkelig bestemmelser om dette. Gjennom tariffavtale kan det fastsettes en mer vidtgående fredsplikt enn den som følger av loven. Men om ikke tariffavtalen gir klare holdpunkter for noe annet, har Arbeidsretten i sin praksis lagt til grunn at de alminnelige normer om fredsplikten har samme rekkevidde etter begge rettsgrunnlag.

Rettstvister må alltid løses uten bruk av kampmidler. Hvis partene ikke blir enige, er det Arbeidsretten som må løse konflikten.

(3) Aksjoner som ikke retter seg mot egne forhold, eller mot arbeidsgiverens bruk av styringsretten, er ikke omfattet av fredsplikten og kan under visse forutsetninger være lovlige. Dette gjelder først og fremst sympatiaksjoner og demonstrasjonsaksjoner.

Sympatiaksjoner er aksjoner som blir satt i verk til støtte for en part i en aktuell interesseløstvist (hovedkonflikten). For at en slik sympatiaksjon ikke skal være i strid med fredsplikten, må hovedkonflikten være rettmessig. Sympatiaksjoner er for øvrig undergitt arbeidstvistlovgivningens regler om plassoppsigelse og melding til meklingsmyndigheten. Adgangen til sympatiaksjoner er nærmere regulert i en rekke tariffavtaler i både privat og offentlig sektor. I staten kan slike aksjoner bare settes i verk på de vilkår som er avtalt mellom staten og hovedsammenslutningene, jf tjenestevistloven § 20 nr 5 og hovedavtalen § 45.

Demonstrasjonsaksjoner blir ofte i daglig tale kalt politisk streik. Disse er hverken lov- eller tariffregulert. Det man har å støtte seg til er domspraksis. Av dette følger at det ikke er noen formell forhandlings- eller varslingsplikt ved slike aksjoner, men det er likevel ansett å være korrekt fremgangsmåte å varsle arbeidsgiver i rimelig tid om grunnen, omfanget og varigheten av en slik aksjon. Om en aksjon er lovlig eller ikke, er opp til Arbeidsretten å avgjøre. Ut fra rettspraksis kan man trekke ut enkelte vilkår for at en slik aksjon skal være lovlig. De viktigste vilkårene er:

- Aksjonen må være løsrevet fra et konkret tariffoppgjør.
- Hovedformålet må være ønsket om å demonstrere. Det godtas bare en helt fjern refleksvirkning på egne lønns- og arbeidsvilkår.
- Aksjonen må være kortvarig. Varigheten kan være ett av flere momenter som gjør en aksjon rettsstridig.
- Aksjonen må ikke rette seg mot arbeidsgiverens styringsrett, f eks mot beslutninger i tilsetnings- og oppsigelsessaker. Det vil kunne være lovlig å demonstrere mot politiske vedtak, men ikke mot arbeidsgivers gjennomføring av vedtaket.

En lovlig politisk streik har ikke til formål å ramme eller presse arbeidsgiveren. Arbeidsgiveren må derfor kunne avhjelpe situasjonen ved eventuelt å sette inn andre arbeidstakere dersom det er nødvendig for at tredjemann ikke skal bli rammet. Arbeidsgiveren står friere til å omorganisere arbeidet i slike situasjoner enn ved vanlige tariffstreiker. En organisasjon kan ikke pålegge sine medlemmer å delta i en slik aksjon, og streikebryteri i vanlig forstand kan man derfor ikke snakke om.

Selv om en slik aksjon er lovlig, vil de som deltar ikke ha krav på lønn for den tiden de aksjonerer. En ulovlig aksjon kan medføre erstatningsansvar for den

enkelte arbeidstaker og for en arbeidstakerorganisasjon som oppfordrer til eller støtter en slik aksjon, eller ikke klart nok tar avstand fra den.

(4) Blir partene gjennom forhandlinger og megling ikke enige om de foreliggende spørsmål i en interesseløst, er det et sikkert utgangspunkt hos oss at arbeidskamp er rettmessig. Hovedformene er hel eller delvis arbeidsnedleggelse (streik) fra arbeidstakersiden og hel eller delvis arbeidsstengning (lock-out) fra arbeidsgiversiden. Herunder faller den form for boikott som vanligvis kalles blokade, og som innebærer at man oppfordrer til ikke å ta arbeid i streikerammede bedrifter eller til ikke å ansette arbeidstakere som er i arbeidskamp. Hvis en virksomhet derimot søkes sperret for arbeidskraft, eller om arbeidstakere søkes hindret i å få annet arbeid, når det ikke er iverksatt streik eller lock-out, regnes dette som boikott og skal bedømmes etter boikottloven av 5. desember 1947. Gå-sakte-aksjoner, sitt-ned-aksjoner, overtidsnektelse og lignende kan etter omstendighetene bli ansett som arbeidskamp.

(5) Streikeretten har som prinsippet om organisasjonsfrihet ingen grunnlovsmessig forankring, men er undergitt lovgiverens herredømme. Rettslig sett har streikeretten form av en frihet som er undergitt begrensninger og reguleringer i flere henseende. Før arbeidskampen kan iverksettes må plassene til de medlemmer som organisasjonene ønsker å ta ut, sies opp innen fastsatte frister. I tillegg må tiden for den gamle tariffavtalen være utløpt.

Det er kun sine egne medlemmer organisasjonene kan varsle plassoppsigelse for. De uorganiserte og de som det ikke er varslet plassoppsigelse for, skal derfor fortsette sitt vanlige arbeid.

### 2.3 FORHANDLINGSRETTE FOR STATSANSATTE

(1) Ved lov om offentlige tjenestetvister av 18. juli 1958 ble tariffavtaleprinsippet innført i statstjenesten. Systemet medfører at det i likhet med forholdene i det private næringsliv og kommunene, inngås tariffavtaler som medfører fredsplikt i tariffperioden.

Tjenestetvistloven § 11 definerer en hovedtariffavtale som en tariffavtale om generelle lønns- og arbeidsvilkår. Andre tariffavtaler er særavtaler, som supplerer hovedtariffavtalen.

Hovedtariffavtalen skal regulere tjenestemennenes generelle lønns- og arbeidsvilkår. Avtalen behandler i hovedsak følgende elementer:

- Lønnstabeller
- Lønnsrammer og lønnsplaner
- Fellesbestemmelser
- Forhandlingsbestemmelser og eventuell avsetning til forhandlinger i perioden sentralt og/eller lokalt.

Tjenestetvistloven sier ikke noe konkret om hvilke forhold som skal avtales i hovedtariffavtalen, bortsett fra at det skal være generelle lønns- og arbeidsvilkår. Dette temaet er så vagt angitt at det ikke innebærer noen rettslig skranke. Det er derfor et forhandlingsspørsmål hva som skal være med og hva som skal utskytes til sentrale eller lokale særavtaler.

Sentrale særavtaler behandler forhold som dekker arbeidstakere i flere etater. Den viktigste særavtalen er Hovedavtalen, som er inngått mellom staten v/ Administrasjonsdepartementet og hovedsammenslutningene og Norsk Lærerlag. Hovedavtalen har blant annet regler om medbestemmelse og partenes rettigheter og plikter, og i del 3 har den regler som supplerer tjenestetvistloven.

I de årene det avsettes midler til sentrale lønnsforhandlinger i perioden (justeringsforhandlinger), vil resultatet av disse forhandlinger være en av de viktigste særavtalene i perioden. Slike avtaler inneholder følgende elementer:

- Endringer i lønnsrammer
- Innplassering av stillinger i lønnsrammer og lønsspenn
- Godskrivingsregler/sikringsbestemmelser.

Andre sentrale særavtaler er f.eks. reiseregulativ for inn- og utland og regulativ for flytting og beordring.

Etter innføring av nytt lønssystem har det vært ført lokale lønnsforhandlinger i de virksomheter som fagdepartementet har gitt forhandlingsrett. I slike *lokale særavtaler* kan partene:

- Fastsette arbeidstakeres avlønning innenfor den lønnsramme/de lønsspenn som er fastsatt for vedkommende stilling
- Flytte stillinger fra en stillingskode til en annen
- Opprette og endre særavtaler.

I tillegg til de årlige forhandlinger, kan en på de samme forhandlingssteder føre lønnsforhandlinger når som helst i tariffperioden dersom det

- har skjedd vesentlige endringer i arbeidssituasjonen
- er gjennomført effektiviseringstiltak
- er vansker med å rekruttere og beholde spesiell arbeidskraft.

I tillegg kan det inngås særskilte produktivitetsavtaler.

(2) Etter tjenestetvistloven føres forhandlinger som regulerer lønns- og arbeidsvilkår for arbeidstakere i flere etater – hovedtariffavtalen og de sentrale særavtaler – mellom staten og tjenestemennenes hovedsammenslutninger og Norsk Lærerlag, jf tjenestetvistloven § 6. Norsk Lærerlags forhandlingsposisjon er spesielt fastsatt i loven. For å oppnå status som hovedsammenslutning må en organisasjon ha minst 10 000 medlemmer og disse medlemmer må komme fra minst fem ulike etater, jf lovens § 3.

Bakgrunnen for hovedsammenslutningenes sterke plass ved inngåelse av hovedtariffavtalen og sentrale særavtaler, er deres størrelse og representativitet. Lønnsregulativet omfatter statstjenesten i hele landet og dekker alle etater. Dette forutsetter at partene under forhandlingene er i stand til å se statstjenestens behov i sammenheng og ikke lar seg dominere av enkeltgruppers særinteresser.

(3) Frittstående tjenestemannsorganisasjoner har også rett til å inngå hovedtariffavtaler. Denne retten bryter tjenestetvistlovens hovedmønster. Dagens regler gir også slike organisasjoner som f.eks. Samarbeidsorganisasjonen Norsk Politiforbund/Lensmannsetatens Landslag, anledning til å inngå hovedtariffavtaler som andre og langt større tjenestemannsorganisasjoner er avskåret fra. Denne ubalanse kunne rettes opp dersom hovedsammenslutningene fikk en eksklusiv rett til å inngå hovedtariffavtaler.

Ved tariffoppgjøret våren 1986 ble det således tatt inn i hovedtariffavtalen følgende merknad:

Regjeringen ser hovedsammenslutningene som helt sentrale og viktige i de statlige lønnsoppgjør. Regjeringen vil derfor gjennomgå forhandlingsordningen i staten og i denne sammenheng påskynde arbeidet med revisjon av tjenestetvistloven for å fremme forslag som sikrer hovedsammenslutningenes posisjon.

Spørsmålet om en endring av tjenestetvistloven i samsvar med dette ble i 1989 lagt frem for tjenestemennenes hovedsammenslutninger og Norsk Lærerlag. Statstjenestemannskartellet, Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund og Norsk Lærerlag sluttet seg til en slik løsning. Akademikernes Fellesorganisasjon (AF) kunne på prinsipielt grunnlag ikke støtte det fremlagte forslag, og mente at hovedsammenslutningenes status burde styrkes på annen måte.

Norsk Politiforbund og Lensmannsetatens Landslag ga uttrykk for at de etter sine vedtekter var forpliktet til å verne om organisasjonsfriheten. En endring av tjenestetvistloven slik at tjenestemannsorganisasjoner ikke skal ha rett til å forhandle om hovedtariffavtaler, ville etter de to organisasjoners syn være i strid med organisasjonsfriheten. Forslaget måtte derfor avvises. De to organisasjonene viste særlig til Stortingets forutsetninger da streikeretten for politiet ble fjernet i 1959, og til at man mente å ha støtte for sitt syn fra flere av de politiske partiene.

Det ble etterhvert klart at det neppe ville bli politisk flertall for endringsforslaget i Stortinget, og i brev av 25. januar 1990 til Samarbeidsorganisasjonen Norsk Politiforbund/Lensmannsetatens Landslag (SPL) meddelte Administrasjonsdepartementet at det for tiden ikke vil bli fremmet forslag om endring av tjenestetvistloven på dette punkt.

For å sikre at tariffoppgjørene for politiet og lensmannsetaten blir gjennomført innenfor de samme rammer og prinsipper som oppgjøret mellom staten og tjenestemennenes hovedsammenslutninger og Norsk Lærerlag, har Regjeringen bestemt at SPL fra 1988 skal føre forhandlinger med AD om inngåelse av hovedtariffavtale for organisasjonens medlemmer. Administrasjonsdepartementet har i tillegg ført de sentrale lønnsforhandlinger – jf hovedtariffavtalens punkt 1.4 – for etaten.

(4) De lokale avtaler inngås mellom fagdepartementet – eller ledelsen av større statlige virksomheter – og tjenestemannsorganisasjonene. Disse organisasjonene er forhandlingsberettiget når de har minst 50 medlemmer som utgjør minst halvparten av arbeidstakerne i staten i vedkommende yrkesgruppe eller etat. I tillegg har alle tjenestemannsorganisasjoner som er medlemmer av hovedsammenslutning en avledet forhandlingsrett.

Dette innebærer blant annet at SPL, i tillegg til forhandlingsadgangen med AD, har samme forhandlingsrett overfor fagadministrasjonen som andre tjenestemannsorganisasjoner i departementsområdet.

## **2.4 STREIKERETTEN FOR STATSANSATTE**

### **2.4.1 Streik eller lønnsnemndsbehandling**

(1) Revisjon av tariffavtaler er partenes ansvar, – det vil i statssektoren si arbeidstakernes forhandlingsberettigede organisasjoner og de respektive arbeidsgivermotparter i staten. Dels gjennom partenes eget avtaleverk og dels gjennom tjenestetvistloven, er det fastlagt et rammeverk for gjennomføringen av tariffoppgjør. Etter oppsigelse av den gamle avtalen innledes forhandlinger om ny avtale.

Fører forhandlinger om hovedtariffavtale ikke frem, skal riksmeglingsmannen gis underretning. Riksmeglingsmannen innkaller partene til mekling, jf tjenestetvistloven § 14. Partene kan ikke gå til arbeidskamp før mekling er forsøkt. Meklingsperioden er på minst tre uker. 14 dager etter at meklingen er innledet kan hver av partene kreve meklingen avsluttet, og riksmeglingsmannen har etter det en uke til rådighet for å bringe partene til enighet, jf lovens § 17. Avsluttes meklingen uten resultat, kan partene ta i bruk kampmidler.

(2) I stedet for å gå til arbeidskamp kan partene i fellesskap bringe tvisten inn for Rikslønnsnemnda til avgjørelse (frivillig lønnsnemnd), jf tjenestetvistloven § 26. Frivillig lønnsnemnd har i praksis vært benyttet i liten utstrekning.

(3) Fører meklingen ikke frem i en tvist som gjelder tjenestemenn som ikke har streikerett, bringes tvisten direkte inn for Rikslønnsnemnda til avgjørelse, jf tjenestetvistloven § 26 a.

(4) Når det iverksettes arbeidskamp, er det partene i den enkelte tvist som har ansvaret for de konsekvenser arbeidskamp påfører tredjemann. Vi har ingen lovgivning som gir anvisning på hvor omfattende skadevirkninger samfunnet og tredjemann må tåle. Det har imidlertid vært bred enighet i Norge om at myndighetene bør hindre at en streik påfører samfunnet og tredjemann alvorlige skadevirkninger. I et slikt tilfelle vil Regjeringen foreslå tvungen lønnsnemndsbehandling av tvisten. Det fremmes da for Stortinget forslag til en egen lov som forbyr ytterligere arbeidskamp og henviser tvisten til løsning av Rikslønnsnemnda.

(5) Rikslønnsnemnda er en fast voldgiftsnemnd som oppnevnes med hjemmel i lov nr 7 av 19. desember 1952 om lønnsnemnd i arbeidstvister. Nemnda oppnevnes i statsråd for tre år av gangen.

Lønnsnemndloven har omfattende regler for nemndas behandling av tvister som bringes inn for den. Reglene tar sikte på å sikre en mest mulig grundig og forsvarlig saksbehandling. Partene møter med prosessfullmektiger og har adgang til å legge frem for nemnda alle opplysninger som de mener er av betydning for tvisten. Nemnda kan selv innhente nødvendige tilleggsopplysninger.

(6) Dersom det ikke lykkes å oppnå enighet i forhandlinger om særavtaler, skal tvisten avgjøres ved voldgift. Dersom det er uenighet om

- hvilket trinn en arbeidstaker skal lønnes i
- oppnormering av en stilling fra lavere til høyere grad
- begrensede lønnstillegg

skal tvisten avgjøres av Statens lønnsutvalg, jf tjenestetvistloven § 29.

Uenighet om andre spørsmål i særavtalene kan kreves avgjort av særskilt nemnd, jf lovens § 27.

#### 2.4.2 Hvem har streikerett?

(1) Allerede ved vedtakelsen av lov om offentlige tjenestemenn av 18. februar 1918 ble det tatt inn en bestemmelse som indirekte forutsatte at statens tjenestemenn hadde streikerett. I lovens § 27 ble det fastsatt at Kongen kunne pålegge tjenestemenn å bli stående i tjenesten i tre måneder etter at oppsigelsesfristen var utløpt, dersom fratredelsen ville sette viktige samfunnsinteresser i fare. Ved utferdigelsen av tjenestetvistloven av 18. juli 1958 ble denne bestemmelse, med redaksjonelle endringer opprettholdt, idet det i Ot prp nr 20 for 1958 ble uttalt at denne adgang til å utsette tidspunktet for fratredelsen skyldes det offentlige tjenesteforholds spesielle karakter, og at samfunnet i så sterk grad er avhengig av at tjenestemennene utfører de tjenesteplikter som er pålagt dem.

Bestemmelsen om adgang til å forlenge oppsigelsefristen ble opphevet ved revisjon av tjenestetvistloven i 1969. Det fremgår av Ot prp nr 34 at det etter departementets oppfatning kunne reises tvil om det av hensyn til samfunnets interesser bør trekkes opp spesialregler for streikeretten til statens tjenestemenn. Risikoen for samfunnsskadelige konflikter kunne neppe antas å være særlig større i statstjenesten enn i den kommunale sektor eller også i det private næringsliv. Det kan derfor slås fast at streikeretten i staten i prinsippet er den samme som i det private næringsliv og i kommunene.

(2) Det gjelder imidlertid særskilte begrensninger for enkelte grupper av statsansatte. Embetsmenn har ikke streikerett, noe som blant annet er begrunnet med at embetsmenn ikke kan si opp sine stillinger, og at det ikke gjelder noen oppsigelses-

frist for dem. Embetsmennene må således søke om avskjed. Embetsmenn er de som er utnevnt eller konstituert av Kongen.

I hovedavtalen i staten er det i § 44 bestemt følgende:

1. Den øverste leder i virksomheten skal ikke tas ut i streik.
2. Ved varsel om plassfratredelse skal det straks forhandles om hvilke andre tjenestemenn som også skal unntas fra streik. Dette kan gjelde den øverste leder i driftsenheten eller annen nødvendig dekning av ledelsesfunksjonen, personalfunksjonen og arbeidstakere som må være til stede for å avverge fare for liv og helse eller hindre at eiendom, materiell, utstyr m.v. blir ødelagt eller går tapt. Dette gjelder også arbeidstakere som må være til stede av samme årsaker i forbindelse med driftens avslutning og gjenopptakelse.

For politiet er det lovbestemt streikeforbud, jf "[Streikeforbudet for politiet](#)" i kapittel 3. Militære tjenestemenn har heller ikke streikerett, jf nedenfor.

(3) Streikeforbudet for militære tjenestemenn er begrunnet i at den militære beredskap er avhengig av at alle ledd er funksjonsdyktige. Selv en begrenset streik vil derfor kunne få alvorlige følger for den totale beredskap. Forbudet er ikke lovfestet, men går frem av Stortingets behandling i 1977 av lov om yrkesbefal m.m. i Forsvaret. I Ot prp nr 64 (1976-77) heter det således om dette:

Departementet har også i forbindelse med lovutkastet overveiet om det bør lovfestes et streikeforbud for militært personell. Spørsmålet om militære befalingsmenns adgang til å streike ble i 1958 tatt opp i forbindelse med utkast til ny tjenestetvistlov. Spørsmålet ble forelagt Justisdepartementet som i brev av 17. april 1958 avga følgende uttalelse:

«Man antar at det følger av det militære tjenesteforholds egenart at militære tjenestemenn – også befalingsmenn som ikke er embetsmenn – er avskåret fra å gå til arbeidsnedleggelse. Vedtagelsen av den foreslåtte tjenestetvistlov antas ikke å ville medføre endring i så måte. Man er imidlertid likevel tilbøyelig til å se som en fordel om forbudet mot at militære tjenestemenn nedlegger arbeidet, blir lovfestet. I denne forbindelse nevner man til orientering at dette departement for tiden overveier å fremme forslag til lov om streikeforbud for politiets tjenestemenn.»

Streikeforbudet for politiets tjenestemenn er lovfestet ved lov av 19. juni 1959 nr. 1, jfr. lov om politiet av 13. mars 1936, § 20 (endret ved lov av 17. desember 1976 nr. 98). Ved en endring i tjenestetvistloven av 21. april 1972 er det fastsatt bestemmelser om voldgiftsordning for statstjenestemenn som ikke har streikerett. Bestemmelsen omfatter også militære embets- og tjenestemenn.

