

## Notat

**Til:** Unio v/Jon Olav Bjergene

**Kopi:** Politiets Fellesforbund v/Vicor-Bjørn Nielsen

**Fra:** Advokatfirmaet Hjort  
v/advokat Frode Elgesem

**Dato:** 6. mai 2009

## INTERNASJONALE FORPLIKTELSER – ILO-KONVENSJONER

### 1 INNLEDNING - OVERSIKT

Utredningsinstruksen pkt. 2.3.2 stiller krav til at alle hensyn som er vesentlige i den foreliggende saken skal vurderes, og særlig forholdet til menneskerettslige forpliktelser. Etter vårt syn er høringsbrevet mangelfullt når det gjelder relevante ILO-konvensjoner. Det er således behov for å utrede dette nærmere.<sup>1</sup>

Norge er forpliktet til å oppfylle konvensjonene ved å tilpasse lovverket og praksis til ILO-konvensjonene. Samtidig innebærer ratifiseringen at Norge har akseptert en internasjonal overvåking gjennom ILOs kontrollsystem<sup>2</sup>.

Norge har ratifisert en rekke ILO-konvensjoner om *arbeidstid*, jf. bl.a. ILO-konvensjon nr. 30 (Hours of Work (Commerce and Offices) Convention)<sup>3</sup> og ILO-konvensjon nr. 47 (Forty-Hour Week Convention) og ILO-rekommandasjon nr. 116 (Reduction of Hours of Work Recommendation).<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Vi har ikke utredet rettighetene i Den europeiske sosialpakten i denne omgang. I arbeidet med forskriften er det imidlertid naturlig å utrede disse rettighetene sammen med rettighetene som følger av ILO-konvensjonene.

<sup>2</sup> Det følger av Statuttene for ICJ, artikkel 37 (1) at spørsmål knyttet til tolkningen av ILOs konvensjoner og anbefalinger kan legges til ICJ for avgjørelse. I tillegg har ILO en rekke egne organer som kan komme med rådgivende uttalelser mv.; Comitee of experts, Conference on the application of standards, Committee of Inquiry, Governing Body og CFA. Et generelt synspunkt er at uttalelser fra slike håndhevingsorganer har mindre vekt enn avgjørelser av organer som treffer bindende vedtak, se også Rt. 1997 s. 580.

<sup>3</sup> Denne konvensjonen gir detaljerte regler om arbeidstid og gjelder bl.a. *administrative services in which the persons employed are mainly engaged in office work*, og for offentlig ansatte, men slik at *offices in which the staff is engaged in connection with the administration of public authority* kan unntas. Så lenge det ikke er gjort unntak kan altså denne konvensjonen få betydning for noen grupper av ansatt innen politiet.

<sup>4</sup> Rekommandasjonen følger opp 40-timers uke konvensjonen, og uttaler i del I (generelle prinsipper) under punkt 4 og 5 at arbeidstiden bør reduseres for å nå den sosiale standard som er indikert i fortalen, samt at der en normal arbeidsuke er over

Innenfor dette området synes imidlertid arbeidstidsdirektivet å gi en mer presis regulering i forhold til politiet, jf. vårt notat av 5. mai 2009 pkt. 2.3. Konvensjonene og rekommandasjonene viser imidlertid at arbeidstid er et sentralt og viktig tema for ILO.

Høringsforslaget reiser imidlertid alvorlige spørsmål om forholdet til den frie *forhandlingsretten*, som er helt grunnleggende innenfor det rettighetsregimet som ILO-konvensjonene utgjør, jf. bl.a ILO-konvensjon nr 98 (Right to Organise and Collective Bargaining Convention), ILO-konvensjon nr. 151 (Labour Relations (Public Sector) Convention) og ILO-konvensjon nr. 154 (Collective Bargaining Convention). Vedtakelse av en forskrift som regulerer sentrale arbeidstidsspørsmål og kompensasjon for mer belastende regler, vil være et statlig inngrep i den frie forhandlingsretten. Dette drøftes nærmere i pkt 2 nedenfor.

