



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 46

(2001-2002)

Om lov om endringer i lov 5. mai 1927
nr. 1 om arbeidstvister m.m.

*Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 15.
mars 2002,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

Særskilt vedlegg: Særskilt vedlegg: NOU 2001: 14 Vårens vakreste eventyr...?

1 Proposisjonens hovedinnhold

Forslagene til endringer i lov 5. mai 1927 nr. 1 om arbeidstvister (arbeidstvistloven) og lov 19. desember 1952 nr. 7 om lønnsnemnd i arbeidstvister (lønnsnemndloven) fremmes i hovedsak for å følge opp enkelte av forslagene i NOU 2001: 14 Vårens vakreste eventyr...?. Forslaget om omgjøring av dommerstillinger i Arbeidsretten fremmes for å bringe norsk rett i overensstemmelse med de krav som stilles, bl.a. etter Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) til uavhengige og upartiske domstoler.

Det foreslås endringer i kapittel 8 om megling i arbeidstvistloven, bl.a. foreslås en innskrenkning i den gjeldende bestemmelse som gir riksmeglingsmannen rett til å «koble» avstemninger, dvs. at det er det samlede avstemningsresultatet for flere fag eller tariffområder som vil være avgjørende for om et meglingsforslag er vedtatt eller forkastet. Forslaget går ut på at slik kobling av avstemninger bare skal kunne foretas hvis tariffpartene samtykker og hvis meglingsmulighetene er uttømt.

Det foreslås også enkelte andre mindre endringer i meglingsreglene.

I lønnsnemndloven foreslås det å utvide antallet medlemmer i Rikslønnsnemnda fra syv til ni når nemnda skal løse tvister etter arbeidstvistloven. Partene i den konkrete tvist skal få rett til å utpeke ett rådgivende medlem av nemnda i tillegg til partsrepresentanten med stemmerett som hver av partene etter dagens regler utnevner.

Det foreslås å endre arbeidstvistloven § 10 slik at formannen og nestformannen i Arbeidsretten skal være embetsmenn. I dag oppnevnes disse dommerne på åremål for en periode på tre år.

2 Bakgrunnen for forslaget - Utvalget for tarifforhandlingssystemet

2.1 Sammensetning og mandat

Utvalget for tarifforhandlingssystemet ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 28. mai 1999 og var sammensatt av representanter fra Landsorganisasjonen i Norge (LO), Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS), Akademikerne, Akademikernes Fellesorganisasjon (AF), Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO), Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH), Arbeidsgiverforeningen NAVO, Kommunenes Sentralforbund (KS) og Arbeidsgiveravdelingen i Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Utvalget hadde i tillegg en nøytral leder og en uavhengig ekspert som medlem.

Utvalget hadde følgende mandat:

I forbindelse med fjorårets lønnsoppgjør [1998] er det fra flere hold hevdet at det er nødvendig med en fornyelse av forhandlingssystemet og endringer i de institusjonelle rammer rundt lønnsforhandlingene. Samtidig viser de ulike oppfatninger av hvordan dagens system faktisk fungerer at det er behov for bedre kunnskap om vårt forhandlingssystem. Slik kunnskap er nødvendig før det kan tas stilling til om det bør foretas endringer i rammeverket.

Utvalget skal først foreta en bred analyse av hvordan dagens forhandlingsordning og rammeverk fungerer i praksis. Utvalget skal se på hele området, og ta for seg både privat, kommunal og statlig sektor. Siktemålet er å avdekke svake og sterke sider ved både rammeverket og forhandlingsordningen. En slik felles oppfatning blant organisasjonene om hvordan systemet fungerer, vil gi et godt grunnlag for å vurdere behovet for å foreta endringer.

Dersom analysen avdekker svakheter som etter utvalgets syn bør følges opp, skal utvalget vurdere hvilke endringer i rammeverket og forhandlingsordningen som kan avhjelpe disse, og komme med forslag til de forbedringer som utvalget finner hensiktsmessige. Utvalget bes i denne sammenheng også se nærmere på om forslagene fra Arbeidsrettsrådet (NOU 1996:14) vil være egnet til å løse de eventuelle problemer som avdekkes. Det understrekes at utvalget ellers står fritt mht hvilke alternative løsninger som skal vurderes. I debatten omkring gjennomføringen av lønnsoppgjøret i 1998 ble det fra ulike hold fremmet flere forslag til endringer i regelverket, slik som f.eks endring av meklingsreglene, slik at arbeidskamp kan iverksettes umiddelbart etter forhandlingsbrudd, eller pendelvoldgift. Det er opp til utvalget om det vil utrede nærmere de ulike forslagene som har vært lansert, i forhold til de svakheter som måtte avdekkes. I den utstrekning utvalget foreslår lovendringer bør det utforme utkast til ny lovtekst.

Utvalget skal avgi sin innstilling innen utgangen av år 2000.

Utvalget fikk senere forlenget fristen til 1. april 2001.

2.2 Nærmere om innstillingen

2.2.1 Innledning

Lønnsoppgjøret i 1998 resulterte i de høyeste nominelle lønnstilleggene på lenge. Mange fryktet at det turbulente lønnsoppgjøret sammen med den generelle uroen i norsk økonomi var starten på en nedgangskonjunktur. På denne bakgrunn inviterte Bondevik-regjeringen i desember 1998 til en inntektspolitisk konferanse på Thorbjørnrud, hvor medlemmene i Regjeringens kontaktutvalg for lønnsoppgjørene (Kontaktutvalget) skulle drøfte både lønnsoppgjøret i 1998 og de langsiktige utfordringene i norsk økonomi. På konferansen ble det blant annet bestemt å nedsette fire utvalg. I tillegg til Utvalget for tarifforhandlingssystemet ble følgende utvalg besluttet nedsatt:

- Utvalget for forberedelse av lønnsoppgjøret i 1999 (ledet av Oluf Arntsen),
- Utvalget for sysselsetting og verdiskaping (ledet av Steinar Holden)
- og Arbeidslivsutvalget (ledet av Tom Colbjørnsen).

Arntsen-utvalget, som konkret tok sikte på å skape enighet om en strategi foran lønnsoppgjøret i 1999, la frem sin innstilling 1. mars 1999 (NOU 1999: 14). Holden-utvalget drøftet mer langsiktige strategier for en balansert utvikling i norsk økonomi, herunder hvilken rolle inntektspolitikken skal ha, og la frem innstilling 30. juni 2000 (NOU 2000: 21). Begge disse utvalgene hadde sammen med Utvalget for tarifforhandlingssystemet som hovedformål å forsøke å bevare og videreutvikle det inntektspolitiske samarbeidet. Arbeidslivsutvalget foretok en gjennomgang av enkelte spørsmål knyttet til arbeidsmiljøloven og la frem NOU 1999: 34 Nytt millennium - nytt arbeidsliv? 2. desember 1999.

Utvalget for tarifforhandlingssystemet la frem NOU 2001: 14 Vårens vakreste eventyr...? 2. april 2001. Med bakgrunn i det brede mandatet har utvalget i innstillingen drøftet mange ulike problemstillinger, herunder også mange av de forslagene som ble lagt frem av Arbeidsrettsrådet i NOU 1996: 14 Prinsipper for ny arbeidstvistlov. Mange av drøftelsene konkluderes med at dagens ordninger er tilfredsstillende eller med at endringer vil ha for store konsekvenser. På noen punkter oppfordres partene til selv å finne løsninger. Myndighetene bes imidlertid om å foreta noen endringer i arbeidstvistloven og lønnsnemndloven. I tillegg foreslår utvalget enkelte endringer i tjenestetvistloven. Disse lovendringene forutsatte utvalget at skulle være gjennomført innen lønnsoppgjøret i 2002.

Nedenfor i punkt 2.2.3 til 2.2.8 følger en kort presentasjon av de problemstillingene som utvalget har drøftet, men hvor det ikke foreslås konkrete lovendringer. Forslagene til endringer i arbeidstvistloven og lønnsnemndloven presenteres i kapittel 3 til 5. Forslagene til endringer i tjenestetvistloven blir fulgt opp av Arbeids- og administrasjonsdepartementet. For en fullstendig fremstilling av de ulike spørsmålene vises til NOU 2001: 14.

2.2.2 Høring

Innstillingen ble sendt på bred, alminnelig høring til organisasjonene i arbeidslivet, departementer, offentlige instanser og andre som innstillingens tema har særskilt interesse for. Høringsfristen var opprinnelig 1. oktober 2001. LO og KS fikk utsatt frist til 1. desember 2001. AF ble oppløst pr. 1. juli

2001. Det er derfor de enkelte medlemsforbund i AF som har avgitt uttalelser. En fullstendig oversikt over høringsinstansene samt uttalelsene fra de høringsinstanser som har kommet med merknader til innstillingen, er gjengitt i vedlegg til proposisjonen.

2.2.3 Tidligere forslag

Utvalget for tarifforhandlingssystemet ble i mandatet bedt om å vurdere om Arbeidsrettsrådets forslag i NOU 1996: 14 var egnet til å løse eventuelle problemer i rammeverket eller forhandlingsordningen. I tillegg ble utvalget spesielt bedt om å vurdere to forslag som fremkom i diskusjonene i forbindelse med lønnsoppgjøret i 1998, nemlig daværende leder i LO Yngve Hågensens forslag om at arbeidskamp skulle kunne iverksettes umiddelbart etter forhandlingsbrudd, såkalt streik før megling, og pendelvoldgift som en alternativ voldgiftsform.

NOU 1996: 14 Prinsipper for ny arbeidstvistlov

De endringer rådet foreslo, bygget alle på den hovedtanke at arbeidslivets hovedorganisasjoner burde gis sterkere og mer avgjørende formelle posisjoner i tariffavtalesystemet. Utvalget for tarifforhandlingssystemet har drøftet følgende av de forslag som Arbeidsrettsrådet fremmet (se NOU 2001: 14 s. 59-63):

- Styrking av hovedorganisasjonene

Som følge av at visse organisasjoner på arbeidstakersiden i egenskap av å være hovedorganisasjoner skulle ha spesielle posisjoner i tariffavtalesystemet, ble begrepet hovedorganisasjon foreslått definert i arbeidstvistloven.

Det ble foreslått å innføre formell forhandlingsrett for hovedorganisasjonene på arbeidstakersiden og en tilsvarende forhandlingsplikt for arbeidsgiversiden.

Retten til å innstille medlemmer til Arbeidsretten på arbeidstakersiden skulle forbeholdes hovedorganisasjoner.

Utvalget for tarifforhandlingssystemet ønsker ikke å gå videre med forslaget om en lovfestet definisjon av hovedorganisasjoner (se NOU 2001: 14 s. 143). Etter utvalgets mening har dagens hovedorganisasjoner allerede en sterk posisjon gjennom avtaleverket, en posisjon som kan bli ytterligere styrket ved et tettere og mer forpliktende inntektspolitisk samarbeid. En lovfestet definisjon av hovedorganisasjon vil for øvrig ikke ha betydning for de endringene utvalget foreslår.

- Ufravikelighet

Tariffavtaler inngått av hovedorganisasjoner på arbeidstakersiden skulle etter Arbeidsrettsrådets forslag være ufravikelige for motparten på arbeidsgiversiden og for enkeltstående organisasjoner uten formell forhandlingsrett på arbeidstakersiden som inngår tariffavtaler med samme arbeidsgiverpart på det samme området. Brudd på ufravikelighetsnormen skulle medføre ugyldighet.

Det ble ikke foreslått noen ufravikelighetsregel mellom tariffavtaler inngått av konkurrerende hovedorganisasjoner.

I forhold til ufravikelighetsnormer mellom tariffavtaler uttaler utvalget at slik disse normene har vært utledet etter ulovfestet rett og slik Arbeidsrettsrå-

det formulerte sitt forslag, forutsettes det en sammenlikning mellom avtalenes vilkår. En slik sammenlikning, i hvert fall innenfor en del tariffområder, kan være vanskelig fordi stadig flere av tariffavtalene er minstelønnsavtaler eller ikke har bestemmelser om lønn i det hele tatt. Ufravikelighetsprinsippet vil således kunne være vanskelig å praktisere.

For et styrket inntektspolitisk samarbeid kunne det hatt stor betydning dersom enighet om en økonomisk ramme, for eksempel slik man fikk i Arntsen-utvalget, hadde ufravikelighetsvirkninger. Dette er imidlertid ikke situasjonen etter gjeldende rett, og å innføre en slik regel ved lov vil være klart i strid med organisasjons- og forhandlingsfriheten. Utvalget ønsker blant annet av den grunn ikke å foreslå en slik regel.

Dersom Arbeidsrettsrådets forslag hadde vært gjennomført, ville det etter utvalgets mening ikke hatt vesentlig betydning for konfliktomfanget de senere år, særlig fordi ufravikelighetsregelen ikke skulle gjelde mellom hovedorganisasjoners tariffavtaler.

Utvalget ser derfor ikke noen grunn til å gå videre med Arbeidsrettsrådets forslag. Utvalget legger i tillegg vekt på at det ikke er ønskelig å følge opp forslag som med stor sannsynlighet vil være i strid med Norges folkerettslige forpliktelser (se NOU 2001: 14 s. 88).

- Sympatiaksjoner

Det ble foreslått at adgangen til å iverksette sympatiaksjoner skulle reguleres. Vilkår for hva hovedkonflikten kunne gjelde, organisasjonstilslutning, forholdsmessighet og prosedyreregler burde vurderes.

Utvalget diskuterte omfanget av andre aksjonsformer enn streik og lock-out, særlig politiske demonstrasjonsaksjoner og sympatiaksjoner (se NOU 2001: 14 s. 136). Sympatiaksjoner omfattes av arbeidstvistloven § 1 nr. 5 og 6 og er i tillegg regulert i partenes hovedavtaler. Utvalget foreslår ikke noen ytterligere lovregulering.

- Riksmeglingsmannen

Det ble foreslått at riksmeglingsmannen overfor enkeltstående organisasjoner skulle gis kompetanse til å gi pålegg om å stemme over forslag til tariffavtale. Etter at slikt pålegg var gitt og frem til avstemningsresultatet foreligger, skulle det være fredsplikt. Den foreslåtte kompetansen skulle ikke gjelde overfor hovedorganisasjoner, slik disse ble foreslått definert.

- Kommunal sektor

Spesielt for kommunesektoren ble det foreslått at det innen den enkelte hovedsammenslutning skulle være samlet avstemning over forslag til tariffavtale.

Når det gjelder disse to siste forslagene viser departementet til drøftingene nedenfor.

Arbeidskamp før megling

Et forslag som ble lansert høsten 1998 av LOs daværende leder Yngve Hågenesen, er å tillate at resultatløse forhandlinger ender direkte i arbeidskamp, og at partene kalles til megling først etter at konflikten har vart en stund (for eksempel 8-9 dager).

Hovedregelen i dag er at når riksmeglingsmannen får varsel om plassoppsigelse i tvister på riksplan, så nedlegges det forbud mot arbeidsstans og par-

tene innkalles til tvungen megling. Etter tjenestetvistloven er det forbud mot arbeidsstans ved forhandlingsbrudd inntil megling er gjennomført. Forslaget om arbeidskamp ved forhandlingsbrudd bryter dermed fundamentalt med en meget sterk tradisjon for megling i Norge.

Etter en grundig drøfting konkluderer utvalget med at det ikke vil anbefale en ordning med arbeidskamp før megling, blant annet fordi forslaget går for langt, og vil føre til flere arbeidskonflikter enn i dag. Videre er utvalget av den oppfatning at forslaget ikke løser problemene med konkurrerende organisasjoner og tariffavtaler (se NOU 2001: 14 s. 99-101).

Pendelvoldgift

Utvalget har gitt en grundig presentasjon av voldgiftsformen og de erfaringer som er vunnet i andre land.

Pendelvoldgift er en konfliktløsningsform hvor voldgiftsinstitusjonen kun kan velge mellom partenes endelige påstander. Det kan skilles mellom pendelvoldgift etter samlet krav og pendelvoldgift etter tema. Pendelvoldgift er enkel i utforming, og har sin historiske opprinnelse i offentlig sektor i USA, som et alternativ til tradisjonell eller «konvensjonell» voldgift i interessedvister. I Storbritannia finnes det også eksempler på pendelvoldgift på bedriftsnivå i privat sektor, ellers er voldgiftsordningen lite utbredt.

I forhold til å innføre pendelvoldgift i norske tarifforhandlinger, uttaler utvalget følgende:

Utvalget mener voldgiftsmetoden bør kunne inngå blant de virkemidler partene i dag har til rådighet når det gjelder løsning av interessedvister. Rettslig sett er det ingen ting i veien for å avtale pendelvoldgift i for eksempel lokale forhandlinger, særavtaleforhandlinger i offentlig sektor eller for så vidt overordnede tariffrevisjoner. Utvalget vil i den sammenhengen oppfordre parter som søker etter nye forhandlingsordninger, til også å vurdere forhandlingsmodeller hvor pendelvoldgift inngår som ett element. Utvalget vil spesielt nevne at hvis det i noen av de områdene hvor det i dag praktiseres konvensjonell voldgift ved uenighet, erfares at evnen til å komme frem forhandlingsveien er svak, gir det ytterligere argument for å prøve ut pendelvoldgift.

Utvalget mener det foreløpig ikke er grunnlag for å etablere noe offentlig tilbud om pendelvoldgift. Det finnes i dag et tilbud om frivillig voldgift i Rikslønnsnemnda, dette benyttes imidlertid nokså sjeldent. Hvis det imidlertid fremkommer overveiende positive erfaringer med pendelvoldgift, kan det være et argument for å vurdere et offentlig tilbud på ny. (se NOU 2001: 14 s. 155-164)

2.2.4 Det inntektspolitiske samarbeidet

Det inntektspolitiske samarbeidet har lange tradisjoner i Norge, og Utvalget for tarifforhandlingssystemet peker på at spesielt i økonomiske lavkonjunkturer har inntektspolitikken spilt en avgjørende rolle ved at man har greid å kombinere reallønnsvekst med varig høy sysselsetting.

Utvalget støtter synspunktene på det inntektspolitiske samarbeidet som Utvalget for sysselsetting og verdiskaping gir uttrykk for i sin innstilling (NOU 2000: 21) når det gjelder koordinert lønnsdannelse, en troverdig front-

fagsmodell, hvordan profilen på oppgjørene skal bestemmes og hvordan sosiale reformer bør gjennomføres.

Utvalget for sysselsetting og verdiskaping går i liten grad inn på det institusjonelle rammeverket rundt lønnsforhandlingene, som i denne sammenheng vil si arbeidstvistloven og tjenestetvistloven, men overlater dette til Utvalget for tarifforhandlingssystemet. Utvalget for tarifforhandlingssystemet legger i utgangspunktet til grunn at det norske forhandlingssystemet, med tilhørende regler for løsning av retts- og interessedvister, er godt egnet til å støtte opp om et inntektspolitisk samarbeid. De endringene som foreslås, bl.a. i meglingsreglene, vil etter utvalgets mening i noen grad stimulere til fortsatt oppslutning om det inntektspolitisk samarbeidet. Utvalget mener likevel at det er grenser for hvor langt de institusjonelle rammene kan endres for ytterligere å støtte opp om en koordinert lønnsdannelse. Blant annet pekes det på at hensynet til en koordinert lønnsdannelse må balanseres mot retten til frie forhandlinger og organisasjonenes behov for demokratisk forankring av forhandlingsmandat og forhandlingsutfall. Folkerettslige forpliktelser må også respekteres.

På bakgrunn av disse vurderingene og i forlengelse av de drøftinger som Utvalget for sysselsetting og verdiskaping foretok, skisserer Utvalget for tarifforhandlingssystemet en fempunktsmodell for videreføring av det inntektspolitiske samarbeidet som et samlet utvalg slutter opp om. Blant annet ønskes det en styrket rolle for Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (DTB), at Regjeringens kontaktutvalg (Kontaktutvalget) skal ha en mer koordinerende rolle, bl. a. ved drøfting av sosiale reformer, og at det skal utarbeides mer realistiske anslag for lønnsglidningen. Ingen av tiltakene i den skisserte modellen krever oppfølging i form av lovendringer.

Utvalget er delt i synet på hvor forpliktende det inntektspolitiske samarbeidet bør være. Arbeidsgiverne, med unntak av staten, mener at fempunktsmodellen ikke går langt nok i å forplikte partene. Etter deres syn vil dette føre til at lønnsdannelsen på sikt vil legges om i sterkt desentralisert retning. LO og YS tar avstand fra et slikt syn og mener at det blir vanskelig å videreføre det inntektspolitiske samarbeidet og en målrettet tariffpolitikk hvis hele lønnsdannelsen skal skje lokalt. Akademikerne støtter fempunktsmodellen, men er av den oppfatning at lønnsdannelsen i privat sektor bør være mest mulig desentral, og at også lønnsdannelsen i offentlig sektor i større grad må skje lokalt. AFs medlem i utvalget viser i utgangspunktet til AFs forslag til forhandlingsmodell som er presentert i NOU 2000: 21 s. 287. AF understreker at fempunktsmodellen ikke må praktiseres slik at den frie forhandlingsretten begrenses. AF mener at et inntektspolitisk samarbeid også må angi troverdige løsninger i forhold til de utfordringer som ligger i den dokumenterte mindrelønnsutviklingen i offentlig sektor, spesielt for utdanningsgruppene. Det må også kunne angis hvordan en fornyet, troverdig frontfagsmodell skal fungere (se NOU 2001: 14 s. 16-19).

2.2.5 Tvungen lønnsnemnd

Praksisen med bruk av tvungen lønnsnemnd er et særnorsk fenomen der Stortinget ved lov eller regjeringen ved provisorisk anordning vedtar at avgjørelsen i en tvist skal overlates til Rikslønnsnemnda. Samtidig nedlegges det for-

bud mot arbeidskamp. Selv om bruken av tvungen lønnsnemnd i perioder har vært omstridt, var det frem til begynnelsen av 1980-tallet beskjeden kritikk mot myndighetenes inngrep i konflikter. Etter hvert har forholdet til folkeretten kommet mer i fokus, noe som har vært med på å bidra til at det ikke lenger gripes inn så raskt og at inngrepslovene knyttes nærmere opp til det som kan aksepteres etter folkeretten.

Utvalget legger til grunn at det er på det rene at Norge i forhold til lønnsnemndpraksisen beveger seg i yttergrensene av hva som er tillatt etter ILO-konvensjonene, og at vi muligens også i noen tilfeller har overtrådt disse grensene. De senere årene er det også av organene som overvåker Den europeiske sosialpakt stadig stilt spørsmål ved Norges lønnsnemndbruk, og i siste rapporteringsperiode ble det gitt en advarsel (warning) til Norge. Etter utvalgets syn er dette en politisk vanskelig sak fordi Norge er opptatt av å oppfylle landets folkerettslige forpliktelser.

Utvalget for tarifforhandlingssystemet er av den oppfatning at bruk av tvungen lønnsnemnd i strid med det som kan aksepteres av hensyn til liv og helse, er uheldig, i forhold til både Norges folkerettslige forpliktelser og de konsekvenser bruken kan ha for vårt forhandlingssystem. Samtidig kan tvungen lønnsnemnd være et viktig virkemiddel i et system som det norske, med få begrensninger i retten til å bruke arbeidskamp og små krav for å anerkjennes som organisasjon med rett til å iverksette arbeidskamp for krav om tariffavtale. Det sentrale må derfor være å komme frem til tiltak som kan redusere behovet for å benytte tvungen lønnsnemnd.

På denne bakgrunn drøfter utvalget flere mulige tiltak for å begrense lønnsnemndbruken:

- Arbeidsrettsrådets forslag i NOU 1996: 14, som også tok opp problemstillingene knyttet til bruken av tvungen lønnsnemnd.
- Lovfeste kriterier for bruk av tvungen lønnsnemnd i tråd med de kriterier for begrensninger i streikeretten som er tillatt etter ILOs praksis.
- Lovfestet eller avtalebasert rådgivende nemnd med mandat til å vurdere om en arbeidskamp er samfunnsskadelig.
- Åpne for at myndighetene kan stanse deler av en streik.
- Åpne opp for andre typer arbeidskamp enn full arbeidsnedleggelse.
- Avtaler eller lovfesting av et system med minimumsbemanning, eventuelt bedre utbygget system for dispensasjoner under en pågående arbeidskamp.

Utvalget foreslår ikke å iverksette noen av disse tiltakene. Ved vurderingen av de ulike forslagene har utvalget pekt på at en ordning med en partssammensatt nemnd for å vurdere en konflikts samfunnsfare og komme med eventuelle anbefalinger, er et forslag som eventuelt kan utredes nærmere dersom situasjonen skulle tilsi det. Når det gjelder forslaget om å åpne for andre typer arbeidskamp enn full arbeidsnedleggelse, så ønsker ikke utvalgets flertall noen endring i dagens system.

Et mindretall i utvalget har imidlertid et annet syn på dette punktet. Akademikerne og AF viser til at arbeidstakere med høyere utdanning i offentlig sektor har hatt en noenlunde kontinuerlig tilbakegang i relativt lønnsnivå og mener at dette bl.a. skyldes den manglende likevekt mellom partene. Etter deres syn ville det være mulig å gjøre arbeidskamp til et mer reelt virkemiddel for f.eks. akademikere dersom en i Norge følger eksempelet fra Sverige og

Finland og tillater kamptiltak uten nødvendigvis å kreve full plassoppsigelse og -fratredelse. AF og Akademikerne anbefaler at de svenske reglene for arbeidskamp blir nærmere vurdert i den videre behandling av utvalgets innstilling. YS ser også behov for en nærmere utredning av andre kampmidler, særlig sett i lys av at utviklingen synes å gå i retning av mer lokal lønnsdannelse uten konfliktrett (se NOU 2001: 14 s. 138-149).

2.2.6 Særlig om statlig sektor

I tråd med mandatet har utvalget også gjennomgått forhandlingsordningen og rammeverket i statlig sektor. På bakgrunn av denne gjennomgangen konkluderer utvalget bl.a. som følger (NOU 2001: 14 s. 173):

Bortsett fra en endring i 1969, har tjenestetvistlovens bestemmelser om forhandlingsrett stått uendret siden loven kom i 1958. På organisasjonssiden så vel som i samfunnet for øvrig, har det skjedd vesentlige endringer etter dette. Intensjonene i tjenestetvistloven har hele tiden vært at hovedsammenslutningene skal ha en sentral plass og posisjon i forhold til de frittstående organisasjonene når det gjelder å utøve forhandlingsretten. Utvalget ser det som hensiktsmessig at denne intensjonen fortsatt ivaretas og at det stilles krav for forhandlingsrett tilpasset den utviklingen som har skjedd, med det mål å sikre samordning både når det gjelder lønnsvekst, sosiale reformer og tiltak av felles karakter.

Forhandlingsordningen og regelverket for lønnsforhandlinger og tvisteløsning i statlig sektor forvaltes av Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD). Utvalget ber AAD om å utrede og foreslå endringer i tjenestetvistloven som kan støtte opp om utvalgets syn. På denne bakgrunn sendte AAD 1. juni 2001 ut en høringsrapport med utvalgets forslag og enkelte andre forslag til endringer i tjenestetvistloven.

2.2.7 Særlig om kommunal sektor

I tråd med mandatet ble også forholdene i kommunal sektor utredet og vurdert.

Da arbeidstvistloven i 1957 ble utvidet til også å omfatte kommunale tjenestemenn, ble det vurdert å innta regler i loven som skulle sikre en viss samordning av forhandlingene for de kommunale arbeidstakerne. Dette ble ikke gjort, og departementet uttalte at man ville komme tilbake til spørsmålet etter behandlingen av ny tjenestetvistlov. Arbeidsrettsrådet tok spørsmålene opp til vurdering i 1965, men konkluderte med at det på det tidspunktet ikke var forhold som tilsa å lovfeste regler for en forhandlingsordning i kommunal sektor. I NOU 1996: 14 tok Arbeidsrettsrådet spørsmålet opp på nytt. Partene i kommunal sektor hadde da inngått en avtale om forhandlingsordningen, men rådet foreslo likevel å innta en regel i arbeidstvistloven som skulle sikre samordnet opptreden innen forhandlingssammenslutningene til ny tariffavtale var inngått, i likhet med den ordningen man har i staten. Forslaget ble ikke fulgt opp.

På bakgrunn av gjennomgangen av forholdene i kommunal sektor er Utvalget for tarifforhandlingssystemet samstemt om at forhandlingsordningen i det kommunale tariffområdet bør reguleres på en fastere måte. Etter

utvalgets syn gjør de særlige forhold som ligger til grunn for forhandlingsrett og plikt i det statlige tariffområde seg også gjeldende i kommunal sektor. Det er flere momenter som tilsier en høy grad av samordning, bl.a. er det svært mange arbeidstakerorganisasjoner (ca. 40) som forhandler om tariffavtaler, og forhandlingene skjer innenfor én økonomisk totalramme. Videre må rettighets-, plikt- og forhandlingsbestemmelser for så mange arbeidstakere nødvendigvis ha en generell karakter, og det er store krav og forventninger til koordinering i forhandlingene. I tillegg pekes det på at en stor del av arbeidstakerne også i kommunal sektor enten utøver forvaltningsmyndighet eller produserer livs- eller samfunnsnødvendige tjenester.

Utvalget kommer likevel til at det ikke er nødvendig eller ønskelig med en egen permanent lov om forhandlingsordningen i kommunal sektor, og at en slik løsning bør unngås til fordel for de reguleringer partene selv kan foreta ved avtale. Det vises i den sammenheng til at Kommunenes Sentralforbund (KS) og arbeidstakerorganisasjonene i kommunal sektor (utenom Oslo kommune) står foran revisjon av Hovedavtalen og Rammeavtalen om forhandlingsordningen, og at denne avtalerevisjonen gir partene god anledning til å supplere arbeidstvistloven med nødvendige spilleregler for at forhandlinger, megling og avtaleslutning kan bli samordnet på en hensiktsmessig måte. Utvalget understreker at det innenfor rammen av et samordnet system likevel må være muligheter for å utvikle løsninger tilpasset virksomheter med særlige behov. Det forutsettes at Oslo kommune må samarbeide og samordne seg med KS under tariffoppgjørene.

Utvalget har bl.a. følgende anbefalinger til partene i kommunal sektor:

- Forhandlingsordningen formaliseres gjennom tariffavtalebestemmelser.
- De enkelte organisasjoner som er medlem i forhandlingssammenslutningen, og sammenslutningen som sådan må være part/overordnet part i tariffavtalen.
- Sammenslutningen må ha en enhetlig og samordnet opptreden i forhandlinger, megling og konflikt.
- Det etableres én felles hovedavtale som også omfatter forhandlingsordningen.
- KS forpliktes til å slutføre forhandlinger om tariffavtaler med forhandlingssammenslutningene før det forhandles med organisasjoner som ikke er bundet av medlemskap i eller forpliktende samarbeidsavtale med en sammenslutning.

Forslagene om en harmonisering av meglingsfristene (se punkt 3.4) og påbud om avstemning (se punkt 3.2) vil etter utvalgets syn støtte opp om en fastere forhandlingsordning.

AF er uenig i flertallets vurderinger og anbefalinger i forhold til en avtalebasert forhandlingsordning for kommunal sektor. AF fremmer et alternativt forslag til prinsipper for en avtalebasert forhandlingsløsning, som AF bl.a. mener bedre ivaretar organisasjonsfriheten og den frie forhandlings- og streikeretten. Forslaget har i likhet med flertallets forslag som målsetting å sikre en mer samordnet opptreden, men uten at forhandlingssammenslutningen blir part i tariffavtalen. Også AF mener at forhandlingssammenslutningen bør favoriseres på den måten at utløpsdatoen for frittstående organisasjoners tariffavtaler er en måned senere enn avtaler med medlemsorganisasjoner i en forhandlingssammenslutning (NOU 2001: 14 s. 184-185).

2.2.8 Gjennomgang av lovverket - arbeidstvistlov og tjenestetvistlov

Arbeidsrettsrådet startet opp arbeidet med en regelteknisk revisjon av arbeidstvistloven, men dette arbeidet ble stanset da rådet i 1993 fikk i oppdrag å vurdere også de grunnleggende prinsippene for vår arbeidstvistlovgivning. Arbeidet ble ikke senere gjenopptatt.

Det er bred enighet i Utvalget for tarifferhandlingssystemet om at det er behov for en teknisk og språklig modernisering av arbeidstvistloven. I den sammenheng vil det etter utvalgets syn også være naturlig å vurdere om bestemmelsene i loven kan gjøres kjønnsnøytrale, noe som også bør vurderes i forhold til lønnsnemndloven og tjenestetvistloven.

Utvalget slutter seg til et forslag fra Arbeidsrettens formann om at det bør nedsettes et særskilt utvalg for dette revisjonsarbeidet, der Arbeidsretten og hovedorganisasjonene gis en sentral plass. Et slikt utvalg bør gis et mandat og sammensettes på en slik måte at det kan vurdere hele arbeidstvistloven og lønnsnemndloven. Utvalget ser det som naturlig at et tilsvarende moderniseringsarbeid gjøres i forhold til tjenestetvistloven.

2.3 Høringsinstansenes syn

Flere høringsinstanser mener at Utvalget for tarifferhandlingssystemet i innstillingen gir en god og grundig gjennomgang av systemet og rammeverket for lønnsforhandlinger, og at den har langt bedre empirisk grunnlag enn f.eks. NOU 1996: 14. Svært mange er fornøyd med at utvalget har hatt en bredere sammensetning enn Arbeidsrettsrådet. Enkelte mener likevel at representanter for organisasjoner som ikke er tilsluttet en hovedorganisasjon burde vært med, og at forslagene i innstillingen bærer preg av fraværet av disse organisasjonene.

LO er av den oppfatning at utvalgets innstilling må ses i sammenheng med tidligere utvalgsinnstillinger, som Sysselsettingsutvalget (NOU 1992: 26), Arbeidsrettsrådets innstilling (NOU 1996: 14), Arbeidslivsutvalget (NOU 1999: 34) og Holden-utvalget (NOU 2000: 21). Etter LOs syn har utvalget i liten grad fremmet forslag til endringer i tråd med politiske føringer fra tidligere utvalg.

Et flertall av arbeidstakerorganisasjonene som ikke er tilsluttet en av hovedorganisasjonene, er opptatt av at det ikke må gjøres endringer som kan innskrenke deres selvstendighet. Enkelte er av den oppfatning at utvalget for å sikre det inntektspolitiske samarbeidet kommer med forslag som innebærer en begrensning av demokratiske rettigheter. Flere av arbeidstakerorganisasjonene som særlig har medlemmer innenfor offentlig sektor, mener at forslagene ikke er egnet til å løse denne sektorens utfordringer.

Et flertall av arbeidsgiverorganisasjonene støtter de enstemmige forslagene i innstillingen og gir også sin støtte til særmerknadene som de fleste av arbeidsgiverrepresentantene i utvalget står bak. Særlig gjelder dette spørsmålet om uravstemning, der mange ønsker en endring i dagens praksis. Også når det gjelder bruken av arbeidskamp, etterlyser arbeidsgiversiden en bredere debatt om alternative virkemidler, f.eks. en mer utstrakt bruk av ulike voldsordninger.

Svært mange av høringsinstansene er opptatt av at norsk rett må være i overensstemmelse med Norges folkerettslige forpliktelser, og at endringer

som gjøres ikke må komme i konflikt med folkeretten. *Utenriksdepartementet* understreker i sin høringsuttalelse at menneskerettighetene er minimumsstandarder, og at siktemålet for Norge bør være å sikre at våre menneskerettighetsforpliktelser blir oppfylt med god margin. Tidligere formann i Arbeidsretten *professor Stein Evju* viser til at utvalget innledningsvis understreker at folkerettslige forpliktelser må respekteres og mener at utvalget i sine forslag i hovedsak har innrettet seg etter det.

LO uttaler:

Det synes som utvalget legger til grunn at folkeretten er til hinder for å gjøre hensiktsmessige endringer i arbeidstvistloven. *LO* vil minne om at en hovedinnvending mot dagens modell for lønnsdannelse er at utstrakt bruk av tvungen lønnsnemnd - eller risiko for lønnsnemnd - griper inn i den frie forhandlings- og streikeretten, og ofte på folkerettsstridig måte.

Når utvalget så sterkt har latt folkerettslige synspunkter dominere sitt arbeid, ville det vært ønskelig om utvalget også hadde vurdert nærmere hvilke endringer som kunne være mulige innenfor folkeretten basert på anerkjente ufravikelighetsnormer og representativitet. *LO* har for øvrig klare motforestillinger til enkelte av de folkerettslige vurderinger utvalget har lagt til grunn.

Et flertall av høringsinstansene er fornøyd med at utvalget ikke ønsker å gå videre med forslagene fra NOU 1996: 14 Prinsipper for ny arbeidstvistlov, særlig gjelder dette Arbeidsrettsrådets forslag om lovfestet ufravikelighet.

Det er ingen av høringsinstansene som ønsker å gå videre med forslaget om arbeidskamp før megling. Både *Utenriksdepartementet* og *professor Stein Evju* mener at en slik ordning ville vært problematisk folkerettslig sett. Det er heller ingen av høringsinstansene som ønsker å innføre pendelvoldgift som en offentlig ordning. Noen mener at denne voldgiftsformen overhode ikke lar seg innpasse fordi den norske lønnsforhandlingsmodellen er svært sentralisert. Andre er av den oppfatning at pendelvoldgift bør kunne utprøves i mindre skala.

Arbeidstakerorganisasjonene som ikke er tilsluttet en hovedorganisasjon, er opptatt av at det inntektspolitiske samarbeidet ikke må frata partene retten til å forhandle om den økonomiske rammen for lønnsoppgjørene, og at samarbeidet heller ikke må begrense den frie forhandlingsretten på andre måter. Flere mener at den modellen som utvalget skisserer går for langt når det gjelder å koordinere oppgjøret forut for forhandlingene, og enkelte kan ikke se forskjellen på den skisserte modellen og et permanent Arntsen-utvalg. Mange er likevel fornøyd med utvalgets forslag om det skal være opp til den enkelte sektor å bestemme profilen på lønnsoppgjørene.

Hovedorganisasjonene på arbeidstakersiden og arbeidsgiverorganisasjonene støtter utvalgets modell til videreføring av det inntektspolitiske samarbeidet. *LO* støtter innstillingen fra det samlede utvalg og særmerknaden fra Bjørndalen, Øye og Gjerding. *LO* forutsetter at det ikke fremmes lovforslag som griper inn i dagens forhandlingssystem. *YS* understreker behovet for å få etablert en mer troverdig frontfagsmodell, noe som også påpekes av andre arbeidstakerorganisasjoner. Mange av arbeidsgiverorganisasjonene støtter i tillegg arbeidsgivernes særmerknad i kapittelet om det inntektspolitiske samarbeidet, som går ut på at den skisserte modellen ikke går langt nok, og at man

dermed vil se en utvikling bort fra sentraliserte lønnsoppgjør til et system der lønnsdannelsen vil foregå lokalt (NOU 2001: 14 s. 18-19). Arbeidstakerorganisasjonene tar avstand fra dette synet og mener at avgjørelsen av om lønnsdannelsen skal skje lokalt eller sentralt må tas på bakgrunn av hva som er mest hensiktsmessig.

KS viser i sin høringsuttalelse også til arbeidsgivernes særmerknad, men mener at offentlig sektor står overfor spesielle utfordringer. KS foreslår i den sammenheng en reguleringsordning eller etterjustering av lønningene for de statlige og kommunalt ansatte for å sikre at disse arbeidstakerne får del i en eventuelt høyere lønnsutvikling i privat sektor. KS uttaler bl.a.:

Historisk er det enten LO-NHO oppgjør eller frontfag som har etablert rammen for lønnsveksten, som så er videreført i offentlig sektor og øvrig privat sektor. KS har støttet denne modellen. Den senere tiden har vi imidlertid registrert flere aktører som har tatt til orde for at offentlig sektor bør ha høyere rammer enn de mest konkurranseutsatte næringer, og flere utviklingstrekk kan peke i retning av en økende opposisjon mot frontfagsmodellen. KS mener at innføring av en reguleringsordning etter tilsvarende modell som den danske vil kunne dempe en slik utvikling og sikre at grunnstammen i inntektspolitikken, representert ved hovedkursen for lønnsdannelse, består.

KS vil også peke på at måten rammen for lønnsvekst i praksis har blitt etablert på i Norge kan representere et problem for offentlig sektor: Blant annet har funksjonærene i privat sektor relativt systematisk hatt en høyere lønnsvekst enn arbeiderne. (For de to siste årene 1999 og 2000 viser riktig nok lønnsstatistikken at arbeidere og funksjonærer har hatt en mer lik årslønnsvekst.) Funksjonærenes lønnsvekst er ikke kjent ved forhandlingstidspunktet fordi de i det alt vesentlige får fastsatt sine lønninger lokalt noe senere. Dermed blir hovedkursmodellen mindre normativ, og mister legitimitet. KS' tariffområde er over tid nødt til å være konkurransedyktig også i forhold til den arbeidskraften som i privat sektor får fastsatt sin lønnsutvikling lokalt. En reguleringsordning vil kunne bidra til dette.

Med en reguleringsordning vil også andre tariffområder gis en sikkerhet knyttet til at lønnsveksten i offentlig sektor totalt ikke blir høyere enn i privat sektor.

Oslo kommune og Kirkens Arbeidsgiverorganisasjon støtter en slik etterreguleringsordning.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) støtter utvalgets modell, men tar forbehold for forslaget om at Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (DTB) skal få i oppgave å kostnadsberegne sosiale reformer. Etter deres syn ligger dette utenfor DTBs mandat og kan bidra til å svekke utvalgets posisjon som ekspertorgan. DTBs sekretariat har heller ikke ressurser eller kompetanse til å påta seg en slik oppgave.

Svært mange av høringsinstansene er skeptiske til den norske praksisen med bruk av tvungen lønnsnemnd, særlig på bakgrunn av at denne praksisen er tvilsom folkerettslig sett. *Uavhengige Fagforeningers Forumer* av den oppfatning at bruk eller trussel om bruk av tvungen lønnsnemnd er det største hinderet mot utvikling av likelønn. *Utenriksdepartementet* stiller spørsmål ved om utvalget i tilstrekkelig grad har vektlagt de folkerettslige hensyn i den nærmere vurderingen av de ulike tiltakene som kunne begrense lønnsnemndbruken. Departementet uttaler videre:

Det er ønskelig at en i det videre arbeidet med revisjon av tariffforhandlingsystemet ser nærmere på tiltak for å sikre at tvungen lønnsnemnd bare benyttes i den utstrekning dette uten tvil kan anses å være i samsvar med våre folkerettslige forpliktelser.

Enkelte av arbeidstakerorganisasjonene som ikke er tilsluttet en hovedorganisasjon, mener primært at streikeretten burde få grunnlovsværn, subsidiært at den bør sikres ved en lov som begrenser inngrep i streikeretten til det som kan aksepteres etter folkeretten. Et tredje alternativ er å inkorporere i norsk rett de konvensjoner som verner streikeretten. *LO* advarer på det sterkeste mot å foreslå endringer i arbeidstvistloven som griper inn i hovedorganisasjonenes forhandlings- og streikerett, og forutsetter at bruk av lønnsnemnd skjer i samsvar med folkeretten. *YS* støtter hovedsakelig utvalgets konklusjoner når det gjelder tvungen lønnsnemnd, men mener at det er nødvendig med en betydelig strengere inngrepspraksis. Dersom man ikke får dette til, bør det vurderes på nytt å lovfeste kriterier for når inngrep i streikeretten skal være tillatt.

Akademikerne viser til sin særmerknad i innstillingen med forslag om å vurdere det svenske systemet for arbeidskamp som et virkemiddel for å begrense lønnsnemndbruken. Svært mange av arbeidstakerorganisasjonene støtter dette forslaget, enkelte mener at det allerede nå bør åpnes opp for arbeidskamp som ikke forutsetter full plassoppsigelse/-fratredelse.

Akademikerne er heller ikke enige i utvalgets avvisning av forslaget om å stanse bare de deler av en streik som truer liv og helse og la resten av konflikten fortsette.

Når det gjelder spørsmålet om partiell arbeidskamp eller andre kampmidler, viser *LO* til flertallets synspunkter i forhold til å foreslå endringer i dagens system. Etter *LO*s syn må eventuelle endringsforslag utredes vesentlig grundigere.

Alle arbeidsgiverorganisasjonene går mot å åpne for andre former for arbeidskamp, bl.a. på bakgrunn av at dette ville forrykke en allerede skjev balanse mellom partene når det gjelder kampmidler. Enkelte peker på at alternativer til streik bør kunne diskuteres, f.eks. ulike former for voldgift.

Når det gjelder statlig sektor, så har de aktuelle høringsinstansene avgitt sine uttalelser til AAD i forbindelse med departementets høringsrapport om endringer i tjenestetvistloven. *YS* og *Akademikerne* peker imidlertid i sin høringsuttalelse til Kommunal- og regionaldepartementet på at det etter deres syn er uheldig at tjenestetvistloven forvaltes av det departement som representerer staten som arbeidsgiver i forhandlinger med organisasjonene, og mener at dette forholdet bør vurderes i det videre arbeidet med lovrevisjonen. Etter Akademikernes syn bør ansvaret for tjenestetvistloven overføres til Kommunal- og regionaldepartementet fordi en slik løsning vil gi en mer helhetlig forståelse for arbeidstvistlovgivningen. *NITO* deler dette synet.

Et flertall av arbeidstakerorganisasjonene støtter utvalget når det ikke foreslår en egen lov om forhandlingsordningen i kommunal sektor. Det er imidlertid svært ulike syn på avtaleløsningen som utvalget foreslår. *LO* ønsker ikke å kommentere utvalgets forslag vedrørende kommunal sektor på det nåværende tidspunktet [pr. desember 2001] og forutsetter at det ikke fremmes forslag før de pågående hovedavtaleforhandlingene er avsluttet. Etter *LO*s mening må forholdene i kommunal sektor søkes løst gjennom avtale mel-

lom partene. Svært mange av arbeidstakerorganisasjonene som ikke er tilsluttet en hovedorganisasjon, mener utvalgets forslag vil frata de frittstående organisasjonene selvstendig streikerett, og enkelte, f.eks. Norsk Lærerlag, mener at dette spesielt vil ramme de kvinnedominerte forbundene. Noen av organisasjonene hevder at en avtaleløsning i tråd med forslaget fra utvalget vil være i strid med folkeretten. Flere av arbeidstakerorganisasjonene som tidligere var tilsluttet AF, gir sin støtte til den løsning som foreslås i AFs særmerknad, som beskrevet ovenfor i punkt 2.2.7.

De arbeidsgiverorganisasjonene som kommenterer kommunal sektor, støtter utvalgets forslag til avtalt forhandlingsordning, men mener at spørsmålet om lovregulering av forhandlingsordningen må tas opp på nytt dersom partene ikke lykkes med å få i stand en avtale.

KS finner det ikke naturlig å kommentere utvalgets anbefalinger. KS er i forhandlinger med partene hvor disse problemstillingene er tema. KS mener imidlertid at det kan være nødvendig å komme tilbake med et tilleggsnotat vedrørende disse spørsmålene dersom forhandlingene ikke fører frem.

De som uttaler seg om forslaget om å nedsette et eget utvalg for teknisk revisjon av arbeidstvistloven, ser behovet for en slik revisjon og støtter forslaget. Flere av arbeidstakerorganisasjonene og også noen av arbeidsgiverorganisasjonene som ikke var med i Utvalget for tarifforhandlingssystemet, ønsker å være med i et lovrevisjonsutvalg. *Arbeidsrettens formann* presiserer i sin uttalelse at når han overfor utvalget foreslo et særskilt utvalg for teknisk revisjon av arbeidstvistloven, så var dette særlig myntet på lovens kap. 2 om Arbeidsretten og enkelte prosessuelle bestemmelser i kap. 4 og 5.

Professor Stein Evju er skeptisk til at revisjon av arbeidstvistloven og tjenestetvistloven deles mellom to departementer fordi det er slik sammenheng mellom disse reglene at arbeidet bør skje samlet eller i hvert fall koordinert.

2.4 Oppsummering

Kommunal- og regionalministeren fikk overlevert NOU 2001: 14 fra utvalgets leder 2. april 2001. I tråd med mandatet har utvalget analysert forhandlingsordningen og rammeverket for lønnsforhandlinger i kommunal, statlig og privat sektor. Utvalget har også valgt å gå grundigere inn på enkelte områder.

Problemstillingene som presenteres i punkt 2.2.3 til 2.2.8 krever ikke oppfølging fra Kommunal- og regionaldepartementet i form av forslag om lovendringer. Enkelte av temaene har likevel avgjørende betydning for et velfungerende system for lønnsforhandlinger. Det er derfor av stor interesse også for myndighetene hvilket syn partene har og hvilke forslag til løsninger som presenteres.

Kommunal- og regionaldepartementet tar til etterretning at utvalget ikke ønsker å gå videre med Arbeidsrettsrådets forslag i NOU 1996: 14, og at dette i hovedsak også får bred oppslutning blant høringsinstansene.

Kommunal- og regionaldepartementet konstaterer at utvalget legger stor vekt på et fortsatt inntektspolitisk samarbeid, og at det et langt stykke på vei også er enighet om hvordan samarbeidet skal videreføres. Dette er likevel et spørsmål der et flertall av arbeidsgiverne har et noe annet syn enn arbeidstakerne, noe som kommer frem både i innstillingen og i høringsuttalelsene. Det

er imidlertid enighet om at det inntektspolitiske samarbeidet må utvikles videre i samarbeid mellom partene og myndighetene.

Spørsmålet om tvungen lønnsnemnd er problematisk. Utvalget vurderer flere forslag som kan være egnet til å redusere behovet for tvungen lønnsnemnd, men foreslår ikke konkrete tiltak. Et flertall av høringsinstansene er kritiske til bruken av tvungen lønnsnemnd og til at utvalget ikke kommer med forslag som kan bidra til å endre den norske praksisen. Svært mange er av den oppfatning at en ordning, f.eks. i tråd med den svenske, som tillater mer begrensede former for arbeidskamp, kan være et alternativ for å redusere lønnsnemndbruken. Flere ber om at dette alternativet vurderes nærmere i arbeidet med oppfølging av utvalget.

Utvalgets flertall har følgende konklusjon på dette punktet:

Utvalgets flertall, utvalgsleder Ingse Stabel og utvalgsmedlemmene Torgeir Aarvaag Stokke (nøytral), Kjell Bjørndalen (LO), Morten Øye (LO), Lars Chr. Berge(NHO), Erik Bartnes (KS), Randulf Riderbo (HSH), Ingvild Elden (NAVO) og Randi Stensaker (AAD), er av den oppfatning at det ikke bør skje en endring av det norske systemet i retning av å i større grad åpne for partiell arbeidskamp eller «andre kampmidler». En slik endring vil forrykke likevekten mellom partene i en tvist og gjøre konfliktsituasjonen mer uklar. (NOU 2001: 14 s.147)

Kommunal- og regionaldepartementet tar konklusjonen til etterretning. Et eventuelt nytt initiativ i forhold til spørsmålet om det bør åpnes for annen arbeidskamp enn full streik eller lockout, bør etter departementets oppfatning komme fra partene.

Etter hvert som forholdet til folkeretten har kommet mer i fokus har den norske praksisen for når det gripes inn i arbeidskonflikter endret seg på den måten at inngrep ikke lenger kommer så raskt, og ved at inngrepslovene forsøkes knyttet nærmere opp til kriterier som aksepteres etter folkeretten. Etter en gjennomgang av den internasjonale kritikken mot lønnsnemndpraksisen uttaler utvalget:

Det er imidlertid på det rene at Norge her beveger seg i yttergrensene for hva som er tillatt etter ILO-konvensjonene, og at vi muligens i noen tilfeller kan ha overtrådt disse grensene. De senere årene er det også av organene som overvåker Sosialpakten stadig stilt spørsmål ved Norges lønnsnemndbruk, og i siste rapporteringsperiode ble det gitt en advarsel (warning) til Norge. (NOU 2001: 14 s. 142)

I sin høringsuttalelse sier professor Stein Evju at utvalgets karakteristikk av tidligere lønnsnemndpraksis mildest talt er et «understatement».

Som også utvalget peker på så er den internasjonale kritikken av norsk lønnsnemndpraksis en politisk vanskelig sak fordi Norge er opptatt av å oppfylle landets folkerettslige forpliktelser. Dette blir også vektlagt av Utenriksdepartementet i deres høringsuttalelse. I tillegg må det også vektlegges hvilke ulemper lønnsnemndbruken medfører for forhandlingssystemet ved at ansvaret for virkningene av en arbeidskonflikt i noen grad flyttes fra partene til myndighetene. Kommunal- og regionaldepartementet vil derfor i forhold til fremtidige arbeidskonflikter måtte vurdere om det foreligger alternative virkemidler som kan være mer hensiktsmessige, og som ikke er tvilsomme folkerettslig sett. Et slikt virkemiddel kan f.eks. være å videreføre den fremgangsmåten

som ble benyttet i arbeidskonflikten i KS-området under lønnsoppgjøret i 1998. Da ble det ikke grepet inn overfor hele forhandlingssammenslutningen, men bare overfor de deler av konflikten som truet liv og helse.

Kommunal- og regionaldepartementet tar til etterretning at utvalget ikke foreslår en lovfestet forhandlingsordning for kommunal sektor, men at partene ønsker å regulere forhandlingsordningen i Hovedavtalen eller annen tariffavtale. Mange av høringsinstansene er kritiske til modellen for en forhandlingsordning som et flertall i utvalget foreslår, bl.a. mener enkelte at den vil være i strid med forhandlings- og streikeretten etter de internasjonale konvensjonene Norge er bundet av.

Adgangen til å forhandle og inngå tariffavtaler er sentrale deler av organisasjonsfriheten. I hovedsak er det bare staten som blir folkerettslig forpliktet. Det grunnleggende krav er at staten skal respektere rettighetene og sikre at nasjonal lovgivning ikke utformes eller anvendes på en slik måte at rettighetene hindres eller vanskeliggjøres. Dette betyr at staten skal legge forholdene til rette for at slike forhandlinger kan føres. ILOs komité for organisasjonsfrihet har gjennom sin praksis utformet en rekke prinsipper for forhandlings- og avtalefriheten. Konvensjonsvernet innebærer ikke direkte en rett/plikt til å forhandle, og det vil f.eks. ikke være konvensjonsstridig om arbeidsgiver nekter å forhandle med arbeidstakerne. En avtale mellom en arbeidstaker- og en arbeidsgiverorganisasjon som regulerer forhandlingsordningen mellom partene vil ikke være konvensjonsstridig, selv om avtalen skulle innebære en form for diskriminering av andre enn avtalens parter. Avtalen vil ikke frata andre arbeidstakerorganisasjoner retten til å kreve forhandlinger eller retten til å benytte kampmidler for å presse igjennom sine krav.

Når det gjelder utvalgets forslag om en teknisk og språklig modernisering av arbeidstvistloven, vil departementet foreta en nærmere vurdering av hvor omfattende en slik revisjon bør være, og på hvilken måte et eventuelt revisjonsarbeid skal gjennomføres. Det er ikke sannsynlig at en teknisk og språklig modernisering vil kunne foretas uten at det til en viss grad også får følger for lovens materielle innhold. Dette vil nødvendigvis bli et langsiktig arbeid som må skje i samarbeid med Arbeidsretten og dens brukere. En slik revisjon av arbeidstvistloven må dessuten foretas i nær sammenheng med en tilsvarende revisjon av tjenestetvistloven, noe som vil komplisere revisjonsarbeidet ytterligere.

3 Meglingsordningen - arbeidstvistloven kapittel 3

3.1 Innledning

Den norske meglingsordningen ble etablert ved den første arbeidstvistloven i 1915, og hovedtrekkene i ordningen har vært lite endret siden. Megling er et virkemiddel for å redusere risikoen for arbeidskamp. Loven inneholder en del prosedyrebestemmelser, som skal sikre en ryddig meglingsprosess samt øke sannsynligheten for et fredelig utfall.

Utvalget for tarifforhandlingssystemet har i sitt arbeid brukt mye tid på meglingsordningen, og diskutert de fleste sider av både regelverk og praksis, se nærmere NOU 2001: 14 kapittel 8. Utvalget er i hovedsak fornøyd med dagens ordning, men foreslår likevel endringer på enkelte punkter.

3.2 Påbud om avstemning

3.2.1 Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget har foretatt en grundig gjennomgang av alle spørsmål knyttet til uravstemning og avstemningsprosedyrer, se NOU 2001: 14 s. 107-116.

Når det gjelder påbud om avstemning uttaler utvalget:

I Norge har det aldri vært aktuelt å sette som vilkår for å gå til streik at arbeidstakerorganisasjonen på forhånd avholder avstemning om og får tilslutning til en plassoppsigelse. Derimot har flere av etterkrigstidens riksmeglingsmenn hevdet og praktisert en rett til å påby avstemning over meglingsforslag (Stokke 1998:298). I 1982 ble spørsmålet prøvd for Arbeidsretten, som avviste at arbeidstvistloven hjemlet en slik rett (ARD 1982 s. 200). I den tvisten som dannet bakgrunn for Arbeidsrettens avgjørelse, ble det likevel holdt avstemning, og meglingsforslaget ble vedtatt på tross av manglende anbefaling fra forbundsledelsen (Høgsnes 1994:625-650).

I etterkant av Arbeidsrettsdommen i 1982 drøftet Arbeidsrettsrådet om loven skulle endres for å hjemle en slik rett, men rådet konkluderte ikke (Stokke 1998:313). For meglingsdel kan det argumenteres for at en slik rett gir mulighet til å fremsette meglingsforslag som ikke anbefales, men som likevel underkastes avstemning. Det var ikke uvanlig at organisasjoner faktisk ba om en slik fremgangsmåte tidligere, men dette er blitt langt mer sjelden siden 1982. En rett for meglingsmannen til å påby avstemning kan øke fleksibiliteten i tariffrevisjonene, siden organisasjonenes ledelse avlastes fra å forsvare meglingsforslaget.

Arbeidsrettsrådet (NOU 1996:14) foreslo å lovfeste meglingsmannens rett til å pålegge avstemninger, men samtidig begrense retten til meglinger hvor frittstående forbund var part på arbeidstakersiden. En slik begrensning var begrunnet i å gi hovedorganisasjonene en sterkere formell posisjon i arbeidslivet, samtidig som det ble satt krav til en hovedorganisasjons vedtekter. Nytt av et slikt isolert pålegg kan være noe uklart, det er flere eksempler på at et forbund som må holde avstemning mot sin vilje oppnår store nei-flertall. I den sammenheng

gen kan det også vises til erfaringene fra Storbritannia (jf. kapittel 8.8.5). Utvalget har drøftet også andre mulige innskrenkninger av en rett til å pålegge avstemninger. Ett forslag er å begrense det til organisasjoner som ikke har «innstillingsrett» (arbeidstvistloven § 11 om hvem som kan komme med forslag til medlemmer av Arbeidsretten). I praksis vil det omfatte tre grupper som følger arbeidstvistloven: 1) Små arbeidsgiverforeninger med mindre enn 100 medlemmer som sysselsetter mindre enn 10000 arbeidstakere, 2) frittstående arbeidstakerorganisasjoner som har mindre enn 10000 yrkesaktive lønnstakermedlemmer og 3) forbund i en hovedorganisasjon som både har mindre enn 10000 yrkesaktive lønnstakermedlemmer og hvor hovedorganisasjonen ikke er part i den aktuelle tariffavtalen (er hovedorganisasjonen part, så har hovedorganisasjonen i denne sammenhengen innstillingsrett). Dette forslaget vil i praksis omfatte en del av de mindre frittstående forbundene, samt mindre YS-forbund hvor YS ikke er part i avtalene. Forslaget vil også omfatte mindre forbund i AF og Akademikerne. Hvis hovedorganisasjonene går inn som part i tariffavtalene, vil forslaget ikke få noen betydning. En slik følge kan imidlertid være et formål i seg selv, for å styrke hovedorganisasjonenes rolle.

Et annet forslag er å kunne pålegge avstemning i situasjoner hvor det foreligger konkurrerende tariffavtaler. En variant av et slik forslag, er at meglingsmannen kan påby avstemning i en situasjon hvor det allerede foreligger et (anbefalt) forslag som dekker en vesentlig del av samme tariffområde. I motsetning til i Arbeidsrettsrådets utredning (NOU 1996:14), er forslaget her formulert uavhengig av om et forbund er medlem av en hovedorganisasjon eller ikke.

En vesentlig innvending mot disse forslagene til begrensning av pålegg, er etter utvalgets mening spørsmålet om de treffer et reelt og vedvarende behov i arbeidslivet. Begrensningen i forhold til innstillingsrett er vilkårlig, i den forstand at påbudskompetansen vil omfatte en rekke organisasjoner hvor det kanskje ikke er noe stort behov mens i andre situasjoner hvor påbud kan tenkes å ha en funksjon så vil organisasjonene ha innstillingsrett. Når det gjelder konkurrerende tariffavtaler, er utvalgets inntrykk at revisjonen av disse, særlig på funksjonærsiden i privat sektor, ikke utgjør noe vesentlig problem i dag (jf. kapittel 7). Videre er det ikke gitt at de problemene knyttet til konkurrerende tariffavtaler som blant annet Arbeidsrettsrådet var opptatt av, representerer et vedvarende problem i arbeidslivet.

Når det gjelder kommunal sektor, er utvalget enig i at særlige omstendigheter gjør seg gjeldende. Her forhandles det i dag om over 40 vertikale hovedtariffavtaler (jf. kapittel 12), og målsetningen så langt for de aller fleste partene har vært å beholde identitet mellom disse hovedtariffavtalene. Med dagens ordning risikerer man at et forslag til ny hovedtariffavtale er ute til avstemning i flertallet av organisasjoner mens det samme forslaget endres som resultat av arbeidskonflikter iverksatt av andre organisasjoner. Denne situasjonen er etter utvalgets mening ikke holdbar. Selv uten et ønske om identitet mellom hovedtariffavtalene, vil det vært problematisk at noen parter i kommunal sektor anbefaler meglingsforslag samtidig som andre iverksetter arbeidskamp. Det bør etter utvalgets mening være slik i kommunal sektor at en part skal ha mulighet til å si ja til et meglingsforslag ved å benytte uravstemning før forbund som ikke er med i en forhandlings-sammenslutning får anledning til å si nei og iverksetter arbeidskamp mot det samme forslaget. (NOU 2001: 14 s. 116-117)

Utvalget har også foretatt en vurdering av de folkerettslige rammene for avstemning i forbindelse med tariffrevisjoner:

I den grad det i folkeretten finnes relevante prinsipper for avstemning i forbindelse med tariffrevisjoner, er de knyttet til eventuelle lovfestede påbud om avstemning og avstemningsregler. Slike prinsipper omtales, sammen med blant annet prinsipper om varslings- og midlertidig fredspåbud, som prosessuelle begrensninger. Konvensjonstekster og lignende gir få holdepunkter for hva som er folkerettslig akseptert av slike begrensninger, i stedet er det gjennom klagesaker, rapporteringsrutiner og overvåking utviklet et nokså klart bilde. Den viktigste folkerettslige kilden er kontrollapparatet i ILO, og prinsippene er utviklet av Ekspertkomiteen og Organisasjonsfrihetskomiteen (jf. kapittel 4.6). De prinsippene som har relevans i forhold til avstemning, kan sammenfattes på følgende vis:

«In many countries legislation subordinates the exercise of the right to strike to prior approval by a certain percentage of workers. Although this requirement does not, in principle, raise problems of compatibility with the Convention [no 87], the ballot method, the quorum and the majority required should not be such that the exercise of the right to strike becomes very difficult, or even impossible in practice. The conditions established in the legislation of different countries vary considerably and their compatibility with the Convention may also depend on factual elements such as the scattering or geographical isolation of work centres or the structure of collective bargaining (by enterprise or industry), all of which require an examination on a case by case basis. If a member State deems it appropriate to establish in its legislation provisions which require a vote by workers before a strike can be held, it should ensure that account is taken only of the votes cast, and that the required quorum and majority are fixed at a reasonable level» (ILO 1994:74-75).

Uttalelsen er gitt av ILOs Ekspertkomité, og tilsvarende syn finnes i Ben-Israel (1988:118-119), ILO (1996:106-107) og Gernigon et al (1998:457-8). Det generelle utgangspunktet er med andre ord at krav om uravstemning er fullt ut akseptabelt etter folkeretten, forutsatt at det ikke stilles urimelige stemmekrav. Utvidelse av midlertidig fredspåbud til å også omfatte avstemningsperioden vil heller ikke by på problemer. Når det gjelder folkerettslige prinsipper av relevans for kobling eller samlet avstemning over meglingsforslag, er dette tatt opp under kapittel 8.8.8. (NOU 2001: 14 s. 116)

Utvalgets flertall, bestående av arbeidsgiverrepresentantene, representantene fra AF og Akademikerne og de to nøytrale, foreslår å innføre en rett for meglingsmannen til å påby avstemning uten begrensninger. Etter flertallets syn vil dette gi størst fleksibilitet for meglingsinstitusjonen, samtidig som det antas at en påbudskompetanse kun vil bli benyttet i rene unntakstilfeller. Flertallet foreslår også at det som alternativ til å pålegge uravstemning kan være hensiktsmessig for meglingsmannen å kunne pålegge organisasjonsmessig behandling av meglingsforslag. Slik behandling skulle kunne skje i et organ som er bredere sammensatt enn et forhandlingsutvalg, men som det ikke kreves store ressurser å sammenkalle.

Utvalgets mindretall, bestående av representantene fra LO og YS foreslår at en rett for meglingsmannen til å påby avstemning kun bør innføres i kommunal sektor. Etter deres syn kan en slik rett bare begrunnes ut i fra de særlige avtaleforholdene som eksisterer i denne sektoren i dag.

I sammenheng med både flertallets og mindretallets forslag, foreslår utvalget å lovfeste prosedyreregler for avstemning for organisasjoner som ikke har egne stemmeregler, og en regel om fredsplikt i avstemningsperioden. Utvalget uttaler om dette:

Det bør også gå klart frem at det skal være fredsplikt under avstemningsperioden. Arbeidsretten har kommet til at det også i dag gjelder fredsplikt i de tilfeller hvor en organisasjon holder avstemning etter arbeidstvistlovens regler (jf. ARD 1982 s. 200). Disse bestemmelsene knyttet til avstemning over meglingsforslag bør gjelde uavhengig av om avstemningen er pålagt eller frivillig. (NOU 2001: 14 s. 118)

3.2.2 Høringsinstansenes syn

Norsk Helse- og Sosialforbund (NHS) uttaler om påbud om avstemning i sin høringsuttalelse bl.a:

NHS går mot forslaget om at Riksmeklingsmannen skal kunne pålegge uravstemning, både som generell ordning og som en ordning spesielt for kommunal sektor. Forslaget strider mot grunnleggende demokratiske rettigheter og bidrar til å undergrave organisasjons- og forhandlingsfriheten.

Dette synspunktet støttes av alle arbeidstakerorganisasjoner som ikke er tilsluttet en hovedorganisasjon og som uttaler seg om spørsmålet. Motstanden blant disse høringsinstansene gjelder både flertallets og mindretallets forslag.

LO tar i sin uttalelse på det sterkeste avstand fra utvalgets forslag om å gi riksmeklingsmannen en generell adgang til å påby avstemning. Etter *LO*s syn innebærer forslaget et direkte inngrep i partenes forhandlingsrett og demokratiske rett til å benytte arbeidskamp. *LO* mener også at en slik regel kan være folkerettsstridig fordi en så lang utsettelse av adgangen til å iverksette arbeidskamp kan medføre en vesentlig uthuling av retten til arbeidskamp.

YS støtter mindretallets forslag om at riksmeklingsmannen bare skal kunne påby avstemning over meglingsforslag i kommunal sektor. *YS* presiserer imidlertid sitt synspunkt:

Når det gjelder forslaget vedrørende påbud i kommunal sektor er det en klar forutsetning for *YS* at dette ikke gjøres gjeldende overfor forbund tilsluttet en hovedorganisasjon (forhandlingssammenslutning) og at dette enten presiseres i loven eller lovproposisjonen. For øvrig vises til det som er uttalt til kap. 12.

Akademikerne gir en betinget støtte til forslaget om at riksmeklingsmannen skal kunne påby avstemning over meglingsforslag, og at det skal gjelde fredsplikt i avstemningsperioden. Organisasjonen antar at påbudskompetansen kun vil bli benyttet i unntakstilfeller. Etter Akademikernes syn er det nødvendig, slik utvalget foreslår, å åpne for alternativ behandling av meglingsforslag i organisasjonenes representative organer. Akademikerne ser ikke at det er tilstrekkelig begrunnelse for å begrense adgangen til kommunal sektor.

Akademikerne uttaler videre:

Den betingede støtte til en påbudskompetanse er imidlertid avhengig av at den nåværende regel i Arbeidstvistlovens § 35, nr. 7 om kobling av avstemning blir modifisert i samsvar med den anbefaling utvalget fikk fra ILOs sekretariat, dvs en organisasjon må ha anledning til å

motsette seg å bli tatt med i en samlet avstemning over meglingsforslag.

Alle arbeidsgiverorganisasjonene støtter flertallsforslaget. Det samme gjør Arbeidsgiveravdelingen i Arbeids- og administrasjonsdepartementet. KS er fornøyd med at et enstemmig utvalg ser behovet for at meglingsmannen får kompetanse til å påby avstemning i det kommunale tariffområdet. KS støtter imidlertid også flertallets forslag om at meglingsmannens kompetanse gjøres gjeldende også i andre sektorer.

Riksmeglingsmann Reidar Webster er av den oppfatning at kompetanse til å påby en organisasjon å sende ut et meglingsforslag til avstemning er et godt virkemiddel for meglingsmannen.

Professor Stein Evju mener at i forhold til folkeretten er utvalgets standpunkt når det gjelder regler om påbudskompetanse, i utgangspunktet forsvarlig. Etter hans syn er imidlertid utvalgets drøftelse på dette punktet for knapp:

Riktignok er det krav til deltagelse og stemmeflertall som har stått i fokus i ILOs praksis. Men i forhold til ESP art 6(4) har ECSR også rettet oppmerksomhet mot den samlede varighet av slike «avkjølingsperioder» som ellers kan være akseptable. Grunnsynspunktet er at «avkjølingsperioder» kan aksepteres så lenge de ikke «impose a real restriction on the right to collective action». Komitéen har reservert seg overfor en samlet «avkjølingsperiode» på 45–60 dager.

Professor Stein Evju stiller spørsmål ved utvalgets uttalelse om at de ser det som usannsynlig at en meglingsmann under normale forhold vil pålegge avstemning mot en hovedorganisasjons klare vilje. Etter Evjus syn legger uttalelsen seg åpen for en tolkning om at det forutsettes organisasjonsdiskriminering. Uttalelsen er etter hans mening ikke særlig heldig.

Regjeringsadvokaten mener at påbudskompetanse vil være et hensiktsmessig virkemiddel for riksmeglingsmannen, og at en uinnskrenket kompetanse vil være mest fleksibel. De finner imidlertid grunn til å påpeke at ikke enhver, om enn midlertidig, utvidelse av fredsplikten vil være folkerettslig akseptabel. Etter Regjeringsadvokatens syn kan det derfor være en fordel at lovgiver, enten i lovteksten eller i forarbeider, gir retningslinjer for tidsbruken ved pålagt avstemning.

Advokatforeningens lovutvalg for arbeidsrett støtter forslaget fra utvalgets flertall.

3.2.3 Departementets vurderinger og forslag

Kommunal- og regionaldepartementet har vurdert Utvalget for tarifforhandlingssystemets flertalls- og mindretallsforslag om at meglingsmannen skal kunne påby en organisasjon å sende meglingsforslag til uravstemning, henholdsvis uten begrensninger eller begrenset til kommunal sektor. Departementet har merket seg at utvalget er enige om at særlige omstendigheter gjør seg gjeldende i kommunal sektor, hvor det forhandles om mer enn 40 nærmest identiske hovedtariffavtaler.

Alle arbeidstakerorganisasjoner som ikke er tilknyttet en hovedorganisasjon, går i mot både flertallets og mindretallets forslag, hovedsakelig med den begrunnelse at det vil svekke organisasjons- og forhandlingsfriheten. Av hovedorganisasjonene er det bare Akademikerne som støtter en ubegrenset

adgang for meglingsmannen til å påby avstemning. Det samme gjør YS, forutsatt at det presiseres at påbud ikke skal brukes mot hovedorganisasjonene. Alle arbeidsgiverorganisasjonene som har uttalt seg om spørsmålet, støtter en ubegrenset påbudskompetanse. LO støtter ikke utvalgets forslag om en generell påbudskompetanse for riksmeglingsmannen.

Kommunal- og regionaldepartementet har valgt å ikke fremme forslag om rett for meglingsmannen til å påby organisasjonene å sende meglingsforslag til uravstemning blant medlemmene, verken ubegrenset eller i kommunal sektor.

Departementet ser at det kunne være god grunn til å legge vekt på Utvalget for tarifforhandlingssystemets vurderinger når det gjelder hensiktsmessigheten av å gi meglingsinstitusjonen dette virkemidlet, særlig i kommunal sektor. Også flere høringsinstanser, bl.a. riksmeglingsmannen, mener at slik påbudskompetanse kan være et godt virkemiddel. Det er videre viktig å understreke at formålet med forslaget ikke var å frata organisasjoner organisasjons-, forhandlings- eller streikerett. Etter departementets syn ville disse rettighetene være i behold selv om meglingsmannen hadde kunnet pålegge uravstemning. Formålet var å legge til rette for en mer håndterlig situasjon under lønnsoppgjørene. Forslaget støter heller ikke på avgjørende folkerettslige skranker, forutsatt at uravstemningen og den derav følgende fredsplikt for partene, ikke hadde strakt seg utover et akseptabelt tidsrom.

Når Kommunal- og regionaldepartementet likevel velger å ikke fremme forslaget, er det på bakgrunn av den sterke motstanden forslaget har møtt i høringsrunden. Blant arbeidstakerorganisasjonene er det bare Akademikerne som støtter forslaget, og da bare under forutsetning av at bestemmelsen i arbeidstvistloven § 35 nr. 7 endres (se nærmere om dette nedenfor). På arbeidstvistlovgivningens område bør endringer ha partenenes tilslutning, hvis ikke andre tungtveiende hensyn likevel taler for.

I forbindelse med forslaget om å gi meglingsmannen kompetanse til å påby avstemning foreslo utvalget også å ta inn i loven en bestemmelse om fredsplikt i avstemningsperioden, jf. ovenfor i pkt. 3.2.1. Etter departementets syn er det ikke nødvendig å lovfeste en slik regel når meglingsmannen ikke får påbudskompetanse. Det er ikke tvilsomt at det gjelder fredsplikt i avstemningsperioden når partene frivillig sender et meglingsforslag ut til avstemning. Dette legges bl.a. til grunn i ARD 1982 s. 200. Det er heller ingen grunn til å gå videre med forslaget om å lovfeste avstemningsregler for organisasjoner som ikke har egne regler om dette.

3.3 Kobling av avstemningsresultater

3.3.1 Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget uttaler bl.a. følgende om koblet avstemning:

Arbeidstvistloven hjemler i dag en rett for meglingsmannen til å legge sammen stemmetall for flere meglingsforslag, slik at avgjørelsen av om forslagene er vedtatt skal treffes på grunnlag av det samlede stemmetall (arbeidstvistloven § 35 nr. 7). Dette betegnes også som kobling av avstemninger. Etter Arbeidsrettsdommen i 1982 (ARD 1982 s. 200)

anses koblingsretten som illusorisk, i og med at en organisasjon kan nekte å avholde avstemning hvis meglingsmannen ønsker å koble.

Historisk har koblingsregelen hatt en sentral plass i å sikre en samlet avgjørelse av forhandlingene i LO/N.A.F.-området. Forbund utenfor LO kunne også bli inkludert i koblingen. I kommunal sektor har det sannsynligvis kun vært koblet én gang (1958, jf. Stokke 1998:171). I dag vedtar LO felles avstemning i forbundene i forbindelse med samordnede oppgjør i privat sektor, mens hovedsammenslutningene i staten avgir samlet svar i tråd med intensjonene i tjenestetvistloven. Koblingsbestemmelsen i tjenestetvistloven (§ 17 fjerde ledd) er sannsynligvis aldri blitt benyttet til å koble på tvers av hovedsammenslutningene. I kommunal sektor er det forbundsvis avgjørelse av forhandlings- og meglingsresultater.

Koblingsbestemmelsen kan ha flere formål, som å koble avstemningene i kommunal sektor, koble avstemninger internt i en hovedorganisasjon eller i deler av den, koble avstemningene i enkelte frittstående forbund med andre tariffområder i privat sektor eller å koble avstemninger i konkurrerende organisasjoner.

Utvalget har spesielt vært opptatt av forholdene i kommunal sektor, hvor forhandlingsstrukturen etter hvert er blitt vesentlig mer fragmentert enn i statlig sektor. Det vises i den sammenheng til kapittel 12. Kobling som virkemiddel kan imidlertid vise seg å være problematisk å bruke både i denne og andre sammenhenger. En uinnskrenket koblingsbestemmelse vil, slik den står i dag, i realiteten kunne frata organisasjoner streikerett. Det gjelder spesielt i situasjoner hvor avstemning i mindre organisasjoner kobles sammen med større tariffområder.

Utvalget har i vurderingen av koblingsregelen også lagt vekt på hvilke prinsipper som kan utledes av folkeretten. Som nevnt i kapittel 8.8.6 er ikke forhold ved avstemninger eksplisitt behandlet i internasjonale konvensjoner. I den praksis som foreligger, finnes det videre langt færre holdepunkter for å si noe om kobling av avstemninger enn for avstemninger som sådan. ILOs kontrollapparat er kun kjent med problemstillingen gjennom tre klagesaker som berører danske forhold. Disse sakene (Committee of Freedom of Association case 1418, 1725 og 1971) er kommet inn som klager fra frittstående forbund, og i alle tre har kontrollapparatet kritisert både den danske koblingspraksisen og hjemmelen i meglingsloven.

Av klagesakene går det frem at kobling kun kan finne sted etter at forhandlings- og meglingsmulighetene er uttømt (dette er for eksempel nå tatt inn i både dansk og islandsk lovgivning i etterkant av den danske klagesaken case 1725 fra 1994). Videre er ILO svært kritisk til koblingspraksis som i realiteten medfører utvidelse av tariffavtale/fredsplikt («the extension of an agreement») fra et gitt tariffområde til flere sektorer mot majoritetsorganisasjonene i disse sektorene sitt ønske. Dette gjør i følge ILO det mulig å svekke arbeidsvilkårene til de berørte arbeidstakerne mot deres vilje, og er derfor i strid med de prinsipper ILO legger til grunn for organisasjonsfriheten og streikeretten. Følgende formulering går igjen i de danske klagesakene, her sitert fra case 1725, para 227:

«[T]he extension of an agreement to an entire sector of activity - in this case, journalism - contrary to the views of the organization representing most of the workers in a category covered by the extended agreement is liable to limit the right of free collective bargaining of that majority organization and (...) this system makes it possible to extend

agreements containing provisions which might result in a worsening of conditions of work of the category of workers concerned.»

ILO uttaler også at en sektor ikke kan underordnes resten av arbeidsmarkedet:

«[The government must] ensure that the view of the majority of workers in a given sector is not subordinated to the view of the majority of the entire labour market as concerns the possibility of continuing free collective bargaining of terms and conditions of employment and as concerns the possibility of undertaking industrial action» (case 1971, para 52).

I den siste av klagesakene (case 1971) er både den danske regjeringens svar og ILO-komiteens vurderinger gjengitt nokså detaljert. Klagesaken hadde bakgrunn i en litt spesiell situasjon - det koblete meglingsforslaget i privat sektor ble i 1998 stemt ned og den frittstående arbeidstakerorganisasjonen som klaget hadde også stemt nei til meglingsforslaget. Likevel fikk klager medhold i at koblingspraksisen er i strid med kontrollapparatets forståelse av ILOs konvensjoner. Den danske regjeringen argumenterte blant annet med at det er svært mange tariffavtaler i privat sektor i Danmark (om lag 600 tariffavtaler ble koblet sammen), og at det i en del tilfeller er separate tariffavtaler for ufaglærte og faglærte arbeidere. Videre kan det være flere og til dels konkurrerende tariffavtaler på samme arbeidsplass, derfor er kobling et nødvendig virkemiddel for å forhindre forskjellsbehandling av arbeidstakere innenfor samme bedrift (para 35-36). Komiteen avviste denne argumentasjonen, og uttalte blant annet:

«The particularities of the Danish system raised by the Government, such as the existence of several different collective agreements in a given enterprise, make sense only in so far as they recognize the right of these many and diverse representative sectoral unions to undertake meaningful negotiations» (para 51).

Denne presiseringen kan tolkes på flere måter. En tolkning er at tariffavtalestrukturen i seg selv kan sette begrensninger for kobling, uansett tariffavtalestruktur så skal tariffpartenes rett til meningsfylte forhandlinger fremmes. Representanter for ILO har i samtaler med en delegasjon fra utvalget bekreftet og utdypet denne tolkningens relevans for de danske klagesakene. Representantene for ILO foreslo overfor delegasjonen en bestemmelse om at meglingsmannen kan foreslå kobling, men at en tariffpart kan motsette seg et slikt forslag. Det kan ellers nevnes at ILOs Ekspertkomité har rettet en direkte henvendelse («direct request») til den danske regjeringen om blant annet de nevnte klagesakene, og komiteen ventes å komme med synspunkter på den aktuelle danske lovparagrafen etter at svar fra den danske regjeringen er mottatt (jf. ILO 2001:255, 380). Disse synspunktene kan ha relevans også for norske forhold. (NOU 2001: 14 s. 120-121)

Utvalget er imidlertid delt i forhold til hvilke konsekvenser som kan trekkes av denne drøftelsen. Et flertall i utvalget, bestående av arbeidsgiverrepresentantene og LOs representanter, mener at det refererte materialet fra ILO ikke gir grunnlag for noen entydig konklusjon når det gjelder forholdet mellom folkerettslige forpliktelser og den gjeldende koblingsbestemmelsen i arbeidstvistloven. De peker på at bestemmelsen hittil ikke har ført til folkerettslige problemer til tross for at bl.a. ILO er informert om eksistensen av bestemmelsen. Etter flertallets syn foreligger det derfor ikke tilstrekkelige grunner til å endre arbeidstvistloven § 35 nr. 7.