Tjenestemannsorganisasjonene som har uttalt seg om en eventuell lovfesting av streikeforbud for militært personell, har gitt uttrykk for et noe forskjellig syn. Statstjenestemannskartellet og de underliggende befalsforbund frarår at streikeforbudet lovfestes, idet det pekes på at organisasjonene har akseptert at befal i Forsvaret holdes utenfor i forbindelse med arbeidskonflikter og arbeidsnedleggelse. Et lovforbud mot arbeidsnedleggelse vil da etter nevnte organisasjoners oppfatning være unødvendig og vil kunne virke mot sin hensikt. Befalens Fellesorganisasjon (BFO) har på sin side uttalt at BFO ikke vil motsette seg at det lovfestes et streikeforbud, idet det er vist til de bestemmelser som er gitt om en særskilt voldgiftsordning for statstjenestemenn som ikke har streikerett.

Departementet vil peke på at det må antas å være sikker rettsoppfatning at militært personell ikke har adgang til å iverksette arbeidsnedleggelse eller streik. Det har da heller ikke vært reist alvorlig tvil om at et streikeforbud

for dette personell faktisk eksisterer uten at dette forbud er hjemlet i noen lovbestemmelse, jfr. den voldgiftsordning som er etablert for de statstjenestemenn, herunder militære embets- og tjenestemenn, som ikke har streikerett. En må kunne regne med at tjenestemannsorganisasjonene også fremtidig vil innrette seg etter dette og arbeide ut fra dette prinsipp. Det kan i denne forbindelse nevnes at Landsorganisasjonen i brev til Norges befalslag etter sistnevntes anmodning har bekreftet at befal ikke vil bli tatt ut i streik. Ut fra en samlet vurdering er departementet således kommet til at det ikke anses nødvendig å lovfeste et streikeforbud for befal.

I Innst O nr 91 (1976-77) uttalte forsvarskomiteen blant annet:

Komiteen antar at det kunne få negative virkninger om man nå, mot ønske fra enkelte befalsforbund, lovfestet et streikeforbud. Under henvisning til at det på alle hold erkjennes at det faktisk eksisterer et sedvanemessig forankret streikeforbud for militært personell finner heller ikke komiteen noen grunn til å foreslå streikeforbudet lovfestet.

## KAPITTEL 3

**Streikeforbudet for politiet****3.1 INNFØRINGEN AV STREIKEFORBUDET**

(1) Spørsmålet om streikerett for politiet var tidligere noe omtvistet. Dette hang blant annet sammen med at politiloven av 13. mars 1936 inntil 1959 hadde følgende bestemmelse i § 20:

Tjenestemenn ved politiet må ikke være medlem av noen forening eller organisasjon, hvorved de forplikter seg til eller kan forpliktes til å unnlate sine tjenesteplikter eller til noen opptreden som er i strid med disse.

Dette gjelder også politiets embetsmenn og andre tjenestemenn som har politimyndighet.

I den juridiske teori ble det hevdet at både denne bestemmelse og polititjenestens egenart kunne tilsi at politiansatte ikke hadde streikeadgang.

Tjenestetvistkomitéen, som i 1956 fremmet forslag til lov om offentlige tjenestetvister, gikk imidlertid ut fra at noe forbud mot streik ikke kunne utledes av polititjenestens egenart eller av politiloven § 20. Justisdepartementet sluttet seg til dette syn. Komitéen fant ikke å ville foreslå særregler som hindrer streik og arbeidskamp for enkelte grupper av statens tjenestemenn, idet komitéen hverken i tjenesteforholdets egenart eller i det samfunnsnødvendige ved virksomhetene fant tilstrekkelige argumenter for å gi spesialregler som innskrenker seg til statens område, (jf innstillingens side 27, 1. spalte).

(2) Ved midlertidig lov av 26. april 1957 ble det bestemt:

I tidsrommet inntil 1. januar 1958 er det forbudt for offentlige tjenestemenn å gå til hel eller delvis arbeidsstans i fellesskap eller i forståelse med hverandre for å tvinge frem endringer i de lønns- eller arbeidsvilkår som er fastsatt for vedkommendes stilling.

Foranledningen til denne lov var at en stor gruppe ingeniører ved Vassdrags- og Elektrisitetsvesenet og ved Brokontorene i Norges Statsbaner og Statens Vegvesen samt en overveiende del av polititjenestemennene ved Oslo politikammer hadde gått til kollektiv oppsigelse av sine stillinger. Oppsigelsen var begrunnet med at Lønns- og prisdepartementet ikke hadde imøtekommet krav fremsatt av den Norske Ingeniørforening og Oslo Politiforening om særforhandlinger, etter at Stortinget den 8. desember 1956 hadde vedtatt en ny lønnsordning for statens tjenestemenn for tiden inntil 1. januar 1958.

Polititjenestemennenes oppsigelsesfrist løp ut 15. mai 1957, men var i medhold av den daværende tjenestemannslov § 27 forlenget til 15. august 1957. Ved provisorisk anordning av 20. desember 1957 ble streikeforbudet forlenget til 1. april 1958 for ingeniører i statens tjeneste og tjenestemenn ved Oslo politikammer som hadde sagt opp sine stillinger og ved oppsigelsen var medlemmer av h.h.v. Den Norske Ingeniørforening eller Oslo Politiforening.

Oslo Politiforening mente at anordningen var ugyldig, og besluttet den 31. desember 1957 å nedlegge arbeidet fra kl 2400 samme dag. Streiken omfattet alle tjenestemenn ved Oslo politikammer som var tilsluttet Oslo Politiforening (tilsammen ca 830 av politikammerets samlede styrke på ca 1120). Den 7. januar 1958 vedtok Oslo Politiforening å innstille streiken under visse angitte forutsetninger og arbeidet ble deretter gjenopptatt.



Såvel Den Norske Ingeniørforening som Oslo Politiforening reiste ved stevninger i januar 1958 sak mot staten for å få kjent den provisoriske anordning av 20. desember 1957 ugyldig. Ved Oslo byretts dom av 24. februar 1958 ble staten under dissens frifunnet for foreningenes påstand. Dommen ble anket til Høyesterett som under dissens stadfestet dommen.

(3) I Ot prp nr 14 (1959) om endring i politiloven fremmet Justisdepartementet forslag om å oppheve organisasjonsforbudet i lovens § 20, men samtidig forby streik. Departementet anfører i proposisjonen at norsk lovgivning ikke kjenner noen innskrenkninger i organisasjonsretten for andre grupper av tjenestemenn og departementet mente at det ikke var tilstrekkelig grunn til lenger å beholde særbestemmelsen for polititjenestemenn.

Når det gjelder spørsmålet om politiets adgang til å streike, uttalte departementet i proposisjonen blant annet at politiets tilstedeværelse er en nødvendig forutsetning for at et moderne samfunn kan eksistere. Sammenbrudd av polititjenesten utsetter ikke bare de offentlige institusjoner, men også den enkelte borgers sikkerhet, for en risiko som samfunnet ikke kan forsvare å ta. Når man i Norge tidligere ikke hadde hatt lovregler som klart forbød politistreik, ble dette antatt delvis å henge sammen med at man inntil da ikke hadde hatt noen politistreik av større varighet og omfang og ikke for alvor regnet med at streik kunne bli aktuelt. Politistreiken i Oslo i begynnelsen av 1958 gav imidlertid grunn til å se dette spørsmålet i et annet lys. Etter departementets oppfatning gjaldt streiken et tilfelle hvor en gruppe av polititjenestemenn streiket alene for å fremme sine egne lønnskrav isolert. Situasjonen var da meget alvorlig. Den ville kunne blitt enda mere alvorlig om en tenker seg at politiet ble trukket inn i en mere omfattende streik og nedla arbeidet i en situasjon hvor det på forhånd var store muligheter for uroligheter og overgrep. Departementet viste også til at politiet ikke bare er nødvendig for å opprettholde lov og orden. Det er selve rettsstatens representant utad. Politiets stilling som utøver av statens tvangsmakt medfører at en streik av tjenestemenn vanskelig kan aksepteres av rettsordenen.

Departementet fremmet følgende forslag til ny formulering av politiloven § 20, som i juni måned 1959 ble vedtatt av Stortinget:

Det er forbudt for tjenestemenn ved politiet og for tjenestemenn med politimyndighet å gå til hel eller delvis arbeidsnedleggelse etter avtale eller i forståelse med hverandre. Det er likeledes forbudt å søke stillinger som nevnt sperret for arbeidskraft.

Har det vært foretatt megling etter lov om offentlig tjenestetvister "*Streikerett for politiet i utlandet*" i kap. 4 i en tvist mellom staten og en forhandlingsberettiget organisasjon av tjenestemenn som nevnt i første ledd, og meglingen ikke har ført fram, skal den meglingsmann som har ledet meglingen innen 3 dager etter at meglingen er slutt, sende innberetning til formannen for Rikslønnsnemnda. Nemnda avgjør tvisten med bindende virkning for partene. Reglene i lov om offentlige tjenestetvister § 27 annet og tredje punktum får tilsvarende anvendelse.

(4) Et samlet Odelsting gikk inn for å frata politiet streikeretten, på grunn av den særstilling politiet har i samfunnet. Under debatten ble det lagt vekt på at når man nå fant å måtte gå til det ekstraordinære skritt å frata politiet streikeretten ved lov, så skulle ikke dette resultere i noen form for negativ lønnsmessig forskjellsbehandling av de ansatte i politi- og lensmannsetaten. Sakens ordfører, stortingsrepresentant Remseth, uttalte blant annet i sitt innledningsforedrag følgende;

Men antagelig må polititjenestemennene når de nå antagelig får streikeforbud, ikke få følelsen av at de kommer i noen dårligere posisjon enn tidligere

re. Med det viktige og på mange måter særpregede arbeid som politiet har, bør det i det hele tatt ha gode arbeidsbetingelser.

Dette standpunkt ble støttet av såvel representanter for flertallet som mindretallet i Odelstinget. Flere representanter fra mindretallet i Odelstinget ga uttrykk for betydelig skepsis til om den ordning som var foreslått fra Regjeringens side, ville sikre politiet en tilfredsstillende utvikling av lønns- og arbeidsvilkår.

En representant ville la politiet beholde streikeretten og fremmet derfor et forslag om å oppheve daværende § 20 i politiloven.

Remseth uttalte forøvrig senere i debatten:

Alle som har tatt ordet her, har gitt uttrykk for at politietaten står i noe av en særstilling. Det kan være vanskelig om andre legger ned arbeidet; men det er ikke nødvendig å forklare det – det skjønner jo alle – at i det øyeblikk politiet forsvinner fra den oppgaven det har, er det faktisk verre enn om nesten hvem som helst annen stopper arbeidet.

At politiet rent økonomisk og arbeidsmessig skulle komme i en dårligere stilling, tror jeg ikke. Jeg tror at de som vil få med denne saken å gjøre, vil se spørsmålene ut fra det syn som jeg ga uttrykk for i mitt første innlegg, og som mange andre har gitt uttrykk for etterpå.

Uenigheten dreide seg om hvorvidt den foreslåtte ordning med Rikslønnsnemnda som tvisteløser i politiets tariffvister var riktig og hensiktsmessig. Mindretallet, anført av stortingsrepresentant Bunkholt, mente at det for å sikre en betryggende og rettferdig behandling av politiets tariffkrav, ville være nødvendig å opprette en egen særnemnd for å behandle disse tvistene. Dette spørsmålet er behandlet nedenfor i "[Særskilt lønnsnemnd for politiet](#)" i kapittel 7.

(5) Politiloven § 20 er siden 1959 blitt endret tre ganger og har i dag følgende ordlyd:

Det er forbudt for tjenestemenn ved politiet og for tjenestemenn med politimyndighet å gå til hel eller delvis arbeidsnedleggelse etter avtale eller i forståelse med hverandre. Det er likeledes forbudt å søke stillinger som nevnt sperret for arbeidskraft.

Dette gjelder også politiinspektører som er tilsatt av departementet, samt politiadjutanter og politifullmektiger.

### 3.2 INNHOLDET I STREIKEFORBUDET

(1) Streikeforbudet i politiloven § 20 omfatter all form for kollektiv arbeidsstans. Dette er såvel streik i tilknytning til tarifforhandlinger som sympatiaksjoner og demonstrasjonsaksjoner. I tillegg nedlegger § 20 forbud mot at stillinger sperres for arbeidskraft.

(2) Det reelle innholdet i streikeforbudet er imidlertid begrenset til de forbud og begrensninger som ikke måtte gjelde for statsansatte generelt, jf "[Streikeretten for statsansatte](#)" i kapittel 2.4. Generelt gjelder at streik ikke kan gjennomføres uten i forbindelse med hovedtariffoppgjørene, og sympatiaksjoner og demonstrasjonsaksjoner kan bare gjennomføres når nærmere bestemte vilkår er oppfylt, jf "[Hovedpunkter i norsk rett](#)" i kapittel 2.2. Hovedavtalen i staten inneholder en generell begrensning i hvem som kan tas ut i streik, jf "[Hvem har streikerett?](#)" i kapittel 2.4.2.

(3) Forbudet mot at stillinger sperres for arbeidskraft er også begrenset til de forbud og begrensninger som ikke gjelder generelt. Sperring av arbeidskraft når det ikke er iverksatt streik eller lock-out regnes som boikott og kan komme inn under boikottloven av 5. desember 1947. Boikottloven setter vilkår for når en boikott vil

være rettsstridig, blant annet vil den være dette når boikotten vil skade vesentlige samfunnsinteresser, jf lovens § 2 bokstav c.

### 3.3 HVEM OMFATTES AV STREIKEFORBUDET?

(1) Ved siden av «tjenestemenn med politimyndighet», omfatter streikeforbudet i lovens § 20 «tjenestemenn ved politiet». Det kan by på en viss tvil hvem som her omfattes.

Kontorfunksjonærer, teknisk personell, sjåførere, arrestforvarere o. l. som er ansatt ved et politikammer, omfattes av streikeforbudet. Det følger av forarbeidene til loven, jf Ot prp nr 14 (1959) side 13.

Når det gjelder de kontoransatte i lensmannsetaten, vil det være et vesentlig tolkningsmoment hvordan den nåværende lovtekst ble til. Ordene «tjenestemenn ved politiet» kom med i lovteksten som følge av at Politiembetsmenneses Landsforening i sin høringsuttalelse tok opp behovet for å la forbudet gjelde andre ansatte enn de med politimyndighet. I Ot prp nr 14 for 1959 heter det: «Departementet er enig med Politiembetsmenneses Landsforening i at forbudet i § 20 må gjelde alle som er ansatt i politiet, ikke bare polititjenestemenn, men også kontorpersonell, tekniske personell m.v.»

Streikeretten er en alminnelig anerkjent rettighet. Man bør derfor være forsiktig med å tolke uttrykket «tjenestemenn ved politiet» utvidende. Det er likevel mye som taler for at begrunnelsen for å innbefatte kontorfunksjonærer ved politikamrene også gjør seg gjeldende for kontorfunksjonærene ved lensmannskontorene. I 1959 fantes det ikke andre kontorfunksjonærer ved lensmannskontorene enn de som var ansatt av og lønnet av lensmennene personlig. Følgelig bør det tillegges begrenset vekt at lensmannsetatens kontorfunksjonærer hverken er omtalt i lovteksten eller i forarbeidene. De politimessige gjøremålene er etterhvert blitt dominerende i lensmannsetaten. Utviklingen taler således for å la streikeforbudet gjelde også for de kontoransatte ved lensmannskontorene. I lensmannsetaten er det for øvrig en alminnelig oppfatning at streikeforbudet også gjelder for kontorfunksjonærene.

U t v a l g e t antar på denne bakgrunn at streikeforbudet også gjelder for kontorfunksjonærene i lensmannsetaten.

De ca 40 ansatte ved de 10 lensmannskontorene i landet som ikke har politigjøremål, omfattes åpenbart ikke av streikeforbudet.

(2) For de sentrale politiinstitusjoner, mener u t v a l g e t det ikke kan herske tvil om at ansatte ved KRIPOS, Overvåkingssentralen, Utrykningspolitiet og ØKO-KRIM er å anse som «tjenestemenn ved politiet».

Justisdepartementet har på bakgrunn av en politisk streik ved Politiintendanturen i 1980 lagt til grunn at de ansatte der også er å anse som ansatte «ved politiet». Politiintendanturen er senere omorganisert og har endret navn til Politiets Materieltjeneste. Det er også grunn til å anta at Politiets Datatjeneste er å anse som en del av politiet. En effektiv tjenesteutøvelse ved det enkelte politikammer er avhengig av at man kan bruke politiets sentrale dataregistre.

(3) Politiskolen har tradisjonelt vært å betrakte som en del av politiet. Etter at skolen er omgjort til Politihøgskolen stiller forholdet seg trolig anderledes. Studentene ved skolen har ikke noe ansettelsesforhold, og det er derfor på det rene at streikeforbudet ikke gjelder for dem. For de ansatte ved Politihøgskolen gjør hensynene bak streikeforbudet seg ikke like sterkt gjeldende som for de ansatte ved de andre sentrale politiinstitusjonene. U t v a l g e t mener derfor at streikeforbudet neppe gjelder for de ansatte ved skolen.

(4) Formuleringen «tjenestemenn med politimyndighet» reiser ikke spesielle avgrensingsproblemer. Fordi studentene ved Politihøgskolen ikke er «tjeneste-

menn», vil streikeforbudet ikke omfatte studentene når de i praksisåret som ledd i opplæringen tildeles politimyndighet.

(5) Streikeforbudet i lovens § 20 annet ledd omfatter politiinspektører som er tilsatt av departementet samt politiadjutanter og politifullmektiger. Dette er tjenestemenn som tidligere ble utnevnt som embetsmenn. Politimestrene (ordinært 54) og de politiinspektører som er embetsmenn (81), har ikke streikerett, jf "[Streikeretten for statsansatte](#)" i kapittel 2.4.

(6) Politilovens streikeforbud omfatter totalt om lag 9 000 ansatte.

## KAPITTEL 4

**Streikerett for politiet i utlandet****4.1 SVERIGE**

Når det gjelder arbeidskonflikter, bygger svensk rett på den oppfatning at lovgiveren i størst mulig utstrekning ønsker å overlate til partene selv å løse konfliktene. Det finnes imidlertid endel lovregler på området. De fleste av disse regulerer hele arbeidsmarkedet, men det finnes også regler med spesielle begrensninger i streikeretten for offentlige ansatte som driver «myndighetsutøvelse». Det er ingen spesielle begrensninger for ansatte i politiet.

Den grunnleggende regelen om rett til streik og andre kampmidler står i regjeringsformen (RF), som kan sammenlignes med den norske grunnloven. I RF § 17 heter det:

Förening av arbetstagare samt arbetsgivare och förening av arbetsgivare äger rätt att vidtaga fackliga stridsåtgärder, om annat ej följer av lag eller avtal.

Da ansatte i det offentlige i 1965 ble gitt forhandlingsrett, ble det inngått en avtale mellom staten og hovedsammenslutningene i arbeidslivet om at en beslutning om streik bare kan tas av en hovedsammenslutning. En arbeidstakerorganisasjon som f.eks. Polisforbundet vil således ikke ha streikerett dersom den står utenfor en hovedsammenslutning. I offentlig sektor er det tre hovedsammenslutninger. De aller fleste som er ansatt i politiet, er organisert i fagforeninger som er tilsluttet hovedsammenslutningen TCO-OF (Tjänstemännenes Centralorganisation, sektionen för offentligt anställda).

Den svenske loven om medbestemmelse av 1976 (MBL) gjelder for hele arbeidslivet. Loven har regler om fredsplikt i avtaleperioden og andre lignende begrensninger som vi også har i Norge.

Spesielle lovregler for den offentlige sektoren finnes i «Lagen om offentlig anställning» (LOA) av 1976. Den viktigste begrensning i LOA er at i arbeid som består i myndighetsutøvelse kan bare fire nærmere angitte kampmidler tas i bruk. Det er lock-out, streik, overtidsnektelse og blokade av stillinger. Delvis arbeidsnektelse, eksempelvis såkalte gå-sakte-aksjoner, kan således ikke tas i bruk som kampmiddel i f.eks. politiet.

For alle offentlig ansatte eksisterer det et lovforbud mot politiske demonstrasjonsstreiker. Forbudet står i LOA "*Streikeforbudet for politiet*" i kapittel 3 § 2 annet ledd. Forbudet gjelder «stridsåtgärd med syfte att påverka inhemska politiske förhållanden».

De viktigste reglene til beskyttelse av allmenne interesser ved arbeidskonflikt i offentlig sektor i Sverige er ikke fastsatt i noen lov. De er derimot tatt med i hovedavtalen mellom Statens arbeidsgivarverk (SAV) og hovedsammenslutningene. I Sverige blir hovedavtalen for statsansatte godkjent av Riksdagen.

I hovedavtalens kapittel om arbeidskamp slås det innledningsvis fast at arbeidskamp innen den offentlige sektor spesielt rammer utenforstående. Partene forplikter seg derfor til ikke å gripe til kampmidler som har virkninger som anses som «samhällsfarliga». Partene har ikke funnet det mulig å presisere hvilke konflikter som kan ha slike virkninger og som derfor bør unngås. Hovedavtalen angir imidlertid

enkelte områder og funksjoner hvor kampmidler bør anvendes med særlig forsiktighet. Blant disse er opprettholdelsen av lov og orden.

Etter hovedavtalen skal det ha vært mekling før det kan iverksettes arbeidskamp.

Hovedavtalen inneholder også begrensninger i hvem som skal kunne tas ut i streik. Hvert år forhandles det om hvilke stillinger dette gjelder. For politiet tilsvarer begrensningene i hovedsak de begrensninger som følger av den norske hovedavtalen og av at embetsmenn ikke har streikerett i Norge.