## 2 NÆRMERE OM FORHOLDET TIL FORHANDLINGSRETTE

ILO-konvensjonene gir et sterkt vern om organisasjons- og forhandlingsretten. Alle de relevante konvensjonene gir dog staten adgang til å unnta bl.a. politiet fra konvensjonens dekningsområde. De aktuelle bestemmelsene om dette lyder slik:

ILO-konvensjon nr. 98, artikkel 5 nr. 1: *"The extent to which the guarantees provided for in this Convention shall apply to the armed forces and the police shall be determined by national laws or regulations."*

ILO-konvensjon nr. 151, artikkel 1 nr. 3: *"The extent to which the guarantees provided for in this Convention shall apply to the armed forces and the police shall be determined by national laws or regulations."*

ILO-konvensjon nr. 154, artikkel 1 nr. 2: *"The extent to which the guarantees provided for in this Convention apply to the armed forces and the police may be determined by national laws or regulations or national practice."*

Den naturlige forståelsen av konvensjonene på dette punkt er at de i utgangspunktet gjelder også for politiet og forsvaret, men at nasjonal lovgivning (evt. nasjonal praksis) kan bestemme i hvilken utstrekning konvensjonenes rettigheter skal gjelde for disse områdene. I Norge er politiet gitt organisasjonsfrihet og forhandlingsrett på linje med andre offentlig ansatte. De spørsmål som nå foreslår regulert i forskrift er i dag nettopp regulert i tariffavtale med polititjenestemennenes organisasjoner. Utgangspunktet vil etter dette være at ILO-konvensjonene om forhandlingsretten gjelder for politiet.

En lojal oppfyllelse av konvensjonsforpliktelsene tilsier at et så grunnleggende spørsmål for arbeidstakerne gjøres til gjenstand for en grundig vurdering og – dersom man mener at det er nødvendig å gjøre innskrenkninger – et konkret vedtak om innskrenkning av politiets forhandlingsrett.

---

48 timer, så må det foretas umiddelbare tiltak for å redusere arbeidsuken. Der arbeidstiden er mellom 40-48 timer må det settes i verk tiltak for en gradvis reduksjon. Det skiller ikke mellom de ulike arbeidstakergruppene.

Dersom forhandlingsretten skal innskrenkes, krever dette altså et vedtak om dette fra lovgiver eller annen myndighet med kompetanse til å unnta politiet fra konvensjonens vern. Vi kan ikke se at det er fattet et slikt vedtak av kompetent myndighet og spørsmålet er heller ikke drøftet i departementets høringsbrev. Det forhold at departementet bruker en forskriftshjemmel i aml. som åpner for unntak fra reglene om *arbeidstid*, er selvfølgelig ikke i seg selv tilstrekkelig til å fastslå at det er gjort vedtak om innskrenking av *forhandlingsretten*.

ILO-konvensjonene om *forhandlingsretten* kommer således fullt ut til anvendelse. De sentrale konvensjonsbestemmelsene lyder slik:

ILO-konvensjon nr. 98, artikkel 4:

*“Measures appropriate to national conditions shall be taken, where necessary, to encourage and promote the full development and utilisation of machinery for voluntary negotiation between employers or employers' organisations and workers' organisations, with a view to the regulation of terms and conditions of employment by means of collective agreements.”*

ILO-konvensjon nr. 151 artikkel 7:

*“Measures appropriate to national conditions shall be taken, where necessary, to encourage and promote the full development and utilisation of machinery for negotiation of terms and conditions of employment between the public authorities concerned and public employees' organisations, or of such other methods as will allow representatives of public employees to participate in the determination of these matters.”*

ILO-konvensjon nr. 154 artikkel 5 flg.:

#### *Article 5*

- 1. Measures adapted to national conditions shall be taken to promote collective bargaining.*
- 2. The aims of the measures referred to in paragraph 1 of this Article shall be the following:*
  - (a) collective bargaining should be made possible for all employers and all groups of workers in the branches of activity covered by this Convention;*
  - (b) collective bargaining should be progressively extended to all matters covered by subparagraphs (a), (b) and (c) of Article 2 of this Convention;*
  - (c) the establishment of rules of procedure agreed between employers' and workers' organisations should be encouraged;*
  - (d) collective bargaining should not be hampered by the absence of rules governing the procedure to be used or by the inadequacy or inappropriateness of such rules;*
  - (e) bodies and procedures for the settlement of labour disputes should be so conceived as to contribute to the promotion of collective bargaining.*