Et mindretall i utvalget bestående av de to nøytrale representantene og representantene fra AF, Akademikerne og YS har følgende syn:

[D]et foreligger tilstrekkelige synspunkter til at det er grunn til å tvile på at bruk av arbeidstvistloven § 35 nr. 7 vil gå klar av fremtidig kritikk fra folkerettslige organer. Dette mindretallet vil følge det konkrete forslaget fra ILOs representanter om å ta inn en begrensning av koblingsmuligheten i norsk lov. Mindretallet foreslår at gjeldende koblingsbestemmelse innskrenkes slik at tariffparten har anledning til å motsette seg en beslutning om kobling, for eksempel ved følgende lovformulering:

«5. Finner meglingsmannen at en konfliktsituasjon bør løses under ett for flere fag, kan meglingsmannen foreslå at meglingsforslagene for disse fagene skal regnes som en helhet, slik at avgjørelsen av om forslagene er vedtatt skal treffes på grunnlag av fagenes samlede antall stemmer og stemmeberettigede. Før meglingsmannen foreslår samlet avstemning over meglingsforslag, skal meglingsmulighetene være uttømt. Et fag kan ikke tas med i samlet avstemning hvis arbeidstaker- eller arbeidsgiverparten motsetter seg det. Bestemmelsene i nr. 2 til 4 gjelder også for samlet avstemning så langt de passer. (NOU 2001: 14 s. 121)

Utvalget for tariffforhandlingssystemet har i sin drøfting særlig konsentrert seg om forholdet til de relevante ILO-konvensjonene. Det kan være grunn til å peke på at bestemmelsen i arbeidstvistloven § 35 nr. 7 også vil kunne falle inn under Den europeiske menneskerettskonvensjon art. 11. Det er videre påregnelig at bestemmelsen vil bli vurdert som uforenelig med art. 6 nr. 4 i Den europeiske sosialpakt.

3.3.2 Høringsinstansenes syn

Med unntak av LO ønsker ingen av arbeidstakerorganisasjonene å opprettholde dagens bestemmelse om koblede avstemninger i arbeidstvistloven § 35 nr. 7 dersom det innføres en kompetanse for riksmeglingsmannen til å påby organisasjonene å holde uravstemning over meglingsforslag. Et flertall ønsker å oppheve arbeidstvistlovens bestemmelse, mens enkelte støtter forslaget fra Utvalget for tariffforhandlingssystemets mindretall om at riksmeglingsmannen kan beslutte å koble avstemningsresultater med tariffpartenes samtykke. YS uttaler:

YS tar sterk avstand fra forslaget om å reaktivisere arbeidstvistlovens § 35 nr. 7. Koblede avstemninger må sees som et betydelig overgrep overfor arbeidstakere tilsluttet mindre organisasjoner. Dersom departementet åpner for en slik endring vil YS måtte vurdere å bringe dette inn for ILO. YS kan imidlertid slutte seg til forslaget fra mindretallet om frivillig kobling, da dette kun er en praktisk bestemmelse som ikke reduserer de mindre organisasjoners frie forhandlingsrett.

Svært mange av arbeidstakerorganisasjonene begrunner motstanden mot kobling med at det kan frata særlig de mindre organisasjonene forhandlings- og streikeretten og dermed være i strid med folkeretten. Enkelte mener også at en koblingsadgang særlig vil ramme kvinnedominerte forbund. *Likestillingsombudet* mener det er usikkert om forbund med typiske kvinnekrav vil få gjennomslag i koblede avstemninger.

Flere av arbeidstakerorganisasjonene er av den oppfatning at også retten for riksmeglingsmannen til å påby avstemning og koble avstemningsresultater etter tjenestetvistloven §§ 17 og 18 må oppheves.

LO har følgende syn:

Å gjøre koblingsadgangen avhengig av samtykke synes lite praktisk. *LO* peker også på at koblingsadgangen ikke har vært benyttet de siste 20 år, og at det derfor ikke kan ses å være noe behov for å endre loven. *LO* slutter seg derfor til flertallets oppfatning. I den sammenheng pekes også på at det først og fremst vil være en adgang til å pålegge uravstemning som aktualiserer koblingsregelen. Også dette taler imot forslaget om å kunne pålegge uravstemninger.

LO bemerker for øvrig at utvalgets drøftelser om folkerettslige skranker synes for lite nyansert. Kobling av forbund innenfor samme hovedorganisasjon kan for eksempel ikke sammenliknes med en generell adgang til å koble ulike organisasjoner på ulike avtaleområder.

Alle arbeidsgiverorganisasjonene støtter utvalgets flertall som ønsker å opprettholde koblingsbestemmelsen i arbeidstvistloven, også hvis meglingsmannen får rett til å påby avstemning. *NHO* uttaler:

Utvalgets flertall (s 121) mener at det ikke foreligger grunnlag for å gjøre endringer i ATV § 35. nr. 7 om meglingsmannens adgang til kobling.

NHO støtter dette og er enig med flertallet i at det ikke kan være et folkerettslig problem slik bestemmelsen er utformet i dag. Bestemmelsen bør videreføres og forsterkes slik at kobling kan gjøres uavhengig av partenes vilje.

KS støtter også utvalgets flertall og uttaler følgende:

For *KS'* tariffområde må spørsmålet om kobling ses i sammenheng med innstillingens kapittel 12.6. Hovedavtaleforhandlingene i *KS'* tariffområde vil i stor grad avgjøre hvordan myndighetene bør vurdere alternative løsninger, slik som f. eks kobling. Dersom partene oppnår enighet om en sammenslutningsmodell vil det ligge innbakt i denne at hver forhandlingssammenslutning må gjennomføre samlet avstemning om de anbefalte forslag. Hvis de fleste organisasjoner slutter seg til en forhandlingssammenslutning enten ved medlemskap eller bindende avtale, bør de fremforhandlede avtaler kunne kobles også med de helt frittstående organisasjoners avstemningsresultat. Dette vil, etter *KS* sin vurdering, være en naturlig følge av en slik modell.

Utenriksdepartementet har følgende syn:

Det at bestemmelsen ikke brukes i praksis, kan tilsi et behov for lovendring. Dersom det blir aktuelt å endre § 35 nr. 7, bør en velge en løsning som en med størst mulig grad av sikkerhet kan forutsi vil gå klar av fremtidig kritikk fra internasjonale overvåkingsorganer, jfr. det som er sitert ovenfor fra Handlingsplanen vedrørende de overordnede målsetninger for regjeringens mr-politikk. At bestemmelsen *hittil* ikke har blitt utsatt for internasjonal kritikk kan neppe i seg selv anses for å være noe tungtveiende argument for å beholde nåværende ordlyd, slik utvalgets flertall synes å mene (s. 121, annen kolonne, andre avsnitt). *Utenriksdepartementet* vil understreke at en uinnskrenket koblingsbestemmelse langt på vei ville kunne frata organisasjoner streikeret-

ten, noe som utvilsomt ville bli gjenstand for kritikk fra internasjonale overvåkingsorganer.

Professor Stein Evju peker i sin høringsuttalelse på at den folkerettslige praksis når det gjelder kobling av avstemningsresultater er beskjeden. ILO har imidlertid i en rekke klagesaker mot Danmark uttalt at kobling av avstemningsresultater ikke er forenelig med organisasjons- og forhandlingsfriheten etter ILO-konvensjonene nr. 87 og nr. 98 dersom flertallet av arbeidstakerne i en sektor underordnes resten, eller en omfattende del av det øvrige arbeidsmarkedet gjennom kobling. Dette standpunktet understrekes nå også i Ekspertkomiteens oppfølging av den «direct request» som ILO har stilt til Danmark om koblingsbestemmelsen i dansk lov.

Evju fremholder at det kan være grunn til å merke seg at ILOs kritikk av den danske ordningen ikke er begrenset til de enkelte tilfeller der koblingsbestemmelsen er brukt, men til selve eksistensen av en vidtgående kompetanse til å koble avstemningsresultater.

Evju peker på at også Ekspertkomiteen under Den europeiske sosialpakt har rettet oppmerksomheten mot den danske koblingsordningen, men uten at det ennå er trukket noen konklusjon. Evju mener imidlertid at om det vedtas nye norske regler, så vil de umiddelbart bli gjort til gjenstand for vurdering.

Avslutningsvis bemerker Evju at det på bakgrunn av ILOs praksis etter hans skjønn utvilsomt er mindretallets standpunkt som er det mest realistiske.

Riksmeglingsmann Reidar Webster støtter utvalgets mindretall når det gjelder koblede avstemninger og uttaler følgende:

Det er viktig for riksmeglingsmannen å ha et sett av virkemidler til rådighet under meglingen, som selvsagt vil brukes med forsvarlig skjønn. Å koble avstemningsresultater mot en parts vilje er likevel å gå for langt og kan etter mitt syn nærmest karakteriseres som et overgrep. Som utvalget peker på kan slik kobling av avstemningsresultater gjøre retten til arbeidskamp illusorisk for organisasjoner som utsettes for det mot sin vilje og er heller ikke egnet til å vekke tillit til meglingsinstitusjonen som nøytral aktør.

Det er i tillegg et svært tungtveiende argument at det er overveien- de sannsynlig at en koblingsadgang mot partenes vilje vil være i strid med Norges folkerettslige forpliktelser både etter de relevante ILO-konvensjonene og Den europeiske sosialpakt.

Jeg kan på denne bakgrunn ikke støtte utvalgets flertall når de ønsker å opprettholde koblingsbestemmelsen i arbeidstvistloven § 35 nr. 7, dersom riksmeglingsmannen gis kompetanse til å pålegge avstemning. Mindretallets forslag om å endre koblingsbestemmelsen slik at avstemningsresultater kun kan telles sammen hvis partene samtykker, er nok lite praktisk, men det kan likevel i gitte situasjoner være hensiktsmessig å ha en slik mulighet. Jeg legger da til grunn at det er den overordnede tariffpart som skal kunne akseptere eller nekte kobling, sml. arbeidstvistloven § 8 om hvem som har søksmålskompetanse i tvister for Arbeidsretten. Jeg støtter derfor forslaget til endring i koblingsbestemmelsen fra utvalgets mindretall.

Regjeringsadvokaten legger i sin uttalelse til grunn at meglingsmannen på nytt får kompetanse til å påby uravstemning og mener at koblingsregelen i arbeidstvistloven § 35 nr. 7 da i realiteten vil kunne innebære at organisasjoner fratas streikeretten. På bakgrunn av ILOs uttalelser i forbindelse med den danske koblingsregel og -praksis er det ikke tvilsomt at ILO legger til grunn at slik

kobling er i strid med de relevante ILO-konvensjonene. Dette bidrar etter Regjeringsadvokatens syn til å minske den tvil som flertallet i utvalget gir uttrykk for når det gjelder arbeidstvistloven § 35 nr. 7 i forhold til folkeretten. Når det gjelder mindretallets forslag til innskrenkning i § 35 nr. 7 mener Regjeringsadvokaten det kan være noe tvilsomt om frivillig kobling vil få noe praktisk betydning, men i forhold til konvensjonene på området vil en slik regel ikke være problematisk.

3.3.3 Departementets vurderinger og forslag

Kommunal- og regionaldepartementet foreslår etter dette å endre arbeidstvistloven § 35 nr. 7 i tråd med forslaget fra mindretallet i Utvalget for tarifforhandlingssystemet, slik at meglingsmannen kan foreslå at meglingsforslag for flere fag skal regnes som en helhet bare dersom meglingsmulighetene er uttømt og tariffpartene ikke motsetter seg slik kobling. Departementet legger til grunn at tariffpart i denne sammenheng må være den overordnede tariffpart, tilsvarende som for søksmålskompetansen etter arbeidstvistloven § 8. Slik arbeidstvistloven § 35 nr. 7 lyder i dag, skal riksmeglingsmannen rådføre seg med «vedkommende hovedorganisasjoner» før det treffes beslutning om kobling av avstemningsresultater. Med vedkommende hovedorganisasjon menes den overordnede organisasjon, hvis en slik finnes, eller den organisasjon som er part. Selv om tariffpartene etter forslaget kan motsette seg kobling, vil ikke den foreslåtte endringen slik departementet ser det innebære en radikal endring i forhold til gjeldende rett, særlig på bakgrunn av riksmeglingsmannens syn på kobling, slik dette er referert ovenfor i punkt 3.3.2.

I likhet med mindretallet i utvalget, finner departementet det overveiende sannsynlig at dagens koblingsbestemmelse i arbeidstvistloven § 35 nr. 7 er i strid med flere av de folkerettslige konvensjoner Norge er forpliktet av. Dette synet har støtte blant mange av høringsinstansene. Departementet legger også stor vekt på de sterke innvendingene mot koblingsbestemmelsen som har kommet fra et stort flertall av arbeidstakerorganisasjonene i høringsrunden. Også riksmeglingsmannens innvendinger mot den gjeldende bestemmelsen har stor betydning.

Når Kommunal- og regionaldepartementet ikke fremmer forslag som gir meglingsmannen rett til å påby uravstemning over meglingsforslag, kan det synes som om det er unødvendig å gjøre endringer i koblingsbestemmelsen. Bestemmelsen har ikke vært anvendt etter 1982, da Arbeidsretten slo fast at riksmeglingsmannen ikke hadde kompetanse til å påby uravstemning, se NOU 2001: 14 s. 116. Departementet vil i denne sammenheng vise til det som er sitert ovenfor fra Utenriksdepartementets uttalelse, der det bl.a. påpekes at det at bestemmelsen ikke er i bruk kan tilsi et behov for lovendring. Videre fremheves Utenriksdepartementets innledende synspunkter:

Utenriksdepartementet vil understreke at menneskerettighetene er minimumsstandarder, og at siktemålet for Norge bør være å sikre at våre menneskerettighetsforpliktelser blir oppfylt med god margin. I regjeringens handlingsplan for menneskerettigheter, St.meld. nr. 21 (1999-2000) s. 19, heter det: «De internasjonale menneskerettighetene er minimumsstandarder. På mange områder der individets interesser står mot myndighetenes, mener Regjeringen at man ikke bør nøye seg med å legge seg så tett som mulig opp mot minstekravene. Norges internasjonale rolle tilsier at myndighetene på mange områder yter mer

på det nasjonale planet enn det som umiddelbart følger av de internasjonale bestemmelsene.»

Det er også grunn til å legge vekt på at ILOs kritikk av den danske koblingsregelen ikke er begrenset til de konkrete enkelte tilfeller der regelen anvendes, men til eksistensen av en regel som gir meglingsmannen kompetanse til å legge sammen avstemningsresultater. Dette er også fremhevet av professor Stein Evju i hans høringsuttalelse.

Arbeidstvistloven § 35 nr. 7 kom inn i loven i 1934, sammen med regler for hvordan uravstemninger skulle gjennomføres. Da disse avstemningsreglene ble opphevet i 1935, ble koblingsbestemmelsen stående. Av ordlyden følger at riksmeglingsmannen kan beslutte kobling av avstemningsresultater når partene i forskjellige oppgjør har vedtatt at meglingsforslag skal sendes ut til uravstemning. Det er ingenting i forarbeidene (Ot.prp.nr. 31 (1934), Ot.prp.nr. 10 (1935)) som tyder på at bestemmelsen også var ment å skulle gi riksmeglingsmannen rett til å påby avstemning. Koblingsadgangen ble brukt i oppgjør der organisasjonene selv hadde besluttet å sende meglingsforslag ut til uravstemning. I slike situasjoner vil koblingsregelen også kunne brukes i dag.

Departementet har vurdert om den beste løsningen ville være å oppheve koblingsbestemmelsen. Blant annet på bakgrunn av riksmeglingsmannens syn om at det i gitte situasjoner kan være hensiktsmessig å ha en mulighet til å legge sammen avstemningsresultater med partenes samtykke, foreslår departementet likevel å beholde bestemmelsen, men med endringer i tråd med forslaget fra mindretallet i Utvalget for tarifforhandlingssystemet.

3.4 Harmonisering av meglingsfristene

3.4.1 Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget mener at en av årsakene til at lønnsoppgjørene tar lang tid, er at meglingsreglene medfører lengre midlertidig forbud mot arbeidskamp enn det som er nødvendig for å få gjennomført meglingen. I den sammenheng drøfter utvalget om det kan være hensiktsmessig å korte ned på fristene for midlertidig forbud mot arbeidsstans i arbeidstvistloven (10 + maksimum 4 dager) og tjenestetvistloven (minimum 14 + maksimum 7 dager). Utvalget konkluderer imidlertid med at det ikke er ønskelig å korte ned på fristene. For det første legges det til grunn at så lange perioder er nyttige for meglingsinstitusjonen ved at arbeidsinnsatsen i forhold til parallelle meglinger kan planlegges. Videre er hovedavtalenes frister for permittering i forbindelse med arbeidskamp knyttet sammen med fristreglene i arbeidstvistloven, slik at endring i lovens bestemmelser ville få konsekvenser utover selve meglingen. Utvalget er av den oppfatning at i forhold til permittering er det nødvendig med så lange frister for at virksomhetene skal ha mulighet til å ta sine forholdsregler.

Utvalget uttaler videre:

Når det gjelder forholdet mellom arbeidstvistloven og tjenestetvistloven, er praksis i dag at meglingen i kommunal sektor forløper parallelt med statlig sektor selv om kommunal sektor følger arbeidstvistlovens regler. Årsaken er ikke bare at de to sektorene har samme lønnsregulativ, men vel så mye at det er både ønskelig og nødvendig å koordinere de økonomiske rammene for forhandlingene og innføringen av

sosiale ordninger. Det er flere ganger fremkommet ønsker om å harmonisere fristene i de to lovene. En harmonisering kan gjennomføres med utgangspunkt i arbeidstvistlovens regler. Motsatt kan harmoniseringen gjennomføres med utgangspunkt i tjenestetvistloven, og begrunnes i at både forhandlings- og avtalestrukturen etter hvert er blitt så komplisert både i statlig og kommunal sektor at det kan være mer saklig med en samlet forskjellsbehandling i forhold til det øvrige arbeidsmarkedet i dag enn da tjenestetvistloven ble vedtatt i 1958. Utvalget viser i den forbindelse til drøftingen av avtalestrukturen i kommunal sektor i kapittel 12, og er kommet til at det bør være mulighet for like fristregler i hele offentlig sektor. Dette kan oppnås ved at det tas inn en bestemmelse i arbeidstvistloven om at riksmeglingsmannen kan bestemme at i megling hvor kommune/fylkeskommune eller sammenslutning av slike er part, og hvor det samtidig gjennomføres eller skal gjennomføres megling i statsoppgjøret, så kan meglingsene synkroniseres ved at tjenestetvistlovens frister gjelder begge meglingsene. Bestemmelsen er først og fremst tenkt for anvendelse i situasjoner hvor alle eller de fleste tariffpartene i både statlig og kommunal sektor bryter forhandlingene på om lag samme tidspunkt, altså i situasjoner hvor hele eller det meste av tariffkomplekset i statlig og kommunal sektor kommer i megling. Bestemmelsen er ikke tenkt for anvendelse hvor for eksempel enkeltorganisasjoner i kommunal sektor kommer i megling alene eller hvor kun det kommunale og ikke det statlige tariffkomplekset kommer i megling. Utvalget foreslår følgende lovbestemmelse:

«Hvis riksmeglingsmannen mottar melding om arbeidsoppsigelse i tvist hvor kommune, fylkeskommune eller sammenslutning av slike, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner § 28, er part, kan riksmeglingsmannen bestemme at megling skal forløpe etter de frister som følger av lov om offentlige tjenestetvister § 14 tredje ledd og § 17 første og andre ledd.» (NOU 2001: 14 s. 106)

3.4.2 Høringsinstansenes syn

YSog Akademikernestøtter forslaget om å gi riksmeglingsmannen muligheten til å fastsette like frister for meglingsen i statlig og kommunal sektor. Av de øvrige arbeidstakerorganisasjonene er det ikke mange som har synspunkter, men de som uttaler seg, støtter ikke forslaget. *NITO* og *Den Norske Jordmorforening* mener at forslaget vil bety en innskrenkning av den frie forhandlingsretten. Tariffavtalers inngåelses- og utløpsdato må være gjenstand for forhandlinger.

KS uttaler følgende:

KS støtter intensjonene bak forslaget og mener at slik samordning av frister er helt nødvendig for å samkjøre staten og kommunal sektor slik dette i praksis skjer i dag. KS har imidlertid i dag to hovedtariffavtaler - den kommunale hovedtariffavtalen og hovedtariffavtalen for energiverk. Hovedtariffavtalen for energiverk har en annen utløpsdato enn den kommunale tariffavtale, en måned senere. Forhandlingene vil derfor ikke gå parallelt. Det er, fra KS' side, heller ikke ønskelig at forhandlingene i f. eks. energisektoren synkroniseres med forhandlingene i kommunal sektor. Det er derfor behov for at dette nyanseres/presiseres i framstillingen.

Riksmeglingsmann Reidar Webster støtter forslaget. Han anser det som svært hensiktsmessig, selv om det allerede i dag i praksis er mulig å samordne

meglingen i offentlig sektor. Etter hans syn er det bedre å samordne meglingen etter tjenestetvistlovens lengre frister fordi kompleksiteten i meglingen i offentlig sektor gjør det nødvendig å ha bedre tid til meglingen.

3.4.3 Departementets vurderinger og forslag

Kommunal- og regionaldepartementet foreslår å innføre en bestemmelse i arbeidstvistloven som gir riksmeglingsmannen kompetanse til å bestemme at megling i tvist i kommunesektoren skal følge meglingsfristene i tjenestetvistloven, i tråd med forslaget fra Utvalget for tarifforhandlingssystemet.

Departementet legger avgjørende vekt på utvalgets begrunnelse for å foreslå en slik regel, se punkt 3.4.1. I tillegg legger vi vekt på at riksmeglingsmannen mener at dette vil være en hensiktsmessig bestemmelse. Forslaget vil heller ikke innebære noen realitetsendring i forhold til dagens praksis i meglingsinstitusjonen.

Etter utvalgets forslag til lovtekst er det i tvister hvor kommuner, fylkeskommuner eller sammenslutninger av slike er part, at riksmeglingsmannen skal kunne bestemme at meglingen skal foregå etter tjenestetvistlovens frister. Utkastet viser til lov om kommuner og fylkeskommuner § 28, som åpner for at kommunestyre og fylkesting kan overdra tariffmyndighet til en sammenslutning av kommuner og fylkeskommuner. Ordlyden i bestemmelsen er først og fremst utformet med sikte på KS, men loven åpner også for sammenslutninger av kommuner eller fylkeskommuner som har organisert seg på andre måter.

Bestemmelsen vil ikke omfatte tvister hvor kommunalt eide bedrifter med egen tariffavtale er part. Men hvis slike bedrifter er medlem i KS, og KS er part i tariffavtalen, vil de være omfattet.

Ved tvister etter tjenestetvistloven er det alltid forbud mot arbeidsstans inntil megling er gjennomført. Riksmeglingsmannen plikter å innkalle partene til megling ved underretning om forhandlingsbrudd, jf. tjenestetvistloven § 14 første ledd. Etter arbeidstvistloven er det først når riksmeglingsmannen legger ned midlertidig forbud mot arbeidsstans at det inntreer en plikt for meglingsmannen til å innkalle partene til megling, jf. arbeidstvistloven § 31 nr. 1. Departementet foreslår derfor at det først er i forbindelse med at det legges ned slikt forbud, at riksmeglingsmannen skal kunne bestemme at meglingen skal foregå etter tjenestetvistlovens regler.

Begrunnelsen for at det ikke innføres en regel om at megling i tvister i kommunal sektor alltid skal foregå etter tjenestetvistlovens regler, er at behovet for samordning og de lengre fristene som tjenestetvistloven gir anvisning på, i første rekke vil være til stede i situasjoner hvor alle eller de fleste tariffparter i kommunal og statlig sektor bryter forhandlingene og kommer til megling samtidig. Dersom en enkeltkommune og/eller en mindre arbeidstakerorganisasjon kommer til megling alene, vil riksmeglingsmannen kunne bestemme at arbeidstvistlovens ordinære fristregler skal få anvendelse. Som KS påpeker i sin høringsuttalelse, referert ovenfor i punkt 3.4.2, så kan det også være andre situasjoner der samordning ikke er hensiktsmessig.

3.5 Andre forslag

3.5.1 Utvalgets vurderinger og forslag

3.5.1.1 Midlertidig forbud mot arbeidskamp

Utvalget viser til at riksmeglingsmannen etter arbeidstvistloven §§ 27 a og 31 kan overlate meglingen til en kretsmeglingsmann eller annen meglingsmann. Utvalget ser det som fornuftig at det også knyttes en delegasjonsadgang til riksmeglingsmannens kompetanse til å nedlegge forbud mot arbeidsstans etter arbeidstvistloven § 29. Delegasjon bør bare kunne skje til annen offentlig oppnevnt meglingsmann.

3.5.1.2 Tidsbruk ved uravstemning

I sammenheng med drøftelsen av ulike sider ved uravstemning, vurderer utvalget om det bør innføres frister for uravstemning i loven. Utvalget uttaler bl.a.:

Den tiden organisasjonene bruker til å avholde uravstemning på, har gått ned det siste tiåret. Videre antas det at det er noe å hente på å effektivisere de forskjellige fasene i avstemningsprosessen. Lovfesting av frister for avstemning er imidlertid etter utvalgets mening lite hensiktsmessig av flere grunner. For det første kan forhandlingene bli forsinket, og uravstemningen må utsettes til etter ferieavviklingen. For det andre kan uforutsette hendelser forsinke en igangsatt uravstemning, og det kan være lite formålstjenlig å annullere resultatet bare fordi det foreligger kort etter fristen. Når det gjelder tidsbruken ved avstemninger anbefaler derfor utvalget overfor organisasjonene og meglingsmannen at avstemningene gjennomføres så hurtig som mulig. Under normale forhold bør det settes en frist på maksimalt 4 uker for å avgi endelig svar på forhandlings- og meglingsforslag. Med ytterligere effektivisering kan fristene settes enda kortere i fremtiden. (NOU 2001: 14 s. 113)

Utvalget foreslår på denne bakgrunn å ta inn i loven den praksis som følges i dag, nemlig at riksmeglingsmannen etter å ha rådført seg med partene, setter en frist for når avstemningsresultatet skal foreligge.

3.5.1.3 Avstemningsresultat som ikke foreligger innen fristen

I samtaler med utvalget opplyser riksmeglingsmannen at det sporadisk har hendt at en av partene har bedt om utsettelse med å avgi svar på et meglingsforslag, før fristens utløp. For å gardere seg mot situasjoner hvor det ikke bes om utsettelse, men hvor svarfristen likevel oversittes, foreslår utvalget at det tas inn en regel i arbeidstvistloven om at meglingsforslaget i tilfelle skal anses som vedtatt.

3.5.1.4 Varselplikt

Arbeidstvistloven pålegger den part som går til plassoppsigelse, å varsle riksmeglingsmannen, men loven selv inneholder ingen bestemmelser om plassoppsigelsens form og innhold eller om frister for plassoppsigelse. Etter arbeidsmiljøloven § 56 annet ledd gjelder en oppsigelsesfrist på 14 dager ved oppsigelse etter arbeidstvistloven. Nærmere bestemmelser om plassoppsigelse

sen fastsettes imidlertid ofte mellom partene og er tatt inn i mange hovedavtaler. Fristregelen i arbeidsmiljøloven vil derfor hovedsakelig ha betydning der hvor det ikke foreligger tariffavtale.

Mange av hovedavtalene bestemmer at plassoppsigelse skal gis med minst 14 dagers varsel og at varselet skal være i overensstemmelse med arbeidstvistloven § 28. Det vil si at varselet blant annet skal opplyse om hvilke virksomheter som omfattes og hvor mange arbeidstakere i hver virksomhet som omfattes. I tillegg til plassoppsigelsen kreves det i mange av avtalene at det skal gis varsel om plassfratredelse (plassoppsigelsens endelige omfang). Dette er en melding som angir hvilke av de arbeidstakere som det er gitt plassoppsigelse for, som blir omfattet av plassfratredelsen. Varselet skal gis med minst 4 dagers varsel, og senest samtidig med at meglingen kreves avsluttet etter arbeidstvistloven § 36. Hovedavtalene har gjerne også regulert at opptrapping av arbeidskamp blant dem det er gitt plassoppsigelse for, gis med 4 dagers varsel. Opptrappingsvarsel kan gis av begge parter.

Utvalget uttaler:

Utvalget mener varselreglene i all hovedsak fungerer hensiktsmessig, og ser ikke behov for vesentlige endringer. Utvalget er videre av den oppfatning at den regelen som finnes i enkelte hovedavtaler, og som går ut på at dersom et meglingsforslag forkastes så kan plassfratredelse iverksettes med 4 dagers varsel, illustrerer at varselreglene i arbeidstvistloven på dette punkt er noe mangelfulle. Utvalget foreslår derfor lovfesting av en tilsvarende regel, slik at den gjelder alle tarifforhold. (NOU 2001: 14 s. 102)

3.5.1.5 Gjenopptagelse

Arbeidstvistloven § 38 annet og tredje ledd har følgende ordlyd:

Er der gått en måned efterat meglingen blev sluttet, uten at tvisten enda er løst eller bragt inn til ny megling, skal den meglingsmann som har behandlet saken opfordre partene til nye forhandlinger.

For øvrig kan så vel riksmeglingsmannen som meglingsmannen når som helst rette sådan opfordring til partene.

Utvalget er av den oppfatning at dette er nyttige bestemmelser som har medvirket til løsning av flere konflikter. Formuleringene i bestemmelsene er etter utvalgets syn imidlertid ikke entydige, og det kan oppstå tvil om reglenes tvingende karakter. Utvalget foreslår derfor at begge ledd omformuleres slik at partenes plikt til å etterkomme meglingsmannens beslutning om å gjenoppta meglingen kommer klart frem. Utvalget uttaler videre:

Nytt midlertidig forbud mot arbeidskamp skal ikke kunne legges ned, men de plikter som følger av for eksempel arbeidstvistloven § 35 vil gjelde hvis meglingen gjenopptas. Samtidig bør det gjøres unntak for regelen om gjenopptagelse hvis et meglingsforslag er til behandling hos partene. Utvalget foreslår følgende lovtekst, hvor annet og tredje ledd også er byttet om:

«Riksmeglingsmannen, så vel som den meglingsmannen som har behandlet saken, kan når som helst gjenoppta meglingen.

Er det gått en måned etter at meglingen ble sluttet, uten at tvisten i mellomtiden er løst, skal meglingsmannen gjenoppta kontakt med partene med henblikk på å få avsluttet konflikten. Er et meglingsfor-

slag til behandling hos partene, skal meglingsmannen vente til behandlingen er avsluttet.»

Utvalget ber departementet vurdere om det er nødvendig å også ta inn en bestemmelse i disse reglene om at partene i så fall plikter å møte meglingsmannen. (NOU 2001: 14 s. 107)

3.5.1.5 *Fremsettelse av meglingsforslag*

Meglingsmannen har ingen plikt til å fremsette meglingsforslag, og trusselen om å ikke fremsette forslag anses som et viktig virkemiddel under meglingen. Det fremsettes normalt meglingsforslag bare dersom det er nokså sikkert at forslaget vil bli anbefalt av begge sider.

I Ot. prp. nr. 29, 1912 («Det første Stangske forslag») ble det fremmet forslag om at meglingsmannen skulle sende en beretning om tvisten til departementet hvis meglingen mislykkes. Beretningen skulle inneholde forslag til løsning, og skulle kunngjøres av departementet. Formålet var å skape «en offentlig opinion mot den umedgjørliche». Forslaget ble sløffet i komitéinnstillingen, men kom inn igjen i modifisert form. I 1914 utarbeidet LO og N.A.F. et felles lovforslag hvor forslaget var utelatt, men i forslaget som til sist ble vedtatt, kom det inn en bestemmelse om at meglingsmannen kunne bestemme å offentliggjøre en beretning om strandede meglinger. Bestemmelsen står i dagens lov § 36 nr. 2 første ledd, men har aldri hatt praktisk betydning.

Utvalget foreslår derfor å oppheve bestemmelsen. Etter § 36 nr. 2 annet ledd skal meglingsmannen snarest mulig etter at en megling er avsluttet sende riksmeglingsmannen en beretning om saken. Etter utvalgets mening kan det fortsatt være behov for denne regelen, og det foreslås at følgende bestemmelse tas inn i § 27 fjerde ledd:

Har en meglingsmann ledet en megling, skal han snarest orientere riksmeglingsmannen om meglingen og dens utfall. (NOU 2001: 14 s. 98)

3.5.1.6 *Forholdet til forvaltningsloven*

Utvalget foreslår at det gjøres unntak fra forvaltningslovens regler om klageadgang på enkeltvedtak når det gjelder meglingsmennenes vedtak om midlertidig forbud mot arbeidskamp, pålegg om avstemninger og kobling av avstemninger. Utvalget begrunner forslaget slik:

Vedtak om midlertidig forbud mot arbeidskamp, påbud om avstemning og kobling av avstemninger antas å være enkeltvedtak etter forvaltningsloven og må derfor oppfylle lovens krav til slike vedtak, som forhåndsvarsel, utredningsplikt, partsoffentlighet, begrunnelsesplikt og klagerett. Slike vedtak forutsettes imidlertid etter arbeidstvistloven å kunne fattes med en viss hurtighet, og konkrete vurderinger av for eksempel skadevirkninger i hvert enkelt tilfelle kan være problematisk. Videre vil prøving av slike vedtak etter forvaltningsloven kunne være uheldig for tvistens logikk og forløp. Det er i dag usikkert om det er klageadgang på alle slike vedtak, denne usikkerheten er etter utvalgets syn ikke heldig. (NOU 2001: 14 s. 122)

Etter utvalgets mening kan en bestemmelse om dette tas inn i innledningen til meglingskapittelet i arbeidstvistloven. Utvalget foreslår følgende lovtekst:

Riksmeglingsmannens eller en annen meglingsmanns vedtak etter dette kapittelet kan ikke påklages. (NOU 2001: 14 s. 122)

3.5.2 Høringsinstansens syn

Det er få høringsinstanser som uttaler seg om disse forslagene. Riksmeglingsmannen kommenterer dem og er i hovedsak positiv til de endringene som foreslås.

Etter *riksmeglingsmannens* syn er forslaget om at kompetansen til å nedlegge forbud mot arbeidsstans i arbeidstvistloven § 29 nr. 2 skal kunne delegeres til annen offentlig oppnevnt meglingsmann, et fornuftig og praktisk forslag.

Enkelte av arbeidstakerorganisasjonene er kritiske til utvalgets uttalelser om at det tar for lang tid å gjennomføre uravstemning. Det må nødvendigvis ta tid dersom det skal gjennomføres en ordentlig og demokratisk prosess. Noen har forstått utvalgets forslag på en slik måte at det er riksmeglingsmannen alene som skal kunne fastsette frist for uravstemning, og er kritiske til det. *Riksmeglingsmennene* er enig med utvalget i at det ikke bør lovfestes bestemte frister for uravstemning, men støtter forslaget om en lovbestemmelse som fastsetter at det skal settes en frist. Etter hans syn innebærer dette bare en lovfesting av dagens praksis, der riksmeglingsmannen i samråd med partene fastsetter en frist for når avstemningsresultatet skal foreligge. Enkelte av arbeidsgiverorganisasjonene gir uttrykk for at de er skuffet over at utvalget ikke foreslår begrensninger i adgangen til å sende forslag til uravstemning.

Riksmeglingsmannen mener forslaget om at et meglingsforslag skal anses som vedtatt dersom partene ikke svarer innen fristen, er svært positivt. En slik regel vil være avklarende i de få tilfellene en slik situasjon oppstår.

LO støtter ikke forslaget om at det skal lovfestes en regel om at arbeidskamp må varsles med fire dagers frist dersom et meglingsforslag forkastes. LO har en slik bestemmelse i sine avtaler og ønsker ingen lovfesting. *Riksmeglingsmannen* støtter forslaget. Etter hans syn vil det skape større klarhet i forhold til parter som ikke allerede har en slik regel i sine avtaler.

Enkelte arbeidstakerorganisasjoner oppfatter forslaget til presisering av bestemmelsen om meglingsinstitusjonens rett og plikt til å gjenoppta meglingen negativt fordi det etter deres syn vil gi staten enda større innflytelse over tariffoppgjørene. *Riksmeglingsmannen* støtter forslaget og mener for klarhetens skyld at det også bør tas inn en regel om partenes møteplikt.

Riksmeglingsmannen er enig med utvalget når det foreslår å oppheve arbeidstvistloven § 36 nr. 2 første ledd, men mener at annet ledd om meglingsmennenes plikt til å informere riksmeglingsmannen om meglinger de har ledet, bør beholdes. Etter hans syn passer imidlertid bestemmelsen bedre inn i § 27 a nr. 2 tredje ledd enn i § 27 fjerde ledd, som utvalget foreslår.

Selv om det er lite praktisk å benytte seg av forvaltningslovens regler om klage i forhold til f.eks. riksmeglingsmannens vedtak om midlertidig forbud mot arbeidskamp, mener *riksmeglingsmannen* at forslaget om en bestemmelse i arbeidstvistlovens meglingskapittel som eksplisitt unntar denne typen vedtak fra forvaltningslovens regler om klage, er hensiktsmessig. Det kan bidra til å hindre at uklarheter oppstår.

3.5.3 Departementets vurderinger og forslag

Forslagene til endringer i meglingsreglene som er beskrevet ovenfor, er i hovedsak lovfesting eller presisering av gjeldende rett. Dette gjenspeiles også i at det er få høringsinstanser som kommenterer forslagene. *Kommunal- og regionaldepartementet* foreslår på denne bakgrunn at utvalgets forslag følges opp. På noen punkter avviker imidlertid departementets forslag noe fra utvalgets forslag, særlig i forhold til ordlyd og plassering i loven. Endringene medfører imidlertid ingen realitetsendringer, men er av ren teknisk art. Nedenfor følger departementets vurdering av de enkelte forslagene.

3.5.3.1 Midlertidig forbud mot arbeidskamp

Kommunal- og regionaldepartementet foreslår å endre arbeidstvistloven slik at riksmeglingsmannen kan delegere retten til å nedlegge forbud mot arbeidskamp til en annen meglingsmann, i tråd med utvalgets forslag. Departementet er enig med riksmeglingsmannen og utvalget i at dette er et fornuftig og praktisk forslag.

3.5.3.2 Tidsbruk ved uravstemning

Utvalget for tarifforhandlingssystemet har drøftet mange ulike problemstillinger i forbindelse med uravstemning. *Kommunal- og regionaldepartementet* tar til etterretning at i forhold til selve regelverket for uravstemninger, slik dette hovedsakelig er fastsatt i avtaler mellom partene, så ser ikke utvalgets flertall at det er behov for harmonisering. Departementet har imidlertid merket seg særmerknaden fra representantene fra NHO, NAVO og HSH.

Når det gjelder tidsbruken ved uravstemning, mener utvalget at det kan være et poeng å korte ned på tiden som brukes. Lovfesting av en bestemt tidsfrist anser likevel utvalget for lite hensiktsmessig, bl.a. fordi det kan oppstå forsinkelser i forbindelse med ferieavvikling eller uforutsette hendelser. Utvalget oppfordrer imidlertid partene og meglingsmannen til at avstemning gjennomføres så raskt som mulig, og at fristen under normale forhold ikke bør overstige fire uker for å avgi endelig svar på forhandlings- og meglingsforslag. Riksmeglingsmannen gir i sin høringsuttalelse også uttrykk for at han tar oppfordringen til etterretning.

Kommunal- og regionaldepartementet støtter utvalget når det likevel foreslår en lovfesting av dagens praksis når det gjelder fastsetting av frist for å avholde uravstemning over meglingsforslag, nemlig at fristen fastsettes av riksmeglingsmannen i samråd med partene. Den lovteksten utvalget foreslår kan imidlertid gi inntrykk av at det er riksmeglingsmannen alene som skal fastsette fristen. Slik departementet forstår utvalget, har ikke dette vært meningen. Departementets forslag har derfor en noe endret ordlyd, slik at det klart fremgår at fristen skal fastsettes i samråd med partene.

3.5.3.3 Avstemningsresultat som ikke foreligger innen fristen

Kommunal- og regionaldepartementet anser utvalgets forslag på dette punktet som hensiktsmessig og legger også vekt på at riksmeglingsmannen mener at han i sjeldne tilfeller kan ha behov for en slik regel. Departementet fremmer derfor forslag om endring i arbeidstvistloven § 35 i tråd med utvalgets forslag.

3.5.3.4 Varselplikt

Kommunal- og regionaldepartementet tar til etterretning at utvalget mener at varselreglene for iverksettelse og opptrapping av arbeidskamp slik disse er nedfelt i lov og avtale, i hovedsak fungerer tilfredsstillende. På et område mener imidlertid utvalget at lovreguleringen er mangelfull, nemlig når det gjelder varsling av arbeidskamp etter at et meglingsforslag er forkastet ved uravstemning.

Flere hovedavtaler inneholder allerede en slik regel, bl.a. LO-NHO, YS-NHO og hovedavtalene i NAVO-området. Hovedavtalene i KS-området har derimot ikke en slik bestemmelse. Denne varselregelen er etter departementets syn en hensiktsmessig regel og bør gjelde i alle tilfeller, også der det ikke foreligger avtale. Kommunal- og regionaldepartementet foreslår derfor å lovfeste regelen i arbeidstvistloven, i tråd med utvalgets forslag. Etter forslaget skal det være adgang for partene til å avtale kortere frist i tariffavtale. Etter Hovedavtalen LO-NHO er det f.eks. adgang til å varsle arbeidskamp før fristen for avstemning løper ut, slik at arbeidskamp i realiteten kan iverksettes straks avstemningsresultatet foreligger.

3.5.3.5 Gjenopptagelse

Kommunal- og regionaldepartementet foreslår en endring og presisering av ordlyden i arbeidstvistloven § 38 i tråd med forslaget fra Utvalget for tarifforhandlingssystemet. Slik departementet ser det vil dette i hovedsak bare være en lovfesting av dagens praksis og dermed ikke medføre store endringer for partene. Etter utvalgets syn er dette en bestemmelse som har bidratt til å løse flere konflikter, men at det er behov for en omformulering for å få innholdet i bestemmelsen klarere frem. Departementet legger stor vekt på at riksmeglingsmannen mener at utvalgets forslag vil bringe bestemmelsen bedre i overensstemmelse med praksis og fjerne eventuell tvil om meglingsmannens rett til å innkalle partene til ny meglingsmann. Etter riksmeglingsmannens syn vil det være hensiktsmessig, i hvert fall av pedagogiske grunner, å ta inn en bestemmelse om partenes møteplikt.

3.5.3.6 Fremsettelse av meglingsforslag

Kommunal- og regionaldepartementet støtter utvalgets forslag om å oppheve bestemmelsen i arbeidstvistloven § 36 nr. 2 første ledd om offentliggjøring av mislykkede meglinger. Departementet legger til grunn at regelen ikke har noen praktisk betydning, og at det vanskelig kan tenkes situasjoner der den vil få det.

Departementet tar til etterretning at både utvalget og riksmeglingsmannen mener at bestemmelsens annet ledd bør beholdes, og foreslår å flytte denne til § 27 a nr. 2 tredje ledd i tråd med riksmeglingsmannens forslag.

3.5.3.7 Forholdet til forvaltningsloven

Meglingsmyndighetenes virksomhet er i utgangspunktet omfattet av forvaltningslovens regler. Meglingsvirksomhet er en type forvaltningsvirksomhet og faller ikke direkte inn under unntakene i forvaltningsloven § 4. Forvaltningslovens regler passer imidlertid ikke særlig godt på meglingsvirksomhe-

ten, og særlig kommer dette på spissen i forhold til klageadgang på meglingsmennenes vedtak. I «Organisasjonsfrihet, tariffavtaler og streik» (1982) mener Stein Evju at klage i forhold til vedtak etter § 35 nr. 7 (koblingsbestemmelsen) er utelukket fordi riksmeglingsmannen i denne sammenheng er et uavhengig forvaltningsorgan, og at klage under enhver omstendighet avskjæres av bestemmelsen i arbeidstvistloven § 39 annet ledd (note 108 s. 249-250). Det samme må antas å gjelde også for andre typer vedtak som meglingsmennene fatter, som f.eks. vedtak om midlertidig forbud mot arbeidskamp. For å unngå uklarhet foreslår likevel utvalget en bestemmelse som avskjærer klage over denne typen vedtak.

Kommunal- og regionaldepartementet støtter utvalgets syn og foreslår en regel i arbeidstvistloven i tråd med utvalgets forslag. Forslaget støttes også av riksmeglingsmannen. Ordlyden i departementets forslag er noe endret i forhold til utvalgets forslag, men dette innebærer ingen realitetsendring. Det er bare retten til klage som foreslås unntatt. Forvaltningslovens øvrige saksbehandlingsregler antas å gjelde for meglingsinstitusjonen i den grad det er praktisk mulig.

3.5.3.8 Særregler for sjøfolk i utenriksfart

Etter gjeldende § 35 nr. 9 kan enkelte av reglene som gjelder for avstemning over meglingsforslag fravikes ved avtale ved avstemninger som gjelder sjøfolk i utenriksfart. Etter ordlyden er det bare Norges rederforbund og Norsk sjømannsforbund som har adgang til å inngå slik avtale. Regelen kom inn i loven sammen med regler for avstemning i 1934. I forarbeidene uttales det kort at regelen er foreslått fordi det for sjøfolk i utenriksfart kan vise seg nødvendig å lempe på avstemningsreglene (Ot.prp.nr. 31 (1934) s. 7).

Kommunal- og regionaldepartementet har vært i kontakt med partene for å undersøke om det fortsatt er behov for en slik regel, og om ordlyden i så fall bør endres slik at det åpnes for at de aktuelle regler kan fravikes ved tariffavtale generelt. Departementet har også vært i kontakt med riksmeglingsmannen.

På bakgrunn av de tilbakemeldinger vi har fått, foreslår *Kommunal- og regionaldepartementet* å endre bestemmelsen slik at de aktuelle avstemningsreglene kan fravikes ved tariffavtale mellom partene, uten å begrense avtaleretten til Rederiforbundet og Sjømannsforbundet.

4 Rikslønnsnemndas sammensetning

4.1 Innledning

Rikslønnsnemnda er en fast voldgiftsnemnd som opprettes for tre år av gangen med hjemmel i lov 19. desember 1952 nr. 7 om lønnsnemnd i arbeidstvister (lønnsnemndloven). Rikslønnsnemnda står til disposisjon for partene i arbeidslivet. En avgjørelse av Rikslønnsnemnda har samme virkning som en tariffavtale. Dersom partene i en tvist ønsker å la konflikten løses ved frivillig lønnsnemnd, kan de benytte Rikslønnsnemnda, og det offentlige vil betale kostnadene. For embetsmenn uten adgang til å gå til arbeidsnedleggelse er det Rikslønnsnemnda som avgjør en eventuell tvist med bindende virkning, jf. tjenestetvistloven § 26 a.

Dersom det vedtas en særlov eller provisorisk anordning om tvungen lønnsnemndbehandling av en tvist, vil videre arbeidskamp forbys, og tvisten som hovedregel henvises til løsning i Rikslønnsnemnda.

Lønnsnemndloven har ikke egne saksbehandlingsregler, men arbeidstvistlovens regler for Arbeidsretten får anvendelse så langt de passer.

Rikslønnsnemnda settes i den enkelte sak med 7 medlemmer. Fem av disse oppnevnes av Kongen for 3 år av gangen. Tre av de faste medlemmene er uavhengige av regjeringen/myndighetene og partene i arbeidslivet. De oppnevnes som regel blant ledende økonomer, jurister e.l. To av medlemmene representerer henholdsvis arbeidstaker- og arbeidsgiverinteresser og skal ha særlig innsikt i landsomfattende tarifforhold. Innenfor privat sektor oppnevnes disse medlemmene fra de to største arbeidslivsorganisasjonene, LO og NHO. Når nemnda behandler tvister etter tjenestetvistloven, er det staten v/AAD som representerer arbeidsgiverinteressene, mens tjenestemannsinteressene ivaretas av representanter for de forhandlingsberettigede hovedsammenslutningene. LO Stat som den mest representative og hittil største organisasjonen på arbeidstakersiden har hatt det faste medlemmet i nemnda, mens de øvrige forhandlingsberettigede hovedsammenslutningene har oppnevnt varamedlemmer. Disse nemndmedlemmene har en rådgivende status i nemnda, og ingen selvstendig stemmerett. Partene i den enkelte tvist utpeker hver ett medlem av nemnda. De to partsoppnevnte medlemmene og de tre medlemmene uten partstilknytning har som hovedregel stemmerett, men de partsoppnevnte medlemmene kan overlate sin stemmerett til den faste arbeidstaker- eller arbeidsgiverrepresentanten. Rikslønnsnemndas leder kan med partenes samtykke bestemme at nemnda i den enkelte tvist settes med tre medlemmer. Kommunal- og regionaldepartementet har sekretariatet for Rikslønnsnemnda.

4.2 Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget peker på at det ved enkelte anledninger har vært reist kritikk mot at de faste arbeidstaker- og arbeidsgiverrepresentantene alltid oppnevnes fra LO

og NHO. Enkelte av kritikerne har ment at Rikslønnsnemnda bør ha samme sammensetning som Arbeidsretten, med skiftende representasjon avhengig av hvem som er parter i den konkrete sak, f.eks. slik at YS utpeker arbeidstakerrepresentanten når YS er part. I forbindelse med høringen av Arbeidsrettsrådets innstilling «Den tvungne voldgifts problem i norsk arbeidsliv» (NOU 1973: 6) foreslo bl.a. Sykepleierforbundet at Rikslønnsnemnda bare skulle ha tre faste nøytrale medlemmer, i tillegg til de partsoppnevnte medlemmene i den enkelte tvist. Sykepleierforbundet viste til at nemnda etter lønnsnemndloven § 4, jf. arbeidstvistloven § 19 har anledning til å innhente all nødvendig informasjon. Det burde da ikke være nødvendig med faste sakkyndige representanter.

Utvalget viser videre til Arbeidsrettsrådets innstilling av 8. april 1983 om Rikslønnsnemndas sammensetning. Rådets konklusjon, som fikk tilslutning av den daværende kommunal- og arbeidsministeren, var at det ikke burde gjøres endringer i nemndas sammensetning. Arbeidsrettsrådets syn var at avstemningsreglene i nemnda viser at spørsmålet om fast arbeidstaker- og arbeidsgiverrepresentasjon mer er et spørsmål om hvordan man skal få en funksjonsdyktig nemnd enn et spørsmål om partsrepresentativitet. Rådet mente at Rikslønnsnemnda har behov for sakkyndige faste representanter med bredest mulig innsikt i de rådende tarifforhold. Det ble antatt at representanter fra LO og NHO besitter den nødvendige kompetansen, i tillegg til at de var tallmessig overlegne. Arbeidsrettsrådet la også vekt på hensynet til kontinuitet i nemnda.

På bakgrunn av kritikken er oppnevningspraksis blitt lagt noe om ved at YS, AF og Akademikerne har fått anledning til å foreslå medlemmer og varamedlemmer. Disse fordeles forholdsmessig etter organisasjonenes medlems-tall, noe som i praksis fører til at det fortsatt er LO og NHO som møter som faste arbeidstaker- og arbeidsgiverrepresentanter.

KS har i et notat til Utvalget for tarifforhandlingssystemet stilt spørsmål ved nemndas sammensetning, spesielt på bakgrunn av at KS aldri har den faste arbeidsgiverrepresentanten i nemnda når den behandler tvister i kommunal sektor. Også andre medlemmer i utvalget har pekt på nødvendigheten av å diskutere om dagens praksis for sammensetning av Rikslønnsnemnda fortsatt er hensiktsmessig og godt begrunnet.

På denne bakgrunn uttaler utvalget:

LO og NHO er fortsatt de største organisasjonene på henholdsvis arbeidstaker- og arbeidsgiversiden, men det kan stilles spørsmål ved om dette fortsatt skal være tilstrekkelig for å utpeke representanter fra disse organisasjonene som de mest arbeidslivskyndige ved behandling av alle typer saker. Dersom kontinuitet anses som et vesentlig argument for å ha faste partsrepresentanter, kan det imidlertid fortsatt være naturlig å oppnevne disse representantene fra LO og NHO. Imidlertid kan det faktisk at disse medlemmene uansett ikke har stemmerett svekke betydningen av kontinuitetshensynet. (NOU 2001: 14 s. 150-151)

Etter å ha diskutert ulike alternative løsninger for hvilken sammensetning nemnda kan ha, fremmer utvalget følgende forslag:

Utvalget for tarifforhandlingssystemet vil foreslå at Rikslønnsnemnda skal ha en sammensetning i tråd med det siste alternativet som er skis-

sert ovenfor, nemlig med 9 medlemmer inkludert nemndas formann. Etter utvalgets mening vil dette være den sammensetningen som best varetar hensynet både til kontinuitet og til et bredest mulig kunnskapsnivå i nemnda. Som påpekt er LO og NHO fortsatt de største partene i norsk arbeidsliv, og fast deltakelse fra disse kan bidra til at den konkrete tvist blir sett i sammenheng med lønnsoppgjøret for øvrig. Deltakelse av rådgivere fra de partene som er i konflikt, vil sikre best mulig kunnskap om denne konflikten, kunnskap som de sentrale parter ikke nødvendigvis besitter. Dette vil være viktig, kanskje særlig i forhold til kommunal sektor.

Dette forslaget vil kreve en endring i lov 19. desember 1952 nr. 7 om lønnsnemnd i arbeidstvister § 2:

«Rikslønnsnemnda skal ha en formann og *åtte* andre medlemmer.

Formannen og fire medlemmer, med personlige varamenn, blir oppnevnt av Kongen for tre år. Ett av medlemmene skal representere arbeiderinteresser, og ett arbeidsgiverinteresser. Partene i den enkelte tvist utpeker hver *to medlemmer* av nemnda. Utpeker en part ikke sitt medlem innen den fristen som formannen har satt, blir medlemmet oppnevnt av vedkommende departement.

Ved avgjerd av nemnda stemmer ett medlem fra arbeidernesiden og ett fra arbeidsgiversiden. *Ett av de to medlemmene* som er utpekt *av hver av partene* i den enkelte tvist stemmer, med mindre han med samtykke av det faste medlem for vedkommende partsinteresser overfører sin stemmerett til denne. *Partene skal bestemme ved utpekingen hvilke av medlemmene som skal kunne stemme.* Med partenes samtykke kan formannen i Rikslønnsnemnda avgjøre at nemnda i en tvist blir satt med tre medlemmer og med ham selv eller ett av de andre faste medlemmer som ikke representerer partsinteresser, som formann. Partene i tvisten utpeker ett medlem hver» (endringene er satt i kursiv). (NOU 2001: 14 s. 151)

Etter utvalgets mening har Rikslønnsnemnda en hensiktsmessig sammensetning med hensyn til at nemnda skal være funksjonsdyktig og ha nødvendig kompetanse når den skal løse tvister etter tjenestetvistloven. Det foreslås derfor ingen endringer i antallet medlemmer i tvister etter tjenestetvistloven. Utvalgets flertall foreslår imidlertid en presisering i tjenestetvistloven § 26 for å sikre at den faste representanten fra arbeidstakersiden fortsatt skal oppnevnes fra den største hovedsammenslutningen:

I tvister av denne art, skal det blant de fem medlemmene av Rikslønnsnemnda som oppnevnes av Kongen, være en som *representerer tjenestemenn i statsstilling* og en som representerer statens interesser (endringen er satt i kursiv). (NOU 2001: 14 s. 152)

AFs medlem i utvalget kunne ikke slutte seg til dette forslaget fordi det vil medføre at arbeidstakerne i skoleverket som staten har forhandlingsansvaret for, vil utelukkes fra representasjon i Rikslønnsnemnda.

4.3 Høringsinstansenes syn

Det er ikke mange av høringsinstansene som har merknader til dette forslaget. Et flertall av de arbeidstakerorganisasjonene som uttaler seg, støtter forslaget. Enkelte, bl.a. *OFS* og *Politiets Fellesforbund*, kan ikke se at det er saklige argumenter for at andre enn partene i den aktuelle tvist skal være representert. Disse organisasjonene mener at Rikslønnsnemnda bør settes

sammen i tråd med forslaget fra Sykepleierforbundet som er referert ovenfor. *Norsk Flygerforbund* støtter utvalgets forslag, men mener at alle partsrepresentantene bør ha stemmerett. *Selgerforbundet* ser også gjerne at alle får stemmerett.

Alle arbeidsgiverorganisasjonene som uttaler seg, støtter forslaget. *HSH* er imidlertid kritisk til at to av arbeidslivets organisasjoner har eksklusiv rett til å oppnevne medlemmer i nemnda.

4.4 Departementets vurderinger og forslag

Kommunal- og regionaldepartementet foreslår å endre lønnsnemndloven i tråd med utvalgets forslag.

Departementet slutter seg til utvalgets begrunnelse for forslaget og legger også vekt på at det ikke er kommet avgjørende innvendinger mot forslaget fra høringsinstansene. Det kan innvendes at en utvidelse av antallet medlemmer fra syv til ni kan føre til at Rikslønnsnemnda blir mindre effektiv. Veid opp mot hensynet til at nemnda får et bedre beslutningsgrunnlag og at kontinuiteten blir sikret, mener departementet at disse hensynene må veie tyngst.

Enkelte av høringsinstansene mener at det ikke er noen saklig begrunnelse for at Rikslønnsnemnda skal ha annen partsrepresentasjon enn partene i den konkrete tvist. LO og NHO er fortsatt de dominerende arbeidslivsorganisasjonene i privat sektor, og begge organisasjonene representerer et bredt spekter av norsk næringsliv. Etter departementets syn er det derfor en fordel for alle parter at Rikslønnsnemnda kan dra nytte av den kunnskap og erfaring disse organisasjonene besitter. Det er i denne sammenheng grunn til å peke på at disse medlemmene ikke har stemmerett.

Departementet kan ikke se at det er hensiktsmessig at de to nye partsrepresentantene i nemnda skal ha stemmerett. De skal først og fremst fungere som rådgivere for Rikslønnsnemnda.

Det må presiseres i loven at nemnda i tvister etter tjenestetvistloven skal ha syv medlemmer, som i dag. Ordlyden i departementets forslag er forøvrig noe endret i forhold til forslaget fra utvalget.

5 Omgjøring av stillingene som formann og nestformann i Arbeidsretten fra åremål til faste stillinger

5.1 Innledning

Kommunal- og regionaldepartementet sendte våren 2000 ut på bred høring forslag om endringer i arbeidstvistlovens regler om Arbeidsretten. Et av forslagene var å omgjøre stillingene som formann og nestformann i Arbeidsretten fra åremål til faste stillinger, samt forlenge oppnevningsperioden for de øvrige medlemmene av Arbeidsretten fra tre til fem år. Bakgrunnen for forslaget var at spesielt for formanns- og nestformannsstillingene, men også for de øvrige medlemmene i Arbeidsretten, kan det stilles spørsmål om oppnevningsordningen er i samsvar med de alminnelige prinsipper om domstolenes uavhengighet, slik disse er nedfelt både i nasjonal rett og i folkeretten.

Det andre forslaget gjaldt delegering av arbeidsoppgaver, og innebar at formannen skulle kunne overlate til nestformannen eller den tredje juridiske dommeren å stå for saksforberedelsen i enkeltsaker og å lede retten under en sak. Bakgrunnen for forslaget var at det ville bidra til en mer effektiv saksavvikling ved Arbeidsretten dersom rettens formann ut fra en vurdering av den samlede arbeidsbelastningen og de enkelte sakenes karakter kunne fordele dommeransvaret på de enkelte trinn av saksbehandlingen.

På grunnlag av høringsrunden besluttet departementet ikke å videreføre forslagene den gang. Forslaget om delegering av arbeidsoppgaver bør inngå i en senere generell revisjon av arbeidstvistloven. Forslaget om forlengelse av oppnevningsperioden for Arbeidsrettens dommere i bistilling fra tre til fem år kan skape problemer med rekrutteringen, og er heller ikke påkrevet av hensyn til folkeretten. Forslaget om å omgjøre stillingene som formann og nestformann i Arbeidsretten til faste stillinger ble lagt til side på grunn av den sterke motstanden fra LO. Med bakgrunn i den økte vekt som legges på folkeretten og av hensyn til domstolens posisjon er departementet kommet til at forslaget bør videreføres nå.

5.2 Høringsforslaget

I høringsnotatet ble den gjeldende ordningen i Arbeidsretten og bakgrunnen for denne beskrevet. Arbeidsretten er en særdomstol som behandler tvister om en tariffavtales gyldighet, forståelse eller eksistens, tvister om brudd på fredsplikten i arbeidslivet, samt tvister om erstatningsansvar i forbindelse med tariffbrudd og ulovlig arbeidsstans. Saksbehandlingsreglene i Arbeidsretten er i hovedsak de samme som for de alminnelige domstoler, men Arbeidsretten har et særlig ansvar for sakens opplysning. Videre kan Arbeidsrettens dommer som hovedregel ikke påankes.

Arbeidsrettens medlemmer og varamedlemmer oppnevnes for tre år av gangen, jf. arbeidstvistloven § 10. I tillegg til formannen og nestformannen

oppnevnes en juridisk dommer og varamedlemmer for disse tre, samt fire medlemmer med varamedlemmer etter innstilling fra de store arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene. Det er ikke noe krav i loven om at den tredje dommeren ved siden av formannen og nestformannen skal være jurist. Det har imidlertid blitt fast praksis for at det har vært en lagdommer som har vært oppnevnt.

Formannen og nestformannen er i hovedstilling. De øvrige er i bistilling. Ordningen med tidsbegrenset oppnevning av Arbeidsrettens medlemmer har historisk sett flere begrunnelser. Når det gjelder formannsstillingen, var også den opprinnelig organisert som bistilling. Stillingen ble omgjort til hovedstilling fra 1. september 1954. Man reiste da spørsmålet om oppnevning for tre år «vil kunne bringe dommerens uavhengighet i fare», jf. St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 13 (1954) s. 2 annen spalte. Spørsmålet om loven burde forandres ble henvist til en nærmere vurdering. Noen slik vurdering ble imidlertid aldri gjennomført.

Nestformannstillingen ble opprettet i 1996, og da som heltidsstilling. Situasjonen er noe annerledes for den tredje juridiske dommeren, fordi vedkommende har stillingen som bistilling, ved siden av sin vanlige hovedstilling. I og med at det etter fast praksis er en lagdommer som har vært oppnevnt som denne tredje dommeren, vil denne således ha sin hovedstilling som lagdommer og være dommer i Arbeidsretten i bistilling.

For ordinære dommerstillinger ved de alminnelige domstoler er det etter Grunnloven § 22 tredje ledd siste punktum ikke adgang til å benytte åremålsstilling.

Det ble i høringsnotatet videre redegjort for de krav internasjonale konvensjoner stiller til domstolene:

Flere internasjonale konvensjoner som Norge har ratifisert, stiller krav om uavhengige og upartiske domstoler. Dette gjelder f. eks. Den europeiske menneskerettskonvensjon (artikkel 6 (1)) og FNs konvensjon om borgerlige og politiske rettigheter (artikkel 14 (1)). Disse konvensjonene er inkorporert i norsk rett gjennom lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).

I Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 6 (1) heter det bl.a.:

«For å få avgjort sine borgerlige rettigheter og plikter eller en straffesiktelse mot seg, har enhver rett til en rettferdig og offentlig rettergang innen rimelig tid ved en uavhengig og upartisk domstol opprettet ved lov.»

I FN's konvensjon om borgerlige og politiske rettigheter artikkel 14 (1) heter det bl.a.:

«Alle skal være like for domstolene. Enhver har ved behandlingen av en siktelse mot ham for en straffbar handling eller av spørsmål om hans rettigheter og forpliktelser i et tvistemål, rett til upartisk og offentlig rettergang ved en kompetent, uavhengig og upartisk domstol som er opprettet i henhold til lov.»

De siterte konvensjonsbestemmelser får anvendelse ikke bare på de ordinære domstoler, men også på særdomstoler slik som Arbeidsretten. Domstoler kan defineres som organer som har kompetanse til med bindende virkning å avgjøre juridiske tvister på grunnlag av gjel-

dende rett og etter en nærmere bestemt prosedyre. Det oppstilles videre et krav om at domstoler er opprettet ved lov.

Den europeiske menneskerettsdomstol arbeider i praksis ikke med noen fast definisjon på en domstol, men oppstiller krav til hva som er å anse som domstoler i konvensjonens forstand. Disse kravene er:

- uavhengighet av den utøvende makt og av sakens parter
- en viss lengre utnevningsperiode for organets medlemmer
- visse minimumsgarantier mht. prosessmåten
- avgjørelse av saker innenfor det fastlagte kompetanseområdet på grunnlag av rettsregler og etter en fastlagt prosessmåte.

Kravet om uavhengighet betyr at domstolen treffer avgjørelse på grunnlag av rettens egen vurdering av jus og faktum uten å ta uvedkommende hensyn til partene, offentlige myndigheter eller andre. I uavhengighetskravet ligger bl.a. at domstolens medlemmer ikke må kunne avskjediges eller forflyttes av regjering eller annen offentlig myndighet etter deres skjønn. Dermed oppstår ikke den situasjon at dommere kan søke å kvalifisere seg til en forlengelse av ansettelsen gjennom sine avgjørelser.

I menneskerettsdomstolens praksis er det ved vurderingen av om uavhengighetskravet er oppfylt, lagt vekt på flere faktorer:

- hvem har utnevningskompetansen?
- hvor lang er funksjonsperioden?
- hvilke garantier er det mot press utenfra?
- fremtrer organet som en funksjonell og organisatorisk uavhengig institusjon?

Den europeiske menneskerettsdomstolen ser ikke noe til hinder for at utnevning av en domstols medlemmer foretas av en administrativ myndighet. Den aksepterer også åremålsutnevnelser, men dette vurderes konkret og avhengig av de øvrige omstendigheter. F. eks. vil funksjonsperiodens lengde stå sentralt. Man har akseptert oppnevningssperioder på 5-6 år. I et tilfelle har domstolen også ansett en oppnevningssperiode på tre år som tilstrekkelig. Det ble her lagt vekt på at honoraret for å ivareta dommervervet var beskjedent. Kravene til uavhengighet synes å skjerpes jo kortere oppnevningssperioden er. Det er også lagt vekt på at dommerne er uavsettelige i oppnevningssperioden, og at retten ledes av en fast dommer.

Kravet til upartiskhet har både en subjektiv og en objektiv side. De faktorer som særlig inngår i vurderingen av kravet til upartiskhet, er for det første instruksjonsmyndigheten og over-/underordningsforhold. Domstolens medlemmer skal være uavhengige av både partene og regjeringen. Videre ser man på om domstolens medlemmer er utpekt eller valgt, og om de er faste dommere eller konstituert ad hoc.

Habilitetsreglene skal sikre den enkelte dommers habilitet og upartiskhet i den enkelte sak. Det stilles krav til både den subjektive og den objektive upartiskhet. Dommeren skal både være og fremstå som upartisk.

Ved vurderingen av den objektive upartiskhet ser man på om det er faktiske omstendigheter som er egnet til å så tvil om upartiskheten. I sin praksis har Den europeiske menneskerettsdomstol her vist en restriktiv holdning. Det foretas en objektiv vurdering av hvordan mulige interessekonflikter kan bli oppfattet. Typiske situasjoner der spørsmålet om slik objektiv upartiskhet kan oppstå, er situasjoner der noen av domstolens medlemmer har en nærmere tilknytning til en av partene

i en sak, eller der de har deltatt i behandlingen av saken i annen sammenheng.

Folkerettslig har det vært en økende oppmerksomhet omkring spørsmålet om beskyttelse av domstolenes uavhengighet og dommerenes vilkår. Det har vært flere saker for menneskerettighetsdomstolen i Strasbourg der oppnevningsordninger som ligner på den som gjelder for Arbeidsretten, har vært behandlet. Dette gjelder bl.a. den svenske Bostadsdomstolen. I saken om Bostadsdomstolen var ikke forholdet til kortvarige åremålsoppnevninger oppe for domstolen, men Kommisjonen vurderte spørsmålet. Kommisjonen pekte på at det kan reises spørsmål om uavhengigheten er ivaretatt når dommere oppnevnes for en kort periode. I dette tilfellet var oppnevning for tre år av gangen likevel ikke nok til å konstatere konvensjonsbrudd, idet man la vekt på at dommerne hadde andre dommerstillinger (som de hadde permisjon fra mens de var ved Bostadsdomstolen) der de var uavsettelige. Menneskerettsdomstolen stiller krav om at domstolene skal være uavhengige av den utøvende makt og av sakens parter. Viktige vurderingstemaer her er hvem som har oppnevningskompetansen, hvor lang funksjonsperioden er, hvilke garantier det er mot press utenfra og om organet fremtrer som en funksjonell og organisatorisk uavhengig institusjon.

Også i Norge kan det bli reist spørsmål om organiseringen av Arbeidsretten er folkerettsstridig. Uttalelsene fra Kommisjonen i Europarådet i den ovennevnte saken om den svenske Bostadsdomstolen gir et signal om at oppnevning av fagdommere for begrenset tid og uten det sikkerhetsnett som en annen fast dommerstilling i bunnen ville innebære, kan bli ansett å stride mot Den europeiske menneskerettskonvensjonen. Oppnevningsperioden i Arbeidsretten er svært kort ikke bare for dommerne i bistilling, men også for formannen og nestformannen, som begge er i heltidsstilling. Formannen og nestformannen sitter formelt sett på tre års åremål uten å ha noen annen hovedstilling å falle tilbake på om åremålet ikke skulle bli fornyet. Dommerne oppnevnes i statsråd, og staten som arbeidsgiver er en sentral part og bruker av retten.

Det kan på denne bakgrunn bli stilt spørsmål om Arbeidsrettens uavhengighet og om våre folkerettslige forpliktelser er ivaretatt.

Danmark var tidligere i samme situasjon som oss. Der ble lov om Arbeidsretten endret 12. mars 1997, slik at beskikkelsen av rettens formann og nestformann nå gjelder til dommerne fyller 70 år. Oppnevningsperioden for medlemmer som foreslås av organisasjonene, er forlenget fra tre til fem år.

Som det fremgår ovenfor harmonerer arbeidstvistlovens ordning med tre års åremål for formannen og nestformannen ikke godt med prinsippene om domstolens uavhengighet, dommernes vilkår og stillingstrygghet og våre folkerettslige forpliktelser på dette området.

På denne bakgrunn foreslo departementet i høringsnotatet å endre arbeidstvistloven § 10 og omgjøre stillingene som formann og nestformann i Arbeidsretten til faste stillinger.

5.3 Høringsinstansenes syn

Høringsforslaget ble 5. april 2000 sendt på bred, alminnelig høring til organisasjonene i arbeidslivet, departementene, offentlige instanser og andre som temaet har særskilt interesse for, med høringsfrist 10. juli 2000. Departemen-

tet mottok 38 svar. Fordi departementet her bare tar sikte på å videreføre forslaget om omgjøring av formanns- og nestformannsstillinger til faste stillinger, omtales bare høringsinstansenes syn på dette forslaget. Blant departementene og direktoratene var det bare *Justisdepartementet* som uttalte seg om forslagets materielle innhold. Justisdepartementet slutter seg til forslagene til endringer, og anser dem ønskelige av hensyn til Norges forpliktelser etter menneskerettighetskonvensjonene. *Regjeringsadvokaten* støtter forslaget om å omgjøre formanns- og nestformannsstillinger til faste stillinger. De øvrige departementene og offentlige instanser meddelte at de ikke hadde merknader.

Fire arbeidstakerorganisasjoner har uttalt seg om forslaget. *Norsk Lærerglag*, *Politiets Fellesforbund* og *Norsk Merkantilt Forbund* støtter forslaget. *Politiets Fellesforbund* (PF) uttaler:

PF ser det som en styrke at både formann og nestformann ikke blir avhengig av en eventuell reoppnevning etter 3 års funksjonstid. Det vil etter vårt syn også tilkjennegi en større uavhengighet for domstolen i forhold til regjeringen, samtidig som det gir formannen og nestformannen bedret stillingstrygghet, med fast tilsatt formann og nestformann.

Norsk Merkantilt Forbund legger til at endringen burde vært gjennomført for lenge siden.

LO er på sin side derimot sterkt negativ. LO finner det uheldig at departementet fremmer forslag til endringer i arbeidstvistloven uten at dette er utredet i samarbeid med hovedpartene i arbeidslivet, og uttaler videre:

Landsorganisasjonen i Norge kan ikke gi sin tilslutning til å endre oppnevningsreglene til Arbeidsretten. Dette meddelte vi overfor Domstolskommisjonen. Den nåværende ordning har fungert tilfredsstillende og det er ikke fastslått at ordningen er i strid med Norges folkerettslige forpliktelser.

På arbeidsgiversiden har *NHO* og *Bedriftsforbundet* merknader. *HSH*, *Norges Rederiforbund*, *SamFo*, *Norges Apotekerforening*, *Norges Taxiforbund* og *Maskinentreprenørenes Forbund* støtter forslaget til omgjøring til faste stillinger.

NAVOer derimot negativ til forslaget om omgjøring til faste stillinger. De uttaler:

Dersom det skulle oppstå en situasjon hvor en av de juridiske dommerne opptrer partisk på en slik måte at det svekker tilliten til Arbeidsretten, vil korte åremålsperioder gjøre det enklere å gjenopprette denne tilliten.

Professor Stein Evju gir sin ubetingede tilslutning til forslaget om å omgjøre stillingene som formann og nestformann i Arbeidsretten til embetsstillinger. Han kan i all hovedsak slutte seg til den begrunnelse departementet har gitt i høringsnotatets avsnitt 2 om dette, og uttaler videre:

Jeg skyter inn den bemerkning at det ikke er grunn til - og langt fra anbefalelsesverdig - å la en gjennomføring av forslaget utstå ut fra det syn at det ennå ikke er fastslått at åremålsoppnevnesordningen for de heltidsansatte dommere er i strid med Norges folkerettslige forpliktelser.

Departementet er kjent med at jeg tidligere, i min tidligere stilling, har pekt på at ordningen med åremålsoppnevning må anses som klart problematisk i forhold til folkerettens grunnleggende krav om dommers uavhengighet. Ut fra dette har jeg tidligere tatt til orde for at ordningen burde endres. Dette holder jeg fast ved. Problemstillingen er - for lengst - kommet i en annen stilling enn situasjonen var på 1950-tallet, så lenge Arbeidsrettens formann hadde stillingen som en bistilling. Jeg minner om at problemstillingen ble tatt opp i forbindelse med at stillingen i sin tid ble omgjort til heltidsstilling, slik departementet også nevner i høringsnotatet, på s. 2. Siden den tid er folkerettens krav utviklet og forsterket. Det er aksentuert ved inkorporasjonen av Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (m.v.) i norsk rett, ved menneskerettsloven av 1999.

Ut fra de krav som idag stilles, ikke minst etter EMK artikkel 6 nr. 1, kan det vanskelig legges til grunn at ordningen med åremålsoppnevning av profesjonelle dommere i heltidsstilling som ikke har noen annen stilling å falle tilbake på, tilfredsstiller det grunnleggende krav til uavhengighet som artikkel 6 nr. 1 - og nu altså norsk lov - stiller.

Hvis man unnlater å gjennomføre den endringen som nu er foreslått, vil det stille Arbeidsretten - eventuelt også norske domstoler forøvrig - i en vanskelig stilling. Det vil også forsterke risikoen for at ordningen underkjennes av folkerettslige kontrollorganer. Jeg vil bemerke at det her ikke nødvendigvis bare kan være tale om Den europeiske menneskerettighetsdomstol. Problemstillingen kan også reise seg for andre organer - eksempelvis i relasjon til Den europeiske sosialpakt.

Hensynet til domstolenes uavhengighet er, slik jeg alt har pekt på, grunnleggende både etter folkeretten og i norsk rett. Det vil være lite heldig om man setter dette til side, eller velger å se bort fra det, for Arbeidsrettens del.

Sterke grunner taler derfor for at man nu - omsider - gjennomfører den endring som for lengst burde vært realisert.

Professor Stein Evju understreker avslutningsvis at man i Danmark allerede i 1997 gjennomførte en tilsvarende endring, nettopp ut fra en vurdering av den folkerettslige situasjon.

5.4 Departementets vurderinger og forslag

Kommunal- og regionaldepartementet legger til grunn at domstolens uavhengighet er et uomtvistet prinsipp både etter nasjonal rett og folkeretten.

Arbeidsretten er den av de norske særdomstolene som har de mest fremtredende likhetstrekk med de alminnelige domstoler, og de samme prinsippene som gjelder generelt for dommere, bør etter departementets syn utvilsomt også gjelde tilsvarende for stillingene som formann og nestformann i Arbeidsretten. Situasjonen er som det fremgår av kapitlene 5.2 og 5.3 helt annerledes nå enn da Arbeidsretten ble etablert ved arbeidstvistloven av 1915. Også de to juridiske dommerne var den gang i bistilling og ikke i hovedstilling som nå, og helt frem til 1954 var det som tidligere nevnt en høyesterettsdommer som hadde formannsstillingen i Arbeidsretten som bistilling.

Selv om det ikke eksplisitt går frem av Grunnloven, er det flere bestemmelser der prinsippet om domstolens uavhengighet indirekte kommer til uttrykk, bl.a. § 88 om at Høyesterett dømmer i siste instans og § 90 om at Høy-

esteretts dommer ikke kan påankes. Et annet eksempel er Grunnloven § 22 annet ledd, som slår fast dommeres stillingsvern. Av bestemmelsen følger at dommere ikke kan avsettes uten etter dom. I 1992 ble Grunnloven § 22 endret slik at embetsmenn i enkelte tilfeller skulle kunne utnevnes på åremål, men dommerne er særskilt unntatt. Dommeres uavsettelse er en viktig side av prinsippet om domstolens uavhengighet fordi det er med på å sikre dommerne mot irregulær påvirkning fra parter eller myndigheter. I NOU 1999: 19 Domstolene i samfunnet drøfter Domstolkommisjonen prinsipielle innvendinger mot bruk av midlertidige dommere. Kommisjonen understreker innledningsvis prinsippet om at den enkelte dommer må være uavhengig i sin avgjørelse av den enkelte sak, så vel i forhold til lovgiver som til den utøvende makt. I den sammenheng peker kommisjonen på viktigheten av en betryggende utnevnesprosedyre, men uttaler også:

Men en utnevnesprosedyre som ivaretar kravene til domstolens uavhengighet, har begrenset verdi dersom dommerne *etter*utnevnelser ikke har en tilstrekkelig sikker posisjon, rettslig og faktisk. Det er her man tar i bruk det kanskje viktigste vernet for den dømmende uavhengigheten, *dommernes spesielle stillingsvern*. (NOU 1999: 19 s. 222)

Etter kommisjonens syn er imidlertid ikke det spesielle stillingsvernet tilstrekkelig for å sikre uavhengighet dersom dommere som er tilsatt for en begrenset periode, kan søke om forlengelse eller fast tilsetting. Kommisjonen uttaler:

Dersom den midlertidig tilsatte dommeren ønsker forlengelse av tjenesten eller overgang til fast dommerstilling, kommer hun eller han i et forhold til tilsettingsmyndigheten som kan være problematisk. (NOU 1999: 19 s. 222)

Prinsippet om domstolens uavhengighet er klart uttrykt i flere av de internasjonale konvensjoner Norge er bundet av. Den fundamentale bestemmelse er artikkel 6 i Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK), der individets rett til å få avgjort sin sak av «en uavhengig og upartisk domstol opprettet ved lov» er en sentral rettssikkerhetsgaranti. EMK er inkorporert i norsk rett ved menneskerettsloven.

Som redegjort for i kapittel 5.2 ble det allerede i 1954, da formannsstillingen ble omgjort til heltidsstilling, stilt spørsmål ved om gjeldende åremålsoppnevning kunne bringe dommernes uavhengighet i fare. Dette ble imidlertid ikke vurdert nærmere. Folkeretten er styrket siden den gang. Professor Stein Evju skriver i sin uttalelse ovenfor at det vanskelig kan legges til grunn at gjeldende ordning med åremålsoppnevnte dommere i heltidsstilling som ikke har noen annen stilling å falle tilbake på, tilfredsstiller det grunnleggende kravet til domstolens uavhengighet som stilles i eksempelvis EMK artikkel 6 (1). De samme vurderinger har man gjort i Danmark, som i 1997 gjennomførte en tilsvarende endring i den danske oppnevningsordningen til Arbeidsretten for å sikre samsvar med folkeretten.

Regjeringen legger stor vekt på at Norge oppfyller våre folkerettslige forpliktelser og at norsk rett skal være i samsvar med folkeretten. Dette har også vært en ledetråd i arbeidet med oppfølgingen av Stabelutvalgets innstilling. Utenriksdepartementet understreker i sin uttalelse til Stabelutvalget at menneskerettighetene er minimumsstandarter, og at siktemålet for Norge bør

være å sikre at våre menneskerettighetsforpliktelser blir oppfylt med god margin.

På denne bakgrunn foreslår *Kommunal- og regionaldepartementet* å endre arbeidstvistloven § 10 slik at Arbeidsrettens formann og nestformann blir embetsmenn. Departementet har vurdert innvendingene mot forslaget som fremkom i høringsrunden, men finner at hensynet til domstolens uavhengighet må veie tyngre.

6 Administrative og økonomiske konsekvenser

Forslaget om omgjøring av dommerstillinger i Arbeidsretten til faste stillinger vil innebære en administrativ forenkling. De øvrige endringsforslagene vil i første rekke berøre partene i arbeidslivet og vil ikke medføre administrative konsekvenser av betydning.

Forslagene til endringer i meglingsreglene vil medføre en effektivisering av meglingsprosessen og vil i den forstand kunne innebære en økonomisk gevinst. Omgjøring av dommerstillinger til faste stillinger vil ikke få økonomiske konsekvenser fordi omgjøringen ikke vil ha betydning for dommernes lønnsnivå.

Forslaget om økning i antall medlemmer i Rikslønnsnemnda vil medføre økte kostnader til møtegodtgjøring, men hvilken betydning det vil få vil være avhengig av antall saker og omfanget av den enkelte sak.

Forslagene for øvrig vil ikke ha økonomiske konsekvenser av betydning.

7 Merknader til endringene i arbeidstvistloven

Til § 10 Arbeidsrettens medlemmer

Bestemmelsens nr. 1 foreslås endret for å føre nestformannsstillingen inn i loven.