I den gjeldende hovedavtalen, som ble inngått den 24. juni 1993, er det fastsatt hvilke organisasjoner på arbeidstakersiden som har kompetanse til å beslutte at kampmidler skal tas i bruk. Man har fastholdt ordningen med at det bare er hovedsammenslutningene som skal ha en slik rett.

I Sverige har man en egen nemnd, «Statstjänstenämnden», som har til oppgave å forhindre såkalte samfunnsfarlige arbeidskonflikter. Reglene om denne nemnda er inntatt i hovedavtalen.

Dersom en part mener at en konflikt utilbørlig vil forstyrre viktige samfunnsfunksjoner, kan parten begjære forhandlinger for å unngå, begrense eller heve konflikten. Hvis motparten vegrer seg fra å inngå i slike forhandlinger eller det ikke oppnås enighet i slike forhandlinger, kan spørsmålet om konfliktens samfunnsfarlighet bringes inn for statstjenestenemnda. Nemnda har til oppgave å avgjøre hvorvidt en varslet arbeidskonflikt er samfunnsfarlig eller ikke. Nemnda har tidligere vært sammensatt med tre representanter fra hver av de to sidene i konflikten. Dette er nylig endret ved at staten i tillegg til partsrepresentantene skal oppnevne tre uavhengige medlemmer, slik at nemnda får ni medlemmer. På den måten vil man være sikret at nemnda kommer frem til en avgjørelse i fremtidige konflikter. Når spørsmålet om konfliktens samfunnsfarlighet bringes inn for nemnda, må partene avstå fra å iverksette konflikten i de to første ukene. Statstjenestenemndas avgjørelser er bare rådgivende, men den alminnelige oppfatning er at de vil bli respektert.

Den utsettelse som en behandling i nemnda innebærer, gir om nødvendig myndighetene tid til å forberede eventuelle tvangsinngrep ved lov. Det er forholdsvis sjelden at svensk lovgiver griper inn med tvangslovgivning når partene ikke blir enige. Siste gang en arbeidskonflikt i Sverige ble avgjort på en slik måte var i 1971. Det ble da vedtatt en lov som forlenget den gjeldende tariffavtale.

I Nicklasson-rapporten (SOU 1991:13) om spillereglene på arbeidsmarkedet går utrederen inn for at man bør vurdere om lovgivning kan være et mer effektivt alternativ enn hovedavtalen når det gjelder å begrense de samfunnsmessige virkningene av streik.

Den svenske regjering har varslet at den vil foreta utredninger av de spesielle forhold som råder innen deler av den offentlige sektoren ved arbeidskonflikter. Regjeringen viser til at garantiene for at staten ved arbeidskonflikter fortsatt skal kunne gi borgerne nødvendig beskyttelse og rettssikkerhet, etter den gjeldende ordning bare er inntatt i hovedavtalen.

## 4.2 DANMARK

Det ligger i det danske tjenestemannssystemet at det ikke eksisterer noen streikerett for offentlige tjenestemenn. Polititjenestemenns eventuelle nedleggelse av arbeidet er uforenlig med de pliktene som følger av ansettelsesforholdet. En arbeidsnedleggelse i strid med streikeforbudet betraktes som en disiplinær forseelse, som behandles etter reglene i tjenestemannsloven.

### 4.3 FINLAND

I Finland er utgangspunktet at alle offentlige tjenestemenn har streikerett. Det er ingen særordning for politiet.

I likhet med ordningen i Sverige må en beslutning om iverksettelse av streik tas av en hovedsammenslutningen. Det enkelte forbund har forhandlingsrett, men ikke streikerett.

Streikeretten er som i Norge begrenset ved regler om fredsplikt, varselfrister og lignende. Om en varslet arbeidskonflikt antas å berøre samfunnets livsviktige funksjoner, kan arbeidsministeriet etter forslag fra forliksmannen eller forliksnemnden, meddele forbud mot den planlagte streik i inntil 14 dager. Formålet med denne utsettelsen er å få tid til meglings. Disse reglene gjelder hele arbeidsmarkedet.

For offentlig ansatte tjenestemenn er retten ytterligere begrenset i Lov om statens tjenestekollektivavtaler. Mener statens forhandlingsmyndighet eller en tjenestemannsforening at en streik kan medføre alvorlige forstyrrelser i viktige samfunnsfunksjoner, og de ikke under forhandlinger er blitt enige om å unnlate eller begrense konflikten, kan hver av partene innen fem døgn skriftlig gi melding til forliksnemnden at saken vil bli brakt inn for statens tjenestetvistnemnd. Nemnda har åtte medlemmer. Medlemmene, som er fortrolige med tjenestemennenes arbeidsforhold, velges ut av riksforsliksmannen for en periode av tre år. Fire medlemmer utpekes etter forslag fra statens forhandlingsmyndighet og fire etter forslag fra de mest representative sentralorganisasjonene for tjenestemannsforeningene.

Tjenestetvistnemnda skal avgjøre konfliktens samfunnsfarlighet innen 14 døgn. Mens spørsmålet behandles i nemnda, må igangsettelse av en varslet streik avvende nemndas uttalelser. Nemndas uttalelser er ikke bindende for partene. Dersom nemnda finner at konflikten er samfunnsfarlig, kan den således kun oppfordre partene til å unngå, begrense eller heve konflikten.

### 4.4 ISLAND

På Island ble det i 1976 lovbestemt at statsansatte, herunder ansatte i politiet, i prinsippet skal kunne streike. I § 26 i lov nr 29 av 1976 heter det imidlertid at ansatte som ivaretar arbeid av sikkerhetsmessig karakter eller helsetjeneste, ikke har streikadgang. I 1976 og 1977 deltok ansatte i politiet i to mindre streiker.

På Island har man et særskilt konfliktråd bestående av representanter for partene i konflikten, som har til oppgave å bestemme hvilke personer som skal arbeide under en streik. I 1984 varslet den tjenestemannsorganisasjon som organiserer størsteparten av de politiansatte på Island, streik. Konfliktrådet bestemte at politiets ansatte ikke skulle delta i streiken.

Etter konflikten i 1984 ble politiets streikerett erstattet av en avtale om lønnsmessig kompensasjon for de ansatte i politiet. Det ble utarbeidet en skriftlig erklæring om dette mellom politiforbundet, Landssamband Løgreglumanna, og finansministeren. Avtalen har følgende ordlyd:

Partene er enige om at polititjenestemennenes streikerett skal opphøre. Regjeringen vil i Alltinget ta initiativ til at det i lov om polititjenestemenn nr. 56/1972 tas inn bestemmelser som forbyr polititjenestemenn å streike.

Samtidig vil regjeringen ta initiativ til følgende endringer i lov om offentlige ansattes lønnsvilkår ang. særlige lønnsavtaler for polititjenestemenn.

«Dersom det ikke oppnås enighet om særlige lønnsavtaler for Politiforbundet kan hver enkelt av partene, i stedet for å henvise saken til et lønnsutvalg, kreve lønnsendringer som svarer til det som mangler på politifunksjonærene får de gjennomsnittlige lønnsforhøyelser som følgende

parter har fått siden siste særlige lønnsavtale ble inngått av Politiforbundet:  
1. BSRB 2. BHMR 3. SIB 4. BK.

Islands statistiske sentralbyrå skal beregne ovennevnte lønnsendringer hver sjette måned, regnet fra juli 1986.»

Erklæringen førte til at det ble innledet forhandlinger med Politiforbundet om endringer i lønnsnivået. I februar 1987 ble det inngått en avtale om en lønnsøkning på ca 7 prosent. Dessuten ble det bestemt at politiets lønn skulle måles to ganger om året i forhold til endringen av gjennomsnittslønnen til fire andre grupper av lønsmottakere slik det fremgikk av avtalen mellom Politiforbundet og finansministeren. Det er Statens statistiske byrå som måler lønnsendringene, og som beregner den lønnsøkning som politiet skal få.

I avtalen av februar 1987 er det også bestemt at det hvert tredje år skal vurderes hvorvidt avtalen har hatt de ønskede virkninger. Dette avtalepunktet har følgende ordlyd:

Hvert tredje år, for første gang i juli 1988, skal et fem mannsutvalg, hvor det sitter to representanter for hver av avtalepartene og én oppnevnt av statens meglingsmann, vurdere om denne avtale har hatt de ønskede virkninger, og om politiet har bibeholdt sin lønnesmessige og faglige stilling i samsvar med andre samfunnsklasser. Hvis utvalgets flertall kommer til den konklusjon at forholdene er blitt verre for medlemmene i Politiforbundet, skal det gis full kompensasjon fra det tidspunkt da misforholdet fant sted.

Staten og politiets ledelse er tilfreds med den ordning man har på Island. Det islandske politiforbundet mener imidlertid at staten ikke har fulgt opp sine forpliktelser etter avtalen og arbeider nå for å få streikeretten tilbake.

#### 4.5 STORBRITANNIA

I Storbritannia er det streikeforbud for polititjenestemenn. Ifølge politiloven av 1964 er det straffbart å forårsake eller forsøke å forårsake misnøye i politiet. Politiloven har også et forbud mot at polititjenestemenn står tilsluttet fagorganisasjoner (trade unions). Polititjenestemenn har imidlertid adgang til å stå tilsluttet de politifaglige organisasjoner (police federations).

Polititjenestemennenes lønn er gjenstand for årlige forhandlinger i et eget organ, «the Police Negotiating Board» (PNB). Fra arbeidstakersiden deltar representanter for politiforbundene i England, Skottland og Nord-Irland og tilsvarende representanter for organisasjonene for lederne, Association of Chief Police Officers. Arbeidsgiversiden er representert dels ved representanter for Home Office og dels ved representanter for de kommunale politirådene, Police Councils. PNB har en uavhengig formann.

Det er etablert et eget meklingsorgan som har til oppgave å mekle i tvister mellom partene.

På begynnelsen av 70-tallet var det en utbredt misnøye med lønnsutviklingen for politiet. Fra og med 1976 ble det innført et nytt indeksbasert lønnsfastsettelsessystem. Indeksen baserer seg på offisielle statistikker over et representativt utvalg av bransjer og andre offentlige etater i Storbritannia. Dette systemet har sikret politiet i Storbritannia en god lønnsutvikling.

#### 4.6 TYSKLAND

I Tyskland er de ansatte i offentlig sektor delt i to grupper. Ca 60 % er ordinære arbeidstakere som får sin lønn fastsatt gjennom forhandlinger. De øvrige 40 % er



«Beamte», hvilket innebærer at de innehar stillinger som er tillagt myndighetsutøvelse. De ansatte i politiet er «Beamte». For denne gruppen fastsettes lønnen av lovgiveren. Det er adgang til å organisere seg i fagforeninger for å bedre arbeidsforholdene, men disse foreningene står ikke i noen forhandlingsposisjon overfor arbeidsgiveren. I henhold til grunnloven er det streikeforbud for politiet og andre som er «Beamte».

#### **4.7 BELGIA**

I Belgia gjelder det forskjellige regler for det statlige politiet og for de kommunale politikorpene.

For den operative delen av det statlige politiet er alle former for streik forbudt. Det administrative personellet kan streike så sant et minimumsnivå av service opprettholdes.

Det er ikke gjort noen begrensninger i de kommunale politikorpenes adgang til å streike. En streik vil imidlertid ha begrenset effekt ettersom det statlige politiet vil bli beordret til å overta de viktigste funksjonene til streikende kommunale polititjenestemennene.

#### **4.8 NEDERLAND**

Ansatte i det offentlige i Nederland har ifølge lovgivningen ikke streikerett. Det gjelder ikke noen særregler for politiet.

Gjennom domstolsskapt rett er det imidlertid i en viss utstrekning godtatt at offentlig ansatte kan delta i streiker.

Det har ikke vært noen politistreiker i Nederland. Det har imidlertid vært flere mindre aksjoner i form av demonstrasjoner. Disse har noen ganger medført lønnsøkninger og andre ganger har de vært helt resultatløse.

#### **4.9 ØSTERRIKE**

I Østerrike er det ikke tillatt for ansatte i politiet å streike. Heller ingen andre offentlige tjenestemenn (Beamte) har streikerett. Eventuell deltakelse i en streik vil medføre disiplinære forføyninger.

## KAPITTEL 5

**Samfunnsmessige virkninger av politistreik****5.1 POLITIETS HOVEDOPPGAVER**

(1) Politiloven av 13. mars 1936 angir hvilke hovedarbeidsoppgaver politiet har. Det fremgår av § 1 at politiet har til oppgave å opprettholde den offentlige orden, forfølge lovbrudd og utføre andre oppgaver som følger av lov eller sedvane.

I politiinstruksen, som er gitt ved Kronprinsregentens resolusjon av 22. juni 1990, er politiets oppgaver nærmere beskrevet. I § 2-2 heter det:

Politiet skal:

1. Forebygge og motvirke kriminalitet og andre forstyrrelser av den alminnelige orden og sikkerhet.
2. Beskytte person, eiendom og all lovlig virksomhet, opprettholde og gjenopprette den offentlige ro og orden, og enten alene eller sammen med andre offentlige myndigheter verne mot alt som truer den alminnelige sikkerhet og trygghet i samfunnet.
3. Forfølge straffbare forhold i samsvar med reglene gitt i eller i medhold av straffeprosessloven og påtaleinstruksen.
4. Yte publikum hjelp og service i nødstilfelle og andre akutte situasjoner, i lovbestemte tilfelle, og ellers når forholdene for øvrig tilsier at bistand er påkrevet.
5. På anmodning yte andre offentlige myndigheter vern og bistand under deres virksomhet når dette følger lov eller sedvane, og ellers gripe inn av eget initiativ på andre myndighetsområder i tilfelle dette antas nødvendig for å verne liv, helse eller vesentlige samfunnsverdier.
6. Samarbeide med andre offentlige myndigheter og organisasjoner tillagt oppgaver som berører politiets virkefelt så langt lov eller forskrift ikke er til hinder for dette.
7. Utføre andre oppgaver fastsatt i lov eller som følger av sedvane.

(2) Tradisjonelt er politiet blitt betraktet som et symbol på statsmakten. Først og fremst har dette sammenheng med at politiet representerer «øvrigheten» og er statens fysiske maktapparat i fredstid. Politiet har både rett og plikt til å gripe inn – om nødvendig med makt – for å opprettholde alminnelig ro og orden, forfølge straffbare handlinger eller for å få lovlig vedtak gjennomført eller respektert.

I de senere tiår har det skjedd betydelige forandringer i samfunnet som har hatt innvirkning på innholdet og omfanget av politiets arbeidsoppgaver. Utviklingen i kriminaliteten har ført til at politiet i langt større grad må prioritere mellom de forskjellige gjøremålene. Samtidig er politiets tjenende funksjon overfor borgerne blitt mer sentral. Det er også blitt en økt erkjennelse av at politiet i større utstrekning må samarbeide med andre etater for å nå sine mål. I politiinstruksen § 2 – 1, som angir målet med politiets virksomhet, heter det således i siste ledd:

Gjennom sin virksomhet skal politiet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme borgernes rettssikkerhet, trygghet og velferd forøvrig.

(3) Politirolleutvalget har i sin første delutredning (NOU 1981: 35) gitt de forskjellige politigjøremålene bred omtale. Politiets gjøremål kan grupperes på forskjellig

vis. Politirolleutvalget har i sammendraget i delutredning I delt oppgavene inn i åtte grupper:

- Opprettholdelse av den alminnelige ro, orden og sikkerhet
- Forebygging av kriminalitet
- Rettshåndhevelse og straffeforfølgning
- Forebygging av ulykker, spesielt i veitrafikken
- Hjelp og service til befolkningen
- Offentlige forvaltningsgjøremål
- Beskyttelse av fellesgoder så som naturressurser o a
- Beskyttelse av rikets sikkerhet

Ifølge Politirolleutvalget er det omtrent 100 lover som pålegger politiet forskjellige arbeidsoppgaver, fortrinnsvis gjøremål av forvaltningsmessig karakter. På en rekke områder tilligger det politiet å gi tillatelser av ulike slag, foreta registreringer eller føre tilsyn med forskjellige virksomhetstyper. En oppgave som i de senere år er blitt forholdsvis ressurskrevende, er innvandringskontrollen. Lensmennene har i tillegg til politigjøremålene enkelte sivile gjøremål. Den viktigste av disse oppgavene er namsmannsfunksjonen.

(4) U t v a l g e t understreker at de åtte oppgavene som Politirolleutvalget har listet opp, i stor utstrekning griper over i hverandre. Alle de forskjellige gjøremålene vil ikke bli gjenstand for nærmere omtale her. Det er imidlertid grunn til å understreke at opprettholdelse av orden og forfølgelse av lovbrudd er de tradisjonelle hovedoppgavene, jf politiloven § 1. Det er også disse oppgavene som krever mest ressurser.

I de senere år er det blitt lagt vesentlig vekt på politiets forebyggende virksomhet. Gjennom spesielle tiltak rettet mot barn og ungdom bidrar politiet til å skape holdninger blant de unge slik at de bedre settes i stand til å gjøre de riktige valgene i situasjoner der de utsettes for negativ påvirkning eller farer. Både strafforfølgning og patruljering, som er en viktig del av den ordinære ordenstjenesten, virker også kriminalitetsforebyggende.

## 5.2 ORGANISERINGEN AV POLITIET

Justisdepartementet har den administrative ledelse av politiet. Den faglige ledelse er delt mellom departementet og riksadvokaten. Riksadvokaten har overordnet ansvar for etterforskning og påtalemessig arbeid i politiet. Ansvar for det øvrige politifaglige arbeidet tilligger Justisdepartementet.

Det er i alt åtte såkalte sentrale politiinstitusjoner. Dette er:

- KRIPOS (Kriminalpolitisenralen)
- Overvåkingssentralen
- ØKOKRIM (Den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet)
- Utrykningspolitiet
- Politihøgskolen
- Politiet Materielltjeneste
- Politiets datatjeneste
- Statens Innkrevingsentral

Landet er inndelt i 54 politidistrikter og 370 lensmannsdistrikter. Av lensmannskontorene er 10 uten politigjøremål. Politimesteren har det overordnede ansvar for polititjenesten i sitt distrikt, dvs også den polititjenesten som utføres i lensmannsdistriktene.

Ved de aller fleste av landets 54 politikamre er det døgnekontinuerlig bemanning ved ordensavdelingene. De øvrige avdelingene har hovedsaklig aktiv tjeneste på dagtid. I tillegg har enkelte avdelinger utvidet arbeidstid/skiftordninger. Enkelte avdelinger har også innført beredskap/hjemmevaktordninger.

I lensmannsetaten er det kun en håndfull lensmannskontorer som har tilnærmet døgnekontinuerlig tjeneste. Tjenesten er i hovedsak organisert med aktivt arbeid på ordinær dagtid. I tillegg har i de senere årene en rekke lensmannskontorer utvidet tjenesteordningen med aktive tjenestesett på kveldstid og i helgene. Utenfor ordinær arbeidstid er beredskapen hovedsaklig basert på reservetjeneste/hjemmevakt. I helgene er dette gjennomført ved nesten alle lensmannskontorer. Om kvelden og natten i ukedagene er det imidlertid ingen organisert beredskap ved om lag halvparten av landets lensmannskontorer.

Fra 1. januar 1994 blir det administrative ansvaret for lensmannsetaten gradvis overført fra fylkesmannen til politimesteren. I forbindelse med denne overføring er det i gang et arbeid med sikte på ny organisasjonsstruktur i politidistriktene. Hensikten er å bringe lensmannsetaten og politietaten klarere inn i et organisatorisk forpliktende samarbeid under ledelse av politimesteren. Målet er blant annet en styrket politiberedskap i distriktene.

Pr. 1. januar 1994 er det ialt 9 226 stillinger i politiet og lensmannsetaten. Stillingene i Justisdepartementets politiavdeling og Statens Innkrevingsssentral er da ikke medregnet. Om lag 7 300 av stillingene er tillagt politimyndighet.

### 5.3 ERFARINGER FRA POLITISTREIK I NORGE OG ANDRE LAND

(1) I Norge har vi bare hatt én politistreik. I tiden 1. januar til 9. januar 1958 ble medlemmene i Oslo Politiforening tatt ut i streik. Tilsammen ca. 830 av politikammerets samlede styrke på ca. 1 120 deltok i streiken. Den nødvendige tjeneste ved Oslo politikammer ble med store vanskeligheter opprettholdt ved hjelp av embetsmennene og de tjenestemenn som ikke sto tilsluttet Oslo Politiforening, og endel tjenestemenn fra andre politikamre som med hjemmel i politiloven ble beordret til tjeneste i Oslo. Utvalget er ikke kjent med at det foreligger noe forskningsmateriale som beskriver virkningene av streiken ved Oslo politikammer i 1958. Avisutklipp fra januar 1958 tyder på at streiken ikke hadde noen særlig virkning på kriminalitetsbildet. Det antas at en ekstraordinær kulde i de dager streiken varte, bidro til dette.

(2) I tiden 13. februar til 1. mars 1976 streiket ca 70 % av den totale politistyrken i Finland. Forskningsinstituttet utførte en studie av politistreiken og dens virkninger. Rapporten konkluderer med at det ble en viss økning i endel former for kriminalitet. Det pekes imidlertid på at det er vanskelig å fastslå politistreikens virkninger på kriminaliteten og den offentlige orden etter som det er politiet som produserer det meste av de offisielle data om kriminalitet og ordensforstyrrelser. Ved hjelp av blant annet spørreundersøkelser kartla instituttet en del forhold som åpenbart hadde sin årsak i at politiets nærvær var betydelig redusert.