#### *Article 6*

*The provisions of this Convention do not preclude the operation of industrial relations systems in which collective bargaining takes place within the framework of conciliation*

*and/or arbitration machinery or institutions, in which machinery or institutions the parties to the collective bargaining process voluntarily participate.*

*Article 7*

*Measures taken by public authorities to encourage and promote the development of collective bargaining shall be the subject of prior consultation and, whenever possible, agreement between public authorities and employers' and workers' organisations.*

*Article 8*

*The measures taken with a view to promoting collective bargaining shall not be so conceived or applied as to hamper the freedom of collective bargaining.*

ILO-konvensjonene er utarbeidet for å utgjøre en sammenhengende gruppe av minimumsstandarder. Standardene sier klart at det skal legges til rette for frivillige avtaler i alle tilfeller hvor dette er mulig. Frivillige avtale forutsetter at staten avstår fra enhver form for tvang i forbindelse med forhandlingene.

Uggerud<sup>5</sup> oppsummerer praksis fra ILOs organisasjonsfrihetskomité vedrørende statlige inngrep i forhandlingsretten i fire punkter:

1. Retten til å forhandle fritt med arbeidsgiveren for å søke endringer i arbeidsvilkår er et *essensielt element* i organisasjonsretten, noe som gir grunnlag for å hevde at det ikke vil være en kurant sak for myndighetene å begrense denne retten.
2. Statene skal *"refrain from any interference which would restrict this right or impede the lawful exercise thereof"*. På denne måten slår komiteen ytterligere fast at vernet om den frie forhandlingsretten er sterkt.
3. Enhver statlig innblanding i den frie forhandlingsretten vil måtte anses som en krenkelse av *"det generelt aksepterte prinsipp, at arbeidstakernes organisasjoner bør ha rett til, uten [statlig] innblanding, til å organisere deres aktiviteter og til å formulere egne programmer"*.
4. Statlige ordninger som for alle *praktiske formål* forhindrer en fri kollektiv forhandlingsprosess er uforenlig med ILO-konvensjon nr. 98 artikkel 4.

Statene skal således avholde seg fra enhver innblanding i den frie forhandlingsrett som vil kunne begrense eller vanskeliggjøre den rettmessige bruken av denne rettigheten.

Det er lite tvilsomt at regulering av arbeidstid og ordninger for kompensasjon for mer belastende ordninger er *"terms and conditions of employment"* og således spørsmål som omfattes av ILO-konvensjonene om forhandlingsretten. Her kan det igjen vises til at høringsbrevet i det alt vesentlige foreslår å nedfelle i forskrift regler som i dag er regulert i tariffavtale med polititjenestemennenes organisasjoner. Dette viser for øvrig at det er fullt mulig å gjøre spørsmålene til gjenstand for frie forhandlinger.

Videre er det klart at bruk av en forskriftshjemmel til å fastsette slike vilkår vil gjøre en fri kollektiv forhandlingsprosess om disse arbeidstidsspørsmålene meningsløs, og dermed forhindre den rettmessige utøvelsen av forhandlingsretten. Dette gjelder tilsvarende dersom det gjennomføres

---

<sup>5</sup> Ken Uggerud, *Arbeidstvistlov og menneskerettigheter*, Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 4/1997 s. 123 flg.

---

forhandlinger under ”trussel” om at forskriftshjemmelen vil bli brukt. Slike forhandlinger vil ikke være frie.

Oppsummeringsvis er det vår oppfatning at ILO-konvensjonene om forhandlingsretten kommer fullt ut til anvendelse, så lenge det ikke er gjort en konkret vurdering og vedtak om å unnta politiet. Videre er det vår oppfatning at bruk av en forskriftshjemmel til å innføre mer ugunstige regler om arbeidstid og kompensasjonsordningene for dette, er uforenlig med Norges forpliktelser under ILO-konvensjonene til å sikre fri forhandlingsrett mellom arbeidstakere og arbeidsgiver.