I nr. 2 første punktum fastslås at Arbeidsrettens formann og nestformann er embetsmenn. Dermed får disse fast stilling og stillingstrygghet på linje med dommerne ved de alminnelig domstoler. I nr. 2 annet punktum foretas språklige justeringer som følge av endringene i første punktum.

Nr. 3 annet ledd foreslås endret slik at det i første punktum slås fast at formannen og nestformannen skal oppfylle kravene til høyesterettsdommere, og at kravene i annet punktum gjelder den tredje dommeren, som er i bistilling, og som det ikke avgis innstilling om.

Til § 27 a Meglingsmennenes virksomhet

Til § 27 a nr. 2 tredje ledd

Bestemmelsens annet punktum var tidligere § 36 nr. 2 annet ledd. Ordlyden er noe endret ved at det presiseres at det er kretsmeglingsmenn eller særskilte meglingsmenn oppnevnt etter § 27 annet ledd, dvs. offentlig oppnevnte meglingsmenn, som skal sende beretning til riksmeglingsmannen om meglinger de har ledet. Det er for øvrig ingen endringer i forhold til slik bestemmelsen lød tidligere.

Til § 27 a nr. 3

Bestemmelsen unntar vedtak truffet av riksmeglingsmannen eller en annen meglingsmann i forbindelse med meglingen fra forvaltningslovens regler om klage. Det er lite praktisk å benytte forvaltningslovens regler om klage f.eks. i forhold til vedtak om midlertidig arbeidskampforbud etter § 29 nr. 2, men det har vært noe usikkerhet knyttet til spørsmålet om forvaltningslovens regler likevel kom til anvendelse. Bestemmelsen unntar bare meglingsmyndighetenes vedtak fra retten til klage. Retten til å få prøvet slike vedtak for domstolen står fortsatt åpen.

Til § 29 Regler om arbeidsstans

Til § 29 nr. 2 femte ledd

Bestemmelsen gir riksmeglingsmannen kompetanse til å bestemme at i tvist hvor kommune, fylkeskommune eller en sammenslutning av slike er part, skal reglene i tjenestetvistloven §§ 14 tredje ledd og 17 første og annet ledd gjelde for meglingen. Etter tjenestetvistloven § 14 tredje ledd skal meglingen begynne innen 14 dager etter at krav eller underretning er kommet inn til riksmeglingsmannen. Etter tjenestetvistloven § 17 første ledd kan partene kreve meglingen sluttet 14 dager etter at meglingen startet, etter annet ledd skal meglingen sluttet senest en uke etter at den er begjært avsluttet. Riksmeglingsmannen må treffe beslutning om at tjenestetvistlovens meglingsfrister

skal gjelde, senest samtidig med at det i tvisten nedlegges forbud mot arbeidskamp etter reglene i § 29 nr. 2.

Uttrykket «sammenslutning av slike» har samme innhold som i lov om kommuner og fylkeskommuner § 28. Ordlyden tar i første rekke sikte på Kommunenes Sentralforbund, men utelukker ikke mindre sammenslutninger av kommuner og fylkeskommuner. Den vil imidlertid ikke omfatte kommunalt eide bedrifter med egen tariffavtale.

Bestemmelsen skal i første rekke komme til anvendelse i situasjoner der alle eller de fleste partene i kommunal og statlig sektor bryter forhandlingene og kommer til megling samtidig.

Til § 29 nr. 3

Bestemmelsen gir riksmeglingsmannen rett til å delegere kompetansen til å nedlegge midlertidig forbud mot arbeidsstans etter reglene i § 29 nr. 2. Kompetansen kan kun delegeres til annen offentlig oppnevnt meglingsmann.

Til § 35 Megling og meglingsforslag

Til § 35 nr. 6

Bestemmelsen er en lovfesting av dagens praksis for fastsetting av frist for å avholde avstemning over meglingsforslag. Før fristen settes skal meglingsmannen rådføre seg med partene, dvs. partene i den konkrete tvist som er til behandling i meglingsinstitusjonen. Det vil være naturlig at det legges avgjørende vekt på partenes syn på hvor raskt en avstemning kan avvikles, slik det allerede er praksis for ved meglingsinstitusjonen.

Til § 35 nr. 7

Ordlyden i første punktum er noe endret som følge av forslaget til ny bestemmelse i § 35 nr. 6. Som tidligere skal partene sende riksmeglingsmannen skriftlig melding om avstemningsresultatet.

Bestemmelsen i tredje punktum vil komme til anvendelse hvis en part ikke melder fra til meglingsmannen om resultatet av en avstemning over meglingsforslag innen den fristen meglingsmannen og partene er blitt enige om. Bestemmelsen er selvsagt ikke til hinder for avtaler om fristforlengelse dersom en part ber om det.

Til § 35 nr. 8

Bestemmelsen er ny, men er en lovfesting av en regel som allerede er tatt inn i mange av de større hovedavtalene og som også praktiseres mellom partene.

Det er i de tilfellene et meglingsforslag forkastes etter å ha vært ute til avstemning blant organisasjonenes medlemmer, at regelen vil komme til anvendelse. Bestemmelsen må ses i sammenheng med lovens øvrige regler for avstemning, slik at det først vil være adgang til å varsle arbeidskamp etter at meglingsmannen har fått melding om avstemningsresultatet, jf. § 35 nr. 7. Det åpnes imidlertid for at det i tariffavtale kan avtales kortere frist. Et eksempel på slik avtale finnes i Hovedavtalen LO-NHO, der det bestemmes at varsel kan gis før svarfristen for meglingsforslaget er utløpt.

Til § 35 nr. 9

Bestemmelsens første punktum er i hovedsak likelydende med første setning i den tidligere regelen i § 35 nr. 7. Etter den foreslåtte regel kan imidlertid meglingsmannen bare komme med forslag om at avstemningsresultater for flere fag skal telles sammen. Denne endringen henger sammen med andre og tredje punktum, som er nye. Etter annet punktum kan ikke meglingsmannen foreslå samlet avstemning før meglingsmulighetene er uttømt. I utgangspunktet vil det være opp til meglingsmannen å avgjøre om dette er tilfelle. Ved tvungen megling vil imidlertid meglingsmulighetene være uttømt ved utløpet av den siste perioden med midlertidig forbud mot arbeidsstans, jf. § 29 nr. 2. Ordlyden blokkerer for at avstemning over forhandlingsforslag kan telles sammen med avstemning over meglingsforslag.

Etter tredje punktum kan et fag ikke tas med i en samlet avstemning dersom tariffparten motsetter seg det. Der en overordnet organisasjon, eller hovedorganisasjon er part i avtalen, legges det til grunn at det er denne organisasjonen som er tariffpart, sml. § 8.

Til § 35 nr. 11

Bestemmelsen gir partene adgang til ved tariffavtale å fravike bestemmelsene om de stemmeberettigedes rett til å gjøre seg kjent med meglingsforslaget etter nr. 4 og reglene i nr. 5 om hemmelig og skriftlig avstemning. Denne retten gjelder bare for avstemninger for sjøfolk i utenriksfart og er begrunnet i de særlige forhold som gjør seg gjeldende i denne bransjen.

Til § 36 Meglingens slutning

Nummereringen i bestemmelsen er fjernet. § 36 nr. 2 første ledd oppheves fordi bestemmelsen i praksis ikke blir brukt. § 36 nr. 2 annet ledd er flyttet til nytt annet punktum i § 27 a nr. 2 tredje ledd, se nærmere om denne ovenfor.

*Til § 38 Gjenoptagelse**Til § 38 annet, tredje og fjerde ledd*

Bestemmelsens annet og tredje ledd er byttet om, og ordlyden er noe omformulert. Fjerde ledd er nytt. Endringen tar sikte på å få entydig frem partenes plikt til å etterkomme meglingsmannens beslutning om ny megling. Det kan ikke nedlegges nytt midlertidig arbeidskampforbud etter § 29 nr. 2, men de plikter som følger f.eks. av § 35 vil gjelde.

Annet ledd bestemmer at riksmeglingsmannen eller den meglingsmann som har ledet meglingen, når som helst kan gjenoppta meglingen. Dette er en omformulering av bestemmelsens opprinnelige ordlyd, og meningen er å få det klart frem at meglingsmennene står fritt til å innkalle partene til ny megling dersom det anses hensiktsmessig. Bestemmelsens tvingende karakter understrekes av at partene pålegges møteplikt etter nytt fjerde ledd.

Tredje ledd pålegger den meglingsmannen som har ledet meglingen, å ta ny kontakt med partene dersom det er gått en måned etter at meglingen er avsluttet uten at konflikten er løst. Annet punktum er nytt og tar f.eks. sikte på situasjoner der partene seg i mellom har innledet nye drøftinger.

Etter fjerde ledd har partene møteplikt dersom det innkalles til ny megling etter et av de foregående ledd. Det er reglene for vitners møteplikt for Arbeidsretten som her er gitt tilsvarende anvendelse for megling, på samme måte som etter § 35.

8 Merknader til endringene i lønnsnemndloven

Til § 2

Bestemmelsen regulerer Rikslønnsnemndas sammensetning når den skal løse tvister etter arbeidstvistloven og tjenestetvistloven.

I tvister etter arbeidstvistloven, dvs. i privat og kommunal sektor, skal nemnda ha ni medlemmer. Fem medlemmer oppnevnes av Kongen for tre år av gangen, mens fire utpekes av partene i den konkrete tvisten, to fra hver av partene. Ett av medlemmene fra hver side skal ha rådgivende status, mens ett medlem har stemmerett. Partene må bestemme ved utpekingen hvilket av deres to medlemmer som skal ha stemmerett.

I tvister etter tjenestetvistloven, dvs. i statlig sektor, skal nemnda fortsatt ha syv medlemmer. Også her skal det være fem medlemmer som oppnevnes av Kongen for tre år, mens to utpekes av partene i den konkrete tvisten, et medlem fra hver side. Partsrepresentantene vil som hovedregel ha stemmerett.

Blant de fem faste medlemmene skal det være en formann og to nøytrale medlemmer. Disse utpekes tradisjonelt blant ledende jurister eller økonomer eller andre med særlig kyndighet. I tillegg skal to faste medlemmer representere henholdsvis arbeidstaker- og arbeidsgiverinteresser og skal besitte bredest mulig innsikt i de rådende tarifforhold. De utpekes fra de store og representative organisasjonene. Disse medlemmene har som hovedregel rådgivende status og ikke stemmerett når nemnda skal treffe avgjørelser.

9 Merknader til ikrafttredelsesbestemmelsen

Det foreslås at endringene i arbeidstvistloven og lønnsnemndloven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Utvalget for tarifforhandlingssystemet forutsatte i NOU 2001: 14 at deres forslag til endringer skulle gjennomføres før lønnsoppgjøret i 2002. Det var særlig i forhold til utvalgets forslag om å gi riksmeglingsmannen kompetanse til å påby uravstemning over meglingsforslag at en slik rask gjennomføring ville hatt betydning. Dette forslaget følges ikke opp i nærværende proposisjon. Departementet ser derfor ikke grunn til å fravike hovedregelen om at lovendringer skal tre i kraft fra årsskiftet, og tar sikte på at de foreslåtte endringene kan iverksettes med virkning fra 1. januar 2003.

Kommunal- og regionaldepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i lov 5. mai 1927 nr. 1 om arbeidstvister m.m.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i lov 5. mai 1927 nr. 1 om arbeidstvister m.m. i samsvar med vedlagte forslag.

Forslag til lov om endringer i lov 5. mai 1927 nr. 1 om arbeidstvister m.m.

I

I lov 5. mai 1927 nr. 1 om arbeidstvister gjøres følgende endringer:

§ 10 nr. 1 og 2 skal lyde:

1. Arbeidsretten skal bestå av en formann, *en nestformann og fem andre medlemmer.*

2. *Arbeidsrettens formann og nestformann er embetsmenn. De øvrige fem medlemmene og minst to varamedlemmer for hvert av rettens sju medlemmer oppnevnes av Kongen for tre år. Fire medlemmer med varamedlemmer oppnevnes etter innstilling som i § 11 bestemt.*

§ 10 nr. 3 annet ledd skal lyde:

Arbeidsrettens formann og nestformann skal dessuten oppfylle de betingelser som er foreskrevet for høyesterettsdommere. Det tredje medlem som det ikke avgis innstilling om etter § 11, må ikke inneha sådan stilling eller sådant verv, at han kan betraktes som representant for noen av partene.

§ 27 a nr. 2 tredje ledd og ny nr. 3 skal lyde:

Riksmeglingsmannen kan la en kretsmeglingsmann eller en etter § 27, annet ledd, opnevnt meglingsmann foreta undersøkelser eller megling som foran nevnt. *Har en kretsmeglingsmann eller særskilt meglingsmann oppnevnt etter § 27 annet ledd ledet meglingen, skal han snarest mulig sende riksmeglingsmannen beretning om saken. Denne skal inneholde det endelige meglingsforslag, hvis sådant er fremsatt.*

3. *Vedtak etter dette kapitlet truffet av riksmeglingsmannen eller annen meglingsmann oppnevnt etter loven her, kan ikke påklages.*

§ 29 nr. 2 femte ledd skal lyde:

Hvis det nedlegges forbud mot arbeidsstans i tvist hvor kommune, fylkeskommune eller sammenslutning av slike er part, jf. kommuneloven § 28, kan riksmeglingsmannen samtidig bestemme at de frister som følger av tjenestetvistloven § 14 tredje ledd og § 17 første og annet ledd skal gjelde for meglingen.

Nåværende § 29 nr. 2 femte ledd blir nytt sjettedde.

§ 29 ny nr. 3 skal lyde:

3. *Riksmeglingsmannen kan overlate til en annen meglingsmann oppnevnt etter § 27 første eller annet ledd å forby arbeidsstans etter reglene i nr. 2.*

§ 35 nr. 6 til 9 og nye nr. 10 og 11 skal lyde:

6. Dersom et meglingsforslag underkastes avstemning, skal meglingsmannen i samråd med partene sette frist for når avstemningsresultatet skal foreligge.

7. Partene skal gi meglingsmannen skriftlig melding om forslaget vedtas eller forkastes. Forkastes det, skal meldingen gi opplysning om antallet av stemmer for og imot forslaget og om antallet av stemmeberettigede. Dersom avstemningsresultatet ikke foreligger innen fristen, anses meglingsforslaget som vedtatt.

8. Dersom meglingsforslaget forkastes og melding om arbeidsoppsigelse etter § 28 nr. 1 står ved lag, kan arbeidsoppsigelsen iverksettes med 4 dagers varsel mellom partene. Partene kan i tariffavtale avtale kortere frist.

9. Finner meglingsmannen at en konfliktsituasjon bør løses under ett for flere fag, kan meglingsmannen foreslå at meglingsforslag for disse fag skal regnes som en helhet, således at avgjørelsen av om forslagene er vedtatt, skal treffes på grunnlag av det samlede antall stemmer og stemmeberettigede i de fag som på denne måte er slått sammen. Før meglingsmannen foreslår samlet avstemning over meglingsforslag, skal meglingsmulighetene være uttømt. Et fag kan ikke tas med i en samlet avstemning hvis tariffpartene motsetter seg det.

10. Intet må offentliggjøres om avstemningsresultatene, før meglingsmannen har kunngjort hovedresultatet.

11. For avstemninger som gjelder sjøfolk i utenriks fart, kan reglene i nr. 4 og nr. 5 tillempes ved tariffavtale mellom partene eller, hvis sådan avtale ikke er opprettet, etter riksmeglingsmannens nærmere bestemmelse.

§ 36 nr. 1 blir ny § 36.

§ 36 nr. 2 oppheves.

§ 38 annet og tredje ledd og nytt fjerde ledd skal lyde:

Riksmeglingsmannen, så vel som den meglingsmannen som har behandlet saken, kan når som helst gjenoppta meglingen.

Er det gått en måned etter at meglingen ble sluttet, uten at tvisten i mellomtiden er løst, skal meglingsmannen gjenoppta kontakt med partene med henblikk på å få avsluttet konflikten. Er et meglingsforslag til behandling hos partene, skal meglingsmannen vente til behandlingen er avsluttet.

Om partenes plikt til å møte til megling gjelder reglene i § 21 nr. 1 og 2 tilsvarende.

II

I lov 19. desember 1952 nr. 7 om lønnsnemnd i arbeidstvister skal § 2 lyde:

Rikslønnsnemnda skal ha en formann og åtte andre medlemmer.

Formannen og fire medlemmer, med personlige varamenn, blir oppnevnt av Kongen for tre år. Ett av medlemmene skal representere arbeiderinteresser, og ett arbeidsgiverinteresser. I tillegg utpeker partene i den enkelte tvist hver to medlemmer av nemnda, med unntak for saker etter tjenestetvistloven § 26 og § 26 a der partene i den enkelte tvist hver utpeker ett medlem av nemnda. Utpeker en part ikke sine medlemmer innen den frist som formannen har satt, blir medlemmene oppnevnt av vedkommende departement.

Ved avgjerd av nemnda stemmer ett medlem fra arbeidssiden og ett fra arbeidsgiversiden. Ett av medlemmene som er utpekt av partene i den enkelte tvist stemmer, med mindre han med samtykke av det faste medlem for vedkommende partsinteresser overfører sin stemmerett til denne. Partene skal ved utpekingen bestemme hvilke av medlemmene som skal stemme.

Med partenes samtykke kan formannen i Rikslønnsnemnda avgjøre at nemnda i en tvist blir satt med tre medlemmer og med ham selv eller ett av de andre faste medlemmer som ikke representerer partsinteresser, som formann. Partene i tvisten utpeker ett medlem hver.

III

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Vedlegg 1**Høringsinstanser og høringsuttalelser*****Departementer og andre offentlige instanser***

- Statsministerens kontor
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Barne- og familiedepartementet
- Finans- og tolldepartementet
- Fiskeridepartementet
- Forsvarsdepartementet
- Justisdepartementet
- Utdannings- og forskningsdepartementet
- Kultur- og kirkedepartementet
- Landbruksdepartementet
- Miljøverndepartementet
- Nærings- og handelsdepartementet
- Olje- og energidepartementet
- Samferdselsdepartementet
- Sosial- og helsedepartementet
- Utenriksdepartementet
- Stortingets ombudsmann for forvaltningen
- Regjeringsadvokaten
- Arbeidsrettens formann
- Riksmeklingsmannen
- Likestillingsombudet

Arbeidstakerorganisasjoner

- Landsorganisasjonen i Norge
- Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund YS
- Akademikerne
- Akademikernes Fellesorganisasjon AF
- Arbeidssøkerforbundet
- Det norske Diakonforbund
- Handelsbestyrerforbundet
- Luftfartens Funksjonærforening
- Lederne
- FarmasiForbundet
- NITO
- Norges Farmaceutiske Forening
- Norsk Ballettforbund
- Norsk Flygerforbund
- Norsk Flytekniker Organisasjon
- Norsk Hydros Merkantile Forbund
- Norsk Journalistlag
- Norsk Kabinforening
- Norsk Lærerlag
- Norsk Naturforvalterforbund
- Politiets Fellesforbund
- Norsk Sjøoffisersforbund
- Norsk Skuespillerforbund

- Norske Meierifolks Landsforening
- Olje- og energikartellet
- Norsk Merkantilt Forbund
- Helgedagsbetjentforeningen
- Norsk Sceneinstruktørforening
- Norsk Helikopteransattes Forbund
- Uavhengige fagforeningers forum v/ Johan Petter Andresen
- Den Norske Jordmorforening
- Norsk Helse- og Sosialforbund
- Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund
- LO, Vesterålen
- Norsk Sykepleierforbund
- Selgerforbundet
- Norske Fysioterapeuters Forbund
- Lærerforbundet
- Universitet- og Høyskoleutdannedes Forbund
- Fellesforbundet, Oslo
- Oljearbeidernes Fellessammenslutning

Arbeidsgiverorganisasjoner

- Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
- Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)
- Arbeidsgiverforeningen NAVO
- Arbeidsmarkedsbedriftenes Landsforening (AMB)
- Finansnæringens arbeidsgiverforening
- Landbrukets Arbeidsgiverforening
- Maskinentreprenørenes Forbund
- Norges Taxiforbund
- Samvirkeforetakenes Forhandlingsorganisasjon (SamFo)
- Norsk Bedriftsforbund
- Norges Rederiforbund
- Fiskebåtredernes Forbund
- Arbeiderbevegelsens Arbeidsgiverforening
- Arbeidssamvirkenes Landsforening
- Studentsamskipnadens Arbeidsgiverforening
- Private Barnehagers Landsforbund
- Kommunenes Sentralforbund
- Oslo kommune v/finansdirektøren
- Finansnæringens Hovedorganisasjon
- Kirkens Arbeidsgiverorganisasjon
- Posten Norge BA

Andre høringsinstanser

- Professor ved Handelshøyskolen BI Stein Evju
- Den Norske Advokatforening
- Infotjenester AS
- Juss Buss - Arbeidsrettsgruppa
- Jussformidlingen i Bergen
- Universitetet i Oslo

- Universitetet i Bergen
- Universitetet i Tromsø
- Universitetet i Trondheim

Akademikernes Fellesorganisasjon ble oppløst med virkning fra 1. juli 2001. Vi har derfor ikke mottatt noen samlet høringsuttalelse fra AF, men enkelte av de tidligere medlemsforbundene har avgitt høringsuttalelser. Norsk Helse- og Sosialforbund meldte seg ut av YS med virkning fra 1. juli 2001 og har avgitt egen høringsuttalelse. Vi har også mottatt uttalelser fra enkelte instanser og organisasjoner som ikke var oppført på den opprinnelige høringslista. Følgende instanser har avgitt uttalelse:

1. Arbeids- og administrasjonsdepartementet
2. Justisdepartementet
3. Utenriksdepartementet
4. Regjeringsadvokaten
5. Arbeidsrettens formann
6. Riksmeklingsmannen
7. Likestillingsombudet
8. LO
9. YS
10. Akademikerne
11. Luftfartens Funksjonærforening
12. Lederne/Norsk Merkantilt Forbund
13. FarmasiForbundet
14. NITO
15. Norges Farmaceutiske Forening
16. Norsk Ballettforbund
17. Norsk Flygerforbund
18. Norsk Flytekniker Organisasjon
19. Norsk Journalistlag
20. Norsk Kabinforening
21. Norsk Lærerlag
22. Norsk Sjøoffisersforbund
23. Norsk Skuespillerforbund
24. Den Norske Jordmorforening
25. Norsk Helse- og Sosialforbund
26. Norsk Sykepleierforbund
27. Selgerforbundet
28. Norske Fysioterapeuters forbund
29. Lærerforbundet
30. Universitet- og Høyskoleutdannedes Forbund
31. Fellesforbundet - region Oslo
32. Oljearbeidernes Fellessammenslutning (OFS)
33. Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund
34. Politiets Fellesforbund
35. LO, Vesterålen
36. Uavhengige Fagforeningers Forum (UFF)
37. Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
38. Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)
39. Arbeidsgiverforeningen NAVO
40. Finansnæringens Arbeidsgiverforening

41. Arbeidsmarkedsbedriftenes Landsforening (AMB)
42. Maskinentreprenørenes Forbund
43. Samvirkeforetakenes Forhandlingsorganisasjon (SamFo)
44. Norges Rederiforbund
45. Kommunenes Sentralforbund
46. Oslo kommune
47. Kirkens Arbeidsgiverorganisasjon
48. Posten Norge BA
49. Den Norske Advokatforening
50. Professor Stein Evju, Handelshøyskolen BI

Høringsuttalelsene er gjengitt i det følgende.

1 Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Arbeids- og administrasjonsdepartementet støtter i hovedsak vurderingene i utredningen og slutter seg i det vesentlige til de endringene i tarifforhandlingssystemet som flertallet i utvalget har foreslått.

Utvalget gir i kapittel 3 Utvikling og utfordringer fremover en beskrivelse av den inntektspolitiske situasjonen, med utgangspunkt i Utvalget for sysselsetting og verdiskapning (Holdenutvalget). Utvalget for tarifforhandlingssystemet støtter samlet hovedpunktene i innstillingen fra Holdenutvalget, som har samlet seg om en strategi for videreutvikling av formene for det inntektspolitiske samarbeidet. Som et ledd i denne strategien peker Holdenutvalget på at en troverdig frontfagsmodell er et nødvendig supplement til den koordinering som hovedorganisasjonene foretar under lønnsoppgjørene. Frontfagsmodellen skal bidra til å gi et realistisk bilde av hva de internasjonalt konkurranseutsatte sektorene kan tåle av lønnsvekst, siden disse sektorene må ta hensyn til lønnsveksten hos våre handelspartnere. Frontfagsmodellens funksjon er å bidra til å fastlegge en totalramme for lønnsoppgjørene, mens profilen på oppgjørene i hovedsak vil bli avgjort i den enkelte sektor. AAD slutter seg til disse synspunktene og støtter i hovedsak forslagene fra Utvalget for tarifforhandlingssystemet i denne sammenhengen.

AAD som har det administrative ansvaret for Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (DTB), har merket seg utvalgets synspunktet i forbindelse med DTB. Utvalget peker blant annet på at DTB bør få en rolle i å kostnadsberegne eventuelle sosiale reformer, i den grad partene er enige om å be om slik bistand. En slik oppgave ligger som kjent utenfor DTBs mandat i dag. Utvalget og sekretariatet slik det er i dag, vil heller ikke uten videre ha ressurser eller kompetanse til en slik oppgave. Departementet er dessuten tvilende til om det vil være hensiktsmessig å tillegge DTB oppgaven med å kostnadsberegne eventuelle kontroversielle sosiale reformer. Dette kan bidra til å svekke DTBs funksjon som et ekspertorgan hvor siktemålet er å legge fram et omforent faktamateriale som grunnlag for lønnsoppgjørene.

For øvrig vil Arbeids- og administrasjonsdepartementet påpeke at en sterk koordinering både på arbeidsgiversiden, arbeidstakersiden og mellom partene er en viktig forutsetning for en videreføring av det inntektspolitiske samarbeidet. Videre er det en forutsetning at alle de store og toneangivende parter

deltar på en forpliktende måte og ser seg tjent med samarbeidet. Hovedorganisasjonenes plass og posisjon i lønnsoppgjørene må styrkes. Skal samarbeidet fungere, må hovedorganisasjonene ta et helhetlig ansvar og kunne forplikte organisasjonen i forhold til de resultat som avtales. I denne sammenheng kan dagens ordning med uravstemninger være en utfordring. En annen utfordring er å få bedre kontroll over lønnsutviklingen for funksjonærene i privat sektor. For å skape større forutsigbarhet og stabilitet i lønnsdannelsen, kan en løsning også være lengre tariffperioder, for eksempel 3 - 4 årige avtaleperioder som de har i de øvrige nordiske land.

Videre støtter AAD merknadene fra departementets medlem i utvalget når det gjelder særmerknaden vedrørende forhandlingsretten for lærerne (jf. innstillingens pkt. 4.1 siste avsnitt side 28) og Rikslønnsnemndas kompetanse (jf. innstillingens pkt. 10.2.2, side 155 første spalte).

AAD har laget en egen høringsrapport om forslag til endringer i lov om offentlige tjenestetvister av 18. juli 1958. Rapporten av 30. mai 2001 ble sendt på høring den 1. juni med høringsfrist 1. september 2001. Når det gjelder forslag til endringer i tjenestetvistloven vil AAD derfor ikke kommentere disse i denne sammenheng.

AAD forutsetter at de nødvendige lovendringer som flertallet i Utvalget for tarifforhandlingssystemet har foreslått, blir gjennomført før tariffrevisjonen i 2002.

2 Justisdepartementet

Utvalget til å foreta en analyse av dagens forhandlingssystem og rammeverk for tarifforhandlinger og eventuelt foreslå endringer i systemet, har i sin utredning NOU 2001:14 bl.a. behandlet spørsmålet om det er behov for en gjennomgang av lovgivningen om arbeidstvister (utredningen kapittel 13). Etter forslag fra Arbeidsrettens formann Tor Mehl, går utvalget inn for at det nedsettes et særskilt utvalg for revisjon av arbeidstvistloven fra 1927. Dette utvalget skal primært vurdere behovet for en teknisk og språklig modernisering av arbeidstvistloven.

Justisdepartementet støtter dette forslaget. Arbeidsrettslige regler angår en stor andel av befolkningen, og det er derfor viktig at de er oversiktlige og lettfattelige. Etter vårt syn taler imidlertid disse hensynene også for at man går lenger enn utvalget foreslår. Kommunal- og regionaldepartementet bør vurdere om ikke det foreslåtte utvalget bør få et bredere mandat som omfatter arbeidstvistlovgivningen generelt. Vi viser til lovstrukturutvalgets innstilling NOU 1992:32 Bedre struktur i lovverket, punkt 9.16 om lovgivning om arbeidsforhold. På s. 139 foreslås enten å samle alle arbeidsrettslige regler i en lov, alternativt følgende tredeling etter innhold:

- en arbeidsavtalelov
- en arbeidstvistlov
- en arbeidssikkerhetslov

Denne inndelingen foreslås også av professor dr. juris Henning Jakhell i hans utredning om dette spørsmålet, trykt som vedlegg 15 til NOU 1992:32.

3 Utenriksdepartementet

Utenriksdepartementet vil understreke at menneskerettighetene er minimumsstandarder, og at siktemålet for Norge bør være å sikre at våre menneskerettighetsforpliktelser blir oppfylt med god margin. I regjeringens handlingsplan for menneskerettigheter, St. meld nr. 21 (1999-2000) s. 19, heter det: «De internasjonale menneskerettighetene er minimumsstandarder. På mange områder der individets interesser står mot myndighetenes, mener Regjeringen at man ikke bør nøye seg med å legge seg så tett som mulig opp mot minstekravene. Norges internasjonale rolle tilsier at myndighetene på mange områder yter mer på det nasjonale planet enn det som umiddelbart følger av de internasjonale bestemmelsene.» Dette avsnittet i Handlingsplanen er også gjengitt i NOU'en (s. 23).

Streikeretten. Arbeidskamp før megling, bruk av tvungen lønnsnemnd

Arbeidskamp før megling

I punkt 8.6 gis en omtale og vurdering av LOs forslag om en ordning med arbeidskamp før megling. Et utkast til lovtekst om dette (NOU'en s. 100) omfatter forslag om at riksmeglingsmannen midlertidig skal kunne forby partene å opprettholde arbeidsstansen dersom den kan føre til vesentlig skade for allmenne interesser. Denne delen av den foreslåtte lovtekst synes å være problematisk sett i lys av Norges internasjonale forpliktelser vedrørende streikeretten.

Bruk av tvungen lønnsnemnd

Innledningsvis under punkt 10.1.5 *Mulige tiltak for å redusere behovet for tvungen lønnsnemnd*, uttaler utvalget at det er av den oppfatning at «bruk av tvungen lønnsnemnd i strid med det som kan aksepteres av hensyn til liv og helse, er uheldig». Dette standpunktet begrunnes i hensynet til Norges folkerettslige forpliktelser og hensynet til de konsekvenser bruken kan ha for forhandlingssystemet. Etter å ha diskutert ulike forslag til tiltak som kan bidra til å redusere bruken av tvungen lønnsnemnd, konkluderer utvalget likevel med at det ikke vil foreslå endringer. Utenriksdepartementet stiller spørsmålstegn ved om hensynet til de folkerettslige forpliktelsene er tillagt tilstrekkelig vekt i den nærmere vurderingen av de enkelte tiltakene. Det er ønskelig at en i det videre arbeidet med revisjon av tarifforhandlingssystemet ser nærmere på tiltak for å sikre at tvungen lønnsnemnd bare benyttes i den utstrekning dette uten tvil kan anses å være i samsvar med våre folkerettslige forpliktelser.

På s. 143-144 drøfter utvalget nærmere spørsmålet om eventuelt å lovfeste kriterier for bruk av tvungen lønnsnemnd i tråd med de kriterier for begrensninger i streikeretten som er tillatt etter ILOs praksis. Utenriksdepartementet er enig i utvalgets uttalelse (nederst s. 143) om at det å lovfeste kriterier for bruk av tvungen lønnsnemnd ville kunne ha en nyttig og disiplinerende effekt, ved at forholdet til de folkerettslige forpliktelsene blir understreket og klargjort. På s. 144, annen kolonne, andre avsnitt, uttaler utvalget at «Stortinget i slike tilfeller åpent [må] vurdere om det ønsker å gripe inn i en arbeidskonflikt med tvungen lønnsnemnd til tross for at et inngrep kan være i strid med folkeretten». Utenriksdepartementet stiller seg svært kritisk til et slikt synspunkt,

og kan ikke støtte forslag til løsning som kan være i strid med Norges folkerettslige forpliktelser.

Koblet avstemning

Arbeidstvistloven § 35 nr. 7 hjemler en rett for meglingsmannen til å legge sammen stemmetall for flere meglingsforslag, slik at avgjørelsen av om forslagene er vedtatt skal treffes på grunnlag av det samlede stemmetall. Etter at Arbeidsretten i en dom fra 1982 har tolket bestemmelsen slik at en organisasjon kan nekte å avholde avstemning hvis meglingsmannen ønsker å koble, har bestemmelsen ikke vært anvendt.

Det at bestemmelsen ikke brukes i praksis, kan tilsi et behov for lovendring. Dersom det blir aktuelt å endre § 35 nr. 7, bør en velge en løsning som en med størst mulig grad av sikkerhet kan forutsi vil gå klar av fremtidig kritikk fra internasjonale overvåkningsorganer, jfr. det som er sitert ovenfor fra Handlingsplanen vedrørende de overordnede målsetninger for regjeringens mr-politikk. At bestemmelsen hittil ikke har blitt utsatt for internasjonal kritikk kan neppe i seg selv anses for å være noe tungtveiende argument for å beholde nåværende ordlyd, slik utvalgets flertall synes å mene (s. 121, annen kolonne, andre avsnitt). Utenriksdepartementet vil understreke at en uinnskrenket koblingsbestemmelse langt på vei ville kunne frata organisasjoner streikeretten, noe som utvilsomt ville bli gjenstand for kritikk fra internasjonale overvåkningsorganer.

4 Regjeringsadvokaten

Det bemerkes generelt at Regjeringsadvokaten ut fra sitt ansvarsområdet ikke finner grunn til å gi noen anbefalinger knyttet til utvalgets ulike forslag.

Regjeringsadvokaten har enkelte merknader til folkerettsproblematikken knyttet til spørsmålene om påbudskompetanse og kobling, jfr. NOU 2001:14 kapittel 8.8.6 - 8.8.8.

Innledning

Til utvalgets drøftelse i punkt 8.8.7 bemerker Regjeringsadvokaten at kompetanse til å påby avstemning over et meglingsforslag vil være et hensiktsmessig virkemiddel for Riksmeklingsmannen. Utvalget er delt i synet på hvorvidt adgangen til å påby avstemning bare bør gjelde på kommunal sektor eller generelt. En uinnskrenket kompetanse, slik utvalgets flertall går inn for, vil gi den mest fleksible løsningen. Utvalget kommenterer forholdet til folkeretten i punkt 8.8.6, og jeg viser til merknadene nedenfor.

Utvalget drøfter i punkt 8.8.8 hvorvidt det bør gjøres endringer i arbeidstvistloven § 35 nr. 7, som i dag gir meglingsmannen rett til å legge sammen stemmetall fra flere meglingsforslag, «således at avgjørelsen av om forslagene er vedtatt, skal treffes på grunnlag av det samlede antall stemmer og stemmeberettigede i de fag som på denne måte er slått sammen». Flertallet på 7 går inn for å opprettholde bestemmelsen all den tid det ikke kan utledes «noen entydig konklusjon når det gjelder forholdet mellom folkerettslige forpliktel-

ser og dagens koblingsbestemmelse i arbeidstvistloven». Mindretallet på 5 mener at det er tilstrekkelig grunnlag for å hevde at dagens koblingsbestemmelse er i strid med Norges folkerettslige forpliktelser, jfr. utredningen s. 121.

Det fremgår videre av redegjørelsen fra utvalget at kompetansen til koblet avstemning per dags dato er illusorisk, all den tid Arbeidsretten i en dom fra 1982 la til grunn at meglingsmannen ikke har rett til å kreve at organisasjonene skal avholde avstemning. På denne bakgrunn må flertallets forslag om å opprettholde bestemmelsen i arbeidstvistloven § 35 nr. 7 ses i sammenheng med forslaget til ny bestemmelse om en rett for meglingsmannen til å påby avstemning, jfr. NOU 2001:14 s. 117 høyre spalte og s. 118, venstre spalte. Som nevnt er utvalget delt i synet på hvorvidt adgangen til å påby avstemning bare bør gjelde på kommunal sektor eller generelt, men det sentrale i denne sammenheng er at både flertallets og mindretallets forslag innebærer at koblingsretten i arbeidstvistloven § 35 nr. 7 vil få reell betydning.

Nærmere om påbud om avstemning i lys av folkeretten

Utvalget har lagt til grunn at et påbud om avstemning «fullt ut er akseptabelt etter folkeretten» dersom det ikke stilles urimelige stemmekrav. Videre påpekes det at den tidsmessige utvidelsen av fredsplikten et slikt påbud vil innebære «heller ikke vil by på problemer», jfr. innstillingen s. 116, 2. spalte. Til dette siste punktet finner Regjeringsadvokaten grunn til å påpeke at ikke enhver, om enn midlertidig, utvidelse av fredsplikten vil være akseptabel i henhold til Norges folkerettslige forpliktelser. I en uttalelse fra Ekspertkomiteen til Den europeiske sosialpakt i en sak mot Kypros er det uttalt at også en slik midlertidig fredsplikt kan innebære en reell restriksjon i streikeretten. Komiteen reserverer seg mot en samlet fredspliktperiode på 45 til 60 dager, jfr. ECSR 1998 s. 157. Utvalget har på side 113, venstre spalte lagt til grunn at det i normalsituasjonene bør settes en frist på maksimalt fire uker for å avholde den påbudte avstemning. Når dette tidsrommet ses i sammenheng med fredsplikten i meglingsperioden, er det en risiko for at den samlede fredsplikten overstiger det akseptable tidsrom i henhold til folkeretten. Etter Regjeringsadvokatens syn kan det derfor være en fordel at lovgiver, i forarbeidene eller i lovteksten, gir retningslinjer for tidsbruken i denne sammenheng.

Nærmere om koblingsretten i lys av folkeretten

Regjeringsadvokaten har ved vurderingen av koblingsretten basert seg på at meglingsmannen, enten generelt eller i kommunal sektor, på ny vil få kompetanse til å påby avstemning slik at koblingsretten vil få praktisk betydning.

En kompetanse til å påby avstemning med en dertil hørende koblingsrett vil i realiteten kunne innebære at organisasjoner fratas streikeretten. Som påpekt i utredningen s. 120 vil det særlig være tilfelle dersom mindre organisasjoner kobles sammen med større tariffområder.

All den tid denne form for begrensning i streikeretten ikke eksplisitt er behandlet i konvensjonstekstene, er det nødvendig å se hen til praksis, særlig fra ILOs organer, ved vurderingen av om en slik rettstilstand er forenlig med folkeretten. I den forbindelse kommenterer utvalget tre klagesaker knyttet til det danske koblingsinstituttet, som alle endte med kritikk av det danske sys-

temet. Videre har Ekspertkomiteen til Den europeiske sosialpakt bedt Danmark redegjøre for forholdet mellom koblingsretten og sosialpaktens artikkel 6, som gjelder retten til kollektive forhandlinger, derunder streikeretten, jfr. artikkel 6 nr. 4.

Som påpekt av utvalget på side 121, venstre spalte, har ILOs Ekspertkomité rettet en direkte henvendelse til den danske regjeringen på bakgrunn av klagesakene mot Danmark. Komiteen ba blant annet om regjeringens syn på den lovparagrafen som regulerer koblingsretten. Utvalget var på innleveringstidspunktet ikke kjent med den endelige uttalelsen fra Ekspertkomiteen på dette punkt, men det påpekes at eventuelle synspunkter i denne sammenheng kan ha relevans for norske forhold.

Uttalelsen fra ILOs Ekspertkomité vedrørende de danske forhold foreligger i dag, og konklusjonen er at koblingsreglene i den danske loven må endres da de påvirker streikeadgangen. Kritikken knytter seg med andre ord til lovregelens *innhold* - ikke anvendelsen av den i enkelttilfeller.

På denne bakgrunn er det ikke lenger grunn til å betvile hva ILOs Ekspertkomité mener om en lovbestemt koblingsadgang, og det bidrar til å minske den tvil som flertallet i utvalget gir uttrykk for med hensyn til det rettskildemessige grunnlag for å vurdere arbeidstvistloven § 35 nr. 7. Det kunne imidlertid være interessant å få avklart hvorvidt Danmark vil akseptere uttalelsen, eller om den danske regjeringen vil bringe saken videre i ILO-systemet. Der som Danmark aksepterer kritikken som gjeldende rett i henhold til ILO-konvensjonene, vil dette vanskeliggjøre muligheten for Norge til å nå frem med en argumentasjon overfor ILO med hensyn til koblingsretten. Ved vurderingen av forholdet til ILO-konvensjonene kunne det være relevant å få innblikk i danskenes argumentasjon overfor ILOs Ekspertkomité. Det ligger utenfor Regjeringsadvokatens arbeidsområde å innhente den danske regjeringens synspunkter på dette problemet, men jeg antar at departementet om ønskelig vil få innsyn i argumentasjonen.

På denne bakgrunn vil en reaktivisering av koblingsretten etter Regjeringsadvokatens syn i hvert fall medføre kritikk fra ILOs Ekspertkomité. Hvorvidt et slikt regelsett vil være i strid med Sosialpaktens art. 6, er per dags dato ikke avklart av paktens organer. Det kan også reises spørsmål om denne form for begrensning i streikeretten vil reise problemer i forhold til Den europeiske menneskerettighetskonvensjon, med dertil hørende individuell klagerett til Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD). Det vil avhenge av domstolens behandling av klagesaken fra OFS mot Norge, hvor EMD vil måtte vurdere om streikeretten er vernet i konvensjonens artikkel 11. Vårt standpunkt er imidlertid at streikeretten som sådan *ikke* er vernet av EMK art. 11, og vi har en omfattende begrunnelse for dette i våre innlegg til EMD.

Mindretallets forslag med hensyn til arbeidstvistloven § 35 nr. 7 innebærer en innskrenkning av bestemmelsen slik at tariffparten «har anledning til å motsette seg en beslutning om kobling», jfr. NOU 2001:14 s. 121, høyre spalte. Det kan være noe tvilsomt om en slik frivillig kobling vil få noen reell betydning i praksis, men sett hen til de ulike konvensjonene på området skulle en slik ordning ikke være problematisk.

5 Arbeidsrettens formann

Jeg har merket meg utvalgets forslag til materielle endringer i arbeidstvistlovgivningen, men finner det riktigst å unnlate å gi uttrykk for noe standpunkt til disse forslagene.

Når det gjelder innstillingens kapittel 13 om behovet for en teknisk og språklig gjennomgåelse av arbeidstvistlovgivningen, viser jeg som utgangspunkt til mitt brev av 14. februar 2001 til utvalget (jfr. vedlagte kopi). Jeg skylder å klargjøre at mitt forslag i brevet om at det nedsettes et *særskilt* utvalg, først og fremst var myntet på de *prosessrettslige* spørsmålene i tilknytning til arbeidstvistlovens kapittel 2 om Arbeidsretten (og enkelte av bestemmelsene i kapitlene 4 og 5) som er antydnet i brevet.

6 Riksmeklingsmannen

Jeg har følgende merknader vedrørende arbeidstvistlovens kap. 8 Meglingsordningen:

Generelt

Kapittelet gir en god beskrivelse av dagens meglingsordning, godt underbygget med empirisk materiale på relevante punkter. Jeg konstaterer at Utvalget for tarifforhandlingssystemet i hovedsak er fornøyd med dagens meglingsordning, og tar til etterretning at det etter deres syn kan være problematisk at megling er blitt en for integrert del av tariffrevisjonene.

8.3 Meglingsinstitusjonen

8.3.2 Meglerkorpset

Det er ikke lenger store kapasitetsproblemer i meglingsinstitusjonen, etter at meglerkorpset er bygget ut til også å omfatte et korps av særskilte meglingmenn. Det blir imidlertid stadig vanskeligere å rekruttere dyktige personer som har kapasitet og lyst til å påta seg meglinger. Dette er forhold som nødvendiggjør en kontinuerlig drøfting av institusjonens fremtidige organisering. I utgangspunktet støtter jeg utvalget når man primært ønsker at stillingen som riksmeglingsmann skal være en heltidsstilling, men jeg vil også her peke på at det kan være problematisk å rekruttere til en slik stilling. Slik jeg forstår utvalget er man imidlertid også åpne for andre løsninger, dersom det er nødvendig for å få den mest kompetente personen til stillingen som riksmeglingsmann.

Utvalget foreslår i dette kapitlet at kompetansen til å nedlegge forbud mot arbeidskamp skal kunne delegeres til en annen meglingsmann. Dette er etter mitt syn et fornuftig og praktisk forslag.

8.4 Meglingens omfang

8.4.3 Omfanget av kretsmeglingssaker

Utvalget anbefaler at det utarbeides ny instruks for kretsmeglingsmennene til avløsning av instruks av 8. mars 1915. I den grad det er nødvendig å utar-

beide en slik instruks, foreslår jeg at dette gjøres i samarbeid mellom departementet og Riksmeglingsmannen.

8.4.5 Fremsettelse av meglingsforslag

Jeg er enig med utvalget i at arbeidstvistloven § 36 nr. 2 første ledd kan oppheves. Bestemmelsen har aldri vært brukt, og det er vanskelig å tenke seg situasjoner der det vil være aktuelt å bruke den. Bestemmelsens annet ledd om at meglingsmennene skal informere riksmeglingsmannen om meglinger de har ledet, er derimot en praktisk regel og jeg er enig med utvalget i at denne bør beholdes. Bestemmelsen passer imidlertid etter mitt syn bedre som nytt annet punktum i § 27 a) nr. 2 tredje ledd enn i § 27 fjerde ledd, som utvalget foreslår.

8.6 Arbeidskamp før megling

Det er sannsynlig at en slik omlegging ville medført en ansvarliggjøring både av partene og av den enkelte deltaker i en avstemning over et forhandlingsforslag. Det kan også tenkes at det ville redusert bruken av tvungen lønnsnemnd, fordi riksmeglingsmannen ville overta noe av funksjonen tvungen lønnsnemnd har ved å nedlegge forbud mot arbeidskamp og innkalle til megling når en konflikt hadde vart en stund. Riksmeglingsmannen ville likevel neppe gripe inn før partene ga signaler om at de ønsker slik inngripen.

Jeg er imidlertid enig med utvalget når de ikke anbefaler en slik ordning. Det ville bryte for radikalt med dagens system og i hvert fall på kort sikt føre til flere og mer langvarige konflikter. Jeg ser farene ved at megling blir en for integrert del av tariffrevisjonene, men det er viktig å være klar over at partene alltid har en grunn til å gå til megling. Som det flere steder i innstillingen pekes på, har megling mange ulike funksjoner, bl.a. kan partene ha behov for en å dele ansvaret for resultatet med. Et viktig poeng, som også utvalget fremhever, er at mange har bruk for meglingsmannens tekniske assistanse og erfaring for å få en avtale i havn. Også blant de mer erfarne partene kan «klimaet» i perioder være slik at det er behov for å bringe inn en utenforstående tredje mann. Som jeg har uttrykt det tidligere: «Misbruk» av meglingsinstitusjonen er også bruk. Det er dessuten langt lettere å avverge enn å stanse en konflikt.

Det som ovenfor er anført, gjelder - om mulig - i enda større grad for kretsmeglingssakene. Jeg er av den oppfatning at partene i kretsmeglingssaker er mer avhengig av meglingsbistand enn parter i megling på riksplan.

8.7 Midlertidig forbud mot arbeidskamp

8.7.1 Varselplikt

Jeg er enig med utvalget når det mener at varselreglene, med de tilpasninger som er gjort i de ulike avtalene, i hovedsak fungerer hensiktsmessig. Jeg er videre enig med utvalget i forslaget om å lovfeste at det som hovedregel skal gå fire dager før det iverksettes arbeidskamp etter at et meglingsforslag er forkastet. Selv om mange avtaler allerede inneholder denne regelen, kan en lovfesting bidra til større klarhet.

8.7.2 Grunnlaget for å legge ned forbud

Som jeg har påpekt i de diskusjonene jeg har hatt med utvalget, vil en endret praksis for når det skal nedlegges forbud mot arbeidskamp, være veien å gå hvis man ønsker at det skal megles i færre avtalerevisjoner. Dersom det ikke nedlegges forbud og heller ikke innkalles til frivillig megling, vil man i realiteten ha innført arbeidskamp før megling. Dette er et forslag som utvalget tidligere har avvist.

Dersom man i større grad skulle foreta en skjønnsmessig avveining av om det skulle nedlegges forbud mot arbeidskamp på grunnlag av omfanget og viktigheten av en konflikt, ville det for det første lett kunne bli oppfattet som en vurdering av tariffområdets betydning for samfunnet. For det andre er en avgjørelse av om det skal nedlegges arbeidskampforbud et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, og det kan synes vanskelig å oppfylle lovens krav til bl.a. saklighet og likebehandling. Jeg er på denne bakgrunn enig med utvalget når det konkluderes med at det ikke er ønskelig å endre dagens praksis for når det nedlegges forbud mot arbeidskamp.

Når det gjelder kretsmeglingssaker, nedlegges det nesten aldri forbud mot arbeidsstans. Jeg har inntrykk av at gjeldende praksis på dette området fungerer tilfredsstillende.

8.7.3 Fristreglene

Utvalgets forslag om en ny bestemmelse som skal gi riksmeglingsmannen kompetanse til å beslutte at megling i kommunal sektor skal følge tjenestevistlovens meglingsfrister, anser jeg for svært hensiktsmessig, selv om det allerede i dag i praksis er mulig å samordne meglingene i offentlig sektor. Etter mitt syn er denne løsningen bedre enn å legge arbeidstvistlovens frister til grunn også i statlig sektor, fordi kompleksiteten i oppgjørene i offentlig sektor ofte gjør det nødvendig å ha bedre tid til å gjennomføre megling.

8.7.4 Gjenopptagelse

Utvalgets forslag om en presisering av ordlyden i arbeidstvistloven § 38 vil bringe bestemmelsen mer i overensstemmelse med praksis og fjerne mulig tvil om meglingsmennenes kompetanse til å innkalle partene til ny megling.

Etter mitt syn vil det være hensiktsmessig å ta inn en regel om partenes møteplikt, i hvert fall av pedagogiske hensyn. Dette kan gjøres ved å tilføye et nytt tredje ledd i § 38 med følgende ordlyd:

«Om partenes plikt til å møte til megling gjelder reglene i § 21 nr. 4.»

8.8 Uravstemning

Blant mange arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner er avholdelse av uravstemning over forhandlings- eller meglingsforslag en veletablert praksis og anses som en nødvendig og demokratisk del av tariffrevisjonen. Selv om uravstemning av noen kan oppleves som tungvint og uhensiktsmessig, er det nok ikke realistisk å tro at man for tiden skulle kunne fjerne denne form for avstemning.

8.8.2 Reguleringer og praksis i dag

Jeg er enig med utvalget i at det ikke er noe stort behov for en harmonisering av de ulike organisasjonenes avstemningsregler, i tillegg til at det antakelig ikke ville vært mulig å gjøre vesentlige inngrep i organisasjonenes eget regelverk. Dette er kanskje det området som mer enn noe anses som overlatt til organisasjonenes selvråderett. Det kan likevel være hensiktsmessig å lovfeste avstemningsprosedyrer for organisasjoner som ikke har slike regler i vedtekter eller avtaler, særlig dersom riksmeglingsmannen blir gitt kompetanse til å påby avstemning, jf. nedenfor. Utvalgets forslag til lovbestemmelse ser ut til å være hensiktsmessig, men teksten kan nok presiseres og omarbeides noe for å gjøre reglene tilstrekkelig klare. Presiseringen av at avstemning skjer under fredsplikt, enten avstemningen skjer frivillig eller pålagt, er viktig. Dersom riksmeglingsmannen under en pågående arbeidskamp setter frem et forslag og påbyr avstemning, bør det imidlertid ikke være fredsplikt. En slik fredsplikt ville antagelig være i strid med våre folkerettslige forpliktelser. Det er i denne sammenheng viktig å understreke at dette ikke vil ha betydning i situasjoner der et forslag sendes ut etter anbefaling fra partene og man ønsker å avslutte arbeidskampen mens avstemningen foregår.

8.8.3 Avstemningsprosedyrer og tidsbruk

Jeg tar til etterretning at utvalget anser at fristen for å avholde uravstemning ikke bør overstige fire uker, og om mulig settes enda kortere. Jeg slutter meg imidlertid til utvalget når man ikke ønsker lovfestede frister, men vil beholde fleksibiliteten i dagens system, der fristen fastsettes av riksmeglingsmannen i samråd med partene. I denne sammenheng er det også viktig å være oppmerksom på at den totale perioden med pålagt fredsplikt ikke bør bli unødig lang.

8.8.7 Påbud om avstemning

Kompetanse til å påby en organisasjon å sende ut et meglingsforslag til avstemning blant medlemmene er etter mitt syn et godt virkemiddel for riksmeglingsmannen. En slik kompetanse gir mulighet for å forelegge et forslag for en organisasjons medlemmer selv om ledelsen i organisasjonen ikke kan eller vil anbefale forslaget. Særlig viktig kan dette være i for eksempel kommunal sektor, der mange parter hver for seg skal ta stilling til forslag til tariffavtale som i praksis er identisk for alle. I dagens situasjon kan vi oppleve at noen avviser forslaget og iverksetter arbeidskamp samtidig som det samme forslaget er ute til avstemning. Dette blir i realiteten en fastlåst situasjon fordi det blir svært vanskelig for arbeidsgiversiden å forhandle med den eller de parter som har forkastet et forslag samtidig som det samme forslaget er ute til avstemning hos andre. Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleieres streik mot KS i forbindelse med tariffrevisjonen 2000 er et eksempel på en konflikt som kanskje ble unødig langvarig på bakgrunn av slike forhold.

I utgangspunktet støtter jeg flertallets forslag om at riksmeglingsmannen skal gis en uinnskrenket påbudskompetanse som ikke er begrenset verken i forhold til sektorer, tariffområder eller organisasjoner. En uinnskrenket kompetanse vil være den mest fleksible løsningen. Det er nokså selvsagt at påbudskompetansen vil bli brukt med stor forsiktighet og bare hvis det anses som

overveiende sannsynlig at det vil bli et ja-flertall i uravstemningen. Uten dermed å ta stilling til hensiktsmessigheten av dagens avtalestruktur innenfor kommunal sektor, kan jeg likevel se at en kompetanse til å påby avstemning vil være viktigst i denne sektoren, men det kan også tenkes situasjoner i andre sektorer hvor påbudskompetansen kan være et nyttig virkemiddel, f.eks. der hvor man har konkurrerende tariffavtaler eller flere parter innenfor det samme avtaleområdet.

I utvalgsflertallets forslag til lovtekst skal riksmeglingsmannen alternativt kunne forlange at et meglingsforslag undergis avstemning i et av organisasjonens representative organer. Slik jeg forstår forslaget så vil dette kun være et alternativ overfor organisasjoner som ikke har tradisjon for eller av andre grunner ikke ønsker å avholde uravstemning. Etter mitt syn bør dette alternativet likevel sløyfes fordi det kan være egnet til å skape uklarhet. Det er heller ikke tatt med som et alternativ i mindretallets forslag til lovtekst for påbudskompetanse begrenset til kommunal sektor. Dersom man velger å opprettholde forslaget bør det i hvert fall klargjøres i hvilke tilfeller og på hvilke vilkår riksmeglingsmannen skal bruke denne adgangen.

Utvalgets forslag til en bestemmelse i arbeidstvistloven om at et meglingsforslag skal anses som vedtatt dersom en part ikke svarer innen en avtalt frist, anser jeg for svært positivt. En slik regel vil være avklarende i de få tilfellene en slik situasjon oppstår. Jeg vil likevel understreke at en eventuell bestemmelse med dette innhold ikke må avskjære muligheten for å avtale en forlenget av den opprinnelige svarfristen.

8.8.8 Koblet avstemning

Det er viktig for riksmeglingsmannen å ha et sett av virkemidler til rådighet under meglingen, som selvsagt vil brukes med forsvarlig skjønn. Å koble avstemningsresultater mot en parts vilje er likevel å gå for langt og kan etter mitt syn nærmest karakteriseres som et overgrep. Som utvalget peker på kan slik kobling av avstemningsresultater gjøre retten til arbeidskamp illusorisk for organisasjoner som utsettes for det mot sin vilje og er heller ikke egnet til å vekke tillit til meglingsinstitusjonen som nøytral aktør.

Det er i tillegg et svært tungtveiende argument at det er overveiende sannsynlig at en koblingsadgang mot partenes vilje vil være i strid med Norges folkerettslige forpliktelser både etter de relevante ILO-konvensjonene og Den europeiske sosialpakt.

Jeg kan på denne bakgrunn ikke støtte utvalgets flertall når de ønsker å opprettholde koblingsbestemmelsen i arbeidstvistloven § 35 nr. 7, dersom riksmeglingsmannen gis kompetanse til å pålegge avstemning. Mindretallets forslag om å endre koblingsbestemmelsen slik at avstemningsresultater kun kan telles sammen hvis partene samtykker, er nok lite praktisk, men det kan likevel i gitte situasjoner være hensiktsmessig å ha en slik mulighet. Jeg legger da til grunn at det er den overordnede tariffpart som skal kunne akseptere eller nekte kobling, sml. arbeidstvistloven § 8 om hvem som har søksmålskompetanse i tvister for Arbeidsretten. Jeg støtter derfor forslaget til endring i koblingsbestemmelsen fra utvalgets mindretall.

8.9 Forholdet til forvaltningsloven

Det er lite praktisk å benytte forvaltningslovens regler om klage i forhold til f.eks. riksmeglingsmannens vedtak om midlertidig forbud mot arbeidskamp, eventuelle vedtak som påbyr avstemning eller som kobler avstemningsresultater. Det er likevel etter mitt syn hensiktsmessig med en bestemmelse i arbeidstvistlovens meglingskapittel som unntar slike vedtak fra adgangen til klage etter forvaltningsloven, slik at mulige uklarheter kan unngås.

7 Likestillingsombudet

Ombudet har følgende merknader til innstillingen fra Utvalget for tarifforhandlingssystemet:

Kapittel 3:

3.2 Likestillingsperspektivet - ILO og EU

Under dette punktet diskuteres det i hvilken grad frontfagsmodellen kan komme til å gi et kjønnsmessig skjevt resultat. Utvalget mener at det viktigste organisasjonene kan bidra med i denne sammenheng er å tenke gjennom profilen på oppgjørene ut fra et kjønnsperspektiv slik at dette ikke blir tilfellet. Likestillingsombudet er enig i at et kjønnsperspektiv i forbindelse med lønnsforhandlingene er helt nødvendig. I praksis har det likevel vist seg at dette ikke har vært tilstrekkelig. Siden rammen på forhånd som regel er lagt av konkurranseutsatt sektor, som i stor grad er mannsdominert, vil mulighetene for å oppnå lik lønn for arbeid av lik verdi stadig være små. Likestillingsombudet ber departementet vurdere muligheten for andre løsninger slik at likelønn mellom kvinner og menn kan oppnås.

Kapittel 8:

8.8.8 Koblet avstemning

Når det gjelder spørsmålet om koblet avstemning (arbeidstvistloven § 35 nr. 7) har utvalget delt seg i et flertall og et mindretall.

Likestillingsombudet støtter her mindretallets synspunkter. Ombudet føler seg usikker på om fagforeninger med typiske kvinnekrav vil få gjennomslag for disse dersom systemet med koblet avstemning blir vedtatt. Mindretallets forslag som går ut på at et fag ikke kan tas med i samlet avstemning hvis arbeidstaker- eller arbeidsgiverparten motsetter seg det, kan sikre dette. Ombudet er som mindretallet i tvil om flertallets forslag er i tråd med Norges internasjonale forpliktelser når det gjelder prinsipper om forhandlings- og streikerett.

Likestillingsombudet har tidligere i brev av 15. april 1997 avgitt høringsuttalelse om Arbeidsrettsrådets innstilling - NOU 1996:14. Flere av Ombudets synspunkter der vil også være aktuelle i denne sammenheng. Kopi av brevet vedlegges.

Kapittel 11 Særlig om statlig sektor:

Når det gjelder kapittelet Særlig om statlig sektor, har Likestillingsombudet avgitt egen uttalelse i brev av 2. august 2001 til Barne- og familiedepartementet, se vedlagte kopi.

Kapittel 13 Gjennomgang av lovverket:

Utvalget mener at det er behov for en språklig modernisering av arbeidstvistloven, tjenestetvistloven og lønnsnemndloven. Det pekes på at det blant annet vil være naturlig å vurdere om bestemmelsene i disse lover kan gjøres kjønnsnøytrale. Utvalget foreslår at det nedsettes et særskilt utvalg for dette revisjonsarbeidet. Likestillingsombudet støtter et slikt forslag.

8 LO

I. Generelle merknader

Stabel-utvalgets innstilling bør ses i sammenheng med tidligere utvalgsstillinger; Sysselsettingsutvalget NOU 1992:26, Arbeidsrettsrådets innstilling NOU 1996:14, Arntsen-utvalget NOU 1999:14, Colbjørnsen-utvalget NOU 1999:34 og Holden-utvalget NOU 2000:21.

Stabel-utvalgets mandat var bl.a. å foreta en bred analyse av hvordan dagens forhandlingsordning og rammeverk fungerer i praksis; vurdere hvilke endringer i rammeverket som kan avhjelpe eventuelle svakheter, og i denne sammenheng se nærmere på forslagene fra Arbeidsrettsrådet. I tråd med mandatet ble utvalget sammensatt av erfarne forhandlingsledere fra arbeidslivets organisasjoner.

Etter LOs syn har Stabel-utvalget i liten grad fremmet forslag til endringer i tråd med politiske føringer fra tidligere utvalg.

Det synes som utvalget legger til grunn at folkeretten er til hinder for å gjøre hensiktsmessige endringer i arbeidstvistloven. LO vil minne om at en hovedinnvending mot dagens modell for lønnsdannelse er at utstrakt bruk av tvungen lønnsnemnd - eller risiko for lønnsnemnd - griper inn i den frie forhandlings- og streikeretten, og ofte på folkerettsstridig måte.

Når utvalget så sterkt har latt folkerettslige synspunkter dominere sitt arbeid, ville det vært ønskelig om utvalget også hadde vurdert nærmere hvilke endringer som kunne være mulige innenfor folkeretten basert på anerkjente ufravikelighetsnormer og representativitet. LO har for øvrig klare motforestillinger til enkelte av de folkerettslige vurderinger utvalget har lagt til grunn.

Som påpekt av tidligere utvalg er det bred enighet i vårt samfunn om at hovedorganisasjonene bør ha sentrale og dominerende roller i tariffavtalesystemet. Store og ansvarlige organisasjoner som representerer brede interesser, er bedre egnet til å foreta samfunnsmessige og samfunnsøkonomiske helhetsvurderinger i sin tariffpolitikk, sammenliknet med små organisasjoner og rene profesjonsgrupper.

Det er også slik at det utelukkende er hovedorganisasjonene som har kunnet bære fram de store tariffavtalebaserte sosiale reformer som kortere arbeidstid, pensjon, lengre ferie og etter- og videreutdanning, og samtidig

være i stand til å balansere tariffoppgjørene i forhold til reallønnsforbedring og økt sysselsetting.

Dette er vesentlige trekk ved den norske modellen og utformingen av spillereglene i arbeidslivet må ivareta dette perspektivet.

I stedet ser vi at modellen undergraves pga. manglende styringsmekanismer i lovgivningen som i sin tur bidrar til bruk av tvungen lønnsnemnd. LO hadde forventninger til at Stabel-utvalget vil finne løsninger på dette.

LO konstaterer at for så vidt gjelder LOs egne oppgjør fungerer arbeidstvistlovgivningen og avtaleverket i all hovedsak tilfredsstillende.

LO vil på det sterkeste advare mot å foreslå endringer i arbeidstvistloven som griper inn i hovedorganisasjonenes forhandlings- og streikerett, og vi forutsetter at bruk av lønnsnemnd skjer i samsvar med folkeretten.

II. Til de enkelte forslag

Det inntektspolitiske samarbeidet

LO støtter innstillingen fra det samlede utvalg og særmerknaden fra Bjørndalen, Øye og Gjerding. LO forutsetter at det ikke fremmes lovforslag som griper inn i dagens forhandlingssystem.

Påbud om avstemning

LO tar på det sterkeste avstand fra utvalgets forslag om å gi Riksmeklingsmannen en generell adgang til å påby avstemning. Forslaget innebærer et direkte inngrep i partenes forhandlingsrett og demokratiske rett til å benytte arbeidskamp. Forslaget vil få alvorlige konsekvenser for balansen i den avsluttende meklingsfasen og sterkt bidra til usikkerhet.

Det er LOs syn at en slik regel også vil kunne være folkerettsstridig da det i realiteten vil kunne innebære en så lang utsettelse av retten til arbeidskamp at retten blir vesentlig uthulet.

Avstemningsregler

LO går også sterkt imot forslaget til ny § 4 om avstemningsregler. Avstemningsreglene er i dag regulert i hovedavtaler og organisasjonenes vedtekter. For LO er det et grunnleggende standpunkt at avstemningsreglene ikke skal lovreguleres. LO viser til det historiske kompromiss gjennom Hovedavtalen av 1935, og at de lovbestemte avstemningsregler deretter ble opphevet av Stortinget.

LO går også imot å lovfeste regelen om 4 dagers varsel for konflikt ved nedstemt meklingsforslag. Regelen er avtalefestet i brede områder etter initiativ fra LO og NHO. LO ønsker ingen lovregulering på området.

Koblet avstemning

Et mindretall i utvalget har foreslått å endre koblingsregelen atvl. § 35.7 på grunn av mulig fremtidig kritikk fra folkerettslige organer.

Å gjøre koblingsadgangen avhengig av samtykke synes lite praktisk. LO peker også på at koblingsadgangen ikke har vært benyttet de siste 20 år, og at

det derfor ikke kan ses å være noe behov for å endre loven. LO slutter seg derfor til flertallets oppfatning. I den sammenheng pekes også på at det først og fremst vil være en adgang til å pålegge uravstemning som aktualiserer koblingsregelen. Også dette taler imot forslaget om å kunne pålegge uravstemninger.

LO bemerker for øvrig at utvalgets drøftelser om folkerettslige skranker synes for lite nyansert. Kobling av forbund innenfor samme hovedorganisasjon kan for eksempel ikke sammenliknes med en generell adgang til å koble ulike organisasjoner på ulike avtaleområder.

For så vidt gjelder kommunal sektor ønsker ikke LO å kommentere utvalgets forslag på det nåværende tidspunkt. LO forutsetter at departementet ikke fremmer forslag på dette området før de pågående hovedavtaleforhandlinger er avsluttet. LOs utgangspunkt er at forholdene innen kommunal sektor bør søkes løst gjennom avtale mellom partene.

Partiell arbeidskamp/andre kampmidler

LO viser til flertallets synspunkter om ikke å fremme forslag til endringer i dagens system. LO bemerker at eventuelle endringsforslag i alle fall må utredes vesentlig grundigere.

9 YS

Innledning

YS viser til våre høringsuttalelser til NOU 1996:14 Prinsipper for ny arbeidstvistlov, jf. vedlegg 1 og NOU 2000:21 En strategi for sysselsetting og verdiskaping, jf. vedlegg 2.

Det fremgår av høringsuttalelsen til NOU 1996:14 at YS legger stor vekt på at alle lovendringer må ligge innenfor ILO-konvensjonene. Videre at hovedorganisasjonene på arbeidstakersiden blir likebehandlet samt at det ikke foretas lovmessige begrensninger i hovedorganisasjonens adgang til å delegere myndighet. YS uttrykte også i høringsuttalelsen behovet for en strengere lovregulering av myndighetenes adgang til å benytte tvungen lønnsnemnd.

I YS høringssvar til NOU 2000:21 uttalte YS at den norske lønnsforhandlingsmodellen i hovedsak fungerer tilfredsstillende. Det som etter YS oppfatning ikke fungerer tilfredsstillende er frontfagsmodellen. YS uttalte også at de forslag som fremmes må ta hensyn til at store deler av norsk arbeidsliv er uorganisert. Videre uttalte YS også i dette høringssvaret skepsis til myndighetenes bruk av tvungen lønnsnemnd.

Det fremgår av disse høringsuttalelsene og YS sine særmerknader i NOU 2001:14 at vi *ikke* ser behov for store endringer i den norske arbeidstvistlovgivningen. Den største utfordringen for den norske lønnsforhandlingsmodellen er knyttet til behovet for en mer troverdig frontfagsmodell. Dette er imidlertid en prosess som må gå mellom partene i arbeidslivet og er ikke knyttet til den formelle lovgivningen.

Lønnsutviklingen de senere år har vist at offentlig sektor generelt, og kommunal sektor spesielt, har hatt en klar mindrelønnsutvikling. Et virkemiddel som bør vurderes for å forhindre dette er en etterreguleringsordning.

YS er fortsatt skeptisk til den norske lønnsnemndbruken. Det er et paradoks at menneskerettighetsperspektivet som står så sentralt i norsk politikk ikke har større gjennomslag i den kollektive arbeidsretten. Det er derfor nødvendig å følge utviklingen nøye de nærmeste årene og gripe inn dersom utviklingen ikke går i riktig retning.

Det vises for øvrig til kommentarene til de enkelte kapitler.

Kapittel 3

Etter YS oppfatning er det viktig med et bredt inntektspolitisk samarbeid mellom partene i arbeidslivet og regjeringen. Dette gir grunnlag for felles forståelse for arbeidslivets rammevilkår og muliggjør bl.a. en raskere og mer målrettet implementering av viktige reformer i arbeidslivet. Et slikt samarbeid har også en klar konfliktdempende funksjon. YS slutter seg derfor til den modell for det inntektspolitiske samarbeidet som et samlet utvalg står bak i punkt 3.1.4. Utvalgets forslag er et uttrykk for den nødvendige balanse mellom overordnet inntektspolitikk og partenes frie forhandlingsrett.

Som redegjort for innledningsvis har YS sterke synspunkter på frontfagsmodellen og viser til vår høringsuttalelse til NOU 2000:21.

Arbeidsgiversiden i utvalget har i en særmerknad uttalt at utvalgets forslag ikke etablerer et troverdig og forpliktende inntektspolitisk samarbeid og at utviklingen derfor bør gå i retning av en sterkt desentralisert lønnsdannelse. YS har i særmerknad uttalt at man bør bygge på dagens tariffsystem og videreføre det inntektspolitiske samarbeidet. Dette må imidlertid ikke være til hinder for at de enkelte tariffparter avgjør vektleggingen av sentral og lokal lønnsdannelse ut fra hva som er hensiktsmessig i de enkelte tariffområder.

Kapittel 7

YS uttalte i høringsvaret til NOU 1996:14 skepsis til Arbeidsrettsrådets forslag vedrørende ufravikelighet. YS er derfor tilfreds med utvalgets konklusjon om at det ikke er ønskelig å gå videre med Arbeidsrettsrådets forslag om å lovfeste ufravikelighet.

Kapittel 8

YS gir sin tilslutning til forslaget om å samordne fristreglene i tjenestetvistloven og kommunal sektor.

Et flertall i utvalget foreslår å gi meklingsmannen myndighet til å kunne påby uravstemninger. YS avviser påbudsforslaget og viser til mindretallets merknad på dette punkt. Det er en demokratisk og grunnleggende rettighet at organisasjonene selv avgjør hvordan de vil behandle et meklingsforslag.

Når det gjelder forslaget vedrørende påbud i kommunal sektor er det en klar forutsetning for YS at dette ikke gjøres gjeldende overfor forbund tilsluttet en hovedorganisasjon (forhandlingssammenslutning) og at dette enten

presiseres i loven eller lovproposisjonen. For øvrig vises til det som er uttalt til kap. 12.

YS tar sterk avstand fra forslaget om å reaktivisere arbeidstvistloven § 35 nr. 7. Koblete avstemninger må sees som et betydelig overgrep overfor arbeidstakere tilsluttet mindre organisasjoner. Dersom departementet åpner for en slik endring vil YS måtte vurdere å bringe dette inn for ILO. YS kan imidlertid slutte seg til forslaget fra mindretallet om frivillig kobling, da dette kun er en praktisk bestemmelse som ikke reduserer de mindre organisasjoners frie forhandlingsrett.

Kapittel 9

YS gir sin tilslutning til utvalgets konklusjon om at arbeidslivets parter i Norge i hovedsak forsøker både å planlegge og gjennomføre arbeidskamp på en betryggende og balansert måte.

YS kan derfor ikke se at det er grunnlag for forslag til endringer rettet mot partene i arbeidslivet mht. hvordan konflikter gjennomføres og registrerer at heller ikke utvalget foreslår dette.

Kapittel 10

Som nevnt innledningsvis er YS sterkt bekymret over bruken av tvungen lønnsnemnd. Utvalget uttaler til dette spørsmålet at Norge beveger seg i yttergrensene for hva som er tillatt etter ILO-konvensjonene og at vi muligens i noen tilfeller kan ha overtrådt disse grensene.

Etter YS oppfatning bør det etableres ny og betydelig strengere praksis med bruk av tvungen lønnsnemnd. Dette vil tvinge arbeidslivets parter til i større grad å finne forhandlingsløsninger og vil også kunne bety endringer i hvordan arbeidskonfliktene innrettes.

Bruken av tvungen lønnsnemnd skjer gjennom vedtakelse av særlover for den enkelte konflikt. En reduksjon av lønnsnemndbruken forutsetter derfor en betydelig strengere praksis med å fremme og vedta slike særlover.

Dersom det ikke etableres ny praksis bør det etter YS oppfatning vurderes nye virkemidler. Slike virkemidler vil kunne være en lovfesting/grunnlovfesting av de rettigheter som følger av ILO-konvensjonene.

YS gir sin tilslutning til en endring av sammensetningen av Rikslønnsnemnda. Det er viktig at Rikslønnsnemnda sammensettes slik at den både oppfattes som representativ og gjøres best mulig i stand til å vurdere den aktuelle tvisten.

Utvalget drøfter i dette kapitlet bruken av andre kampmidler enn streik/lockout. Bl.a. som følge av at utviklingen synes å gå i retning av større innslag av lokale forhandlinger, samt at de sentrale oppgjørene synes å bli mer rammepregede, er det etter YS oppfatning nødvendig med en nærmere utredning av andre kampmidler.

Mht. forslaget om pendelvoldgift vil YS bemerke at dette bryter med de sterke meklingsstradisjonene vi har i Norge. YS forutsetter derfor at slik voldgift bare nyttes når partene er enige om det. YS er enig i at det ikke er grunnlag for lovendringer knyttet til dette forslaget.

Kapittel 11

YS viser til at det er igangsatt et eget arbeid med gjennomgang av tjenestetvistlovens bestemmelser og kommenterer derfor ikke forslagene gjengitt i NOU 2001:14 nærmere.

Vi legger til grunn at det bare fremmes forslag til lovendringer som har bred støtte fra hovedsammenslutningene.

Vi vil imidlertid bemerke at det kan være uheldig å la samme departement som utøver statens arbeidsgiverfunksjon være det departement som forvalter loven, og at dette forholdet bør vurderes nærmere.

Kapittel 12

Utvalget foreslår en rekke endringer i forhandlingsordningen for kommunal sektor. YS er enig i at situasjonen i kommunal sektor er spesiell, med svært mange forbund med likelydende tariffavtaler.

Partene i kommunal sektor forhandler nå om disse spørsmålene og YS vil derfor ikke kommentere forslagene ut over det YS sin representant har uttalt i utvalgsinnstillingen.

YS legger til grunn at forhandlingsordningen i kommunal sektor etableres gjennom forhandlinger og vil avvise at det er noe alternativ å fremme et forslag til egen «tjenestetvistlov» for kommunal sektor. Eventuelle endringer i arbeidstvistloven rettet mot kommunal sektor bør bare fremmes dersom de har bred støtte fra partene og klart ligger innenfor internasjonale konvensjoner Norge er bundet av.

Kapittel 13

Utvalget foreslår at det nedsettes et særskilt utvalg som gjennomgår arbeidstvistloven med sikte på en teknisk og språklig modernisering. YS gir sin tilslutning til dette.

10 Akademikerne

Akademikerne har behandlet «Stabelutvalgets» innstilling ved intern høring i medlemsforeningene, drøfting i seksjonsorganene og sluttbehandling av styret i møte 7. september 2001.

Akademikerne skal etter dette bemerke:

Generelt

Stabelutvalget har i samsvar med det mandat som var gitt levert en grundig gjennomgang av det institusjonelle rammeverk for forhandlingssystemet i Norge og hvorledes ordningen har fungert og fungerer i praksis. Utvalgets omfattende og inngående redegjørelse og sammenhold av våre regler og praksis med øvrige nordiske land og forholdet til menneskerettsreglene i norsk og internasjonal rett viser at det norske tarifforhandlingssystem i de fleste sammenhenger fungerer tilfredsstillende. Det er derfor ikke overraskende at utvalget på de fleste områder ikke har funnet grunn til å foreslå vesentlige endringer.

Akademikerne er meget tilfreds med at utvalget ikke har sluttet seg til de vidtgående forslag som ble presentert av Arbeidsrettsrådet i 1996. Det innebærer at partene i arbeidslivet kan regne med noenlunde stabile og forutsigbare rettslige rammebetingelser for sin virksomhet og utvikling i årene framover. Utvalget har i denne forbindelse drøftet og gitt en nyttig avklaring av noen sentrale temaer i Arbeidsrettsrådets innstilling; ufravikelighetsvirkningene av tariffavtaler og spørsmålet om behov for lovfesting av krav til status som hovedorganisasjon og hovedorganisasjonenes formelle posisjon i arbeidslivet. Ettersom det er bred enighet i utvalget på disse punktene, går vi ut fra at departementet ved den videre behandling vil følge opp utvalgets synspunkter.

Utvalget har foreslått noen få, men viktige lovendringer som kan avhjelpe mindre svakheter i systemet. Det gjelder meglingsinstituttet og Rikslønnsnemndas sammensetning. Videre har utvalget foreslått en innstramning når det gjelder forhandlingsrettighetene i statens tariffområde og dessuten gitt en anbefaling som innebærer endringer i forhandlingsordningen i kommunesektoren. I motsetning til Arbeidsrettsrådets forslag foreslås dette gjort av partene selv og på et frivillig, avtalerettslig grunnlag.

Akademikerne legger avgjørende vekt på at tarifforhandlingssystemet skal fremme en mer desentralisert lønnsdannelse.

Vi skal i det følgende kommentere nærmere de mest sentrale spørsmålstillingene som utvalget har gjennomgått og begrenser oss da til

- formene for videreføring av inntektspolitisk samarbeid
- tariffavtalers ufravikelighetsvirkninger
- meglingsordningen
- adgang til partiell arbeidskamp
- voldgiftsordningen og mulighetene for redusert bruk av tvungen lønnsnemnd
- forhandlingsordningen i kommunal sektor

Når det gjelder statssektoren, vil våre merknader i samsvar med det ønsket som er satt fram, bli avgitt til Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Akademikerne vil imidlertid peke på det prinsipielt uheldige ved at den lov som regulerer forhandlingsordningen i det statlig avtaleområdet forvaltes av den samme enhet som representerer staten i forhandlinger med organisasjonene. Akademikerne vil oppfordre departementet til å ta dette spørsmål opp til vurdering i forbindelse med den videre behandling av Stabelutvalgets innstilling. Siktemålet bør være å få en prinsipiell avgjørelse som kan legges til grunn for det revisjons- og moderniseringsarbeid som under enhver omstendighet skal skje på tjenestetvistlovens område.

Kap. 3 - Det inntektspolitiske samarbeid

Utvalget foreslår et fempunkts program med et nytt mønster for *samhandling* mellom hovedorganisasjonene og regjeringen basert på en utvidet rolle for DTB (Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene) og samråd i regjeringens kontaktutvalg. Målet for samhandlingen skal være å skape størst mulig grad av felles forståelse mht. de økonomiske forutsetninger for oppgjø-

rene og de økonomiske konsekvenser av eventuelle sosiale reformer som søkes gjennomført som ledd i inntektsoppgjør.

For Akademikerne er det en grunnleggende forutsetning at en slik samhandling ikke begrenser den frie forhandlingsretten. Akademikerne konstaterer at det var enighet om dette i utvalget som drøftet strategier for sysselsetting og verdiskaping, jf. NOU 2000:21.

På denne bakgrunn støtter Akademikerne utvalgets forslag på dette område. Akademikerne mener et slikt samhandlingsmønster vil bidra til en forståelse om de økonomiske rammebetingelsene for oppgjørene uten at det må komme i konflikt med prinsippet om avtalefrihet og virksomhetsnære forhandlinger.

Det er ellers grunn til å påpeke det faktum at organisasjonene er avhengig av frivillig oppslutning og at deres krav og forhandlingsmandater fastlegges ved demokratiske organisatoriske prosesser. Betingelsen for å kunne gå inn i et inntektspolitisk samarbeid med noen grad av faktisk forpliktelse er dermed at det innen organisasjonene er forståelse for nødvendigheten av en slik forpliktelse og enighet om å ta ansvaret som måtte følge med. I det øyeblikk medlemmene evt. taper troen på at en ved deltakelse i organisasjonenes prosesser kan påvirke betingelsene for lønnsutvikling, vil oppslutningen svikte, og organisasjonene blir uten samordnende kraft.

Akademikerne vil peke på flere svakheter ved dagens frontfagsmodell. Frontfaget (vekstedsoverenskomsten) har blitt stadig mindre representativt for den internasjonalt konkurranseutsatte sektoren. Det er hvert år knyttet stor usikkerhet til hva lønnsveksten i konkurranseutsatt sektor vil bli fordi lønnsglidningen er ukjent. Frontfagsmodellen har også vært problematisk fordi den i praksis også har vært styrende for profilen i andre avtaleområder. Som kjent er overføringsverdien av Fellesforbundets-TBLs forhandlingsresultater nokså begrenset i forhold til de utfordringene en offentlig virksomhet kan stå overfor mht. å rekruttere eller beholde høyt utdannet ekspertise og personell med spisskompetanse. Profilen på oppgjøret må det derfor være opp til den enkelte sektorvirksomhet å avgjøre. Etter Akademikernes oppfatning har den nåværende frontfagsmodellen ikke i seg den fleksibilitet som er nødvendig for en velfungerende lønnsdannelse. Akademikerne mener lønnsveksten i Norge over tid må være på linje med lønnsveksten hos våre handelspartnere. Akademikerne vil understreke at dette forutsetter at en får lønnsammenlikninger med utlandet som ikke bare tar for seg lønn til industriarbeidere. Det må også framskaffes tallmateriale som gjør at en kan sammenlikne lønnsnivået for andre grupper (funksjonærer og ulike utdanningsgrupper) med tilsvarende grupper i utlandet.