Ved gjennomgang av legejournaler kunne det konstateres at i Helsinki økte antall legemsbeskadigelser med 22 %. Særlig var økningen stor i antall voldstilfeller som fant sted utendørs. Tall fra vaktelskapene viste at blant deres kunder var det en fordobling av tallet på tyverier og innbrudd. Opplysninger om politistreikens virkning på trafikken er naturligvis sparsomme etter som grunnlagsmaterialet for den vanlige statistikken over ulykker ikke fantes. Resultater fra spørreundersøkelser indikerer at det var noen flere som promillekjørte, og at de som kjørte med promille jevnt over hadde en høyere promille. Bilers hastighet på enkelte steder ble registrert av Väg- og vattenbyggnadsstyrelsen. Bilenes gjennomsnittshastighet og tallet på

grovere hastighetsovertredelser økte under streiken. Omfanget av ordensforstyrrelser økte også noe.

I februar 1986 var det en to ukers ulovlig politistreik i Finland. Ca 6000 overkonstabler som tilhørte ordensstyrken, deltok i streiken. Under streiken arbeidet ca. 2000 polititjenestemenn. Kriminalpolitiet og polititjenestemenn med befalsfunksjoner deltok ikke i streiken.

Den alminnelige ro og orden ble i det store og hele opprettholdt under streiken. Det ble en nedgang i antall anmeldelser, og de viktigste politioppgavene ble utført. Fra en samfunnsmessig synsvinkel forårsaket politistreiken ikke nevneverdige ulemper.

(3) I april 1985 varslet TCO-S i Sverige streik fra 2. mai for blant annet ca 1 400 polititjenestemenn, noe som svarte til om lag 10 % av den totale styrken. Streiken ble utløst og varte frem til 20 mai. Erfaringene viste at en slik begrenset streik ikke fikk alvorlige samfunnsmessige følger. I mai 1985, ble det som nevnt trukket ut ca 1 400 polititjenestemenn i streik. Det er på det rene at ordenstjenesten ble påvirket, men ikke med store utslag.

(4) Fra Island har man erfaring med en kortvarig streik i oktober 1977. På tross av vesentlig redusert politiinnsats, opplevde man ikke noen større problemer. Streiken hadde imidlertid innvirkning på bilistenes kjøreadferd. Under streiken var også statens alkoholmonopoler stengt, noe som utvilsomt har hatt betydning for virkningene på kriminaliteten under politistreiken.

(5) Utvalget nevner under noen tvil, fordi det dreier seg om så vidt spesielle forhold som krigsårene 1944 og 1945, de såkalte politiløse månedene i København. Professor Johs. Andenæs har omtalt hvilke virkninger politiets fravær hadde på kriminalitetsutviklingen i København i sin artikkel «Straff og almenprevensjon» som er inntatt i boken «Straff og lovlydighet», Universitetsforlaget 1974. Fra artikkelen gjengis:

Et vel kjent og omhyggelig beskrevet eksempel gir den politiløse tid i København i 1944-1945. Den tyske okkupasjonsmakt arresterte i september 1944 hele det danske politikorps. Under resten av okkupasjonstiden ble tjenesten besørget av et improvisert og ubevæpnet vaktvern som praktisk talt var ute av stand til å foreta seg noe uten hvor gjerningsmannen ble tatt på fersk gjerning. Den daværende leder av påtalemyndigheten i København, Jørgen Trolle, har skildret utviklingen i denne tid. Det viste seg øyeblikkelig at kriminaliteten steg meget sterkt, men at det var stor forskjell mellom de forskjellige slags forbrytelser. Mens det i hele 1939 var anmeldt 10 ran til politiet i København, et tall som i 1943 under innflytelse av krigsforholdene var øket til nesten 10 i måneden, steg tallet etter aksjonen mot politiet raskt til over 100 i måneden og fortsatte å øke. Tyveriforsikringsselskapenes erstatningsutbetalinger steg raskt til det tidobbelte og mer. At straffeutmålingen ble sterkt skjerpet i de tilfelle hvor gjerningsmannen ble grepet og kom for domstolen, kunne ikke hindre denne utvikling. Forbrytelser som underslag og bedrageri, hvor gjerningsmannen gjerne er kjent, syntes derimot ikke å øke i nevneverdig grad.

#### 5.4 MULIGE SAMFUNNSMESSIGE VIRKNINGER

(1) Spørsmålet om hvilke samfunnsmessige virkninger en politistreik vil få, står sentralt i debatten om streikerett for politiet. I argumentasjonen mot streikerett er det nettopp virkningene av en streik som fremheves.

Det er vanskelig å gi en objektiv fremstilling av disse virkningene. For det første vil de avhenge av eventuelle begrensninger i selve streikeretten, jf "*Bør streikeforbudet for politiet oppheves eller endres?*" i kapittel 6. Dernest vil virkningene

være avhengig av den type streik som settes i verk. Det vil således være av vesentlig betydning hvor mange som tas ut i streik og hvilke deler av politiet som vil bli lammet. Norsk politi er dessuten basert på mange små og i stor grad selvstendige enheter. Selv en begrenset streik kan derfor ha stor effekt dersom den rammer enkelte lokalsamfunn med full tyngde. Varigheten vil også være av stor betydning. Dernest lar virkningene seg ikke måle med objektive verdier; – det vil alltid måtte bli et skjønsspørsmål der vurderingen farves av «øynene som ser». De virkningene som er fremhevet nedenfor må derfor leses med de reservasjoner som følger av disse forhold.

Selv om det skulle være rettslig adgang til det, noe som er tvilsomt, kan det ikke påregnes at tjenestemenn som ikke er tatt ut i streik vil bli overført for å utføre streikerammet tjeneste. Dette ville skape ekstra uro omkring en politistreik.

(2) Mulige virkninger kan være:

- Politiets nærvær blant folk har en kriminalitetsforebyggende funksjon. Det er fare for at en redusert ordenstjeneste som følge av streik vil føre til økt kriminalitet. En streik vil også svekke politiberedskapen og samfunnets evne til å håndtere spesielle situasjoner som terroranslag, sabotasjeaksjoner, rednings- og katastrofesituasjoner eller andre ekstraordinære situasjoner.
- En av grunnene til at politiet nyter allmenn tillit er tilgjengeligheten dag og natt hele året gjennom. Publikum vet at det er mulig å oppnå kontakt med politiet når andre ikke er tilgjengelige. For mange er det naturlig å henvende seg til politiet når de ikke vet hvilken myndighet de ellers skal kontakte. Et resultat av dette er at politiet må utføre tjenester som ligger i ytterkant av de ordinære oppgaver, noe som blir verdsatt av publikum. En politistreik kan derfor føre til at den allmenne tilliten til politiet blir redusert.
- Ved en politistreik vil det, som ved de fleste andre streiker, kunne bli allmennheten som må bære hovedbelastningene. Publikum vil i liten grad ha mulighet for å vurdere om streiken vil få noen virkning for dem. Dette vil kunne føre til at folk føler utrygghet.
- En kortvarig streik vil neppe få alvorlige konsekvenser for politiets evne til å forfølge lovbrudd. Men manglende iverksetting av etterforskning vil føre til at faren for bevisforspillelse i en del saker vil øke. En langvarig streik som svekker etterforskningen vil føre til opphopninger av straffesaker, som igjen vil medføre svekket rettssikkerhet både for de mistenkte og de fornærmede. En svekket etterforskning vil også redusere den kriminalitetsforebyggende virkning av strafferettspleien.
- Når det gjelder politiets forvaltningsmessige gjøremål, kan det neppe hevdes at en streik i politiet får virkninger som er større enn om ansatte i andre forvaltningsorganer tas ut i streik. Kontrollen ved grenseovergangene vil imidlertid kunne bli berørt.
- Den forebyggende virksomhet som utøves i overvåkingstjenesten, vil i gitte situasjoner være av vesentlig betydning. En manglende løpende trusselvurdering vil kunne få alvorlige følger.
- Det forhold at det ordinære sivile maktapparat uteblir når det er behov for å ta hånd om en lovbrøyer, vil kunne føre til at enkelte vil ta i bruk privat avstraffelse.

## KAPITTEL 6

**Bør streikeforbudet for politiet oppheves eller endres?****6.1 INNLEDNING**

Utvalget har brukt en del tid på å forsøke å gi en fremstilling av argumenter som kan fremføres for og mot at politiet skal ha streikerett. Det knytter seg en del vansker til dette. Uttrykket «streikerett» er ikke noe entydig begrep. Alle lovlige streikeformer er således undergitt forskjellige former for begrensninger jf "*Streikeretten for statsansatte*" i kapittel 2.4. Utvalget er blitt stående ved først å forutsette at streikeforbudet i politiloven § 20 oppheves, jf "*Opphevelse av streikeforbudet*" i punkt 6.2. Deretter behandles i samsvar med utvalgets mandat spørsmålet om en endring av forbudet slik at politiet får en begrenset streikerett. Utvalget behandler her to alternativer: En rett til begrenset streik, jf "*Rett til begrenset streik*" i punkt 6.3, og en streikerett på vilkår, jf "*Streikerett på vilkår*" i punkt 6.4.

For alle alternativene fremføres argumenter for og mot, og det gis eksempler på hvordan alternativene kan gjennomføres ved endring av politiloven § 20. Utvalget understreker at det ikke dreier seg om gjennomarbeidede forslag til lovendringer, men om lovtekniske illustrasjoner knyttet til de forskjellige alternativene.

**6.2 OPPHEVELSE AV STREIKEFORBUDET****6.2.1 Innledning**

En opphevelse av forbudet i politiloven § 20 vil innebære at det for politiet vil gjelde de samme regler med hensyn til streikerett som for statsansatte generelt. Det viktigste vil da bli retten til å streike i forbindelse med en interessetvist om en hovedtariffavtale. Men en opphevelse av streikeforbudet vil også innebære en rett til sympatiaksjoner og demonstrasjonsaksjoner, jf "*Streikeretten for statsansatte*" i kapittel 2.4. Videre vil en opphevelse innebære streikerett for politifullmektiger og adjutanter, samt en del politiinspektører. Det vil fortsatt være streikeforbud for politimestrene og de politiinspektørene som er embetsmenn, jf "*Utvalgets sammensetning, mandat og arbeid*" i kapittel 1.1.

Det er delte oppfatninger i utvalget om formuleringen, betydningen og vektleggingen av argumenter som kan fremføres for og mot en slik opphevelse. Med denne reservasjon har utvalget funnet det hensiktsmessig – ikke minst av hensyn til den videre debatt – å gi en oversikt over argumenter som har vært fremført.

**6.2.2 Argumenter for opphevelse av forbudet**

(1) Streikeretten er nasjonalt og internasjonalt anerkjent som et legitimt kampmiddel for å fremme arbeidstakernes interesser i en interessetvist om lønns- og arbeidsforhold. Selv om verdien av streikeretten i dagens gjennomregulerte samfunn fra tid til annen har vært diskutert, har det ikke vært noen reelle forsøk på å fjerne streikeretten som institutt i norsk arbeidsliv. Det skal derfor tungtveiende grunner til for å avskjære grupper av arbeidstakere retten til å anvende streik som kampmiddel.

(2) Det er en nær sammenheng mellom organisasjonsrett, forhandlingsrett og streikerett. Det vil styrke politiets forhandlingsposisjon overfor staten å ha muligheten til om nødvendig å gå til arbeidskamp.

(3) Streikeforbudet i politiet innebærer en ulikhet i forhold til alle andre yrkesgrupper unntatt embetsmenn og militære tjenestemenn. Det er også andre offentlige etater enn politiet som utfører viktige, om enn ikke direkte sammenlignbare funksjoner for samfunnet og har ansvar for borgernes liv og helse, uten at man har funnet det nødvendig med streikeforbud. Særlig gjelder dette helsevesenet, brannvesenet og andre organer med livreddende oppgaver. Det offentlige har påtatt seg stadig større ansvar for folks trygghet og sikkerhet på en rekke områder, og det stilles ikke spørsmål ved adgangen til å streike for de etater som ivaretar dette ansvaret.

(4) Mange av de argumenter som ble anført for å frata politiet streikerett i 1959 har fortsatt gyldighet. Dersom det i konkrete arbeidskonflikter oppstår fare for uakseptable samfunnsmessige konsekvenser, kan Regjeringen foreslå og Stortinget vedta tvungen voldgift. Arbeidskonflikter i politiet blir dermed undergitt den samme konkrete vurdering som arbeidskonflikter i andre yrkesgrupper.

(5) Det er av stor betydning at politiet har lønns- og arbeidsvilkår som bidrar til å opprettholde politiets autoritet, integritet og anseelse, slik at samfunnet sikres en kvalitativ god polititjeneste. Politiets organisasjoner har den oppfatning at Stortinget i forbindelse med lovfestingen av streikeforbudet i 1959, forutsatte at streikeforbudet ikke skulle føre til en dårligere forhandlings situasjon og lønnsutvikling enn andre statsansatte.

Det er imidlertid misnøye i politiorganisasjonene og blant de ansatte med lønns- og arbeidsvilkårene. De hevder å ha tapt lønnsmessig i forhold til både enkeltgrupper og gjennomsnittet i staten i den tiden politiet ikke har hatt streikerett. Selv om SPL – som organiserer de fleste av polititjenestemennene – har selvstendig forhandlingsrett, har organisasjonene opplevet disse forhandlingene som lite reelle fordi staten og hovedsammenslutningene som de dominerende parter ikke vil akseptere endringer i den hovedtariffavtale disse partene er kommet frem til.

(6) På grunn av misnøyen med streikeforbudet, er det grunn til å frykte at en opprettholdelse av streikeforbudet verken vil bli forstått eller akseptert av store grupper innen politiet. Det er viktig for samfunnet at de ansatte i politiet har tillit til at fremtidige arbeidskonflikter blir håndtert på en måte som oppleves som rettferdig. Dette er av avgjørende betydning for å opprettholde et kvalitativt, godt motivert og engasjert politikorps.

(7) Bestemmelsene om hvilke tjenestemenn som skal unntas fra streik i Hovedavtalen § 44 vil bidra til å redusere skadevirkningene av en politistreik.

(8) Når det spesielt gjelder lovens forbud mot sympati- og demonstrasjonsaksjoner, kan det hevdes at en alminneliggjøring av politiet tilsier at de her må ha den samme retten som andre statsansatte. Særlig er politiske markeringer en viktig demokratisk uttrykksform som det kan hevdes at også politiet bør få benytte. Slike aksjoner vil dessuten i liten grad ha samfunnsmessige skadevirkninger.

### 6.2.3 Argumenter mot opphevelse av forbudet

(1) Politiet er som samfunnets maktapparat en spesiell yrkesgruppe med svært spesielle oppgaver i samfunnet. Et streikeforbud vil i første rekke være begrunnet i politiets store betydning for ro, orden og lovlydig atferd, ikke minst i større bysamfunn. De fleste land opplever en sterk stigning og forgroving av kriminaliteten. Politiet kjemper stadig oftere på defensiven overfor en påtakelig brutalisering av bysamfunnene.

(2) En slik utvikling står og faller ikke med om politiet får streikerett eller ikke. Men situasjonen tilsier at man ikke bør svekke politiberedskapen eller gi inntrykk av at politiberedskapen er svekket. I motsetning til streik blant andre grupper med særlig viktige samfunnsfunksjoner som f.eks sykepleiere og brannmenn, vil allerede



en varslet streik kunne frembringe negative virkninger som heller ikke de streikende må antas å ønske. Man kan ikke se bort fra at kriminelle elementer i en slik situasjon vil kunne planlegge forbrytelser i områder hvor politiberedskapen forventes å bli svak og risikoen for å bli tatt er liten.

(3) Forholdet mellom publikum og politi er mer komplisert enn tidligere. Dette har særlig sammenheng med politiets sviktende evne til å forhindre og oppklare forbrytelser som mange mennesker blir offer for, ikke minst innbruddstyverier i bolig, hytte og bil samt hærverk på privat eiendom. Publikum føler trygghet og sikkerhet ved at politiet er tilgjengelig. En streikerett vil derfor kunne få negative konsekvenser for den allmenne tillit til politiet. Politiets nærvær og tilgjengelighet er viktig for tillitsforholdet. En politistreik kan også føre til redusert trygghet blant allmennheten. Selv om det ikke skulle være reelt grunnlag for utryggheten, vil den bidra til å svekke publikums tillit til politiet.

(4) De direkte virkningene av selv en omfattende streik, vil ikke bli synlige før det er gått noen tid. Alvorlig kriminalitet begås jevnlig i Norge i dag, men hyppigheten av de ulike forbrytelsestyper kan variere mye fra uke til uke. Det vil derved kunne gå uker før det registreres en økning i kriminaliteten som kan tilbakeføres til en streik. Visse former for kriminalitet vil erfaringsmessig først bli oppdaget etter lang tid, f eks mange hyttetyverier. Skadevirkningene av en streik i politiet vil således inntre straks, selv om de vil være vanskelige å påvise før senere. I denne situasjon vil bruk av tvungen lønnsnemnd ikke kunne hindre at vesentlige skader inntre.

(5) Ulempene ved en politistreik må veies mot de tap politiorganisasjonene lider ved ikke å få streikerett. Streikeretten i statssektoren har vært brukt av AF og Norsk lærerlag flere ganger siden 1980 mot den hovedtariffavtale staten og andre hovedsammenslutninger har sluttet. Dette ga ikke noe umiddelbart påviselig resultat selv om de representerer langt flere arbeidstakere enn politiorganisasjonene. Dette forhold kan tilsa at det reelle tap politiet lider ved ikke å få streikerett er begrenset. Det hevdes for øvrig at det ikke er påvist noen dårligere lønnsutvikling for politiet i forhold til andre sammenliknbare grupper.

(6) Når det spesielt gjelder sympati- og demonstrasjonsaksjoner, vil mange trolig reagere negativt på at polititjenestemenn i uniform demonstrerer for eksempel mot politiske avgjørelser eller at de nedlegger arbeidet til støtte for en pågående streik.

#### 6.2.4 Eksempel på endring av politiloven § 20

En opphevelse av streikeforbudet i politiloven § 20 forutsetter ingen annen lovendring enn at lovens § 20 oppheves i sin helhet.

Ved en opphevelse som først og fremst tar sikte på å gi politiet streikerett i forbindelse med inngåelse av hovedtariffavtaler, oppstår det særskilte spørsmål om det fortsatt bør være forbud mot sympatiaksjoner og demonstrasjonsaksjoner, jfr "*Innledning*" i punkt 6.2.1 og argumentasjonen i "*Argumenter for opphevelse av forbudet*" i punkt 6.2.2 og "*Argumenter mot opphevelse av forbudet*" i 6.2.3. Dersom det fortsatt skal være forbud mot slike streikeaksjoner, kan dette uttrykkes på forskjellige måter. Hovedalternativene synes å være:

- Lovens § 20 endres slik at den gir rett til streik (bare) i forbindelse med hovedtariffoppgjør.
- Lovteksten erstattes av et forbud mot sympatiaksjoner og demonstrasjonsaksjoner.

Et eksempel på den første muligheten vil være om lovens § 20 blir tilføyd et nytt tredje ledd:

Forbudet i første og annet ledd gjelder ikke arbeidsnedleggelse i forbindelse med forhandlinger om hovedtariffavtale, dersom forutsetningene for iverksettelse av arbeidskamp i tjenestetvistloven § 20 nr 2 er oppfylt.

## 6.3 RETT TIL BEGRENSET STREIK

### 6.3.1 Innledning

(1) I stedet for å oppheve forbudet mot streik i politiloven § 20, kan det erstattes med andre former for reguleringer. Utvalget skal ifølge mandatet vurdere:

- Mulige begrensninger med hensyn til hvilke grupper som bør ha streikerett
- Eventuelle begrensninger av annen art.

Utvalget drøfter først spørsmålet om begrensninger når det gjelder grupper, arbeidsområder, antall ansatte som tas ut i streik ol. En streikerett med slike former for begrensninger har utvalget valgt å kalle rett til begrenset streik.

(2) Hovedelementene i en ordning med en rett til begrenset streik kan f.eks. være:

- Inntil 50% av den samlede politistyrke tas ut i streik. I politidistriktene bør den gjenværende politistyrke i hovedsak dekke beredskapstjenesten ved politikamrene, politistasjonene og lensmannskontorene. Vakt- og utrykningsberedskapen forutsettes organisert slik at den kan dekke de vesentlige behov for vakt-, patrulje- og utrykningstjeneste.
- Sentrale tjenesteenheter som Overvåkingssentralen, KRIPOS, Politiets datatjeneste og beredskapstroppen ved Oslo politikammer tas ikke ut i streik.
- For trafikk-tjenesten, deler av forvaltningstjenesten, deler av etterforskingstjenesten og deler av de administrative tjenester (kontortjenesten) forutsettes det ikke fastsatt særskilte begrensninger.

### 6.3.2 Argumenter for en rett til begrenset streik

De argumenter som kan fremføres for en rett til begrenset streik, kan kort fremstilles slik:

(1) I forhold til en opphevelse av streikeforbudet i politiloven § 20 vil en rett til begrenset streik ikke fullt ut være det naturlige svar dersom man legger til grunn de argumenter for opphevelse av streikeforbudet som er fremført i "[Argumenter for opphevelse av forbudet](#)" i punkt 6.2.2 ovenfor. Med denne reservasjon, vil disse argumentene kunne fremføres til støtte også for en rett til begrenset streik.