Akademikerne vil videre bemerke at lønnsdannelsen for våre medlemmer i privat sektor verken nå eller tidligere har vært sentralisert. Den er og må være et resultat av bedriftsvise frie forhandlinger etter bestemmelser i foreningsvise tariffavtaler eller individuelle forhandlinger der lønnsveksten avhenger av den enkeltes kompetanse, dyktighet, arbeidsinnsats og stillingens ansvars- og arbeidsområde. For øvrig er bedriftens konkurransesituasjon, arbeidskraftbehov og lønnsevne avgjørende. De lokale parter vil nødvendigvis tilstrebe samsvar mellom lønn, produktivitet, konkurranseevne og etterspør-

sel. Under enhver omstendighet vil «frontfagets» resultater i vedkommende bedrift også danne en viss føring for hva bedriften tilbyr sine høyere funksjonærer. For å tilrettelegge for innovasjon og verdiskapning og i siste instans konkurranseevne og lønnsomhet er det nødvendig med en høy grad av bedriftsvis handlefrihet på det lønnspolitiske område. I Akademikerne er det hver medlemsforening som selv ordner sitt forhold til arbeidsgiverne på privat sektor.

Når det gjelder lønnsdannelsen i offentlig sektor, må også denne i langt større grad skje lokalt og virksomhetsvis. Også offentlige virksomheter konkurrerer i arbeidsmarkedet under høyst ulike betingelser og må få handlefrihet til å benytte presise lønnsmessige virkemidler i sin omstilling mot høyere effektivitet, kvalitet og servicenivå.

Akademikerne vil peke på at forhandlingssystemet etter arbeidstvistloven og tjenestetvistloven ikke er til hinder for en utvikling i denne retning. Snarere er det statens og kommunesektorens noe rigide budsjettssystemer og begrensningen i fullmakter til lokal virksomhetsledelse som forsinker prosessen.

Kap. 7 - Ufravikelighetsnormene i den kollektive arbeidsrett

Utvalget har i kapittel 7 og med utgangspunkt bl.a. i Arbeidsrettsrådets synspunkter fra 1996 drøftet ufravikelighetsnormene i forhold til utviklingen av tariffavtalesystemene i Norge. Utvalget legger til grunn at det finnes et ulovfestet ufravikelighetsprinsipp i gjeldende rett, men peker på at omfanget og rekkevidden er omstridt og at tariffavtaleutviklingen i retning minstelønnsavtaler og rene prosedyreavtaler for lokale forhandlinger gjør prinsippet vanskelig å praktisere.

Akademikerne støtter utvalgets synspunkter på dette område. Innføring av et slikt prinsipp vil være klart i strid med forhandlingsfriheten. Akademikerne vil dessuten peke spesielt på at f.eks. staten og kommunesektoren, med mange «konkurrerende» tariffavtaler, nok kan ha identitet, likhet og likeverdighet som målsetting for forhandlinger og megling med de ulike sammenlutninger og foreninger. Forhandlingssystemet i offentlig sektor ville imidlertid bli meningsløst dersom ufravikelighetsnormene i forhold til først inngått tariffavtale skulle danne en rettslig skranke for senere avtaleslutninger. Like meningsløst ville det i så fall være å bringe en tariffvist med en enkelt sammenslutning eller forening til nemndløsning hvis nemnda skulle være bundet av en ufravikelighetsregel. Langt på vei har altså de ulovfestede ufravikelighetsnormene tapt sin aktualitet. Utvalget fastslår dette, men kunne gjerne ha gjort det enda tydeligere.

Akademikernes oppfatning om dette spørsmål er for øvrig at spørsmål om ufravikelighet mellom «konkurrerende» tariffavtaler må være uløselig knyttet til spørsmålet om representativitet. Det vil f.eks. være utenkelig at LO og en bransjeforening av NHO skulle kunne slutte en vertikalisert arbeider/funksjonæravtale med rettslige virkninger for tariffavtaler for grupper der LO ikke er representativ, f.eks. ingeniører og sivilingeniører. Det ville i tilfelle reelt representere en begrensning av forhandlingsretten etter prinsippene for organisasjonsfrihet i direkte strid med de konvensjoner Norge har ratifisert. Ettersom det ikke synes aktuelt å innføre generelle representativitetskrav som grunnlag

for forhandlingsrett i lovgivningen, gir det seg selv at ufravikelighetsnormene i praksis ikke gjelder på slike områder.

Akademikerne er meget tilfreds med utvalgets vurderinger og negative konklusjoner i forhold til å gå videre med Arbeidsrettsrådets forslag om lovfestet ufravikelighet eller annen skjerpning av gjeldende normer og praksis.

Kap. 8 - Meglingsordningen

Utvalget har beskrevet og drøftet meglingsordningen i Norge, bl.a. ut fra den anklage at megling er blitt en nærmest obligatorisk del av et hvert hovedoppgjør, dvs. partene tar ikke selv ansvar for forhandlingsløsninger, men trenger meglingsmannens forslag som «alibi» for sin anbefaling. Utvalget har i den sammenheng vurdert Yngve Hågensens forslag om at en varslet arbeidskamp ved forhandlingsbrudd skal kunne pågå en tid før forbud mot arbeidsstans nedlegges og tvungen megling settes inn. Utvalget har også drøftet varianter av dette forslaget, som alle skulle ha som formål å ansvarliggjøre partene i forhandlinger og medvirke til at forhandlinger blir reelle, noe de ikke alltid er.

Akademikerne støtter utvalgets vurdering og avvisning og har de samme begrunnelser som er gitt av Riksmeglingsmann Reidar Webster og utvalget selv.

Utvalget har imidlertid fremmet fem konkrete lovendringsforslag vedr. riksmeglingsmannens kompetanse og ett forslag vedr. avstemningsregler over meglingsforslag. Alle forslagene er grunnleggende motivert ut fra ønsker om å bygge opp under forhandlingssystemets evne til å realisere et inntektspolitisk samarbeid. Foruten en hensiktsmessig styrking av reglene for gjenopptagelse av megling, dreier det seg om:

Fristreglene

Akademikerne støtter forslaget om å gi riksmeglingsmannen adgang til å gjøre fristreglene etter tjenestetvistloven gjeldende også i det kommunale oppgjør. Dette er i praksis skjedd i de fleste oppgjør i nyere tid, men da etter avtale mellom partene. Akademikerne ser ingen betenkeligheter ved å lovfeste adgangen.

Påbud om avstemning over meglingsforslag

Akademikerne vil gi en betinget støtte til forslaget om at riksmeglingsmannen skal kunne fremsette et meglingsforslag og påby avstemning eller annen organisatorisk behandling selv om en eller flere av partene ikke anbefaler forslaget, og med den konsekvens at det hersker fredsplikt i avstemningsperioden. Akademikerne legger vekt på at megleren ved en slik regel får utvidet sitt repertoar av virkemidler, som kan bedre mulighetene for en fredelig løsning uten at det krenker streikeretten. Akademikerne antar at en påbudskompetanse kun vil bli benyttet i rene unntakstilfeller. Akademikernes tilslutning gjelder utvalgets alternativ 1 (a). Akademikerne vil videre presisere nødvendigheten av den alternative behandlingsmåte i organisasjonens representative organ.

Akademikerne er enig i at en slik regel ut fra senere års erfaringer synes mest aktuell på kommunal sektor - og at eksistensen av regelen vil bygge opp

under en frivillig styrking av forhandlingssammenslutningenes rolle i kommunesektoren. Akademikerne ser imidlertid ikke - som mindretallet i utvalget - tilstrekkelig grunn til å avgrense adgangen til utelukkende å gjelde kommunal sektor.

Dispositive avstemningsregler

Akademikerne støtter også - som en konsekvens av foregående forslag - at det innføres regler for uravstemning der slike ikke er avtalt eller vedtektsfestet og støtter den formulering som utvalget har foreslått (alternativ 4 (b)).

Adgang til kobling av avstemninger

Den betingede støtte til en påbudskompetanse er imidlertid avhengig av at den nåværende regel i arbeidstvistloven § 35 nr. 7 om kobling av avstemninger blir modifisert i samsvar med den anbefaling utvalget fikk fra ILOs sekretariat, dvs en organisasjon må ha anledning til å motsette seg å bli tatt med i samlet avstemning over meglingsforslag.

Dagens koblingsadgang representerer ikke noe problem etter arbeidsrettsdommen i 1982, men sett i sammenheng med den påbudskompetanse som utvalgets flertall har foreslått, kan en uinnskrenket adgang til kobling i gitte tilfeller sette streikeretten ut av kraft ved en skjønnsmessig forvaltningsavgjørelse (som heller ikke skal kunne påklages). Akademikerne tar sterkt avstand fra dette. Faktiske inngrep i streikeretten bør unntaksvise bare kunne skje ved særlov eller evt. provisorisk anordning fra regjeringen og etter kriterier og vurderinger som myndighetene må stå politisk ansvarlige for.

Akademikerne er videre enig med utvalgets mindretall om at det er grunn til å tvile på at bruk av arbeidstvistloven § 35 nr. 7 vil gå klar av framtidig kritikk fra folkerettslige organer.

Akademikerne slutter seg således til forslaget fra mindretallet om at gjeldende koblingsbestemmelse innskrenkes slik at tariffparten har anledning til å motsette seg en beslutning om kobling. Akademikerne mener flertallets forslag i praksis vil representere et klart brudd på streikeretten.

Riksmeglingsmannens vedtak og forholdet til forvaltningsloven

Akademikerne kan ellers støtte utvalgets forslag om å avskjære adgangen til å påklage riksmeglingsmannens vedtak etter forvaltningsloven, men ikke retten til å få prøvet vedtakene av domstol. Også denne støtte er imidlertid betinget av at det innføres adgang til å motsette seg kobling, jf. ovenfor.

Kap. 10 - Voldgiftsordningen og mulighetene for å begrense bruken av tvungen lønnsnemnd

Utvalget har i kapittel 10 fremmet to konkrete lovendringsforslag. Det gjelder Rikslønnsnemndas sammensetning ved tvister etter hhv. arbeidstvistloven og tjenestetvistloven.

Akademikerne støtter utvalgets forslag mht. utvidelse av partsrepresentasjonen ved tvister etter arbeidstvistloven og forslaget om presisering av representasjonen ved tvister etter tjenestetvistloven.

Akademikerne vil for ordens skyld bemerke at selv om forhandlingsansvaret for skoleverket ft. tilligger staten, vil det ikke være rimelig å bevare en regel som åpner mulighet for at samtlige arbeidstakere i statstjenesten representeres av en person fra skoleverket. Vi tar da også i betraktning den sannsynlige utviklingen både av staten som tariffområde og endringene i organisasjonsmønsteret på arbeidstakersiden.

Bruken av tvungen lønnsnemnd i arbeidstvister

Utvalget har ellers gjort en grundig gjennomgang av bruken av tvungen lønnsnemnd for løsning av arbeidstvister - også i forhold til kritikken fra ILO og organene for overvåkning av Den europeiske sosialpakt. Det er i denne forbindelse et paradoks når utvalget må konstatere at norsk lønnsnemndspraksis har vært i yttergrensene for hva som er tillatt etter ILO-konvensjonene og muligens utenfor, men likevel uttrykker aksept for myndighetenes inngrep i arbeidskonflikter på grunnlag av kriterier som ILO ikke aksepterer, f.eks. fare for rent økonomiske skadevirkninger eller havari i et inntektspolitisk samarbeid. I valget mellom sporadisk tvilsom bruk av lønnsnemnd ift. ILO-kriteriene på den ene side og andre tenkelige generelle og permanente innskrenkninger i streikeretten på den annen side, er Akademikerne imidlertid enig med utvalget. Det er også et formildende trekk ved norske myndigheters inngrep i arbeidskonflikter at myndighetene ikke tar standpunkt til selve løsningen, men henviser tvisten til en nemnd hvor også partene er representert. I denne sammenheng er utvalgets forslag om endring av Rikslønnsnemndas sammensettning selvfølgelig også viktig.

Mulighetene for å redusere bruken av lønnsnemnd

Utvalget har videre drøftet inngående mulighetene for å redusere bruken av tvungen lønnsnemnd ut fra forslag som har vært fremsatt i ulike sammenhenger.

- Arbeidsrettsrådets forslag

Akademikerne er meget tilfreds med at utvalget har avvist Arbeidsrettsrådets forslag om legaldefinering av hovedorganisasjoner og lovfesting av deres formelle posisjoner i arbeidslivet, med bl.a. forhandlingsrett og ufravikelihoodsvirkninger av deres tariffavtaler og ugyldighet ved brudd på disse. Etter utvalgets gjennomgang av ufravikelihoodsnormene, jf. ovenfor, må en i likhet med utvalget fastslå at det ikke tjener noen hensikt å lovfeste noen definisjon av hovedorganisasjoner. Det er for alle praktiske formål tilstrekkelig klart hva hovedorganisasjoner er, og deres uomtvistelige posisjon i arbeidslivet skapes og fornyes av deres rolle og faktiske opptreden i forhandlingssystemet og samfunnsmessige aktiviteter uten hjelp av lovgivning.

- Egen fullmaktslov om lønnsnemnd

Akademikerne slutter seg til utvalgets vurderinger av spørsmålet om en egen fullmaktslov som skulle gi regjeringen adgang til å henvise tvister til lønnsnemnd på grunnlag av ILO-kriteriene. Akademikerne legger avgjørende

vekt på at tolkningstvister under enhver omstendighet vil oppstå og at domstolsapparatet neppe vil være i stand til å avgjøre slike innenfor de tidsfrister som er aktuelle.

- Rådgivende nemnd for vurdering av arbeidstvisters alvorlighetsgrad

Akademikerne slutter seg også til utvalgets konkluderende avvisning av en egen rådgivende nemnd for arbeidstvister etter finsk og svensk mønster. Det er vanskelig å se hvorledes en slik nemnd kan arbeide ved siden av et meglingsinstitutt etter våre regler uten at det oppstår usikkerhet og kompetansestrid.

- Adgang til å stanse deler av en streik

Akademikerne er uenig i utvalgets avvisning av adgangen til å stanse de deler av en streik som evt. rammer liv, helse og personlig eller nasjonal sikkerhet på en uhensiktsmessig måte, mens streiken for øvrig fortsetter. Det synes som utvalgets viktigste innvending er faren for oppsplitting av tariffavtalesystemet. Det er uklart for oss hva dette egentlig skulle innebære og om det representerer noe problem. Formelt er tariffavtalesystemet oppsplittet på partsforhold. En faktisk adgang - også ved hjelp av lønnsnemnd - til å utvikle tariffavtalene på ulik måte tilpasset de enkelte parter ulike behov ville etter Akademikernes oppfatning være fruktbart og styrke dynamikken i forhandlingssystemet.

- Adgang til partiell arbeidskamp

Som det fremgår av særmerknad fra vår representant til kap. 10.1.5 nr. 4, er Akademikerne helt uenige med utvalgets flertall i at en ikke skal åpne for andre typer arbeidskamp enn full arbeidsnedleggelse. Akademikerne viser til argumentasjonen på side 147-148 i innstillingen. Akademikerne er imidlertid overbevist om at en adgang til å føre arbeidskonflikter etter samme mønster som i Sverige og Finland ville være det mest effektive bidraget til å redusere bruken av tvungen lønnsnemnd overfor akademikerne i offentlig sektor. Akademikerne vil sterkt oppfordre departementet til å gå grundig igjennom svenske og finske lovregler, praksis og erfaringer på dette område. Akademikerne ber departementet foreslå endringer i arbeidstvistloven og tjenestetvistloven som tillater andre arbeidskampmidler enn full plassoppsigelse/plassfratreddelse. Under enhver omstendighet bør det gå klarere fram at lovgivningen på dette området er dispositiv, slik at parter i hovedavtale kan avtale avvikende kampmidler. Slike avtaler finnes allerede bl.a. på luftfartens område, og det er i alle fall viktig at ikke lovene oppfattes å være til hinder for en slik utvikling.

- Lovregler om minimumsbemanning ved arbeidskonflikter

Akademikerne er enige med utvalget når det ikke foreslår noen endring i dagens praksis ved å lovfeste et system for minimumsbemanning eller dispensasjoner under en pågående arbeidskamp. Dette bør være opp til partene i hovedavtalene.

Kap. 12 - Utvalgets anbefalinger vedr. kommunal sektor

Akademikerne er tilfreds med at utvalget har lagt til grunn at partene i KS-området selv tar det videre ansvar for på frivillig grunnlag å strukturere forhandlingssystemet slik at det både fungerer rasjonelt og hensiktsmessig for organisasjonene og arbeidsgiverne. Det gir fleksibilitet og mulighet for å utvi-

kle forhandlingsordningen, partsforholdene og avtalesystemene i kommunesektoren på en måte som samsvarer med behovene og de endringer og omstillinger som finner sted i eierforhold/-struktur og virksomhetsformer.

For Akademikerne er det avgjørende at det gjennom utviklingen av forhandlingssystemet legges til rette for en mer desentralisert lønnsdannelse. Spørsmål om partsforhold mener Akademikerne må ses i lys av den utvikling som for øvrig finner sted i det kommunale avtaleverk.

Oppsummering

Akademikerne slutter seg til utvalgets anbefaling om det videre samhandlingsmønster for inntektspolitisk samarbeid under forutsetning av at dette ikke begrenser den frie forhandlingsretten.

Akademikerne støtter utvalgets lovendringsforslag vedr. meglings- og rikslønnsnemnd, men med det uttrykkelige unntak at adgangen til å koble avstemninger over meglingsforslag må begrenses av at den enkelte organisasjon ikke motsetter seg å bli koblet.

I tillegg foreslår Akademikerne at det både i arbeidstvistloven og tjenestetvistloven

- åpnes for partiell stans av streik,
- åpnes for partiell arbeidskamp etter svensk mønster.

Dette er et høyt prioritert ønske.

Akademikerne ber departementet ta opp spørsmålet om overføring av ansvaret for forvaltningen av tjenestetvistloven til KRD.

11 Luftfartens Funksjonærforening

LFF organiserer arbeidstakere tariffmessig plassert i funksjonærområdet innen fly- og reiselivsbransjen. Foreningen har siden 1990 valgt å stå utenfor hovedorganisasjonene.

Innledningsvis vil LFF bemerke at mange av forslagene innstillingen beskriver - dersom de blir vedtatt, spesielt vil gi negative konsekvenser for de fagforeninger som står utenfor hovedsammenslutningene. Utvalgets sammensetning har vært uten representasjon fra denne gruppen, noe LFF ser på som svært uheldig.

Nedenfor kommenteres kort forslagene fra innstillingens pkt. 8.8.7 og 8.8.8.

Til innstillingens pkt. 8.8.7 - Påbud om avstemning

LFF er ikke enig med utvalgets flertall som innebærer et forslag om at meglingsmannen suverent skal kunne avgjøre om det skal avholdes uravstemning, eller at meklingsforslaget skal behandles i et representativt organ.

Etter LFFs syn griper forslaget direkte inn i den enkelte forenings egne vedtektsfestede bestemmelser for prosessen. Langt på vei ser det ut som om arbeidsgiversidens prinsipielle motstand mot uravstemning har fått gjennomslag i utvalgsflertallets forslag til ny lovtekst.

Historisk sett har det vist seg at det kan være store motsetninger mellom medlemmer og det «representative» organ. Arbeidsgiverne og andre har notert seg det. I lys av det, er det ikke overraskende at utvalgets flertall kommer med et forslag som, etter vår mening, begrenser det direkte utøvende medlemsdemokrati en uravstemning innebærer.

Til innstillingens pkt. 8.8.8 - Koblet avstemning

LFF slutter seg til utvalgets mindretall i deres konklusjon hva gjelder synet på kobling, dog med annen begrunnelse. Etter LFFs syn er kobling et alvorlig inngrep i organisasjonsfriheten, herunder retten til frie forhandlinger og ikke minst streikeretten. Ved å gi meklingsmannen anledning til å koble avstemningen mellom flere fag, vil dette føre til at foreningsmedlemmers påvirkningsmulighet i en avstemning blir mer illusorisk enn reell.

12 Lederne og Norsk Merkantilt Forbund

Våre to forbund har valgt å avgi felles høringsuttalelse.

Forholdet til Arbeidsrettsrådets innstilling

Lederne avga i april 1997 høringsuttalelse om Arbeidsrettsrådets innstilling, NOU 1996:14. Denne høringsuttalelsen hadde form av en oversendelse av brev fra advokatfirmaet Norman & Co ANS til Lederne (den gang Norges Arbeidslederforbund). Arbeidsrettsrådets innstilling førte til sterke reaksjoner ikke bare fra våre organisasjoner, men fra de aller fleste arbeidstakerorganisasjoner utenfor LO.

Det er med tilfredshet vi konstaterer at Utvalget for tarifforhandlingssystemet (heretter kalt Utvalget) har avgitt en innstilling som bare i svært liten grad følger opp Arbeidsrettsrådets innstilling. Vi har notert oss at Utvalget har en langt mer nøktern beskrivelse både av den faktiske og rettslige situasjon i Norge enn hva som var tilfellet for Arbeidsrettsrådet. Utvalgets forslag vil heller ikke ha dramatiske konsekvenser for organisasjonsfriheten eller menneskerettighetene i Norge.

Det ovenstående betyr ikke at vi på alle punkter er enige i Utvalgets innstilling. Nedenfor har vi kommentert noen hovedpunkter i innstillingen.

Kommentarer til enkeltpunkter

Våre to organisasjoner organiserer i all hovedsak arbeidstakere i privat sektor, og vi har ingen tariffavtaler innenfor offentlig sektor. Vi har derfor konsentrert vår vurdering om de deler av innstillingen som direkte berører privat sektor.

Tariffavtalers ufravikelighet

Det er med stor tilfredshet vi konstaterer at Utvalget ikke ser noen grunn til å gå videre med Arbeidsrettsrådets forslag om lovfestet ufravikelighet mellom konkurrerende tariffavtaler. Det er videre tilfredsstillende å konstatere at

Utvalget er enig i vår høringsuttalelse om at Arbeidsrettsrådets forslag med stor sannsynlighet ville ha vært i strid med Norges folkerettslige forpliktelser.

Meglingsordningen

Utvalgets redegjørelse på dette punkt er relativt omfattende, og temaet er forholdsvis komplisert. Vi har i forbindelse med denne høringsuttalelsen ikke hatt kapasitet til å gå dypt inn i alle sider av meglingsordningen. Vi vil imidlertid gi uttrykk for at vi i likhet med Utvalget har det hovedinntrykk at meglingsordningen fungerer tilfredsstillende i dag.

I innstillingens pkt. 8.10, Utvalgets vurderinger og forslag, heter det at Utvalgets flertall har kommet til at det bør innføres en rett for Riksmeglingsmannen til å påby avstemning over et meglingsforslag. Vi vil fraråde at dette forslaget følges opp. Etter vårt syn må den enkelte fagforening få anledning til å organisere sin virksomhet med minst mulig innblanding fra statens side. Et forslag om at Riksmeglingsmannen skal kunne påby en organisasjon å gjennomføre uravstemning eller annen spesifikk organisatorisk behandling, vil være et inngrep i den enkelte organisasjons rett til selv å bestemme hvorledes man vil organisere seg med hensyn til beslutningsgang, fullmakter etc. En slik ordning bør også vurderes mot Norges folkerettslige forpliktelser (ILO Con 87).

Et flertall av Utvalget har også foreslått å opprettholde dagens bestemmelse i arbeidstvistloven § 35 nr. 7 om kobling av avstemninger. Etter vårt syn er dette en bestemmelse som burde oppheves. Spesielt betenkelig blir det dersom det foretas kobling av avstemning mellom forskjellige tariffavtaler på en slik måte at frittstående fagforeninger mister muligheten til å forvalte egne tariffavtaler. Slik bruk av bestemmelsen vil etter vårt syn også være folkerettsstridig.

Arbeidskamp

Utvalgets analyse og konklusjon i innstillingens pkt. 9.9 støttes fullt ut.

Voldgift

Utvalget har vurdert en ordning med lovfesting av en rett for regjeringen til å treffe vedtak om å bringe en konflikt inn for Rikslønnsnemnda. I forslaget er det stilt opp kriterier som samsvarer med folkerettens kriterier for bruk av tvungen lønnsnemnd.

Vi har tidligere gitt uttrykk for kritikk av den folkerettsstridige praksis som vi har hatt i Norge på dette feltet i senere år.

Vi vil anbefale at det innføres lovbestemmelse slik denne er formulert på side 144 i innstillingen. Vi er fullstendig klar over at en slik lovfesting ikke nødvendigvis vil hindre konvensjonsstridig bruk av voldgift gjennom enkeltlover senere, men vi tror at en slik lovbestemmelse vil medføre at terskelen for å ta dette virkemiddel i bruk heves betydelig.

En viktig grunn til at denne terskelen bør heves er at Norge ikke kan være bekjent av å følge folkeretten bare når det passer, eventuelt når det ikke koster noe. I tillegg til dette mener vi å ha registrert at innenfor offshoresektoren der

misbruk av tvungen lønnsnemnd har vært mest utbredt, har lønnsnemnd blitt en rutine som partene innretter seg etter. Dette betyr at partenes vilje til å finne løsninger gjennom forhandlinger til tider har vært svært liten.

Terskelen for å starte en konflikt har også blitt redusert.

Modernisering av arbeidstvistloven

Utvalget anbefaler at det foretas en fullstendig gjennomgang for å modernisere arbeidstvistloven teknisk og språklig. Vi gir vår fulle tilslutning til at det nedsettes et utvalg for å utarbeide forslag til ny lovtekst. Vi tror ikke at et slikt utvalg bør ha som ambisjon å innføre større materielle endringer i loven.

Vi har påpekt i tidligere høringsuttalelse vedrørende Arbeidsrettsrådets innstilling at det er uheldige regler om Arbeidsrettens sammensetning, og på dette punkt bør det gjennomføres en materiell endring. Det eksisterer mange parter på arbeidstakersiden og også flere parter på arbeidsgiversiden i Norge. Dagens ordning betyr i praksis at NHO og LO besetter 4 av 7 plasser i Arbeidsretten. Dette er ikke tilfredsstillende for andre enn disse to organisasjonene. I mange tariffolkningstvister vil frittstående arbeidstakerorganisasjoner reelt sett ha to motparter, nemlig LO og NHO. At disse to motparter har utpekt et flertall av Arbeidsrettens medlemmer er helt uakseptabelt.

Etter vårt syn kan dette løses på en av to måter, enten omgjøres Arbeidsretten til en ren fagdomstol med bare uavhengige dommere, eller så innføres det en ordning der partene i den enkelte tvist får myndighet til å oppnevne meddommere for den enkelte sak.

13 FarmasiForbundet

FarmasiForbundet har valgt i sin høringsuttalelse å kommentere følgende forslag i innstillingen:

Tvungen avstemning

Regel i arbeidstvistloven som gir riksmeklingsmannen rett til å påby en organisasjon å holde avstemning over meklingsforslag.

Kopling av avstemninger

Opprettholdelse av arbeidstvistloven § 35 nr. 7 som gir riksmeklingsmannen rett til å beslutte at avgjørelsen om et meklingsforslag er vedtatt skal treffes på grunnlag av samlet avstemningsresultat for flere fag eller tariffområder.

Innledning

Arbeidsrettsrådets innstilling av 1996 inneholdt forslag med begrensninger i organisasjonsfriheten, den frie forhandlingsretten og streikeretten.

Stabelutvalgets forslag vil innebære å svekke frie forbundsvisse oppgjør og forbundsleddet i fagforeningene. Hovedorganisasjonenes ledelser skal få styrket makt og uavhengige forbund skal miste rettigheter.

Stabelutvalget er dypt splittet; det svekker forslagene. Når det gjelder kopling er det kun LO's to representanter som sammen med arbeidsgiverrepresentantene utgjør et flertall mot de to ekspertene og fagforeningsrepresentantene fra YS, A og AF.

Tvungen avstemning

Forslag om å innføre en regel i arbeidstvistloven som gir riksmeklingsmannen rett til å påby en organisasjon å holde avstemning over meklingsforslag.

Avstemningenes varighet

På side 113 går utvalget inn for å korte ned tiden som brukes i forbindelse med uravstemninger. Utvalget anbefaler maksimalt fire uker, men helst kortere.

Proessen med uravstemning tar tid, og etter utvalgets mening kan det være et poeng å forsøke å korte ned tidsbruken. (NOU 2001:14, side 113, venstre spalte)

Ved å gi mekleren anledning til å pålegge avstemning vil han også få anledning til å sette frist, og dermed også å bestemme for en fagforening hvor lang tid avstemningen skal ta. *FarmasiForbundet mener dette er et overgrep mot organisasjonsfriheten blant annet fordi det vil virke inn på mulighetene for demokratisk debatt og diskusjon om meklingsforslaget forut for avstemningen.*

Tvungen avstemning eller tvungen behandling i et representativt organ

Flertallet i utvalget foreslår å gi riksmeklingsmannen rett til tvungen avstemning i paragraf 8.8.7 side 117 og videre. Forslaget åpner for at det blir riksmeklingsmannens suverene avgjørelse om det skal avholdes uravstemning eller om meklingsforslaget kun skal behandles i et representativt organ. Forslaget åpner derfor for at meklingsmannen kan hindre en uravstemning på tvers av viljen eller vedtektene til en fagforening.

Flertallet vil også foreslå at det som et alternativ til å pålegge uravstemning over meklingsforslag, kan være hensiktsmessig for meklingsmannen å kunne pålegge organisasjonsmessig behandling av et meklingsforslag. Slik behandling kan skje i et organ som er bredere sammensatt enn et eventuelt forhandlingsutvalg, men som det likevel ikke kreves for omfattende ressurser å få sammenkalt. (NOU 2001:14, side 117)

Arbeidsgiverrepresentantene er prinsipielt mot uravstemning:

Når det gjelder uravstemning, har et mindretall i utvalget et prinsipielt negativt syn på at partene benytter uravstemning som ledd i behandling av meklingsforslag. (NOU 2001:14, side 123)

Deres holdning ser ut til å ha fått delvis gjennomslag i flertallets forslag.

Flertallsforslaget til lovtekst lyder:

Meglingsmannen kan forlange at meklingsforslag blir undergitt avstemning blant organisasjonenes arbeidstaker- og arbeidsgivermedlemmer. Hvis det ikke gjøres, kan meklingsmannen forlange at

meglingsforslag blir undergitt avstemning i et av organisasjonenes representative organ. Avstemningen skal bare gjelde meglingsforslaget som det foreligger fra meglingsmannen. Avstemningen skal være hemmelig og skriftlig med rene ja- eller nei-stemmer. (NOU 2001:14, side 117-118)

Lovteksten avgrenser heller ikke mot at det kan fremsettes nye meklingsforslag ved et seinere tidspunkt som i sin tur kan pålegges stemt over av meklingsmannen. For eksempel i tilfelle av at en konflikt har vart en stund og meklingsmannen innkaller partene til ny mekling. Her vil han kunne stå fritt til å fremme et nytt meklingsforslag og derved en ny avstemning under fredsplikt.

Meklingsmannens påleggskompetanse og hovedorganisasjoner

Utvalget antar at påbud om avstemning vil være en unntaksbestemmelse og at riksmeklingsmannen under normale forhold, ikke vil pålegge avstemning mot en hovedorganisasjons vilje:

..det antas at en påbudskompetanse kun vil bli benyttet i rene unntakstilfeller. Utvalget ser det som usannsynlig at en meglingsmann under normale forhold vil pålegge avstemning mot en hovedorganisasjons klare vilje. (NOU 2001:14, side 117)

For det første: Hvorfor antar utvalget at en påbudskompetanse for privat og kommunal sektor kun vil brukes unntaksvis og ikke mot hovedorganisasjonenes vilje? Dersom man ser på tiden fra 1953 til 1982 er det vel ingenting som tyder på at ikke meklingsmannen brukte sin påleggskompetanse ganske ofte og det må antas at dette ikke skjedde med støtte fra for eksempel YS-ledelsen.

For det andre: Dersom hensikten fra utvalget er at pålegg kun skal skje unntaksvist, hvorfor gjenspeiles ikke dette i forslaget til lovtekst?

For det tredje: Utvalgets flertall tenker også at tvungen avstemning ikke skal brukes mot en hovedorganisasjons vilje. Altså tenker man seg tvungen avstemning brukt mot de enkelte forbundenes vilje. Det vil eksempelvis si: LO-ledelsen er for at ett av sine medlemsforbund blir pålagt å stemme, medlemsforbundet er mot, det hjelper ikke, det blir tvungen avstemning.

For det fjerde: Til tross for at utvalget er klar over at det finnes mange uavhengige forbund, skriver det ingenting om hvorvidt det tenker at bestemmelsen kun skal brukes unntaksvist og ikke mot deres vilje. Men ut fra den generelle argumentasjonen til utvalget må man anta at det er meningen at meklingsmannen skal ta mindre hensyn til viljen til et uavhengig forbund. Utvalget går så inn på nye lovtekster som skal sikre fredsplikt under avstemning og krav til oppslutning og flertall for at et forslag skal *forkastes*.

FarmasiForbundet mener at når riksmeklingsmannen pålegger avstemning mot den uttrykte viljen til et forhandlingsutvalg vil han undergrave forhandlingsutvalgets autoritet og hans rolle som nøytral mekler vil undergraves.

At statens utpekte mekler blir gitt denne typen makt og derved undergraver den frie forhandlingsretten, vil bidra til å undergrave tilliten til forhandlingssystemet generelt.

FarmasiForbundet mener det enkelte fagforbund må kunne bestemme og ta de avgjørelser i forbindelse med et meklingsoppgjør som er til beste for forbundet

og medlemmene. Vi vil ikke at denne makten skal sentraliseres til meklingsmannen.

Kopling av avstemninger

Arbeidstvistloven § 35 nr. 7 gir riksmeklingsmannen rett til å beslutte at avgjørelsen om et meklingsforslag er vedtatt skal treffes på grunnlag av samlet avstemningsresultat for flere fag eller tariffområder (koplet avstemning).

Et mindretall i utvalget foreslår å endre denne bestemmelsen slik at koplet avstemning bare skal kunne besluttet med tariffpartenes samtykke.

Flertallet i Stabelutvalget ønsker at riksmeklingsmannen skal få adgang til å tvinge organisasjoner som ikke ønsker det, til å bli en del av en slik koplet avstemning. Den tvungne koplingen som arbeidsgiverne og representanten for LO skapte flertall for, blir av mindretallet oppfattet som i strid med folkeretten. Det vises til at Danmark har blitt sterkt kritisert av FNs arbeidslivsorganisasjon ILO for en slik praksis. ILO mener at dette er i strid med organisasjonsfriheten.

FarmasiForbundet er imot dagens koplingsparagraf i både arbeidstvistlov og tjenestetvistlov. Vi er også imot at lovene skal ha bestemmelser om frivillig kopling. Dersom en fagforening ønsker å samordne sin avstemning med en annens, trenger den ingen lov for dette.

FarmasiForbundet er enige med mindretallet i at riksmeklingsmannen ikke skal kunne gis rett til å kople. Vår primære argumentasjon er at å gi riksmeklingsmannen myndighet til å kople avstemninger, vil undergrave organisasjonsfriheten, forhandlingsretten og streikeretten. Tvungen kopling vil styrke arbeidsgivernes posisjon i forhold til fagforeningene.

Konklusjon

FarmasiForbundet har merket seg at det er store uenigheter både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. Dette svekker tilliten til Stabelutvalgets forslag.

Forslaget om å kople avstemningsresultatet av flere oppgjør mot de ansattes vilje, er tvilsomt rent folkerettslig.

FarmasiForbundet mener konsekvensene av tvungen avstemning og kopling kan bli at de enkelte fagforbund blir fratatt makt, og på sikt vil det svekke oppslutningen om fagbevegelsen.

Tvungen avstemning og kopling vil komme til å ramme forbund og arbeidstakere som ikke innordner seg moderasjonslinjen. Dette betyr mer makt til arbeidsgiverne. FarmasiForbundet mener vi trenger mer demokrati i Norge, ikke en svekkelse gjennom tvungen avstemning og kopling ved tariffoppgjør.

14 NITO

Innledning

Det vises til Kommunal- og regionaldepartementets oversendelse av 02.05.01, med høringsfrist 01.10.01. Norges Ingeniørorganisasjon - NITO mener Stabel-

utvalget har gjort et omfattende og solid arbeid. Utvalget gir i innstillingen en grundig gjennomgang av hvordan forhandlingssystemet i Norge har fungert og hvordan det fungerer i praksis i dag.

Utvalget gir en inngående redegjørelse og sammenlikning av våre regler og praksis med øvrige nordiske land, og en grundig vurdering av forholdet til menneskerettighetsreglene i norsk og internasjonal rett.

Helt siden Arbeidsrettsrådet la fram sitt forslag om prinsipper for en ny arbeidstvistlov i 1996, har det vært stor usikkerhet om hvordan rammebetingelsene for yrkesorganisasjonene og deres status som forhandlings- og avtalepart og vilkårene for forhandlingsrett ville arte seg i fremtiden. NITO er tilfreds med at utvalget ikke følger opp de vidtgående forslag som ble presentert av Arbeidsrettsrådet i 1996.

NITO er imidlertid skeptiske til en del av forslagene som fremmes i innstillingen. Generelt er NITO skeptiske til den sentraliseringstankegangen som preger innstillingen. Utfordringene norsk arbeidsliv står ovenfor krever tvert imot større fleksibilitet og mer lokal lønnsdannelse. NITO vil og hevde at det ikke bare er hovedorganisasjonene som kan sikre ansvarlighet i inntektspolitikken - slik utvalget synes å mene.

Organisasjonsfrihet samt fri forhandlings- og streikerett er grunnleggende demokratiske rettigheter. Etter NITOs syn representerer flere av utvalgets forslag, f. eks. om tvungen avstemming og kobling, en svekkelse/inn snevring av disse rettighetene. Forslaget om å begrense yrkesorganisasjonenes forhandlingsrettigheter i staten er også - etter NITOs mening - en alvorlig trussel mot den frie forhandlingsretten.

Utvalgets anbefalinger om en sentralisert, kollektiv forhandlingsmodell i kommunesektoren er heller ikke den rette løsningen på de utfordringer sektoren står overfor. Skal kommunesektoren, som stadig utsettes for sterkere konkurranse, kunne konkurrere på like vilkår med private tilbydere av for eksempel velferdstjenester må sektoren få mulighet til å etablere mer fleksibelt innrettede tariffavtaler og forhandlingsordninger - stikk i strid med utvalgets anbefalinger.

NITO mener og det er et tankekors at utvalget - i en tid da stadig flere velger ikke å organisere seg - fremmer forslag som kan gjøre det mindre attraktivt å være organisert og delta i lokaldemokrati/tillitsvalgtarbeid.

I dette høringssvaret vil NITO kommentere nærmere de mest sentrale spørsmålstillingene utvalget har gjennomgått, og spesielt vil det bli pekt på følgende områder/kapitler:

- formene for videreføring av inntektspolitisk samarbeid (kap. 3)
- tariffavtalers ufravikelighet (kap. 7)
- meglingsordningen (kap. 8)
- forhandlingsordningen i statlig sektor (kap. 11)
- forhandlingsordningen i kommunal sektor (kap. 12)

Kapittel 3 Utviklingstrekk - utfordringer fremover

Inntektspolitikk

Det har de senere år skjedd en viss utvidelse av det inntektspolitiske samarbeidet, bl.a. gjennom utvidelsen av kontaktutvalget og bredere deltagelse i

Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (DTB). NITO er i utgangspunktet positive til dette. Det inntektspolitiske samarbeidet bør etter NITOs syn omfatte så store deler av arbeidslivet som praktisk mulig. Flest mulig må få ta del, og slippe å dikteres av andre.

Når det gjelder det inntektspolitiske samarbeidet bygger utvalget i stor grad på NOU 2000:21 «En strategi for sysselsetting og verdiskaping» (Holdenutvalget). Det legges opp til å videreføre det inntektspolitiske samarbeidet, med en enda sterkere koordinering mellom hovedorganisasjonene enn før. Dette kommer til uttrykk bl.a. gjennom forslaget om at Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (DTB) skal klargjøre og vurdere anslag for lønnsvekst hos handelspartnerne. Dessuten innebærer forslaget om at hovedorganisasjonene i arbeidslivet sammen med staten skal gjennomgå rapporten fra DTB i Regjeringens Kontaktutvalg for inntektsoppgjørene en ytterligere styrking av hovedorganisasjonene.

NITO stiller seg skeptisk til disse forslagene. De innebærer (sammen med forslagene i Holdenutvalget) at det legges opp til et koordinert system for lønnsfastsettelse hvor det i forkant av tariffrevisjonen foreligger en felles forståelse mellom hovedorganisasjonene på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden om økonomiske rammebetingelser for oppgjørene. Etter NITOs mening vil en slik form for koordinering ytterligere svekke den frie forhandlingsretten. Dessuten kan ikke full fleksibilitet - som NITO er svært opptatt av - oppnås med gitte rammer. Den økte koordineringen styrker hovedorganisasjonenes stilling på arbeidsmarkedet ytterligere, og gjør lønnsfastsettelsen i Norge mer sentralisert. Slik NITO ser det vil dette svekke prinsippet om organisasjonsfrihet, ved at det innebærer en kraftig begrensning på mulighetene for enkeltstående organisasjoner. NITO er opptatt av at forhandlingsretten må være reell for alle forhandlingsaktører. En fastsatt ramme for lønnsforhandlinger på virksomhetsnivå innebærer at den frie forhandlingsretten blir en illusjon.

Inntektspolitikken står overfor nye utfordringer når den skal gjennomføres i en situasjon med et strammere arbeidsmarked og knapphet på visse typer arbeidskraft. En fleksibel lønnsdannelse tilpasset bl.a. sysselsettingen og arbeidsmarkedets behov vil etter NITOs syn være av stor betydning framover.

NITO støtter i denne forbindelse Sverre Strands/Akademikernes særmerknad i kapittel 3 om en mer desentralisert lønnsdannelse (s.19).

NITO er en ansvarlig organisasjon som naturligvis tar samfunnsøkonomiske hensyn. NITO er opptatt av at partene i arbeidslivet skal opptre ansvarlig, og ønsker i utgangspunktet å ta del i det inntektspolitiske samarbeidet. NITO er opptatt av virksomhetenes konkurranseevne, og støtter opp om at partene må bidra til en kostnadsutvikling på linje med handelspartnerne. Etter NITOs oppfatning er det ikke kun de store hovedorganisasjonene som kan sikre ansvarlighet i inntektspolitikken; nærhet til situasjonen i den enkelte bedrift maner også til en ansvarlig holdning. Det kan i denne sammenheng nevnes at NITO har avtaler med ulike arbeidsgiversammenslutninger i privat sektor, som forutsetter en individuell og desentralisert lønnsfastsettelse. I disse avtaleområdene har man vist at organisasjonene er ansvarlige, og NITO har aldri vært i konflikter, dvs. streik verken i NHO, HSH eller AMB avtaleområdene. NITO mener derfor at dersom et inntektspolitisk samarbeid skal

kunne fungere i tiden framover må det ha deltagelse og tilslutning fra brede grupper. Inntektspolitikken må også kunne praktiseres mer fleksibelt og med større grad av differensiering enn i dag.

Kapittel 7 Tariffavtalers ufravikelighet

NITO slutter seg til Stabel-utvalgets enstemmige konklusjon om at det ville være i strid med Norges folkerettslige forpliktelser å lovfeste ufravikelighet mellom konkurrerende tariffavtaler. NITO er videre enig i utvalgets konklusjon om at det heller ikke er behov for en slik lovfesting.

Kapittel 8 Meglingsordningen

Uravstemning

Dagens meglingsordning etter arbeidstvistloven er innrettet slik at det er de enkelte parter i tvisten som avgjør om et forhandlingsresultat skal vedtas, forkastes eller sendes til uravstemning. Arbeidstvistloven åpner ikke for at meglingsmannen kan påby uravstemning, jfr. avgjørelsen i ARD 1982 side 200.

Det er NITOs syn at dagens rettstilstand må lovfestes, slik at det fremgår direkte av arbeidstvistloven at meglingsmannen ikke kan påby uravstemning i forhold til noen forhandlingsberettiget organisasjon.

Forbudet må gjøres generelt. Det er ikke grunnlag for differensiering med henhold til bruken av påbud. NITO slutter seg således til utvalgets enstemmige vurdering om at en begrensning som innebærer at et pålegg kun skal kunne benyttes overfor organisasjoner uten innstillingsrett vil fremstå som vilkårlig. NITO kan heller ikke se at et påbud om uravstemning på områder hvor det foreligger konkurrerende tariffavtaler vil dekke noe reelt behov i arbeidslivet i dag.

Utvalgets flertall legger til grunn at meglingsmannen ikke under noen omstendighet ville påby uravstemning mot en hovedorganisasjons klare vilje. Dersom dette vil være tilfelle kan NITO heller ikke se at det er noe praktisk behov for å lovfeste en slik adgang for meglingsmannen. Hvis loven blir anvendt annerledes overfor hovedsammenslutningene enn overfor andre, mindre forhandlingsberettigede organisasjoner, vil det bære preg av myndighetsmisbruk. Det vil også fremstå som en alvorlig trussel mot den frie forhandlingsretten og organisasjonsfriheten.

Det er også grunn til å tro at det vil være lite tjenlig for arbeidsgiver om meglingsmannen skulle tvinge organisasjoner til å avholde uravstemning. Det er nærliggende å tro at resultatet av at en organisasjon eller et forbund er tvunget til å avholde uravstemning mot sin vilje, vil være et stort nei-flertall. Vi vil også vise til Stabel-utvalgets beskrivelse av situasjonen i Storbritannia (punkt 8.8.5), hvor det fremgår at flertallet for streik normalt blir stort ved tvungne uravstemninger. Som det også fremgår av beskrivelsen kan muligheten for tvungen avstemning bli et ledd i organisasjonenes forhandlingsstrategi, slik at oppslutningen om deres krav derved blir synlig for motparten og omverdenen.

NITO kan heller ikke se at meglingsmannen bør gis anledning til, i stedet for tvungen avstemning, å kreve at meglingsforslaget undergis avstemning i et representativt organ i organisasjonen.

Så lenge det er meglingsmannen som suverent skal kunne velge om han vil pålegge en organisasjon å foreta uravstemning eller organisasjonsmessig behandling av et meglingsforslag, vil dette innebære et alvorlig inngrep i den frie forhandlingsretten.

Det er likeledes NITOs syn at det fortsatt skal være en foreningssak hvordan den enkelte part vil ordne sine avstemninger, jfr. bl.a. ARD 1985 side 124, men at nærmere avstemningsregler, som i dag, bør kunne fastsettes i tariffavtale.

Dersom et meglingsforslag sendes til frivillig uravstemning, er vi enige i prinsippet om at det skal herske fredsplikt inntil svarfristen er utløpt.

NITO mener at det som i dag må være opp til den enkelte part å avgjøre om et forslag som har vært på uravstemning skal betraktes som vedtatt eller forkastet, jfr. ARD 1961 side 82. Dette må gjelde uavhengig av om organisasjonen har vedtektsfestet slike bestemmelser. NITO er derfor uenig i at slike regler skal lovfestes.

NITO anser at det ikke foreligger tilstrekkelig grunnlag for å ha avvikende regler på de kommunale avtaleområdene i forhold til det private. Den begrunnelse som er referert ovenfor gjør seg også gjeldende på de kommunale avtaleområdene. NITO kan derfor ikke støtte forslaget om særlige regler på disse områdene.

Som NITO har redegjort for under våre kommentarer til endringene på det statlige avtaleområdet, anser NITO at reglene på det statlige og det privat området i større grad bør harmoniseres, slik at reglene i arbeidstvistloven i større grad gjøres gjeldende på det statlige avtaleområdet. Det er således NITOs standpunkt at tjenestetvistloven § 17 fjerde ledd bør endres, slik at det også her fremgår at meglingsmannen ikke kan påby avstemning.

Kobling

Arbeidstvistloven § 35 nr. 7 inneholder i dag en bestemmelse om meglingsmannens koblingsrett, som gir meglingsmannen adgang til å koble flere fag. Dersom bestemmelsen anvendes i samsvar med sin ordlyd vil organisasjonene i praksis bli fratatt streikeretten.

Det fremgår av beskrivelsen i utvalgets innstilling, at en koblingspraksis som vil medføre en utvidelse av tariffavtalen/fredsplikten fra ett tariffområde til andre sektorer, vil være i strid med organisasjonsfriheten og streikeretten. NITO finner derfor at arbeidstvistloven bør endres på dette området. Særlig betenkelig vil en slik koblingsadgang være dersom meglingsmannen skulle gis anledning til å påby uravstemning.

NITO mener at den foreliggende praksis fra ILO innebærer at koblingsbestemmelsen i arbeidstvistloven § 35 nr. 7 vil være konvensjons- og folkerettstridig. NITO viser også til at dette er vurderingen til mindretallet i utvalget (medlemmene fra AF, YS, Akademikerne og de nøytrale).

NITO er av den oppfatning at loven bør utformes slik at meglingsmannen ikke kan pålegge kobling.

Tjenestetvistloven § 18 tredje ledd hjemler en rett for meglingsmannen til kobling mellom flere organisasjoner i staten. NITO er av den oppfatning at det bør være rettslikhet på det statlige, kommunale og private avtaleområdet, og

mener at det også bør fremgå av tjenestetvistloven at meglingsmannen ikke kan påby kobling.

Kapittel 11 - statlig avtaleområde

Innledning

Det er NITOs oppfatning at utvalgets konklusjoner, også på det statlige avtaleområdet, i stor grad bærer preg av at de organisasjonsmedlemmer som har sittet i utvalget kun har vært rekruttert fra hovedsammenslutningene.

NITO finner spesielt grunn til å peke på de alvorlige konsekvensene av utvalgets forslag om å begrense yrkesorganisasjonenes forhandlingsrett. Forslagene kan gi store negative ringvirkninger for en stor, representativ yrkesorganisasjon. NITO ser dette som en alvorlig trussel mot den frie forhandlingsretten.

Utvalgets innstilling fremstår også på flere punkter som upresis og uklar. NITO har i denne forbindelse særlig merket seg at innstillingen ikke synes å ha tatt tilstrekkelig hensyn til de endringsprosesser som nå foregår på det statlige avtaleområdet. Blant annet har utvalget ikke sett hen til det forhold at ansatte i Posten og NSB foreslås ikke lenger å være statstjenestemenn. Dette vil ha betydning i forhold til de beregninger man har lagt til grunn for å danne en hovedsammenslutning.

Utvalget er også uklar i sin beskrivelse av kravene til å danne en yrkesorganisasjon. Den uklarhet som preger utvalgets forslag her indikerer at det er vanskelig å finne gode, alternative løsninger til dagens situasjon. Den naturlige konklusjon på dette punktet burde derfor være at dagens ordning opprettholdes.

Utvalget går også inn for at eksisterende hovedsammenslutninger ikke skal berøres av de nye og skjerpede kravene til hovedsammenslutninger. Dette er et standpunkt NITO slutter seg til. Utvalgets innstilling er imidlertid lite konsistent på dette punkt, ettersom man ikke følger samme prinsipp for eksisterende yrkesorganisasjoner. De samme begrunnelser som ligger til grunn for ikke å skjerpe kravene til de eksisterende hovedsammenslutningene gjelder også for eksisterende yrkesorganisasjoner. NITO vil derfor foreslå at eventuelle endrede krav til yrkesorganisasjoner under enhver omstendighet ikke gjøres gjeldende for de organisasjoner som allerede har fått slik godkjenning.

Det synes også å være en underliggende tendens i utvalgets innstilling at de regelsett som eksisterer på statlig område i stor grad forsøkes overført til det private avtaleområde. NITO kan ikke se noen grunner som taler for en slik løsning. Det er snarere vår oppfatning at tjenestetvistlovens regler og forhandlingsreglene på statlig område for øvrig heller burde harmoniseres med dagens ordninger på det private avtaleområdet.

Hovedsammenslutningene - tjtv. § 3 første og annet ledd

Kravet for å få forhandlingsrett som ny hovedsammenslutning foreslås økt fra 10.000 medlemmer i 5 etater til enten 20.000 medlemmer i 5 etater eller 40.000 medlemmer i 3 etater.

Som angitt ovenfor er utvalget ikke presise i sin beskrivelse av antallet statsansatte. Kravet om 10.000 medlemmer representerte 7 % av de statsansatte i 1969. Forslaget om 20.000 medlemmer i dag tar ikke høyde for at ansatte i Posten og NSB ikke lenger vil være tjenestemenn. Uten disse ansatte vil 7 % av de statsansatte utgjøre 15.750. Forslaget tar heller ikke høyde for en ytterligere sannsynlig reduksjon av antall statsansatte pga. fornying og fristilling.

NITO kan ikke se noen fornuftig grunn til å hindre sammenslutninger som representerer en så stor andel av de statsansatte som 10.000 i 5 etater fra å danne en hovedsammenslutning. Vi kan derfor ikke se behovet for å endre dagens regelverk.

Tjenestemannsorganisasjoner - tjtv. § 3 tredje ledd

Kravene for å danne en tjenestemannsorganisasjon er i dag at den består av tjenestemenn i en etat, en tjenestegren eller en gruppe av en etat, har minst 50 medlemmer og disse medlemmene utgjør minst halvparten av tjenestemennene i landet eller vedkommende tjenestegren.

Begrepet «etat» foreslås endret til «virksomhet» i samsvar med definisjonen i HA § 40 nr. 2. NITO er enig i forslaget på dette punktet.

Utvalget foreslår videre å klargjøre begrepene «tjenestegren» og «en gruppe av en etat». NITO kan ikke se at det er behov for en slik klargjøring, da disse begrepene har en etablert fortolkning gjennom lang praksis.

Yrkesorganisasjoner - tjtv. § 3 fjerde ledd

I dag er kravene for å få forhandlingsrett som yrkesorganisasjon at den organiserer arbeidstakere fra ett yrke, opptar medlemmer både i og utenfor stats-tjenesten, har minst 50 tjenestemenn som medlemmer og disse utgjør minst halvparten av tjenestemennene i landet innenfor vedkommende yrke.

Utvalget foreslår å presisere yrkesorganisasjonenes forhandlingsrett. Det er uklart hva utvalget mener med dette. NITO vil påpeke at det avgjørende kriterium for hva som skal anses som et yrke, fortsatt må være den «profesjonsutdannelsen» som ligger til grunn for yrket. Ved å henvise til en nærmere bestemt utdanning, beholder man et system som er enkelt å praktisere. Dette er også et system som har fungert godt frem til i dag. Dersom man i stedet skulle forsøke å stille opp nærmere krav til yrkets innhold for å oppnå forhandlingsrett, legger man opp til kompliserte tolkningsproblemer, som ingen av partene vil være tjent med.

NITO foreslår således at det ikke gjøres endringer i dagens etablerte praksis mht. definisjonen av yrkesorganisasjoner, og at prinsippet som ble trukket opp i ARD 1984 s. 106, om at man har forhandlingsrett for samtlige medlemmer videreføres.

Utvalgets alternativ 1 vil medføre et krav om opprettelse av en egen tjenestemannsorganisasjon, og således fordre en organisasjonsintern tilpasning.

Dette kravet ble fjernet ved lovrevisjonen i 1969. Vurderingen den gang var at organisasjonene selv måtte ha frihet til å bygge opp sin organisasjon på den måten organisasjonen selv fant hensiktsmessig. Ansvarlige, profesjonelle

organisasjoner har ikke en dårligere styring i 2001 enn i 1969, og begrunnelsen for ikke å opprettholde en slik betingelse har samme gyldighet i dag. NITO finner derfor at det ikke er grunn til endringer her.

Vi legger til grunn at forslaget ikke innebærer noen ytterligere krav for å opprette en tjenestemannsorganisasjon. I motsatt fall vil vi sterkt motsette oss en slik endring. Det vises for så vidt til begrunnelsen vedrørende alternativ 2.

Alternativ 2 medfører et dobbeltsporet krav om at en yrkesorganisasjon både skal ha halvparten av medlemmene innen yrket i landet og dessuten innen yrket i vedkommende etat eller tjenestegren.

En slik innskrenking av forhandlingsretten til de frittstående yrkesorganisasjonene, hvor NITO er blant de største, vil være et alvorlig brudd på den frie forhandlingsretten.

Vi er også opptatt av de kontrollproblemer en slik ordning vil medføre. Dagens krav om halvparten av medlemmene innen yrket i landet er enkle og praktiske, og har fungert godt. Skal man i tillegg til dette begynne å anvende nye kriterier, vil det medføre at så vel organisasjonene som arbeidsgiver må bruke betydelig tid og ressurser på spørsmålet om vilkårene for forhandlingsrett er oppfylt.

Kravet til antall medlemmer foreslås som et alternativ 3 endret fra 50 til 200. Som ovenfor angitt kan NITO ikke se at det er forhold ved dagens forhandlingsordning som ikke har fungert tilfredsstillende. NITO ser derfor ingen grunn til å foreta endringer mht. kravet til medlemstall for endringens skyld. Endres kravet til antall medlemmer bør alle eksisterende organisasjoner aksepteres. På disse betingelser kan NITO atter subsidiært støtte et slikt forslag.

Avledet forhandlingsrett - tjtvf. § 4 tredje ledd

Retten til å forhandle om avgrensede lokale spørsmål foreslås fjernet for underavdelinger av en yrkesorganisasjon.

NITO legger til grunn at forslaget ikke på noen måte er ment å skulle gripe inn i partenes rett til å føre lokale lønnsforhandlinger etter HTA 2.3.3 og 2.3.4. Forslaget må antas å begrense adgangen til å inngå lokale avtaler på avgrensede områder, slik som lokale særavtaler mv.

Forslaget vil ha liten betydning for andre enn yrkesorganisasjonene. På denne måte vil igjen den frie forhandlingsretten ramme disse organisasjonenes lokale avdelinger, ved at det kun er medlemmer av disse organisasjonene som utelukkes fra å forhandle om avgrensede lokale spørsmål. Medlemmer av tjenestemannsorganisasjon tilknyttet hovedsammenslutning vil fortsatt ha slik lokal forhandlingsrett. Dette vil stride mot ethvert prinsipp om lokal medbestemmelse og nærdemokrati.

Når en yrkesorganisasjon er gitt sentral forhandlingsrett er det både praktisk og hensiktsmessig at dennes underavdelinger også har rett til å forhandle om lokale avtaler på lokalt nivå, på samme måte som tjenestemannsorganisasjoner under en hovedsammenslutning.

Lovrevisjon

NITO er av den oppfatning at ansvaret for tjenestetvistloven bør overføres til KRD, for på den måten å skape større ryddighet og en mer enhetlig forståelse av arbeidstvistlovgivningen. Vi viser i denne forbindelse også til det vi ovenfor har anført om behovet for å foreta en harmonisering slik at tjenestetvistlovens bestemmelser i større grad blir i samsvar med arbeidstvistlovens regler.

NITO slutter seg til forslaget om at det nedsettes et utvalg for revisjon av tjenestetvistloven, som har en slik modernisering og harmonisering som siktemål.

Kapittel 12 Særlig om kommunal sektor

Utvalget har en riktig beskrivelse av den historiske utviklingen i lønnsoppgjørene og partsforholdene i de kommunale avtaleområdene. For øvrig er det NITOs oppfatning at de vurderinger og anbefalinger utvalget har fremlagt, også på dette området, bærer preg av at organisasjonsmedlemmene som har sittet i utvalget kun har vært rekruttert fra hovedsammenslutningene. Utvalgets anbefalinger er etter NITOs syn sterkt preget av dette.

Utvalget er samstemt i at forhandlingsordningen i kommunesektoren bør reguleres på en fastere måte. I følge utvalgets vurdering gjøres dette best med forhandlingssammenslutninger og en enhetlig arbeidsgiveropptreden, og at regulering ikke bør skje ved permanent lov men ved avtale mellom partene. NITO støtter utvalget i synet på at sektoren ikke trenger en permanent lov for å samordne gjennomføringen av lønnsoppgjørene.

Utvalget vurderer videre at sektoren har et behov for stor grad av koordinering i forhandlingene. Dette skal skje ved høy grad av samordning, avtalefesting av en forhandlingsordning for hele sektoren, formalisering av forhandlingssammenslutningenes rolle som overordnet tariffpart gjennom tariffavtalebestemmelser og etablering av en felles hovedavtale for sektoren. Etter NITOs syn tilsier utviklingen i kommunal sektor at det er nødvendig med en endring av avtalestrukturen/tariffsystemet i sektoren. Undersøkelser både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden viser at det er et utbredt ønske om mer fleksible løsninger og lokal bestemmelse. Utvalgets anbefaling om sentraliserte kollektive forhandlingsmodeller vil reversere dette, samt medføre en betydelig innskrenking i organisasjonenes mulighet til å møte denne utviklingen i det tariffpolitiske arbeidet.

Fortrinnsretten for sammenslutningene innebærer i prinsippet at KS og Oslo kommune forpliktet til å slutføre forhandlinger om tariffavtaler (også særavtaler) med sammenslutninger før organisasjoner som ikke er bundet av medlemskap eller forpliktende samarbeidsavtaler i/med forhandlingssammenslutninger får tegne tariffavtale. NITO går meget sterkt imot dette.

En slik innskrenkning av forhandlingsretten til de frittstående organisasjonene, hvor NITO er en av de største, vil være et fundamentalt brudd på den frie forhandlingsretten, og vi finner ikke at dette oppfyller nasjonens ratifisering av internasjonale konvensjoner om organisasjonsfrihet og den frie forhandlingsrett.

NITO vil også understreke det som fremkommer i utvalgets vurderinger, nemlig at sektoren gjennomgår betydelige endringer i struktur og organisering.

ring. Dette gjelder oppgavefordeling, statliggjøring og en stadig økende grad av nye drifts-/eiermodeller som bedrifter, foretak og ulike selskapstyper. Sektoren har derfor allerede i dag ulike interesser i en tariffpolitisk sammenheng. En rekke utviklingstrekk tilsier også at store deler av sektorens tjenesteproduksjon vil bli utsatt for bench-marking, konkurranseutsetting, out-sourcing og hel eller delvis privatisering.

Med dette som bakgrunn er NITO av den oppfatning at utvalgets anbefalinger om sentraliserte kollektive forhandlingsmodeller ikke vil gi de riktige løsningene for de utfordringer sektoren står overfor. Anbefalingene om en felles forhandlingsordning, overordnede tariffparter og en felles hovedavtale vil kunne bety at grunnlaget for en arbeidskonflikt i en del av sektoren legalt vil kunne smitte andre deler av sektoren hvor samme konfliktgrunnlag ikke er tilstede. Eksempelvis vil et konfliktgrunnlag i de kommunale forvaltningene med den anbefalte forhandlingsmodellen kunne medføre streikeuttak i kommunalt eide aksjeselskaper hvor det samme konfliktgrunnlaget ikke er tilstede. Dette vil virke ødeleggende for sektorens interesser totalt sett.

Med hensyn til behovet for å se lønnsdannelsen i offentlig sektor i sammenheng, har utvalget anbefalt en harmonisering av meklingsfristene i staten og kommunesektoren. NITO er sterkt uenig i dette og vil hevde at dette betyr en innskrenkning av den frie forhandlingsretten. Tariffavtalers inngåelses-/utløpsdatoer og virkningstidspunkt må være gjenstand for forhandlinger. NITO kan derfor ikke støtte utvalgets anbefaling om å endre arbeidstvistlovens bestemmelser på dette punktet.

15 Norges Farmaceutiske Forening

Norges Farmaceutiske Forening vil først kommentere sammensetningen av Utvalget for tariffforhandlingssystemet. Det er positivt at det ikke lenger bare er NHO og LO av arbeidslivets parter som deltar i denne type utvalg. Det er imidlertid en svakhet at utvalget på arbeidstakersiden utelukkende har vært representert av hovedorganisasjonene. Frittstående organisasjoner har ikke vært representert. Dette er betenkelig, særlig tatt i betraktning de mange prinsipielle spørsmål av betydning for hele arbeidslivet som blir drøftet.

Norges Farmaceutiske Forening har i 25 år vært medlem av Akademikerne Fellesorganisasjon, men meldte seg nylig ut og er i øyeblikket frittstående.

Vi har merket oss at innstillingens forslag utelukkende innebærer endringer som vil innskrenke vår forenings rettigheter.

Det inntektspolitiske samarbeidet (3.1.4)

Systemet for inntektspolitisk samarbeid, som det redegjøres for i 3.1.4, vil etter vår oppfatning begrense de frittstående organisasjonenes muligheter for innflytelse. Slik dette samarbeidet er lagt opp vil det være vanskelig å hindre at den frie forhandlingsretten begrenses. Vi mener det må oppnås en helt annen representativitet i dette arbeider enn det utvalget legger til grunn.

Vi er også kritiske til den vekt som ennå synes å bli lagt på frontfagsmodellen. Tatt i betraktning den stadig synkende andel av den totale verdiskap-

ning som kan henføres til området som frontfagene representerer, burde denne modellen ikke lenger ha en dominerende posisjon.

Påbud om avstemning (8.8.7)

Det må være den enkelte forenings ansvar hvordan man vil forholde seg til behandlingen av et forslag til avtale. Dette gjelder både hvorvidt man vil avholde avstemning og på hvilken måte organisasjonen vil forholde seg til resultatet av avstemningen. Vi kan således ikke støtte utvalgets forslag om påbud om avstemninger. At «utvalget ser det som usannsynlig at en meglingsmann under normale forhold vil pålegge avstemning mot en hovedorganisasjons klare vilje» er irrelevant ettersom det er prinsippet om avstemning det her tas stilling til. Hensikten med en slik bestemmelse vil vel heller ikke være tilstede dersom det ikke skulle gjennomføres mot noens vilje. Frivillige ordninger er det ikke nødvendig å lovfeste. Vi har imidlertid merket oss at utvalget utelukkende benytter «hovedorganisasjon» som objekt i sin uttalelse om organisasjonenes frivillige medvirkning.

Forslaget fra LOs og YSs representanter om at påbud om avstemning bare skal gjelde i kommunal sektor kan vi heller ikke støtte. Disse representantene har benyttet en hensiktsmessighetsargumentasjon i sin begrunnelse. Spørsmålet om et slikt påbud er imidlertid et prinsipielt spørsmål som i tilfelle det skulle gjelde måtte ha en generell anvendelse.

Vi har imidlertid ingen innvendinger mot at det fastsettes nærmere avstemningsregler, for eksempel at det skal være en svarfrist på fire uker for svar på forhandlings- og meglingsforslag.

Koblet avstemning (8.8.8)

Bestemmelsen i arbeidstvistloven § 35 nr. 7 vil dersom den blir anvendt medføre at organisasjonsfriheten og streikeretten settes til side. Praksisen vil dessuten sannsynligvis være i strid med ILO-konvensjonen. Etter vår oppfatning må loven endres slik at det ikke blir anledning for meglingsmannen til å foreta kobling. Vi slutter oss til mindretallets syn at «et fag ikke kan tas med i samlet avstemning dersom arbeidstaker- eller arbeidsgiverparten motsetter seg det. En slik lovbestemmelse som forutsetter frivillighet er imidlertid unødvendig. Bestemmelsen bør dermed utgå i sin helhet.

Vi har merket oss medlemmene Stabells og Aarvaag Stokkes særmerknad knyttet til at det ikke vil være forsvarlig å kombinere påbud om og kobling av avstemninger.

Statlig sektor

Norges Farmaceutiske Forening har i sin høringsuttalelse til Arbeids- og administrasjonsdepartementets forslag til endring av tjenestetvistloven lagt vekt på vår rolle som yrkesorganisasjon. Vi vil sterkt motsette oss at vilkåret for å bli omfattet av tjenestetvistloven § 3 fjerde ledd skal endres fra 50 til 200 medlemmer slik AAD foreslår. Vårt behov for å ivareta våre medlemmers interesser er det samme uavhengig av om vi har 50, 100 eller 200 medlemmer. Det naturlige omfang av medlemmer i statlig sektor som vil høre hjemme i Norges Farmaceutiske Forening vil i lang tid være nærmere 100 enn 200. Et

krav om 200 medlemmer vil svekke organisasjonsfriheten både for det enkelte medlem og for foreningen. Det må være opptil den enkelte yrkesorganisasjon hvorvidt man vil slutte seg til en hovedorganisasjon eller ikke. Vi forutsetter imidlertid at våre eksisterende rettigheter vil bli opprettholdt.

16 Norsk Ballettforbund

Innledning

Norsk Ballettforbund er et frittstående uavhengig fagforbund. Forbundet representerer de fleste dansere, koreografer og ballettpedagoger i Norge, og har tariffavtaler og forhandler på en rekke områder der våre medlemmer arbeider innenfor privat sektor.

I større sammenhenger regnes vårt forbund som lite, men innen kunstnerforbund er vi et stort forbund. De yrkesgrupper vi representerer har særpreg som er meget forskjellig fra de fleste andre yrkesgrupper i arbeidslivet. Det er svært viktig for våre medlemmer at de ivaretas av et forbund som både har kompetanse på medlemmenes profesjon, og rett til å forhandle på områder der medlemmene arbeider. På denne måten kan både arbeidslivet og profesjonene utvikles videre.

Norsk Ballettforbund har ikke forhandlingsrett i statlig sektor: videregående skoler, høyskoler, eller i kommunal sektor: musikk/kulturskoler, da vi ikke er medlem av noen hovedorganisasjon. Dette er viktige arbeidsområder for våre medlemmer, ballettpedagogene. Norsk Ballettforbund har på flere måter forsøkt å få innpass som forhandlingspart, men ikke lykkes. Derfor har vi inngått avtale for medlemmer som arbeider ved høyskolene, om mulighet for dobbeltmedlemskap med forbund som har denne forhandlingsretten. Det samme har vært forsøkt med forbund som forhandler på de nevnte andre områdene.

Norsk Ballettforbund er opptatt av å beholde vår selvstendighet som uavhengig fagorganisasjon med de rettigheter dette innebærer.

Som frittstående uavhengig fagforbund har Norsk Ballettforbund følgende kommentarer til Høring NOU 2001: 14.

Norsk Ballettforbund ser med bekymring på utvalgets forslag som vil svekke frie forbundsvisse oppgjør. Dette gir seg slik vi ser det utslag i styrket makt for hovedorganisasjoner og svekkede rettigheter for frie fagforbund.

Følgende deler av innstillingen reagerer vi derfor spesielt på:

Påbud om tvungen avstemning:

Utvalgets flertall foreslår at meklingsmannen skal gis en rett til å påby en organisasjon å holde avstemning over meklingsforslag, og denne retten utformes uten innskrenkninger. Begrunnelsen som gis er blant annet økt fleksibilitet i tariffrevisjonene.

Norsk Ballettforbund er imot utvalgets flertall på dette punktet. Vi mener at påbud om avstemning strider mot demokratiske prosesser og er en inngripen i organisasjonens beslutningsstruktur. Vi er av den oppfatning at et for-

bunds egne lover og vedtak på hvordan beslutninger fattes under forhandlinger, ikke skal kunne overprøves på denne måten. I Norge har forbund rett til å vedta egen organisering og beslutningsstruktur. Denne retten blir ved dette forslaget undergravet.

Kobling av avstemning

Arbeidstvistloven § 35 nr. 7 gir riksmeglingsmannen rett til å beslutte at avgjørelsen om et meklingsforslag er vedtatt, skal treffes på grunnlag av samlet avstemningsresultat for flere fag- eller tariffområder (koblet avstemning). Men, organisasjoner kan nekte å avholde avstemning hvis meglingsmannen ønsker å koble resultatet mot andre organisasjoners avstemninger.

Flertallet i Stabelutvalget ønsker at riksmeglingsmannen skal få adgang til å *tvinge* organisasjoner som ikke ønsker det, til å bli en del av slik koblet avstemning.

Norsk Ballettforbund mener at muligheten for slik tvungen kobling av avstemning går utover organisasjonsfriheten, forhandlingsretten og streikeretten. Konsekvensene av en slik bruk av koblet avstemning vil være svært alvorlig for frie forbund som vårt.

For de mindre frie forbundene som blir koblet opp mot avstemninger i større forbund/sammenslutninger, vil dette føre til at betydningen av forbundets egne vurderinger og synspunkter blir sterkt svekket. En slik kobling av avstemning vil føre til en fullstendig undergraving av forbundets egne forhandlinger.

På sektorer der vi forhandler på lik linje med andre forbund, vil en slik kobling av avstemning kunne føre til en fullstendig undergraving av forbundets egne forhandlinger.

En slik kobling vil frata organisasjonen streikeretten.

Norsk Ballettforbund er derfor sterk motstander av en slik mulighet til kobling av avstemninger som ligger i arbeidstvistloven og som Stabelutvalget ønsker forsterket gjennom en uinnskrenket tvangsmulighet for meglingsmannen.

Avslutning:

Norsk Ballettforbund oppfordrer Kommunal- og regionaldepartementet til å se på fordelene ved mangfoldet i organisasjoner og forbund i Norge, og det positive ved organisasjonsfriheten.

Ivaretagelse av arbeidstakere som har spesielle yrker og deres mulighet til å være organisert i fagforbund som arbeider for dem på den mest gunstige måte bør være et mål også for staten. En forringelse av dette vil gjøre vårt samfunn mindre demokratisk.

Det bør være en selvfølge at Norge følger internasjonale konvensjoner på dette området.

17 Norsk Flygerforbund

Innledning

Utviklingen av lønns- og arbeidsvilkår skjer hovedsakelig gjennom forhandlinger mellom arbeidslivets parter. Tradisjonelt har lovgiver sørget for at enkelte deler av de forhandlingsresultater partene har oppnådd, med tiden også sikres som minsteregler for de som ikke omfattes av noen tariffavtale, eller har tariffavtale med dårligere vilkår. Dette har for eksempel vært tilfelle med hensyn til utviklingen av bestemmelsene om maksimalt tillatt arbeidstid pr. uke.

Den arbeidsrettslige lovgivning i Norge preges av fastsatte minstebestemmelser, som kan fravikes til gunst for arbeidstaker. Slik fravikelse er vanligvis et resultat av forhandlinger mellom arbeidsgiver og -taker, eller deres organisasjoner. Det er liten tradisjon i Norge for å lovfeste begrensninger i hva som - sett med arbeidstakers øyne - er forbedringer i lønns- og arbeidsforhold. Unntak fra dette er enkelttilfelle hvor det har vært vedtatt lønnslov, for å begrense lønnsutviklingen.

Norsk Flygerforbund mener det er riktig at fastsettelse av lønns- og arbeidsvilkår overlates til arbeidslivets parter. Dersom det ikke blir enighet om en tariffavtale eller tariffrevisjon, kan resultatet bli streik eller lockout. I Norge har slike konflikter svært ofte endt med at staten griper inn, med lov om tvungen lønnsnemnd.

Norge har blitt kritisert for den utstrakte bruk av tvungen lønnsnemnd. Norsk Flygerforbund mener det er fornuftig å få slutt på denne kritikken ved å sterkt redusere bruken av slik lønnsnemnd. Vi mener derimot ikke det er troverdig for Norge som demokratisk rettsstat å innføre ordninger som skal komme i stedet for tvungen lønnsnemnd, når disse ordningene etter vår oppfatning er enda mer udemokratiske.

Det er partene i arbeidslivet som har ansvaret for å løse de interessedvister som oppstår. Vi har tro på at partene i arbeidslivet er seg sitt ansvar bevisst for å løse konflikter, også om konfliktene skulle bli så alvorlige som streik.

Vi skal så redegjøre nærmere for Norsk Flygerforbunds syn på enkelte av de forslag som Stabelutvalget kommer med i NOU 2001:14.

Mulighet til å påby avstemning

Det foreslås å gi Riksmeglingsmannen adgang til å påby en organisasjon å holde avstemning over et meglingsforslag.

En mulighet til å påby avstemning, kan etter vår oppfatning ikke anses på annen måte enn at lovgiver ikke har tro på at de valgte/utpekte representantene for en fagorganisasjon virkelig representerer sine medlemmer. Det er en forutsetning for å kunne forhandle (eller mekle), at partene har mandat, og ikke minst; at partene oppfatter det slik at motparten også har dette.

Påbud om avstemning er en desavuering av en organisasjons forhandlere, og vil bidra til å svekke respekten for forhandlingssystemet, slik vi kjenner det i dag.

En annen sak er at tvungen avstemning vil kunne medføre ikke ubetydelige praktiske problemer. Norsk Flygerforbunds medlemmer samarbeider med tilsvarende organisasjoner i andre land. For eksempel forhandler flyger-

organisasjonene i SAS, fra hhv. Danmark, Sverige og Norge, nye tariffavtaler i fellesskap. Flygerne fra de tre land arbeider under den samme tariffavtale. Riksmeglingsmannens myndighet er begrenset til Norge. Det ville by på praktiske og tolkningsmessige problemer om Riksmeglingsmannen skulle påby de norske flygerne å stemme over et tariffoppgjør, mens de svenske og danske kollegene (som til sammen utgjør et flertall), ikke kan pålegges noen slik avstemning.

Om å lage regler om avstemning

Det foreslås å innføre regler om gjennomføring av avstemninger i organisasjoner som ikke har egne regler om dette.

Norsk Flygerforbund mener at det er enhver organisasjon eller forenings rett å selv bestemme egne vedtekter, herunder også hvordan eventuelle avstemninger over tariffoppgjør skal gjennomføres. Det er også en selvsagt rett for en organisasjon å selv bestemme om det skal være uravstemning over et forslag til tariffoppgjør.

Vi mener derfor at det ikke bør innføres regler som hjemler rett til å endre eller overstyre en organisasjons vedtekter.

Om kobling

Det foreslås å åpne for at Riksmeglingsmannen kan koble avstemninger i flere organisasjoner, uten disse organisasjonenes samtykke.

Norsk Flygerforbund er sterkt i mot at Riksmeglingsmannen skal kunne påby at avstemninger over tariffoppgjør kobles. En slik måte å arrangere avstemninger på, er særdeles udemokratisk. En avgjørelse (avstemning) er først demokratisk om det er de personer som avstemningen gjelder som får avgi stemme. Kobling av avstemninger vil gjøre avstemningene nærmest illusorisk som demokratisk virkemiddel.

Et enkelt eksempel belyser hvordan kobling av avstemninger reduserer den enkeltes innflytelse til nær null. La oss tenke at det et sted i Norge skal avholdes en lokal avstemning over ja eller nei til kommunesammenslåing, samtidig som det på det nasjonale plan skal stemmes over Norges medlemskap i EU. Om disse avstemningene kobles, vil innbyggerne som stemmer over noe som er viktig for noen relativt få - kommunesammenslåing - i realiteten ikke få noen reell innflytelse på den sak de er opptatt av. På samme måte vil det bli om Riksmeglingsmannen vedtar at avstemningen i en stor organisasjon skal kobles med avstemningen i en liten. Medlemmene i den lille organisasjonen blir prisgitt stemningen blant medlemmene i den store organisasjonen.

Norsk Flygerforbund mener at Norge må stå ved sine forpliktelser til å overholde internasjonale konvensjoner. Etter vår oppfatning er det ikke klokt å utfordre det internasjonale samfunn, ved å vedta en bestemmelse hvis innhold i beste fall er på kant med konvensjoner landet er bundet av. Helt uakseptabelt er det om det vedtas lover som skulle vise seg å være i strid med internasjonale konvensjoner.

På denne bakgrunn mener Norsk Flygerforbund at ideen om tvungen kobling bør skrinlegges.

Rikslønnsnemndas sammensetning

Det er foreslått å utvide antall medlemmer i Rikslønnsnemnda fra dagens syv, til ni.

Norsk Flygerforbund ser det som naturlig at partene i en aktuell konflikt er representert i Rikslønnsnemnda. Vi støtter derfor forslaget om en slik utvidelse.

Flygerforbundet mener videre at det er naturlig at representanter for de parter som er involvert, også har stemmerett.

Vi foreslår derfor at også de to representantene fra den aktuelle konflikt, får stemmerett i Rikslønnsnemnda.

18 Norsk Flytekniker Organisasjon

Innledning

Norsk Flytekniker Organisasjon (NFO) representerer majoriteten av flyteknikerne i Norge. Organisasjonen har i underkant av 600 aktive medlemmer i flyselskapene; SAS, Braathens, Widerøes Flyveselskap, SAS-Commuter, Norwegian Air Shuttle og Helitrans Teknisk. NFO har valgt å ikke være medlem av noen hovedorganisasjon.

Basert på erfaringene og praktiseringen av arbeidstvistloven før 1982 vil vi gi et lite tilbakeblikk i historien.

I forbindelse med tariffoppgjørene, årene 1974 og 1976 opplevde NFO (tidligere Autoriserte Flymekanikeres Forening) å bli koblet sammen med LO og Norsk Jern & Metallarbeiderforbund. Erfaringene viste at N.A.F. (NHOs forløper) ikke forhandlet med flyteknikerne. Vi oppfattet heller ikke Riksmeklingsmannens rolle som mekler i og med at resultatet på forhånd var gitt - dvs. kopi av LO-oppgjøret.

Under denne perioden var det svært vanskelig for oss å kunne ivareta våre medlemmers faglige og tariffmessige interesser.

I 1977 og 1981 ble tariffoppgjørene våre «løst» ved bruk av tvungen lønnsnemnd. Det kan sies og skrives mye om bruken av lønnsnemnd, men sett fra vårt ståsted virket det noe useriøst at LO skulle ivareta og representere oss under nemndbehandlingen. Det var deres avtale med N.A.F. vi ikke kunne akseptere. At vi i 1981 var medlem av YS var uten betydning for hvem som skulle ivareta våre interesser.

Etter 1982 viser erfaringene at arbeidsgiversiden har sett seg nødt til å føre reelle forhandlinger. Det er derfor sterkt betenkelig at en nå har til hensikt å legge forholdene til rette for en forhandlingsmodell som viste seg ubrukelig for å løse sentrale forhandlinger.

Samfunnsutviklingen frem til nå har satt større fokus på menneskerettigheter og arbeidstakernes reelle innflytelse over sin egen situasjon. Dette mener vi må gjenspeiles i utviklingen av lovverket.

NFO har valgt i sin høringsuttalelse å kommentere følgende forslag i utredningen:

Tvungen avstemning

Regel i arbeidstvistloven som gir riksmeklingsmannen rett til å påby en organisasjon å holde avstemning over meklingsforslag.

Koplet avstemning

Opprettholdelse av arbeidstvistloven § 35 nr. 7 som gir riksmeklingsmannen rett til å beslutte at avgjørelsen om et meklingsforslag er vedtatt skal treffes på grunnlag av samlet avstemningsresultat for flere fag eller tariffområder.

Generelt

Arbeidsrettsrådets innstilling av 1996 inneholdt forslag med begrensninger i organisasjonsfriheten, den frie forhandlingsretten og streikeretten.

Stabelutvalgets forslag vil innebære å svekke frie forbundsvisse oppgjør og forbundsleddet i fagforeningene. Hovedorganisasjonenes ledelser skal få styrket makt og uavhengige forbund skal miste rettigheter.

Stabelutvalget er dypt splittet, det svekker forslagene. Når det gjelder kopling er det kun LO's to representanter som sammen med arbeidsgiverrepresentantene utgjør et flertall mot de to ekspertene og de øvrige fagforeningsrepresentantene.

Tvungen avstemning

Forslag om å innføre en regel i arbeidstvistloven som gir riksmeklingsmannen rett til å påby en organisasjon å holde avstemning over meklingsforslag.

Avstemningenes varighet

Utvalget går inn for å korte ned tiden som brukes i forbindelse med uravstemninger. Utvalget anbefaler maksimalt fire uker, men helst kortere.

Proessen med uravstemning tar tid, og etter utvalgets mening kan det være et poeng å forsøke å korte ned tidsbruken. (NOU 2001: 14, side 113, venstre spalte)

Ved å gi mekleren anledning til å pålegge avstemning vil han også få anledning til å sette frist, og dermed også å bestemme for en fagforening hvor lang tid avstemningen skal ta.

NFO mener dette er et overgrep mot organisasjonsfriheten blant annet fordi det vil virke inn på mulighetene for demokratisk debatt og diskusjon om meklingsforslaget forut for avstemningen.

Tvungen avstemning eller tvungen behandling i et representativt organ

Utvalgets forslag lyder:

1.(a) Meglingsmannen kan forlange at meglingsforslag blir undergitt avstemning blant organisasjonenes arbeidstaker- og arbeidsgivermedlemmer. Hvis det ikke gjøres, kan meglingsmannen forlange at meglingsforslag blir undergitt avstemning i et av organisasjonenes representative organ. Avstemningen skal bare gjelde meglingsforslaget som det foreligger fra meglingsmannen. Avstemningen skal være hemmelig og skriftlig med rene ja- eller nei-stemmer. (NOU 2001:14, side 117-118)

Utvalget foreslår å gi riksmeklingsmannen rett til tvungen avstemning. Forslaget åpner for at det blir riksmeklingsmannens suverene avgjørelse om det skal avholdes uravstemning eller om meklingsforslaget kun skal behandles i et representativt organ. Forslaget åpner derfor for at meklingsmannen kan hindre en uravstemning på tvers av viljen eller vedtektene til en fagforening.

Lovteksten avgrenser heller ikke mot at det kan fremsettes nye meklingsforslag ved et seinere tidspunkt som i sin tur kan pålegges stemt over av meklingsmannen. For eksempel i tilfelle av at en konflikt har vart en stund og meklingsmannen innkaller partene til ny mekling. Her vil han kunne stå fritt til å fremme et nytt meklingsforslag og derved en ny avstemning under fredsplikt.

NFO vil gå sterkt i mot at Riksmeklingsmannen får adgang til å påby avstemning. Forslaget griper fundamentalt inn i forhandlings- og streikeretten og det gir arbeidsgiversiden en sterkere posisjon under meklingsperioden.

Utvalgets forslag lyder:

4 (b). Meglingsforslag skal, om annet ikke er avtalt mellom partene, legges frem for alle de medlemmer interessetvisten gjelder. Avstemningsresultatet skal gi et fullgyldig uttrykk for viljen hos medlemmene. Meglingsforslaget skal anses som forkastet dersom et flertall av de som har avgitt stemme, og som representerer minst 1/3 av de stemmeberettigede, har stemt mot forslaget. Bestemmelsen i tredje punktum gjelder bare dersom ikke annet er avtalt mellom partene eller bestemt i en fagforenings eller arbeidsgiverforenings vedtekter. (NOU 2001: 14, side 119)

Her bemerkes det at dersom fagforeningen ikke oppfyller kravene som stilles til avstemningen er meklingsforslaget godtatt. Logikken er altså ikke at forslag skal ha en bestemt *oppslutning* for å kunne godtas, forslaget forutsettes godtatt dersom motstanden ikke evner å bli organisert fram i en uravstemning.

Likevel. Pålagt avstemning vil antakelig kun skje i forbindelse med et ikke anbefalt forslag. For i en situasjon der forhandlingsutvalget anbefaler forslaget, vil ikke det motsette seg en avstemning/behandling. Pålagt avstemning vil ikke frata den enkelte fagforening herredømme over å forhandle og godta/forkaste et forhandlingsforslag. Og ved forkastelse av et forslag vil forbundet/arbeidsgiveren kunne gå til konflikt på eget grunnlag. Forslagene om pålagt avstemning er uakseptabelt og vil styrke arbeidsgivernes posisjon i forhold til fagforeningene, da arbeidskamp i hovedsak dreier seg om at arbeidstakerne går til streik.

Når riksmeklingsmannen pålegger avstemning mot den uttrykte viljen til et forhandlingsutvalg vil han undergrave forhandlingsutvalgets autoritet, og hans rolle som nøytral mekler vil undergraves.

At statens utpekte mekler blir gitt denne typen makt og derved undergraver den frie forhandlingsretten, vil bidra til å undergrave tilliten til forhandlingssystemet generelt.

Koplet avstemning

Arbeidstvistloven § 35 nr. 7 gir riksmeklingsmannen rett til å beslutte at avgjørelsen om et meklingsforslag er vedtatt skal treffes på grunnlag av samlet avstemningsresultat for flere fag eller tariffområder (koplet avstemning).

Et mindretall i utvalget foreslår å endre denne bestemmelsen slik at koplet avstemning bare skal kunne besluttet med tariffpartenes samtykke.

Flertallet i Stabelutvalget ønsker at riksmeklingsmannen skal få adgang til å tvinge organisasjoner som ikke ønsker det, til å bli en del av en slik koplet avstemning. Den tvungne koplingen som arbeidsgiverne og representantene for LO skapte flertall for, blir av mindretallet oppfattet som i strid med folkeretten. Et standpunkt som også har blitt fremsatt av arbeidsretts- og menneskerettighetsekspert - Stein Evju.

NFO er imot dagens koplingsparagraf i både arbeidstvistlov og tjenestetvistlov. Vi er også imot at lovene skal ha bestemmelser om frivillig kopling. Dersom en fagforening ønsker å samordne sin avstemning med en annens, trenger den ingen lov for dette.

NFO er enige med mindretallet i at riksmeklingsmannen ikke skal kunne gis rett til å kople. Vår primære argumentasjon er at å gi riksmeklingsmannen myndighet til å kople avstemninger, vil undergrave organisasjonsfriheten, forhandlingsretten og streikeretten. Tvungen kopling vil styrke arbeidsgivernes posisjon i forhold til fagforeningene.

Konklusjon

NFO har merket seg at det er store uenigheter på arbeidstakersiden og at de to nøytrale medlemmene er mot tvungen avstemning og tvungen kobling i privat sektor. Dette svekker tilliten til Stabelutvalgets forslag.

Forslaget om å kople avstemningsresultatet av flere oppgjør mot de ansattes vilje, er tvilsomt rent folkerettslig.

NFO mener konsekvensene av tvungen avstemning og kopling kan bli at de enkelte fagforbund mister innflytelse og deres evne til å ivareta sine medlemmers interesser vil svekkes. Dette vil på sikt svekke oppslutningen om fagbevegelsen.

Tvungen avstemning og kopling vil komme til å ramme forbund og arbeidstakere som ikke innordner seg moderasjonslinjen. Dette betyr mer makt til arbeidsgiverne. NFO mener vi trenger mer demokrati i Norge, ikke innstramminger som svekker makten og innflytelsen til vanlige lønnsarbeidere.

19 Norsk Journalistlag

Innledning - kort om Norsk Journalistlag

Norsk Journalistlag (NJ) ble etablert i 1946 og er en uavhengig og frittstående fagforening som organiserer ca. 8300 journalister, fotografer og andre redaksjonelle medarbeidere (herunder også ca. 800 frilansere) i presse, kringkasting og de nye digitale mediene. NJ organiserer ca. 95 % av alle journalister i Norge og har inngått sentrale tariffavtaler i trykt presse, ukepresse, NRK, TV2, Lokalfjernsyn (EA), P4, Radio 1 og TVNorge. I tillegg har en rekke medievirksomheter inngått tilslutningsavtaler til eksisterende tariffavtaler. I noen grad eksisterer også lokalt inngåtte tariffavtaler mellom redaksjonsklubb og utgiver/medieselskap.

NJs uavhengige stilling i forhold til hovedorganisasjonene henger sammen med vårt syn på pressens frie og uavhengige rolle i et demokratisk samfunn, slik dette er nedfelt i bl.a. Vær Varsom-plakaten, Tekstreklameplakaten og Redaktørplakaten. Fordi våre medlemmer i praksis skal utøve pressens uavhengige og kritiske rolle i samfunnet, kan NJ på prinsipielt grunnlag ikke være medlem av noen av maktorganisasjonene i samfunnet.

I tillegg til å være en fagforening og tarifforganisasjon, står NJ sentralt i utviklingen av yrkesetikken i journalistikken. De yrkesetiske elementene er til dels sterkt til stede i våre tariffavtaler. Dette gjelder så vel respekten for de yrkesetiske reglene og den journalistiske integritet, som aksepten for redaktørens uavhengige rolle i redaksjonelle spørsmål.

NJ skiller seg også fra andre arbeidstakerorganisasjoner ved at vi representerer en yrkesgruppe som har individuelt ansvar for og særlige lovbestemte rettigheter til sin åndsproduksjon. Dette innebærer bl.a. at NJ gjennom sine vedtekter har fullmakt til å forhandle frem kollektive avtaler knyttet til medlemmenes opphavsrettigheter.

Utvalgets sammensetning og utgangspunkt

I motsetning til det tidligere Arbeidsrettsrådet (NOU 1996:14), som på arbeidstakersiden utelukkende bestod av representanter fra LO, kan det hevdes å være et fremskritt at utvalget har bestått av representanter for flere hovedorganisasjoner på arbeidstakersiden. Sett fra de uavhengige fagforeningenes side er dette imidlertid til liten trøst, idet ingen av utvalgets medlemmer har representert de frittstående organisasjonene og hevdet deres synspunkter knyttet til forhandlingssystemet.

Utvalget kan vanskelig sies å oppfylle sitt mandat om å «se på hele området», «avdekke svake og sterke sider ved både rammeverket og forhandlingsordningen» og «gi et godt grunnlag for å vurdere behovet for å foreta endringer» basert på «en felles oppfatning blant organisasjonene om hvordan systemet fungerer» uten å ha hatt de uavhengige fagforeningenes synspunkter til vurdering under hele utvalgets arbeid.

I tillegg er utelukkelsen av de uavhengige fagforeningene klart udemokratisk i det en ikke ubetydelig gruppe fagforeninger ikke får delta i utarbeidelsen av regler som i stor grad gjelder deres virkeområde og framtid. Dette kommer

klart frem når en ser at utvalgets forslag i hovedsak rammer de små og uavhengige fagforeningers muligheter til å fremme sine medlemmers interesser.

Utvalgets utgangspunkt er å videreutvikle og styrke det inntektspolitiske samarbeidet mellom staten og de store organisasjonene på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. Formålet med det inntektspolitiske samarbeidet er å begrense lønnsøkningen blant arbeidstakerne for bl.a. å sikre konkurranseevenen. Dette prinsipielle utgangspunkt synes utvalget å legge til grunn uten at det fremkommer motforestillinger blant utvalgets medlemmer.

Vi kan uten videre se at et slikt utgangspunkt er svært fordelaktig sett fra et arbeidsgiversynspunkt, enten dette er i privat eller offentlig sektor. Det er vel ikke å ta for hardt i når en antar at dette synspunkt ikke nødvendigvis har full oppslutning blant arbeidstakerne.

Innføring av lovbestemmelser som har som formål å begrense lønnsveksten vil åpenbart gripe inn i et område hvor det foreligger interessemotsetninger mellom arbeidsgivere og arbeidstakere, selv om dette synspunkt ikke er fremmet av hovedorganisasjonenes representanter i utvalget. Ulike lovbestemmelser som har til formål å begrense arbeidstakerorganisasjonenes muligheter til å kjempe for økt lønn og bedre arbeidsvilkår for sine medlemmer, vil utvilsomt styrke arbeidsgivernes og eiernes posisjon.

Konsekvensen av en slik politikk er at arbeidstakerne fratras sin rett og mulighet til på fritt grunnlag å kunne kjempe for en - etter deres oppfatning - rimelig andel av de verdier som skapes i virksomheten og sikre et konkurransedyktig lønnsnivå. Konsekvensen har vært og vil bli at eiernes inntekter økes på bekostning av arbeidstakernes. Det inntektspolitiske samarbeidet legger til rette for en situasjon hvor eiere og bedriftsledere tilegner seg en stadig større del av verdiskapningen.

Det er etter NJs mening en grunnleggende forskjell mellom et system hvor arbeidslivets organisasjoner frivillig slutter opp om og eventuelt underlegger seg statens økonomiske politikk og et system hvor fagforeninger ved ulike lovbestemmelser blir tvunget til å gjøre det samme. Retten til å føre frie forhandlinger - uavhengig av rammer som legges av staten og de store organisasjonene i arbeidslivet - er en grunnleggende del av organisasjonsfriheten og er ikke det samme som å slippe uansvarligheten løs i arbeidslivet.

NJs tariffpolitikk er utformet på bakgrunn av situasjonen både i vår bransje, samfunnet forøvrig og hva som tjener våre medlemmers totale interesser. De naturlige interessemotsetninger som foreligger mellom oss og våre motparter må finne sin løsning gjennom frie forhandlinger uten at lovgiver utstyrrer den ene part med en urimelig fordel i forhandlingssituasjonen.

Nærmere om utvalgets forslag

NJ vil i denne høringsuttalelsen konsentrere seg om de viktigste forslagene uten at vi dermed har gitt støtte til utvalgets øvrige forslag eller synspunkter.

Tvungen avstemning

Utvalgets flertall foreslår å gi Riksmeklingsmannen en ubegrenset rett til å påby en organisasjon å holde avstemning over et meklingsforslag, primært

gjennom uravstemning blant medlemmene. Tanken bak et slikt forslag synes å være at organisasjonens medlemmer i uravstemning sannsynligvis vil være mindre villig til å iverksette streik enn det organisasjonens forhandlingsutvalg eller ledelse vil være.

Målsettingen med en slik regel er å hindre streik og ikke å sikre en demokratisk behandling i den enkelte organisasjon. Sett på bakgrunn av at utvalget selv i kapittel 9 (s. 137) konkluderer med at det ikke er grunnlag for en påstand om at retten til arbeidskamp i vesentlig grad misbrukes i Norge, finner vi det påfallende at utvalget legger opp til ulike forslag som har som målsetting å hindre lovlige streiker i forbindelse med tariffoppgjørene.

Et påbud om avstemning over et meklingsforslag fra Riksmeklingsmannens side vil typisk skje i en situasjon hvor den ene forhandlingspart mener at det foreliggende forslag til avtale er for dårlig og er villig til å iverksette arbeidskamp for å søke å oppnå et bedre resultat.

Et slikt påbud eller diktat fra Riksmeklingsmannens side vil medføre en forholdsvis lang behandlingstid i organisasjonen før avstemningsresultatet foreligger. Arbeidstakerorganisasjonen vil med en slik streikeutsettelse få svekket sin forhandlingsposisjon fordi motparten ikke oppfatter streiketrusselet som en reell konsekvens av manglende forhandlingsvilje. Allerede i dag har vi en rekke eksempler på at forhandlingene ikke blir reelle før under meklingen og i de siste timene før meklingsfristen utløper.

Dersom arbeidsgiverne kan spekulere i at Riksmeklingsmannens utkast til avtale vil bli godtatt i en uravstemning, vil det ytterligere bidra til å svekke forhandlingssystemets posisjon og status. Arbeidsgiverne kan fristes til å gi lite både i forhandlingene forut for og under meklingen, i håp om at prosessen frem mot en eventuell streik blir så lang og kronglete at det dårlige meklingsforslaget likevel blir vedtatt. Arbeidstakernes eventuelle kampvilje vil kunne renne ut i sanden, for eksempel ved at vårens forhandlinger og organisasjonsmessige behandling ikke er avsluttet før ferien starter. I tillegg blir det en enorm oppgave å holde konfliktberedskapen ved like gjennom en lang organisasjonsmessig behandling av et meklingsforslag.

Når en dessuten tar i betraktning at Riksmeklingsmannen sannsynligvis vil se det som sin oppgave å forholde seg til de rammer som er fastsatt gjennom det såkalte inntektspolitiske samarbeidet, eller oppnådd i oppgjør mellom hovedorganisasjonene, sier det seg selv at arbeidsgiverne fristes ytterligere til ikke å føre reelle forhandlinger med de mindre og uavhengige organisasjonene.

En viktig del av forhandlingsretten er muligheten til å kunne iverksette streik eller andre kampmidler dersom man ikke når frem gjennom argumentasjon i frivillige forhandlinger. Sett fra arbeidstakersiden vil det være naturlig å iverksette streiken på et tidspunkt som gir best resultat, dvs. på en måte og på et tidspunkt som rammer motparten hardest. En effektiv streik vil derfor også kunne bli en kortvarig streik, noe som vil være en fordel for alle parter, herunder eventuelle tredjeparter som rammes. Dersom arbeidstakerorganisasjonen fratas muligheten til å påvirke forhandlingene og tidspunktet for eventuell iverksettelse av en streik, vil det være et urimelig inngrep i selve forhandlings- og streikeretten.

Forslaget om tvungen avstemning er derfor utelukkende til fordel for arbeidsgiversiden og vil bidra til å styrke deres forhandlingsposisjon og tilsvarende svekke arbeidstakerorganisasjonen.

Subsidiær avstemning i representativt organ

Organisasjoners forhandlingsutvalg er i dag utstyrt med sine forhandlingsfullmakter gjennom en vedtektsfastsatt organisasjonsmessig behandling både i sine grunnorganisasjoner og øverste organ. Vedtekter og regler for organisasjonsmessig behandling av krav og beslutning om iverksettelse av eventuell streik, har i alle organisasjoner vært gjenstand for omfattende og langvarig organisasjonsmessig behandling, sannsynligvis gjennom mange år og flere landsmøter.

NJs vedtekter på dette området balanserer hensynet til demokratisk behandling i grunnorganisasjonene og muligheten til å gjennomføre effektive forhandlinger med våre motparter. Vedtak om iverksettelse av streik fattes i NJs landsstyre, som er valgt av landsmøtet og er organisasjonens øverste organ i landsmøteperioden.

Flertallets forslag om at Riksmeklingsmannen som alternativ til påbudt uravstemning, skal kunne «forlange at meklingsforslag blir undergitt avstemning i et av organisasjonenes representative organ», er ikke bare en utilbørlig statlig innblanding i en organisasjons interne vedtekter, men forslaget synes dessuten å være fremmet uten at det er dokumentert et behov for en slik regel.

Utvalgets forslag om tvungen avstemning er derfor både en svekkelse av fagorganisasjonens forhandlingsstyrke og en urimelig og unødvendig statlig innblanding i organisasjonens demokratisk fastsatte saksbehandlingsregler på et område som tilhører organisasjonens selvherredømme.

NJ er på denne bakgrunn sterkt uenig i forslaget om at Riksmeklingsmannen skal få rett til å påtvinge partene en avstemning over et meklingsforslag.

Særbehandling av hovedorganisasjoner

Flertallet legger dessuten opp til en urimelig forskjellsbehandling av hovedorganisasjoner og andre fagforeninger. Flertallet sier (s. 117):

Utvalget ser det som usannsynlig at en meglingsmann under normale forhold vil pålegge avstemning mot en hovedorganisasjons klare vilje.

Lovforslaget gir ikke åpning for et slikt unntak, men det er likevel grunn til å merke seg denne diskriminerende føringen fra flertallets side. Selv om det antas at påbudskompetansen bare blir benyttet i rene «unntakstilfeller», så er det åpenbart lagt opp til at det i slike unntakstilfeller «normalt» skal legges mindre vekt på en liten og uavhengig organisasjons vilje enn en hovedorganisasjons. Det fremstår som klart urimelig at en stor organisasjon skal ha et større vern mot inngrep i organisasjonsfriheten enn en organisasjon som av ulike grunner har valgt å stå utenfor en hovedorganisasjon.

Lovregulering av avstemningsregler

Et samlet utvalg forutsetter at det må være bestemmelser i loven for hvordan de organisasjoner som ikke har egne stemmeregler skal holde avstemning. På side 119 formuleres utvalgets forslag til lovbestemmelse (4[b]). Her heter det bl.a. at:

Meglingsforslaget skal anses som forkastet dersom et flertall av de som har avgitt stemme, og som representerer minst 1/3 av de stemmeberettigede, har stemt mot forslaget.

Vi antar for det første at slike regler er unødvendige fordi enhver seriøs tarifforganisasjon rimeligvis har bestemmelser i sine vedtekter om når et forslag er vedtatt eller forkastet. Men om noen organisasjoner mot formodning ikke har slike bestemmelser enten i egne vedtekter eller i avtale med sin arbeidsgivermotpart, så vil vi advare mot en lovregel som krever at minst 1/3 av de stemmeberettigede har stemt mot forslaget. Det må i denne sammenheng skilles mellom ufravikelige krav til stemmeregler som settes av staten og tilsvarende bestemmelser som frivillig fastsettes av organisasjonene etter en demokratisk behandling eller gjennom avtaler med tariffmotparter.

En slik regel vil kunne legge til rette for lav deltakelse i en uravstemning idet medlemmer som er for meklingsmannens forslag, kanskje ikke ser bryet verdt å delta i avstemningen fordi de vet at motstanderne ikke bare må mobilisere et flertall for sitt syn, men også få støtte fra minst en tredel av samtlige medlemmer. Tilleggskravet kan i visse situasjoner innebære at de som ikke deltar i den organisasjonsmessige prosessen får avgjørende innflytelse dersom de er tilstrekkelig mange. Slikt sett vil kravet kunne fungere passiviserende.

Rent prinsipielt er det også tvilsomt at personer som ikke deltar i en avstemning på denne måten skal kunne være med på å avgjøre resultatet. Dette er i strid med vanlige demokratiske regler for deltakelse i ulike former for avstemninger enten det er ordinære valg eller folke- eller uravstemninger. Normalt avgjør bare de som aktivt deltar i avstemningen og ikke-avgitte stemmer tas ikke til inntekt for et bestemt resultat.

Det kan selvsagt hevdes at det er urimelig at et mindretall av de stemmeberettigede skal kunne forkaste et forslag, men det er ikke unormalt i andre sammenhenger i samfunnet hvor innflytelse krever deltakelse og et visst minimum av aktivitet ved at man i det minste må avgi stemme for å oppnå et resultat. Risikoen for at meklingsforslag stemmes ned av et mindretall av de stemmeberettigede må derfor foreligge som en mulighet som vil anspreke medlemmene til aktivitet dersom de vil forhindre dette.

Norsk Journalistlag vil derfor anbefale at vilkåret om at et forslag bare er forkastet dersom minst 1/3 av de stemmeberettigede har stemt mot forslaget ikke blir lovbestemt.

Koblet avstemning

Etter arbeidsrettsdommen i 1982 (ARD 1982 s. 200) er meklingsmannens koblingshjemmel i arbeidstvistloven § 35 nr. 7 ikke reell fordi meklingsmannen ikke kan gjøre det mot en organisasjons vilje.

Flertallet i utvalget ønsker å «oppretholde» adgangen for meklingsmannen til å koble avstemninger i flere tariffområder men vil i praksis endre gjeldende rettstilstand som sikrer at en organisasjon ikke kan tvinges til å la sine stemmer legges sammen med andre organisasjoners stemmer.

Hensikten med en slik regel er selvsagt å forhindre streiker. Konsekvensen av forslaget er at streikeretten - og dermed forhandlingsretten - blir illusorisk for de mindre fagforeninger som i en avstemning blir slått sammen med andre fagforbund. Forslaget er også et grovt anslag mot den frie organisasjonsretten i det meklingsmannen etter eget forgodtbefinnende kan betrakte arbeidstakere som har valgt å organisere seg i ulike forbund/organisasjoner som en enhet.

Situasjonen vil typisk kunne være at organisasjonene har prioritert ulikt og fremmet helt ulike krav. I NJs tilfelle vil situasjonen kunne være at meklingsmannens forslag på for eksempel opphavsrettens område er helt utelatt eller uakseptabelt. Konsekvensen vil være at til tross for at medlemmene i en organisasjon gjennom (påbudt) uravstemning har sagt nei til et meget dårlig meklingsforslag, så vil de likevel ikke kunne benytte kampmidler for å søke å oppnå et bedre resultat dersom medlemmene i en eller flere andre større organisasjoner har akseptert forslaget til avtale for sitt tariffområde. NJ finner det opprørende at utvalget i det hele tatt kan fremme slike mildt sagt udemokratiske forslag.

Vi kan ikke se at flertallet har gitt noen begrunnelse for sitt forslag. Mindretallets forslag om at kobling kan finne sted under forutsetning av at partene kan motsette seg det, kan synes mer akseptabelt, men er etter vårt skjønn helt unødvendig.

I strid med folkeretten

Utvalgets mindretall viser helt korrekt til at forslaget om å koble avstemninger vil være i strid med internasjonale konvensjoner som Norge er folkerettslig bundet av. Streikeretten er et legitimt virkemiddel for å effektivisere og styrke forhandlings- og avtaleretten og er således et helt sentralt element i organisasjonsfriheten. Vi viser her til bl.a. Den europeiske sosialpakt (ESP), Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) og ILO-konvensjonene nr. 87 og 98, som mer eller mindre direkte gir vern om streikeretten.

Vi viser i denne forbindelse til de saker som har vært behandlet i ILOs kontrollapparat hvor den danske koblingsbestemmelsen og praksisen har fått kritikk (Committee of Freedom of Association case 1418, 1725 og 1971). Utvalget viser selv til samtaler med representanter for ILO, som i denne sammenheng foreslo at en regel om kobling måtte inneholde bestemmelser om at organisasjonene kunne motsette seg dette (s. 121).

Uavhengig av forholdet til de folkerettslige minstestandarder, er forslaget grunnleggende udemokratisk og forankret i et syn på organisasjonsfrihet og streikerett som hører helt andre regimer til. Flertallet synes å legge seg på en linje hvor den minste tvil om forslaget er i strid med internasjonale konvensjoner tas til inntekt for at regelen skal innføres. Det vil være mer riktig for Norge å holde seg godt innenfor internasjonale konvensjoners minstestandarder. Det kan ikke være noe mål for Norge i arbeidsrettslig sammenheng å balan-

sere på ytterkanten av hva som er tillatt etter - eller endog å bryte - internasjonale menneskerettigheter.

Forslaget er i tillegg til å frata fagforeningene reell streikerett også særdeles velegnet til å styrke arbeidsgiversiden i forhandlingssituasjonen og vil således på sikt kunne bidra til en svekkelse av og oppslutning om uavhengige fagforeninger. Det er åpenbart at godt organiserte arbeidsgiverorganisasjoner vil kunne foredle og systematisere sin manglende forhandlingsvilje og sette sin lit til at Riksmeklingsmannen vil tre støttende til ved både å påtvinge fagforeningen en uravstemning over en avtale den ikke vil ha, for deretter å koble resultatet med en eller flere andre fagforeninger slik at streiker kan forhindres.

Resultatet av disse to udemokratiske inngrepene er en effektiv knebling av disse fagforeningenes evne til å gjennomføre tarifforhandlinger som på sikt kan bli en trussel mot organisasjonens eksistensberettigelse.

Norsk Journalistlag vil derfor på prinsipielt grunnlag sterkt motsette seg at det gis åpning for å koble avstemninger. Sett på bakgrunn av at flertallet i utvalget mener at koblingsforslaget ikke vil være i strid med folkeretten, vil vi foreslå at streikeretten innføres som en lovbestemt rett i for eksempel arbeidstvistloven. Streikeretten kan eventuelt også sikres ved å inkorporere bl.a. ILO-konvensjonene (nr. 87 og 98) og sosialpakten (ESP) i norsk rett. Aller helst bør organisasjons- og streikeretten bli vernet av Grunnloven.

Nye kampformer

Utvalget har (bl.a. i kapittel 10 s. 147 -149) drøftet behovet for å tillate andre former for arbeidskamp enn full arbeidsnedleggelse. Norsk Journalistlag er enig med mindretallet i at det er nødvendig å utrede andre kampformer enn full streik. Særlig viktig er dette i de tilfeller der streikeretten i praksis er lite effektiv eller reell. Sett fra samfunnets side vil det også kunne være en fordel at andre kampformer enn full streik kan benyttes av partene fordi alternative kampformer i større grad kan forhindre at tredjepart rammes sterkt. En grunnleggende forutsetning må selvsagt være at partene ikke påtvinges andre kampformer, men at disse blir frivillige alternativer til streik og lockout.

Bruk av tvungen lønnsnemnd

Utvalget drøfter tvungen lønnsnemnd i kapittel 10, men finner ikke grunn til å fremme konkrete endringer når det gjelder bruken av tvungen lønnsnemnd. Dette til tross for at Norge en rekke ganger er blitt kritisert av ILO for bruken av tvungen lønnsnemnd og dermed krenkelse av Norges folkerettslige forpliktelser.

Det er en alvorlig svakhet at utvalget ikke fremmer forslag som sikrer at Norge ikke griper til tvungen lønnsnemnd i strid med det som er tillatt etter våre folkerettslige forpliktelser. Tvert imot synes det som utvalget aksepterer folkerettsstridig bruk av tvungen lønnsnemnd fordi det kan være «et viktig virkemiddel» for norske myndigheter.

Et forslag til lovfesting av kriteriene for bruk av tvungen lønnsnemnd avvises under henvisning til at argumentene ikke er tilstrekkelig tungtveiende. Utvalget sier imidlertid at lovfesting av kriteriene for bruk av tvungen lønns-

nemnd kan vurderes på nytt dersom «vi får en uheldig utvikling av lønnsnemndbruken.» Etter vår oppfatning viser praksis hittil at Norge allerede over lang tid har praktisert en «uheldig» bruk av tvungen lønnsnemnd.

Norske myndigheter må derfor snarest iverksette tiltak som sikrer større respekt for streikeretten og Norges folkerettslige forpliktelser. Dette kan gjøres ved at Norge straks trekker tilbake det forbeholdet Norge tok til artikkel 8 nr. 1 d ved ratifikasjonen av FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Dernest bør det fremmes et grunnlovsforslag til vern om streikeretten og eventuelt også endring av dagens lov om lønnsnemnd i arbeidstvister som sikrer at bruken av tvungen lønnsnemnd ikke skjer i strid med de klare vilkår som følger av folkerettslige konvensjoner som Norge er forpliktet av.

Rikslønnsnemndas sammensetning

Norsk Journalistlag er enig i at det er et demokratisk problem at Rikslønnsnemndas faste representanter alltid oppnevnes fra LO og NHO. Som frivillig lønnsnemnd fungerer den ikke etter intensjonen så lenge nemndas partsrepresentanter ikke representerer de som tvisten gjelder. De færreste fagforeninger vil frivillig overlate avgjørelsen av en tvist til en nemnd bestående av representanter for en konkurrerende eller lite velvillig organisasjon som endog har som uttalt målsetting at ingen organisasjoner skal få noe mer enn det den selv har oppnådd gjennom forhandlinger.

Ved tvungen lønnsnemndbehandling vil nemndas avgjørelse ikke ha den samme legitimitet blant de aktuelle arbeidstakerne, fordi avgjørelsen tas av en nemnd som ikke har representanter for den organisasjon som tvisten gjelder.

I tillegg til at nemndas sammensetning er udemokratisk ved at de som tvisten gjelder ikke er representert, vil nemnda heller ikke få inn den nødvendige sakkunnskapen om den aktuelle tvisten i sin behandling av tvisten. Hensynet til kontinuitet i nemnda som argument for at LO og NHO skal være fast representert, kan ikke være noe mer avgjørende i denne sammenheng enn det for eksempel er i ordinære domstolsavgjørelser hvor retten settes med legdommere.

Norsk Journalistlag kan ikke støtte utvalgets forslag om å utvide antallet medlemmer i nemnda fra 7 til 9, slik at de organisasjoner som tvisten gjelder bare kan utpekte et rådgivende medlem hver, mens LO og NHO fortsatt skal ha et fast medlem hver. I tråd med vårt syn på organisasjonsfriheten, deler vi ikke utvalgets begrunnelse for hvorfor LO og NHO skal ha fast representasjon i Rikslønnsnemnda slik det fremkommer i utredningen side 151:

Som påpekt er LO og NHO fortsatt de største partene i norsk arbeidsliv, og fast deltakelse fra disse kan bidra til at den konkrete tvist blir sett i sammenheng med lønnsoppgjøret for øvrig.

På denne måten vil selvsagt disse fungere som et slags tariffpoliti som skal sikre at alt blir slik som LO og NHO har bestemt, mens de rådgivende medlemmene fra for eksempel uavhengige organisasjoner blir mer som gisler i en saksbehandling som gis skinn av at alle parter blir hørt og får innflytelse.

Etter NJs oppfatning vil det være mest demokratisk og tilstrekkelig at Rikslønnsnemnda i den enkelte tvist settes med tre (faste) nøytrale medlem-

mer og ett medlem oppnevnt fra hver av partene i tvisten. En slik sammensatt nemnd vil ha den nødvendige kunnskap i tariffspørsmål og vil kunne sikre at avgjørelsen tas på et mer fritt grunnlag uten å være bundet av føringer som legges i LO og/eller NHO.

Avslutning

Norsk Journalistlag har som nevnt konsentrert vår høringsuttalelse om utvalgets hovedforslag. Vi har ikke gitt uttalelser knyttet til forslag som berører statlig eller kommunal sektor uten at denne taushet skal tolkes som at vi støtter utvalgets forslag. I tråd med vårt prinsipielle syn på organisasjonsfriheten finner vi likevel grunn til å understreke at vi ikke er enig i de begrensninger som finnes i tjenestetvistloven mht. hvilke organisasjoner i staten som har forhandlings- og streikerett. På samme måte er vi uenige i utvalgets forslag til endring av tjenestetvistlovens krav både mht. hovedorganisasjoners størrelse og omfang og forslaget om å begrense yrkesorganisasjoners forhandlingsrett (kap. 11.5 s. 170 flg).

Slik vi ser det bør tjenestetvistloven endres slik at også organisasjoner som Norsk Journalistlag kan forhandle frem tariffavtaler for våre redaksjonelle medlemmer i staten. De særegne krav som journalister har, jf. det som er sagt ovenfor om yrkesetiske spørsmål og opphavsrettigheter, vil ikke bli ivaretatt av andre organisasjoner med forhandlingsrett i staten. Med dagens praksis blir en liten men viktig gruppe statlige arbeidstakers helt legitime og lovbestemte rettigheter fullstendig tilsidesatt av en arbeidsgiver som både er tariffmotpart og lovgiver.

20 Norsk Kabinforening

Norsk Kabinforening har fått oversendt ovennevnte innstilling fra UFF med merknadsfrist til KRD 01.10.01. og AAD's forslag til endringer i tjenestetvistloven, som er en videreføring av Stabelutvalgets innstilling, med høringsfrist 01.09.01. Vårt første spørsmål er derfor om dette kan være riktig da høringsfristen for lovendringene er tidligere enn høringsfristen for utvalgets innstilling? I så fall må NKF be om at høringsfristen til AAD's lovendringsforslag blir utsatt til etter høringsfristen til Stabelutvalgets høringsfrist.

Norsk Kabinforening har valgt å komme med følgende kommentarer til innstillingen i sin høringsuttalelse:

1. Innskrenkning av demokratiske rettigheter og brudd på menneskerettigheter
2. Tvungen avstemning
3. Koblet avstemning

Arbeidsrettsrådets innstilling av 1996 inneholdt forslag med begrensninger i organisasjonsfriheten, den frie forhandlingsretten og streikeretten.

Stabelutvalgets forslag går i samme retning. Det vil si at man søker å svekke uavhengige fagforeningers handlingsrom. (I de store hovedsammenlutningene svekkes forbundsvis oppgjør og selve forbundsleddet.) Konsekvensen er at staten ved dens utpekte mekler, og hovedorganisasjonenes

ledelse får styrket makt, mens uavhengige fagforeninger som NKF, og forbunds nivået i hovedsammenslutningene mister rettigheter.

Stabelutvalget er dypt splittet og vi oppfatter at dette svekker forslagene i seg selv.

Punkt 1. Innskrenkning av demokratiske rettigheter og brudd på menneskerettigheter

1.1.

I kapittel 3, side 16 og 17 brukes uttrykket: «å sikre det inntektspolitiske samarbeidet». For å forstå dette forholder vi oss til utvalgsmedlemmet Torgeir Aarvaag Stokkes definisjon i hans doktoravhandling, der det heter:

Med inntektspolitikk forstår Elvander (1988a:282) statlige handlinger som direkte eller indirekte er koblet til lønnsforhandlingene, og som har til formål å begrense lønnsøkninger.

Ut fra denne definisjonen må inntektspolitisk samarbeid handle om samarbeid for å begrense lønnsveksten.

NKF er av den oppfatning at det ikke er mulig å gå inn på inntektspolitikk og tiltak for å begrense lønnsveksten uten samtidig å vurdere virkningene i forhold til fordelingen av de skapte verdiene mellom lønnsinntakere og kapitaleiere. NKF kan ikke se at Stabelutvalget har gått inn på disse grunnleggende spørsmålene, til tross for at utvalget nettopp behandler grunnleggende demokratiske rettigheter.

NKF oppfatter demokrati dit hen at det nettopp handler om å sikre alminnelige samfunnsmedlemmer mot overgrep fra myndigheter og mennesker med ualminnelige ressurser og å gi alminnelige mennesker innflytelse over sine livsvilkår. Fordi alminnelig mennesker hver for seg ikke har store ressurser, er de avhengige av å handle kollektivt. Dette er en sentral erkjennelse som ligger til grunn for organisasjonsfrihet, forhandlingsrett og streikerett.

NKF er av den oppfatning at Stabelutvalget fremmer forslag som undergraver fagforeningsrettigheter. I tillegg har NKF notert at Norge til stadighet kritiseres av internasjonale menneskerettighetsorganer (bl.a. ILO og Europarådet) for å ha et demokratisk underskudd på dette området.

Etter vår mening trengs det ikke en begrensning i fagforeningsrettigheter, men en styrking av disse. Vi er derfor grunnleggende uenige i innstillingens generelle innretning.

1.2.

Som en fagforening bestående av flest kvinnelige medlemmer, er det nedslående å konstatere at utvalget ikke foreslår tiltak for å få bukt med den generelle lønnsdiskrimineringen av kvinner, men overlater til partene i arbeidslivet å ta dette forholdet i betraktning når tariffavtaler inngås.

Punkt 2 Tvungen avstemning

2.2 Avstemningenes varighet, paragraf 8.8.3, side 111

På side 113 går utvalget inn for å korte ned tiden som brukes i forbindelse med uravstemninger. Utvalget anbefaler maksimalt fire uker, men helst kortere.

Proessen med uravstemning tar tid, og etter utvalgets mening kan det være et poeng å forsøke å korte ned tidsbruken. (NOU 2001:14, side 113, venstre spalte)

Ved å gi mekleren anledning til å pålegge avstemning vil han også få anledning til å sette frist, og dermed også å bestemme for en fagforening hvor lang tid avstemningen skal ta. Dette er et overgrep mot organisasjonsfriheten blant annet fordi det vil virke inn på mulighetene for demokratisk debatt og diskusjon om meklingsforslaget forut for avstemningen.

2.3. Tvungen avstemning eller tvungen behandling i et respektivt organ

Flertallet i utvalget foreslår å gi riksmeklingsmannen rett til tvungen avstemning i paragraf 8.8.7 side 117 og videre. Forslaget åpner for at det blir riksmeklingsmannens suverene avgjørelse om det skal avholdes uravstemning eller om meklingsforslaget kun skal behandles i et representativt organ. Forslaget åpner derfor for at meklingsmannen kan hindre en uravstemning på tvers av viljen eller vedtektene til en fagforening.

Flertallet vil også foreslå at det som et alternativ til å pålegge uravstemning over meklingsforslag, kan være hensiktsmessig for meklingsmannen å kunne pålegge organisasjonsmessig behandling av et meklingsforslag. Slik behandling kan skje i et organ som er bredere sammensatt enn et eventuelt forhandlingsutvalg, men som det likevel ikke kreves for omfattende ressurser å få sammenkalt. (NOU 2001: 14, side 117)

Arbeidsgiverrepresentantene er prinsipielt mot uravstemning:

Når det gjelder uravstemning, har et mindretall i utvalget et prinsipielt negativt syn på at partene benytter uravstemning som ledd i behandling av meklingsforslag. (NOU 2001:14, side 123)

Deres holdning ser ut til å ha fått delvis gjennomslag i flertallets forslag.

Flertallsforslaget til lovtekst lyder:

Meglingsmannen kan forlange at meklingsforslag blir undergitt avstemning blant organisasjonenes arbeidstaker- og arbeidsgivermedlemmer. Hvis ikke det gjøres, kan meklingsmannen forlange at meklingsforslag blir undergitt avstemning i et av organisasjonenes representative organ. Avstemningen skal bare gjelde meklingsforslaget som det foreligger fra meklingsmannen. Avstemningen skal være hemmelig og skriftlig med rene ja- eller nei-stemmer. (NOU 2001:14, side 117-118)

Lovteksten avgrenser heller ikke mot at det kan fremsettes nye meklingsforslag ved et senere tidspunkt, som i sin tur kan pålegges stemt over av meklingsmannen. For eksempel i tilfellet av at en konflikt har vart en stund og meklingsmannen innkaller partene til ny meklingsforhandling. Her vil han kunne stå fritt

til å fremme et nytt meklingsforslag og derved en ny avstemning under fredsplikt.

2.4. Meklingsmannens påleggskompetanse og hovedorganisasjoner

Utvalget antar at påbud om avstemning vil være en unntaksbestemmelse og at riksmeklingsmannen under normale forhold, ikke vil pålegge avstemning mot en hovedorganisasjons vilje:

..det antas at en påbudskompetanse kun vil bli benyttet i rene unntakstilfeller. Utvalget ser det som usannsynlig at en meglingsmann under normale forhold vil pålegge avstemning mot en hovedorganisasjons klare vilje. (NOU 2001:14, side 117)

For det første: Hvorfor antar utvalget at en påbudskompetanse for privat og kommunal sektor kun vil brukes unntaksvis og ikke mot hovedorganisasjonenes vilje? Dersom man ser på tiden fra 1953 til 1982 er det vel ingenting som tyder på at ikke meklingsmannen brukte sin påleggskompetanse ganske ofte og det må antas at dette ikke skjedde med støtte fra for eksempel YS-ledelsen.

For det andre: Dersom hensikten fra utvalget er at pålegg kun skal skje unntaksvist, hvorfor gjenspeiles ikke dette i forslaget til lovtekst?

For det tredje: Utvalgets flertall tenker også at tvungen avstemming ikke skal brukes mot en hovedorganisasjons vilje. Altså tenker man seg tvungen avstemning brukt mot de enkelte uavhengige fagforeninger som for eksempel NKF.

For det fjerde: Til tross for at utvalget er klar over at det finnes mange uavhengige fagforeninger, skriver det ingenting om hvorvidt det tenker at bestemmelsen kun skal brukes unntaksvis og ikke mot deres vilje. Men ut fra de generelle argumentasjonene til utvalget, må man anta at det ikke er meningen at meklingsmannen skal ta hensyn til viljen til en uavhengig fagforening.

Utvalget går så inn på nye lovtekster som skal sikre fredsplikt under avstemming og krav til oppslutning og flertall for at et forslag skal forkastes.

NKF er av den oppfatning at når riksmeklingsmannen pålegger avstemning mot den uttrykte viljen til et forhandlingsutvalg vil han undergrave forhandlingsutvalgets autoritet og hans rolle som nøytral mekler vil undergraves.

At statens utpekte mekler blir gitt denne typen makt og derved undergraver den frie forhandlingsretten, vil bidra til å undergrave tilliten til forhandlingssystemet generelt.

Punkt 3 Koblet avstemning

Arbeidstvistloven paragraf 35 nr. 7 gir riksmeklingsmannen rett til å beslutte at avgjørelsen om et meklingsforslag er vedtatt skal treffes på grunnlag av samlet avstemningsresultat for flere fag eller tariffområder (koplet avstemning).

Et mindretall i utvalget foreslår å endre denne bestemmelsen slik at koblet avstemning bare skal kunne besluttes med tariffpartenes samtykke.

Flertallet i Stabelutvalget ønsker at riksmeklingsmannen skal få adgang til å tvinge organisasjoner som ikke ønsker det, til å bli en del av en slik koplet avstemning. Den tvungne koplingen som arbeidsgiverne og representantene

for LO skapte flertall for, blir av mindretallet oppfattet som i strid med folkeretten. Det vises til at Danmark har blitt sterkt kritisert av FNs arbeidslivsorganisasjon ILO for en slik praksis. ILO mener at dette er i strid med organisasjonsfriheten.

NKF er imot dagens koblingsparagraf i både arbeidstvistlov og tjenestetvistlov. Vi er også imot at lovene skal ha bestemmelser om frivillig kopling. Dersom en fagforening ønsker å samordne sin avstemning med en annens, trenger den ingen lov for dette.

NKF er enige med mindretallet i at riksmeklingsmannen ikke skal kunne gis rett til å kople. Vår primære argumentasjon er at å gi riksmeklingsmannen myndighet til å koble avstemninger, vil undergrave organisasjonsfriheten, forhandlingsretten og streikeretten. Tvungen kobling vil styrke arbeidsgivernes posisjon i forhold til fagforeningene.

21 Norsk Lærerlag

Stabel uttaler at rapporten ikke inneholder dramatiske endringer. For Norsk Lærerlag og andre frittstående og kvinnedominererte fagforeninger vil endringene som er kommentert i denne høringsuttalelsen, hver for seg og samlet, representere omfattende endringer og angrep på historisk opparbeidete rettigheter. Realiteten i forslagene vil føre til at arbeidsgiver og de store organisasjonene vil avgjøre ethvert tariffoppgjør og at frittstående forbund som Norsk Lærerlag med over 90 000 medlemmer, og den nye utdanningsorganisasjonen med 130 000 medlemmer, som vil være en realitet fra 1.1.2002, vil knebles og miste forhandlings- og streikeretten. Dette vil også gjelde de enkelte forbund som i dag har partsforhold til KS. Forslaget vil av den grunn kunne medvirke til å intensivere utviklingen av økte klasseskiller og lønnsforskjeller mellom kvinner og menn.

Norge har behov for et arbeidsliv hvor alle parter har en jevnbyrdig og likeverdig posisjon. Regjeringen og Stortinget er opptatt av rettferdighet og likeverd for landets innbyggere. Dette må også gjelde de ansattes organisasjoner og den demokratiske prosess mellom arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene. Stabelutvalgets innstilling er med på å foreslå innskrenkninger i små og mellomstore organisasjoners demokratiske rettigheter. Dette er rettigheter som er opparbeidet gjennom en lang historie.

Økonomi og de store konsernernes profittbehov, styrer mye av samfunnsutviklingen. Stortingets og Regjeringens ansvar for helheten i samfunn og arbeidsliv, må vises gjennom vedtakene som fattes i styrende organer. «Trender» som rører seg på arbeidsgiversiden, som for eksempel at NHO ønsker at tariffavtaler skal avvikles, må ikke foreslås videreutviklet eller realisert av landets styrende organer. Arbeidsgivernes arbeid for fleksibilisering og desentralisering i norsk arbeidsliv får, slik Norsk Lærerlag oppfatter det, sin belønning i løsningen Stabelutvalget legger opp til, ved at det er arbeidsgiver sammen med de store organisasjonene, som organiserer de ansatte i den konkurranseutsatte industrien, som er normsetterne.

Norsk Lærerlag vil i denne høringsuttalelsen konsentrere seg om følgende tema i utvalgets innstilling:

- Retten til å koble uravstemninger

- Riksmeklingsmannens rett til å pålegge partene å avholde uravstemning
- Regulering av forhandlingsordningen i kommunal sektor
- Avtale rammene for et oppgjør før forhandlinger starter
- Bruk av tvungen lønnsnemnd
- Ulike streikeformer
- Rikslønnsnemndas sammensetning
- Pendelvoldgift
- Kravene til hovedsammenslutningsstatus - endringer i tjenestetvistloven

Retten til å koble uravstemninger

Retten til å koble uravstemninger innebærer at Riksmeklingsmannen ved uravstemning over et tarifforslag, kan forlange at resultatet i et område kobles sammen med andre tariffområder. Disse avstemningene skal da telles opp under ett. Hensikten synes å være at de arbeidstakergrupper, små eller store, som er misfornøyd med resultatet, skal kunne bli nedstemt i spørsmålet om konflikt eller ikke. Dersom det skulle være flertall mot meglingsforslaget og for streik på et tariffområde, vil Stabelutvalgets forslag frata mindre fagforbund og frittstående fagforbund retten til å streike, når flertallet av andre fagforeninger sett under ett, stemmer ja. Norsk Lærerlag har svært liten forståelse for at man setter demokratiet til side og forsøker å hindre konflikter ved tekniske løsninger i forhandlingsstrukturen. Dette er i realiteten organisasjonsknebling.

Stabelutvalget forutsetter at Riksmeklingsmannen bruker koblingsretten varsomt, men all erfaring tilsier at når slike muligheter ligger der, blir de også brukt.

Den internasjonale arbeiderorganisasjonen (ILO) er svært kritiske til forslag om kobling.

Kobling innebærer muligheter for å svekke lønns- og arbeidsvilkårene uten at de berørte arbeidstakerorganisasjonene får selvstendig anledning til å protestere. Dette er i strid med de prinsipper ILO legger til grunn for organisasjonsfrihet og streikerett.

Kobling av uravstemninger vil i særlig grad begrense de demokratiske rettighetene til frittstående fagforbund og små og mellomstore organisasjoner. Norsk Lærerlag mener at den frie forhandlings- og streikeretten for disse organisasjonene, etter utvalgets innstilling, ikke blir reell.

Konklusjon: Norsk Lærerlag avviser utvalgets forslag om retten til å koble uravstemninger.

Riksmeklingsmannens rett til å pålegge partene å avholde uravstemning

Utvalget har foreslått at riksmeklingsmannen kan pålegge partene å avholde uravstemninger før det eventuelt blir iverksatt en streik. Dette vil være en direkte inngripen i organisasjonenes demokratiske prosesser. Forbundenes egen avgjørelse om hvorvidt de vil holde uravstemning, godta oppgjøret eller gå direkte ut i streik når forhandlingene slutter, er en viktig del av streikeretten. Samtidig må det erkjennes at mekling vil bli ført med en annen intensitet når spørsmålet om konflikt er umiddelbar. Arbeidslivet i Norge er ikke preget

av mange streiker. Streikeretten for mange grupper er allerede sterkt begrenset gjennom den overdrevne bruken av tvungen lønnsnemnd her i landet.

FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) av 1966 inneholder i artikkel 8, en bestemmelse om streikerett. Norsk Lærerlag mener at Norges forbehold til streikerettsbestemmelsen her bør trekkes tilbake, og at retten til streik lovfestes som en grunnleggende demokratisk rettighet i Norge.

Konklusjon: Norsk Lærerlag foreslår at retten til streik lovfestes og avviser utvalgets forslag om rett til å pålegge partene å holde uravstemning.

Regulering av forhandlingsordningen i kommunal sektor

Norsk Lærerlag er fornøyd med utvalgets konklusjon vedrørende det de ser på som en nødvendig samordning, at dette er et forhold mellom partene, og at det ikke krever en permanent lov om forhandlingsordningen i kommunal sektor.

Et flertall i utvalget foreslår å regulere forhandlingsordningen i kommunesektoren på en fastere måte enn i dag. Dette begrunnes med behov for høyere grad av samordning. Norsk Lærerlag har forståelse for at en viss samordning er formålstjenlig, men ser det som en utilbørlig inngripen i organisasjonenes frie rett til å velge samarbeidsformer ved eventuelle konflikter, dersom denne samordningen skal være en tvungen form. Forbundene på arbeidstakersiden har i en årrekke samordnet forhandlingene på frivillig basis. Dersom det enkelte forbund blir tvunget inn i en hovedsammenslutningsmodell, mister det, slik forslaget er, sin rett til selv å beslutte arbeidskamp og har dermed ikke lenger reell streikerett.

Flere av streikene de siste årene har vært gjennomført av kvinnelederte forbund i offentlig sektor. Disse forbundene organiserer arbeidstakere i kvinnelederte yrker som relativt sett er lavt lønnede. Generelt er det viktig for gjennomføring av forhandlinger at streikeretten ikke forringes. Dette for at forhandlinger skal bli reelle. I tillegg er det slik at forskjellige yrkesgrupper og tariffområder har forskjellige behov for markering. For eksempel sier Erling Barth og Pål Schøne i en artikkel i *Søkelys på arbeidsmarkedet 1/2001*, utgitt av Institutt for samfunnsforskning, at analyser tyder på at det er en betydelig lønnspremie ved å jobbe i privat sektor for personer med høyere utdanning. Ved en tvungen samordning er det fare for at det er de samme foreningene, ofte de kvinnelederte i offentlig sektor, som alltid vil være i mindretall. Ved hovedsammenslutningsmodeller skissert av utvalget, risikerer man at en del kvinnelederte forbund aldri får sine synspunkter markert. Det vil fungere undertrykkende for små forbund og som eksempel kan nevnes at organisasjoner som i dag organiserer førskolelærere, sosionomer, vernepleiere og barnevernspedagoger med utvalgets innstilling vil miste sin selvstendige streikerett.

Forslaget er også en faktor som setter organisasjonsfriheten under press. Et velordnet arbeidsliv krever organiserte arbeidstakere. Når prosenten fagorganiserte arbeidstakere er synkende og den store utfordringen er å få folk til å organisere seg, mener Norsk Lærerlag det er lite klokt å frata enkeltorganisasjoner makt til å forhandle og streike. At medlemmer føler seg tilfreds med

egen organisasjon og føler identitet og fellesskap gjennom medlemskapet, blir etter vår erfaring en stadig viktigere forutsetning for at enkeltarbeidstakere velger å organisere seg. Organisasjonenes arbeidsrom og rettigheter er derfor stadig viktig for å kunne videreføre et samfunn der det er naturlig for de fleste arbeidstakere å være organisert.

FNs rapport *Human development report 2000* har statistikk som kan tyde på at utviklingen mot et desentralisert forhandlingssystem i Norge øker lønnsforskjellen mellom kvinner og menn. En sentralisering av makt på arbeidstakersiden, ved befesting av hovedsammenslutningsstrukturen, vil svekke de frittstående og de små organisasjonenes muligheter i arbeidet mot et desentralisert forhandlingssystem. De sosiale og økonomiske forskjellene i Norge øker. Inntektsforskjellene mellom kvinner og menn øker. Dette stadfestes i rapporten *Human development report 2000*. Forslagene i utvalgets innstilling vitaliserer systemer som gjør det mulig å intensivere utviklingen av økte klasseskiller og lønnsforskjeller mellom kvinner og menn.

Konklusjon: Norsk Lærerlag avviser utvalgets forslag om regulering av forhandlingsordningen i kommunal sektor.

Avtale rammene for et oppgjør før forhandlinger starter

Mulighetene til å løse utfordringene innenfor de enkelte tariffområdene vil bli ytterligere redusert ved at de økonomiske rammene for oppgjørene langt på vei foreslås fastlagt av Teknisk beregningsutvalg. Beregningsutvalgets utvidede funksjoner vil være nok et angrep på den frie forhandlingsretten.

Konklusjon: Størrelsen på de økonomiske rammene må fortsatt være gjenstand for frie forhandlinger. Norsk Lærerlag avviser derfor de foreslåtte endringer.

Ulike streikeformer

Utvalget gjennomgår i kapittel 9, arbeidskamp som virkemiddel i arbeidskonflikter. Utvalgets innstilling beskriver bl.a. realiteten i at arbeidsgiver i flere områder reelt sparer midler ved streik. Det beskrives også at konsekvensen av streik i mange tilfeller rammer brukerne av tjenestene tyngst. Utvalget peker på at de langt fleste streiker i kommunal sektor, blir avsluttet ved tvungen lønnsnemnd. Norsk Lærerlag antar at denne praksis har innvirkning på de konfliktstrategier som legges av partene.

Streiken blant helsearbeidere i Oslo kommune i 1998, er kort omtalt av utvalget. Denne streiken ble iverksatt som «rullerende» streik. En slik måte å gjennomføre arbeidskonflikt på, kan redusere konsekvensene for tredjepart og i sterkere grad knytte konsekvensene av arbeidskonflikten til partene. Norsk Lærerlag savner en mer omfattende vurdering av dette temaet i utvalgets innstilling.

Konklusjon: Norsk Lærerlag mener det er behov for å utvikle nye kampformer, ikke minst i offentlig sektor, og ønsker en grundigere utredning om temaet.

Bruk av tvungen lønnsnemnd

Norsk Lærerlag mener at tvungen lønnsnemnd har vært i bruk for ofte i norsk arbeidsliv og er fornøyd med at utvalget konstaterer at *Norge beveger seg i yttergrensene for hva som er tillatt etter ILO-konvensjonene, og at vi muligens i noen tilfeller kan ha overtrådt disse grensene*. Dette synet styrkes ved at Norge også har fått advarsel fra de organer som overvåker Sosialpakten. Når utvalget nå ser seg om etter mulige tiltak for å redusere behovet for tvungen lønnsnemnd, vil Norsk Lærerlag beklage at utvalgets flertall ikke har villet gå inn for å åpne for andre former for arbeidskamp enn full arbeidsnedleggelse. Flere andre former for arbeidskamp vil gjøre det mulig å gjennomføre reaksjoner på tariffoppgjør i offentlig sektor, som i sterkere grad kan rettes inn mot å ramme arbeidsgivers representanter og i mindre grad befolkningen. Som nevnt ovenfor, er dette forhold Norsk Lærerlag hadde ønsket utvalget hadde utredet og vi beklager at dette ikke er gjort.

Norsk Lærerlag er fornøyd med at utvalget ikke har foreslått en nemnd for å vurdere om en arbeidskamp er samfunnsskadelig. Partene i et oppgjør har tatt stilling til spørsmålet om konflikt, ved at de ikke har kommet fram til et resultat gjennom forhandlinger og mekling. De politiske myndigheter må ta ansvaret for beslutningen dersom de vil avslutte en lovlig arbeidskamp med makt.

Rikslønnsnemndas sammensetning

Utvalget foreslår at Rikslønnsnemnda utvides fra 7 til 9 medlemmer, men vil beholde 7 medlemmer ved tvistebehandling etter tjenestetvistloven. Norsk Lærerlag har ikke særlige motforestillinger mot dette antallet, men peker på at utvalget samtidig foreslår at det blant de fem faste medlemmene skal være en som representerer tjenestemenn i statsstilling. Ved denne endringen utelukker utvalget at tjenestemenn i skoleverket kan oppnevnes som fast medlem av Rikslønnsnemnda. Dette til tross for at skoleverket representerer omlag en tredel av arbeidstakerne innen det statlige avtaleområdet. Dette finner Norsk Lærerlag ikke akseptabelt. Skoleverkets ansatte utgjør en stor andel av de arbeidstakere det forhandles for i statlig tariffområde, og disse arbeidstakere bør ha samme rettigheter som de øvrige.

Pendelvoldgift

Utvalget foreslår ikke noen modell med pendelvoldgift, men finner det likevel så interessant at en anbefaler å utprøve dette. Norsk Lærerlag vil peke på at vi ikke anser dette som en aktuell løsningsmodell med den forhandlingsordningen vi har i Norge. Pendelvoldgift vil ikke kunne brukes slik det teoretisk er tenkt. Utvalget peker selv på betydningen av forhandlinger som legger føringer for flere forhandlingsområder. Når dette er sammenfallende synspunkter mellom arbeidsgiver, myndigheter og de store arbeidstakerorganisasjonene, vil det ytterligere forsterke tendensen til at mindre grupper blir lønnsmessig dominert av de store. I staten er dette ytterligere et problem ved at regjeringen både er arbeidsgiver og myndighet. Dette vil kunne sette en pendelvoldgift i sterk miskreditt. Pendelvoldgiften er en ordning som gjennom voldgiftens valg, har klare tapere og vinnere. Det vil kunne føre til et dårlig forhandlingsklima på sikt.

Kravene til hovedsammenslutningsstatus - endringer i tjenestetvistloven

(Se Norsk Lærerlags høringssvar vedr. endringer i tjenestetvistloven.)

I forslag til endringer i tjenestetvistloven § 3, foreslår Norsk Lærerlag at det åpnes for at en hovedsammenslutning av tjenestemannsorganisasjoner har forhandlingsrett såfremt:

- den har minst 60 000 tjenestemenn som medlemmer og
- de tilsluttede forhandlingsberettigede tjenestemannsorganisasjonene representerer minst 2 virksomheter.

22 Norsk Sjøoffisersforbund

Forbundet har i den etterfølgende høringsuttalelse ikke vurdert de forslag som er knyttet til statlig sektor eller hovedorganisasjonenes rolle.

Ufravikelighetsprinsippet

Det foreligger i dag et ulovfestet ufravikelighetsprinsipp vedrørende ufravikelighetsnormer mellom konkurrerende tariffavtaler som i alminnelighet pålegger arbeidsgiversiden en tariffmessig plikt ovenfor sine tariffmotparter til å ikke inngå avvikende tariffavtaler. En slik tilsvarende plikt gjelder ikke for arbeidstakersiden. Vi kan som utvalget, ikke se behov for endringer eller lovfesting av gjeldende rett. Vi viser for så vidt til utvalgets begrunnelse.

Meglingsordningen

Forbundet tiltrer forslaget mht. varselplikt og lovfeste regelen i hovedavtalen mellom LO og NHO om iverksettelse av plassfratredelse med 4 dagers varsel. For forbundet har manglende bestemmelser med slik varselfrist til tider skapt problemer mht. en strategi med opptrapping av en pågående streik. Forbundet går imot innføring av en rett for meglingsmannen til å påby avstemming over meglingsforslaget. Dette griper inn i den enkelte organisasjons frie rådgivning, og kan således ikke aksepteres.

Vi kan tiltre utvalgets forslag om å innføre bestemmelser i arbeidstvistloven for hvordan de organisasjoner som ikke har egne stemmereglene skal holde avstemming. Når det gjelder koblet avstemming, ønsker vi dagens bestemmelse opprettholdt i hht. arbeidstvistloven § 35 nr. 7.

Gjenopptagelse

Vi har ingen innvendinger til forslag til presiseringer i arbeidstvistloven § 38, 2. og 3. ledd vedrørende gjenopptagelse av megling i den forstand at partene har plikt til å etterkomme meglingsmannens beslutning.

Arbeidskamp

Norsk Sjøoffisersforbund ønsker ingen endringer av dagens regelverk omkring arbeidskamp og aksjoner.

Voldgift

Forbundet kan tiltre forslaget om utvidelse av Rikslønnsnemndas sammensetning med 2 personer med rådgivende status - en fra hver av partene i konflikten. Som begrunnelse viser vi til utvalgets vurderinger og forslag.

Som utvalget, ser vi ingen grunn til å innføre noen pendelvoldgift i Norge.

23 Norsk Skuespillerforbund

Generelt

Norsk Skuespillerforbund representerer de fleste skuespillere i Norge. Vi har ca. 850 medlemmer, hvorav ca. 300 er ansatt ved offentlig støttede teatre på ulike typer kontrakter.

Som en liten fagorganisasjon i en verden med stadig større og mektigere organisasjonskonstellasjoner rundt på alle kanter, er vi svært opptatt av å beholde rettighetene og handlefriheten til de små organisasjonene. Våre medlemmer har helt spesielle arbeidsvilkår som avviker fra de fleste andre yrkesgrupper i vårt samfunn. Å få gjennomslag for våre spesielle krav byr på utfordringer. Vi er derfor opptatt av å beholde vår selvstendighet som forbund med de rettigheter vi mener bør følge av dette - det gjelder spesielt forhandlings- og streikerett.

Det er spesielt to forslag i ovennevnte høringsuttalelse som truer denne selvstendigheten.

Påbud om avstemning før plassoppsigelse

Norsk Skuespillerforbund er imot flertallets syn på dette punkt. Det griper direkte inn i det enkelte forbunds beslutningskanaler og lover. Det må være opp til den enkelte organisasjon å avgjøre hvilken beslutningsstruktur de vil ha under forhandlinger.

Forslaget kan også, i gitte situasjoner, benyttes for å unngå bruk av uravstemning, ved at riksmeklingsmannen pålegger avstemning i et representativt organ. Vi mener det er opp til organisasjonen å avgjøre dette.

Når det gjelder avstemningens varighet, vil riksmeklingsmannen etter Stabelutvalgets forslag få anledning til å sette frist for hvor lang tid en avstemning skal ta. Vi mener at dette er et overgrep, fordi det vil innvirke på mulighetene for demokratisk debatt om meklingsforslaget forut for avstemning.

Dette forslaget betyr en innskrenking av organisasjonenes streike- og forhandlingsrett.

Kobling av avstemning

Det er dette punktet i innstillingen vi er mest imot, og som vil ha størst konsekvenser for oss som et lite forbund. At Riksmeklingsmannen skal kunne påby at avstemninger over tariffoppgjør kobles, er en alvorlig innskrenkning av vår innflytelse. En demokratisk avstemning innebærer at det er de personer som avstemningen gjelder som får avsi stemme.

Generelt om tvungen avstemning/tvungen kopling.

Vårt forbund har ikke foretatt noen selvstendig vurdering av disse forslagene i forhold til Norges internasjonale forpliktelser, men vi mener at det er nødvendig og viktig at en slik vurdering finner sted. Det bør være en selvfølge at vi i Norge følger internasjonale konvensjoner på områdene arbeidsrett og menneskerettigheter.

Norsk Skuespillerforbund merker seg at det ikke har vært enighet om disse to punktene i utvalget, i og med at de to nøytrale medlemmene har gått imot både tvungen avstemning og tvungen kopling.

Norsk Skuespillerforbund håper lovgiverne vil ta hensyn til standpunktene til mindretallet og de uavhengige fagforeninger i disse spørsmål.

24 Den Norske Jordmorforening

Innledning

Det vises til Kommunal- og regionaldepartementets oversendelse av 02.05.01, med høringsfrist 01.10.01. Den Norske Jordmorforening (DNJ) har behandlet innstillingen og vil innledningsvis bemerke at Stabelutvalget har gjort et omfattende arbeid. Innstillingen gir videre en grundig gjennomgang av hvordan det norske forhandlingssystemet har fungert og fortsatt fungerer. Utvalget gir en inngående redegjørelse og sammenlikning av våre regler og praksis med øvrige nordiske land, og en grundig vurdering av forholdet til menneskerettsreglene i norsk og internasjonal rett.

DNJ er imidlertid skeptisk til en del av forslagene som fremmes i innstillingen, og vi er uenig i at forslagene er egnet til å løse de utfordringer offentlig sektor vil stå overfor i framtida. Det er vår oppfatning at norsk arbeidsliv generelt, og offentlig sektor spesielt, er avhengig av økt fleksibilitet og langt større grad av lokal lønnsdannelse. Dette vil gi arbeidsgivere og arbeidstakerer større handlefrihet og ansvar. DNJ kan ikke se at hovedorganisasjonene er garantist for denne utviklingen alene.

Organisasjonsfrihet samt fri forhandlings- og streikerett er grunnleggende demokratiske rettigheter. DNJ mener at flere av utvalgets forslag representerer en klar svekkelse av disse rettighetene. Utvalgets anbefalinger om en sentralisert, kollektiv forhandlingsmodell i kommunesektoren er heller ikke den rette løsningen på de utfordringer sektoren står overfor. Skal kommunesektoren, som stadig utsettes for sterkere konkurranse, kunne konkurrere på like vilkår med private tilbydere av for eksempel velferdstjenester må sektoren få mulighet til å etablere mer fleksibelt innrettede tariffavtaler og forhandlingsordninger - stikk i strid med utvalgets anbefalinger.

Kapittel 3 Utviklingstrekk - utfordringer fremover

Det har de senere år skjedd en viss utvidelse av det inntektspolitiske samarbeidet, bl.a. gjennom utvidelsen av kontaktutvalget og bredere deltagelse i Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (DTB). DNJ mener dette er en riktig og nødvendig utvikling, og at det må være en målsetting at dette samarbeidet må omfatte så store deler av norsk arbeidsliv som mulig. Vi er imidlertid svært skeptisk til et sterkt koordinert system for lønnsfastset-

telse i forkant av tariffoppgjørene. Etter DNJs mening vil dette i sin konsekvens bety en ytterligere svekkelse av den frie forhandlingsretten.

Inntektspolitikken står overfor nye utfordringer når den skal gjennomføres i en situasjon med et strammere arbeidsmarked og knapphet på visse typer arbeidskraft. En fleksibel lønnsdannelse tilpasset bl.a. sysselsettingen og arbeidsmarkedets behov vil etter DNJs syn være av stor betydning framover. DNJ støtter i denne forbindelse Sverre Strands/Akademikernes særmerknad i kapittel 3 om en mer desentralisert lønnsdannelse (s. 19). DNJ er av den oppfatning at inntektspolitikken må kunne praktiseres mer fleksibelt og med større grad av differensiering enn tilfelle er i dag.

Kapittel 7 Tariffavtalers ufravikelighet

DNJ slutter seg til Stabelutvalgets enstemmige konklusjon om at det ville være i strid med Norges folkerettslige forpliktelser å lovfeste ufravikelighet mellom konkurrerende tariffavtaler.

Kapittel 8 Meglingsordningen

Uravstemning

Dagens meglingsordning etter arbeidstvistloven er innrettet slik at det er de enkelte parter i tvisten som avgjør om et forhandlingsresultat skal vedtas, forkastes eller sendes til uravstemning. DNJ mener at dagens rettstilstand må lovfestes, slik at det fremgår direkte av arbeidstvistloven at meglingsmannen ikke kan påby uravstemning i forhold til noen forhandlingsberettiget organisasjon. Forbudet må gjøres generelt. Det er, etter vår oppfatning, ikke grunnlag for differensiering med henhold til bruken av påbud. Utvalgets flertall legger til grunn at meglingsmannen ikke under noen omstendighet ville påby uravstemning mot en hovedorganisasjons klare vilje. Dersom dette er tilfelle er det heller ikke behov for å lovfeste en slik adgang for meglingsmannen. Hvis loven blir anvendt annerledes overfor hovedsammenslutningene enn overfor andre, mindre forhandlingsberettigede organisasjoner, vil det bære preg av myndighetsmisbruk. Det vil også fremstå som en alvorlig trussel mot den frie forhandlingsretten og organisasjonsfriheten.

Det er også grunn til å tro at det vil være lite tjenlig for arbeidsgiver om meglingsmannen skulle tvinge organisasjoner til å avholde uravstemning. Det er nærliggende å tro at resultatet av at en organisasjon eller et forbund er tvunget til å avholde uravstemning mot sin vilje, vil være et stort nei-flertall. Som det også fremgår av utvalgets egen beskrivelse kan muligheten for tvungen avstemning bli et ledd i organisasjonenes forhandlingsstrategi, slik at oppslutningen om deres krav derved blir synlig for motparten og omverdenen.

DNJ kan heller ikke se at meglingsmannen bør gis anledning til, i stedet for tvungen avstemning, å kreve at meglingsforslaget undergis avstemning i et representativt organ i organisasjonen. Dette vil kunne oppfattes som et inngrep i den frie forhandlingsretten, og det er vår klare oppfatning at det er opp til organisasjonene hvordan deres egne avstemninger skal ordnes.

Dersom et meglingsforslag sendes til frivillig uravstemning, er vi enige i prinsippet om at det skal herske fredsplikt inntil svarfristen er utløpt.

Kobling

Arbeidstvistloven § 35 nr. 7 inneholder i dag en bestemmelse om meglingsmannens koblingsrett, som gir meglingsmannen adgang til å koble flere fag. Dersom bestemmelsen anvendes i samsvar med sin ordlyd vil organisasjonene i praksis bli fratatt streikeretten.

Det fremgår av beskrivelsen i utvalgets innstilling, at en koblingspraksis som vil medføre en utvidelse av tariffavtalen/fredsplikten fra ett tariffområde til andre sektorer, vil være i strid med organisasjonsfriheten og streikeretten. Særlig betenkelig vil en slik koblingsadgang være dersom meglingsmannen skulle gis anledning til å påby uravstemning.

DNJ mener at den foreliggende praksis fra ILO innebærer at koblingsbestemmelsen i arbeidstvistloven § 35 nr. 7 vil være konvensjons- og folkerettstridig. Dette er da også vurderingen til mindretallet i utvalget (medlemmene fra AF, YS, Akademikerne og de nøytrale).

DNJ mener derfor at loven bør utformes slik at meglingsmannen ikke kan pålegge kobling. Dette må gjelde både arbeidstvistloven og tjenestetvistloven.

Kapittel 11 Statlig avtaleområde

Innledning

DNJ vil påpeke at utvalgets konklusjoner bærer preg av at utvalgsmedlemmene er rekruttert fra hovedorganisasjonene. Dette mener vi svekker innstillingen i og med at noe av mangfoldet i norsk arbeidsliv på denne måten ikke kommer tydelig fram. Dette mener vi er beklagelig.

Det er spesielt grunn til å peke på de alvorlige konsekvensene av utvalgets forslag om å begrense yrkesorganisasjonenes forhandlingsrett. Forslagene kan gi store negative ringvirkninger for både store og små, men representative yrkesorganisasjoner. Dette ser vi på som en alvorlig trussel mot den frie forhandlingsretten.

Utvalgets innstilling fremstår også på flere punkter som upresis og uklar. Vi har i denne forbindelse særlig merket oss at innstillingen ikke synes å ha tatt tilstrekkelig hensyn til de endringsprosesser som nå foregår på det statlige avtaleområdet. Blant annet har utvalget ikke sett hen til det forhold at ansatte i Posten og NSB foreslås ikke lenger å være statstjenestemenn. Dette vil ha betydning i forhold til de beregninger man har lagt til grunn for å danne en hovedsammenslutning.

Utvalget er også uklar i sin beskrivelse av kravene til å danne en yrkesorganisasjon. Den uklarhet som preger utvalgets forslag her indikerer at det er vanskelig å finne gode, alternative løsninger til dagens situasjon. Den naturlige konklusjon på dette punktet burde derfor være at dagens ordning opprettholdes.

I og med at utvalget går inn for at eksisterende hovedsammenslutninger ikke skal berøres av de nye og skjerpede kravene til hovedsammenslutninger mener vi at de samme begrunnelser må ligge til grunn for både eksisterende og kommende yrkesorganisasjoner. DNJ foreslår derfor at man opprettholder kravene til yrkesorganisasjon slik det er formulert i gjeldende tjenestetvistlov.

Hovedsammenslutningene - tjtv. § 3 første og annet ledd

Kravet for å få forhandlingsrett som ny hovedsammenslutning foreslås økt fra 10000 medlemmer i 5 etater til enten 20000 medlemmer i 5 etater eller 40000 medlemmer i 3 etater.

Som angitt ovenfor er utvalget ikke presise i sin beskrivelse av antallet statsansatte. Forslaget tar heller ikke høyde for en ytterligere sannsynlig reduksjon av antall statsansatte pga fornying og fristilling. DNJ kan ikke se noen fornuftig grunn til å hindre sammenslutninger som representerer en så stor andel av de statsansatte (10000 i 5 etater) i å danne en hovedsammenslutning. Vi ser derfor ikke behovet for å endre dagens regelverk.

Tjenestemannsorganisasjoner - tjtv. § 3 tredje ledd

Kravene for å danne en tjenestemannsorganisasjon er i dag at den består av tjenestemenn i en etat, en tjenestegren eller en gruppe av en etat, har minst 50 medlemmer og disse medlemmene utgjør minst halvparten av tjenestemennene i landet eller vedkommende tjenestegren.

Begrepet «etat» foreslås endret til «virksomhet» i samsvar med definisjonen i HA § 40 nr. 2. DNJ støtter dette forslaget.

Utvalget foreslår videre å klargjøre begrepene «tjenestegren» og «en gruppe av en etat». DNJ kan ikke se at det er behov for en slik klargjøring, da disse begrepene har en etablert fortolkning gjennom lang praksis.

Yrkesorganisasjoner - tjtv. § 3 fjerde ledd

I dag er kravene for å få forhandlingsrett som yrkesorganisasjon at den organiserer arbeidstakere fra ett yrke, opptar medlemmer både i og utenfor stats-tjenesten, har minst 50 tjenestemenn som medlemmer og disse utgjør minst halvparten av tjenestemennene i landet innenfor vedkommende yrke.

Utvalget foreslår å presisere yrkesorganisasjonenes forhandlingsrett. Det er uklart hva utvalget mener med dette. Vi vil påpeke at det avgjørende kriterium for hva som skal anses som et yrke, fortsatt må være den profesjonsutdannelsen som ligger til grunn for yrket, samt for jordmødres vedkommende en særskilt autorisasjon. Dersom man i stedet skulle forsøke å stille opp nærmere krav til yrkets innhold for å oppnå forhandlingsrett, legger man opp til kompliserte tolkningsproblemer, som ingen av partene vil være tjent med.

Avledet forhandlingsrett - tjtv. § 4 tredje ledd

Retten til å forhandle om avgrensede lokale spørsmål foreslås fjernet for underavdelinger av en yrkesorganisasjon.

DNJ legger til grunn at forslaget ikke på noen måte er ment å skulle gripe inn i partenes rett til å føre lokale lønnsforhandlinger etter HTA 2.3.3 og 2.3.4. Forslaget må antas å begrense adgangen til å inngå lokale avtaler på avgrensede områder, slik som lokale særavtaler mv.

Forslaget vil ha liten betydning for andre enn yrkesorganisasjonene. På denne måte vil igjen den frie forhandlingsretten ramme disse organisasjonenes lokale avdelinger, ved at det kun er medlemmer av disse organisasjonene som utelukkes fra å forhandle om avgrensede lokale spørsmål. Medlemmer av

tjenestemannsorganisasjon tilknyttet hovedsammenslutning vil fortsatt ha slik lokal forhandlingsrett. Dette vil stride mot ethvert prinsipp om lokal medbestemmelse og nærdemokrati.

Når en yrkesorganisasjon er gitt sentral forhandlingsrett er det både praktisk og hensiktsmessig at dennes underavdelinger også har rett til å forhandle om lokale avtaler på lokalt nivå, på samme måte som tjenestemannsorganisasjoner under en hovedsammenslutning.

Kapittel 12 Særlig om kommunal sektor

Utvalget har en riktig beskrivelse av den historiske utviklingen i lønnsoppgjørene og partsforholdene i de kommunale avtaleområdene. Også innenfor dette tariffområdet bærer utvalgets vurderinger og konklusjoner preg av at organisasjonsmedlemmene som har sittet i utvalget kun har vært rekruttert fra hovedsammenslutningene. Nok en gang vil DNJ påpeke at dette svekker utvalgets innstilling. Utvalget er samstemt i at forhandlingsordningen i kommunesektoren bør reguleres på en fastere måte. I følge utvalgets vurdering gjøres dette best med forhandlingssammenslutninger og en enhetlig arbeidsgiveropptreden, og at regulering ikke bør skje ved permanent lov men ved avtale mellom partene. DNJ støtter utvalget i synet på at sektoren ikke trenger en permanent lov for å samordne gjennomføringen av lønnsoppgjørene.

Utvalget vurderer videre at sektoren har et behov for stor grad av koordinering i forhandlingene. Dette skal skje ved høy grad av samordning, avtalefesting av en forhandlingsordning for hele sektoren, formalisering av forhandlingssammenslutningenes rolle som overordnet tariffpart gjennom tariffavtalebestemmelser og etablering av en felles hovedavtale for sektoren. DNJ mener at utviklingen i kommunal sektor tilsier at det er nødvendig med endringer av avtalestrukturen/tariffsystemet i sektoren. Undersøkelser både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden viser at det er et utbredt ønske om mer fleksible løsninger og lokal bestemmelse. Utvalgets anbefaling om sentraliserte kollektive forhandlingsmodeller vil reversere dette, samt medføre en betydelig innskrenking i organisasjonenes mulighet til å møte denne utviklingen i det tariffpolitiske arbeidet.

Fortrinnsretten for sammenslutningene innebærer i prinsippet at KS og Oslo kommune forpliktet til å slutføre forhandlinger om tariffavtaler (også særavtaler) med sammenslutninger før organisasjoner som ikke er bundet av medlemskap eller forpliktende samarbeidsavtaler i/med forhandlingssammenslutninger får tegne tariffavtale. Dette er uakseptabelt for DNJ. En slik innskrenkning av forhandlingsretten til de frittstående organisasjonene vil være et fundamentalt brudd på den frie forhandlingsretten, og vi finner ikke at dette oppfyller nasjonens ratifisering av internasjonale konvensjoner om organisasjonsfrihet og den frie forhandlingsrett.

Kommunal sektor har derfor allerede i dag ulike interesser i en tariffpolitisk sammenheng.

Med dette som bakgrunn er DNJ av den oppfatning at utvalgets anbefalinger om sentraliserte kollektive forhandlingsmodeller ikke vil gi de riktige løsningene for de utfordringer sektoren står overfor. Anbefalingene om en felles forhandlingsordning, overordnede tariffparter og en felles hovedavtale vil

kunne bety at grunnlaget for en arbeidskonflikt i en del av sektoren legalt vil kunne smitte andre deler av sektoren hvor samme konfliktgrunnlag ikke er tilstede. Dette vil virke ødeleggende for sektorens interesser totalt sett.