(2) Motargumentene vil ikke ha samme vekt, jf nedenfor.

(3) De erfaringer som er høstet i senere år, viser at organisasjonene i stor grad har pålagt seg selv restriksjoner når det gjelder å bruke streikeretten i en arbeidskonflikt. Grunnen til dette er hensynet til liv og helse. Dertil kommer at det neppe vil gå lang tid før Regjeringen vil foreslå for Stortinget bruk av tvungen lønnsnemnd, dersom det skulle oppstå en situasjon hvor det ble fare for at de samfunnsmessige konsekvensene ved en konflikt ville bli for store.

Dette innebærer at det reelt sett ikke vil innebære vesentlige forskjeller om det på forhånd fastsettes nærmere begrensninger om omfanget av en politistreik. Det vil heller ikke innebære noen vesentlig ny prinsipiell linje. Streikeretten i staten er allerede begrenset, jf "[Streikeretten for statsansatte](#)" i kapittel 2.4. Blant annet har Hovedavtalen for statsansatte i § 44 bestemmelser om begrensninger med hensyn til hvem som kan tas ut i streik, jf "[Hvem har streikerett?](#)" i kapittel 2.4.2. Også Sverige har tilsvarende bestemmelser, jf "[Sverige](#)" i kapittel 4.1.

(4) Selv om omfanget av begrensningene vil bli større enn det som hittil har vært vanlig, vil det for politiet være å «gå fra det mere til det mindre» i og med at det i dag er totalt streikeforbud.

### 6.3.3 Argumenter mot en rett til begrenset streik

De argumenter som kan fremføres mot en rett til begrenset streik, kan kort fremstilles slik:

(1) De argumenter som er fremført mot opphevelse av streikeforbudet i "*Argumenter mot opphevelse av forbudet*" i punkt 6.2.3 ovenfor kan også fremføres mot en rett til begrenset streik. En streik der et begrenset antall ansatte i politiet tas ut i streik og beredskapen opprettholdes, vil imidlertid ikke føre til de samme skadevirkningene. Argumentene har derfor noe mindre vekt overfor en begrenset streik.

(2) Det er vanskelig å foreta en nøyaktig beskrivelse av de begrensninger som skal gjelde, og som er forutsetningen for at en streik er lovlig. Tvil om lovligheten vil skape usikkerhet og ekstra uro omkring en politistreik.

(3) Det er allerede i dag gitt begrensninger i streikeretten i lov- og avtaleverket. En omlegging for en enkelt gruppe er uheldig. Slike nyordninger må i tilfelle utredes i en bredere sammenheng.

(4) Det er uhensiktsmessig å ha to ordninger som tar sikte på å hindre skadevirkninger, jf ordningen med tvungen lønnsnemndsbehandling.

### 6.3.4 Eksempel på endring av politiloven § 20

Endring av politiloven § 20 for å åpne for en rett til begrenset streik kan tenkes gjennomført på forskjellige måter. Hovedalternativene synes å være:

- Politiloven gjør unntak på nærmere fastsatte vilkår, som eventuelt kan suppleres i forskrift.
- Politiloven gjør unntak fra streikeforbudet i den utstrekning staten og politiets organisasjoner inngår særavtale som regulerer utøvelsen av streikeretten.

Disse alternativene kan tenkes gjennomført på forskjellige måter. Utvalget har valgt å nøye seg med én illustrasjon av det første hovedalternativet. Dette kan f.eks. gjøres ved tilføyelse av et mulig nytt tredje ledd i politiloven § 20 slik den lyder i dag:

Forbudet i første og annet ledd gjelder ikke for begrensede streikeaksjoner i forbindelse med forhandlinger om inngåelse av hovedtariffavtale. Forutsetningen er at de vilkår for iverksettelse av arbeidskamp som fremgår av tjenestetvistloven § 20 nr 2 er oppfylt. Kongen kan ved forskrift gi nærmere regler hvilke begrensninger som skal gjelde, fremgangsmåten når slike aksjoner ønskes satt i verk, og liknende forhold.

Et avtalebasert alternativ forutsetter at det vises til særavtale mellom staten og tjenestemannsorganisasjonene i stedet for forskrift.

## 6.4 STREIKERETT PÅ VILKÅR

### 6.4.1 Innledning

(1) Begrensninger av annen art enn antall ansatte m.v. som kan tas ut i streik, kan f.eks. være at en politistreik ikke kan settes i verk før det foreligger avgjørelse fra en særskilt nemnd om hvorvidt streiken antas å føre til alvorlige skadevirkninger. Utvalget har valgt å kalle dette alternativet for streikerett på vilkår. En slik streikerett kan komme i tillegg til eller i stedet for en rett til begrenset streik.

(2) Forutsetningen om at streiken ikke må føre til alvorlige skadevirkninger, kan gjøres bindende. Streiken vil i så fall ikke lovlig kunne sette i verk dersom nemnda kommer til at streiken vil få slike virkninger. Dette bør i så fall komme direkte til uttrykk i lov, eventuelt i politiloven, slik at det ikke kan være noen tvil om at en iverksatt streik i strid med nemndas vedtak vil være ulovlig.

Forutsetningen kan også være begrenset til en oppfordring til organisasjonene om ikke å sette i verk en streik som nemnda har ansett som samfunnsskadelig. Nemndas avgjørelse blir i så fall rådgivende, slik som i Sverige og Finland.

(3) Når det gjelder den særskilte nemnda, forutsettes det gitt nærmere regler om dens opprettelse, virkemåte m v. Hovedpunktene antas å være:

- Nemnda består av fem eller syv medlemmer og tilsvarende vararepresentanter. Formannen og to medlemmer skal være nøytrale, de øvrige partsrepresentanter.
- Hver av partene kan kreve at nemnda avgjør om en varslet streik som ellers vil være lovlig, antas å ville føre til alvorlige samfunnsmessige skadevirkninger.
- Streiken kan ikke settes i verk før nemndas uttalelse foreligger; med mindre nemndas uttalelse ikke foreligger etter utløpet av en nærmere fastsatt frist på f eks 14 dager.
- Det gis veiledende kriterier for hva det skal legges vekt på ved avgjørelsen, f eks med utgangspunkt i det som er sagt om begrenset streik i "*Innledning*" i punkt 6.3.1 foran.

#### 6.4.2 Argumenter for streikerett på vilkår

De argumenter som kan fremføres for en streikerett på vilkår, er i korthet følgende:

(1) Politiet vil i utgangspunktet få samme streikerett som andre statsansatte.

(2) De argumentene som kan fremføres mot opphevelse av forbudet mot politistreik vil bli betydelig svekket dersom spørsmålet om samfunnsmessige skadevirkninger kan bli avgjort før streik settes i verk.

(3) Med unntak av Politiembetsmennenes Landsforening og Norges Lensmannslag er politiets organisasjoner ikke medlem av noen hovedsammenslutninger, slik de er i Sverige. Etter som vi i Norge har den ordning at også tjenestemannsorganisasjoner som ikke er knyttet til noen hovedsammenslutning har streikerett, vil et slikt (rådgivende) vedtak fra en nemnd kunne ha en særlig viktig funksjon i forhold til slike organisasjoner.

(4) Politiet er en yrkesgruppe som i dag er den eneste, ved siden av embetsmenn og militære tjenestemenn, som ikke har streikerett. Politiet er alene om å ha et lovbestemt streikeforbud. Under disse spesielle omstendighetene skulle etablering av en slik nemnd for politiet ikke reise alvorlige prinsipielle motforestillinger.

#### 6.4.3 Argumenter mot streikerett på vilkår

De argumenter som kan fremføres mot en streikerett på vilkår er i korthet følgende:

(1) Det er uhensiktsmessig å ha to ordninger som tar sikte på å hindre skadevirkninger, jf ordningen til tvungen lønnsnemndsbehandling.

(2) Selv om politiet står i en særstilling vil det være prinsipielt uheldig å innføre en slik nyordning for en enkelt gruppe uten å foreta en utredning i en bredere sammenheng.

(3) De økonomiske og administrative kostnadene som er forbundet med en nemndsløsning vil ikke stå i rimelig forhold til fordelene ved en slik ordning, sett på bakgrunn av myndighetenes adgang til å beslutte tvungen lønnsnemndsbehandling.

#### 6.4.4 Eksempel på endring av politiloven § 20

En modell med streikerett på vilkår kan gjennomføres på flere måter; blant annet avhengig av om nemndas vedtak skal være bindende eller rådgivende. Et eksempel på det siste kan være et slikt nytt tredje ledd:

Forbudet i første og annet ledd gjelder ikke for streikeaksjoner i forbindelse med inngåelse av hovedtariffavtale. Forutsetningen er at de vilkår for iverksettelse av arbeidskamp som følger av tjenestetvistloven § 20 nr 2 er oppfylt og at det foreligger vedtak fra en særskilt nemnd om hvorvidt streiken vil føre til alvorlige skadevirkninger. Kongen kan ved forskrift gi nærmere bestemmelser om etablering av en slik nemnd, behandlingsmåten og liknende forhold.

Her foreligger det i likhet med begrenset streik et avtalebasert alternativ, som forutsetter at det inngås særavtale i stedet for at det gis nærmere bestemmelser i forskrift.

## KAPITTEL 7

**Særskilt lønnsnemnd for politiet****7.1 GJELDENE ORDNING FOR TVISTELØSNING**

(1) I november 1970 oppnevnte Lønns- og prisdepartementet en komité som bestod av professor Kristen Andersen som formann og av representanter for staten og tjenestemennenes hovedsammenslutninger. Komitéen fikk i oppdrag å vurdere spørsmålet om hvilken voldgiftsordning som burde benyttes for de grupper av embets- og tjenestemenn som antas ikke å ha streikerett. Innstillingen ble avgitt 10. juni 1971.

Komitéen har i sin innstilling pekt på at de tvistes spørsmål hvor Rikslønnsnemnda kan komme inn i bildet, bare er de interessetvister som gjelder hovedtariffoppgjøret. I slike tvister må etter komitéens syn alle de forskjellige tjenestemannsgrupper antas å ha sammenfallende interesser, uansett om de har streikerett eller ikke. Det er dermed mest rasjonelt at det samme voldgiftsorgan behandler alle slike tvister. Komitéen peker videre på at Rikslønnsnemnda behandler slike interessetvister så vel i den statlige som i den kommunale og private sektor. Det må da være naturlig at dette organ, som har erfaringen og oversikten over de forskjellige lønns spørsmål m v for det overveiende antall grupper av arbeidstakere, også behandler slike tvister for de grupper av embets- og tjenestemenn som må antas ikke å ha streikerett.

Komitéen foreslo en lovbestemmelse om at Rikslønnsnemnda skulle være voldgiftsorgan i tvister mellom staten og tjenestemenn som ikke har streikerett. Bestemmelsene ble foreslått tatt inn som ny § 26 a i kapittel 7 i tjenestetvistloven. Komitéen foreslo samtidig opphevelse av politiloven § 20 annet ledd som overflødig, i det den nye § 26 a ville gjelde generelt.

Komitéen uttalte også at den ikke kunne finne grunnlag for å gi spesiell økonomisk kompensasjon til embets- og tjenestemenn fordi de er fratatt streikeretten. På den annen side måtte heller ikke mangelen på streikerett medføre en svekkelse av deres økonomiske stilling.

(2) Departementet fulgte opp komitéens forslag, og ved lov av 21. april 1972 nr 17 fikk tjenestetvistloven § 26 a følgende ordlyd:

Har det vært foretatt meglings i en tvist som gjelder tjenestemenn som ikke har adgang til å gå til arbeidsnedleggelse, og meglingsen ikke har ført frem, skal den meglingsmann som har ledet meglingsen, innen 3 dager etter at meglingsen er slutt, sende innberetning til formannen i Rikslønnsnemnda. Nemnda avgjør tvisten med bindende virkning for partene. Reglene i § 26, annet og tredje punktum får tilsvarende anvendelse.

Når det er sendt innberetning som nevnt i første ledd, er det forbudt å forsøke å sperre vedkommende tjenestegren for arbeidskraft.

Så lenge tvisten ikke er avgjort av Rikslønnsnemnda eller løst på annen måte, skal den tariffavtale og de lønns- og arbeidsvilkår som gjaldt ved tvistens utbrudd, stå ved makt hvis ikke partene blir enige om noe annet.

Samtidig ble politiloven § 20 annet ledd opphevet.

(3) Gjeldende ordning er således at dersom det verken gjennom forhandlinger eller meklings oppnås enighet om ny tariffavtale for polititjenestemenn, skal tariffavtalen fastsettes av Rikslønnsnemnda.

Rikslønnsnemnda oppnevnes for tre år om gangen med hjemmel i lov nr 7 av 19. desember 1952. Rikslønnsnemnda settes i den enkelte sak med syv medlemmer, jf lovens § 2. Fem av disse oppnevnes av Regjeringen for tre år av gangen. Tre av de faste medlemmene er uavhengige av Regjeringen og partene i arbeidslivet. De oppnevnes i regelen blant ledende økonomer, jurister e.l. Av hensyn til nemndas autoritet er det viktig å finne kandidater som i tillegg til de faglige kvalifikasjoner nyter allmenn respekt både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. To av de faste medlemmene representerer henholdsvis arbeidstaker- og arbeidsgiverinteresser. De skal ha særlig innsikt i landsomfattende tarifforhold. Disse medlemmene har en rådgivende status i nemnda, og ingen selvstendig stemmerett. Partene i den enkelte tvist utpeker hver ett medlem av nemnda. Disse to medlemmene sammen med de tre faste medlemmene uten partstilknytning har stemmerett. Med partenes samtykke kan formannen avgjøre at nemnda blir satt med tre medlemmer. Ved siden av formannen tjenestegjør da to medlemmer som er utpekt av partene i tvisten.

Det er grunn til å understreke at Rikslønnsnemnda som voldgiftsorgan er en fri og uavhengig instans som behandler og løser de tvister som bringes inn for den på bakgrunn av det materiale partene i den enkelte tvist legger frem. Nemnda har i så måte mange likhetstrekk med en domstol.

## 7.2 SYNSPUNKTER VED LOVENDRINGEN I 1959

(1) I forbindelse med endringen av politiloven § 20 i 1959 ga organisasjonene uttrykk for at det måtte være en forutsetning for et streikeforbud at det ble gitt kompensasjon i form av særlige regler om forhandling og lønnsfastsetting. Oslo Politiforening foreslo at lønnstvister skulle avgjøres med bindende virkning for begge parter av en særskilt oppnevnt fast lønnsnemnd for politiet (ikke av Rikslønnsnemnda). Norsk Politiforbund uttalte at det var dets uttrykkelige forutsetning – dersom et streikeforbud ble foreslått – at politiet fikk prøvet sine lønnsforhold av en allsidig sammensatt lønnskomité før forbudet ble etablert.

(2) Departementet uttalte i Ot prp 14 (1959) blant annet:

Etter tjenestetvistlovens § 27 skal uløste interesselvister avgjøres av Rikslønnsnemnda dersom begge parter er enige om det; Rikslønnsnemnda blir m a o. frivillig voldgiftsinstans. Unntatt fra Rikslønnsnemndas kompetanse er imidlertid tvister om såkalte justerings- og normeringsspørsmål om begrensede sært tillegg av lønsmessig art m.v., idet disse hører under Statens lønnsutvalg. For å bringe en tvist inn for lønnsutvalget kreves det ikke enighet mellom partene; det er nok at en part begjærer det. For så vidt får en her å gjøre med tvungen voldgift, og de tvister som bringes inn for lønnsutvalget, kan ikke søkes løst ved arbeidsstans, jfr. lovens §§ 29-30.

Departementet er – etter nøye overveielse og etter samråd med Lønns- og prisdirektoratet – blitt stående ved at ordningen også for politiets vedkommende bør baseres på de samme organer, Rikslønnsnemnda og Statens lønnsutvalg, bare med den endring at Rikslønnsnemnda gjøres til tvungen lønnsnemnd der den etter tjenestetvistloven er frivillig lønnsnemnd. Disse organer representerer en høy grad av sakkyndighet m.h.t. lønsspørsmål o.l. av den art som kan tenkes å bli gjenstand for tvist mellom staten og polititjenestemennene. At de har erfaring og oversikt også – og fortrinnsvis – fra andre felter av arbeidslivet, ser departementet ikke som noen mangel. På den annen side er det forbundet med prinsipielle betenkeligheter å instituere en særnemnd for en enkelt etat som politiet, slik som foreslått av Oslo Politiforening ( jfr. foran). Departementet vil her henlede oppmerksomheten på at ved behandlingen av den enkelte tvist så vel for Rikslønnsnemnda som for Statens lønnsutvalg, har partene rett til å oppnevne 1 medlem hver, jfr.

henholdsvis tjenestetvistlovens § 27 med henvisning til lov om lønnsnemnd av 19. desember 1952 ( se dens § 2), og tjenestetvistlovens § 28 ( se særlig 4. ledd).

Slik som bestemmelsen i politilovens § 20 er foreslått formulert, kommer en tvist som ikke er løst ved megling, til uten videre å bli behandlet av Rikslønnsnemnda. Det vil ikke trenge vedtak om dette fra noen av partenes side. Etter tjenestetvistloven får Rikslønnsnemnda som nevnt til behandling bare tvister som begge parter er enige om å bringe inn for den, og Kongen trenger samtykke av Stortinget til å gjøre det. Sistnevnte ordning vil være lite tilfredsstillende i dette tilfelle. Når staten finner å måtte sette politietaten i en særstilling, bør polititjenestemennene innrømmes et ubetinget krav på å få lønns- og arbeidsvilkår avgjort av en upartisk instans, uten at dette skal avhenge av samtykke fra Stortinget eller et annet statsorgan ved den enkelte anledning. Det kan etter departementets mening ikke antas at Grunnloven er til hinder for en slik ordning i det begrensede omfang det her er tale om. Man finner det i denne forbindelse tilstrekkelig, å vise til tjenestetvistkomitéens innstilling, avsnitt X og bilag 1, samt Ot prp nr 20 (1958) s. 30 og 40.

(3) En utvidet justiskomité uttalte i Innst O VIII (1959) blant annet:

Flertallet alle unntatt Bunkholt mener at tvist mellom partene som ikke blir løst ved forhandling og megling bør avgjøres av Rikslønnsnemnda. Lensmannsbetjentenes Landslag og Norsk Politiforbund har krevd at dersom det blir streikeforbud må politiet få prøvd sine lønnsforhold av en allsidig sammensatt komité før forbudet lovfestes. Departementet finner at det ut fra såvel praktiske som prinsipielle grunner er utelukket å gå inn for en slik ordning som foreslått av de nevnte organisasjoner.

Komitéen viser til departementets uttalelse, men har dog intet å bemerke om departementet på ny overveier hvorvidt det finner grunn til å se nærmere på polititjenestemennenes lønns- og arbeidsforhold.

(4) Også under debatten i Odelstinget ble spørsmålet om opprettelse av en særskilt nemnd berørt.

Flertallet fulgte Regjeringens lovforslag. Representanter for flertallet ga uttrykk for at Rikslønnsnemnda som den faste instans for å løse tariffvister, ville være det mest velegnede organ til å undergi også politiets tvister om lønns- og arbeidsvilkår en forsvarlig og riktig behandling. Blant annet uttalte stortingsrepresentant Steel-Groos følgende:

Det er først i en ytterst tilspisset situasjon at man enten går til streik eller tvungen lønnsnemnd. Men hele tiden må målet være det samme: å finne den riktige innpassing i helhetsbildet, og her har vi etter min mening allerede det riktige organ i Rikslønnsnemnda. .... Selve organiseringen av nemnda og nemndas kompetanseområde ble vedtatt av et enstemmig Storting så sent som i 1952. Jeg tror det er riktig at så lenge Rikslønnsnemnda har dette vide kompetanseområde, både i det private næringsliv og i den offentlige sektor, er den det apparat vi bør bruke. Den er det apparat vi bør benytte når partene frivillig velger voldgift, og den er det apparat vi bør benytte også på de felter hvor vi på forhånd har et streikeforbud – enten generelt eller gjennom en spesiell lov. Jeg antar at Rikslønnsnemnda på grunn av sin kompetanse på andre felter er den institusjon som har den beste forutsetning for å plassere også politiet på den riktige plass i helhetsbildet.

Stortingsrepresentant Strømdahl fulgte dette opp og uttalte blant annet:

Jeg vil også gjerne få streke under at Rikslønnsnemnda i høy grad representerer en sakkyndighet med hensyn til lønsspørsmål og lignende. Nemnda



har foruten statens lønnstvister også til behandling tvister om lønningene i det private næringsliv, og nemnda sitter inne med oversikt og rik erfaring fra arbeidet på disse forskjellige felter, og dette er etter min mening ingen debet for nemndas virksomhet.

Justiskomiteens formann, stortingsrepresentant Ramndal, ga også uttrykk for tilsvarende tanker. Han uttalte blant annet:

Den nemnd som er oppnemnd på eit generelt grunnlag med ein vidfemmande mandat, meiner eg er sikrere i sine avgjersler og er meir sjølvstendige og arbeider meir ut ifrå same same prinsipp i dei ulike saker, enn ei nemnd som er oppnemnd berre med ei spesiell oppgåve. Desse ting er det som har gjort at eg for min part finn å kunna gå med på proposisjonen, og ikkje kan vera samd i det synet mindretalet har i denne saka.