Med hensynet til behovet for å se lønnsdannelsen i offentlig sektor i sammenheng, har utvalget anbefalt en harmonisering av meklingsfristene i staten og kommunesektoren. DNJ vil påpeke at dette kan bety en innskrenkning av den frie forhandlingsretten. Tariffavtalers inngåelses-/utløpsdatoer og virkningstidspunkt må være gjenstand for forhandlinger. DNJ kan derfor ikke støtte utvalgets anbefaling om å endre arbeidstvistlovens bestemmelser på dette punktet.

DNJ er også uenig i utvalgets forslag om meklingsmannens påbudskompetanse for uravstemning/kobling som i kommunesektoren skal utøves spesielt overfor tariffparter som står utenfor forhandlingssammenslutningene.

25 Norsk Helse- og Sosialforbund

Norsk Helse- og Sosialforbund viser til NOU 2001:14 «Vårens vakreste eventyr ...?» og avgir med dette nedenstående høringsuttalelse som er delt i tre deler:

- Først gjengis en sammenfatning av forbundets hovedsynspunkter på de viktigste temaene i innstillingen,
- deretter følger en generell del med overordnede synspunkter knyttet til forhold som organisasjonsfrihet og faglige rettigheter,
- til sist følger en mer detaljert gjennomgang av utvalgets forslag.

Sammenfatning av hovedsynspunkter

Riksmeklingsmannens rett til å pålegge partene å avholde uravstemning

NHS går mot forslaget om at Riksmeklingsmannen skal kunne pålegge uravstemning, både som generell ordning og som en ordning spesielt for kommunal sektor. Forslaget strider mot grunnleggende demokratiske rettigheter og bidrar til å undergrave organisasjons- og forhandlingsfriheten.

Riksmeklingsmannens rett til å koble uravstemninger

NHS er uenig med det flertall i utvalget som går inn for tvungen kopling, og går inn for å fjerne dagens koplingsparagraf i både arbeidstvistloven og tjenestetvistloven. Vi er enige med utvalgets mindretall når det uttaler at «... det foreligger tilstrekkelige synspunkter til at det er grunn til å tvile på at bruk av arbeidstvistloven § 35 nr. 7 (koblingsbestemmelsen, vår anm.) vil gå klar av fremtidig kritikk fra folkerettslige organer.»

Regulering av forhandlingsordningen i kommunal sektor

NHS går mot utvalgets flertallsforslag om å regulere forhandlingsordningen i kommunal sektor på en annen og strammere måte enn den frivillige avtalebaserte ordningen vi har i dag. Utvalget har ikke dokumentert noe tungtveiende behov for et slikt - etter vårt syn utilbørlig - inngrep i den hevdvundne forhandlings- og streikeretten det enkelte forbund /arbeidstakerorganisasjon i dag

har. Kommunesektoren har et betydelig likelønnsproblem, og forslaget vil innebære uakseptable begrensninger i de muligheter de organisasjoner som organiserer store, kvinnedominerte grupper har til å videreføre kampen for lik lønn for arbeid av lik verdi.

Voldgift - bruk av tvungen lønnsnemnd i arbeidskonflikter

NHS mener at arbeidsgivernes mulighet til å spekulere i tvungen lønnsnemnd må stanses, og at dagens praksis med å gripe til tvungen lønnsnemnd i realiteten innebærer at streikeretten i offentlig sektor generelt og i pleie- og omsorgssektoren spesielt er lite reell.

Andre former for arbeidskamp som alternativ til plassoppsigelse

NHS mener at det må åpnes for andre former for arbeidskamp enn tradisjonell plassoppsigelse og streik, herunder for eksempel rullerende streiker.

Forslag til endringer i tjenestetvistloven

NHS mener at tjenestetvistloven allerede i dag gir svært stor makt til hovedsammenslutningene, og går mot forslag om å styrke deres posisjon ytterligere. NHS går også mot forslag som innebærer skjerping av kravene til yrkesorganisasjonenes forhandlingsrett i staten.

Generelle merknader til innstillingen

Norsk Helse- og Sosialforbund (NHS) er en fagorganisasjon for hjelpepleiere og omsorgsarbeidere. Forbundet har ca. 50 000 medlemmer og er, etter utmelding av YS 1.7.2001, ikke tilsluttet en hovedorganisasjon.

En forutsetning for at vi og andre fagorganisasjoner skal kunne fremme medlemmenes interesser, er at vi er en del av et demokratisk system som sikrer at alle interesser kommer frem under prosessene frem til lover og tariffavtaler. Dette åpner for kreative løsninger og riktige beslutninger, og er med på å stimulere til demokratisk engasjement og deltakelse gjennom organisasjonene. Det bryter med grunnleggende demokratiske rettigheter dersom mennesker og deres organisasjoner settes i en stilling der de i realiteten ikke bli hørt. Likhet i formell innflytelse på denne typen prosesser er derfor et viktig kriterium for å kunne kalle et samfunn for et demokrati.

Arbeidet for å oppnå likelønn settes tilbake

Utvalgets forslag er svært betenkelig sett i et likelønnsperspektiv. FNs rapport *Human development report 2000* har statistikk som kan tyde på at utviklingen i retning av et mer desentralisert og lokalbasert forhandlingssystem i Norge øker lønnsforskjellen mellom kvinner og menn. En sentralisering av makt på arbeidstakersiden vil etter vårt syn svekke de kvinnedominerte forbunds muligheter ytterligere i kampen for å oppnå lik lønn for arbeid av lik verdi. Forskjellene i Norge øker. Inntektsforskjellene mellom kvinner og menn øker, og lønnsforskjellene mellom kvinner og menn i kommunal sektor har økt hvert år siden midten av nittitallet. Utvalgets flertallsforslag vanskeliggjør arbeidet

mot økte klasseskiller, økte inntektsforskjeller og økte lønnsforskjeller mellom kvinner og menn.

I tillegg til at tariffsystemet har innebygd i seg et stabiliserende element som har hindret full likestilling, har kvinnes inntog på arbeidsmarkedet ført med seg en del typiske kvinneproblemstillinger. Mange kvinner jobber med mennesker i helse- og omsorgssektoren der den fysiske og psykiske belastningen kan være stor og resulterer i stor uføregrad. I tillegg er arbeidsbehovet ofte fordelt over hele døgnet. Kvinner som jobber i typiske kvinneyrker har fortsatt en stor og legitim interesse av å stå sammen for å kunne rette opp urimeligheter som fortsatt finnes i arbeidslivet i Norge. Får de samme kvinnene kun adgang til å organisere seg innenfor større og mer sammensatte organisasjoner, har erfaring vist at de lett kan bli et «feminint gissel» for fortsatt diskriminering.

Ca. 98 prosent av NHS' medlemmer er kvinner. Fortiden og samtiden gjør arbeidet for likelønn og likestilling til en hovedoppgave. NHS har vært pådriver for dette arbeidet blant organisasjonene i arbeidslivet. Og vi har lyktes i å bedre situasjonen på mange områder. Men det er ennå langt igjen før vi for eksempel har nådd målet om lik lønn for arbeid av lik verdi, og at arbeidstakere ikke på annen måte skal forskjellsbehandles på grunn av kjønn.

Vi hadde ikke vært der vi er i dag om ikke kvinnene hadde hatt en sterk stemme i organisasjonsbildet. Historien viser oss at den beste måten å få gjennomslag for likelønn- og likestillingstanken, er å ha sterke organisasjoner med et klart kvinnefokus. Arbeidslivet og dets organisasjoner er tradisjonelt sett svært mannsdominerte. Og senest 1.7.2001 så NHS seg nødt til å gå ut av YS, siden organisasjonen totalt sett var lite opptatt av å få slutt på diskrimineringen i arbeidslivet og betale lik lønn for arbeid av lik verdi. NHS opplever altså stadig at allment aksepterte rettigheter ikke tas på nødvendig alvor i de store hovedorganisasjonene i norsk arbeidsliv, som fortsatt er tradisjonsbundne og dominert av mannstankegang.

Flere av utvalgets forslag er svært betenkelige sett i et likestillings- og like lønnsperspektiv. En sentralisering av makt på arbeidstakersiden vil svekke de kvinneorienterte forbunds muligheter ytterligere i kampen for å oppnå lik lønn for arbeid av lik verdi. Forskjellene i Norge øker. Inntektsforskjellene mellom kvinner og menn øker, blant annet har lønnsforskjellene i kommunal sektor økt jevnt siden midt på nittitallet. Flere av utvalgets flertallsforslag vil vanskeliggjøre arbeidet mot økte klasseskiller, økte inntektsforskjeller og økte lønnsforskjeller mellom kvinner og menn.

Angrep på faglige rettigheter

Organisasjonsretten, forhandlingsretten og streikeretten er fundamentale rettigheter som gir oss viktige virkemidler til å forsøke å bekjempe diskrimineringen i arbeidslivet og lønnsfastsettelsen. På samme måte som vi er nødt til å bruke de demokratiske virkemidlene vi har til å kjempe for våre interesser, anerkjenner vi at andre organisasjoner har behov for å benytte de samme demokratiske rettighetene for å fremme sine interesser.

I NOU 2001:14 er forslagene til innskrenkning i organisasjons-, forhandlings-, og streikeretten diskutert i forhold til menneskerettighetene slik de

fremkommer i ulike konvensjoner og særorganisasjoners praksis. Dette er kun en fragmentert kodifisering og eksemplifisering av selve menneskerettighetsideen, som baserer seg på at alle mennesker har lik verdi og like rettigheter. Alle har i utgangspunktet lik rett til å bli representert i samfunnets forhandlingsprosesser, og alle har et likt vern mot inngrep fra myndighetene. Myndighetene må respektere disse rettighetene uavhengig av om Norge allerede har internasjonalt forpliktet seg til dette eller ikke.

Organisasjons-, forhandlings-, og streikeretten er grunnleggende i et demokrati som det norske, og en forutsetning for at arbeidstakerne skal kunne fremme sitt syn og ivareta sine interesser med rimelig styrke. De er derfor naturlige elementer i vår rettsorden og en ubestridt del av det minste felles multiplum som de internasjonale menneskerettighetene er et uttrykk for. Det er derfor dypt beklagelig og meget uheldig at det i NOU 2001:14 anbefales sterke innstramninger i disse rettighetene.

Utredningen tar ikke innover seg det ansvar den norske staten har for å bidra til *utvikling* av menneskerettighetene. NHS vil be om at myndighetene tar dette utviklingsansvaret på alvor også når man skal revurdere arbeidstvistlovgivningen. Selv om rekkevidden av de internasjonale forpliktelsene ikke er helt klar på alle punkter, bør ikke Norge balansere på minimumsnivået. Etter NHS sitt syn er det ikke i samsvar med dette utviklingsansvaret å legge et så stort press på partene for at de «frivillig» skal avtale løsninger som staten ikke selv kan gjennomføre uten at det strider mot menneskerettighetene.

Svekkelse av organisasjonsretten

Organisasjonsretten har formelt sett et svakt vern i norsk rett, til tross for at det er grunnleggende i vårt samfunn og rettsorden. De internasjonale reglene som Norge er bundet av går mye lengre. I tillegg til å anerkjenne både den positive og negative organisasjonsfriheten hjemler den en rett til materiell organisasjonsfrihet. Internasjonalt har man altså innsett at organisasjonsretten ikke er mye verd hvis den nasjonale lovgivningen legger så mange begrensninger på organisasjonenes rettigheter at de ikke er i stand til reelt å arbeide for medlemmenes lønns- og arbeidsvilkår.

Etter ILO 87 art. 3 og EMK art. 11 skal f. eks. ikke myndighetene gripe inn i organisasjonenes rett til å fastsette sine vedtekter, velge representanter, organisering av administrasjon og aktiviteter, samt formulere program. De inngrep som kan foretas må begrunnes ut fra bestemte hensyn som gjør inngrepet nødvendig i et demokratisk samfunn. Flere av flertallsforslagene i innstillingen, for eksempel forslagene om meklingsmannens rett til å pålegge uravstemning og rett til å koble avstemninger, bryter med dette.

Svekket forhandlings- og streikerett

De internasjonale konvensjonene har også anerkjent organisasjonenes materielle rett til å handle som forening. De mest sentrale rettighetene her er forhandlingsretten og streikeretten.

Den materielle foreningsfriheten gjør at forhandlinger som hovedregel skal skje mellom partene i arbeidslivet på frivillig basis, uten innblanding fra myndighetene, jf. ILO 98 art. 4. Myndighetene skal begrense sin deltakelse til

å oppmuntre og legge forholdene til rette slik at partene i arbeidslivet kan utnytte den ressursen som ligger i frivillige forhandlinger. Myndighetsinngrep kan bare tillates når det er nødvendig ut fra proporsjonalitetsprinsippet. Videre skal inngrepet ikke ha lengre varighet enn det som er rimelig, og myndighetene er forpliktet til å kompensere inngrepet ved å stille til disposisjon en upartisk voldgiftsdomstol som kan løse tvisten raskt. Selv om streikeretten vanligvis ikke blir omtalt i ILO-konvensjoner, er det klart at streikeretten er beskyttet av både ILO 87 og ILO 98. Streikeretten er en integrert del av den frihet fra myndighetsinngrep som foreninger har.

Doktrinen om «essential services» er et unntak til hovedregelen om streikerett. Selv om grensene for begrepet «essential services» ikke er fast, har det en kjerne omkring borgernes liv, helse og sikkerhet. Streikeretten kan ikke begrenses bare fordi en streik i en sektor fører til ulempe. Under en arbeidskamp er man i en spesiell situasjon, og det må aksepteres at for eksempel helsetilbudet til befolkningen ikke er optimalt så lenge konflikten ikke setter liv og helse til den enkelte i fare.

Utdypning - synspunkter på de viktigste enkeltforslagene

Kapittel 7: Tariffavtalers ufravikelighet

NHS er enige med utvalget i at det ikke er noen grunn til å gå videre med Arbeidsrettsrådets forslag om å lovfeste ufravikelighet mellom konkurrerende tariffavtaler. En slik lovfesting vil, som utvalget selv bemerker, høyst sannsynlig stride mot Norges folkerettslige forpliktelser. I tillegg vil en slik lovfesting kunne føre til en fragmentering av organisasjonsbildet ved «omorganisering» av hovedorganisasjonene slik at de først og fremst fremmer bransje- og særinteresser. Regelen vil også føre med seg mange retts tekniske avgrensingsproblemer mht. tariffavtalers virkeområde. Vitaliteten i organisasjonslivet står også i fare for å forsvinne.

Når fagforeninger blir uten mulighet for å utøve reell innflytelse utover det som trekker sammen med «det store fellesskap», har de liten mulighet for å synliggjøre krav som kan ha en berettigelse begrunnet i gruppens særegenhet. I en slik situasjon står en i fare for å miste den innsatsvilje som igjen skaper samfunnsengasjement som er en grunnleggende forutsetning for at et pluralistisk demokrati skal fungere. Til sist er NHS skeptiske til å lovfeste en slik regel når det ikke er avklart med sikkerhet om det allerede eksisterer et ulovfestet ufravikelighetsprinsipp mellom tariffavtaler.

Kapittel 8: Meglingsordningen

8.8.7 Påbud om avstemning

Det er vanskelig å se forslaget om tvungen avstemning isolert fra flere av de andre tiltakene utvalget foreslår. Tvungen avstemning vil, ut fra utvalgets synspunkt, være et effektivt virkemiddel sett sammen med reglene om kobling. Utvalget legger også opp til å se dette forslaget sammen med de spesielle forhold innenfor kommunal sektor. Slik NHS ser det, vil vi derfor i denne sammenheng vise til våre hovedkonklusjoner vedrørende forslaget som helhet. Vi

vil allikevel kommentere forslaget ut fra de konsekvenser det ville få dersom det isolert skal gjennomføres.

Utvalgets flertall foreslår uinnskrenket mulighet for Riksmeklingsmannen å pålegge partene å gjennomføre avstemning uavhengig av hva foreningene selv ønsker; såkalt tvungen avstemning, jf. 1 [a]. Mindretallet er mot denne oppfatningen, men vil allikevel tillate dette innenfor kommunal sektor, jf. 1[b]. Videre foreslås det prosessuelle regler i 2,3 og 4 [a], [b], [c] og [d].

NHS mener at dette forslaget vil stride mot grunnleggende demokratiske rettigheter. Vi kan ikke se at gevinstene vunnet ved denne reformen vil veie tyngre enn inngrepet i forbundenes autonomi. Det er en grunnleggende rettighet at enhver skal kunne bestemme hvorledes ens indre organisering skal være. Utrede lovforslag som begrenser denne friheten, må det foretas en analyse av hvilke faktorer som tilsier en slik begrensning. NHS kan ikke se at utvalget har klart å påvise noen grunnleggende gevinster i denne sammenheng. Flere faktorer trekker heller i motsatt retning. Vi hevder at en slik inngripen i den private autonomi strider mot grunnleggende demokratiske rettigheter og den bryter mot internasjonale konvensjoner om organisasjonsfrihet, forhandlings- og streikerett. Utvalget har i en sparsom vurdering kommet frem til at forslaget ikke direkte bryter mot internasjonale rettigheter. Det er påpekt at det avgjørende vil være hvorledes stemmekravene utformes. NHS mener at et slikt forslag må forkastes dersom det forefinnes den minste tvil på dette området.

Forrige gang et tilsvarende forslag ble fremmet, var gjennom Arbeidsrettsrådets innstilling. Hovedinnvendingene mot flere av forslagene var den gang at de ikke var tilstrekkelig begrunnet. NHS ser at heller ikke Stabelutvalget har klart å begrunne forslagene tilstrekkelig.

Vi er også uenige i forslaget om å tillate tvungen avstemning, men begrenset til kommunal sektor. Vi kan ikke se av utvalgets rapport at det forefinnes tilstrekkelige spesielle hensyn. Vi henstiller derfor om at heller ikke dette forslaget følges opp. I fortsettelsen av dette stiller NHS seg noe undrende til at utvalgets mindretall ikke går inn for at tvungen avstemning ikke skal kunne gjennomføres i et representativt organ. Det er ikke kommentert hvorfor flertallets forslag ikke er fulgt opp på dette punkt.

Det er hevdet i utvalgets rapport at meklingsmannens anledning til å pålegge partene å foreta avstemning kun vil være en unntaksregel. NHS frykter at dette ikke vil være tilfelle. En gjennomgang av praksis fra 1953 til 1982 viser at meklingsmannen brukte denne kompetansen relativt flittig. En faktor som taler for at dette vil være tilfelle, er at det ikke er foreslått i lovteksten at dette kun skal være en unntaksregel. I en så viktig og prinsipiell sak er det avgjørende at dette også eventuelt fremkommer i lovteksten, dersom forslaget følges opp. Som en selvregulerende effekt har utvalget påpekt at meklingsmannen ikke vil pålegge avstemning mot en hovedorganisasjons vilje. Dette skaper klare problemer overfor uavhengige forbund, og også enkeltforbund som hører inn under en hovedorganisasjon.

Som hovedkonklusjon er NHS klar motstander av dette forslaget. Vi mener først og fremst at det strider mot grunnleggende demokratiske rettigheter, samt at den bidrar til å undergrave organisasjons- og forhandlingsfrihe-

ten. Videre er vi av den oppfatning at rapporten ikke klarer å påvise forhold av så stor betydning at de kan begrense forbundenes private autonomi. Vi ser heller ikke at det i kommunal sektor er forhold som tilsier at reglene skal kunne gjøres gjeldende der. Norsk Helse- og Sosialforbund mener derfor at forslaget som helhet må forkastes.

8.8.8 Koblet avstemning

Tvungen kopling vil styrke arbeidsgivernes posisjon i forhold til arbeidstakerorganisasjonene.

NHS er uenig med det flertall i utvalget som går inn for tvungen kopling, og går inn for å fjerne dagens koplingsparagraf, i både arbeidstvistloven og tjenestetvistloven.

Flertallet angir ikke noen begrunnelse for hvorfor kopling er ønskelig. Tvert i mot oppfatter vi teksten heller som en begrunnelse for hvorfor det ikke er ønskelig med kopling. NHS er enige med mindretallet når det uttaler at «... det foreligger tilstrekkelige synspunkter til at det er grunn til å tvile på at bruk av arbeidstvistloven § 35 nr. 7 vil gå klar av fremtidig kritikk fra folkerettslige organer.» Subsidiært må en eventuell framtidig lovbestemmelse, i tråd med forslaget fra mindretallet, utformes slik at arbeidsgiver- eller arbeidstakerparten kan motsette seg det.

Kapittel 10: Voldgift

NHS har i løpet av forbundets historie hatt tre arbeidskonflikter i KS-området, en i Oslo kommune og en i staten. Samtlige konflikter hadde meget kort varighet; fra fem timer opp til ca. en uke. Alle konfliktene ble stoppet av tvungen lønnsnemnd. Begrunnelsen for dette var hver gang at regjeringen ukritisk la påstander fra arbeidsgiverne om at bemanningen ble uforsvarlig og gikk ut over liv og helse til grunn. Vår erfaring er imidlertid at bemanningen ikke var mindre enn en bemanning f. eks. tilsvarende ordinær helgebemanning.

Streikeretten for pleiepersonell i helsesektoren er lite reell. Arbeidsgiverne har anledning til å søke dispensasjon for arbeidstakere som er tatt ut til streik, men avventer som regel dette i det lengste, ofte helt til konflikten er en realitet. Det er da gitt at en bemanningskrise lett kan oppstå. Slik blir det spekulert i tvungen lønnsnemnd, og arbeidsgiversiden mister motivasjonen til å løse konflikten. Når så den kunstig framkalte bemanningskrisen meldes til Fylkeslegen, griper Regjeringen til tvungen lønnsnemnd. Dette oppfatter NHS som et virkemiddel for å hindre bruk av streikeretten.

Norske myndigheter har ved flere anledninger fått påpakning av ILO for sin praksis vedr. bruk av tvungen lønnsnemnd. Denne praksisen må endres, slik at streikeretten blir reell også i offentlig sektor og for dem som har pleie- og omsorgsoppgaver.

NHS mener at det i større grad enn i dag må åpnes for andre former for arbeidskamp enn tradisjonell plassoppsigelse og streik, slik utvalget drøfter i kap. 10, pkt. 10.1.5 under «Andre forslag» nr. 4. Dagens bruk av tvungen lønnsnemnd hindrer de yrkesgrupper som det er flest av i pleiesektoren å aksjonere over tid, og dermed tapes effekten av aksjonen.

NHS viser til de forslag som har kommet, blant annet fra Akademikerne, om at det åpnes adgang til å anvende kampmidler som ikke innebærer full plassoppsigelse. NHS støtter forslag om at det åpnes adgang til for eksempel rullerende streiker, og beklager at utvalget ikke en gang kunne samle seg om å utrede dette videre, slik YS' representant foreslo.

Kapittel 11 Særlig om statlig sektor

Generelt

Allerede i dag er *staten* den sektor i norsk arbeidsliv der forhandlings- og streikeretten er sterkest rettslig regulert. Man har et system der store enheter - hovedsammenslutningene - er gitt stor makt og innflytelse, og der for eksempel et forbund / en primærorganisasjon ikke selv kan varsle plassoppsigelse og ta i bruk kampmidler på egen hånd. En ytterligere utvikling i denne retning er ikke ønskelig. NHS ønsker heller ikke at skrankene for å få forhandlingsrett for yrkesorganisasjonene skal heves ytterligere. Dersom tjenestetvistloven skal endres, bør endringene heller gå i motsatt retning, med sikte på å styrke den reelle organisasjonsfriheten, retten til å ta i bruk arbeidskamp og forhandlingsretten knyttet til den enkelte arbeidstakerorganisasjon.

Hovedsammenslutningers forhandlingsrett (tjenestetvistlovens § 3 første og annet ledd)

NHS går mot å heve kravet til at en hovedorganisasjon gis forhandlingsrett.

Forslaget om å høyne terskelen for en hovedsammenslutnings forhandlingsrett begrunnes primært i ønsket om å styrke og befeste deres posisjon i det statlige forhandlingssystemet. Store virksomheter som de statlige sykehusene, Posten og NSB BA er besluttet tatt ut av det statlige tariffområdet i nær framtid. «Langtidstrenden» er at det statlige tariffområdet blir mindre. I tillegg til de generelle demokratiske argumentene knyttet til organisasjonsfrihet og forhandlingsrett, er dette forhold i seg selv et argument mot å skjerpe kravene til hovedsammenslutningenes forhandlingsrett.

Hovedtendensen i dag er *ikke* oppsplitting og fragmentering på arbeidstakersiden, men fusjoner og sammenslåinger. Slike prosesser skjer på frivillig basis fordi arbeidstakerorganisasjonene selv ser seg tjent med det for å ivareta sine egne interesser. De hovedsammenslutningene som i dag har forhandlingsrett *er* store og representative. Slik er situasjonen blitt som følge av en frivillig utvikling uten «lovtvang» som pådriver.

Det kan i og for seg være fornuftig, *i tillegg*, å innføre et alternativt krav til å oppnå forhandlingsrett, der kravet til det antall virksomheter/tjenestegrener som dekkes senkes mot at kravet til antall tjenestemenn som organisasjonen har som medlemmer øker noe.

Yrkesorganisasjonenes forhandlingsrett (tjenestetvistlovens § 3 fjerde ledd)

Også her foreslås innstramninger for å styrke hovedsammenslutningenes posisjon, uten at det angis konkret hvilket alternativ (av tre alternativer på side 173) utvalget støtter. NHS støtter ingen av forslagene.

NHS vil spesielt gå mot at kravet til medlemstall (antall tjenestemenn) som vilkår for å få forhandlingsrett for en yrkesorganisasjon høynes. Skal reglene for yrkesorganisasjonenes forhandlingsrett endres, bør endringen gå i motsatt retning ved at terskelen heller senkes.

Både loven slik denne er utformet i dag, og de endringer som har skjedd gradvis de senere år, har medført en styrking av hovedsammenslutningenes rolle. Tjenestetvistloven må balansere styrkeforholdet og innflytelsen mellom hovedsammenslutningene og primærorganisasjoner/enkeltforbund, og denne balansen tipper allerede i dag sterkt i hovedsammenslutningenes favør. Det er ikke tjenlig at denne balansen forskyves ytterligere i favør av hovedorganisasjonene. Også her er det - i beste fall unødvendig, i verste fall tvilsomt i forhold til organisasjonsfriheten - å lovfeste ytterligere innstramminger.

Forslag til endring vedr. omfanget av yrkesorganisasjonenes forhandlingsrett

NHS er usikker på konsekvensene av forslaget om at «... forhandlingsretten begrenses til de lønns- og arbeidsvilkår som har naturlig sammenheng med det yrkesbegrep som er lagt til grunn for forhandlingsretten». Et eksempel kan bidra til å belyse dette: Hjelpepleiere har egne stillingskoder i statens lønnsplaner (under Sosial- og Helsedepartementet). For omsorgsarbeidere er det derimot ingen egen stillingskode. Disse vil i staten bli innplassert i kode for fagarbeidere, som er en gjennomgående stillingskode. Vil forslaget innebære, i et tenkt tilfelle, at vårt forbund har innflytelse og forhandlingsrett i forhold til den ene yrkesgruppas vilkår (fordi koden svarer til ett av våre «yrkesbegrep»), men ikke i forhold til den andre, fordi de lønnes i en gjennomgående stillingskode? Forslaget vil medføre en rekke slike nokså umulige avgrensingsproblemer, og NHS støtter det ikke.

Det som vanligvis omtales som generelle lønns- og arbeidsvilkår - vanligvis regulert i hovedtariffavtalen - og de vilkår som reguleres i særavtaler og som både kan være av generell og spesiell art og begrenset til f.eks. en yrkesgruppe, henger nøye sammen og utgjør en helhet av lønns- og arbeidsvilkår for gruppen. NHS ser ikke behov for å legge ytterligere rettslige/formelle skranker på yrkesorganisasjonenes forhandlingsrett. En liten og «smal» yrkesorganisasjon vil uansett ha begrenset reell mulighet til å påvirke overordnede lønns- og arbeidsvilkår.

Kapittel 12: Særlig om kommunal sektor

Utvalgets flertall foreslår å regulere forhandlingsordningen i kommunal sektor på en annen måte enn den frivillige avtalebaserte ordningen vi har i dag. NHS mener dette er unødvendig, og lett vil innebære et utilbørlig inngrep i den hevdvundne forhandlingsretten arbeidstakerorganisasjonene i dag har og slik den er nedfelt i den nåværende forhandlingsordningen. NHS er uenig i utsagnet om at de forhold som har medført at staten er regulert av felles regler, også gjør seg gjeldende på kommunesektoren. Den europeiske menneskerettskonvensjonen kan hjemle visse innskrenkninger for medlemmer av væpnede styrker, politi og statsforvaltning. Hvis tilsvarende innskrenkninger også gjøres gjeldende overfor arbeidstakere innen tjenesteproduksjon og

lokal forvaltning i kommuner og fylkeskommuner, vil dette innebære et inngrep som kan komme i konflikt med konvensjonen.

De momenter som er omtalt ovenfor, gjør seg tyngst gjeldende hvis det skjer innstramninger ved myndighetsinngrep i form av lovregulering. Men de materielle virkningene av en «frivillig» avtaleregulering, basert på anbefaling fra et offentlig partssammensatt utvalg der de tyngste aktørene i det norske arbeidsmarkedet er representert, vil langt på vei være de samme selv om de tilsynelatende framstår som mer «uangripelige» sett i folkerettslig lys.

Forhandlingsordningen i kommunal sektor bør også i framtiden reguleres gjennom avtale mellom partene etter stort sett samme mønster som det system som har fungert rimelig godt fram til nå. Dagens ordning gir en tilstrekkelig sikkerhet for at forhandlingene skjer på en koordinert og samordnet måte. De utspill som har kommet, har nesten utelukkende fokusert på *arbeidstakersiden* som «problematiske». Det er nødvendig også å sette fokus på arbeidsgiversiden, og det er en selvfølge at arbeidsgiverparten legger vekt på organisasjonenes bredde, størrelse og representativitet ved gjennomføring av tariffforhandlinger.

Enkeltforbundenes forhandlingsrett og streikerett gjenspeiles også i forbundets vilje og evne til å ta ansvar. Dette er et tosidig forhold: Rettighetene forvaltes på en ansvarlig måte, og innebærer også plikter. Det norske forhandlingssystemet har ikke, verken i kommunal sektor eller ellers, vært preget av at forbundene har unndratt seg de forpliktelsene de har til å finne ansvarlige løsninger og de belastninger dette til tider kan medføre overfor egne medlemmer.

Alle arbeidstakerorganisasjoner/forbund i norsk arbeidsliv har en høy terskel for å iverksette arbeidskamp, og streik iverksettes først når alle andre veier er utprøvd. Særlig gjelder dette i offentlig sektor, hvor en streik medfører at arbeidsgiverne sparer penger og det i de fleste tilfeller er vanskelig å iverksette arbeidskamp som rammer arbeidsgiverne og ikke brukerne. Bare ca. 3 1/2 prosent av de tapte arbeidsdagene på grunn av arbeidskonflikter i kommunesektoren i perioden 1978-99 skyldes streiker der enkeltforbund har «brutt ut» av forhandlingssammenslutningen, forkastet et anbefalt forslag og gått til arbeidskamp til tross for en positiv anbefaling fra forhandlingssammenslutningen. Slike konflikter representerer ikke noe «problem» av et slikt omfang at systemet må strammes inn på bekostning av grunnleggende rettigheter knyttet til organisasjonsfriheten, forhandlings- og streikeretten.

Nåværende ordning, som innebærer at partsforholdet i tariffavtalene ligger til det enkelte forbund/primærorganisasjon må videreføres som i dag. NHS har ikke registrert vesentlige problemer med dette ut over de som må forventes i en mangfoldig sektor som sysselsetter mange ulike arbeidstakergrupper.

Forhandlings- og streikeretten, i utgangspunktet knyttet til den enkelte arbeidstakerorganisasjon/forbund, må beholdes tilnærmet som i dag. Dette er en naturlig forlengelse av organisasjonsfriheten som vårt tariffforhandlings-system bygger på, og må gjelde i kommunal sektor på lik linje med privat sektor.

Disse streikene har ofte omhandlet prinsipielle spørsmål som i særlig grad har berørt enkeltforbund og medlemmene i disse, og som over tid ikke har funnet sin løsning i forhandlinger og megling. KS-området har ofte vært preget av manglende vilje fra arbeidsgiversiden til å føre reelle forhandlinger. Dette har vært hovedproblemet - og det er *ikke* noe «systemproblem», slik Stabelutvalgets flertall ser ut til å legge til grunn.

De interne reglene innen forhandlingssammenslutningene har medført at enkeltforbund har kunnet gjennomføre lovlige arbeidskonflikter uten at hele forhandlingssammenslutningen har vært omfattet. Med en sterkere regulert samordning innen sammenslutningene kunne resultatet ellers lett blitt at hele forhandlingssammenslutningen hadde iverksatt en arbeidskamp som ett eller flere enkeltforbund etter den gjeldende ordningen har tatt alene. Dagens forhandlingsordning i kommunal sektor har sannsynligvis bidratt til å redusere konfliktnivået i sektoren.

26 Norsk Sykepleierforbund

For Norsk Sykepleierforbund (NSF) er det et grunnleggende prinsipp at organisasjonsfriheten, den frie forhandlingsretten og streikeretten beholdes.

Stabelutvalgets innstilling er etter NSF's syn med på å foreslå innskrenkninger i organisasjonenes demokratiske rettigheter. Forslagene til endringer vil bidra til økte lønnsforskjeller mellom offentlig og privat sektor og forverre kjønnsbaserte lønnsforskjeller.

NSF vil i denne høringsuttalelsen konsentrere seg om følgende bemerkninger til innstillingen:

- Det inntektspolitiske samarbeidet
- Påbud om avstemning
- Koblet avstemning
- Bruk av tvungen lønnsnemnd/alternative kampmidler
- Regulering av forhandlingsordningen i kommunal sektor

Det inntektspolitiske samarbeidet

Utvalget for tarifforhandlingssystemet foreslår at Det tekniske beregningsutvalget og Regjeringens kontaktutvalg for inntektsoppgjørene skal få et utvidet ansvar til også å fastsette rammene for inntektsoppgjørene. Den rolle som Det tekniske beregningsutvalget og kontaktutvalget for inntektsoppgjørene er tiltenkt av utvalget, fratar i realiteten partene i de enkelte tariffområder forhandlingsretten om de økonomiske rammene. Dette vil redusere mulighetene for partene til å løse utfordringene innenfor de enkelte tariffområder.

Både utvalget for sysselsetting og verdiskapning (Holden-utvalget) og utvalget for tarifforhandlingssystemet (Stabel-utvalget) ønsker å videreføre det inntektspolitiske samarbeidet basert på frontfagsmodellen. Begge utvalg peker selv på klare svakheter ved denne modellen. Her vises det bl.a. til de problemer som eksisterer når det gjelder å gi realistiske anslag på forventet lønnsglidning.

I Holden-utvalget heter det bl.a.:

Etter utvalgets mening er frontfagsmodellen ikke opprettholdbar over tid dersom enkelte grupper systematisk får lavere lønnsvekst enn lønnsveksten i de internasjonalt konkurranseutsatte sektorene, inkludert lønnsveksten for funksjonærer og ledere. Dersom dette skjer, må en se på andre måter å forhindre systematisk etterslep i andre sektorer.

Utvalget foreslår videre at det innenfor frontfagsmodellens rammer, skal overlates til partene i det konkrete tariffområdet å bestemme etterreguleringsordninger f.eks. innenfor offentlig sektor. Når vi vet at nettopp denne modellen for fastsetting av den økonomiske rammen har vært årsaken til etterslepet i offentlig sektor, angir ikke dette en troverdig løsning på hvordan en ny frontfagsmodell skal fungere. Det er i offentlig sektor at store kvinnelederte grupper har sitt arbeidsmarked. De store lønnsforskjellene vi allerede har mellom kvinner og menn i arbeidsmarkedet vil kunne bli ytterligere forsterket gjennom en tradisjonell frontfagsmodell.

Påbud om avstemning

NSF er uenig i forslaget om å gi meklingsinstituttet påleggskompetanse. Forslaget griper direkte inn i organisasjonsfriheten og vil kunne undergrave streikeretten. At meklingsmannen kan pålegge avstemning i et representativt organ, vil kunne være helt i strid med den enkelte organisasjons beslutningsstruktur og det vil også frata den enkelte organisasjon retten til å sende forslaget til uravstemning.

Forslaget innebærer også at det blir skapt avstand mellom forhandlings- tidspunkt og utløsning av en eventuell konflikt. Dette vil kunne frata partene det ansvaret som ligger i selv å komme fram til en løsning. Meklingen vil få et annet alvor og bli ført med en større intensitet fra partene når spørsmålet om konflikt er umiddelbar.

Det blir påpekt at en rett for meklingsmannen til å påby avstemning kan øke fleksibiliteten i tariffrevisjonene, siden organisasjonenes ledelse avlastes fra å forsvare meglingsforslaget. Etter NSF's syn vil det også kunne frata organisasjonenes ledelse noe av ansvaret for å bestrebe seg på å komme fram til forhandlingsløsninger.

NSF vil derfor avvise utvalgets forslag om rett til å pålegge partene å holde uravstemning.

Koblet avstemning

Dagens koblingsbestemmelser i arbeidstvistloven vil sammen med pålegg om uravstemning frata den enkelte organisasjon streikeretten. Kobling innebærer muligheter for å svekke lønns- og arbeidsvilkårene uten at de berørte arbeidstakerorganisasjonene får selvstendig anledning til å forhindre dette gjennom bruk av lovlige kampmidler. NSF vil her vise til at ufrivillig kobling er tolket av ILO til å være i strid med organisasjonsfriheten og folkeretten.

Noen av streikene de siste årene har vært gjennomført av kvinnelederte forbund i offentlig sektor. Disse forbundene organiserer yrkesgrupper som relativt sett er lavt lønnede. Generelt er det viktig for gjennomføring av forhandlinger at streikeretten ikke forringes. Dette for at forhandlinger skal

bli reelle. I tillegg er det slik at forskjellige yrkesgrupper og tariffområder har forskjellige behov for markering. For eksempel sier Erling Barth og Pål Schøne i en artikkel i *Søkelys på arbeidsmarkedet 1/2001*, utgitt av Institutt for samfunnsforskning, at analyser tyder på at det er en betydelig lønnspremie ved å jobbe i privat sektor for personer med høyere utdanning. Ved en tvungen samordning er det fare for at det er de samme foreningene, ofte de kvinnedominerte i offentlig sektor, som alltid vil være i mindretall. Ved modeller skissert av utvalget, risikerer man at en del kvinnedominerte forbund aldri får sine synspunkter markert.

NSF avviser derfor utvalgets forslag om retten til å koble uravstemninger.

Bruk av tvungen lønnsnemnd/alternative kampmidler

Utvalget har drøftet omfanget av arbeidskamp i Norge og konkluderer med at organisasjonene i all hovedsak forsøker både å planlegge og gjennomføre arbeidskamp på en betryggende og balansert måte. Utvalget mener derfor at det ikke er grunnlag for noen påstand om at retten til arbeidskamp i vesentlig grad misbrukes i Norge, og videre at et slikt syn heller ikke har støtte i befolkningen. Utvalget sier også når det gjelder bruken av tvungen lønnsnemnd at Norge beveger seg i yttergrensene for hva som er tillatt etter ILO-konvensjonene, og at vi muligens i noen tilfeller kan ha overtrådt disse grensene. De senere årene er det også av organene som overvåker Sosialpakten stadig stilt spørsmål ved Norges lønnsnemndbruk, og i siste rapporteringsperiode ble det gitt advarsel til Norge.

På bakgrunn av dette hadde det vært naturlig at utvalget hadde gått nærmere inn på mulighetene for å ta i bruk alternative aksjonsformer. Alternative aksjonsformer vil kunne redusere konsekvensene for tredjepart og i sterkere grad knytte konsekvensene av arbeidskonflikten til partene.

NSF støtter forslaget fra utvalgets mindretall (Sverre Strand, Akademikerne og Aud Blankholm, AF) vedrørende bruk av andre kampmidler for å redusere behovet for bruk av tvungen lønnsnemnd. NSF vil beklage at utvalgets flertall ikke har villet gå inn for å åpne for alternative former for arbeidskamp.

Regulering av forhandlingsordningen i kommunal sektor

Motivet for endringer i kommunal sektor er i stor grad basert på konstruerte problemstillinger med utgangspunkt i mulige konfliktpunkter i sektoren. Det er ikke sannsynliggjort i tilstrekkelig grad at man rent faktisk vil redusere konfliktnivået gjennom å flytte partsforholdet til forhandlingssammenslutningene. Partene bør heller enes om rasjonelle samhandlingsregler uten å ty til dramatiske virkemidler som i realiteten fratar organisasjonene partsforholdet, streikeretten og søksmålskompetansen.

NSF ønsker ingen endring som vil forflytte partsforholdet fra den enkelte organisasjon og til forhandlingssammenslutningene. En påtvungen samordning av oppgjøret i kommunal sektor som innebærer at det enkelte forbund mister sin rett til selv å beslutte arbeidskamp, vil være et utilbørlig angrep på streikeretten.

Forslag til endring av tjenestetvistloven

NSF viser her til egen høringsuttalelse vedrørende forslag til endring av tjenestetvistloven.

27 Selgerforbundet

I Norge har vi i etterkrigstiden utviklet en lang tradisjon for at reguleringen av forhold mellom arbeidstakere og arbeidsgivere fortrinnsvis skjer gjennom omforente avtaler. Således sitter vi igjen med et meget omfattende og forpliktende avtaleverk i arbeidslivet skapt av og for dem det berører. Sann er det og slik bør det være!

I bunnen for dette ligger to fundamentale rettigheter, begge nedfelt i arbeidstvistloven:

Retten til organisasjonsfrihet og retten til arbeidskamp.

Utover dette har lovgiverne i hovedsak bare gitt bestemmelser for å sikre alle arbeidstakere minstevilkår på enkelte områder.

De to nevnte grunnpilarer burde etter vår oppfatning være ufravikelige for alle reelle, demokratiske fagbevegelser noe vi mener gjenspeiles gjennom mange internasjonale konvensjoner de fleste land har sluttet seg til. Å lage lovverk hvor det i det hele tatt er mulig å stille spørsmål om Norges troverdighet til disse rettigheter, kan vanskelig vurderes på annen måte enn oppsiktsvekkende.

Ethvert forslag som rokker ved disse rettighetene kan for vår del ikke oppfattes annerledes enn et angrep på hele avtalegrunnlaget, og i forlengelsen av dette betrakter vi på samme måte forsøk på å regulere interne forhold i organisasjonene.

På denne bakgrunn vil vi gjerne peke på noen viktige punkter i utredningen.

Det gjelder for det første den foreslåtte adgang for riksmeklingsmannen til å påby avstemning over et meklingsforslag. Dette kan vanskelig sees som noe annet enn en umyndiggjøring og desavuering av partene. Har man reelt mandat fra egne rekker, skal man ikke risikere muligheten for å bli overkjørt.

Dessuten mener vi at forslaget kan svekke tilliten til og respekten for riksmeklingsmannen som er opparbeidet gjennom en årrekke. Det er nettopp evnen til å finne anbefalingsløsninger som har vært denne institusjonens styrke. Vi ser heller ikke bort fra at partene i gitte tilfelle vil spekulere i at riksmeklingsmannen vil benytte en slik adgang.

Hva angår forslaget om å kunne innføre særskilte avstemningsregler, er dette etter vår oppfatning å blande seg inn i organisasjonenes interne medlemsdemokrati.

Punktet om kobling av avstemninger er også et av de mest kontroversielle i utredningen, og vi tar skarp avstand fra en slik ordning da den etter vår mening setter spørsmålstegn ved en reell organisasjonsfrihet. Dessuten tilsier vår egenart som forbund, dels fagorganisasjon, dels interesseorganisasjon og dels næringsorganisasjon, at vi må foreta ulike hensyn og avveininger alt etter hvilke interessegrupper vi representerer, og da kan bli det direkte galt med kobling mot andre organisasjoners avstemninger.

Ellers slutter vi oss gjerne til forslaget om at Rikslønnsnemnda utvides med to partsrepresentanter og ser ingen problemer med at de også gis stemmerett.

28 Norske Fysioterapeuters Forbund

Norske Fysioterapeuters Forbund (NFF) viser til utsendt høringsnotat og takker for anledningen til å komme med innspill.

Felles frist for megling

NFF mener at den kortere meglingsfrist i arbeidstvistloven er med på å legge et press på partene slik at det er mulig å oppnå en raskere løsning. Dette oppfatter vi som positivt. I de tilfellene hvor det er aktuelt med samordning av tvistene, eksempelvis i stat og kommune, ser vi at det er hensiktsmessig med en samordnet frist og støtter følgelig forslaget i denne sammenhengen. Vi kan imidlertid ikke se at den lange fristen automatisk også skal bli gjort gjeldende i de tilfellene hvor det ikke er behov for samordning med statlig sektor.

Når dette er sagt er det nødvendig å ta med at meglingsfrist ikke bare er et spørsmål om praktiske hensyn, men også et spørsmål om vilje til forhandling fra partene. Erfaringene fra siste års forhandlinger kan tilsi at meglingen er på vei til å bli en for integrert del av forhandlingene og av den grunn kan NFF ha sympati for Hågensens forslag (pkt 8.6) om å åpne for arbeidskamp før megling.

Riksmeglingsmannens anledning til å påby avstemning

NFF er mot at riksmeglingsmannen skal ha rett til å påby en organisasjon å holde avstemning over meglingsforslag. NFF mener prinsipielt at det må være opp til den enkelte organisasjons indre organer å beslutte hvordan man skal respondere på et meglingsforslag.

Avstemningsregel

Hvis det blir vedtatt at riksmeglingsmannen skal ha kompetanse til å påby avstemning, så mener NFF at den foreslåtte avstemningsregelen (alternativ 4b) er akseptabel.

Kobling av avstemninger

NFF er prinsipielt mot kobling av avstemning over et meglingsforslag da dette etter vårt syn undergraver en selvstendig forhandlingsrett. Vi viser for øvrig til Stabel og Stokkes særmerknad på side 122, 1. spalte.

Utvidelse av antall medlemmer i Rikslønnsnemnda

NFF anser det som viktig at Rikslønnsnemnda har et best mulig grunnlag for å fatte en beslutning. På denne bakgrunn støtter NFF forslaget om å utvide antallet medlemmer fra sju til ni hvor de to siste medlemmene er rådgivende, utpekt av partene i den aktuelle konflikt.

Andre forhold

Av innholdet i høringen for øvrig vil vi få knytte noen særlige bemerkninger til følgende forhold:

NFF mener at utvalgets diskusjon om alternative arbeidskampmidler er av interesse og vi vil særlig få henlede oppmerksomheten på utvalgsmedlemmene Strand og Blankholms forslag. De forslagene som lanseres vil kunne være et viktig bidrag til å reise den reelle forhandlingsretten for utdanningsgruppene, noe som i dag ikke er tilfelle i den grad det er ønskelig.

Utvalget for tarifforhandlingssystemet har vurdert en egen permanent lov for forhandlingsordningen i kommunal sektor. NFF er tilfreds med utvalgets anbefaling om at dette ikke bør gjøres. Hvordan forhandlingene i kommunesektoren bør ordnes bør avtales mellom partene hvor både arbeidsgivers, hovedsammenslutningenes og andre organisasjoners behov bør være mulig å forene. NFF er derimot ikke enig i at forslag om harmonisering av forhandlingsfrister og at Riksmeglingsmannen bør ha rett til å påby avstemning er nødvendig for å lage en slik rammeavtale for forhandlingsordningen, jf. merknader ovenfor.

29 Lærerforbundet

Innledning

Lærerforbundet benytter kronologien i det ovennevnte brevet og kommenterer først de endringsforslagene som er ansett som de viktigste. Deretter kommenteres andre viktige forhold. Det vises for øvrig til vedlagte høringsuttalelse av 31.08.01 til AAD, vedr. revisjon av tjenestetvistloven.

Riksmeklingsmannens adgang til å angi frister for mekling i kommunal sektor

Lærerforbundet mener at gjeldende fristregler er tilfredsstillende og går imot at Riksmeklingsmannen skal kunne beslutte at tjenestetvistlovens frister også skal gjelde for kommunal sektor.

Riksmeklingsmannens adgang til å påby organisasjoner å holde avstemning over meklingsforslag

Utvalget har foreslått at Riksmeklingsmannen kan pålegge partene å avholde uravstemninger før det eventuelt blir iverksatt en streik. Dette vil være en direkte inngripen i organisasjonenes demokratiske prosesser som dessuten gir arbeidsgiversiden en meget bedre posisjon i meklingsfasen enn de har nå.

Forbundenes egen avgjørelse om hvorvidt de vil holde uravstemning, godta oppgjøret eller gå direkte ut i streik når forhandlingene slutter, er en viktig del av streikeretten. Samtidig må det erkjennes at mekling vil bli ført med en annen intensitet når spørsmålet om konflikt er umiddelbar. Arbeidslivet i Norge er ikke preget av mange streiker. Streikeretten for mange grupper er allerede sterkt begrenset gjennom den overdrevne bruken av tvungen lønns-

nemnd her i landet. Lærerforbundet kan derfor ikke se at forslaget er nødvendig eller hensiktsmessig.

FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) av 1966 inneholder i artikkel 8, en bestemmelse om streikerett. Lærerforbundet mener at Norges forbehold til streikerettsbestemmelsen her bør trekkes tilbake, og at retten til streik lovfestes som en grunnleggende demokratisk rettighet i Norge.

Lærerforbundet foreslår at retten til streik lovfestes og avviser utvalgets forslag om rett til å pålegge partene å holde uravstemning.

Lovfesting av regler om avstemning i organisasjoner som ikke selv har regler om dette

I lys av de ovennevnte innsigelsene mot påbudt avstemning, synes det heller ikke tilrådelig å tillate lovfesting av regler for organisasjonsintern avstemning.

Opprettholdelse eller endring av arbeidstvistloven § 35 nr. 7 - koble avstemninger

Retten til å koble uravstemninger innebærer at Riksmeklingsmannen ved uravstemning over et tarifforslag, kan forlange at resultatet i ett område kobles sammen med andre tariffområder. Disse avstemningene skal da telles opp under ett. Hensikten synes å være at de arbeidstakergruppene, små eller store, som er misfornøyd med resultatet, skal kunne bli nedstemt i spørsmålet om konflikt eller ikke. Dersom det skulle være flertall mot meklingsforslaget og for streik på et tariffområde, vil Stabel-utvalgets forslag frata mindre fagforbund og frittstående fagforbund retten til å streike, når flertallet av andre fagforeninger sett under ett, stemmer ja. Lærerforbundet har svært liten forståelse for at man forsøker å hindre konflikter ved hjelp av tekniske løsninger i forhandlingsstrukturen. Forslaget representerer i realiteten en svekkelse av organisasjonenes autonomi og således også en svekkelse av de demokratiske retter organisasjonenes aktivitet er fundert på.

Stabel-utvalget forutsetter at Riksmeklingsmannen *akter* å bruke koblingsretten varsomt, men all erfaring tilsier at når slike muligheter ligger der, blir de også brukt.

Den internasjonale arbeiderorganisasjonen (ILO) er svært kritisk til forslag om kobling. Kobling innebærer muligheter for å svekke lønns- og arbeidsvilkårene uten at de berørte arbeidstakerorganisasjonene får selvstendig anledning til å protestere. Dette er i strid med de prinsippene ILO legger til grunn for organisasjonsfrihet og streikerett. Kobling av uravstemninger vil i særlig grad begrense de demokratiske rettighetene til frittstående fagforbund og små og mellomstore organisasjoner. Lærerforbundet mener at den frie forhandlings- og streikeretten for disse organisasjonene, etter utvalgets innstilling, ikke blir reell.

Lærerforbundet avviser utvalgets forslag om retten til å koble uravstemninger.

Utvidelse av antall medlemmer i Rikslønnsnemnda fra sju til ni

Utvalget foreslår at Rikslønnsnemnda utvides fra 7 til 9 medlemmer, men vil beholde 7 medlemmer ved tvistebehandling etter tjenestetvistloven. Lærerforbundet har ikke særlige motforestillinger mot dette antallet, men peker på at utvalget samtidig foreslår at det blant de fem faste medlemmene skal være en som representerer tjenestemenn i statsstilling. Ved denne endringen utelukker utvalget at tjenestemenn i skoleverket kan oppnevnes som fast medlem av Rikslønnsnemnda. Dette til tross for at skoleverket representerer om lag en tredel av arbeidstakerne innen det statlige avtaleområdet. Dette finner Lærerforbundet ikke akseptabelt. Skoleverkets ansatte utgjør en stor andel av de arbeidstakerne det forhandles for i statlig tariffområde, og disse arbeidstakerne bør ha samme rettigheter som de øvrige.

Kravene til hovedsammenslutningsstatus - endringer i tjenestetvistloven

(Se vedlagte høringsvar vedr. endringer i tjenestetvistloven.)

I forslag til endringer i tjenestetvistloven § 3, foreslår Lærerforbundet at det åpnes for at en «Hovedsammenslutning av tjenestemannsorganisasjoner har forhandlingsrett såfremt:

- den har minst 60 000 tjenestemenn som medlemmer og
- de tilsluttede forhandlingsberettigede tjenestemannsorganisasjonene representerer minst 2 virksomheter.»

Regulering av forhandlingsordningen i kommunal sektor

Lærerforbundet er fornøyd med utvalgets konklusjon vedrørende det de ser på som en nødvendig samordning, at dette er et forhold mellom partene og at det ikke krever en permanent lov om forhandlingsordningen i kommunal sektor.

Et flertall i utvalget foreslår å regulere forhandlingsordningen i kommunesektoren på en fastere måte enn i dag. Dette begrunnes med behov for høyere grad av samordning. Lærerforbundet har forståelse for at en viss samordning er formålstjenlig, men ser det som en utilbørlig inngripen i organisasjonenes frie rett til å velge samarbeidsformer, dersom denne samordningen skal være en tvungen form. Forbundene på arbeidstakersiden har i en årrekke samordnet forhandlingene på frivillig basis. Dersom det enkelte forbund blir tvunget inn i en hovedsammenslutningsmodell, mister det - slik forslaget er - sin rett til selv å beslutte arbeidskamp og har dermed ikke lenger reell streikerett.

Flere av streikene de siste årene har vært gjennomført av kvinnelederte forbund i offentlig sektor. Disse forbundene organiserer arbeidstakere i kvinnelederte yrker som relativt sett er lavt lønnede. Generelt er det viktig for gjennomføring av forhandlinger at streikeretten ikke forringes. Dette for at forhandlinger skal bli reelle. I tillegg er det slik at forskjellige yrkesgrupper og tariffområder har forskjellige behov for markering. For eksempel sier Erling Barth og Pål Schøne i en artikkel i *Søkelys på arbeidsmarkedet 1/2001*, utgitt av Institutt for samfunnsforskning, at analyser tyder på at det er en betydelig lønnspremie ved å jobbe i privat sektor, for personer med høyere utdanning. Ved en tvungen samordning er det fare for at det er de samme forenin-

gene, ofte de kvinne­dominerte i offentlig sektor, som alltid vil være i mindretall. Ved hovedsammenslutningsmodeller skissert av utvalget, risikerer man at en del kvinne­dominerte forbund aldri får sine synspunkter markert. Det vil fungere undertrykkende for små forbund, og som eksempel kan nevnes at organisasjoner som i dag organiserer førskolelærere, sosionomer, vernepleiere og barnevernspedagoger, med utvalgets innstilling vil miste sin selvstendige streikerett.

Forslaget er også en faktor som setter organisasjonsfriheten under press. Et velordnet arbeidsliv krever organiserte arbeidstakere. Når prosenten fagorganiserte arbeidstakere er synkende og den store utfordringen er å få folk til å organisere seg, mener Lærerforbundet det er lite klokt å frata enkeltorganisasjoner makt til å forhandle og streike. At medlemmer føler seg tilfreds med egen organisasjon og føler identitet og fellesskap gjennom medlemskapet, blir etter vår erfaring en stadig viktigere forutsetning for at enkeltarbeidstakere velger å organisere seg. Organisasjonenes arbeidsrom og rettigheter er derfor stadig viktig for å kunne videreføre et samfunn der det er naturlig for de fleste arbeidstakere å være organisert.

Lærerforbundet avviser utvalgets forslag om regulering av forhandlingsordningen i kommunal sektor.

Avtalerammene for et oppgjør før forhandlinger starter/inntektspolitisk samarbeid

Mulighetene til å løse utfordringene innenfor de enkelte tariffområdene vil bli ytterligere redusert ved at de økonomiske rammene for oppgjørene langt på vei foreslås fastlagt av Teknisk beregningsutvalg. Beregningsutvalgets utvidede funksjoner vil være nok et angrep på den frie forhandlingsretten.

Utvalget foreslår videre at det innenfor frontfagsmodellens rammer, skal overlates til partene i det konkrete tariffområdet å bestemme etterreguleringsordninger f.eks. innenfor offentlig sektor. Når vi vet at nettopp denne modellen for fastsetting av den økonomiske rammen, har vært årsaken til etterslepet i offentlig sektor, angir ikke dette en troverdig løsning på hvordan en ny frontfagsmodell skal fungere. Det er i offentlig sektor at store kvinne­dominerte grupper har sitt arbeidsmarked. De store lønnsforskjellene vi allerede har mellom kvinner og menn i arbeidsmarkedet, vil kunne bli ytterligere forsterket gjennom en tradisjonell frontfagsmodell.

Lærerforbundet konkluderer med at størrelsen på de økonomiske rammene fortsatt må være gjenstand for frie forhandlinger. Lærerforbundet avviser derfor de foreslåtte endringene.

Ulike streikeformer

Utvalget gjennomgår i kapittel 9, arbeidskamp som virkemiddel i arbeidskonflikter. Utvalgets innstilling beskriver bl.a. realiteten i at arbeidsgiver på flere områder reelt sparer midler ved streik. Det fremgår også at konsekvensen av streik i mange tilfeller rammer brukerne av tjenestene tyngst. Utvalget peker på at de langt fleste streiker i kommunal sektor blir avsluttet ved tvungen lønnsnemnd.

Streiken blant helsearbeidere i Oslo kommune i 1998 er kort omtalt av utvalget. Denne streiken ble iverksatt som «rullerende» streik. En slik måte å gjennomføre arbeidskonflikt på, kan redusere konsekvensene for tredjepart og i sterkere grad knytte konsekvensene av arbeidskonflikten til partene. Lærerforbundet savner en mer omfattende vurdering av dette temaet i utvalgets innstilling.

Streik er det eneste legale kampfildet arbeidstakere kan benytte, i motsetning til arbeidsgiverne som kan benytte aktiv og passiv lockout, men også andre virkemidler som relokalisering, organisasjonsendringer, nedleggelse osv. Når streik som arbeidskampmiddel etter utvalgets konklusjon er lite brukt og ikke misbrukt, synes det fornuftig å utvide streikeretten, slik at det opprettes balanse i styrkeforholdet mellom arbeidstaker- og arbeidsgiversiden og lovlige konflikter ikke raskt må avbrytes med tvungen lønnsnemnd.

Lærerforbundet mener således at det er behov for nye kampformer, gjerne med partiell/rullerende streik (svensk modell), ikke minst i offentlig sektor, og ønsker en grundigere utredning om temaet.

Bruk av tvungen lønnsnemnd

Lærerforbundet mener at tvungen lønnsnemnd har vært i bruk for ofte i norsk arbeidsliv og er fornøyd med at utvalget konstaterer at *Norge beveger seg i yttergrensene for hva som er tillatt etter ILO-konvensjonene, og at vi muligens i noen tilfeller kan ha overtrådt disse grensene*. Dette synet styrkes ved at Norge også har fått advarsel fra de organene som overvåker Sosialpakten. Når utvalget nå ser seg om etter mulige tiltak for å redusere behovet for tvungen lønnsnemnd, vil Lærerforbundet beklage at utvalgets flertall ikke har villet gå inn for å åpne for andre former for arbeidskamp enn full arbeidsnedleggelse. Flere andre former for arbeidskamp vil gjøre det mulig å gjennomføre reaksjoner på tariffoppgjør i offentlig sektor, som i sterkere grad kan rettes inn mot å ramme arbeidsgivers representanter og i mindre grad befolkningen. Som nevnt ovenfor, er det dette forholdet Lærerforbundet hadde ønsket utvalget hadde utredet, og vi beklager at det ikke er gjort.

Lærerforbundet er fornøyd med at utvalget ikke har foreslått en nemnd for å vurdere om en arbeidskamp er samfunnsskadelig. Partene i et oppgjør har tatt stilling til spørsmålet om konflikt, ved at de ikke har kommet fram til et resultat gjennom forhandlinger og meklings. De politiske myndighetene må ta ansvaret for beslutningen, dersom de vil avslutte en lovlig arbeidskamp med makt.

Pendelvoldgift

Utvalget foreslår ikke noen modell med pendelvoldgift, men finner det likevel så interessant at en anbefaler å utprøve dette. Lærerforbundet vil peke på at vi ikke anser dette som en aktuell løsningsmodell med den forhandlingsordningen vi har i Norge. Pendelvoldgift vil ikke kunne brukes slik det teoretisk er tenkt. Utvalget peker selv på betydningen av forhandlinger som legger føringer for flere forhandlingsområder. Når dette er sammenfallende synspunkter mellom arbeidsgiver, myndigheter og de store arbeidstakerorganisasjonene, vil det ytterligere forsterke tendensen til at mindre grupper blir lønnsmessig

dominert av de store. I staten er dette ytterligere et problem ved at regjeringen både er arbeidsgiver og myndighet. Dette vil kunne sette en pendelvoldgift i sterk miskreditt. Pendelvoldgiften er en ordning som gjennom voldgiftens valg, har klare tapere og vinnere. Det vil kunne føre til et dårlig forhandlingsklima på sikt.

30 Universitet- og Høyskoleutdannedes Forbund

Universitet- og Høyskoleutdannedes Forbund (UHF) har gjennom Akademikernes Fellesorganisasjon fått oversendt ovennevnte NOU til høring med opplysning om at høringsuttalelsen kan sendes direkte til departementet. UHF vil gjennom denne henvendelsen komme med noen betraktninger/synspunkter på deler av utredningen og de forslag/anbefalinger som er lagt fram.

Kort om UHF's bakgrunn

UHF (tidligere Norsk Økonomforbund) organiserer medlemmer ansatt i privat, kommunal og statlig sektor. Forbundet har per dato ca. 2000 medlemmer, hvorav ca. 500 i statlig sektor. UHF har igjennom mange år hatt forhandlingsrett i staten og har de siste ca. 15 år vært medlemsforening i Akademikernes Fellesorganisasjon (AF). Etter AF's oppløsning per 1.7.2001 er forbundet en frittstående organisasjon. UHF har over en lengre periode drøftet og vurdert forbundets framtidige organisasjonsmessige tilknytning til hovedorganisasjon/hovedsammenslutning. Dette arbeidet er ikke avsluttet. Synspunkter, holdninger og anbefalinger som framkommer i NOU 2001: 14 har vært nyttig og interessant i denne sammenheng.

Uttalelse fra UHF

Sentralstyret i UHF har drøftet synspunkter og forslag i NOU-utredningen ved flere anledninger, og ga på bakgrunn av dette i møte 30. august d.å. styrets arbeidsutvalg i oppgave å formulere forbundets uttalelse.

Innledningsvis vil UHF gi uttrykk for at det foreligger en omfattende utredning hvor de mest aktuelle problemstillinger er grundig behandlet og diskutert. I de fleste temaer som utvalget har behandlet, foreligger det enstemmige forslag fra utvalget. UHF deler i de fleste tilfeller utvalgets synspunkter og vil i det følgende ikke gå særlig i detaljer på slike forslag. Imidlertid vil vi drøfte noen av de mer «kontroversielle spørsmål» og kommentere disse mer utfyllende. Uttalelsen vil ellers systematisk følge kapittelinnndelingen i utredningen.

Kap. 1 Oversikt og sammendrag

UHF har ingen spesielle kommentarer.

Kap. 2 Innstillingen og bakgrunnen for den

UHF har ingen spesielle kommentarer - bortsett fra siste setning hvor det går fram at «Utvalget har forutsatt at de nødvendige lovendringer gjennomføres før tariffrevisjonen i 2002». UHF stiller spørsmål ved om det er forsvarlig med

en så rask behandling og gjennomføring av enkelte «vanskelige» spørsmål/temaer i utredningen.

Kap. 3 Utviklingstrekk - utfordringer fremover

Det inntektspolitiske samarbeidet

Stabelutvalgets utredning forutsetter at frontfagsmodellen for fastsetting av de totale rammene for alle tariffoppgjør skal videreføres og videreutvikles. Etter UHF's oppfatning er det ingen selvfølge at eksisterende frontfagsmodell skal videreføres. Samfunnsutviklingen i Norge har de senere år ført til store forandringer i sammensetning og betydning mellom de ulike sektorene i privat sektor og mellom offentlig og privat sektor. Den eksportrettede industri-sektoren har de senere år blitt kraftig redusert, samtidig som andre deler av privat sektor, eks. IT-industrien, er i kraftig vekst. Den historiske forklaringsmodellen bak frontfagstankegangen vil derfor ikke automatisk ha gyldighet i framtidige tariffoppgjør. Dette har ført til at lønnsoppgjørene i offentlig sektor har fått rammebetingelser som er tilpasset en «del av» privat sektor, samtidig som disse rammene setter store begrensninger for mulighetene til å løse de store utfordringer som store deler av offentlig sektor sliter med.

UHF slutter seg til utvalgets generelle betraktninger og til særmerknad fra utvalgsmedlem Aud Blankholm (side 19).

Kap. 4 Gjeldende rett

Kap. gir en oversikt over gjeldende rett og inneholder ingen vurderinger eller forslag fra utvalget. UHF har ingen spesielle merknader.

Kap. 5 Tidligere forslag

I kap. er gjennomgått forslag som er fremmet tidligere, bl.a. av arbeidsretts-rådsutvalget. Utvalget redegjør i pkt. 5.4 for behandlingen av tidligere fram-satte forslag og har på fritt grunnlag vurdert disse. Tråder fra enkelte forslag er tatt opp, drøftet og behandlet i senere kapitler i innstillingen. UHF har ingen spesielle merknader.

Kap. 6 Forhandlingssystemet i andre nordiske land

I kapitlet redegjøres det for forhandlingssystemet i de andre nordiske land. Utvalget går ikke spesielt inn på disse systemene, men har i senere kapitler drøftet enkelte problemstillinger som er bredt omtalt i dette kapittel. UHF har ingen spesielle merknader.

Kap. 7 Tariffavtalers ufravikelighet

UHF har merket seg den drøfting av sentrale spørsmål som utvalget har fore-tatt i dette kapittel og slutter seg til utvalgets forslag slik det framkommer i pkt. 7.8 (side 88).

Kapittel 8 Meglingsordningen

Kapittelet er omfattende og utvalget foretar vurderinger av en rekke forhold som har stor interesse og betydning for UHF. UHF har ingen vesentlige merknader til forslag under punktene 8.4.5 (side 98), 8.6 (side 101), 8.7.1 (side 102), 8.7.2 (side 105/106), 8.7.3 (side 106), 8.7.4 (side 107), 8.1.1 (side 109), 8.8.2 (side 111), 8.8.4 (side 114), 8.9 (side 122) og slutter seg til anbefalinger som utvalget har kommet med. Når det imidlertid gjelder punktene 8.8.7 Påbud om avstemning (fra side 116) og 8.8.8 Koblet avstemning (fra side 120) vil UHF komme med følgende merknader:

8.8.7 Påbud om avstemning

Utvalgets flertall innstiller på at Riksmeklingsmannen skal kunne pålegge avstemning uten innskrenking, eventuelt å pålegge avstemning i ett av organisasjonenes representative organer. Utvalgets mindretall vil begrense denne adgangen til kommunal sektor.

UHF er meget skeptisk til både flertallets og mindretallets syn. Etter vår oppfatning vil en slik endring av arbeidstvistloven gripe vesentlig inn i den enkelte organisasjons medlemsdemokrati. Forslaget griper direkte inn i de ulike arbeidstakerorganisasjoners egne beslutningskanaler, uavhengig av egen oppbygging og struktur. UHF oppfatter derfor forslaget som en inngripen i den frie organisasjonsretten. Denne retten omhandler ikke kun retten til å velge organisasjonstilknytning, men er også en rett for hver organisasjon til selv å vedta egen organisering og beslutningsstruktur. Et påbud om pålagt avstemning vil også kunne ses på som en inngripen i streikeretten. Ved å skape avstand mellom forhandlingstidspunkt mellom partene og etablering av en eventuell konflikt, vil styrkeforholdet mellom partene kunne endres, ofte i arbeidsgivers favør. Dette kan spesielt være aktuelt på de kommunale tariffområdene. Tariffavtalene har nå felles utløpstid 01.05. Ved et påbud om uravstemning før plassoppsigelse, vil en eventuell arbeidskonflikt først kunne etableres i den vanlige hovedferieperioden. Dette vil redusere enhver streiks betydning, samt vanskeliggjøre organisasjonenes interne arbeid i forhold til tillitsvalgte og medlemmer.

I et valg mellom de ulike forslag som framkommer fra utvalget, vil imidlertid UHF slutte seg til flertallsforslaget og støtter pkt. 1 (a) side 117/118, pkt. 2 (side 118), pkt. 3 (side 118) og pkt. 4 b (side 119). (Se for øvrig kommentar under kommunal sektor i kap. 12).

8.8.8 Koblet avstemning

UHF anser at dette temaet er både komplisert og vanskelig og er fullt av motstridende interesser. UHF anser at en kobling av avstemning vil være et omfattende inngrep i organisasjonenes frie forhandlingsrett. Avhengig av de ulike arbeidstakerorganisasjoners størrelse, vil medlemmenes synspunkt på en ny tariffavtale ikke tillegges vekt. Spesielt mindre organisasjoners egne vurderinger og synspunkter vil slik kunne miste sin betydning. UHF slutter seg til mindretallets vurderinger og forslag til lovformulering ved arbtvl. § 35 nr. 7 (side 121). (Se for øvrig kommentar under kommunal sektor i kap. 12).

Kap. 9 Arbeidskamp som virkemiddel i arbeidskonflikter

UHF slutter seg i stor grad til de synspunkter som utvalget gir uttrykk for i sin oppsummering av dette kapittel, jf. 9.9 (side 137).

Kap. 10 Voldgift

UHF slutter seg til utvalgets vurderinger og sier seg fullt ut enig i at «det er nødvendig med sterke hovedorganisasjoner, men at det ikke er nødvendig med en lovfesting for å oppnå dette», (side 143).

Under «andre forslag» støtter UHF utvalgets anbefaling om ikke å foreslå en permanent fullmaktslov (side 144), at det ikke opprettes en nemndsordning nå (side 146), og at det ikke åpnes for at myndighetene kan stanse deler av en streik (side 147).

UHF er imidlertid uenig med flertallet i deres syn på prinsippet om i større grad å åpne for partiell arbeidskamp eller andre kampmidler (side 147/148). På dette punkt støtter UHF mindretallet og sier seg følgelig enig i at de svenske regler for arbeidskamp bør vurderes nærmere.

UHF støtter utvalgets vurderinger under pkt. 5 (side 148/149) og 6 (side 149). UHF støtter også utvalgets vurderinger mht. pkt. 10.2 Rikslønnsnemnda og 10.3 Pendelvoldgift (side 149-164).

Kap. 11 Særlig om statlig sektor

UHF har tidligere uttalt seg til AAD's rapport vedrørende revisjon av tjenestetvistloven og gitt uttrykk for sterk bekymring om at eks. organisasjoner med forhandlingsrett i staten kan miste denne som følge av at den hovedorganisasjon man er medlem av oppløser seg selv og at reelle alternative løsninger ikke kan etableres uten videre. UHF har i den sammenheng foreslått følgende:

Det anmodes derfor om at det i § 3 kan tas inn en formulering som åpner for at eksisterende organisasjoner med forhandlingsrett gis anledning til å opprettholde denne (gjørne etter begrunnet søknad).

Det vises for øvrig til uttalelsen av 31.8.2001 som vedlegges.

Kapittel 12 Særlig om kommunal sektor

Når det gjelder UHF's generelle synspunkter på forhold omkring kobling og påbud om avstemning, vises til kommentarer under ovenstående pkt. 8.8.7 og 8.8.8. Når det gjelder de vurderinger som utvalget har gjort under pkt. 12.5 (side 182) sier UHF seg i stor grad enig i disse. UHF støtter imidlertid mindretallets anbefalinger i pkt. 12.6 (side 183).

31 Fellesforbundet - region Oslo

Styret i Fellesforbundet Region Oslo har diskutert Stabelutvalgets innstilling og har følgende merknader:

1. Vi mener at norsk lovregulering på området fullt ut må være basert på bestemmelser og rettspraksis etter reglene fra ILO, bl.a. for kraftig å redusere bruken av tvungen lønnsnemnd.

2. Det er avgjørende å sikre en demokratisk prosess ved tariffoppgjør. Alt annet vil redusere organisasjonenes betydning og rolle, noe samfunnet ikke vil være tjent med. Vi reagerer derfor på at utvalget synes uravstemning tar for lang tid. Det samme gjelder synspunktet om at riksmeklingsmannen skal ha rett til å påby uravstemning eller behandling av forhandlingsresultatet i et representativt organ, som for eksempel forbundsstyret, representantskap og lignende. Vi noterer samtidig at NHO som prinsipielt er imot uravstemninger, samtidig fremmer forslag om at dette skal påbys.
3. På samme måte er vi imot lovregler om at Riksmeklingsmannen kan foreta kobling ved uravstemninger eller skal ha rett til å pålegge organisasjonene avstemning om tarifforslag. Dette er en innblanding i organisasjonenes indre liv som både er uheldig og udemokratisk.
4. Fellesforbundet Region Oslo mener arbeidsgivers rett til lockout må forbys, da streikeretten er et svar på arbeidsgivernes og eiernes styringsrett. For å skape mer realistiske forhandlinger mener vi at Riksmeklingsmannen ikke skal kobles inn før etter en streik er et faktum.
5. Vi mener dagens lovverk må få klarere regler for å hindre streikebryteri, og vil understreke at bruk av sympatiaksjoner spesielt for å opprette tariffavtaler ikke må begrenses.
6. Lokale avtaler om lønns- og arbeidsvilkår spiller en økende rolle og utfyller de landsomfattende tariffavtalene. Skal slike forhandlinger være fullt ut reelle må det gis rett til streik eller andre aksjonsformer ved lokale forhandlinger.
7. Fellesforbundet Region Oslo vil påpeke at styrkeforholdet mellom arbeidsgiverorganisasjoner og fagbevegelse er i ferd med å endres til førstnevntes fordel. Det er derfor nødvendig å høyne respekten for avtaleverket. Det må derfor gis anledning til nye aksjonsformer som for eksempel rullerende streik og blokade av overtid.

32 Oljearbeidernes Fellessammenslutning (OFS)

Generelle betraktninger om Stabelutvalgets innstilling.

Antidemokratisk retning

Innstillingen reiser kun lovendringsforslag som innebærer en begrensning av demokratiet. Dette blir over hodet ikke problematisert i innstillingen. Utvalget har kun vært opptatt av om deler av dets forslag kan være i strid med Norges menneskerettighetsforpliktelser.

Disse forslagene fremmes i en situasjon der Norge allerede blir kritisert av menneskerettighetsorganer for brudd på grunnleggende menneskerettigheter på fagforeningsområdet.

Begrunnelsen som gis av utvalget, særlig i kapittel 3, sidene 16 og 17, for forslagene til innskrenking av demokratiet kan summeres opp i tesen: Å sikre det inntektspolitiske samarbeidet. Utvalget definerer ikke hva det legger i dette begrepet. Dersom man holder seg til utvalgsmedlemmet Torgeir Aarvaag Stokkes definisjon i hans doktoravhandling gis vi følgende definisjon for inntektspolitikk:

Med inntektspolitikk forstår Elvander (1988a:282) statlige handlinger som direkte eller indirekte er koblet til lønnsforhandlingene, og som

har til formål å begrense lønnsøkninger. Dette er en snevrere definisjon enn det en vil finne andre steder, men den bidrar til å gi begrepet et mer presist og dermed anvendelig innhold. (Lønnsforhandlinger og konfliktløsning, FAFO-rapport 246, side 56)

Ut fra denne definisjonen må inntektspolitisk samarbeid handle om samarbeid for å begrense lønnsveksten.

Når staten beveger seg inn på en begrensning av lønnsveksten, virker den inn på et felt i samfunnet der det foreligger åpenbare interessemotsetninger mellom kapitaleiere og lønnsarbeidere. Tiltak som begrenser rettighetene til lønnsarbeidernes organisasjoner vil nødvendigvis styrke eiernes posisjoner. Når man går inn på såpass alvorlige inntektspolitiske tiltak som å begrense demokratiet mener vi at man må samtidig vurdere virkningene i forhold til fordelingen av de skapte verdiene mellom lønnsarbeiderne og kapitaleierne. Disse grunnleggende spørsmålene har Stabelutvalget ikke gått inn på.

Staten er ansvarlig for å utvikle en økonomisk politikk. Men samtidig kan ikke staten utvikle et lovverk der den inntektspolitikken den går inn for påtvinges samfunnets medlemmer uavhengig av om de slutter opp om denne eller ei. Demokratiet handler nettopp om å sikre de alminnelige samfunnsmedlemmene mot overgrep fra myndigheter og mennesker med ualminnelige ressurser og å gi alminnelige mennesker innflytelse over sine livsvilkår. Fordi alminnelige mennesker hver for seg ikke har store ressurser er de avhengige av å handle kollektivt. Dette er en sentral erkjennelse som ligger til grunn for organisasjonsfriheten, forhandlingsretten og streikeretten. Staten bør ikke under normale forhold kunne bruke tvang for å fremme sin økonomiske politikk, men må være avhengig av frivillig oppslutning.

Etter vår mening trengs det ikke en begrensning i fagforeningsrettigheter, men en styrking av disse. Vi er derfor uenige i innstillingens generelle innretning.

Innstillingens kapittel 3

I kapittel 3 ligger det som en forutsetning at en bestemt form for inntektspolitikk og tarifforhandlingsmodell (frontfagsmodellen, koordinert lønnsfastsettelse og lave nominelle tillegg) gir det beste helhetlige resultatet.

Mot dette kan det argumenteres med at mindre inngripen fra staten og mindre makt til toppen i hovedorganisasjonene vil gi et bedre helhetlig samfunnsmessig resultat. Hvilken inntektspolitikk og forhandlingsmodell som er best, trenger man ikke å ta standpunkt til i denne sammenhengen. Avgjørende blir at man i et demokratisk samfunn ikke må gå inn på lovtvang for å sikre lave nominelle tillegg og en bestemt oppgjørsmode, da dette nødvendigvis vil innebære en undergraving av grunnleggende demokratiske rettigheter for de organiserte lønnsarbeiderne. Men det er dessverre nettopp dette Stabelutvalgets flertall foreslår.

Holdenutvalgets inntilling (NOU 2000:21) har en generell innretting der fri kapitalbevegelse, fri flyt av varer, tjenester, og arbeidskraft ses på som en positiv eller gitt utvikling. Ser man NOU 2000:21 og denne innstillingen (NOU 2001: 14) under ett er inntrykket at deregulering og mer marked skal gjelde på alle områder unntatt lønnsdannelsen: Det skal være en strammere styring

av lønnsveksten ved at denne skal begrenses for de som er avhengige av kollektive lønnsforhandlinger, det vil si den vanlige lønnsarbeider. Dette skal oppnås ved å sentralisere tariffforhandlingene og gjennomføre lovendringer som svekker organisasjonsfriheten, den frie forhandlingsretten og streikeretten.

Begrensningene i inntektsvekst gjelder kun de som er avhengige av å forhandle sammen med andre gjennom fagforeninger i tariffforhandlinger. Begrensningene gjelder ikke for de som lever av kapitalinntekt eller for de som har individuelt bestemte lønninger. Når man på den ene siden gjennomfører deregulering, privatisering, liberalisering og mer marked, men på den andre siden begrenser lønnsveksten til de som har tariffbestemt lønn, må klasseforskjellene øke. Og det gjør de (se blant annet Utjæmningsmeldingen, St. meld. nr. 50 (1998-99)).

Dersom man gjennomfører lovendringer som ytterligere begrenser fagforeningenes makt, vil dette styrke den negative utviklingen man har hatt de siste 20 årene, med hensyn til økte klasseforskjeller.

Sosiale goder. Forholdet mellom lov og tariffavtale

Utvalget støtter som sagt frontfagsmodellen til Holdenutvalget. Viktig her er at man legger opp til en sentralisering av hva den generelle inntektsveksten skal være for de som er avhengige av kollektive forhandlinger og samtidig desentraliserer man hvordan denne inntektsveksten skal utformes konkret.

Frontfagsmodellens hensikt er å fastlegge en totalramme for lønnsoppgjørene, og utvalget har flere forslag til hvordan frontfagsmodellen kan bli mer troverdig. Profilen på lønnstilleggene bør det derimot være opp til den enkelte sektor å avgjøre, mens det ved gjennomføring av sosiale reformer bør tilstrebes større grad av koordinering blant hovedorganisasjonene både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. Utvalget for tariffforhandlingssystemet støtter disse synspunktene. (NOU 2001: 14, side 16)

Noen kan forhandle om penger, andre om kortere arbeidstid osv. I utgangspunktet er ideen om at de enkelte bransjene/yrkene skal bestemme selv svært positiv. Men det er grunn til å påpeke at her kan sammenhengen bli annerledes. Vi kan oppleve en fleksibilisering av lov og avtaleverk som kan bidra til å svekke lønnsarbeidernes rettigheter og kollektive styrke.

Et eksempel på en uheldig tendens er at den siste arbeidstidsforkortelsen fra 8 til 7,5 timers dag, som ble avtalt i forbindelse med det forbundsvise tariffoppgjøret i 1986, ennå ikke har fått gjennomslag i arbeidsmiljøloven slik at denne er forbedret. Dette står i motsetning til samtlige tidligere arbeidstidsforkortelser.

Det er også grunn til å etterlyse en plan for lovfesting av den utvidete ferien.

Tariffavtalte goder har mindre gjennomslagskraft og er mindre sikre enn lover.

Samtidig støtter utvalget også muligheten for sentralt avtalte reformer slik det går fram av punkt 3 og 4 på side 18. Det vises til AFP-ordningen og etter- og videreutdanningsreformen som eksempler på sentrale reformer. Spørsmå-

let blir likevel. Hva er den ønskede utvikling i forholdet mellom individuelle avtaler, tariffavtaler og lover? Er det for eksempel ønskelig at en stadig større del av pensjonen enten er basert på forsikring eller tariffavtale i stedet for lov? Det er ulike meninger om dette. Men det må være overordnet at det ikke fremmes lovendringer for å begrense demokratiet i den hensikt å fremme løsnings- der sosiale reformer primært er tariffbasert eller kun knyttet til arbeidsav- talen.

I punkt 3.1.4 beskriver innstillingen hvordan man kan tenke seg å videre- føre det inntektspolitiske samarbeidet. Man legger blant annet opp til et møte i regjeringens kontaktutvalg i forkant av tariffoppgjøret der man skal bli enige om hva slags lønnsøkning landet bør ha. Ved å lage et så tett samarbeid på top- pen der både lønn og sosiale ordninger drøftes, vil faktorer som normalt har spilt mindre rolle i lønnsforhandlingene kunne trekkes mer inn. Drøftelser vil kunne omfatte alle kostnader ved arbeidskraften, f.eks. lovfestede rettigheter. Slik sett vil det være *et* element i den økonomiske politikken som er gjenstand for meget sterk styring i avreguleringens tidsalder - lønnen.

I kapittel 3.1.4, side 18, høyre spalte påpeker utvalget at arbeidsgiverne styrker sitt samarbeid og mener det vil være en fordel om hovedorganisasjo- nene på lønnsarbeidersiden gjorde dette også.

Utvalget er kjent med at arbeidsgiversiden allerede i dag søker å opp- tre mer koordinert enn tidligere, en tilsvarende utvikling også for ar- beidstakersiden vil kunne virke styrkende på det inntektspolitiske samarbeidet.

Som påpekt tidligere; dersom man med inntektspolitisk samarbeid mener samarbeid om å begrense lønnsveksten, kan man bli urolig for tanken om at lønnsveksten skal sentraliseres ytterligere ved enda tettere samarbeid mellom toppene i hovedorganisasjonene.

Ikke permanent Arntsenutvalg

Utvalget avslutter den enstemmige beskrivelsen av videreføringen av det inn- tektspolitiske samarbeidet med å uttale at det ikke går inn for lønnslover eller et permanent Arntsenutvalg.

Som også Utvalget for sysselsetting og verdiskaping (NOU 2000:21, s. 284) påpekte, vil imidlertid koordinering mellom hovedorganisasjone- ne gjennom lønnslover eller et permanent Arntsen-utvalg være svært drastiske inngrep i den norske forhandlingsmodellen. (NOU 2001: 14, side 18, høyre spalte)

Men at utvalget ikke går inn for et permanent Arntsenutvalg står i motstrid til de mekanismene utvalget legger opp til. Disse er lik Arntsenutvalgets meka- nismer. Arntsenutvalget ble nedsatt etter drøftelser i regjeringens kontaktut- valg i desember 1998. Utvalget var partssammensatt med omtrent de samme organisasjonene som skal delta i det tekniske beregningsutvalget, minus bon- deorganisasjonene. Arntsenutvalget foreslo at lønnsveksten ikke skulle over- stige 4,5%. Arntsenutvalget behandlet også visse sider ved etter- og videreut- dannelsreformen. Det ble ikke fattet noen lovvedtak, (NOU 1999: 14).

Stabelutvalget foreslår enstemmig at Regjeringens kontaktutvalg møtes normalt en gang i forkant av inntektsoppgjøret. Det tekniske beregningsutvalget legger fram statistikk for den generelle utviklingen. Hensikten med dette møtet er:

Siktemålet bør være at partene forsøker å komme frem til en felles forståelse av den økonomiske situasjonen, de forhold som bestemmer den økonomiske rammen for inntektsoppgjøret og mulighetsrommet for lønnsutviklingen i Norge over tid. (NOU 2001: 14, side 18)

Etter møtet i regjeringens kontaktutvalg vil partene fortsatt samles i Det tekniske beregningsutvalget. Deretter starter tariffoppgjøret. Hvor forskjellen ligger mellom det som man enstemmig skisserer som forslag til framtidig inntektspolitisk samarbeid og Arntsenutvalget er ikke forklart. Denne samme setningen om at man ikke skal ha et permanent Arntsenutvalg finnes også i NOU 2000:21 (Holdenutvalgets innstilling).

Menneskerettighetsperspektivet

I gjennomgåelsen av menneskerettighetsperspektivet i innstillingens kapittel 3.3 blir kritikken mot Norge fra menneskerettighetsorganer gjennomgått. Samtidig legger utvalget stor vekt på at menneskerettighetene er blitt styrket i Norge de siste årene ved ny grunnlovsbestemmelse og inkorporering av 3 menneskerettighetskonvensjoner. Den nevner også at myndighetene forbereder inkorporering av flere menneskerettighetskonvensjoner. Det den ikke nevner er at myndighetene over hodet ikke forbereder en inkorporering av de konvensjoner som omhandler streikeretten eksplisitt. Dette er en merkelig utelatelse med tanke på at dette er sentralt i emneområdet til utvalget. Flere fagforeninger, deriblant LO har krevd en innarbeiding av ILO-konvensjonene som omhandler streikeretten. Likevel blir ikke dette berørt av utvalget samlet eller i form av en særmerknad fra en eller flere av fagforeningsrepresentantene, (NOU 2001:14 side 23).

Tvungen avstemning

Avstemningenes varighet

I paragraf 8.8.3 på side 111 tar utvalget opp avstemningenes varighet.

På side 113 går utvalget inn for å korte ned tiden som brukes i forbindelse med uravstemninger. Utvalget anbefaler maksimalt fire uker men helst kortere.

Prosessen med uravstemning tar tid, og etter utvalgets mening kan det være et poeng å forsøke å korte ned tidsbruken. (NOU 2001: 14, side 113, venstre spalte)

Ved å gi mekleren anledning til å pålegge avstemning vil han også få anledning til å sette frist, og dermed også å bestemme for en fagforening hvor lang tid avstemningen skal ta. Dette er et overgrep mot organisasjonsfriheten blant annet fordi det vil virke inn på mulighetene for demokratisk debatt og diskusjon om meklingsforslaget forut for avstemningen.

Tvungen avstemning eller tvungen behandling i et representativt organ

Flertallet i utvalget foreslår å gi meklingsmannen rett til tvungen avstemning i paragraf 8.8.7 side 117 og videre. Men ikke ut fra ønsket om å styrke demokratiet. Tvert i mot legger utvalget opp til at meklingsmannen kan pålegge en behandling i et representativt organ og dermed unngå uravstemning. Forslaget åpner for at det blir meglingsmannens suverene avgjørelse om det skal avholdes uravstemning eller om meklingsforslaget kun skal behandles i et representativt organ. Forslaget åpner derfor for at meklingsmannen kan hindre en uravstemning på tvers av viljen eller vedtektene til en fagforening.

Flertallet vil også foreslå at det som et alternativ til å pålegge uravstemning over meglingsforslag, kan være hensiktsmessig for meglingsmannen å kunne pålegge organisasjonsmessig behandling av et meglingsforslag. Slik behandling kan skje i et organ som er bredere sammensatt enn et eventuelt forhandlingsutvalg, men som det likevel ikke kreves for omfattende ressurser å få sammenkalt. (NOU 2001: 14, side 117)

Arbeidsgiverrepresentantene er prinsipielt mot uravstemning:

Når det gjelder uravstemning, har et mindretall i utvalget et prinsipielt negativt syn på at partene benytter uravstemning som ledd i behandling av meglingsforslag. (NOU 2001: 14, side 123)

Deres holdning ser ut til å ha fått delvis gjennomslag i flertallets forslag. Flertallsforslaget til lovtekst lyder:

1[a]. Meglingsmannen kan forlange at meglingsforslag blir undergitt avstemning blant organisasjonenes arbeidstaker- og arbeidsgivermedlemmer. Hvis det ikke gjøres, kan meglingsmannen forlange at meglingsforslag blir undergitt avstemning i et av organisasjonenes representative organ. Avstemningen skal bare gjelde meglingsforslaget som det foreligger fra meglingsmannen. Avstemningen skal være hemmelig og skriftlig med rene ja- eller nei-stemmer. (NOU 2001: 14, side 117-118)

Lovteksten avgrenser heller ikke mot at det kan framsettes nye meklingsforslag ved et seinere tidspunkt som i sin tur kan pålegges stemt over av meklingsmannen. For eksempel i tilfelle av at en konflikt har vart en stund og meklingsmannen innkaller partene til ny mekling. Her vil han kunne stå fritt til å fremme et nytt meklingsforslag og derved en ny avstemning under fredsplikt.

Å gi statens representant rett til å pålegge avstemning har mange konsekvenser som er mye mer vidtgående enn utvalget drøfter:

- a) Dette innebærer å gripe inn i vedtektene til organisasjonene. Staten vil bestemme hvordan en organisasjon skal organisere seg internt. Det strider mot demokratiet, svekker organisasjonsfriheten.
- b) Meklingsmannen kan utsette en konflikt som en fagforening har planlagt. Det vil være umulig for en fagforening å kunne vite om en streik for eksempel starter i mai eller i juni. På denne måten blir meklingsmannens påbudskompetanse en svekking av den frie forhandlingsretten.

Meklingsmannens påbudskompetanse og hovedorganisasjoner

Utvalget antar at påbud om avstemning vil være en unntaksbestemmelse og at riksmeklingsmannen under normale forhold, ikke vil pålegge avstemning mot en hovedorganisasjons vilje:

..det antas at en påbudskompetanse kun vil bli benyttet i rene unntakstilfeller. Utvalget ser det som usannsynlig at en meklingsmann under normale forhold vil pålegge avstemning mot en hovedorganisasjons klare vilje. (NOU 2001: 14, side 117)

For det første: Hvorfor antar utvalget at en påbudskompetanse for privat og kommunal sektor kun vil brukes unntaksvis og ikke mot hovedorganisasjonenes vilje? Dersom man ser på tiden fra 1953 til 1982 er det vel ingenting som tyder på at ikke meklingsmannen brukte sin påbudskompetanse ganske ofte og det må antas at dette ikke skjedde med støtte fra for eksempel YS-ledelsen.

For det andre: Dersom hensikten fra utvalget er at pålegg kun skal skje unntaksvist, hvorfor gjenspeiles ikke dette i forslaget til lovtekst?

For det tredje: Utvalgets flertall tenker også at tvungen avstemning ikke skal brukes mot en hovedorganisasjons vilje. Altså tenker man seg tvungen avstemning brukt mot de enkelte forbundenes vilje. Det vil eksempelvis si: LO-ledelsen er for at et av sine medlemsforbund blir pålagt å stemme, medlemsforbundet er mot, det hjelper ikke, det blir tvungen avstemning.

For det fjerde: Til tross for at utvalget er klar over at det finnes mange uavhengige forbund, skriver det ingenting om hvorvidt det tenker at bestemmelsen kun skal brukes unntaksvist og ikke mot deres vilje. Men ut fra den generelle argumentasjonen til utvalget må man anta at det er meningen at meklingsmannen skal ta mindre hensyn til viljen til et uavhengig forbund.

Andre bemerkninger om forslagene om tvungen avstemning

Når det gjelder oppslutning om avstemning og størrelsen på et flertall går utvalget samlet inn for:

4[b]. Meglingsforslag skal, om annet ikke er avtalt mellom partene, legges frem for alle de medlemmer interesselvisten gjelder. Avstemningsresultatet skal gi et fullgyldig uttrykk for viljen hos medlemmene. Meglingsforslaget skal anses som forkastet dersom et flertall av de som har avgitt stemme, og som representerer minst 1/3 av de stemmeberettigede, har stemt mot forslaget. Bestemmelsen i tredje punktum gjelder bare dersom ikke annet er avtalt mellom partene eller bestemt i en fagforenings eller arbeidsgiverforenings vedtekter. (NOU 2001: 14, side 119)

Her bemerkes det at dersom fagforeningen ikke oppfyller kravene som stilles til avstemningen er meklingsforslaget godtatt. Logikken er altså ikke at forslag skal ha en bestemt *oppslutning* for å kunne godtas, forslaget forutsettes godtatt dersom motstanden ikke evner å bli organisert fram i en uravstemning.

Når riksmeklingsmannen pålegger avstemning mot den uttrykte viljen til et forhandlingsutvalg vil han undergrave forhandlingsutvalgets autoritet og hans rolle som nøytral mekler vil undergraves.

At statens utpekte mekler blir gitt denne typen makt og derved undergraver den frie forhandlingsretten, vil bidra til å undergrave tilliten til forhandlingssystemet generelt.

Alltid plikt til å møte hos meklingsmannen?

På side 107 ber utvalget departementet vurdere om det er nødvendig å også ta inn en bestemmelse om at partene plikter å møte meklingsmannen når han ber om det. Det foreslår også en lovtekst som gir meklingsmannen mulighet til å kalle inn til ny mekling etter eget forgodtbefinnende.

Riksmeglingsmannen, så vel som den meglingsmannen som har behandlet saken, kan når som helst gjenoppta meglingen.

Er det gått en måned etter at meglingen ble sluttet, uten at tvisten i mellomtiden er løst, skal meglingsmannen gjenoppta kontakt med partene med henblikk på å få avsluttet konflikten. Er et meglingsforslag til behandling hos partene, skal meglingsmannen vente til behandlingen er avsluttet.

Utvalget ber departementet vurdere om det er nødvendig å også ta inn en bestemmelse i disse reglene om at partene i så fall plikter å møte meklingsmannen. (NOU 2001: 14, side 107)

Ser man dette forslaget i sammenheng med den foreslåtte påbudskompetansen til meklere og forslaget om tvungen kopling ser vi et bilde av en avgjørende rolle for en stilling utpekt av staten i tarifforhandlingene. Vi er mot at staten skal ha en styrket posisjon i forbindelse med tarifforhandlingene. Dette vil undergrave den frie forhandlingsretten.

Kopling

Vi er mot dagens koplingsparagraf i både arbeidstvistlov. Vi er også mot at loven skal ha bestemmelser om frivillig kopling. Dersom en fagforening ønsker å samordne sin avstemning med en annens, trenger den ingen lov for dette.

Utvalgets flertall går inn for tvungen kopling.

Utvalgets flertall, medlemmene Lars Chr. Berge (NHO), Ingvild Elden (NAVO), Randulf Riderbo (HSH), Randi Stensaker (AAD), Kjell Bjørndalen (LO), Morten Øye (LO) og Erik Bartnes (KS), mener det ikke foreligger tilstrekkelig grunnlag for å gjøre endringer av arbeidstvistloven § 35 nr. 7.

Disse medlemmer vil gjerne svekke demokratiet. Det finnes ikke i teksten noen begrunnelse fra deres side for hvorfor kopling er ønskelig. Tvert i mot, hele teksten begrunner hvorfor det ikke er ønskelig med kopling. Argumentene mot kopling er åpenbare for forbundsnivået i hovedorganisasjonene.

Et mindretall i utvalget, utvalgsleder Ingse Stabel og medlemmene Aud Blankholm (AF), Sverre Strand (Akademikerne), Stein Gjerding (YS) og Torgeir Aarvaag Stokke (nøytral), mener det foreligger tilstrekkelige synspunkter til at det er grunn til å tvile på at bruk av arbeidstvistloven § 35 nr. 7 vil gå klar av fremtidig kritikk fra folkerettslige organer. Dette mindretallet vil følge det konkrete forslaget fra ILOs representanter om å ta inn en begrensning av koblingsmuligheten i

norsk lov. Mindretallet foreslår at gjeldende koblingsbestemmelse innskrenkes slik at tariffparten har anledning til å motsette seg en beslutning om kobling, for eksempel ved følgende lovformulering:

5. Finner meglingsmannen at en konfliktsituasjon bør løses under ett for flere fag, kan meglingsmannen foreslå at meglingsforslagene for disse fagene skal regnes som en helhet, slik at avgjørelsen av om forslagene er vedtatt skal treffes på grunnlag av fagenes samlede antall stemmer og stemmeberettigede. Før meglingsmannen foreslår samlet avstemning over meglingsforslag, skal meglingsmulighetene være uttømt. Et fag kan ikke tas med i samlet avstemning hvis arbeidstaker- eller arbeidsgiverparten motsetter seg det. Bestemmelsene i nr. 2 til 4 gjelder også for samlet avstemning så langt de passer.

Meglingsmannen bør kunne foreslå koblet avstemning, men etter mindretallets syn bør altså partene kunne motsette seg det.

Vi er enige med mindretallet i at meklingsmannen ikke skal kunne gis rett til å kople. Men vi vil også legge til ytterligere argumenter. Å argumentere med at man ikke er for kopling fordi dette bryter med menneskerettighetskonvensjoner Norge er bundet av er en oppgradering av betydningen av menneskerettigheter som vi er enige i. Men også dersom en slik bestemmelse var i tråd med de konvensjonene Norge er bundet av, ville vi være mot en slik bestemmelse.

Menneskerettighetskonvensjonene er ikke lagd for at alle land skal søke om å senke sitt demokrati så nær disse bestemmelsene som mulig, og så bryte dem av og til. Viktigst er ikke om et forslag er i strid med folkeretten eller ikke, men om det svekker demokratiet. Menneskerettighetene er et minimum av rettigheter som skal gjelde i et demokrati.

Vår primære argumentasjon er altså at å gi meklingsmannen myndighet til å kople avstemninger vil undergrave organisasjonsfriheten, forhandlingsfriheten og streikeretten. Tvungen kopling vil styrke arbeidsgivernes posisjon i forhold til fagforeningene.

De to nøytrale medlemmenes særmerknad

Utvalgets to nøytrale medlemmer har en særmerknad:

Utvalgets to nøytrale medlemmer, Ingse Stabel og Torgeir Aarvaag Stokke, har følgende særmerknad knyttet til en samlet vurdering av påbud om avstemning og kobling:

Utvalget for tarifforhandlingssystemet har hatt grundige og konstruktive drøftinger av svært mange sider av meglingsvirksomheten, inkludert meglingsmannens eventuelle rett til å påby avstemninger og koble avstemninger. Begge de to nevnte virkemidlene har lang tradisjon i norsk arbeidsliv, og kan begrunnes som velegnede virkemidler i mange situasjoner. Utvalgets to nøytrale medlemmer ville ikke hatt betenkeligheter med å støtte både en uinnskrenket rett for meglingsmannen til å påby avstemning og en opprettholdelse av dagens koblingsbestemmelse i arbeidstvistloven § 35 nr. 7, hvis begge forslagene også hadde fått støtte fra alle utvalgets partsoppnevnte representanter. (NOU 2001: 14, side 122)

Logikken i denne særmerkningen er vanskelig å gripe. Er de nøytrale for et folkerettsstridig forslag dersom alle i utvalget er for, men mot forslaget fordi ikke

alle utvalgets medlemmer er for? Det kan virke slik. Tvungen kopling vil være like udemokratisk og folkerettsstridig om utvalget er enstemmig eller ei.

De to nøytrale skriver videre:

Det foreligger imidlertid mindretall knyttet til begge virkemidlene. De to nøytrale medlemmene i utvalget må derfor trekke den konklusjon at det ikke vil være forsvarlig å støtte kombinasjonen av de to flertallene i kapittel 8.8.7 og 8.8.8. Utvalgets to nøytrale medlemmer er kommet til at påbudskompetansen i kapittel 8.8.7 i lovs form bør innskrenkes til å kun gjelde kommunal sektor, og at arbeidstvistloven § 35 nr. 7 som er behandlet i kapittel 8.8.8 bør endres slik at en tariffpart har anledning til å motsette seg en beslutning om kobling. Hensynet til den prosessen som er satt i gang når det gjelder kommunal sektor, jf. kapittel 12, har også vært viktig for dette standpunktet. (NOU 2001: 14, side 122)

Med denne særmerknaden, er flertallet for tvungen avstemning i privat sektor skrumpet inn til 7 mot 5 i utvalget, da man står igjen med arbeidsgivernes stemmer og stemmene til representantene fra AF og A. Man må anta at ledelsene i AF og A også er ubekvemme med det samlede resultatet av tvungen avstemning og kopling. Vi ser med interesse fram til deres høringsuttalelser og forundres over at deres representanter i utvalget ikke har laget en særmerknad med samme konklusjon som de to nøytrale.

Konfliktnivået i Norge

I kapittel 9 på sidene 124-126 sammenliknes konfliktnivået i Norge med andre europeiske land. Det påstås at:

I forhold til andre europeiske land, fremstår ikke det norske arbeidsmarkedet som spesielt fredelig. (NOU 2001: 14, side 125)

Dette gir et uriktig bilde av situasjonen. I Norge er det ikke lov med andre aksjonsformer enn streik, med få unntak. I andre land er andre aksjonsformer svært utbredt. Disse aksjonene kommer som regel ikke inn i statistikken over tapte arbeidsdager i forbindelse med konflikt.

Vi vil anta at den viktigste grunnen til at det ikke er flere tapte arbeidsdager i det norske samfunnet ikke først og fremst skyldes at nordmenn er mer fredselskende av natur, men at dette henger sammen med det særnorske folkerettsstridige misbruket av tvungen lønnsnemnd.

Vi vil også påpeke at antallet tapte arbeidsdager på grunn av konflikt kan variere av mange grunner, en nedgang i antallet streikedager trenger ikke å ha sammenheng med at samfunnet fungerer bedre for flertallet slik man kan få inntrykk av når man leser innstillingen. Det kan for eksempel henge sammen med at det innføres begrensninger i fagforeningenes demokratiske rettigheter (Jamfør utviklingen i Storbritannia).

Tvungen lønnsnemnd

I kapittel 10 omhandles tvungen lønnsnemnd. Utvalget klarer ikke å ta standpunkt entydig og klart for at Norge skal respektere menneskerettighetene når det gjelder tvungen lønnsnemnd.

I punkt 10.1.5 skriver utvalget:

Utvalget er av den oppfatning at bruk av tvungen lønnsnemnd i strid med det som kan aksepteres av hensyn til liv og helse, er uheldig, både av hensyn til Norges folkerettslige forpliktelser og av hensyn til de konsekvenser bruken kan ha for vårt forhandlingssystem. *Samtidig kan tvungen lønnsnemnd være et viktig virkemiddel i et system som det norske*, med få begrensninger i retten til å bruke arbeidskamp og små krav for å anerkjennes som organisasjon med rett til å iverksette arbeidskamp for krav om tariffavtale. Det sentrale må derfor være å komme frem til tiltak som kan redusere behovet for å benytte tvungen lønnsnemnd (vår kursivering). (NOU 2001: 14, side 143)

og:

Utvalget frykter at en permanent lov som tillater tvungen lønnsnemnd på bestemte vilkår, kan fjerne den fleksibiliteten som dette virkemiddelet gir til det norske forhandlingssystemet. Inngrep i arbeidskonflikter som for eksempel kan ha store økonomiske skadevirkninger eller være ødeleggende for det inntektspolitiske samarbeidet vil ikke kunne stanses etter den foreslåtte lovbestemmelsen, men vil i enkelte situasjoner likevel kunne anses for nødvendige for å bevare stabiliteten. Det er derfor etter utvalgets mening viktig å understreke at en slik fullmaktslov ikke ville avskjære Stortingets lovgivningsmyndighet dersom det anses nødvendig å stanse en arbeidskonflikt av andre årsaker. Som nevnt ovenfor må Stortinget i slike tilfeller åpent vurdere om det ønsker å gripe inn i en arbeidskonflikt med tvungen lønnsnemnd til tross for at et inngrep kan være i strid med folkeretten. (NOU 2001: 14, side 144)

Vi er uenige med utvalgets holdning. Tvungen lønnsnemnd blir brukt i alt for stor utstrekning i Norge, noe som er til arbeidsgivernes favør. Et minstekrav må være at Norge ikke bryter menneskerettighetene på dette området. Utvalget vurderer ulike tiltak for å begrense myndighetenes bruk av tvungen lønnsnemnd og konkluderer med:

Utvalget for tarifforhandlingssystemet foreslår ikke konkrete endringer når det gjelder bruken av tvungen lønnsnemnd. (NOU 2001: 14, side 149)

I sin gjennomgang av mulige tiltak for å redusere lønnsnemndbruken avviser utvalget å grunnlovsfeste et vern av streikeretten:

En permanent lovfesting av kriteriene for bruk av tvungen lønnsnemnd må skje i form av en fullmaktslov. En slik lov vil når som helst kunne oppheves eller endres, og representerer derfor ikke noen varig binding av lovgivningsmyndigheten. Lovgivning som representerer varig binding vil bare kunne skje ved grunnlovsendring, noe utvalget for sin del ikke finner aktuelt. (NOU 2001: 14, side 143)

Vi er ikke enige i denne avvisningen. Det vil være et framskritt for demokratiet at et vern av streikeretten tas inn i Grunnloven. Vi viser for øvrig til professor Henning Jakhelln som anbefaler en endring av Grunnloven § 110 c, slik at menneskerettighetenes stilling blir styrket.

Utvalget påpeker at en eventuell permanent lov som lovfester kriterier for bruk av lønnsnemnd ikke vil hindre Stortinget i å vedta særlover om lønns-

nemnd på annet grunnlag enn den permanente lovens kriterier. Men vurderer likevel et forslag som kan ha disiplinerende effekt, (NOU 2001: 14 side 143). Men heller ikke en slik svak styrking av vernet av streikeretten vil utvalget gå inn på.

Inkorporering av ILO-konvensjoner

Et åpenbart forslag om å inkorporere de menneskerettighetskonvensjoner som Norge har ratifisert og som omhandler streikeretten blir over hodet ikke behandlet under dette punktet. Dette til tross for at utvalget har vært innom innarbeiding av menneskerettighetene i norsk lov under punkt 3.3.1 (NOU 2001: 14, side 23). Dette er merkelig også på bakgrunn av at LO, som er representert i komiteen selv har reist forslag om innarbeiding av ILO-konvensjoner.

Dersom det ikke er vilje til å forbedre Grunnloven, vil vi subsidiært anbefale at ILO-konvensjonene 87 og 98 og Den europeiske sosialpakten blir inkorporert i norsk lov, slik andre menneskerettighetskonvensjoner ble det i forbindelse med vedtakelsen av lov av 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk lov.

Andre former for arbeidskamp

På sidene 147 og 148 er utvalget delt når det gjelder å tillate andre former for arbeidskamp enn full streik/full lockout. Arbeidsgivernes og LOs representanter og de to nøytrale medlemmene er mot at det over hodet vurderes andre kampformer. AFs og As representanter anbefaler at de svenske reglene vurderes. YS ser også behov for en nærmere utredning.

Vi anbefaler at alternative konfliktformer utredes. Å tillate andre konfliktformer vil kunne styrke partenes muligheter til å påvirke en forhandlingssituasjon uten å måtte ty til full streik/full lockout. Det er mulig at streikekonflikter eller lockouter kan unngås, da mildere kampformer er tilstrekkelige for å fremme en løsning.

Minimumsbemanning under konflikt

På sidene 148 og 149 vurderer utvalget avtaler eller lovfesting av systemer med minimumsbemanning under en konflikt. Vi anbefaler at det legges til rette for at slike avtaler inngås. På den måten vil behovet for inngripen utenfra i form av blant annet tvungen lønnsnemnd bli mindre.

Rikslønnsnemnda

Under punkt 10.2 behandler utvalget Rikslønnsnemnda. Det har framkommet kritikk av Rikslønnsnemnda over mange tiår. Vi finner ingen saklige argumenter for at andre enn partene selv skal oppnevne representantene for partene i Rikslønnsnemnda. Vi støtter forslaget som utvalget refererer til fra Sykepleierforbundet:

En annen løsning kan være som foreslått av blant annet Sykepleierforbundet i 1972, at Rikslønnsnemnda i den enkelte tvist settes med tre nøytrale medlemmer og et medlem oppnevnt fra hver av partene i tvisten. Som påpekt av Sykepleierforbundet, har Rikslønnsnemnda etter

lønnsnemndloven § 4, jf. arbeidstvistloven § 19 anledning til å innhente den informasjon eller ekspertise som er nødvendig for å få saken tilstrekkelig opplyst. Det er derfor mulig at det ikke er nødvendig med fast sakkyndig representasjon i Rikslønnsnemnda. (NOU 2001: 14, side 151)

33 Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund

Det vises til mottatt høringsdokument vedrørende utredningen om fremtidig tarifforhandlingssystem.

En rekke av de områder som utredningen omfatter vil medføre vesentlige endringer i medlemmers demokratiske rettigheter til å påvirke egne rammevilkår gjennom aktiv deltakelse i tarifforhandlingsprosessene. Det er grunnleggende for fagbevegelsen at medlemmene gjennom aktiv deltakelse kan påvirke sluttresultatet og derved få et eierskap til gjeldende rett i det tariffpolitiske området. Innsnevring av denne deltakelse og deltakerdemokrati vil på sikt kunne undergrave respekten og lojaliteten til kollektive ordninger generelt og tariffretten spesielt.

Tariffavtalene, fremforhandlet gjennom frie tarifforhandlinger, er medlemmenes viktigste redskap for fastsettelse av lønns- og arbeidsvilkår.

Forbundet vil derfor påpeke følgende punkter vi mener vil bidra til en slik negativ endring.

Gjennomføringen av et system med overordnede rammer, uavhengig av hvem som fastsetter slike, vil redusere den frie forhandlingsretten til et spørsmål om å diskutere «pavens skjegg». Interessen for å aktivisere seg i et spørsmål som likevel er avgjort vil bli minimal, og ansett for bortkastet tid.

Forslaget om å gi meglingsinstitusjonen adgang til å aktivt koble flere tariffområder i uravstemningen vil bare frembringe frustrasjon. Dette vil bli oppfattet som et angrep på den demokratiske rettighet til selv å kunne ta avgjørelser knyttet til egen tariffsituasjon.

Likeledes er forslaget om å kunne påby uravstemning etter en mekling før konflikt iverksettes med på å undergrave alvoret i meklingen. Hvorfor anstrenge seg på å komme frem til et resultat dersom vi allikevel får en utsettelse på en måned eller to. Dette er et håpløst utgangspunkt for å kunne føre reelle forhandlinger og mekling. Resultatet skal kunne avgjøres av forhandlingsutvalget ved fristens utløp, enten konflikt eller anbefaling.

Det gjøres oppmerksom på at disse standpunktene har vært til grundig debatt på forbundets landsmøte i mars 2001. De tariffpolitiske standpunkter i denne sammenheng ble enstemmig vedtatt som forbundets politikk.

Vedlagt følger den tariffpolitiske uttalelse fra landsmøtet.

Tariffpolitisk uttalelse:

Tariffavtalene, framforhandlet gjennom frie tarifforhandlinger, er ansattes viktigste redskap for lønns- og arbeidsvilkår.

NNNs landsmøte ser med bekymring på de forslag som er lekket i pressen fra Stabelutvalget.

NNN vil motarbeide alle forslag som har som siktemål å innskrenke den frie forhandlingsrett.

Fagbevegelsen må selv bestemme om forhandlingene skal føres forbundsvist eller samordnet. NNN har erfart at forbundsvise forhandlinger har fungert best for medlemmene, uten å ha skapt problemer for landets økonomi. NNN tar avstand fra forslag om myndighetsfastsatte rammer for tariffoppgjørene.

NNN vil forsvare medlemmenes rett til å godta eller forkaste forslag gjennom uravstemning. Riksmeglingsmannen skal ikke ha mulighet til å koble avstemningen.

NNN vil ikke gi riksmeglingsmannen mulighet til å utsette en konflikt ved å kreve avstemning før en konflikt settes ut i livet.

Forbundet ønsker en bredere debatt i forkant om spørsmål som berører interessene til store deler av medlemmene. NNN forutsetter at LOs representanter i denne typen utvalg reflekterer medlemmenes meninger i prosessen fram til og når beslutninger tas.

Fri organisasjonsrett, fri forhandlingsrett og fri streikerett er viktige demokratiske prinsipper som det ikke må tukles med.

34 Politiets Fellesforbund

Generelle betraktninger om Stabelutvalgets innstilling

Sammensettingen av utvalget

Det preger utvalgets arbeid at utvalget mangler representanter for fagforeninger som ikke er med i en hovedorganisasjon. Det er ikke overraskende at representantene for hovedorganisasjonene og fra Norges største sammensatte forbund fremmer forslag som styrker deres innflytelse i organisasjonslivet på bekostning av forbundsnivået og de største forbundene som er basert på bransje eller yrke. Ensidig fokusering på dette avspeiles bl.a. i LO's problemer med å få aksept i egne rekker for innstillingen de selv har medvirket til.

Det er opprettet ulike stående partssammensatte utvalg. Disse er for snevert sammensatt, da det ikke åpnes for at uavhengige forbund kan være representert. Særlig gjelder dette det tekniske beregningsutvalget og sosialdialogskomiteen.

Det er også en hemsko for demokratiet at disse utvalgene legger opp sitt arbeid slik at det er vanskelig for utenforstående å følge med på utvalgenes arbeid og overlegninger. Gjennomsiktighet i den offentlige virksomhet, øker oppslutningen om den politiske prosessen og styrker demokratiet.

Praksisen med å kun inkludere representanter for hovedorganisasjoner og de største generelle fagforeninger som er med i en hovedorganisasjon i partssammensatte utvalg må endres.

Begrensninger av demokratiet

Innstillingen reiser kun lovendringsforslag som innebærer en begrensning av demokratiet. Dette blir over hodet ikke problematisert i innstillingen. Utvalget har kun vært opptatt av om deler av dets forslag kan være i strid med Norges menneskerettsforpliktelser.

Disse forslagene fremmes i en situasjon der Norge allerede blir kritisert av menneskerettighetsorganer for brudd på grunnleggende menneskerettigheter på fagforeningsområdet.

Begrunnelsen som gis av utvalget, særlig i kapittel 3, sidene 16 og 17, for forslagene til innskrenking av demokratiet kan summeres opp i tesen: Å sikre det inntektspolitiske samarbeidet. Utvalget definerer ikke hva det legger i dette begrepet. Dersom man holder seg til utvalgsmedlemmet Torgeir Aarvaag Stokkes definisjon i hans doktoravhandling gis følgende definisjon for inntektspolitikk:

Med inntektspolitikk forstår Elvander (1988a:282) statlige handlinger som direkte eller indirekte er koblet til lønnsforhandlingene, og som har til formål å begrense lønnsøkninger. Dette er en snevrere definisjon enn det en vil finne andre steder, men den bidrar til å gi begrepet et mer presist og dermed anvendelig innhold. (Lønnsforhandlinger og konfliktløsning, FAFO-rapport 246, side 56)

Ut fra denne definisjonen må inntektspolitisk samarbeid handle om samarbeid for å begrense lønnsveksten.

Når staten beveger seg inn på en begrensning av lønnsveksten, virker den inn på et felt i samfunnet der det foreligger åpenbare interessemotsetninger mellom kapitaleiere og lønnsarbeidere. Tiltak som begrenser rettighetene til lønnsarbeidernes organisasjoner vil nødvendigvis styrke eiernes posisjoner. Når man går inn på såpass alvorlige inntektspolitiske tiltak som å begrense demokratiet mener vi at man må samtidig vurdere virkningene i forhold til fordelingen av de skapte verdiene mellom lønnsarbeiderne og kapitaleierne. Disse grunnleggende spørsmålene har Stabelutvalget ikke gått inn på.

Staten er ansvarlig for å utvikle en økonomisk politikk. Men samtidig kan ikke staten utvikle et lovverk der den inntektspolitikken den går inn for påtvinges samfunnets medlemmer uavhengig av om de slutter opp om denne eller ei. Demokrati handler om å sikre de alminnelige samfunnsmedlemmene mot overgrep fra myndigheter og mennesker med ualminnelige ressurser, og å gi alminnelige mennesker innflytelse over sine livsvilkår. Fordi alminnelige mennesker hver for seg ikke har store ressurser er de avhengige av å handle kollektivt. Dette er en sentral erkjennelse som ligger til grunn for organisasjonsfriheten, forhandlingsretten og streikeretten. Staten bør ikke under normale forhold kunne bruke tvang for å fremme sin økonomiske politikk, men må være avhengig av frivillig oppslutning.

Etter vår mening trengs det ikke en begrensning i fagforeningsrettigheter, men en styrking av disse. Vi er derfor uenige i innstillingens generelle innretning.

Kapittel 3

I kapittel 3 ligger det som en forutsetning at en bestemt form for inntektspolitikk og tarifforhandlingsmodell (frontfagsmodellen, koordinert lønnsfastsettelse og lave nominelle tillegg) gir det beste helhetlige resultatet. Mot dette kan det argumenteres med at mindre inngripen fra staten og mindre makt til toppen i hovedorganisasjonene vil gi et bedre helhetlig samfunnsmessig resultat.

Hvilken inntektspolitikk og forhandlingsmodell som er best, trenger man ikke å ta standpunkt til i denne sammenhengen. Avgjørende blir at man i et demokratisk samfunn ikke må gå inn på lovtvang for å sikre lave nominelle tillegg og en bestemt oppgjørsmodell, da dette nødvendigvis vil innebære en undergraving av grunnleggende demokratiske rettigheter for de organiserte lønnsarbeiderne. Det er dessverre nettopp dette Stabelutvalget foreslår.

Holdenutvalgets inntilling (NOU 2000:21) har en generell innretting der fri kapitalbevegelse, fri flyt av varer, tjenester, og arbeidskraft ses på som en positiv eller gitt utvikling. Ser man NOU 2000:21 og denne innstillingen (NOU 2001: 14) under ett er inntrykket at deregulering og mer marked skal gjelde på alle områder unntatt lønnsdannelsen. Det skal være en strammere styring av lønnsveksten ved at denne skal begrenses for de som er avhengige av kollektive lønnsforhandlinger, det vil si den vanlige lønnsarbeider. Dette skal oppnås ved å sentralisere tarifforhandlingene og gjennomføre lovendringer som svekker organisasjonsfriheten, forhandlingsfriheten og streikeretten.

Begrensningene i inntektsvekst gjelder kun de som er avhengige av å forhandle sammen med andre gjennom fagforeninger i tarifforhandlinger. Begrensningene gjelder ikke for de som lever av kapitalinntekt eller for de som har individuelt bestemte lønninger. Når man på den ene siden gjennomfører deregulering, privatisering, liberalisering og mer marked, men på den andre siden begrenser lønnsveksten til de som har tariffbestemt lønn, vil klasseforskjellene øke slik bl.a. Utjamningsmeldingen, St. meld. nr. 50 (1998-99) viser.

Dersom man gjennomfører lovendringer som ytterligere begrenser fagforeningenes makt, vil dette styrke den negative utviklingen man har hatt de siste 20 årene, med hensyn til økte klasseforskjeller.

Det tekniske beregningsutvalget erstatter Arntsenutvalget

Utvalget avslutter den enstemmige beskrivelsen av videreføringen av det inntektspolitiske samarbeidet med å uttale at det ikke går inn for lønnslover eller et permanent Arntsenutvalg.

Som også Utvalget for sysselsetting og verdiskaping (NOU 2000:21, s. 284) påpekte, vil imidlertid koordinering mellom hovedorganisasjonene gjennom lønnslover eller et permanent Arntsen-utvalg være svært drastiske inngrep i den norske forhandlingsmodellen. (NOU 2001: 14, side 18, høyre spalte)

At utvalget ikke går inn for et permanent Arntsenutvalg står i motstrid til de mekanismene utvalget legger opp til. Disse er lik Arntsenutvalgets mekanismer. Arntsenutvalget ble nedsatt etter drøftelser i regjeringens kontaktutvalg i desember 1998. Utvalget var partssammensatt med omtrent de samme organisasjonene som skal delta i det tekniske beregningsutvalget, minus bondeorganisasjonene. Arntsenutvalget foreslo at lønnsveksten ikke skulle overstige 4,5%. Arntsenutvalget behandlet også visse sider ved etter- og videreutdanningsreformen. Det ble ikke fattet noen lovvedtak. (NOU 1999: 14)

Stabelutvalget foreslår enstemmig at Regjeringens kontaktutvalg møtes normalt en gang i forkant av inntektsoppgjøret. Det tekniske beregningsutvalget legger fram statistikk for den generelle utviklingen.

Siktemålet bør være at partene forsøker å komme frem til en felles forståelse av den økonomiske situasjonen, de forhold som bestemmer den økonomiske rammen for inntektsoppgjøret og mulighetsrommet for lønnsutviklingen i Norge over tid. (NOU 2001: 14, side 18)

Etter møtet i regjeringens kontaktutvalg vil partene fortsatt samles i Det tekniske beregningsutvalget. Deretter starter tariffoppgjøret. Hvor forskjellen ligger mellom det som man enstemmig skisserer som forslag til framtidig inntektspolitisk samarbeid og Arntsenutvalget er ikke forklart. Denne samme setningen om at man ikke skal ha et permanent Arntsenutvalg finnes også i NOU 2000:21 (Holdenutvalgets innstilling).

Frontfagsmodellen

Utvalget støtter som sagt frontfagsmodellen til Holdenutvalget. Viktig her er at man legger opp til en sentralisering av hva den generelle inntektsveksten skal være for de som er avhengige av kollektive forhandlinger og samtidig desentraliserer man hvordan denne inntektsveksten skal utformes konkret.

Frontfagsmodellens hensikt er å fastlegge en totalramme for lønnsoppgjørene, og utvalget har flere forslag til hvordan frontfagsmodellen kan bli mer troverdig. Profilen på lønnstilleggene bør det derimot være opp til den enkelte sektor å avgjøre, mens det ved gjennomføring av sosiale reformer bør tilstrebes større grad av koordinering blant hovedorganisasjonene både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. Utvalget for tarifforhandlingssystemet støtter disse synspunktene. (NOU 2001: 14, side 16)

Noen kan forhandle om penger, andre om kortere arbeidstid osv. I utgangspunktet er ideen om at de enkelte bransjene/yrkene skal bestemme selv svært positivt. Men det er grunn til å påpeke at her kan sammenhengen bli annerledes. Vi kan oppleve en fleksibilisering av lov og avtaleverk som kan bidra til å svekke lønnsarbeidernes rettigheter og kollektive styrke.

Se punktet «Lønnsdannelsen må skje der mål- og resultatansvaret er plassert» under hovedoverskriften «Særlig om statlig sektor».

Tvungen avstemning

Avstemningenes varighet

I paragraf 8.8.3 på side 111 tar utvalget opp avstemningenes varighet. På side 113 går utvalget inn for å korte ned tiden som brukes i forbindelse med uravstemninger. Utvalget anbefaler maksimalt fire uker men helst kortere.

Ved å gi mekleren anledning til å pålegge avstemning vil han også få anledning til å sette frist, og dermed også å bestemme for en fagforening hvor lang tid avstemningen skal ta. Dette er et overgrep mot organisasjonsfriheten blant annet fordi det vil virke inn på mulighetene for demokratisk debatt og diskusjon om meklingsforslaget forut for avstemningen.

Tvungen avstemning eller tvungen behandling i et representativt organ

Flertallet i utvalget foreslår å gi meklingsmannen rett til tvungen avstemning i paragraf 8.8.7 side 117 og videre. Men ikke ut fra ønsket om å styrke demokratiet. Tvert i mot legger utvalget opp til at meklingsmannen kan pålegge en behandling i et representativt organ og dermed unngå uravstemning. Forslaget åpner for at det blir meglingsmannens suverene avgjørelse om det skal avholdes uravstemning eller om meklingsforslaget kun skal behandles i et representativt organ. Forslaget åpner derfor for at meklingsmannen kan hindre en uravstemning på tvers av viljen eller vedtektene til en fagforening. Dette kan vi ikke akseptere fordi det griper inn i den frie og demokratiske retten til fagforeninger.

Flertallet vil også foreslå at det som et alternativ til å pålegge uravstemning over meglingsforslag, kan være hensiktsmessig for meglingsmannen å kunne pålegge organisasjonsmessig behandling av et meglingsforslag. Slik behandling kan skje i et organ som er bredere sammensatt enn et eventuelt forhandlingsutvalg, men som det likevel ikke kreves for omfattende ressurser å få sammenkalt. (NOU 2001: 14, side 117)

Arbeidsgiverrepresentantene er prinsipielt mot uravstemning:

Når det gjelder uravstemning, har et mindretall i utvalget et prinsipielt negativt syn på at partene benytter uravstemning som ledd i behandling av meglingsforslag. (NOU 2001: 14, side 123)

Deres holdning ser ut til å ha fått delvis gjennomslag i flertallets forslag. Flertallsforslaget til lovtekst lyder:

1[a]. Meglingsmannen kan forlange at meglingsforslag blir undergitt avstemning blant organisasjonenes arbeidstaker- og arbeidsgivermedlemmer. Hvis det ikke gjøres, kan meglingsmannen forlange at meglingsforslag blir undergitt avstemning i et av organisasjonenes representative organ. Avstemningen skal bare gjelde meglingsforslaget som det foreligger fra meglingsmannen. Avstemningen skal være hemmelig og skriftlig med rene ja- eller nei-stemmer. (NOU 2001: 14, side 117-118)

Lovteksten avgrenser heller ikke mot at det kan framsettes nye meklingsforslag ved et seinere tidspunkt som i sin tur kan pålegges stemt over av meklingsmannen. For eksempel i tilfelle av at en konflikt har vart en stund og meklingsmannen innkaller partene til ny mekling. Her vil han kunne stå fritt til å fremme et nytt meklingsforslag og derved en ny avstemning under fredsplikt.

Meglingsmannens påleggskompetanse og hovedorganisasjoner

Utvalget antar at påbud om avstemning vil være en unntaksbestemmelse og at riksmeklingsmannen under normale forhold, ikke vil pålegge avstemning mot en hovedorganisasjons vilje:

... det antas at en påbudskompetanse kun vil bli benyttet i rene unntakstilfeller. Utvalget ser det som usannsynlig at en meglingsmann under normale forhold vil pålegge avstemning mot en hovedorganisasjons klare vilje. (NOU 2001: 14, side 117)

For det første: Hvorfor antar utvalget at en påbudskompetanse for privat og kommunal sektor kun vil brukes unntaksvis og ikke mot hovedorganisasjonenes vilje? Dersom man ser på tiden fra 1953 til 1982 er det vel ingenting som tyder på at ikke meklingsmannen brukte sin påleggskompetanse ganske ofte og det må antas at dette ikke skjedde med støtte fra for eksempel YS-ledelsen.

For det andre: Dersom hensikten fra utvalget er at pålegg kun skal skje unntaksvist, hvorfor gjenspeiles ikke dette i forslaget til lovtekst?

For det tredje: Utvalgets flertall tenker også at tvungen avstemning ikke skal brukes mot en hovedorganisasjons vilje. Altså tenker man seg tvungen avstemning brukt mot de enkelte forbundenes vilje. Det vil eksempelvis si: LO-ledelsen er for at et av sine medlemsforbund blir pålagt å stemme, medlemsforbundet er mot, det hjelper ikke, det blir tvungen avstemning.

For det fjerde: Til tross for at utvalget er klar over at det finnes mange uavhengige forbund, skriver det ingenting om hvorvidt det tenker at bestemmelsen kun skal brukes unntaksvist og ikke mot deres vilje. Men ut fra den generelle argumentasjonen til utvalget må man anta at det er meningen at meklingsmannen skal ta mindre hensyn til viljen til et uavhengig forbund.

Utvalget går så inn på nye lovtekster som skal sikre fredsplikt under avstemning og krav til oppslutning og flertall for at et forslag skal forkastes.

Andre bemerkninger om forslagene om tvungen avstemning

Når det gjelder oppslutning om avstemning og størrelsen på et flertall går utvalget samlet inn for:

4[b]. Meglingsforslag skal, om annet ikke er avtalt mellom partene, legges frem for alle de medlemmer interessetvisten gjelder. Avstemningsresultatet skal gi et fullgyldig uttrykk for viljen hos medlemmene. Meglingsforslaget skal anses som forkastet dersom et flertall av de som har avgitt stemme, og som representerer minst 1/3 av de stemmeberettigede, har stemt mot forslaget. Bestemmelsen i tredje punktum gjelder bare dersom ikke annet er avtalt mellom partene eller bestemt i en fagforenings eller arbeidsgiverforenings vedtekter. (NOU 2001: 14, side 119)

Her bemerkes det at dersom fagforeningen ikke oppfyller kravene som stilles til avstemningen er meklingsforslaget godtatt. Logikken er altså ikke at forslag skal ha en bestemt oppslutning for å kunne godtas, forslaget forutsettes godtatt dersom motstanden ikke evner å bli organisert fram i en uravstemning.

Pålagt avstemning vil antakelig kun skje i forbindelse med et ikke anbefalt forslag. For i en situasjon der forhandlingsutvalget anbefaler forslaget, vil ikke det motsette seg en avstemning/behandling. Pålagt avstemning vil ikke frata den enkelte fagforening herredømme over å forhandle og godta/forkaste et forhandlingsforslag. Og ved forkastelse av et forslag vil forbundet/arbeidsgiveren kunne gå til konflikt på eget grunnlag. Forslagene om pålagt avstemning er likevel antidemokratiske og vil styrke arbeidsgivernes posisjon i forhold til fagforeningene, da arbeidskamp i hovedsak dreier seg om at arbeidstakerne går til streik.

Når riksmeklingsmannen pålegger avstemning mot den uttrykte viljen til et forhandlingsutvalg vil han undergrave forhandlingsutvalgets autoritet og hans rolle som nøytral mekler vil undergraves.

At statens utpekte mekler blir gitt denne typen makt og derved undergraver den frie forhandlingsretten, vil bidra til å undergrave tilliten til forhandlingssystemet generelt.

Møteplikt hos meklingsmannen

På side 107 ber utvalget departementet vurdere om det er nødvendig å også ta inn en bestemmelse om at partene plikter å møte meklingsmannen når han ber om det. Det foreslår også en lovtekst som gir meklingsmannen mulighet til å kalle inn til ny mekling etter eget forgoftbefinnende.

Riksmeklingsmannen, så vel som den meklingsmannen som har behandlet saken, kan når som helst gjenoppta meglingen.

Er det gått en måned etter at meglingen ble sluttet, uten at tvisten i mellomtiden er løst, skal meklingsmannen gjenoppta kontakt med partene med henblikk på å få avsluttet konflikten. Er et meklingsforslag til behandling hos partene, skal meklingsmannen vente til behandlingen er avsluttet.

Utvalget ber departementet vurdere om det er nødvendig å også ta inn en bestemmelse i disse reglene om at partene i så fall plikter å møte meklingsmannen. (NOU 2001: 14, side 107)

Ser man dette forslaget i sammenheng med den foreslåtte påleggskompetansen til mekleren og forslaget om tvungen kopling ser vi et bilde av en avgjørende rolle for en stilling utpekt av staten i tariffforhandlingene.

Kopling

Vi er mot dagens koplingsparagraf i både arbeidstvistlov og tjenestetvistloven. Vi er også mot at lovene skal ha bestemmelser om frivillig kopling. Dersom en fagforening ønsker å samordne sin avstemning med en annens, trenger den ingen lov for dette.

Utvalgets flertall går inn for tvungen kopling.

Utvalgets flertall, medlemmene Lars Chr. Berge (NHO), Ingvild Elden (NAVO), Randulf Riderbo (HSH), Randi Stensaker (AAD), Kjell Bjørndalen (LO), Morten Øye (LO) og Erik Bartnes (KS), mener det ikke foreligger tilstrekkelig grunnlag for å gjøre endringer av arbeidstvistloven § 35 nr. 7.

Disse medlemmer vil gjerne svekke demokratiet. Det finnes ikke i teksten noen begrunnelse fra deres side for hvorfor kopling er ønskelig. Tvert i mot, hele teksten begrunner hvorfor det ikke er ønskelig med kopling. Argumentene mot kopling er åpenbare for uavhengige fagforeninger og for forbundsni-vået i hovedorganisasjonene.

Et mindretall i utvalget, utvalgsleder Ingse Stabel og medlemmene Aud Blankholm (AF), Sverre Strand (Akademikerne), Stein Gjerding (YS) og Torgeir Aarvaag Stokke (nøytral), mener det foreligger tilstrekkelige synspunkter til at det er grunn til å tvile på at bruk av arbeidstvistloven § 35 nr. 7 vil gå klar av fremtidig kritikk fra folkerettslige organer. Dette mindretallet vil følge det konkrete forslaget fra ILOs re-

presentanter om å ta inn en begrensning av koblingsmuligheten i norsk lov. Mindretallet foreslår at gjeldende koblingsbestemmelse innskrenkes slik at tariffparten har anledning til å motsette seg en beslutning om kobling, for eksempel ved følgende lovformulering:

5. Finner meglingsmannen at en konfliktsituasjon bør løses under ett for flere fag, kan meglingsmannen foreslå at meglingsforslagene for disse fagene skal regnes som en helhet, slik at avgjørelsen av om forslagene er vedtatt skal treffes på grunnlag av fagenes samlede antall stemmer og stemmeberettigede. Før meglingsmannen foreslår samlet avstemning over meglingsforslag, skal meglingsmulighetene være uttømt. Et fag kan ikke tas med i samlet avstemning hvis arbeidstaker- eller arbeidsgiverparten motsetter seg det. Bestemmelsene i nr. 2 til 4 gjelder også for samlet avstemning så langt de passer.

Meglingsmannen bør kunne foreslå koblet avstemning, men etter mindretallets syn bør altså partene kunne motsette seg det.

Vi er enige med mindretallet i at meklingsmannen ikke skal kunne gis rett til å kople. Men vi vil også legge til ytterligere argumenter. Å argumentere med at man ikke er for kopling fordi dette bryter med menneskerettighetskonvensjoner Norge er bundet av er en oppgradering av betydningen av menneskerettigheter som vi er enige i. Men også dersom en slik bestemmelse var i tråd med de konvensjonene Norge er bundet av, ville vi være mot en slik bestemmelse.

Menneskerettighetskonvensjonene er ikke lagd for at alle land skal søke om å senke sitt demokrati så nær disse bestemmelsene som mulig, og så bryte dem av og til. Viktigst er ikke om et forslag er i strid med folkeretten eller ikke, men om det svekker demokratiet. Menneskerettighetene er minimum av rettigheter som skal gjelde i et demokrati.

Vår primære argumentasjon er altså at å gi meklingsmannen myndighet til å kople avstemninger vil undergrave organisasjonsfriheten, forhandlingsfriheten og streikeretten. Tvungen kopling vil styrke arbeidsgivernes posisjon i forhold til fagforeningene.

De to nøytrale medlemmenes særmerknad

Utvalgets to nøytrale medlemmer har en særmerknad:

Utvalgets to nøytrale medlemmer, Ingse Stabel og Torgeir Aarvaag Stokke, har følgende særmerknad knyttet til en samlet vurdering av påbud om avstemning og kobling:

Utvalget for tariffforhandlingssystemet har hatt grundige og konstruktive drøftinger av svært mange sider av meglingsvirksomheten, inkludert meglingsmannens eventuelle rett til å påby avstemninger og koble avstemninger. Begge de to nevnte virkemidlene har lang tradisjon i norsk arbeidsliv, og kan begrunnes som velegnede virkemidler i mange situasjoner. Utvalgets to nøytrale medlemmer ville ikke hatt betenkeligheter med å støtte både en uinnskrenket rett for meglingsmannen til å påby avstemning og en opprettholdelse av dagens koblingsbestemmelse i arbeidstvistloven § 35 nr. 7, hvis begge forslagene også hadde fått støtte fra alle utvalgets partsoppnevnte representanter. (NOU 2001: 14, side 122)

Logikken i denne særmerknaden er vanskelig å gripe. Er de nøytrale for et folkerettsstridig forslag dersom alle i utvalget er for, men mot forslaget fordi ikke alle utvalgets medlemmer er for? Det kan virke slik. Tvungen kopling vil være like udemokratisk og folkerettsstridig om utvalget er enstemmig eller ei.

De to nøytrale skriver videre:

Det foreligger imidlertid mindretall knyttet til begge virkemidlene. De to nøytrale medlemmene i utvalget må derfor trekke den konklusjon at det ikke vil være forsvarlig å støtte kombinasjonen av de to flertallene i kapittel 8.8.7 og 8.8.8. Utvalgets to nøytrale medlemmer er kommet til at påbudskompetansen i kapittel 8.8.7 i lovs form bør innskrenkes til å kun gjelde kommunal sektor, og at arbeidstvistloven § 35 nr. 7 som er behandlet i kapittel 8.8.8 bør endres slik at en tariffpart har anledning til å motsette seg en beslutning om kobling. Hensynet til den prosessen som er satt i gang når det gjelder kommunal sektor, jf. kapittel 12, har også vært viktig for dette standpunktet. (NOU 2001: 14, side 122)

Med denne særmerknaden, er flertallet for tvungen avstemning i privat sektor skrumpet inn til 7 mot 5 i utvalget, da man står igjen med arbeidsgivernes stemmer og stemmene til representantene fra AF og A. Man må anta at ledelsene i AF og A også er ubekvemme med det samlede resultatet av tvungen avstemning og kopling. Vi ser med interesse fram til deres høringsuttalelser og forundres over at deres representanter i utvalget ikke har laget en særmerknad med samme konklusjon som de to nøytrale.

Konfliktnivået i Norge

I kapittel 9 på sidene 124-126 sammenliknes konfliktnivået i Norge med andre europeiske land. Det påstås at:

I forhold til andre europeiske land, fremstår ikke det norske arbeidsmarkedet som spesielt fredelig. (NOU 2001: 14, side 125)

Dette gir et uriktig bilde av situasjonen. I Norge er det ikke lov med andre aksjonsformer enn streik, med få unntak. I andre land er andre aksjonsformer svært utbredt. Disse aksjonene kommer som regel ikke inn i statistikken over tapte arbeidsdager i forbindelse med konflikt.

Vi vil anta at den viktigste grunnen til at det ikke er flere tapte arbeidsdager i det norske samfunnet ikke først og fremst skyldes at nordmenn er mer fredselskende av natur, men at dette henger sammen med det særnorske folkerettsstridige misbruket av tvungen lønnsnemnd.

Vi vil også påpeke at antallet tapte arbeidsdager på grunn av konflikt kan variere av mange grunner, en nedgang i antallet streikedager trenger ikke å ha sammenheng med at samfunnet fungerer bedre for flertallet slik man kan få inntrykk av når man leser innstillingen. Det kan for eksempel henge sammen med at det innføres begrensninger i fagforeningenes demokratiske rettigheter.

Tvungen lønnsnemnd - kap. 10

Utvalget klarer ikke å ta standpunkt entydig og klart for at Norge skal respektere menneskerettighetene når det gjelder tvungen lønnsnemnd. I punkt 10.1.5 skriver utvalget:

«Utvalget er av den oppfatning at bruk av tvungen lønnsnemnd i strid med det som kan aksepteres av hensyn til liv og helse, er uheldig, både av hensyn til Norges folkerettslige forpliktelser og av hensyn til de konsekvenser bruken kan ha for vårt forhandlingssystem. *Samtidig kan tvungen lønnsnemnd være et viktig virkemiddel* i et system som det norske, med få begrensninger i retten til å bruke arbeidskamp og små krav for å anerkjennes som organisasjon med rett til å iverksette arbeidskamp for krav om tariffavtale. Det sentrale må derfor være å komme frem til tiltak som kan redusere behovet for å benytte tvungen lønnsnemnd (vår utheving). (NOU 2001: 14, side 143)

og

Utvalget frykter at en permanent lov som tillater tvungen lønnsnemnd på bestemte vilkår, kan fjerne den fleksibiliteten som dette virkemiddelet gir til det norske forhandlingssystemet. Inngrep i arbeidskonflikter som for eksempel kan ha store økonomiske skadevirkninger eller være ødeleggende for det inntektspolitiske samarbeidet vil ikke kunne stanses etter den foreslåtte lovbestemmelsen, men vil i enkelte situasjoner likevel kunne anses for nødvendige for å bevare stabiliteten. Det er derfor etter utvalgets mening viktig å understreke at en slik fullmaktslov ikke ville avskjære Stortingets lovgivningsmyndighet dersom det anses nødvendig å stanse en arbeidskonflikt av andre årsaker. Som nevnt ovenfor må Stortinget i slike tilfeller åpent vurdere om det ønsker å gripe inn i en arbeidskonflikt med tvungen lønnsnemnd til tross for at et inngrep kan være i strid med folkeretten. (NOU 2001: 14, side 144)

Vi er uenige med utvalgets holdning. Tvungen lønnsnemnd blir brukt i alt for stor utstrekning i Norge, noe som er til arbeidsgivernes favør. Et minstekrav må være at Norge ikke bryter menneskerettighetene på dette området.

Utvalget vurderer ulike tiltak for å begrense myndighetenes bruk av tvungen lønnsnemnd og konkluderer med:

Utvalget for tarifforhandlingssystemet foreslår ikke konkrete endringer når det gjelder bruken av tvungen lønnsnemnd. (NOU 2001: 14, side 149)

I sin gjennomgang av mulige tiltak for å redusere lønnsnemndbruken avviser utvalget å grunnlovsfeste et vern av streikeretten:

En permanent lovfesting av kriteriene for bruk av tvungen lønnsnemnd må skje i form av en fullmaktslov. En slik lov vil når som helst kunne oppheves eller endres, og representerer derfor ikke noen varig binding av lovgivningsmyndigheten. Lovgivning som representerer varig binding vil bare kunne skje ved grunnlovsendring, noe utvalget for sin del ikke finner aktuelt. (NOU 2001: 14, side 143)

Vi er ikke enige i denne avvisningen. Det vil være et framskritt for demokratiet at et vern av streikeretten tas inn i Grunnloven. Vi viser for øvrig til professor

Henning Jakhelln som anbefaler en endring av Grunnloven § 110 c, slik at menneskerettighetenes stilling blir styrket.

Utvalget påpeker at en eventuell permanent lov som lovfester kriterier for bruk av lønnsnemnd ikke vil hindre Stortinget i å vedta særlover om lønnsnemnd på annet grunnlag enn den permanente lovens kriterier. Men vurderer likevel et forslag som kan ha disiplinerende effekt (NOU 2001: 14 side 143). Men heller ikke en slik svak styrking av vernet av streikeretten vil utvalget gå inn på.

Inkorporering av ILO-konvensjoner

Et åpenbart forslag om å inkorporere de menneskerettighetskonvensjoner som Norge har ratifisert og som omhandler streikeretten blir over hodet ikke behandlet under dette punktet. Dette til tross for at utvalget har vært innom innarbeiding av menneskerettighetene i norsk lov under punkt 3.3.1 (NOU 2001: 14, side 23). Dette er merkelig også på bakgrunn av at LO, som er representert i komiteen selv har reist forslag om innarbeiding av ILO-konvensjoner.

Dersom det ikke er vilje til å forbedre Grunnloven, vil vi subsidiært anbefale at ILO-konvensjonene 87 og 98 og Den europeiske sosialpakten blir inkorporert i norsk lov, slik andre menneskerettighetskonvensjoner ble det i forbindelse med vedtakelsen av lov av 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk lov.

Minimumsbemanning under konflikt

På sidene 148 og 149 vurderer utvalget avtaler eller lovfesting av systemer med minimumsbemanning under en konflikt. Vi anbefaler at det legges til rette for at slike avtaler inngås. På den måten vil behovet for inngripen utenfra i form av blant annet tvungen lønnsnemnd bli mindre.

Rikslønnsnemnda

Under punkt 10.2 behandler utvalget Rikslønnsnemnda. Det har framkommet kritikk av Rikslønnsnemnda over mange tiår. Vi finner ingen saklige argumenter for at andre enn partene selv skal oppnevne representantene for partene i Rikslønnsnemnda. Vi støtter forslaget som utvalget refererer til fra Sykepleierforbundet:

En annen løsning kan være som foreslått av blant annet Sykepleierforbundet i 1972, at Rikslønnsnemnda i den enkelte tvist settes med tre nøytrale medlemmer og et medlem oppnevnt fra hver av partene i tvisten. Som påpekt av Sykepleierforbundet, har Rikslønnsnemnda etter lønnsnemndloven § 4, jf. arbeidstvistloven § 19 anledning til å innhente den informasjon eller ekspertise som er nødvendig for å få saken tilstrekkelig opplyst. Det er derfor mulig at det ikke er nødvendig med fast sakkyndig representasjon i Rikslønnsnemnda. (NOU 2001: 14, side 151)

Vi støtter også kritikken fremmet av AFs representant mot den foreslåtte endringen av Rikslønnsnemnda når det gjelder statlig sektor (NOU 2001: 14, side

152), og mener at det refererte forslaget fra Sykepleierforbundet ivaretar denne kritikken.

Særlig om statlig sektor

AAD har på grunnlag av Stabelutvalgets forslag til endringer, laget sin egen rapport vedr. forslag til endringer i lov om offentlige tjenestetvister. PF har sterke innvendinger mot at AAD er tillagt dette ansvaret. Dette burde etter vår mening vært lagt under KRD som også har ansvaret for arbeidstvistloven.

Solidaritetsalternativet og frontfagsmodellen fører til at offentlig sektor taper terreng i forhold til privat sektor

I privat sektor strekker solidaritetsalternativet seg ikke til de lokale forhandlingene, der man i mange tilfeller tar ut større deler av oppgjøret enn ved de sentrale. I offentlig sektor er rammene for de sentrale og lokale oppgjørene effektivt samordnet, og forhindrer en tilsvarende mulighet. NHO og LO er bekvem med solidaritetsalternativet fordi de vet at de kan justere lønnsnivåene i de forskjellige fagene ved lokale oppgjør. Den muligheten har man ikke i offentlig sektor eller i NAVO-området. Dette har ført til at offentlig sektor har tapt terreng i forhold til privat sektor.

Dagens forhandlingssystem er utviklet i en tid da industriarbeiderne veide tungt i statistikken over sysselsatte. Da var det mer naturlig at resultatene fra forhandlingene mellom Norsk Arbeidsgiverforening (NHO i dag) og LO satte rammene for de øvrige oppgjørene. I dag utgjør industriarbeiderne bare halvparten av lønnsmassen i industrien, og det er denne halvparten NHO og LO forhandler om. Den andre halvparten er funksjonærer og andre tilsatte med individuelle avtaler. Denne gruppen har stort sett hatt en mye bedre lønnsvekst enn de øvrige arbeiderne. Derfor gjenspeiler ikke frontfagene den reelle lønnsutviklingen i industrien.

Rammene som gis ut fra frontfagsmodellen må i langt større grad gjenspeile den totale lønnsdannelsen som skjer, dersom denne skal kunne anvendes på offentlig sektor.

Lønnsdannelsen må skje der mål- og resultatansvaret er plassert

Mål og resultatstyring er innført i offentlige virksomheter for mange år siden. Gjennom reformer har myndighetene forsøkt å modernisere de offentlige virksomhetene. Lønnspolitiske virkemidler er ett av de viktige virkemidlene som de enkelte offentlige virksomheter er avskåret fra å bruke fullt ut, på grunn av et foreldet og sentralisert forhandlingssystem.

I staten legges det opp til en sentral hovedtariffavtale gjeldende for hele staten, og det aller meste av lønnsdannelsen skjer sentralisert. Bare en liten del av den totale lønnsdannelsen gis det anledning til å styre lokalt i virksomhetene eller driftsenhetene. En ytterligere styrking av hovedsammenslutningenes rettigheter i forhandlingene, og en fortsatt sentralisering av lønnsdannelsen i staten, vil svekke mulighetene til å modernisere og effektivisere offentlige virksomheter.

Rammene for lønnsforhandlingene i staten avtales i forhandlinger mellom de sentrale partene pr. 1.5. I tillegg til endringer i hovedtariffavtalen, fastsettes generelle tillegg og hvor mye som skal avsettes til hhv. sentrale og lokale justerings- og normeringsforhandlinger. Sentrale justeringsforhandlinger skjer mellom de samme partene, men uten konfliktrett. Den eneste grunnen for å skyte disse forhandlingene ut av hovedtarifforhandlingene eller mellomoppgjørforhandlingene, må være å begrense partenes konfliktrett. Bare en liten del av lønnsdannelsen overlates til de lokale partene.

Lokalt er forhandlingsretten i stor grad delegert fra virksomhetene til driftsenhetene. Dette har vært helt nødvendig for å gi dette nivået i organisasjonene nødvendige virkemidler som står i forhold til det økte ansvaret som er lagt ut.

Virksomhetene eller etatene, har følgelig fått færre muligheter til å bruke lønnspolitiske virkemidler i sin styring. Dette skjer hovedsakelig ved å gi direktiver (les begrensninger) til de underliggende driftsenheter. I liten grad får virksomhetene påvirke det som skjer i de sentrale justeringsforhandlingene. Dette underbygges i en undersøkelse som ECON på oppdrag fra Akademikerne gjennomførte blant arbeidsgivere i offentlig sektor. De stilte spørsmål om hvordan arbeidsgiversiden ville ønsket å disponere midlene ved lønnsoppgjøret i 2000 dersom hele lønnsporten kunne disponeres lokalt. Konklusjonen i undersøkelsen er at lokale arbeidsgivere ville disponert rammen ved lønnsoppgjøret i 2000 på en annen måte enn det som faktisk ble gjort ved de sentrale forhandlingene. Arbeidsgiversiden ville prioritert en mer målrettet lønnspolitikk hvor lønnstillegg baseres på arbeidsmarkedssituasjon og innsats, resultater og måloppnåelse, fremfor generelle tillegg.

En tilpasning som etter vår mening ville fremmet moderniseringen av offentlig sektor, er at potten som i dag avsettes til sentrale justeringsforhandlinger, blir anvendt i forhandlinger mellom partene i virksomheten, med tilsvarende muligheter for å skyte til midler som i dagens årlige forhandlinger. De årlige forhandlingene må skje i driftsenhetene.

I motsatt fall, må virksomhetene gis et mye større ansvar i de sentrale justeringsforhandlingene som AAD fører.

Innstillingen berører ikke konfliktretten på dette nivået, noe vi anser som en svakhet. Vi mener at konfliktretten her må vurderes opp mot å slutføre disse forhandlingene pr. 1.5.

Enda sterkere diskriminering av uavhengige fagforeninger

Utvalget skriver på side 171:

Det har i loven vært de samme kravene for å danne en frittstående tjenestemannsorganisasjon som det har vært for de tjenestemannsorganisasjoner som har ønsket å gå sammen for å danne en hovedsammenslutning. Det kan være grunn til å vurdere om man bør skille vilkårene, slik at det stilles strengere krav til å danne en frittstående tjenestemannsorganisasjon i forhold til de tjenestemannsorganisasjoner som går sammen for å danne en hovedsammenslutning. (NOU 2001: 14, side 171)

En endring av tjenestetvistloven som begrenser forhandlingsretten og streikeretten vil nødvendigvis også påvirke hvordan fagforeningene blir organisert. På denne måten vil staten gripe inn med lovtvang for å påvirke fagforeningenes organisatoriske struktur i sentraliserende retning. En slik endring vil gjøre tjenestetvistloven enda mindre demokratisk og svekke den funksjonelle organisasjonsfriheten.

Begrensninger kan svekke statens legitimitet

Partene har mer eller mindre frivillig kommet fram til tariffavtaler som omhandler alle underlagt tjenestetvistloven. Loven sier ingenting om at det skal være hovedtariffavtaler eller at disse hovedtariffavtalene skal være like når det gjelder omfang og lønns- og arbeidsforhold. Det er altså opp til de fagforeningene som til enhver tid dannes og staten som arbeidsgiver å forhandle seg fram til tariffavtaler. Ved at det er innført begrensninger i forhandlingsrett, begrenses organisasjonsfriheten, forhandlings- og streikeretten og dermed demokratiet. Ved å lage enda strengere representasjonskrav låser man fast hvilke løsninger partene kan finne fram til. Staten som lovgiver vil dermed også bruke sin lovgivningsmakt til å tvinge fram bestemte former for tariffavtaler og påvirke fagforeningsstrukturene.

Når staten som både er arbeidsgiver og lovgiver, begrenser rettighetene til de som er underlagt tjenestetvistloven på dette vis, undergraves tilliten og legitimiteten til staten blant dens egne og generelt. Dette forsterkes av at det samme departement som statens lønnsaker hører inn under, og som er arbeidsgiverpart i staten, forvalter lovverket. De fleste av høringsinstansene har vært sterkt kritiske til endringsforslagene til AAD, og det har kommet innsigelser mot at akkurat AAD håndterer denne saken. Så vidt oss bekjent er det ikke tatt stilling til forslag om at KRD burde ha ansvaret for tjenestetvistloven på lik linje med arbeidstvistloven. Dette spørsmålet har så vidt vi vet heller ikke vært politisk vurdert før AAD fortsetter arbeidet.

Vedr. utvalgets forslag til endringer i tjenestetvistloven, viser vi for øvrig til vårt høringssvar av 3.9.01 til AADs rapport vedr. revisjon av tjenestetvistloven.

35 LO, Vesterålen

Nei til tvungen avstemning og kopling

I snart 10 år har det pågått et arbeid i ulike utvalg for å se på mulige endringer av arbeidstvistloven. I 1996 kom Arbeidsrettsrådet med sin innstilling. Av forskjellige grunner bl.a. massiv motstand mot konklusjonene fra utvalget, ble denne ikke lagt fram til reell behandling. I stedet ble det nedsatt et nytt utvalg i 1998, Stabelutvalget, som la fram sin innstilling i april 2001.

2 sentrale flertallsforslag fra Stabelutvalget er forslagene om *tvungen avstemning og tvungen kopling ved forhandlinger om nye tariffavtaler*.

Med tvungen avstemning menes at den statsoppnevnte meklingsmannen gis myndighet til å pålegge en fagforening/forbund/hovedorganisasjon å stemme over et forslag til tariffavtale som mekleren foreslår sjøl om organisasjonen ikke er innstilt på det.

Tvungen kopling er at meklingsmannen står fritt til å kople sammen ulike fagforeninger/fagforbund/ulike sektorer/ulike hovedorganisasjoner sine avstemninger til en stor avstemning mot innstilling fra organisasjonene.

LO i Vesterålen er mot en slik endring av arbeidstvistloven og mener dette fører til begrensning i den frie forhandlingsretten og innskrenking av streikeretten i Norge dersom det skulle bli vedtatt.

Tvungen avstemning og den frie forhandlingsretten

Det viktigste innholdet i den frie forhandlingsretten er at partene skal kunne forhandle fritt og uten innblanding fra staten. Meklingsmannen er en institusjon som partene har vært enige om skal kunne rettlede og mekle mellom partene for å finne løsninger, dersom partene ønsker dette. Men partene kan i dag fritt avvise forslagene som meklingsmannen kommer med og bryte forhandlingene etter noen dagers mekling. Da kan det bli konflikt.

Hvis meklingsmannen får en lovfestet rett til å pålegge en fagforening å stemme over et forslag som dets forhandlingsutvalg ikke anbefaler (tvungen avstemning), blir han plutselig mer enn en mekler. Pålagt avstemning mot den uttrykte viljen til et forhandlingsutvalg, vil undergrave forhandlingsutvalgets autoritet og meklingsmannens rolle som nøytral mekler forsvinner. Den frie forhandlingsretten med mulighet for partene til å sette makt bak kravene reduseres.

Stabelutvalgets flertall foreslår dessuten at meklingsmannen suverent skal kunne bestemme om fagforeningene skal pålegges en uravstemning over et tariff-forslag han/hun har fremmet eller om forslaget kun skal behandles i et representativt organ, for eksempel forbundsstyret. Utvalgets flertall åpner for at det normale medlemsdemokratiet med uravstemning over tarifforslag, som er mest utbredt i fagbevegelsen, settes til side av statens representant. Fra før av vet vi at arbeidsgiverne er prinsipielt mot at fagforeningene skal holde uravstemning over tarifforslag.

Tvungen kopling og streikeretten

Dersom meklingsmannen kan kople avstemningene til ulike fagforeninger (og til og med kople avstemninger til ulike hovedorganisasjoner) vil han kunne framkalle hovedorganisasjonsaktige forhandlingsforhold mot de enkelte organisasjoners vilje. På denne måten får staten stor innflytelse på tariffoppgjørene. Dette vil indirekte også ha betydning for organisasjonsfriheten.

En del av tariffprosessene i fagbevegelsen er om vi ønsker samordna eller forbundsvis oppgjør. Dette valget vil med flertallets innstilling være uinteressant fordi meklingsmannen har mulighet til å sette avgjørelsen til side uansett hva fagorganisasjonen bestemmer seg for. Dette er et forslag til innskrenkning vi ikke kan akseptere.

Når fagorganisasjonen ikke selv kan bestemme om den skal streike etter et flertall mot et tarifforslag fordi ei kopling av resultatet fra meklingsmannens side fører til flertall for, da er det opplagt at streikeretten svekkes. Mindretallet i Stabelutvalget er da også imot kopling av avstemning fordi dette vil bryte med menneskerettighetskonvensjoner som Norge er bundet av.

Vi tror at dersom fagbevegelsen mister makt, vil også oppslutninga om fagbevegelsen svekkes.

36 Uavhengige Fagforeningers Forum (UFF)

Generelle betraktninger om innstillingen fra Utvalget for tarifforhandlingssystemet

Sammensettingen av utvalget

Utvalget for tarifforhandlingssystemet er et partssammensatt utvalg. Det er et demokratisk framskritt at ikke kun LO og NHO er representert i utvalget. Men at utvalget mangler representanter for fagforeninger som ikke er med i en hovedorganisasjon preger utvalgets arbeid. Utvalget preges også av at mindre yrkes-/bransjeforbund i hovedorganisasjoner ikke er direkte representert. Det er ikke merkelig at toppene i hovedorganisasjonene og fra Norges største sammensatte forbund fremmer forslag som styrker deres innflytelse i organisasjonslivet på bekostning av forbundsnivået og de største forbundene som er basert på bransje eller yrke.

Det er opprettet ulike stående partssammensatte utvalg. Disse er for snevert sammensatt, da det ikke åpnes for at uavhengige forbund kan være representert. Særlig gjelder dette det tekniske beregningsutvalget og sosialdialogskomiteen.

Det er også en hemsko for demokratiet at disse utvalgene legger opp sitt arbeid slik at det er vanskelig for utenforstående å følge med på utvalgenes arbeid og overlegninger. Gjennomsiktighet i det offentlige utredningsarbeidet, øker oppslutningen om den politiske prosessen og styrker demokratiet.

Praksisen med å kun inkludere representanter for hovedorganisasjoner og de største generelle fagforeninger som er med i en hovedorganisasjon i partssammensatte utvalg må endres.

Antidemokratisk retning

Innstillingen reiser så og si kun lovendringsforslag som innebærer en begrensning av demokratiet. Dette blir over hodet ikke problematisert i innstillingen. Det er alvorlig å fremme lovendringsforslag som innebærer begrensninger i de demokratiske rettigheter. UFF kan ikke se at det er grunnlag for slike negative tiltak.

Utvalget har kun vært opptatt av om deler av dets forslag kan være i strid med Norges menneskerettighetsforpliktelser. Utvalgets, for demokratiet, negative forslag fremmes i en situasjon der Norge allerede blir kritisert av menneskerettighetsorganer for brudd på grunnleggende menneskerettigheter på fagforeningsområdet.

Begrunnelsen som gis av utvalget, særlig i kapittel 3, sidene 16 og 17, for forslagene til innskrenking av demokratiet kan summeres opp i tesen: Å sikre det inntektspolitiske samarbeidet. Utvalget definerer ikke hva det legger i dette begrepet. Dersom man holder seg til utvalgsmedlemmet Torgeir Aarvaag Stokkes definisjon i hans doktoravhandling gis vi følgende definisjon for inntektspolitikk:

Med inntektspolitikk forstår Elvander (1988a:282) statlige handlinger som direkte eller indirekte er koblet til lønnsforhandlingene, og som har til formål å begrense lønnsøkninger. Dette er en snevrere definisjon enn det en vil finne andre steder, men den bidrar til å gi begrepet et mer presist og dermed anvendlig innhold. (Lønnsforhandlinger og konfliktløsning, FAFO-rapport 246, side 56)

Ut fra denne definisjonen må inntektspolitisk samarbeid handle om samarbeid for å begrense lønnsveksten.

Når staten beveger seg inn på en begrensning av lønnsveksten, virker den inn på et felt i samfunnet der det foreligger åpenbare interessemotsetninger mellom kapitaleiere og lønnsarbeidere. Tiltak som begrenser rettighetene til lønnsarbeidernes organisasjoner vil nødvendigvis styrke eiernes posisjoner. Når man går inn på såpass alvorlige inntektspolitiske tiltak som å begrense demokratiet mener vi at man må samtidig vurdere virkningene i forhold til fordelingen av de skapte verdiene mellom lønnsarbeiderne og kapitaleierne. Disse grunnleggende spørsmålene har Utvalget for tarifforhandlingssystemet ikke gått inn på.

Staten er ansvarlig for å utvikle en økonomisk politikk. Men samtidig kan ikke staten utvikle et lovverk der den inntektspolitikken den går inn for påtvinges samfunnets medlemmer. Demokratiet handler om å sikre de alminnelige samfunnsmedlemmene mot overgrep fra myndigheter og mennesker med ualminnelige ressurser og å gi alminnelige mennesker innflytelse over sine livsvilkår. Fordi alminnelige mennesker hver for seg ikke har store ressurser er de avhengige av å handle kollektivt. Dette er en sentral erkjennelse som ligger til grunn for organisasjonsfriheten, forhandlingsretten og streikeretten. Staten bør ikke under normale forhold kunne bruke tvang for å fremme sin inntektspolitikk, men må være avhengig av frivillig oppslutning.

Etter vår mening trengs det ikke en begrensning av demokratiet eller av fagforeningsrettigheter, men en styrking av disse. Vi er derfor uenige i innstillingens generelle innretting.

Innstillingens kapittel 3

I kapittel 3 ligger det som en forutsetning at en bestemt form for inntektspolitikk og tarifforhandlingsmodell (frontfagsmodellen, koordinert lønnsfastsettelse og lave nominelle tillegg) gir det beste helhetlige resultatet.