Stortingsrepresentant Bunkholt fremmet et alternativt lovforslag om opprettelse av en særskilt nemnd for å behandle tariffvister i politiet. Han fikk støtte for dette av et mindretall på 24 representanter under avstemningen i Odelstinget.

Bunkholt uttalte blant annet:

Vi skal være klar over at når vi nå fratar en gruppe tjenestemenn den rett de har hatt etter arbeidstvistloven til arbeidsnedleggelse, og da denne gruppen, politiet, etter mitt syn inntar en særegen stilling i samfunnet, bør samfunnet innrømme disse tjenestemennene en viss kompensasjon for den rett de mister, og videre for den forståelse politietaten så viser ved å legge bånd på sin handlefrihet.

...  
Når denne gruppe tjenestemenn må godta en tvangsmessig avgjørelse, som det for andre grupper er en frivillig sak om de vil være med på eller ikke, ser jeg det for min del slik at avgjørelsen også må treffes av et upartisk organ med særskilte kvalifikasjoner. Det må ikke av noen kunne reises tvil om organets absolutte uhildethet. De avgjørelser som treffes, må ha en særlig høy moralsk autoritet som gjør at den aksepteres også av den part som mener å ha grunn til å være misfornøyd med avgjørelsen. Jeg betviler at man kan oppnå dette ved Rikslønnsnemnda, slik som den er sammensatt. Staten som arbeidsgiver er overrepresentert i nemnda, og en eventuell lønnstvist mellom staten – det vil i dette tilfelle si arbeidsgiveren – og den etat som skal overvåke arbeidsgiverens ve og vel, kan bli lagt ut som maktmisbruk, og dermed har vi uroen gående.

Det er dette jeg mener vi ikke må risikere, fordi det er så viktig å få vekk og holde vekk for fremtiden den uro som har vært og fremdeles er tilstede i politiet omkring disse spørsmål.

Bunkholt fikk støtte av blant andre stortingsrepresentant Rognerud, som blant annet uttalte følgende:

Men jeg vil gjerne presisere at det er et meget alvorlig inngrep i en tjenestemannsgruppes fundamentale rettigheter, å gi en permanent lov som fratar dem det middel som for andre grupper er fullt tillatt i en lønnskamp. I et demokratisk samfunn kan man ikke gå til et så drastisk skritt uten å sette noe annet i stedet. Da må man til gjengjeld også få den særbehandling som ligger i en spesiell, fast lønnsnemnd som kan avgjøre eventuelle tvister med arbeidsgiveren. Jeg er prinsipielt enig i at politiets tjenestemenn på grunn av deres særegne stilling, bør ha streikeforbud, men da har, mener jeg iallfall, de grupper hvis rettigheter beskjæres, også krav på et rettsmiddel til erstatning for streikevåpenet.

Staten ved Regjeringen er politiets arbeidsgiver. Den er også den lovgiver som nå foreslår at politiet skal fratras streikeretten. Er det da rimelig og helt rettferdig at den samme arbeidsgiver – henholdsvis lovgiver – til overmål også skal få en så sterk innflytelse på sammensetningen av den nemnd som skal behandle eventuelle lønnstvister, at det muligens kan skumles om hvorvidt den er tilstrekkelig betryggende.

(5) Et samlet Odelsting med unntak av én representant (Løvlien) gikk altså inn for å fjerne streikeretten. Flertallet mente at Rikslønnsnemnda var det beste organ til å løse tvister om lønns- og arbeidsvilkår i politiet, mens et mindretall på 24 representanter mente at det var nødvendig å opprette en særskilt nemnd for politiets tvister.

### 7.3 FORSLAGET FRA STORTINGSREPRESENTANT GUDMUND RESTAD

(1) I april 1993 fremmet stortingsrepresentant Gudmund Restad gjennom dokument nr 8:28 (1992-93) forslag om opprettelse av en fast lønnsnemnd for politiet. Forslaget hadde slik ordlyd:

Jeg fremmer med dette forslag til opprettelse av en fast lønnsnemnd for politiet ved at lov om politiet av 13. mars 1936 nr. 3 tilføyes et nytt 3., 4. og 5. ledd i § 20.

Som begrunnelse for lovforslaget vil jeg anføre:

Som følge av kollektiv oppsigelse av stillinger ved Oslo politikammer i 1957 og politistreiken i januar 1958, ble politiet i 1959 fratatt streikeretten ved at det i politilovens § 20 ble foretatt endringer og inntatt et forbud mot streik for tjenestemenn ved politiet og for tjenestemenn med politimyndighet.

Forutsetningen var at streikeforbudet ikke skulle føre til at politiet sakk akterut i sine lønns- og arbeidsvilkår i forhold til resten av samfunnet. Dette kom også til uttrykk under debatten i Odelstinget 4. juni 1959. Denne forutsetningen synes ikke å være oppfylt. De aktuelle politiorganisasjonene har lagt fram dokumentasjon på at deres medlemmer har hatt en svakere lønnsutvikling enn sammenlignbare grupper har hatt. Det er derfor høyst forståelig når tjenestemennene i politiet og lensmannsetaten nå ønsker å få streikeretten tilbake.

Når Stortinget finner det nødvendig å frata en yrkesgruppe et så viktig kampmiddel under forhandlinger om lønns- og arbeidsvilkår som streikeretten representerer, er det rimelig om Stortinget også sørger for en tilfredsstillende forhandlingsprosedyre som sikrer akseptable resultater.

Tjenestemenn i politiet og lensmannsetaten føler at deres forhandlingsrett slik den har fungert, særlig de siste 7-8 årene, er lite reell. Dette har ført til sterk frustrasjon og et krav om nå å få streikeretten tilbake.

Jeg har tillit til at ansvarlighetsfølelsen i de aktuelle organisasjonene i politiet og lensmannsetaten ville borge for at streikevåpenet ikke ville bli tatt i bruk i utide, men kun når det måtte bli oppfattet som helt nødvendig for å oppnå akseptable forhandlingsresultater. Likevel er jeg betenkt over å gjeninnføre streikeretten for de aktuelle yrkesgruppene.

En streik i politiet og lensmannsetaten ville meget fort føre til at svært viktige samfunnsinteresser kom i fare. I praksis ville derfor en slik streik ganske raskt måtte bringes til opphør. Verken Regjeringen eller Stortinget kunne forsvare å sette befolkningens liv, helse eller eiendom i fare ved å tillate at de som er satt til å opprettholde ro og orden i samfunnet deltar i en langvarig streik.

En streikerett for politiet og lensmannsetaten kunne derfor lett bli relativt illusorisk. Derfor bør en annen løsning enn gjeninnføring av streikeretten kunne vurderes.

Dagens tvisteløser, Rikslønnsnemnda, skal ha formann og seks andre medlemmer. Formannen og fire av medlemmene oppnevnes av Kongen for tre år. Av de øvrige to medlemmene skal en representere arbeidsgiver- og en arbeidstakerinteressene. Dermed får Rikslønnsnemnda en sammensetning som kan oppfattes som skjev når staten er part i lønnstvisten.

Det bør derfor etableres en fast nemnd for politiet og lensmannsetaten med stor grad av partsuavhengighet for fastsettelse av lønns- og arbeidsvilkår for disse gruppene. Med dette siktemål foreslår jeg at det etableres en Politiets faste lønnsnemnd oppnevnt av Høyesterett for tre år om gangen. Nemndas sammensetning, medlemmenes kvalifikasjoner og oppnevningssprosedyre m.v. framgår av lovforslaget.

Restads forslag til endring i politiloven lød:

§ 20 nytt tredje, fjerde og femte ledd skal lyde:

Har det vært foretatt megling etter lov om offentlige tjenestetvister "*Streikerett for politiet i utlandet*" i kap. 4 i en tvist mellom staten og en forhandlingsberettiget organisasjon av tjenestemenn som nevnt i første eller annet ledd, og megling ikke har ført fram, skal den meglingsmann som har ledet meglingen innen tre dager etter at meglingen er slutt, sende innberetning til formannen for Politiets faste lønnsnemnd.

Politiets faste lønnsnemnd består av en formann og seks andre medlemmer, med personlige varamenn, oppnevnt av Høyesterett for tre år. Formannen og to andre medlemmer må ikke ha slik stilling at de kan ansees som partsrepresentanter, og skal oppfylle de krav som er foreskrevet for høyesterettsdommere. Vedkommende departement og polititjenestemannsorganisasjoner kan hver for seg framsette forslag til to medlemmer med varamenn. De som foreslås må ha erklært seg villig til å motta vervet. Er konkurrerende forslag kommet fra forskjellige organisasjoner for tjenestemennene, oppnevnes fortrinnsvis en representant for hver av de største organisasjonene. Er forslag ikke innkommet innen den frist som er fastsatt, skjer oppnevningen uten innstilling.

Nemnda avgjør tvister med bindende virkning for partene. Reglene i lov om offentlige tjenestetvister § 27 tredje ledd får tilsvarende anvendelse.

(2) Forslaget ble trukket tilbake og er således ikke blitt realitetsbehandlet i Stortinget. Restads forslag er så å si identisk med det forslaget representanten Bunkholt fremmet for Odelstinget i 1959.

## 7.4 ARGUMENTER FOR OG MOT SÆRSKILT LØNNSNEMND

### 7.4.1 Innledning

Utvalget konstaterer at det har vært ulike syn på hvorvidt lønns- og arbeidsvilkårene bør avgjøres av Rikslønnsnemnda, eller om det bør være en særskilt lønnsnemnd for politiet. Argumentene som har vært fremført for de to løsningsalternativene, fremgår av "*Synspunkter ved lovendringen i 1959*" i punkt 7.2 ovenfor. Argumentene vil i det vesentlige være de samme i dag. Det er delte oppfatninger i utvalget om formuleringen, betydningen og vektleggingen av argumentene. Utvalget har likevel – særlig av hensyn til den videre debatt om disse spørsmål – funnet det hensiktsmessig å gi en oversikt over argumenter som har vært fremført for og mot særskilt lønnsnemnd.

### 7.4.2 Argumenter for særskilt lønnsnemnd

(1) Flertallet i Odelstinget i 1959 vurderte saken slik at Rikslønnsnemnda på tross av innvendingene fra mindretallet, ville være det beste organ for å løse også politiets lønnstvister. Den kompetanse Rikslønnsnemnda besitter i tariffsaker generelt ble særlig fremhevet. Stortingets flertall forutsatte således at Rikslønnsnemnda ville være fullt i stand til å undergi også politiets lønnskrav en forsvarlig, riktig og rettferdig behandling, slik at også politiorganisasjonene i tidens fylde ville få den fornødne tillit til Rikslønnsnemnda som tvisteløser. Dersom dette ikke har slått til, er de oppfatninger som gjorde seg gjeldende i 1959 om behovet for en særskilt nemnd snarere styrket enn svekket.

(2) SPL har gitt uttrykk for at organisasjonene ikke har tillit til Rikslønnsnemnda som en objektiv tvisteløser for politiet og lensmannsetaten. Det er anført at Rikslønnsnemnda ikke har evnet å prøve lønns- og arbeidsvilkårene for de ansatte i politiet og lensmannsetaten på en tilfredsstillende, objektiv måte. Rikslønnsnemnda skal i for stor grad ha unnlatt å legge vekt på de særskilte forhold som er knyttet til polititjenesten, og som blant annet begrunner at politiet ikke har streikerett. Dette har vist seg ved begge de lønnsoppgjørene som er blitt avgjort av Rikslønnsnemnda, nemlig i 1990 og 1992. Det faktum at to påfølgende lønnsoppgjør havner i Rikslønnsnemnda, er i seg selv et varsku om at situasjonen ikke er tilfredsstillende.

(3) Etter at staten overførte forhandlingene om hovedtariffavtale for politiet fra Justisdepartementet til Administrasjonsdepartementet, har det vært anført at staten har lagt for stor vekt på konsekvenser for andre grupper i staten, fremfor å ta reell stilling til konkrete problemstillinger knyttet til politiet. Dette følger trolig av såvel Administrasjonsdepartementets rolle og funksjon, som av den politikk som føres av staten og hovedsammenslutningene under tariffoppgjørene.

(4) Dette forhold kan styrke de argumenter som har vært fremført mot statens rolle i forhold til oppnevning og sammensetning av Rikslønnsnemnda. Staten er således både part i tvisten som arbeidsgiver og oppnevner flertallet av medlemmene i nemnda. En slik dobbeltrolle kan skape tvil om nemndas objektivitet, og om rettferdigheten og rimeligheten i dens avgjørelser.

(5) Dersom Stortinget finner fortsatt å måtte særbehandle politiet som yrkesgruppe ved å opprettholde et lovfestet streikeforbud, bør Stortinget kompensere dette rettighetstapet ved å innføre en alternativ forhandlings- og tvisteløsningsmodell. Retten til å benytte arbeidskamp er et gode for en yrkesgruppe. Det er ikke rimelig at politiet skal miste et gode uten at dette kompenseres. Dette vil stille politiet i en dårligere forhandlingsposisjon enn andre yrkesgrupper i staten. Poli-tiorganisasjonene hevder også at dette faktisk er tilfelle med dagens system. For å opprettholde en viss balanse, er det derfor nødvendig å gi politiet en særordning.

(6) Det har vært reist som innvending mot en særskilt nemnd, at dens avgjørelser vil kunne lede til tariffavtaler som fraviker fra den «alminnelige» hovedtariffavtalen i staten. Muligheten for et slikt resultat må imidlertid være selve hensikten med en særskilt nemnd. Den samme innvending lar seg også reise mot Rikslønnsnemnda som tvisteløser. Dersom det ikke skulle være adgang til å komme frem til andre løsninger, ville heller ikke Rikslønnsnemnda ha noen funksjon.

### 7.4.3 Argumenter mot særskilt lønnsnemnd

(1) Rikslønnsnemnda er en fast nemnd som behandler interessetvister i forbindelse med lønnsoppgjørene i både privat, kommunal og statlig sektor. Rikslønnsnemnda har følgelig bred kompetanse i de spørsmål som kommer til behandling i tariff-tvister. Rikslønnsnemnda representerer en høy grad av sakkyndighet med hensyn til lønns-spørsmål o l av den art som kan tenkes å bli gjenstand for tvist mellom partene.

(2) Det er mest rasjonelt og hensiktsmessig at interessetvister som omfatter hovedtariffoppgjørene i arbeidslivet, behandles i samme organ. Samtidig som den enkelte tvist skal gis en individuell behandling, må tvisten også ses i en samfunnsmessig sammenheng. Her har dagens ordning klare fordeler. Dersom politiet skulle gis en særordning, vil det kunne komme krav fra flere organisasjoner om at de også bør ha sin egen nemnd.

(3) Rikslønnsnemnda innehar i dag en betydelig og nødvendig autoritet. Flere faste nemnder som skal avgjøre tarifftvister i arbeidslivet vil være uheldig også fordi en slik oppstyking vil kunne svekke Rikslønnsnemndas autoritet. Selv om partene i den enkelte tvist kan være misfornøyde med at deres tvist skal løses ved tvungen lønnsnemnd, har nemndas avgjørelser alltid blitt respektert. En slik oppstyking vil være uheldig for den etablerte tvisteløsningsordningen og for roen i arbeidslivet.

(4) Partene i arbeidslivet er sikret en grundig og forsvarlig behandling i Rikslønnsnemnda. Nemnda er en fri og uavhengig instans. Den løser de tvister som bringes inn på bakgrunn av det materiale partene i den enkelte tvist legger frem, og dens saksbehandling har mange likhetstrekk med en domstol, jf "*Gjeldende ordning for tvisteløsning*" i kapittel 7.1.

(5) En ordning med en egen nemnd for politiet vil kunne medføre praktiske vanskeligheter i forbindelse med tariffoppgjør. Dersom det under et oppgjør ikke oppnås enighet mellom staten og en av hovedsammenslutningene, vil flertallet i denne hovedsammenslutningen få tvisten avgjort av Rikslønnsnemnda, mens de medlemmer som ikke har streikerett, får de samme tvistesporsmål avgjort av en annen voldgiftsnemnd. Denne situasjonen kan lett oppstå, i det flere av de arbeidstakergrupper som omfattes av streikeforbudet i politiloven § 20 kan være organisert i alle de tre hovedsammenslutningene. Det kan lett oppstå misnøye og uro hvis de to kjennelsene ikke er like.

(6) Spørsmålet om hvilken voldgiftsordning man skal benytte i staten overfor grupper av embets- og tjenestemenn som antas ikke å ha streikerett, ble grundig behandlet i Ot prp nr 26 (1971-72) med utgangspunkt i innstillingen fra Tjenestetvistlovkomitéen av 1970. Komitéen ble ledet av professor Kristen Andersen og blant annet Norsk Politiforbund var representert. Etter en samlet vurdering fant komitéen at Rikslønnsnemnda også skulle behandle interessetvister i hovedtariffoppgjørene for grupper av embets- og tjenestemenn som ikke har streikerett. Stortingets administrasjonskomité sluttet seg til forslaget, og i Odelstinget synes det også å ha vært enighet om dette, jf "*Gjeldende ordning for tvisteløsning*" i kapittel 7.1.

Det har ikke skjedd vesentlige endringer som taler for en annen løsning enn den Stortinget har valgt. Det er således heller ikke påvist noen dårligere lønnsutvikling for politiet.

(7) Det er ikke grunnlag for å hevde at gjeldende tvisteløsning ikke har fungert. Siden 1959 har tarifftvister for politiet bare blitt brakt inn for Rikslønnsnemnda i 1990 og i 1992. Politiorganisasjonenes misnøye med nemndsbehandlingen disse to gangene gir ikke grunnlag for en generell systemkritikk. Den kompensasjon arbeidstakergrupper uten streikerett bør ha som følge av at de er fratatt streikeretten, er en grundig og forsvarlig behandling av sine tarifftvister. Rikslønnsnemnda er en garanti for en slik behandling.

#### 7.4.4 Eksempel på endring av politiloven § 20. Oppnevning av særskilt nemnd

(1) En lovendring for å innføre en særskilt lønnsnemnd for politiet kan gjennomføres på flere måter. Mye taler for at de viktigste bestemmelser inntas i politiloven § 20, kombinert med henvisninger til andre lover og en hjemmel for Kongen til å gi utfyllende bestemmelser i forskrift. Forslaget fra stortingsrepresentant Gudmund Restad, jf "*Forslaget fra stortingsrepresentant Gudmund Restad*" i punkt 7.3 ovenfor, kan for så vidt tjene som en illustrasjon.

(2) Forslaget fra Restad går blant annet ut på at en særskilt lønnsnemnd for politiet skal oppnevnes av Høyesterett. Utvalget viser til at høyesterettsjustitiarius Carsten Smith i svarbrev av 28. mai 1993 til Stortingets justiskomite har konkludert med at en lov ifølge Restads forslag vil være i dårlig samsvar med vår konstitusjonelle ordning og praksis. Som begrunnelse er i det vesentlige uttalt:

Jeg antar at forslagsstilleren med dette vil bygge på den særlige uavhengighet som Høyesterett har i konfliktsituasjoner.

En slik oppnevning vil imidlertid kunne være uheldig for Høyesteretts stilling i norsk statsliv.

Høyesteretts oppgave er ifølge Grunnlovens § 88 å dømme i siste instans. Denne bestemmelsen fastslår et prinsipp om funksjonsfordelingen mellom statsorganene.

Høyesterett avgir dessuten uttalelser i visse rettsspørsmål. Grunnloven gir i § 83 en særlig hjemmel for Stortinget til å innhente Høyesteretts betenkning om «juridiske Gjenstande». Men denne er i vårt århundre lite brukt. Høyesterett er høringsinstans i lovsaker. Men Høyesterett begrenser i sin praksis disse uttalelser til lovforslag som i særlig grad angår rettens dømmende virksomhet, for derved å unngå å bli trukket inn i mer allmenne politiske spørsmål.

Oppgaven for en lønnsnemnd vil ikke være å avgjøre rettsspørsmål, men å treffe avgjørelser i en ren interessekonflikt. Den lønnsnemnd det her er tale om, vil tre i funksjon i tilfelle der interessekonflikten kan tenkes å være skarp. Om forslaget blir vedtatt, vil det bringe Høyesterett inn på et område som hittil har vært fremmed for Høyesterett.

Høyesteretts stilling som statsmakt er knyttet til dens domsmyndighet. Det er ganske visst sterke grunner som taler for å øke Høyesteretts innflytelse innenfor denne rammen, slik det forhåpentlig vil skje i kraft av forslaget til revisjon av vår straffeprosess som Justiskomiteen nå behandler. Men man bør være varsom med å gi retten andre oppgaver, som innebærer at den utfører noe annet enn den er opprettet for.

Det lovforslaget som er fremmet, har nærmere regler som vil begrense Høyesteretts problemer ved en oppnevning. Men det er likevel en risiko for at denne oppgaven i visse situasjoner vil kunne svekke tilliten til Høyesterett som øverste domstol.

Utvalget slutter seg til det som er uttalt av justitiarius i Høyesterett. For øvrig vises til utvalgets konklusjoner i "*Særskilt lønnsnemnd*" i kapittel 8.2.

### 7.5 «LITEN» RIKSLØNNSNEMND?

#### 7.5.1 Rikslønnsnemndas sammensetning

(1) For tilhengerne av særskilt lønnsnemnd synes det vesentligste argument å være at Rikslønnsnemnda ikke har greid å prøve lønns- og arbeidsvilkårene for de ansatte i politiet og lensmannsetaten på en tilfredsstillende måte. Det har vært anført at

nemnda i for stor grad har unnlatt å legge vekt på de særskilte forhold som er knyttet til polititjenesten, og som blant annet begrunner at politiet ikke har streikerett. Dette skal ha vist seg ved begge de lønnsoppgjørene som er blitt avgjort av Rikslønnsnemnda, nemlig i 1990 og 1992.

(2) For tilhengerne av Rikslønnsnemnda som tvisteløser, synes det vesentligste å være at samme organ bør behandle alle hovedtariffoppgjør i offentlig og privat sektor. Det er vanskelig å akseptere et særorgan for en enkelt yrkesgruppe, særlig dersom begrunnelsen er at det skulle være uheldig at staten som part i tvisten og arbeidsgiver oppnevner flertallet av medlemmene i nemnda. En slik begrunnelse er i realiteten en underkjennelse av Rikslønnsnemndas kompetanse og uavhengighet i forhold til håndtering av de store interessetvistene i samfunnet. Dette vil være svært uheldig for den etablerte tvisteløsningsordningen og dermed for roen i hele arbeidslivet.

(3) En ordning der Rikslønnsnemnda beholdes som tvisteløsningsorgan, men settes sammen på en spesiell måte for politiet, kan være egnet til å tilfredsstille de vesentligste argumentene fra både tilhengere og motstandere av en særskilt lønnsnemnd for politiet. Dertil kommer at en slik modell allerede er bygget inn i lønnsnemndloven § 2, jf "*Gjeldende ordning for tvisteløsning*" i punkt 7.1 ovenfor. Modellen slik den er utformet i dag er imidlertid avhengig av enighet mellom Rikslønnsnemndas formann og partene i tvisten, det vil i dette tilfelle si staten og den forhandlingsberettigede organisasjon som representerer de ansatte i politiet.

På denne bakgrunn synes spranget å være lite ved å gjøre det til en rett for organisasjonene å kreve at når Rikslønnsnemnda behandler tvister om lønns- og arbeidsforhold for politiet, skal den settes sammen med en representant fra henholdsvis staten og den forhandlingsberettigede organisasjon som representerer de ansatte i politiet, og med formannen i Rikslønnsnemnda som formann.

Lovteknisk er det i så fall den enkleste løsning å endre lønnsnemndloven § 2. Dersom man samler eventuelle spesialbestemmelser for politiet i politiloven, kan lovens § 20 i så fall gis et eget nytt ledd med innhold som nevnt ovenfor og med henvisning til lønnsnemndloven § 2.

### 7.5.2 Argumenter for og mot «liten» rikslønnsnemnd

(1) De viktigste argumenter som kan fremføres for en slik løsning er i korthet følgende:

- Med en slik spesiell sammensetning av Rikslønnsnemnda vil politiet ha større mulighet til å påvirke resultatet enn om nemnda settes med syv medlemmer.
- En slik løsning vil også langt på vei være et svar på argumentene for særskilt lønnsnemnd, jf "*Argumenter for særskilt lønnsnemnd*" i punkt 7.4.2 ovenfor, samtidig som motargumentene vil ha mindre vekt.
- Løsningen vil ikke svekke Rikslønnsnemndas stilling og autoritet eller innebære noen generell systemkritikk, jf "*Argumenter mot særskilt lønnsnemnd*" i punkt 7.4.3 ovenfor.

(2) De viktigste argumentene som kan fremføres mot en slik løsning er i korthet følgende:

- En slik sammensetning av Rikslønnsnemnda innebærer at den ikke på samme måte som i dag kan se en interessetvist i en samfunnsmessig sammenheng.
- En del ansatte som i dag ikke har streikerett er medlemmer i organisasjoner som tilhører hovedsammenslutninger. En særregel om en «liten» nemnd der politiet er part vil kunne skape uklarheter i forhold til hvilke organisasjoner som skal kunne benytte denne ordningen.

- En slik særordning for politiet vil kunne føre til tilsvarende krav fra andre organisasjoner.
- Det bør være enighet dersom man skal velge en slik forenklet behandlingsmåte.



## KAPITTEL 8

**Utvalgets konklusjoner****8.1 STREIKERETT FOR POLITIET**

(1) Utvalgets medlemmer *Inderhaug, Jacobsen, Ravlo og Solberg* mener at politiet bør ha full streikerett på linje med andre yrkesgrupper. *Disse medlemmene* mener således at argumentene for å oppheve streikeforbudet, jf "*Argumenter for opphevelse av forbudet*" i kapittel 6.2.2 veier tyngst. *Disse medlemmene* begrunner kort sitt standpunkt slik:

På det folkerettslige plan er retten til å streike gitt en forpliktende og prinsipielt sett betydningsfull anerkjennelse som vernet rettighet. Det fremgår ikke av ordlyden i ILO's konvensjoner at retten til å streike er beskyttet – nettopp fordi streikeretten anses som en del av organisasjonsfriheten og er en nødvendig forutsetning for at forhandlingsretten skal være reell. *Disse medlemmer* vil særlig bemerke at av de andre land utvalget har forespurt, er det bare England som har et særskilt lovforbud mot streik i politiet, i tillegg til Islands avtalefestede særordning. I begge disse landene er bortfallet av streikeretten kompensert ved særskilte forhandlings- og tvisteløsningsinstitutter.

Inngrep i streikeretten kan bare forsvares dersom streiken setter liv, helse eller personlig sikkerhet i fare. I norsk rett er disse hensyn allerede ivaretatt gjennom Hovedavtalen og gjennom muligheten for å ta i bruk tvungen lønnsnemnd. Det er derfor *disse medlemmers* oppfatning ikke nødvendig å pålegge politiet ytterligere begrensninger. Norske og utenlandske erfaringer med streik i politiet gir etter *disse medlemmers* oppfatning ikke særlig grunn til bekymring. *Disse medlemmer* mener også at det ikke er grunn til å tro at en eventuell politistreik i Norge vil få et slikt omfang eller ha en slik varighet at dette vil virke nevneverdig inn hverken på kriminaliteten eller på beredskapen.

Endelig legger disse medlemmer vekt på Stortingets forutsetninger fra 1959 om at politiets lønns- og arbeidsvilkår ikke skulle ha en dårligere utvikling enn for andre grupper, selv om politiet som eneste yrkesgruppe da ble fratatt streikeretten. Disse forutsetningene er ikke blitt oppfylt, og det påhviler derfor Stortinget et ansvar for å rette opp igjen de skjevheter som ble skapt ved tapet av streikeretten.

(2) Utvalgets medlemmer *Blankholm, Pettersen og Rieber-Mohn* mener at det ikke bør innføres noen form for streikerett for politiet. *Disse medlemmene* mener at argumentene mot å oppheve streikeforbudet veier tyngst og begrunner sitt standpunkt slik:

En streikerett for politiet vil kunne bidra til ytterligere å svekke publikums allerede svekkede tillit til politiets evne til å oppklare straffesaker og forebygge kriminalitet. Med de siste tiårs sterkt økende kriminalitet og brutalisering av det norske samfunnet, har politiet kommet på defensiven. Mange mennesker, særlig eldre i de større byene, føler stor utrygghet i sine nærmiljøer. Det gjøres i dag betydelige anstrengelser for å effektivisere strafferettspleien og øke folks trygghet og tillit til politi og påtalemyndighet. I denne situasjon må enhver svekkelse av politiberedskapen unngås. Man kan ikke basere en lovgivning på at de streikende vil utvise «ansvarlighet» i enhver situasjon. En realistisk lovgivning må ta uansvarlighet med i betraktningen. Det er ingen løsning å oppheve streikeforbudet under henvisning til at samfunnsskadelig streik vil bli hindret ved bruk av tvungen lønnsnemnd. Problemet vil hele tiden være at skadevirkninger i form av økning i kriminalitet, økt utrygghet og svekket tillit blant publikum, for en vesentlig del vil være usynlige i

ganske lang tid. De uakseptable virkninger av en politistreik inntreer i realiteten straks den iverksettes. Noen virkninger som f eks utrygghetsfølelse hos publikum inntreer allerede når streik varsles.

*Disse medlemmer* vil også avvise modellen med en begrenset streikerett. Denne modellen forutsetter at det skal utarbeides nærmere regler blant annet om hva som skal anses som en «begrenset streik». Det vil neppe være mulig å utarbeide kriterier som ikke er skjønnsmessige, eller som av andre grunner vil gi rom for tolkningstvil. Det er også nærliggende å anta at den gruppe som ønsker streik iverksatt, vil presse på for å gjøre streiken så omfattende og virkningsfull som mulig. Det vil da være duket for tvist om den iverksatte streik faller innenfor eller utenfor de regler som gjelder på området. Tvisten vil kunne gjelde om streiken er «begrenset» eller for eksempel om streiken er satt i verk i henhold til de regler som gjelder om fremgangsmåten ved begrensede streiker. På denne måten vil vi på dette området kunne få hyppige arbeidsrettslige tvister i tillegg til interesstvister. Dette er åpenbart uheldig. En adgang til begrenset streik vil videre – som en streikerett på vilkår – skape vansker for det tradisjonelle lønnsnemndsinstittutt. En begrenset streikeaksjon vil nærmest være «forhåndsgodkjent» av myndighetene. Så lenge skadevirkningene i stor grad vil være lite synbare, vil ikke lønnsnemndinstittuttet kunne virke etter sin hensikt. Dette forhold vil bli ytterligere aksentuert ved en streikerett på vilkår, jf nedenfor.

Når det gjelder streikerett på vilkår, vil *disse medlemmene* særlig fremheve at modellen bare tilsynelatende vil kunne hindre alvorlige skadevirkninger av en politistreik. Som nettopp fremhevet vil skadevirkningene av en slik streik for en stor del være usynlige, i alle fall før lang tid er gått. Det gjelder ikke minst svekket tillit og økt utrygghet blant publikum, som i noen grad vil kunne inntre allerede når streik varsles. Også virkninger i form av økt kriminalitet vil være vanskelig å påvise, fordi kriminaliteten stort sett øker uavhengig av eventuelle streikeaksjoner. Det vil særlig på denne bakgrunn ikke være mulig for en særskilt nemnd å gi en reell og holdbar forhåndsvurdering av om en varslet streik vil ha alvorlige skadevirkninger. Det vil være vanskelig nok å foreta en slik vurdering i etterhånd, dvs etter at streiken har virket noen tid. Situasjonen vanskeliggjøres ytterligere hvis man skal supplere det etablerte og innarbeidede lønnsnemndsinstittuttet med en prinsipiell nydanning som den svenske forhåndsvurdering i en særskilt nemnd. Hvis en slik nemnd først har ansett streiken som ikke-samfunnsskadelig, vil det – i en situasjon med mindre synbare skadevirkninger – bli nærmest umulig å få stanset streiken med tvungen lønnsnemnd i etterhånd. Slik sett kan skadevirkningene av en streikerett på vilkår faktisk bli større enn om man baserte seg utelukkende på den tradisjonelle ordning med tvungen lønnsnemnd i etterhånd.

*Disse medlemmer* vil avslutningsvis fremheve at begge modeller avviker sterkt fra de tvisteløsninger som ellers har alminnelig gyldighet innenfor såvel det offentlige som det private arbeidsliv. Det er ikke heldig å innføre prinsipielle nyordninger for en liten gruppe arbeidstakere uten at mulige virkninger for arbeidslivet generelt er grundig vurdert og utredet. En slik vurdering og utredning må i tilfelle foretas på et bredere og mer representativt grunnlag enn det foreliggende. I nærværende sak vurderer man å innføre streikerett med begrensninger for en arbeidstakergruppe som i dag ikke har streikeadgang, med andre ord er formålet å utvide streikeretten i samfunnet. Men de samme modeller kan naturligvis i en annen situasjon benyttes til å innskrenke streikeretten for andre arbeidstakergrupper som i dag har ordinær streikeadgang. Også en slik konsekvens må tas med i betraktningen.

(3) *Lederen* og utvalgets medlem *Singsaas* mener at streikeforbudet bør mykes opp ved at det innføres en begrenset streikerett for politiet. *Disse medlemmer* legger avgjørende vekt på at også politiet bør få anledning til å nytte streik som et legitimt

kampmiddel i interessedvister om lønns- og arbeidsforhold. På den annen side tilsier faren for alvorlige samfunnsmessige skadevirkninger av en politistreik, at streikeretten må gis på spesielle vilkår. Under en politistreik bør det opprettholdes en beredskap for å ivareta de mest nødvendige behov for polititjeneste. Trafikktjenesten, deler av forvaltningsoppgavene, deler av etterforskningstjenesten og deler av kontortjenesten hører derimot ikke til de oppgaver som nødvendigvis må utføres fullt ut under en streik. *Disse medlemmer* tilføyer at om lag 33 prosent av den samlede politistyrken hvert år avvikler ferie i sommermånedene, uten at det er anført fra noe hold at dette fører til alvorlige samfunnsmessige skadevirkninger.

En rett til begrenset streik vil kunne ivareta de nødvendige hensyn til at en politistreik ikke må føre til alvorlige skadevirkninger. En vesentlig innvending mot den modellen er den tvil, usikkerhet og uro som kan oppstå om selve lovligheten av streiken, fordi det er vanskelig på forhånd å stille opp klare nok regler for hva som er tillatt. *Disse medlemmer* mener at det derfor bør opprettes en særskilt nemnd, som etter begjæring fra en av partene i konflikten skal vurdere om en varslet streik antas å ville føre til alvorlige samfunnsmessige skadevirkninger.

Det bør være tilstrekkelig at nemndas avgjørelse er rådgivende. Disse medlemmer forutsetter således at organisasjonene vil se seg tjent med å rette seg etter det nemnda kommer frem til, for å unngå tvungen voldgift og hindre at spørsmålet om streikerett for politiet igjen kommer på den politiske dagsorden. Gjennomføringen av en slik form for streikerett, som innebærer at politiet fortsatt vil bli underlagt begrensninger som ikke gjelder for statsansatte generelt, bør av disse grunner gjennomføres ved lov og eventuell forskrift.

## 8.2 SÆRSKILT LØNNSNEMND

(1) Dersom *streikeforbudet oppheves*, er utvalget enstemmig av den oppfatning at den nåværende ordning med Rikslønnsnemnda bør opprettholdes.

(2) Dersom *streikeforbudet opprettholdes* uendret:

- Utvalgets flertall, *lederen, Blankholm, Pettersen, Rieber-Mohn og Singsaas*, mener at dagens ordning har virket tilfredsstillende. *Flertallet* begrunner sitt standpunkt med at man i Rikslønnsnemnda allerede har en fast nemnd som behandler interessedvister mellom partene i arbeidslivet. Nemnda behandler tvister i både privat, kommunal og statlig sektor. Den har således bred kompetanse og en høy grad av sakkyndighet på dette feltet. Partene i den enkelte tvist er sikret en grundig og forsvarlig behandling i Rikslønnsnemnda. Det er også mest rasjonelt og hensiktsmessig at ett organ behandler interessedvister som omfatter tariffoppgjørene i arbeidslivet. Det er ikke alle hovedorganisasjoner som har faste representanter i Rikslønnsnemnda. Dersom politiet skulle på en særordning med egen nemnd, vil det automatisk komme krav fra flere organisasjoner med et langt større medlemstall om at også de bør ha en egen nemnd. En slik utvikling vil være meget uheldig, ikke bare fordi man mister fordelene ved dagens system, men også fordi dette vil kunne svekke og undergrave Rikslønnsnemndas autoritet, og representere en trussel mot roen i hele arbeidslivet. Det er etter *flertallets* syn ikke grunnlag for å hevde at den gjeldende tvisteløsningsordning for politiet ikke har fungert. Lønnsoppgjøret for politi- og lensmannsetaten har vært til behandling i Rikslønnsnemnda to ganger. Det forhold at politiorganisasjonene har vært misfornøyd med nemndas kjennelser i de to tvistene nemnda har hatt til behandling kan ikke gi grunnlag for en generell kritikk av systemet.

Når det gjelder mindretallets forslag om at en eventuell særskilt lønnsnemnd bør oppnevnes av Stortinget, mener *flertallet* at dette vil skape uklare linjer mel-

lom Stortinget og regjeringen (Kongen i statsråd). Det vil være i best samsvar med hovedlinjene i konsitusjonen at regjeringen fortsatt foretar slike oppnevnelser, mens Stortinget har en kontrollerende rolle.

*Lederen* og utvalgets medlem *Singsaas* tilføyer at det i tillegg til dagens ordning bør åpnes adgang for politiets organisasjoner til å kreve at Rikslønnsnemnda settes sammen med tre i stedet for syv medlemmer. En slik valgtrett undergraver ikke nemndas autoritet og betydning, samtidig som valgtretten innebærer en mulighet for politiet til å vurdere fra gang til gang hvilken sammensetning av nemnda de ser seg best tjent med.

Utvalgets medlemmer *Blankholm*, *Pettersen* og *Rieber-Mohn* mener at den mulighet som lønnsnemndloven § 2 i dag gir til å sette sammen en «liten» nemnd er tilstrekkelig, og går mot dette forslaget. En slik forenklet behandlingsmåte bør fortsatt kreve enighet.

- Utvalgets mindretall, *Inderhaug*, *Jacobsen*, *Ravlo* og *Solberg* mener at et streikeforbud må kompenseres ved at det opprettes en særskilt forhandlings- og tvisteløsningsordning for politiet. *Disse medlemmer* mener således at argumentene for en særskilt nemnd, jf "*Argumenter for særskilt lønnsnemnd*" i punkt 7.4.2, veier tyngst og begrunner kort sitt standpunkt slik:

Det har allerede siden streikeretten ble fratatt politiet og Rikslønnsnemnda ble innstiftet som fast tvisteløser for politiets tariffvister, vært reist sterke innvendinger mot den sammenblanding av arbeidsgiver- og lovgiverroller som staten i dette tilfellet kommer i. Daværende høyesterettsjustitiarius Emil Stang uttalte blant annet:

Stillingen som lovgiver og arbeidsgiver kan i et demokratisk samfunn ikke forenes uten at lovgiveren helt avstår fra å bruke lovgivningsmakten til fremme av sine interesser som arbeidsgiver. Ellers får vi uvergelig arbeidsgiverens diktatur...

Også fra Stortinget selv ble det reist sterke betenkeligheter med denne ordningen.

Det faktum at begge de to lønnsoppkjørene hvor de frittstående politiorganisasjonene har forhandlet med Administrasjonsdepartementet etter at forhandlingsretten ble overført dit fra Justisdepartementet har havnet i Rikslønnsnemnda, er etter *disse medlemmers* oppfatning uttrykk for vesentlige mangler ved dagens forhandlingsordning. Når de samme organisasjoner ved begge anledninger har uttalt at de ikke har tillit til Rikslønnsnemnda som rettferdig og objektiv tvisteløser, gir det etter *disse medlemmers* syn en sterk oppfordring til å vurdere andre ordninger.

*Disse medlemmer* er av den oppfatning at regler om et særskilt forhandlingsreglement i samsvar med tjenestetvistloven § 8 og et særskilt tvisteløsningsorgan, bør tas inn i politiloven. *Disse medlemmer* antar at den særskilte nemnda kan bestå av fem medlemmer som oppnevnes av Stortinget, hvorav tre uavhengige og to representanter etter innstilling fra partene.

(3) Dersom det blir innført en ordning med *begrenset streikerett* (rett til begrenset streik eller streikerett på vilkår):

- Utvalgets flertall, *lederen*, *Blankholm*, *Pettersen*, *Rieber-Mohn* og *Singsaas*, mener at det ikke bør foretas noen endring av dagens situasjon, og viser til den begrunnelse for å beholde Rikslønnsnemnda som er gitt ovenfor.
- Utvalgets mindretall, *Inderhaug*, *Jacobsen*, *Ravlo* og *Solberg*, mener at det likevel bør opprettes en særskilt forhandlings- og tvisteløsningsordning for politiet og viser til den begrunnelse som er gitt ovenfor.

## KAPITTEL 9

**Administrative og økonomiske konsekvenser****9.1 INNLEDNING**

Medlemmene av utvalget stiller seg bak forskjellige forslag. Enkelte av medlemmene ønsker ingen endring i dagens situasjon. Dette vil i så fall ikke medføre administrative eller økonomiske konsekvenser.

Det er nedenfor sagt litt om konsekvensene av de forskjellige forslag. Et felles trekk er at de medfører små administrative og økonomiske konsekvenser.

Utvalget har ikke sett det som sin oppgave å vurdere hvorvidt noen av forslagene vil påvirke lønnsnivået for ansatte i politiet, eller for statsansatte mer generelt.

**9.2 ORDINÆR STREIKERETT FOR POLITIET**

Dersom en streik i politiet medfører samfunnsskadelige virkninger, vil det måtte vedtas lov om tvungen lønnsnemndsbehandling. Forberedelsen av en slik lov tilligger Kommunal- og arbeidsdepartementet. Dersom politiet får streikerett på linje med statsansatte generelt, antas det ikke å medføre merarbeid av betydning.

Streikerett kan både medføre økte utgifter og besparelser avhengig av hvilke grupper som tas ut i streik. Under en streik vil utbetalingen av lønn stanse. En streik vil således innebære mindre lønnsutgifter. Størrelsen vil avhenge av streikens varighet og omfang og er ikke mulig å anslå konkret. En del av politiets arbeid er inntektsgivende for staten. Dersom disse oppgaver blir rammet av streik, vil disse inntektene i en viss utstrekning falle bort.

**9.3 RETT TIL BEGRENSET STREIK FOR POLITIET**

Ordningsen forutsetter en lov, eventuelt kombinert med forskrift eller avtale, som i detalj regulerer streikerettens omfang. Både en forskrift og avtale vil måtte oppdateres fra tid til annen. Dette arbeidet vil måtte utføres i Administrasjonsdepartementet, eventuelt i Justisdepartementet.

De økonomiske konsekvensene vil være de samme som under "*Ordinær streikerett for politiet*" i punkt 9.2.

**9.4 STREIKERETT PÅ VILKÅR**

Ordningsen medfører at det må etableres en egen nemnd til å vurdere hvorvidt en varslet streik får alvorlige skadevirkninger. Nemnda antas å ville tre i funksjon forholdsvis sjelden. Godtgjørelsen til medlemmene vil derfor bli svært begrenset.

**9.5 SÆRSKILT LØNNSNEMND (RESTADS FORSLAG)**

Forslaget innebærer at det opprettes en lønnsnemnd med seks medlemmer og en formann i tillegg til den ordinære lønnsnemnda. Forslaget vil innebære godtgjørelse til medlemmene av den særskilte lønnsnemnda. Samtidig vil Rikslønnsnemndas medlemmer bli fritatt for behandling av lønnstvister i politiet. Det antas at de frigjorte ressursene i Rikslønnsnemnda i stor grad vil tilsvare ressursbruken i den særskilte lønnsnemnda. Forslaget antas derfor ikke å ha vesentlige konsekvenser.

## **9.6 RIKSLØNNSNEMND MED SÆRSKILT SAMMENSETNING**

Forslaget innebærer at Rikslønnsnemnda settes med tre medlemmer, hvorav partene oppnevner et medlem hver. Forslaget antas ikke å medføre vesentlige administrative konsekvenser. Forslaget vil medføre noe lavere utgifter enn dagens ordning der Rikslønnsnemnda settes med syv medlemmer.

## Vedlegg 1

### **Lønnsutvikling m v for politiet og lensmannsetaten – organisasjonenes syn**

#### **Lensmannsetatens Landslag, Politiembetsmennes Landsforening, Norges Lensmannslag, Norsk Politiforbund**

*Tom Solberg*

De fire ovenstående organisasjoner i politi- og lensmannsetaten (heretter kalt organisasjonene) har ved en rekke anledninger gitt uttrykk for at lønnsutviklingen for de tilsatte i politi- og lensmannsetaten har vært dårlig, og dårligere enn for statsansatte forøvrig.

Organisasjonene er imidlertid de første til å erkjenne at å fastsette en inntektsutvikling for en yrkesgruppe over tid, relatert til en rekke andre yrkesgrupper, ikke er uproblematisk. Dette har i første rekke sammenheng med at det er vanskelig å finne de riktige parametere for måling, samtidig som det er en rekke variabler som har stor betydning for lønnsberegningen, som ikke kommer til uttrykk i de tall som blir presentert.

Organisasjonene finner derfor grunn til å minne om at de nedenstående tabeller bl.a. ikke tar opp i seg spørsmål som manglende avansementsmuligheter, mangel på alternative karrieremuligheter, lav andel normerte stillinger, forholdet mellom begynnerlønn og sluttlønn m.v. i forhold til de andre yrkesgruppene i staten. Dette er alle omstendigheter som har stor betydning for den enkeltes lønns- og arbeidsvilkår.

Organisasjonene har likevel valgt å ta utgangspunkt i den lønnsstatistikk som produseres av staten ved Administrasjonsdepartementet/Statens Sentrale Tjenestemannsregister (SST), i mangel av bedre og mer detaljerte opplysninger. Selv på dette grunnlag hevder imidlertid organisasjonene å kunne dokumentere med all ønskelig tydelighet at de tilsatte i politi- og lensmannsetaten har sakkett betydelig etter inntektsmessig siden streikeretten ble tatt fra politiet i 1959.

Organisasjonene legger til grunn at Stortinget under behandlingen av streikerettsspørsmålet i 1959 la til grunn at politiet ikke skulle ha dårligere lønnsutvikling enn andre statsansatte. Staten som arbeidsgiver har imidlertid ikke evnet å følge opp denne forutsetningen. Organisasjonene viser til nedenstående tabeller, som viser lønnsutviklingen for gruppene politibetjent, lensmannsbetjent og gjennomsnittet for alle kvinner og menn i staten i kroner og prosent av gjennomsnitt. I tabellen er gjennomsnittet for alle satt til 100%, og lønnen for lensmannsbetjent og politibetjent satt til den relative prosent-sats for sammenlikningens del.

Stilling/år	1959	1963	1969	1976	1980	1986	1991	1992
<b>Månedslønn i alt</b>								
Politibetjent	1.553	1.933	2.727	6.317	8.272	14.236	17.206	17.197
	115%	109%	102%	109%	109%	108%	111%	103%
Lensmannsbetjent	1.430	1.788	2.579	5.607	7.685	12.561	15.308	15.399
	106%	101%	96%	97%	100%	98%	91%	92%
Gjennomsnitt	1.351	1.766	2.682	5.795	7.682	12.870	16.764	16.808
<b>Regulativlønn</b>								
Politibetjent	1.361	1.665	2.334	4.608	6.287	11.134	13.490	13.489
	105%	101%	–	86%	89%	94%	88%	87%
Lensmannsbetjent	1.327	1.664	2.387	4.833	6.454	11.048	13.334	13.354
	102%	100%	–	91%	91%	93%	87%	86%
Gjennomsnitt	1.297	1.657	–	5.335	7.075	11.883	15.383	15.450

Kilde: Statens lønnsstatistikk pr. 1.10. det enkelte år (for de tre første årene; SSB)

#### *Kommentarer til tallene:*

Tabellen viser både utvikling i «regulativlønn» og pr. mnd. (dvs. aktuell månedslønn etter A-tabellen i statens lønnsregulativ) og utviklingen i «månedslønn i alt» (dvs. både A- og B-tabellen i statens lønnsregulativ samt faste og variable tillegg, men unntatt timebetalt overtid).

I de årene hvor det er forskjellige stillingskoder av politi- og lensmannsbetjent er det beregnet for alle.

Som det fremgår av tabellen, har såvel lensmannsbetjent som politibetjent hatt en relativ nedgang i inntekt siden streikeretten ble fjernet i 1959. Grunnen til at politibetjentgruppen jevnt over ligger noe høyere enn lensmannsbetjentgruppen i «Månedsførtjeneste i alt» er tjenesteformen. På grunn av mer aktiv tjeneste på kvelds- og nattetid – særlig på ordensavdelingene – og den faste overtiden som er på etterforskningsavdelingene, drar dette den gjennomsnittlige faste, månedsførtjenesten i været. Lensmannsbetjentene har på den annen side noe høyere uttak av timebetalt overtid pr. tilsatt, slik at forskjellen totalt sett ikke er særlig stor. Den timebetalte overtiden inngår imidlertid ikke i beregningsgrunnlaget for «Månedsførtjeneste i alt».

Vi ser at selv om man – som staten ønsker – legger «månedsførtjeneste i alt» til grunn for sammenlikningen, dokumenter tallene en mindre lønnsutvikling. Når man derimot legger «Regulativlønn» til grunn, kommer dette enda tydeligere fram. Årsaken til at organisasjonene mener at dette lønnsbegrepet er det riktige å sammenlikne med, er at i «Månedslønn i alt» er det i tillegg til polititillegget inkludert bl.a. fast overtid og tillegg for arbeid på ubekvem arbeidstid (dvs. arbeid på kvelds- og nattetid, helge- og høytidsdager o.l.)

Disse tilleggene er en *særlig kompensasjon for ekstra belastning* som på langt nær alle arbeidstakere blir påført. Når man ser på tallene fra SST, er det for de fleste tjenestemannsgruppers vedkommende liten forskjell mellom de to begrepene – «regulativlønn» og «månedslønn i alt». For grupper som politiet, forsvaret m.v. med svært varierende tjenesteordninger, er imidlertid forskjellen relativt stor.



Etter organisasjonenes oppfatning er det ikke riktig å sammenlikne politiets lønn inklusive tillegg for merarbeid og ubekvem arbeidstid, med lønnen til en vanlig kontorist i staten. Da sammenligner man nemlig to vidt forskjellige arbeidsytelser – både kvalitativt og kvantitativt. Organisasjonene mener at man isteden bør sammenlikne regulativlønnen, da den er betalingen for å være til arbeidsgiverens disposisjon 37,5 timer pr. uke, noe som gjelder for alle – uansett tjenesteform.

Organisasjonene er kjent med at staten heller benytter «Månedslønn i alt» når det sammenliknes, og at dette også stort sett legges til grunn i det tekniske beregningsutvalg. Organisasjonene fastholder likevel at slike sammenlikninger ikke blir rettferdige, fordi det faktisk sammenliknes *vidt forskjellige ytelser* uten at forskjellene tas hensyn til.

Organisasjonene har på grunn av de metodeproblemer som er angitt ovenfor valgt å benytte gjennomsnittlig månedslønn i staten (alle kvinner og menn) som sammenlikningsgrunnlag. Selv om det også kan være relevant å foreta sammenlikninger med enkelte yrkesgrupper eller stillingskategorier, er det svært vanskelig å få til sammenliknbare størrelser, nettopp med hensyn til ulikheter i normeringsmønstre, naturlige karrierestiger m.v. Organisasjonene har derfor valgt å sammenlikne med gjennomsnittet i staten for å få et mest mulig representativt sammenlikningsgrunnlag.

Også her kan enkelte avvik fra det ene året til det andre skyldes endringer i sammensetningen av arbeidsstyrken i forhold til ansiennitet o.l., men avvik som kan forklares med slike årsaker vil ikke være så store at de vil innvirke på den klare tendensen som kommer fram av tallene.

Organisasjonene finner det også nødvendig å redegjøre nærmere for hvorfor det ovenstående utvalg av inntektsår er benyttet framfor andre, kortere utvalg. Organisasjonene tar utgangspunkt i 1959 fordi det var da streikeretten ble fratatt politiet, og det var da Stortinget forutsatte en fullverdig utvikling i lønns- og arbeidsvilkår. Staten benytter vanligvis et kortere tidsspenn for sine beregninger, og gjerne perioder som går fram mot 1986, fordi dette året fikk politiet faktisk et ganske bra lønnsoppgjør. Organisasjonene finner det derfor nødvendig å redegjøre kort også for inntektsoppgjøret i 1986.

#### *1986-oppgjøret:*

I 1984 og 1985 var – i likhet med i dag – misnøyen med lønns- og arbeidsvilkårene i politi- og lensmannsetaten svært omfattende og sterk. Dette ga seg blant annet de utslag at flere hundre politifolk fra hele landet marsjerte gjennom Oslos gater våren 1985 for å markere misnøyen. Våren 1986 var det også flere spredte markeringer fra tjenestemenn ved flere tjenestesteder rundt om i landet – særlig var dette utbredt i Oslo.

I 1986 forhandlet de frittstående politiorganisasjonene fortsatt med Justisdepartementet, og forhandlingene resulterte i at den daværende politiske ledelse i departementet ga politi- og lensmannsetaten et oppgjør som hadde ca. 0,9% høyere ramme enn det som rett før hadde blitt resultatet i oppgjøret mellom staten og hovedsammenslutningene. Dette resulterte i at hovedsammenslutningene krevde nye forhandlinger med staten, noe som resulterte i økt ramme også for disse parter.

Som en direkte følge av 1986-oppgjøret, overtok daværende Forbruker- og Administrasjonsdepartementet forhandlingene med de frittstående politiorganisasjonene – formentlig for å sikre at ikke flere oppgjør gikk utenfor den økonomiske ramme som ble fastlagt mellom staten og hovedsammenslutningene. Denne realitet samt de øvrige forsøk fra statens side gjennom forslaget om å endre tjenestetvistloven, og gjennom å avvise reelle forhandlinger i de senere hovedtariffoppgjørene –

har bidratt til at forhandlingssituasjonen i hovedtariffoppgjørene oppleves som svært utilfredsstillende av de frittstående organisasjonene i politiet.

*Politijuristene:*

Det er imidlertid ikke bare de frittstående organisasjonenes medlemmer som har tapt lønnsmessig. Dette gjelder alle grupper innen politi- og lensmannsetaten. Organisasjonene nevner som eksempel juristene i politiet, som er organisert gjennom PEL og Juristforbundet i AF. Organisasjonene viser til nedenstående tabell som viser utviklingen av gjennomsnittlig regulativlønn pr. mnd. i tidsrommet 1980-1992 for politifullmektiger og politiadjutanter, som utgjør flertallet av politijuristene, og også for disse gruppene ser vi en kraftig relativ inntektsreduksjon.

Stilling/år	1980	1983	1986	1989	1992
Regulativ lønn pr. mnd					
Politifullmektig	8.461	10.532	14.264	15.085	16.619
	120%	112%	121%	111%	108%
Politiadjutant	10.012	12.519	15.302	17.541	18.278
	142%	133%	130%	129%	118%
Gjennomsnitt i staten	7.075	9.402	11.768	13.623	15.450
	100%	100%	100%	100%	100%

Kilde: Statens Sentrale Tjenestemannsregister

*Kommentarer til tallene:*

Også her er både kronebeløpet og prosent av gjennomsnittet angitt. Det framgår tydelig at begge stillingskategorier har tapt betydelig i forhold til gjennomsnittet i staten, dog med unntak av gruppen politifullmektiger i 1986, som var et spesielt oppgjør – jfr. ovenfor.

Organisasjonene har dessverre ikke oppdaterte og sammenliknbare tall for denne gruppen helt fra 1959, men mener at det utsnitt som er vist ovenfor viser en klar og entydig tendens også for politijuristene. Forøvrig har de generelle kommentarene til tallene for lensmannsbetjent/politibetjent også gyldighet for politijuristene.

Uansett hvilket sammenlikningsgrunnlag man velger å benytte, står organisasjonene fast på at politiets tjenestemenn har hatt en dårligere lønnsutvikling enn statsansatte generelt siden streikeretten ble fjernet i 1959, og dette faktum gjør det etter organisasjonenes oppfatning nødvendig å rette opp denne skjevheten i samsvar med Stortingets forutsetninger i 1959.

## Vedlegg 2

### Lønnsutviklingen for politiet – statens syn

#### Administrasjonsdepartementet

Aud Blankholm

I "*Argumenter for opphevelse av forbudet*" i kap. 6.2.2 blir det fra SPL's side hevdet at «de ansatte har tapt lønnsmessig i forhold til både enkeltgrupper og gjennomsnittet i staten i den tiden politiet ikke har hatt streikerett».

Ved fremstillingen av lønnsutviklingen over tid for enkeltgrupper vil valg av referansestillinger, tidsintervaller og lønnsbegrep stå sentralt.

Ved å se på lønnsutviklingen til en bestemt stilling, får man en illustrasjon på lønnsutviklingen til en person dersom en forutsetter at personer har hatt *samme stilling* i hele perioden. Dette er en forutsetning som kan virke noe urimelig. Urimeligheten blir imidlertid større jo lengre tidsintervallene blir. Staten har i sin fremstilling konsentrert seg om perioden 1976 til 1992; totalt og oppdelt i perioder.

Lønnsutviklingen for en enkelt stilling sier isolert sett ikke mye. Staten har derfor sammenlignet lønnsutviklingen for politiet med det vi mener kan være sammenlignbare stillinger innenfor det statlige tariffområde. Disse stillingene kan inndeles i to kategorier:

- Etatsstillinger med noenlunde sammenlignbar etatsutdanning. Dette gjelder stillinger som politibetjent, lensmannsbetjent, fengselsbetjent og tollbetjent som opp gjennom alle år er blitt sammenlignet med hverandre.
- Stillinger som finnes ved politikamrene og som sådanne fungerer som referansestillinger på den enkelte arbeidsplass.

Det lønnsbegrep som benyttes i de fleste sammenhenger er enten fast gjennomsnittlig månedslønn (enten basert på brutto regulativlønn eller summen av bruttoregulativlønn og faste tillegg), eller gjennomsnittlig månedsfortjeneste (summen av brutto regulativlønn, faste tillegg og variable tillegg).

Over tid vil ulike lønnsbegreper kunne utvikle seg forskjellig, bl.a. som følge av bevisst politikk ved omlegging av avlønning (f.eks. mellom brutto regulativlønn og faste tillegg). Det vil derfor være nødvendig å se på utviklingen for begge lønnsbegrepene for å fange opp eventuelle omlegginger som nevnt ovenfor.

Den første tabellen illustrerer klart at de utvalgte stillingene har hatt en ulik utvikling i de ulike tidsintervaller som er definert.

Regulativlønn tabell A, kr. pr. mnd	Endring, prosent							
	1976	1980	1986	1992	1976-80	1980-86	1986-92	1976-92
Politibetjent	4.608	6.287	11.137	13.491	36,4	77,1	21,1	192,8
Lensmannsbetjent	4.633	6.454	11.048	13.352	33,5	71,2	20,9	176,3
Tollbetjent	4.634	5.621	9.224	11.988	21,3	64,1	30,0	158,7
Fengselsbetjent	4.997	6.698	11.575	13.606	34,0	72,8	17,5	172,3
Staten	5.335	7.076	12.048	15.606	32,6	70,3	29,5	192,5
Politiadjutant	7.954	10.012	15.933	18.311	25,9	59,1	14,9	130,2

Regulativlønn tabell A, kr. pr. mnd	Endring, prosent							
	1976	1980	1986	1992	1976-80	1980-86	1986-92	1976-92
Fullmektig	3.950	5.390	9.301	12.308	36,5	72,6	32,3	211,6
Førstefullmektig	4.706	6.283	10.453	13.211	33,5	66,4	26,4	180,7

Politibetjent er den stillingen som har hatt best utvikling i regulativlønnen i perioden 1976-1986. Sammenlignet med de andre har politibetjent hatt svakere vekst i regulativlønn i perioden 1986-1992, men tilstrekkelig vekst til at veksten for perioden 1976-1992 er høyest, med ett unntak. Den stillingen som har hatt høyest vekst er fullmektig. Dette er samtidig den lavest lønte stillingen i utvalget. Det er særlig perioden 1986-92 som trekker opp. Dette har sin årsak i gjentatte lønnsoppgjør med lavtlønnsprofil. Den stillingen med lavest lønnsvekst er tilsvarende den med høyest lønn, nemlig politiadjutant.

Når det gjelder utviklingen i fast månedslønn er bildet noe mer broket, men tendensen er den samme, jf den andre tabellen.

Fast lønn: Tabell A + B, kr. pr. mnd	Endring, prosent							
	1976	1980	1986	1992	1976-80	1980-86	1986-92	1976-92
Politibetjent	5.727	7.012	12.663	15.203	22,4	80,6	20,1	165,5
Lensmannsbetjent	5.115	7.117	11.894	14.270	39,1	67,1	20,0	179,0
Tollbetjent	5.007	5.674	9.264	12.002	13,3	63,3	29,6	139,7
Fengselsbetjent	5.725	7.219	11.575	14.584	26,1	60,3	26,0	154,7
Staten	5.572	7.358	12.048	16.120	32,1	63,7	33,8	189,3
Politiadjutant	8.604	10.508	15.933	19.553	22,1	51,6	22,7	127,3
Fullmektig	3.985	5.400	9.321	12.328	35,5	72,6	32,3	209,4
Førstefullmektig	4.760	6.296	10.480	13.235	32,3	66,5	26,3	178,0

### Konklusjon

Det foreliggende materialet viser at SPL på ingen måte er kommet dårligere ut enn andre grupper det er naturlig å sammenligne med. Deler av materialet viser tvertimot at de er kommet *bedre* ut enn tilsvarende sammenlignbare grupper.

# Andre utgaver av dokumentet

## Hent opp dokumentet i HTML-format

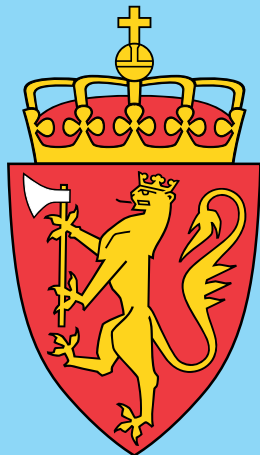
Slik ser det ut med Internett browser mot CD-ROM'en

 NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER NOU 1994:4
<b>Kontrollen med «de hemmelige tjenester»</b>
Innstilling fra EØS-kommisjonen, oppnevnt ved Kgl. resolusjon 24. september 1993 Avgitt 7. februar 1994
<ul style="list-style-type: none"><li>• <a href="#">Utsendelsesbrev</a></li><li>• <a href="#">Innhaldsforside</a></li></ul>
<small>Utgiver: STATENS FORVALTNINGSTJENESTE SEKSJON STATENS TRYKKNING</small>
<small>Trykt utgave: ISSN: 0333-2306 ISBN: 82-583-0279-5 Trykk: Falch Hartvigrykk as, Oslo OSLO 1994</small>
<small>Elektronisk utgave: ISSN: 0806-2633 (NOU Computerfile) ⇒ ISBN: 82-583-0279-5 / DOCUMENT NOU 1994: 4/NO HTML-versjon: Falch Informatikk as, Oslo</small>

Du må ha en Internett browser for å gjøre dette

## Hent opp i tekstformat (RTF)

 <b>NOU</b> NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER
<b>TITTEL</b>
<b>INNLEDNING</b>
<b>KAPITLER</b>
<b>VEDLEGG</b>



# NOU

NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER

1994

1995

1996

ODIN

HVIS DU HAR INTERNETT

HJELP

BRUKERDOKUMENTASJON