Mot dette kan det argumenteres med at mindre inngripen fra staten og mindre makt til toppen i hovedorganisasjonene vil gi et bedre helhetlig samfunnsmessig resultat. Uansett, man trenger ikke å ta standpunkt til hvilken inntektspolitikk og forhandlingsmodell som er best i denne sammenhengen. Avgjørende blir at man i et demokratisk samfunn ikke må gå inn på lovtvang for å sikre lave nominelle tillegg og en bestemt oppgjørsmønstre, da dette nødvendigvis vil innebære en undergraving av grunnleggende demokratiske rettigheter for de organiserte lønnsarbeiderne. Men det er dessverre nettopp dette Utvalget for tarifforhandlingssystemets flertall foreslår.

Holdenutvalgets inntilling (NOU 2000:21) har en generell innretting der fri kapitalbevegelse, fri flyt av varer, tjenester, og arbeidskraft ses på som en positiv eller gitt utvikling. Ser man NOU 2000:21 og denne innstillingen (NOU

2001: 14) under ett er inntrykket at deregulering og mer marked skal gjelde på alle områder unntatt lønnsdannelsen: Det skal være en strammere styring av lønnsveksten ved at denne skal begrenses for de som er avhengige av kollektive lønnsforhandlinger, det vil si den vanlige lønnsarbeider. Dette skal oppnås ved å sentralisere tariffforhandlingene og gjennomføre lovendringer som svekker organisasjonsfriheten, den frie forhandlingsretten og streikeretten.

Begrensningene i inntektsvekst gjelder kun de som er avhengige av å forhandle sammen med andre gjennom fagforeninger i tariffforhandlinger. Begrensningene gjelder ikke for de som lever av kapitalinntekt eller for de som har individuelt bestemte lønninger. Når man på den ene siden gjennomfører deregulering, privatisering, liberalisering og mer marked, men på den andre siden begrenser lønnsveksten til de som har tariffbestemt lønn, må klasseforskjellene øke. Og det gjør de (se blant annet Utjæmningsmeldingen, St. meld. nr. 50 (1998-99)).

Dersom man gjennomfører lovendringer som ytterligere begrenser fagforeningenes makt, vil dette styrke den negative utviklingen man har hatt de siste 20 årene, med hensyn til økte klasseforskjeller.

Sosiale goder. Forholdet mellom lov og tariffavtale

Utvalget for tariffforhandlingssystemet støtter som sagt frontfagsmodellen til Holden-utvalget. Viktig her er at man legger opp til en sentralisering av hva den generelle inntektsveksten skal være for de som er avhengige av kollektive forhandlinger og samtidig desentraliserer man hvordan denne inntektsveksten skal utformes konkret.

Frontfagsmodellens hensikt er å fastlegge en totalramme for lønnsoppgjørene, og utvalget har flere forslag til hvordan frontfagsmodellen kan bli mer troverdig. Profilen på lønnstilleggene bør det derimot være opp til den enkelte sektor å avgjøre, mens det ved gjennomføring av sosiale reformer bør tilstrebes større grad av koordinering blant hovedorganisasjonene både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. Utvalget for tariffforhandlingssystemet støtter disse synspunktene. (NOU 2001: 14, side 16)

Noen kan forhandle om lønn, andre om arbeidstid osv. I utgangspunktet er ideen om at de enkelte bransjene/yrkene skal bestemme selv svært positivt. Men det er grunn til å påpeke at her kan sammenhengen bli annerledes. Vi kan oppleve en fleksibilisering av lov og avtaleverk som kan bidra til å svekke lønnsarbeidernes rettigheter og kollektive styrke.

Et eksempel på en uheldig tendens er at den siste arbeidstidsforkortelsen fra 8 til 7,5 timers dag, som ble avtalt i forbindelse med det forbundsvise tariffoppgjøret i 1986, ennå ikke har fått gjennomslag i arbeidsmiljøloven slik at denne er forbedret. Dette står i motsetning til samtlige tidligere arbeidstidsforkortelser.

Det er også grunn til å etterlyse en plan for lovfesting av den utvidete ferien.

Tariffavtalte goder har mindre gjennomslagskraft og er mindre sikre enn lover.

Samtidig støtter utvalget også muligheten for sentralt avtalte reformer slik det går fram av punkt 3 og 4 på side 18. Det vises til AFP-ordningen og etter- og videreutdanningsreformen som eksempler på sentrale reformer. Spørsmålet blir likevel. Hva er den ønskede utvikling i forholdet mellom individuelle avtaler, tariffavtaler og lover? Er det for eksempel ønskelig at en stadig større del av pensjonen enten er basert på forsikring eller tariffavtale i stedet for lov? Det er ulike meninger om dette. Men det er ikke ønskelig at det fremmes lovendringer for å begrense demokratiet i den hensikt å fremme løsninger der sosiale reformer primært er tariffbasert eller kun knyttet til den enkeltes arbeidsavtale.

I punkt 3.1.4 beskriver innstillingen hvordan man kan tenke seg å videreføre det inntektspolitiske samarbeidet. Man legger blant annet opp til et møte i regjeringens kontaktutvalg i forkant av tariffoppgjøret der man skal bli enige om hva slags lønnsøkning landet bør ha. Ved å lage et så tett samarbeid på toppen der både lønn og sosiale ordninger drøftes, vil faktorer som normalt har spilt mindre rolle i lønnsforhandlingene kunne trekkes mer inn. Drøftelser vil kunne omfatte alle kostnader ved arbeidskraften, f.eks. lovfestede rettigheter. Slik sett vil det være *et* element i den økonomiske politikken som er gjenstand for meget sterk styring i avreguleringens tidsalder - lønnen.

Ikke permanent Arntsenutvalg

Utvalget avslutter den enstemmige beskrivelsen av videreføringen av det inntektspolitiske samarbeidet med å uttale at det ikke går inn for lønnslover eller et permanent Arntsenutvalg.

Som også Utvalget for sysselsetting og verdiskaping (NOU 2000:21, s. 284) påpekte, vil imidlertid koordinering mellom hovedorganisasjonene gjennom lønnslover eller et permanent Arntsen-utvalg være svært drastiske inngrep i den norske forhandlingsmodellen. (NOU 2001: 14, side 18, høyre spalte)

Men at utvalget ikke går inn for et permanent Arntsenutvalg står i motstrid til de mekanismene utvalget legger opp til. Disse er lik Arntsenutvalgets mekanismer. Arntsenutvalget ble nedsatt etter drøftelser i regjeringens kontaktutvalg i desember 1998. Utvalget var partssammensatt med omtrent de samme organisasjonene som skal delta i det tekniske beregningsutvalget, minus bondeorganisasjonene. Arntsenutvalget foreslo at lønnsveksten ikke skulle overstige 4,5%. Arntsenutvalget behandlet også visse sider ved etter- og videreutdanningsreformen. Det ble ikke fattet noen lovvedtak. (NOU 1999: 14)

Utvalget for tarifforhandlingssystemet foreslår enstemmig at Regjeringens kontaktutvalg møtes normalt en gang i forkant av inntektsoppgjøret. Det tekniske beregningsutvalget legger fram statistikk for den generelle utviklingen. Hensikten med dette møtet er:

Siktemålet bør være at partene forsøker å komme frem til en felles forståelse av den økonomiske situasjonen, de forhold som bestemmer den økonomiske rammen for inntektsoppgjøret og mulighetsrommet for lønnsutviklingen i Norge over tid. (NOU 2001: 14, side 18)

Etter møtet i regjeringens kontaktutvalg vil partene fortsatt samles i Det tekniske beregningsutvalget. Deretter starter tariffoppgjøret. Hvor forskjellen ligger mellom det som man enstemmig skisserer som forslag til framtidig inntektspolitisk samarbeid og Arntsenutvalget er ikke forklart. Denne samme setningen om at man ikke skal ha et permanent Arntsenutvalg finnes også i NOU 2000:21 (Holdenutvalgets innstilling).

Vi er mot et permanent Arntsenutvalg, men det er jo nettopp det utvalget legger opp til.

Likestillingsperspektivet

I kapittel 3.2. har utvalget en gjennomgang av likestillingsforhold. Til tross for denne gjennomgangen og det faktum at forskjellen mellom kvinners og menns inntekter er like stor nå som for 25 år siden, finner ikke utvalget fram til noen konkrete tiltak på dette området som kan bidra til å minske gapet.

Innstillingen refererer blant annet til henvendelser det har fått. Den 28. januar 2000, skrev UFF til utvalget og skrev blant annet:

Arbeidet for likestilling vil tjene på styrkede fagforeningsrettigheter. Generelt tjener kvinner mindre enn menn, både som enkeltindivider og når man tar utgangspunkt i kvinnerike kontra mannsrike yrker. Arbeidet for å fjerne denne ulikheten styrkes ikke ved å begrense fagforeningsrettigheter, men tvert i mot ved å utvide dem. Det er vår mening at den viktigste hindringen for at kvinnelige lønnstakere skal kunne endre sin situasjon er den stadige trusselen om tvungen lønnsnemnd dersom de velger å «sette makt bak» sine krav om likelønn.

Dette standpunktet blir referert til et annet sted i innstillingen - kapittel 5.3 side 65. Men standpunktet blir overhodet ikke kommentert. I perioden mens utvalget har arbeidet har dette standpunktet blitt ytterligere bekreftet i forbindelse med tariffoppgjøret i 2000 der flere kvinnerike yrker var enten utsatt for tvungen lønnsnemnd eller avsluttet sine streiker på bakgrunn av åpne trusler om tvungen lønnsnemnd.

I det videre arbeidet med evaluering av endringer av lovverket som kan påvirke en minskning av lønnsgapet ber vi om at vårt standpunkt blir tatt opp til seriøs vurdering.

Menneskerettighetsperspektivet

I gjennomgåelsen av menneskerettighetsperspektivet i innstillingens kapittel 3.3 blir kritikken mot Norge fra menneskerettighetsorganer gjennomgått. Samtidig trekker utvalget fram at menneskerettighetene er blitt styrket i Norge de siste årene ved ny grunnlovsbestemmelse og inkorporering av tre menneskerettighetskonvensjoner. Den nevner også at myndighetene forbereder inkorporering av flere menneskerettighetskonvensjoner. Det den ikke nevner er at myndighetene over hodet ikke forbereder en inkorporering av de konvensjoner Norge har ratifisert som omhandler streikeretten eksplisitt. Dette er en merkelig utelatelse med tanke på at dette er helt sentralt i emneområdet til utvalget. Flere fagforeninger, deriblant LO har krevd en innarbeiding av ILO-konvensjonene som omhandler streikeretten. Likevel blir ikke dette berørt av utvalget samlet eller i form av en særmerknad fra en eller flere av fagforeningsrepresentantene, NOU 2001:14 side 23.

Tvungen avstemning

Avstemningenes varighet

I paragraf 8.8.3 på side 111 tar utvalget opp avstemningenes varighet. På side 113 går utvalget inn for å korte ned tiden som brukes i forbindelse med uravstemninger. Utvalget anbefaler maksimalt fire uker men helst kortere.

Proessen med uravstemning tar tid, og etter utvalgets mening kan det være et poeng å forsøke å korte ned tidsbruken. (NOU 2001: 14, side 113, venstre spalte)

Ved å gi mekleren anledning til å pålegge avstemning vil han også få anledning til å sette frist, og dermed også å bestemme for en fagforening hvor lang tid avstemningen skal ta. Dette er et overgrep mot organisasjonsfriheten blant annet fordi det vil virke inn på mulighetene for demokratisk debatt og diskusjon om meklingsforslaget forut for avstemningen.

Tvungen avstemning eller tvungen behandling i et representativt organ

Flertallet i utvalget foreslår å gi meklingsmannen rett til tvungen avstemning i paragraf 8.8.7 side 117 og videre. Men ikke ut fra ønsket om å styrke demokratiet. Tvert i mot legger utvalget opp til at meklingsmannen kan pålegge en behandling i et representativt organ og dermed unngå uravstemning. Forslaget åpner for at det blir meglingsmannens suverene avgjørelse om det skal avholdes uravstemning eller om meklingsforslaget kun skal behandles i et representativt organ. Forslaget åpner derfor for at meklingsmannen kan hindre en uravstemning på tvers av viljen eller vedtektene til en fagforening.

Flertallet vil også foreslå at det som et alternativ til å pålegge uravstemning over meglingsforslag, kan være hensiktsmessig for meglingsmannen å kunne pålegge organisasjonsmessig behandling av et meglingsforslag. Slik behandling kan skje i et organ som er bredere sammensatt enn et eventuelt forhandlingsutvalg, men som det likevel ikke kreves for omfattende ressurser å få sammenkalt. (NOU 2001: 14, side 117)

De fleste arbeidsgiverrepresentantene er prinsipielt mot uravstemning:

Når det gjelder uravstemning, har et mindretall i utvalget et prinsipielt negativt syn på at partene benytter uravstemning som ledd i behandling av meglingsforslag. (NOU 2001: 14, side 123)

Deres holdning ser ut til å ha fått delvis gjennomslag i flertallets forslag som de utgjør en del av.

Flertallsforslaget til lovtekst lyder:

1[a]. Meglingsmannen kan forlange at meglingsforslag blir undergitt avstemning blant organisasjonenes arbeidstaker- og arbeidsgivermedlemmer. Hvis det ikke gjøres, kan meglingsmannen forlange at meglingsforslag blir undergitt avstemning i et av organisasjonenes representative organ. Avstemningen skal bare gjelde meglingsforslaget som det foreligger fra meglingsmannen. Avstemningen skal være hemmelig og skriftlig med rene ja- eller nei-stemmer. (NOU 2001: 14, side 117-118)

Lovteksten avgrenser ikke mot at det kan framsettes flere meklingsforslag ved ulike tidspunkter som kan pålegges stemt over av meklingsmannen. For eksempel i tilfelle av at en konflikt har vart en stund og meklingsmannen innkaller partene til ny mekling. Her vil han kunne stå fritt til å fremme et nytt meklingsforslag og derved en ny avstemning under fredsplikt. På denne måten vil statens utnevnte representant kunne bestemme når en konflikt kan igangsettes, når den skal avbrytes og eventuelt hvor ofte den skal avbrytes.

Å gi statens representant rett til å pålegge avstemning har mange konsekvenser som er mye mer vidtgående enn utvalget drøfter eksempelvis at en slik lovbestemmelse innebærer å gripe inn i vedtektene til organisasjonene. Staten vil bestemme hvordan en organisasjon skal organisere seg internt. Det strider mot demokratiet og svekker organisasjonsfriheten.

Tvungen avstemning og kommunal sektor

Utvalget skriver særlig om tvungen avstemning og kommunal sektor.

Når det gjelder kommunal sektor, er utvalget enig i at særlige omstendigheter gjør seg gjeldende. Her forhandles det i dag om over 40 vertikale hovedtariffavtaler (jf. kapittel 12), og målsetningen så langt for de aller fleste partene har vært å beholde identitet mellom disse hovedtariffavtalene. Med dagens ordning risikerer man at et forslag til ny hovedtariffavtale er ute til avstemning i flertallet av organisasjoner mens det samme forslaget endres som resultat av arbeidskonflikter iverksatt av andre organisasjoner. Denne situasjonen er etter utvalgets mening ikke holdbar. Selv uten et ønske om identitet mellom hovedtariffavtalene, vil det være problematisk at noen parter i kommunal sektor anbefaler meklingsforslag samtidig som andre iverksetter arbeidskamp. Det bør etter utvalgets mening være slik i kommunal sektor at en part skal ha mulighet til å si ja til et meklingsforslag ved å benytte uravstemning før forbund som ikke er med i en forhandlingssammenslutning får anledning til å si nei og iverksetter arbeidskamp mot det samme forslaget. (NOU 2001: 14, side 117)

Å gi meklingsmannen rett til å pålegge avstemning i kommunal sektor, i den hensikt å sikre at avstemningene går parallelt og blir avsluttet parallelt har mange konsekvenser som er mye mer vidtgående enn utvalget drøfter:

- a) Som vi har påpekt over innebærer dette å gripe inn i vedtektene til organisasjonene. Staten vil bestemme hvordan en organisasjon skal organisere seg internt. Dette svekker organisasjonsfriheten.
- b) Meklingsmannen kan utsette en konflikt som en fagforening har planlagt. Det vil være umulig for en fagforening å kunne vite om en streik for eksempel starter i mai eller i juni. På denne måten innebærer meklingsmannens påbudskompetanse en svekking av den frie forhandlingsretten og streikeretten.
- c) Det er ikke gitt at de enkelte fagforeninger ønsker å forhandle opp mot Kommunenes Sentralforbund ut fra den gjeldende tariffstruktur som nå eksisterer. Den ordningen utvalget legger opp til, vil fungere sementerende på den nåværende tariffstrukturen. På denne måten griper staten inn i den frie forhandlingsretten.
- d) Det er mulig at det er problematisk for arbeidsgiversiden og for den eller de største fagforeningene på kommunal sektor at andre fagforeninger

ikke godtar såkalt «blåkopi» eller vil legge opp selvstendige tarifforhandlingsløp der man for eksempel forbereder at man kan få konflikt og prøver å sette frister og andre forhold inn i et planlagt løp der man også tar hensyn til fellesferien osv. Å gi meklingsmannen anledning til å forpurre dette er et angrep på den frie forhandlingsretten og vil styrke arbeidsgiversiden.

Et mindretall i utvalget går inn for tvungen avstemning kun i kommunal og fylkeskommunal sektor:

Et mindretall i utvalget, medlemmene Kjell Bjørndalen (LO), Stein Gjerding (YS) og Morten Øye (LO),

er kommet til at det kun bør innføres en rett til å kunne påby avstemninger over meglingsforslag i kommunal sektor. En rett for meklingsmannen til å påby avstemninger kan utelukkende begrunnes i de særlige avtaleforholdene som eksisterer i kommunal sektor i dag, jf. kapittel 12. Hvis de synspunkter i kapittel 12.6 som deles av et flertall i utvalget som der inkluderer dette mindretallet, følges opp, vil påbudskompetansen kun brukes overfor forbund som ikke er med i en forhandlingssammenslutning. Det utvalgsflertallet som ovenfor har argumentert for en uinnskrenket lovtekst når det gjelder å påby avstemning, vil skyte inn en bemerkning om at det isolert sett også støtter den aller siste merknaden fra mindretallet. (NOU 2001: 14, side 118)

Disse ønsker også at tvungen avstemning kun skal brukes overfor forbund som ikke er med i en forhandlingssammenslutning. I klartekst retter dette seg mot frittstående forbund på kommunal sektor i dag. Men like viktig er at en slik bestemmelse vil bidra til å hindre forbund fra å gå ut av en forhandlingssammenslutning og bli uavhengige for bedre å kunne ivareta sine medlemmers interesser, dersom de skulle ønske dette.

Vi ser her at flertallet støtter mindretallets merknad om at påbudet ikke skal rettes mot toppene i hovedorganisasjonene. På denne måten bidrar både flertalls- og mindretallsforslagene til å undergrave organisasjonsfriheten og forhandlingsfriheten.

Mindretallet foreslår følgende lovtekst:

1[b]. I tvist hvor kommune, fylkeskommune eller sammenslutning av slike, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner § 28, er part, kan meklingsmannen forlange at meglingsforslag blir undergitt avstemning blant organisasjonenes arbeidstaker- og arbeidsgivermedlemmer. Avstemningen skal bare gjelde meglingsforslaget slik det foreligger fra meklingsmannen. Avstemningen skal være hemmelig og skriftlig med rene ja- eller nei-stemmer. (NOU 2001: 14, side 118)

I forslaget til lovtekst er det ikke lagt inn noen begrensninger i forhold til pålagt avstemning skal være en unntaksbestemmelse og under normale forhold kun brukes mot forbund som ikke er i en hovedsammenslutning.

Her må det også bemerkes at mindretallets forslag kun legger opp til en tvungen uravstemning blant medlemmene og ikke eventuelt til en tvungen behandling i et representativt organ. Denne forskjellen blir ikke kommentert i innstillingen.

Meklingsmannens påbudskompetanse og hovedorganisasjoner

Utvalget antar at påbud om avstemning vil være en unntaksbestemmelse og at riksmeklingsmannen under normale forhold, ikke vil pålegge avstemning mot en hovedorganisasjons vilje:

... det antas at en påbudskompetanse kun vil bli benyttet i rene unntakstilfeller. Utvalget ser det som usannsynlig at en meklingsmann under normale forhold vil pålegge avstemning mot en hovedorganisasjons klare vilje. (NOU 2001: 14, side 117)

For det første: Hvorfor antar utvalget at en påbudskompetanse for privat og kommunal sektor kun vil brukes unntaksvis og ikke mot hovedorganisasjonenes vilje? Dersom man ser på tiden fra 1953 til 1982 er det vel ingenting som tyder på at ikke meklingsmannen brukte sin påbudskompetanse ganske ofte og det må antas at dette ikke skjedde med støtte fra for eksempel YS-ledelsen.

For det andre: Dersom hensikten fra utvalget er at pålegg kun skal skje unntaksvist, hvorfor gjenspeiles ikke dette i forslaget til lovtekst?

For det tredje: Utvalgets flertall tenker at tvungen avstemning ikke skal brukes mot en hovedorganisasjons vilje. Altså tenker man seg tvungen avstemning brukt mot de enkelte forbundene vilje. Det vil eksempelvis si: LO-ledelsen er for at et av sine medlemsforbund blir pålagt å stemme, medlemsforbundet er mot, det hjelper ikke, det blir tvungen avstemning. Konsekvenser dette medfører behandles ikke av utvalget.

For det fjerde: Til tross for at utvalget er klar over at det finnes mange uavhengige forbund, skriver det ingenting om hvorvidt det tenker at bestemmelsen kun skal brukes unntaksvist og ikke mot deres vilje. Men ut fra den generelle argumentasjonen til utvalget må man anta at det er meningen at meklingsmannen ikke skal ta hensyn til viljen til et uavhengig forbund.

Andre bemerkninger om forslagene om tvungen avstemning

Når det gjelder oppslutning om avstemning og størrelsen på et flertall går utvalget samlet inn for:

4[b]. Meglingsforslag skal, om annet ikke er avtalt mellom partene, legges frem for alle de medlemmer interessetvisten gjelder. Avstemningsresultatet skal gi et fullgyldig uttrykk for viljen hos medlemmene. Meglingsforslaget skal anses som forkastet dersom et flertall av de som har avgitt stemme, og som representerer minst 1/3 av de stemmeberettigede, har stemt mot forslaget. Bestemmelsen i tredje punktum gjelder bare dersom ikke annet er avtalt mellom partene eller bestemt i en fagforenings eller arbeidsgiverforenings vedtekter. (NOU 2001: 14, side 119)

Her bemerkes det at dersom fagforeningen ikke oppfyller kravene som stilles til avstemningen er meklingsforslaget godtatt. Logikken er altså ikke at forslag skal ha en bestemt *oppslutning* for å kunne godtas, forslaget forutsettes godtatt dersom motstanden ikke evner å bli organisert fram i en uravstemning. Vårt syn er at de prinsipper som skal ligge til grunn for den demokratiske behandlingen i de enkelte fagforeninger må overlates nettopp til disse ut fra deres særegne forhold.

Når riksmeklingsmannen pålegger avstemning mot den uttrykte viljen til et forhandlingsutvalg vil han undergrave forhandlingsutvalgets autoritet og hans rolle som nøytral mekler vil undergraves.

At statens utpekte mekler blir gitt denne typen makt og derved undergraver den frie forhandlingsretten, vil bidra til å undergrave tilliten til forhandlingssystemet generelt.

Alltid plikt til å møte hos meklingsmannen?

På side 107 ber utvalget departementet vurdere om det er nødvendig å også ta inn en bestemmelse om at partene plikter å møte meklingsmannen når han ber om det. Det foreslår også en lovtekst som gir meklingsmannen mulighet til å kalle inn til ny meklings etter eget forgodtbefinnende.

Riksmeklingsmannen, så vel som den meklingsmannen som har behandlet saken, kan når som helst gjenoppta meklingsen.

Er det gått en måned etter at meklingsen ble sluttet, uten at tvisten i mellomtiden er løst, skal meklingsmannen gjenoppta kontakt med partene med henblikk på å få avsluttet konflikten. Er et meklingsforslag til behandling hos partene, skal meklingsmannen vente til behandlingen er avsluttet.

Utvalget ber departementet vurdere om det er nødvendig å også ta inn en bestemmelse i disse reglene om at partene i så fall plikter å møte meklingsmannen. (NOU 2001: 14, side 107)

Ser man dette forslaget i sammenheng med den foreslåtte påbudskompetansen til mekleren og forslaget om tvungen kopling ser vi et bilde av en avgjørende rolle for en stilling utpekt av staten i tarifforhandlingene. Vi er mot at staten skal ha en styrket posisjon i forbindelse med tarifforhandlingene. Dette vil undergrave den frie forhandlingsretten.

Kopling

Vi er mot dagens koplingsparagraf i både arbeidstvistloven og tjenestetvistloven. Vi er også mot at loven skal ha bestemmelser om frivillig kopling. Dersom en fagforening ønsker å samordne sin avstemning med en annens, trenger den ingen lov for dette.

Utvalgets flertall går inn for tvungen kopling.

Utvalgets flertall, medlemmene Lars Chr. Berge (NHO), Ingvild Elden (NAVO), Randulf Riderbo (HSH), Randi Stensaker (AAD), Kjell Bjørndalen (LO), Morten Øye (LO) og Erik Bartnes (KS), mener det ikke foreligger tilstrekkelig grunnlag for å gjøre endringer av arbeidstvistloven § 35 nr. 7.

Disse medlemmer vil gjerne svekke demokratiet. Det finnes ikke i teksten noen begrunnelse fra deres side for hvorfor kopling er ønskelig. Tvert i mot, hele teksten begrunner hvorfor det ikke er ønskelig med kopling. Argumentene mot kopling er åpenbare for forbundsnivået i hovedorganisasjonene og uavhengige forbund.

Mindretallets standpunkt er:

Et mindretall i utvalget, utvalgsleder Ingse Stabel og medlemmene Aud Blankholm (AF), Sverre Strand (Akademikerne), Stein Gjerding (YS) og Torgeir Aarvaag Stokke (nøytral), mener det foreligger tilstrekkelig

ge synspunkter til at det er grunn til å tvile på at bruk av arbeidstvist-loven § 35 nr. 7 vil gå klar av fremtidig kritikk fra folkerettslige organer. Dette mindretallet vil følge det konkrete forslaget fra ILOs representanter om å ta inn en begrensning av koblingsmuligheten i norsk lov. Mindretallet foreslår at gjeldende koblingsbestemmelse innskrenkes slik at tariffparten har anledning til å motsette seg en beslutning om kobling, for eksempel ved følgende lovformulering:

5. Finner meglingsmannen at en konfliktsituasjon bør løses under ett for flere fag, kan meglingsmannen foreslå at meglingsforslagene for disse fagene skal regnes som en helhet, slik at avgjørelsen av om forslagene er vedtatt skal treffes på grunnlag av fagenes samlede antall stemmer og stemmeberettigede. Før meglingsmannen foreslår samlet avstemning over meglingsforslag, skal meglingsmulighetene være uttømt. Et fag kan ikke tas med i samlet avstemning hvis arbeidstaker- eller arbeidsgiverparten motsetter seg det. Bestemmelsene i nr. 2 til 4 gjelder også for samlet avstemning så langt de passer.

Vi er enige med mindretallet i at meklingsmannen ikke skal kunne gis rett til å kople. Men vi vil også legge til ytterligere argumenter.

Å argumentere med at man ikke er for kopling fordi dette bryter med menneskerettighetskonvensjoner Norge er bundet av er en oppgradering av betydningen av menneskerettigheter som vi er enige i. Men også dersom en slik bestemmelse var i tråd med de konvensjonene Norge er bundet av, ville vi være mot den.

Menneskerettighetene er et minimum av rettigheter som skal gjelde i et demokrati. Vårt ønske er at det norske demokratiet skal ligge et godt stykke over dette minstenivået.

Menneskerettighetskonvensjonene er ikke lagd for at alle land skal søke om å senke sitt demokrati så nær disse bestemmelsene som mulig - og så bryte dem av og til. Viktigst er ikke om et forslag er i strid med folkeretten eller ikke, men om det svekker demokratiet.

Vår primære argumentasjon er altså at å gi meklingsmannen myndighet til å kople avstemninger vil undergrave organisasjonsfriheten, forhandlingsfriheten og streikeretten.

Tvungen kopling framkaller hovedorganisasjonsaktige forhandlingsforhold mot de enkelte organisasjoners vilje. Statens utpekte mekler lager «virtuelle hovedorganisasjoner» ved å kople ulike forhandlinger for å sikre «overordnede inntektspolitiske mål». På denne måten får staten gjennom meklingsmannen og toppene i de største organisasjonene avgjørende innflytelse på tariffoppgjørene og samtidig undergraver organisasjonsfriheten, den frie forhandlingsretten og streikeretten.

Kopling styrker arbeidsgivernes posisjon i tariffoppgjørene. I de tiårene etter krigen der kopling ble brukt, ble kopling brukt for å begrense lønnsveksten. Vi er ikke kjent med arbeidsgiverkritikk av koplingene som ble gjennomført. Arbeidsgiverrepresentantene i utvalget er også enstemmige i sin støtte til kopling. Utvalget kommer ikke inn på de fordelingsmessige konsekvensene av å styrke arbeidsgivernes makt.

Det sier seg selv at når man fratar de enkelte fagforbundene makt, vil dette svekke oppslutningen om fagbevegelsen. På denne måten vil begrensninger i fagforeningsrettigheter på det klassiske fagforeningsnivået: forbundet (trade

union, en forening av folk med samme fag) undergrave hele fagbevegelsens makt.

De to nøytrale medlemmenes særmerknad

Utvalgets to nøytrale medlemmer har en særmerknad:

Utvalgets to nøytrale medlemmer, Ingse Stabel og Torgeir Aarvaag Stokke, har følgende særmerknad knyttet til en samlet vurdering av påbud om avstemning og kobling:

Utvalget for tarifforhandlingssystemet har hatt grundige og konstruktive drøftinger av svært mange sider av meglingsvirksomheten, inkludert meglingsmannens eventuelle rett til å påby avstemninger og koble avstemninger. Begge de to nevnte virkemidlene har lang tradisjon i norsk arbeidsliv, og kan begrunnes som velegnede virkemidler i mange situasjoner. Utvalgets to nøytrale medlemmer ville ikke hatt betenkeligheter med å støtte både en uinnskrenket rett for meglingsmannen til å påby avstemning og en opprettholdelse av dagens koblingsbestemmelse i arbeidstvistloven § 35 nr. 7, hvis begge forslagene også hadde fått støtte fra alle utvalgets partsoppnevnte representanter. (NOU 2001: 14, side 122)

Logikken i denne særmerkningen er vanskelig å gripe. Er de nøytrale for et folkerettsstridig forslag dersom alle i utvalget er for, men mot forslaget fordi ikke alle utvalgets medlemmer er for? Det kan virke slik. Tvungen kopling vil være like udemokratisk og folkerettsstridig om utvalget er enstemmig eller ei.

Konfliktnivået i Norge

I kapittel 9 på sidene 124-126 sammenliknes konfliktnivået i Norge med andre europeiske land. Det påstås at:

I forhold til andre europeiske land, fremstår ikke det norske arbeidsmarkedet som spesielt fredelig. (NOU 2001: 14, side 125)

Dette gir et uriktig bilde av situasjonen. I Norge er det ikke lov med andre aksjonsformer enn streik, med få unntak. I mange andre land er andre aksjonsformer svært utbredt. Disse aksjonene kommer som regel ikke inn i statistikken over tapte arbeidsdager i forbindelse med konflikt.

Vi vil anta at den viktigste grunnen til at det ikke er flere tapte arbeidsdager i det norske samfunnet ikke først og fremst skyldes at nordmenn er mer fredselskende av natur, men at dette henger sammen med det særnorske folkerettsstridige misbruket av tvungen lønnsnemnd.

Vi vil også påpeke at antallet tapte arbeidsdager på grunn av konflikt kan variere av mange grunner, en nedgang i antallet streikedager trenger ikke å ha sammenheng med at samfunnet fungerer bedre for flertallet slik man kan få inntrykk av når man leser innstillingen. Det kan for eksempel henge sammen med at det innføres begrensninger i fagforeningenes demokratiske rettigheter (jamfør utviklingen i Storbritannia).

Tvungen lønnsnemnd

I kapittel 10 omhandles tvungen lønnsnemnd. Utvalget klarer ikke å ta standpunkt entydig og klart for at Norge skal respektere menneskerettighetene når det gjelder tvungen lønnsnemnd.

I punkt 10.1.5 skriver utvalget:

Utvalget er av den oppfatning at bruk av tvungen lønnsnemnd i strid med det som kan aksepteres av hensyn til liv og helse, er uheldig, både av hensyn til Norges folkerettslige forpliktelser og av hensyn til de konsekvenser bruken kan ha for vårt forhandlingssystem. *Samtidig kan tvungen lønnsnemnd være et viktig virkemiddel i et system som det norske*, med få begrensninger i retten til å bruke arbeidskamp og små krav for å anerkjennes som organisasjon med rett til å iverksette arbeidskamp for krav om tariffavtale. Det sentrale må derfor være å komme frem til tiltak som kan redusere behovet for å benytte tvungen lønnsnemnd (vår kursivering). (NOU 2001: 14, side 143)

og

Utvalget frykter at en permanent lov som tillater tvungen lønnsnemnd på bestemte vilkår, kan fjerne den fleksibiliteten som dette virkemiddelet gir til det norsk forhandlingssystemet. Inngrep i arbeidskonflikter som for eksempel kan ha store økonomiske skadevirkninger eller være ødeleggende for det inntektspolitiske samarbeidet vil ikke kunne stanses etter den foreslåtte lovbestemmelsen, men vil i enkelte situasjoner likevel kunne anses for nødvendige for å bevare stabiliteten. Det er derfor etter utvalgets mening viktig å understreke at en slik fullmaktslov ikke ville avskjære Stortingets lovgivningsmyndighet dersom det anses nødvendig å stanse en arbeidskonflikt av andre årsaker. Som nevnt ovenfor må Stortinget i slike tilfeller åpent vurdere om det ønsker å gripe inn i en arbeidskonflikt med tvungen lønnsnemnd til tross for at et inngrep kan være i strid med folkeretten. (NOU 2001: 14, side 144)

Vi er uenige med utvalgets holdning. Tvungen lønnsnemnd blir brukt i alt for stor utstrekning i Norge, noe som er til arbeidsgivernes favør. Et minstekrav må være at Norge ikke bryter menneskerettighetene på dette området.

Utvalget vurderer ulike tiltak for å begrense myndighetenes bruk av tvungen lønnsnemnd og konkluderer med:

Utvalget for tarifforhandlingssystemet foreslår ikke konkrete endringer når det gjelder bruken av tvungen lønnsnemnd. (NOU 2001: 14, side 149)

I sin gjennomgang av mulige tiltak for å redusere lønnsnemndbruken avviser utvalget å grunnlovsfeste et vern av streikeretten:

En permanent lovfesting av kriteriene for bruk av tvungen lønnsnemnd må skje i form av en fullmaktslov. En slik lov vil når som helst kunne oppheves eller endres, og representerer derfor ikke noen varig binding av lovgivningsmyndigheten. Lovgivning som representerer varig binding vil bare kunne skje ved grunnlovsendring, noe utvalget for sin del ikke finner aktuelt. (NOU 2001: 14, side 143)

Vi er ikke enige i denne avvisningen. Det vil være et framskritt for demokratiet at et vern av streikeretten tas inn i Grunnloven. Vi viser for øvrig til professor Henning Jakhelln som anbefaler en endring av Grunnloven § 110 c, slik at menneskerettighetenes stilling blir styrket.

Utvalget påpeker at en eventuell permanent lov som lovfester kriterier for bruk av lønnsnemnd ikke vil hindre Stortinget i å vedta særlover om lønnsnemnd på annet grunnlag enn den permanente lovens kriterier. Men vurderer likevel et forslag som kan ha disiplinerende effekt (NOU 2001: 14 side 143). Men heller ikke en slik svak styrking av vernet av streikeretten vil utvalget gå inn på.

Inkorporering av ILO-konvensjoner

Et åpenbart forslag om å inkorporere de menneskerettighetskonvensjoner som Norge har ratifisert og som omhandler streikeretten blir over hodet ikke behandlet under dette punktet. Dette til tross for at utvalget har vært innom innarbeiding av menneskerettighetene i norsk lov under punkt 3.3.1 (NOU 2001: 14, side 23). Dette er merkelig også på bakgrunn av at LO, som er representert i komiteen selv har reist forslag om innarbeiding av ILO-konvensjoner.

Dersom det ikke er vilje til å forbedre Grunnloven, vil vi subsidiært anbefale at ILO-konvensjonene 87 og 98 og Den europeiske sosialpakten blir inkorporert i norsk lov, slik andre menneskerettighetskonvensjoner ble det i forbindelse med vedtakelsen av lov av 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk lov.

Andre former for arbeidskamp

På sidene 147 og 148 er utvalget delt når det gjelder å tillate andre former for arbeidskamp enn full streik/full lockout. Arbeidsgivernes og LOs representanter og de to nøytrale medlemmene er mot at det over hodet vurderes andre kampformer. AFs og As representanter anbefaler at de svenske reglene vurderes. YS ser også behov for en nærmere utredning.

Vi anbefaler at alternative konfliktformer utredes. Å tillate andre konfliktformer vil kunne styrke partenes muligheter til å påvirke en forhandlingssituasjon uten å måtte ty til streik/lockout. Det er mulig at streikekonflikter eller lockouter vil kunne unngås, da mildere kampformer vil være tilstrekkelige for å fremme en løsning.

Minimumsbemanning under konflikt

På sidene 148 og 149 vurderer utvalget avtaler eller lovfesting av systemer med minimumsbemanning under en konflikt. Vi anbefaler at det legges til rette for at slike avtaler inngås. På den måten vil behovet for inngripen utenfra i form av blant annet tvungen lønnsnemnd bli mindre.

Rikslønnsnemnda

Under punkt 10.2 behandler utvalget Rikslønnsnemnda. Det har framkommet kritikk av Rikslønnsnemnda over mange tiår. Vi finner ingen saklige argumenter for at andre enn partene selv skal oppnevne representantene for partene i

Rikslønnsnemnda. Vi støtter forslaget som utvalget refererer til fra Sykepleierforbundet:

En annen løsning kan være som foreslått av blant annet Sykepleierforbundet i 1972, at Rikslønnsnemnda i den enkelte tvist settes med tre nøytrale medlemmer og et medlem oppnevnt fra hver av partene i tvisten. Som påpekt av Sykepleierforbundet, har Rikslønnsnemnda etter lønnsnemndloven § 4, jf. arbeidstvistloven § 19 anledning til å innhente den informasjon eller ekspertise som er nødvendig for å få saken tilstrekkelig opplyst. Det er derfor mulig at det ikke er nødvendig med fast sakkyndig representasjon i Rikslønnsnemnda. (NOU 2001: 14, side 151)

Kommunal sektor

I kapittel 12 behandler innstillingen kommunal sektor særskilt. Det foreslås ingen lovendringer utover de udemokratiske forslagene som ellers er foreslått for arbeidstvistloven. Likevel anbefaler flertallet i utvalget som er befolket av representanter for hovedsammenslutninger at partene skal lage en tariffavtale som gir en meget sterk sentralisering av forhandlingene og konfliktretten. Dessuten skal partsnivået løftes opp på hovedorganisasjonsnivå og derved vil kontrollen over tariffavtalen til det enkelte yrkesforbund fjernes:

Utvalget anbefaler at forhandlingssammenslutningenes rolle formaliseres gjennom tariffavtalebestemmelser, og at det formelle grunnlaget for forhandlingssammenslutninger dermed opprettholdes gjennom slike bestemmelser i avtaleperioden. Det vil i denne sammenheng være avgjørende at de enkelte organisasjoner som danner sammenslutningen og sammenslutningen som sådan, er parter/overordnet part i tariffavtalen og dermed både hver for seg og i fellesskap er forpliktet overfor KS som den annen part. *Dette innebærer at sammenslutningen må ha en enhetlig og samordnet opptreden i så vel forhandlinger som eventuell megling og konflikt (vår kursivering).* (NOU 2001: 14, side 183)

Denne anbefalte sentraliseringen av forhandlings- og streikeretten skjer i en situasjon der en alt større del av de reelle lønns- og arbeidsforholdene desentraliseres til forhandlinger uten konfliktrett. Det vil opplagt svekke lønnsarbeidernes forhandlingsstyrke når realiseringen av lønns- og arbeidsvilkår forhandlingsmessig skjer atskilt fra kampretten.

Kapittel 4 og 8 og kommunal sektor

Kapittel 4 gir en god gjennomgang av gjeldende rett. Likevel er det en tendensiøs framstilling av kommunal sektor som bygger opp om de standpunkter flertallet i utvalget tar seinere for tvungen avstemning og kopling (NOU 2001: 14, side 57 og side 63).

Det er ingen lov som sier at kommunene må forhandle som en arbeidsgiverorganisasjon i Kommunenes Sentralforbund eller at tariffavtalene må være bygd opp slik de er på kommunesektoren. Det vil være en inngripen i den frie forhandlingsretten å påtvinge ved lov kommunesektoren en bestemt forhandlingsprosedyre, meklingsprosedyre og streikeprosedyre som atskiller seg fra resten av de som er underlagt arbeidstvistloven bare fordi partene har frivillig

blitt enige om en bestemt måte å føre tarifforhandlinger og bygge opp tariffavtaler på.

Eller sagt på en annen måte: partene på hver side har utviklet sine organisasjoner for tarifforhandlinger. Gjennom tid har de utviklet tariffavtaler gjennom frie forhandlinger. Det vil være et angrep mot nettopp organisasjonsfriheten og den frie forhandlingsretten å lage lover som sementerer og eventuelt forsterker de forhold man frivillig har kommet fram til i dag. Det er ikke gitt at de løsninger man har i dag er de som for eksempel flertallet av de fagorganiserte i ulike yrkesgrupper vil ønske i framtiden. Foruten at lovverket vil bidra til å sementere bestemte forhandlingsløsninger, vil den også bidra til å sementere hva slags organisasjoner som med fordel kan dannes av lønnsarbeiderne. På denne måten vil lovendringene begrense organisasjonsfriheten.

Framstillingen i kapittel 4 tar opp offentlig sektor og at man har forskjellig lovverk for kommunal og statlig sektor. Framstillingen legger opp til å kunne begrunne at man på kommunalt område skal ha det mer likt statlig område med hensyn til arbeidstvistlovgivningen. Framstillingen drøfter over hodet ikke om det tvert imot er et demokratisk problem at tjenestetvistloven omfatter alt for mange grupper ansatt i staten som heller skulle vært underlagt arbeidstvistloven.

Når utvalget seinere ser på harmonisering av kommunal og statlig sektor foreslås ensidig harmonisering opp mot den mindre demokratiske tjenestetvistloven. For eksempel når det gjelder fristreglene i kapittel 8.7.3 på side 106, slik at meklingen forlenges til tjenestetvistlovens regler for kommunal og fylkeskommunal sektor.

Man kan få inntrykk av at utvalget legger opp til at det skal være meget sterk samordning i offentlig sektor, tariffoppgjørene i staten og kommunene skal i størst mulig grad bli til et sentralisert oppgjør. For å samle forhandlingene og avstemningene over forhandlingene til samme tidspunkt gis meklingsmannen rett til å pålegge avstemning og avgjøre når avstemningen skal være ferdig. Samordningshensynene ligger altså til grunn for at kommunal sektor harmoniseres i forhold til tjenestetvistloven.

Som utvalget påpeker på side 110: tjenestetvistloven har bestemmelser som gir meklingsmannen rett til å påby avstemninger. Dette savner arbeidstvistloven etter arbeidsrettsdommen i 1982. I stedet for å legge opp til tvungen avstemning og kopling for kommunal sektor og eventuelt også privat sektor burde demokratiske hensyn tale for at bestemmelsen i tjenestetvistloven fjernes. Det samme gjelder meklingsmannens rett til å kople avstemninger.

Vi viser for øvrig til våre kommentarer under overskriften «Tvungen avstemning og kommunal sektor».

37 NHO

NHO har sett utvalgets arbeid i sammenheng med konklusjonene i innstilling fra Holden-utvalget i NOU 2000:21 En strategi for sysselsetting og verdiskaping.

Den framtidige lønnsdannelsen

I vår høringsuttalelse av 24.11.00 til Holden-utvalget påpekte NHO at:

Sentrale elementer i utvalgets skisse av fremtidig inntektspolitisk samarbeid er frontfagsmodellen og koordinering mellom organisasjonene. Et samspill mellom disse elementene krever, slik NHO ser det at tradisjonelle samordnede oppgjør og forbundsvise oppgjør må vike plassen for andre former for oppgjør hvor frontfaget med større troverdighet representerer bedrifter utsatt for utenlandsk konkurranse, hvor felles oppfatning av tålbar lønnsvekst følges opp gjennom frontfagets ramme og hvor større grad av fleksibilitet tillates gjennom fritt valg av profil.

Videre presiserte NHO at:

Når NHO støtter opp om en koordinert lønnsdannelse som kjerneelement i det inntektspolitiske samarbeidet, så er det fordi alternativet til koordinert lønnsdannelse i overskuelig fremtid vil være forbundsvise oppgjør.

En hovedutfordring for Stabel-utvalget var å vurdere om det var behov for en fornyelse av forhandlingssystemet og de institusjonelle rammene rundt lønnsoppgjørene sett på bakgrunn av de utfordringene som Holden-utvalget skiserte.

På denne bakgrunn antok NHO at det i Stabel-utvalget ville bli fremmet forslag om mer forpliktende virkemidler på det sentrale plan når det gjelder de økonomiske forutsetninger eller rammer for konkrete tariffoppgjør. Av hensyn til de overordnede mål for lønnsdannelsen ville NHO kunne støtte slike sentrale virkemiddel dersom det var bred enighet om dette. I Stabel-utvalget ble en bredere sentral og forpliktende modell for lønnsdannelse avvist og utvalget har derfor ikke foreslått noe tiltak på dette punktet.

Etter NHOs vurdering vil Holdenutvalgets retningslinjer for inntektspolitikken og lønnsdannelsen vanskelig la seg realisere gjennom en videreføring av nåværende praksis for inntektspolitisk samarbeid. Det er derfor behov for å se etter andre virkemiddel for å nå målet om en lønnsvekst på linje med våre handelspartnere, lav ledighet m.v.

Som påpekt i vår høringsuttalelse til Holden-utvalget, vil den nærliggende konsekvens av manglende tilstrekkelig sentral forpliktelse være at politikken må legges om i en mer desentralisert retning. Dette har NHO hatt som hovedmål gjennom hele 90-åra og har også forberedt medlemsbedriftene på en slik utvikling. NHO vil derfor i samarbeid med fagforeningene og myndighetene arbeide for en enda sterkere desentralisering av lønnsdannelsen i årene framover.

Kommentarer til enkelte av utvalgets forslag

NHO vil nedenfor kommentere enkelte av de viktigste forslagene i utvalget. Vår uttalelse konsentrerer seg i første rekke om de forslag som berører arbeidstvistloven og privat sektor.

Språklig og teknisk revisjon av arbeidstvistloven

Utvalget foreslår at det nedsettes et eget utvalg som skal gjennomgå arbeidstvistloven mht språklig og teknisk revisjon. På bakgrunn av lovens alder vil NHO støtte forslaget om en slik gjennomgang og modernisering.

Utvalgets enstemmige forslag

Utvalget har på en rekke punkter enstemmige forslag til justeringer og presiseringer av lovteksten. NHO støtter disse forslagene og ber om at dette blir fulgt opp av departementet i den videre lovbehandlingen.

Kap 7.7 Arbeidsrettsrådets forslag

Utvalget har i mandatet spesielt fått i oppgave å vurdere forslaget fra Arbeidsrettsrådet om en «forkjøringsrett» for hovedorganisasjonenes tariffavtaler. Utvalget konkluderer med at man ikke vil gå videre med forslaget ut ifra en vurdering av det praktiske behov samt forholdet til folkeretten.

Uten å ta stilling til folkeretten, vil NHO støtte utvalgets konklusjon om at behovet for en slik lovbestemmelse ikke lenger er tilstede. NHO tar forbehold om å komme tilbake til saken dersom forholdene skulle endre seg.

Kap 8.6 Arbeidskamp før megling

Utvalget har vurdert spørsmålet om å innføre en adgang til arbeidskamp før megling for derigjennom å få ned antall meglinger. Utvalget antar at en slik ordning vil kunne føre til økning i antall konflikter og vil derfor ikke foreslå dette.

NHO er enig i utvalgets vurdering av spørsmålet og legger særlig vekt på at arbeidskonflikter må unngås selv om det skulle gå på bekostning av antall meglinger. I en slik situasjon vil hensynet til meglingsapparatet måtte vike.

Kap. 8.8 Uravstemninger

Utvalget har en bred gjennomgang av praksis og historikk omkring uravstemningenes plass innenfor forhandlingssystemet.

Fra NHOs side har det vært et hovedpoeng at man også innenfor organisasjonsdemokratiet må kunne bygge på et representativt system slik vi ellers finner det i samfunnslivet. I forhold til målet om en koordinert og forpliktende lønnsdannelse, har praksis med uravstemninger i hovedoppgjør skapt betydelig usikkerhet og mangel på forutsigbarhet. NHO beklager at man i utvalget ikke har funnet grunnlag for å foreslå endringer på dette punktet. NHO viser i den anledning til mindretallets særmerknad på s. 108.

Kap. 8.8.7 Påbud om avstemning

Et flertall i utvalget foreslår (s. 117) at meglingsmannen skal kunne påby avstemning uten innskrenkninger i form av veto fra en av partene. Som alternativ foreslår flertallet at meglingsmannen kan pålegge organisatorisk behandling av et meglingsforslag.

NHO vil påpeke viktigheten av at departementet går videre med dette forslaget. NHO forutsetter, i likhet med utvalget, at meglingsmannen i slike tilfeller vil legge vesentlig vekt på hva vedkommende hovedorganisasjon mener om spørsmålet.

Kap. 8.8.8 Koblet avstemning

Utvalgets flertall (s. 121) mener at det ikke foreligger grunnlag for å gjøre endringer i ATV § 35 nr. 7 om meglingsmannens adgang til kobling.

NHO støtter dette og er enig med flertallet i at det ikke kan være et folkerettslig problem slik bestemmelsen er utformet i dag. Bestemmelsen bør derfor videreføres og forsterkes slik at kobling kan gjøres uavhengig av partenes vilje.

Kap. 9 Arbeidskamp

Utvalget gjennomgår i kap. 9 omfanget og bruken av arbeidskamp i Norge samt de former og konsekvenser arbeidskamp har. Utvalget konkluderer med at organisasjonene i all hovedsak forsøker å både planlegge og gjennomføre arbeidskamp på en betryggende og balansert måte. Utvalget foreslår ingen endring i gjeldende rett på området.

NHO er langt på vei enig i utvalgets generelle vurdering av bruken av arbeidskamp. NHO er imidlertid fortsatt svært bekymret for den ubalanse som finnes i enkelte bransjer når det gjelder konsekvensene av arbeidskamp. Spesielt vil NHO fremheve sårbarheten innen spesielle bransjer som oljesektoren, energiforsyningen, hvor en arbeidskamp på en urimelig måte rammer samfunnet og virksomheten økonomisk.

NHO viser også til drøftingene under pkt 9.5 hvor man påpeker arbeidskampens virkning for samfunnet, arbeids- og næringslivet og for publikum. NHO vil derfor foreslå at spørsmålet om mulige begrensninger av adgang til arbeidskamp i særlig sårbare sektorer blir vurdert i den videre behandlingen innenfor de rammer som folkeretten gir adgang til.

Kap 10.1.5 Andre former for arbeidskamp

Under dette punktet vurderer utvalget andre former for arbeidskamp for å redusere bruken av tvungen lønnsnemnd. Dagens hovedregel er at plassoppsigelsen omfatter hele stillingen og kan ikke gjøres for bare deler av stillingen. Et mindretall i utvalget foreslår at man innfører adgangen til «partiell» arbeidskamp eller andre kampmidler etter svensk mønster.

NHO mener at det er avgjørende viktig at dagens system videreføres og at det ikke åpnes for andre kampformer. NHO mener at det er avgjørende for forutsigbarheten og troverdigheten i norsk økonomi at arbeidstvister løses forholdsvis raskt og at det ikke tar for lang tid. Dersom man åpner for partielle streiker, vil dette føre til at lønnsoppgjør trekker ut til skade for både bedriftene og for samfunnet. NHO vil derfor klart fraråde at dette forslaget blir fulgt opp i den videre behandlingen.

Kap. 12 Særlig om kommunal sektor

Utvalget gjennomgår nøye de kompliserte tarifforholdene i kommunal sektor og foreslår enstemmig at det gjennom avtale etableres en modell med forhandlingssammenslutninger som kan bidra til å forenkle avtalestrukturen på dette området.

NHO støtter forslaget og utvalgets analyse av behovet for en forenklet avtale- og forhandlingsstruktur for kommunesektoren. NHO er kjent med at slike forhandlinger er kommet i gang. Dersom ikke partene lykkes i å komme fram forhandlingsveien, mener NHO at departementet bør vurdere å lovregulere forhandlingsordningen. I dag har staten en slik ordning regulert i tjenestetvistloven. Etter NHOs syn er det et påtrengende behov i kommunesektoren for en slik regulering dersom man skal kunne gjennomføre en forsvarlig lønnsdannelse og forutsigbar tjenesteproduksjon.

38 HSH

Det inntektspolitiske samarbeidet

Utvalget for sysselsetting og verdiskaping - NOU 2000:21 - slo fast at myndighetene og partene i arbeidslivet har en felles interesse i at reallønnen sikres gjennom lave nominelle tillegg - og at all erfaring viser at denne interesse best ivaretas ved koordinering av lønnsdannelsen.

Utvalget så for seg en frontfagsmodell som et supplement til den koordinering som hovedorganisasjonene kan yte under lønnsoppgjøret. Frontfagsmodellen skal fastlegge en totalramme for oppgjørene - mens det skulle være opp til den enkelte sektor å avgjøre profilen på lønnstilleggene.

En slik prosedyre forutsetter en større grad av samordning av arbeidet mellom arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene enn hva tidligere har vært tilfelle.

HSH er glad for at Utvalget for tarifforhandlingssystemet er enig i disse synspunkter - og vi er enig i den sentrale rolle utvalget gir Det tekniske beregningsutvalg for inntektsoppgjørene slik dette omtales i innstillingens punkt 3.1.4.

HSH er samtidig fullt ut enig med representantene i utvalget fra arbeidsgiverne i privat og kommunal sektor som legger til grunn at utvalget ikke har kommet fram til nødvendige konkrete tiltak for å etablere et forpliktende samarbeid for å sikre det inntektspolitiske samarbeid. HSH anser et slikt forpliktende samarbeid som helt avgjørende for å lykkes med den samarbeidsform Utvalget for sysselsetting og verdiskaping la opp til.

Utvalgets beskrivelse av siktemålet for det inntektspolitiske samarbeidet slik det beskrives i innstillingen legger ingen forpliktelser på partene når det gjelder de økonomiske forutsetninger og rammer for lønnsoppgjørene.

HSH minner om at Utvalget for sysselsetting og verdiskaping la til grunn to alternative systemer for lønnsdannelse - enten et sterkt koordinert og forpliktende inntektspolitisk samarbeid mellom arbeidslivets organisasjoner eller et system med en sterkt desentralisert lønnsdannelse.

Konsekvensen av det manglende forpliktende samarbeid for å sikre et inntektspolitisk samarbeid kan være at lønnsutviklingen vil gå i en desentralisert retning.

Innstillingens konkrete forslag

Utvalget har behandlet både offentlig og privat sektor. Vi vil konsentrere oss om privat sektor der HSH har sine medlemmer - og vi går i punktene 3 til 9 gjennom de spørsmål som vi oppfatter som de viktigste.

1 Tariffavtalers ufravikelighet

Arbeidsrettsrådet la til grunn at det eksisterer en ulovfestet norm som pålegger arbeidsgiversiden å være lojal ovenfor sin motpart ved ikke å inngå avvikende tariffavtaler - mens en slik lojalitet ikke pålegger arbeidstakersiden. Rådets rettslige oppfatning er omstridt - men hviler bl.a. på synspunkter som Stein Evju har lagt fram.

Arbeidsrettsrådet foreslo å lovfeste en ufravikelighetsregel mellom hovedorganisasjoners tariffavtaler og andre arbeidstakerorganisasjoners tariffavtaler. Bakgrunnen for forslaget var ønsket om å skape ro og orden på avtaleområdet.

Forslaget er omstridt. Det skyldes dels uenighet om det rettslige grunnlag for Arbeidsrettsrådets vurdering - men i første rekke at forslaget ville frata livsgrunnlaget for mindre arbeidstakerorganisasjoner.

HSH er enig med utvalget at det i dag ikke er noen grunn til å gå videre med Arbeidsrettsrådets forslag.

Vi ser ikke på konkurrerende arbeidstakerorganisasjoner som noe stort problem - og vi vil heller ikke avvise utvalgets vurdering om at en slik lovbestemmelse kan være i strid med våre folkerettslige forpliktelser.

2 Meglingsinstitusjonen

Utvalget har tatt for seg flere sider av dagens meglingsordning - og de viktigste spørsmål behandles nedenfor.

2.1 Arbeidskamp før megling

Etter dagens ordning kan ikke arbeidskamp settes i verk før megling har vært gjennomført. LO foreslo i 1999 at dersom partene ikke kom fram i forhandlinger skal det være anledning til arbeidskamp - og at megling først starter etter at konflikten har vart en stund.

Forslaget fra LO er et skarpt brudd på dagens ordning. Vi har likevel forståelse for bakgrunn for forslaget. Det ville kunne føre til realisme i forhandlingene - og tvinge flere parter til å løse sine problemer uten hjelp fra riksmeglingsmannen. Men vi er enig med utvalget i at det også kan bli flere og lengre streiker.

HSH er fullt ut enig når utvalget konkluderer sine vurderinger med å frarå en ordning med «arbeidskamp før megling».

2.2 Midlertidig forbud mot arbeidsstans

Arbeidstvistloven § 29 nr. 2 sier at meglingsmannen skal legge ned forbud mot arbeidsstans dersom en streik vil medføre «skade for allmenne interesser».

Dagens praksis er at det i hovedsak legges ned streikeforbud for alle forhandlinger på riksplan - mens streikevarsler på lokalplanet som hovedregel kan settes i verk.

HSH er enig med utvalget i at dagens praksis har gjort meglingen til en integrert del av lønnsforhandlingene - og at partene for lett tar i bruk meglingsinstitusjonen.

HSH tar til etterretning at utvalget har vurdert å endre kriteriene for megling - men etter en samlet vurdering har kommet til at det ikke bør utarbeides presise regler for når megling skal kreves.

2.3 Uravstemning

Arbeidstvistloven forutsatte - § 34, jfr. § 17 - at parten ved megling kan møte med inntil tre representanter med uinnskrenket fullmakt. Riksmeglingsmennene har gjennom tidene beklaget at partene ikke har overholdt forutsetningen om vide fullmakter hos dem som møter ved meglingsmannens bord. I dag er hovedregelen at meglingsforslag i alle hovedoppgjør legges ut til uravstemning - mens mellomoppgjørene vedtas i representative organer på arbeidstakersiden.

Representantene i utvalget fra HSH, NAVO og NHO mener den utstrakte bruk av uravstemning ødelegger mulighetene til et inntektspolitisk samarbeide - samtidig som uravstemningen reduserer ansvarligheten hos enkelte av arbeidstakernes forhandlere og i det representative og demokratiske system arbeidstakerorganisasjonene har bygget opp.

Utvalgsmedlemmene fra arbeidsgiverforeningene finner det imidlertid - etter drøftinger i utvalget - nytteløst å fremme egnet forslag på dette punkt. Utvalget foreslår derved ikke endringer i dagens praksis.

HSH vil beklage at det ikke er grunnlag for å ta opp forslag på dette punkt i tråd med arbeidsgiverrepresentantenes holdning. Et slikt forslag ville ha lagt et større ansvar på dem som deltar i meglingen - og etter HSH's mening ha gjort det mulig å komme frem til løsninger som hadde vært til fordel for landets økonomi.

2.4 Kvalifisert flertall

Det har vært fremmet forslag om at arbeidstvistloven bør endres slik at meglingsforslag anses som vedtatt dersom det ikke er et kvalifisert flertall mot forslaget - slik loven krevde tidlig på 30-tallet før LO og N.A.F. ble enige om en hovedavtale som bl.a. regulerte forhandlingsordningen.

Utvalget er kommet til at det ikke bør fremmes krav om kvalifisert flertall om et meglingsforslag skal anses godttatt eller forkastet. Utvalgets standpunkt begrunnes med hensynet til arbeidstakerorganisasjonenes sjølråderett.

HSH har forståelse for utvalgets konklusjon - men ville ha ansett det som en fordel for vårt arbeidsliv om det hadde vært krav om kvalifisert flertall.

2.5 Påbud om avstemning

Det kan tenkes to former for pålagte avstemninger. Det er

- plikt til å gjennomføre avstemning for å få rett til å starte en streik. Krav om dette har aldri vært aktuelt i Norge - og er derfor ikke vurdert av utvalget.
- rett for Riksmeglingsmannen til å pålegge avstemning om et meglingsforslag.

HSH er glade for at et flertall i utvalget vil gi Riksmeglingsmannen rett til å kreve avstemning om fremsatte meglingsforslag.

HSH er enig med flertallet i at dette kan være et nyttig instrument for meglingsmannen - samtidig som vi er innforstått med at retten bare vil bli benyttet i unntakstilfelle.

2.6. Koblet avstemning

Arbeidstvistloven - § 35 pkt. 7 - gir i dag meglingsmannen rett til å legge sammen stemmetall i flere meglingsforslag slik at avgjørelsen tas på grunnlag av samlet stemmetall. Dette betegnes som koblet avstemning. Utvalget har særlig drøftet ordningen i relasjon til kommunal sektor der forhandlingsstrukturen er svært fragmentert.

Koblingsbestemmelsen kan - etter et mindretalls mening - innebære en reduksjon i streikeretten - og det samme mindretall mener at våre folkerettslige forpliktelser krever en begrensning i bruken av kobling.

HSH er enig med utvalgets flertall som mener at det ikke er mulig å trekke slike konklusjoner av ILOs behandling av lignende saker. Det er særlig grunn til å vise til dansk praksis på dette området.

3 Arbeidskamp som virkemiddel

3.1 Tradisjonell arbeidskamp

Utvalget har behandlet omfanget av arbeidskamp i Norge. Selv om vårt arbeidsliv ikke er spesielt fredelig i forhold til andre land mener utvalget at organisasjonene i hovedsak planlegger og gjennomfører arbeidskamp på en ansvarlig og balansert måte.

HSH er enige i at det ikke er behov for å endre gjeldende rett når det gjelder adgangen til tradisjonell arbeidskamp.

3.2 Partiell arbeidskamp

HSH er glade for at bare et lite mindretall i utvalget ser behov for å innføre rett til partiell arbeidskamp i Norge.

Retten til partielle aksjonsformer vil føre til at oppgjørene trekker ut i tid. Det er uheldig for virksomheter og samfunn. Arbeidstvister bør løses raskt. Det er viktig for troverdigheten til virksomhetene og landets økonomi.

HSH vil sterkt frarå at det åpnes for nye aksjonsformer.

4 Voldgift

4.1 Faste kriterier

Det har vært foreslått å lovfeste kriterier for bruk av tvungen lønnsnemnd - for eksempel «umiddelbar fare for liv, helse eller personlig sikkerhet eller den nasjonale sikkerhet». Dette er i samsvar med våre folkerettslige forpliktelser.

HSH er enig med utvalget i at de foreslåtte kriterier er dekkende for den praksis som vi i dag følger.

HSH er også enig med utvalget når det ikke ønsker en fullmaktslov som gir Kongen rett til å gripe inn uten at saken forelegges Stortinget. Det kunne innebære en øket bruk av lønnsnemnd. Vårt standpunkt skyldes at en fast nemnd kan føre til mindre ansvarlighet hos partene.

HSH tar til etterretning at utvalget uttaler at tanken om å lovfeste et kriteriegrunnlag likevel kan være aktuelt dersom vi i fremtiden får en uheldig bruk av lønnsnemnd.

4.2 Rådgivende utvalg

Noen land har lov- eller avtalefestede nemnder som skal vurdere om arbeidskamper kan medføre samfunnsskade - og som på bakgrunn av sine vurderinger kan anbefale utsetting, avgrensing eller stans i en slik arbeidskamp.

HSH ser at utvalget har vurdert inngående ulike aspekt av en slik nemnd - men ender i denne omgang opp med å legge forslaget til side. Avgjørende for utvalget synes å være at en slik nemnd vil innebære noe nytt som det er vanskelig å overskue konsekvensene av.

HSH er enig med utvalget.

5 Stansing av deler av en streik

Stortinget valgte i 1998 å stanse deler av streiken i KS-området - dvs. de deler av streiken som innebar fare for liv og helse. Dette var i KS-området uproblematisk fordi hvert enkelt forbund har sitt eget avtaleforhold.

En slik praksis kan være bekymringsfull dersom de som var i streik hadde felles avtaleforhold. Det kan bli tilfelle også i KS-området dersom utvalgets forslag om fremtidig forhandlingsordning for kommunal sektor blir gjennomført.

HSH er betenkt over de konsekvenser slike inngrep kan føre til. Det kan innebære en uønsket oppsplitting av avtalesystemet - og det kan også diskuteres hvilke muligheter arbeidstaker i streik har til å oppnå noe dersom andre organisasjoner har kommet til enighet med sine arbeidsgivere.

6 Rikslønnsnemnda

Rikslønnsnemnda har i dag fem faste medlemmer. Tre juridiske dommere som er uavhengig av partene i arbeidslivet, to er representanter for arbeidstaker- og arbeidsgiverinteresser. For tvister i privat sektor er de to faste partsrepresentantene oppnevnt etter forslag av NHO og LO. Endelig oppnevner de konkrete parter hvert sitt medlem slik at Rikslønnsnemnda har sju medlemmer.

Det har vært reist kritikk mot at NHO og LO alene skal ha rett til å oppnevne de faste arbeidstaker- og arbeidsgiverrepresentanter.

HSH er kritisk til at to av arbeidslivets organisasjoner skal ha en eksklusiv rett til å oppnevne representanter til nemnda.

HSH aksepterer forslaget fra utvalget om at tallet på medlemmer i Rikslønnsnemnda utvides fra sju til ni medlemmer ved at den hovedorganisasjon som tvistens parter er medlem i tillegg får rett til å utpeke et rådgivende medlem hver.

7 Pendelvoldgift

Voldgift er å overlate til to eller flere personer å finne en løsning som disse anser som hensiktsmessig i den aktuelle tvist. Voldgiftsinstitusjonen står som hovedregel fritt ved utformingen av sin avgjørelse - og det er lett å tro at denne gjerne vil ligge et sted mellom partenes påstander dersom det ikke tidligere i oppgjøret er inngått bindende avtaler mellom arbeidsgiver og andre parter.

I en pendelvoldgift står ikke voldgiftsinstitusjonen fritt. Her må institusjonen velge mellom partenes påstander. En slik ordning fant utvalget interessant. Det skyldes at utvalget har registrert at når partene ser at en forhandling/megling ikke fører fram slutter de å nærme seg hverandre. Da gjelder det å ha « noe å gå på » til voldgiftsbehandling.

Dersom det imidlertid var en pendelvoldgift som skulle løse tvisten vil det være om å gjøre for partene å ta standpunkt som kan vinne sympati hos voldgiftsnemnda. Det vil tvinge partene til å nærme seg hverandre.

Det finnes flere former av ordningen. I den rene form har partene hver sin påstand på hele avtalekomplekset. Men det finnes varianter der voldgiftsnemnda kan velge mellom

- partenes standpunkt innenfor hvert tema - eks. kan nemnda akseptere HSH's standpunkt når det gjelder lønn og Handel og Kontors påstand når det gjelder sosiale spørsmål.
- reviderte standpunkt. En slik ordning forutsetter at partene får anledning til å endre sine standpunkt mens nemnda behandler tvisten.
- flere standpunkt fra hver part. Det innebærer at partene legger frem flere forslag til løsning av en tvist.

HSH er enig med utvalget i at pendelvoldgift er et interessant alternativ til den ordinære voldgift. Vi er enig i at ordningen kan være nyttig for arbeidstakergrupper uten streikerett, yrkesgrupper der streikerett ikke er noe reelt virkemiddel, og for de deler av samfunnslivet der en streik har stor effekt utover partsforholdet.

HSH er likevel enig i at det ikke er aktuelt å etablere noe offentlig tilbud om pendelvoldgift. Men HSH er innstilt på - i tråd med utvalgets tilråding - å vurdere slike ordninger dersom det skulle oppstå situasjoner der dette kan være aktuelt.

39 NAVO

NAVO var representert i utvalget først ved sektorsjef Inger Johanne Rystad, og senere ved rådgiver Ingvild Elden. Disse representanter har gitt uttrykk for

NAVOs syn på de aktuelle spørsmål. NAVO støtter derfor de synspunkter utvalgsmedlemmet Elden har gitt uttrykk for i utredningen.

Vi viser i denne sammenheng til særmerknadene om det inntektspolitiske samarbeidet på side 18, om uravstemning på side 108, om meglingsmannens påbudskompetanse på side 117, om meglingsmannens koblingsadgang på side 121 og om adgang til partiell arbeidskamp på side 147. NAVO støtter for øvrig utvalgets forslag.

40 Finansnæringens Arbeidsgiverforening (FA)

FA var ikke representert i utvalget og har således ikke hatt anledning til direkte å påvirke innstillingen. Vi var invitert til møtet 28. januar 1999, som det er referert til i innstillingen, og ga der uttrykk for enkelte prinsipielle synspunkter. Det er beklagelig at en arbeidsgiverforening som representerer hele finansnæringen ikke får delta mer aktivt enn det her er laget rom for. Når det er sagt, vil vi få si at vi synes ideen om å trekke mindre organisasjoner inn i premissleveransen i form av møter som det er referert til ovenfor, er positiv. Kanskje burde man ha fulgt opp med ytterligere møter under utredningens gang. Vi konstaterer at Arbeidsgiverforeningen NAVO, som i størrelse kan sammenlignes med FA, var representert i utvalget. NAVO har i denne sammenheng formidlet synspunkter som også FA kan stille seg bak. FA gir derfor sin tilslutning til de synspunkter utvalgsmedlemmet Elden har gitt uttrykk for i utredningen.

Vi viser i denne sammenheng til særmerknaden om det inntektspolitiske samarbeidet på side 18.

Videre gir vi vår tilslutning til mindretallsbetraktningen om uravstemning på side 108. Vi kan ikke se at det skulle representere en vesentlig inngripen i individets demokratiske rettigheter om valgte representanter fattet bindende vedtak i spørsmål det her er tale om.

Vedrørende flertallsforslaget om meglingsmannens påbudskompetanse på side 117, håper vi dette gis en positiv oppfølging av departementet med sikte på en styrking av meglingsinstituttet.

Det samme gjelder flertallsforslaget om meglingsmannens koblingsadgang på side 121, et forhold vi allerede pekte på i vår høringsuttalelse om Holden-utvalgets innstilling:

Kombinasjonen av frontfag og tettere koordinering synes for oss kun å være hensiktsmessig og logisk hvis oppgjørene for områdene som deltar i koordineringsplattformen kobles. Med kobling mener vi at alle områdene betraktes som ett avstemningsområde.

I vår høring la vi til:

Alternativt kan imidlertid noe av siktemålet oppnås om man i fremtiden vil operere med vesentlig lenger tariffavtaleperioder enn hva som har vært vanlig til nå.

FA støtter også medlemmets syn på adgangen til partiell arbeidskamp på side 147. Det er viktig at dette spørsmålet ikke bagatelliseres. Vi viser til at et stort flertall i utvalget, både de nøytrale medlemmene og medlemmer fra arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, mente at det ikke bør foretas endringer i det norske

regimet som åpner for partiell arbeidskamp eller «annen arbeidskamp». Problemstillingen reiser spørsmål av prinsipiell og praktisk art ut over analysen i utredningen. Dersom det åpnes for partielle streiker, er vi av den klare mening at vi vil få se en utvidelse av dagens konfliktomfang - til skade for næringsliv og samfunn. FA vil derfor klart fraråde at det fravikes fra utvalgsflertallets syn på dette punkt i oppfølgingen av utredningen.

Temaet «Arbeidskamp som virkemiddel i arbeidskonflikter» er for øvrig grundig behandlet i innstillingens kap. 9. Vi finner imidlertid grunn til, i denne forbindelse, å vise til den opplysning som er tatt inn i avsnitt 5.3 på side 65, annen spalte om at enkelte arbeidsgiverorganisasjoner, i møte med utvalget (28/1-99) hevdet at man burde forsøke å finne andre «våpen» enn streik som virkemiddel i arbeidskonflikter. For eksempel kunne voldgift være benyttet i større grad.

Siden det var Finansnæringens Arbeidsgiverforening som tok opp dette tema på nevnte møte, og utvalget ikke fant grunnlag for å følge opp spørsmålet, kan vi opplyse at det tidligere sentraliserte avtaleverket i bankene på viktige områder er blitt sterkt desentralisert. Det er således ledelse og tillitsvalgte i den enkelte bank som nå forhandler frem lokal tariffavtale vedrørende bl.a. lønssystemer og plassering av arbeidstid. Dersom de lokale parter ikke kommer til enighet, heller ikke ved hjelp fra de sentrale organisasjoner (Finansnæringens Arbeidsgiverforening og Finansforbundet), skal den lokale interesseløsningen løses ved voldgift. I forbindelse med etableringen av lokale tariffavtaler for ca. 150 banker og andre finansbedrifter i 1998, ble det bare i ett tilfelle nødvendig å benytte voldgift. Ved senere revisjoner av de lokale avtaler, har voldgift ikke vært benyttet.

Vi kan i denne forbindelse også opplyse at tilsvarende voldgiftsordning er etablert i dansk finansnæring etter at tariffavtalesystemet også der er blitt vesentlig desentralisert, og hvor partene i den enkelte finansbedrift dermed har fått langt større anledning til å avtale sine egne lønns- og arbeidsvilkår.

FA støtter for øvrig de enstemmige forslag i utvalgets innstilling.

41 Arbeidsmarkedsbedriftenes landsforening

Arbeidsmarkedsbedriftenes landsforening (AMB) har gjennomgått forslaget og fremmer følgende kommentarer:

- Forslag om utvidelse av meklingsfristen fra 14 til 21 dager.

AMB ser ikke forbedringen i å utvide fra 14 til 21 dager men ser en fordel i at fristene er like både i den offentlige og private sektor.

- Riksmeklingsmannens rett til å påby en organisasjon å avholde avstemming over meklingsforslag.

AMB er enig med flertallet om at meklingsmannen bør ha en rett til å sende ut et meklingsforslag. Forslaget vil kunne bidra til å redusere arbeidskonflikter.

- At arbeidstvistlovens bestemmelser vedrørende avstemming også skal gjennomføres av organisasjoner som ikke har egne regler om dette.

AMB støtter forslaget.

- Flertall går inn for at meklingsmannen skal ha rett til å koble avstemming.

AMB støtter forslaget i situasjoner der det er sammenlignbare tariffprinsipper eller det er for å sikre en rettferdig lønnspolitikk.

- Øke antallet i Rikslønnsnemnda fra 7 til 9

AMB har ingen kommentarer til dette.

- Noen endringer i tjenestetvistloven som nevnt ovenfor.

AMB har ingen kommentarer.

42 Maskinentreprenørenes Forbund

Innledningsvis finner MEF å ville gi en kort redegjørelse om organisasjonen og hvem den representerer.

Maskinentreprenørenes Forbund (MEF) er en frittstående bransje- og arbeidsgiverorganisasjon i BA-næringen. MEF representerer 1.500 små og mellomstore bedrifter. Hovedtyngden av medlemsbedriftene driver maskinell anleggsvirksomhet, men forbundet organiserer også skogsentreprenører, brønnboringsbedrifter og bedrifter i gjenvinnings- og avfallsbransjen. Samlet omsetter medlemsbedriftene for rundt 14 milliarder kroner i året, og de sysselsetter i overkant av 14.000 arbeidstakere. Forbundet står utenfor NHO, men er medlem av BAE-rådet. MEF har egen hovedavtale med LO og mange av medlemsbedriftene har tariffavtale med Norsk Arbeidsmandsforbund og Fellesforbundet.

Fra MEFs vedtekter, pkt. 1, hitsettes:

Forbundet er en bransje-/arbeidsgiverorganisasjon for anleggs- og maskinentreprenører i Norge.

Igjen som beskrevet ovenfor, har MEF tariffavtale med Norsk Arbeidsmandsforbund og Fellesforbundet. Det er ytterligere etablert egen hovedavtale mellom MEF og LO, v/Norsk Arbeidsmandsforbund. Jeg kan ytterligere opplyse at siden tariffsamarbeidet påstartet i 1951, har verken streik eller lockout vært en realitet i forbindelse med tariffoppgjørene. Dette faktum tillegger MEF ubetinget partenes vilje til å finne frem til løsninger ved tariffoppgjøret mer enn at dagens forhandlingsordning og rammeverk for tarifforhandlinger, fungerer godt.

MEF har nøyе gjennomgått innstillingen fra Utvalget for tarifforhandlings-systemet - vårens vakreste eventyr ...?, da særlig i relasjon til privat sektor. MEF har ytterligere gjennomgått de viktigste forslagene fra Utvalget for tarifforhandlingssystemet, og gir sin tilslutning til disse.

MEF viser igjen til innstillingens pkt. 2.1 for så vidt gjelder utvalgets mandat. Fra mandatet hitsettes:

Det understrekes at utvalget ellers står fritt mht. hvilke alternative løsninger som skal vurderes.

MEF hadde håpet at utvalget ved gjennomgang av evt. fornyelse av forhandlingssystemet mer hadde frigjort seg fra dagens system og vurdert alternative løsninger til forhandlingssystemet, herunder streik/lockout. I den anledning

tillater MEF seg å stille spørsmål ved hvorvidt sammensetningen av utvalget kan være en medvirkende årsak til manglende forslag til alternative løsninger til dagens system, og beklager bl.a. at MEF som selvstendig arbeidsgiverorganisasjon ikke fikk delta i utvalgsarbeidet.

43 Samvirkeforetakenes Forhandlingsorganisasjon (SamFo)

SamFo er arbeidsgiverforening for samvirkeforetak. Medlemmene er tilknyttet Coop (tidligere Forbrukersamvirket) og Boligsamvirket. Våre kommentarer til ovennevnte innstilling vil derfor være begrenset til forhold som vedrører privat sektor.

Generelt

Utvalget har i samsvar med første del av sitt mandat foretatt en grundig gjennomgang av dagens forhandlingsordning og rammeverk og hvordan dette fungerer i praksis. Utvalget har etter vår oppfatning i langt mindre grad fulgt opp med konkrete forslag til hvordan svakhetene i dagens ordning kan avhjelpes, slik siste del av mandatet skulle tilsi.

Vi innser at det ikke er hensiktsmessig å foreslå nye ordninger på områder hvor hovedmotpartene har klart forskjellige oppfatninger, men det må være en oppgave for myndighetene og partene å etablere et forum for debatt hvor man kan fortsette de drøftingene som er ført i utvalget. Innstillingen vil i en slik sammenheng være et nyttig dokument.

Det inntektspolitiske samarbeidet

Det har lenge vært bred enighet om at det er et overordnet mål for inntektspolitikken å oppnå en lønnsvekst på linje med handelspartnerne. De senere årenes tariffoppgjør har ikke brakt oss nærmere dette målet. Det er derfor skuffende å registrere at særmerknadene på dette punktet i innstillingen tyder på at partene i det inntektspolitiske samarbeidet synes å være mindre enige enn tidligere om hvordan samarbeidet kan føres videre og forbedres.

For utviklingen av norsk økonomi må det være avgjørende å finne metoder for å holde lønnsveksten innenfor forsvarlige rammer. De største organisasjonene på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden har, sammen med myndighetene, et særlig ansvar for å etablere et samarbeid som over tid reduserer lønnsveksten til handelspartnerens nivå. Samarbeidet må likevel organiseres slik at det i praksis omfatter alle parter i lønnsoppgjørene.

Tariffavtalers ufravikelighet

Utvalget behandler spørsmålet om ufravikelighet mellom konkurrerende tariffavtaler og slår fast (i pkt. 7.5) at det finnes et ufravikelighetsprinsipp i gjeldende rett, selv om omfanget er omstridt. Utvalget mener at senere tariffavtaler som avviker fra tidligere avtaler på en slik måte at dette fører til reell forskjellsbehandling av tariffbundne arbeidstakere, vil kunne være tariffstridige. Sett på bakgrunn av at det ikke har vært store problemer knyttet til dette de

siste fem årene, ser ikke utvalget noen grunn til å lovfeste ufravikelighet mellom konkurrerende tariffavtaler.

Arbeidsrettsrådets forslag i NOU 1996:14 gikk ut på å lovfeste at en tariffavtale for en arbeidstakerorganisasjon som ikke er hovedorganisasjon, ikke skulle kunne avvike fra en tariffavtale for det samme virkeområdet mellom den samme arbeidsgiver(organisasjon)en og en hovedorganisasjon på arbeidstakersiden.

SamFo er enig i at Arbeidsrettsrådets forslag, som favoriserer hovedorganisasjoner, ikke bør følges opp. Derimot mener vi at det ville være en fordel å lovfeste de ulovfestede ufravikelighetsprinsippene som eksisterer, for i størst mulig grad å fjerne tvil om deres omfang og innhold.

Meglingsordningen

Det er neppe tvil om at den norske meglingsordningen har bidratt sterkt til å løse mange vanskelige tariffoppgjør, og derved også har vært en viktig aktør i arbeidet med å redusere negative samfunnsmessige virkninger av oppgjørene. Vi slutter oss til utvalgets hovedkonklusjon i dette kapitlet, nemlig at det er grunn til å være fornøyd med dagens ordning.

Til kapitlet har vi for øvrig følgende kommentarer:

- Under pkt. 8.7.2 drøfter utvalget riksmeklingsmannens hjemmel i arbeidstvistloven § 29 nr. 2 for å legge ned midlertidig forbud mot arbeidsstans inntil meglingsforhandling er avsluttet. Utvalget redegjør for en rekke tvilsspørsmål som kan reises ut fra gjeldende lovtekst. Samtidig fremgår at det har utviklet seg en fast praksis, en praksis som utvalget er fornøyd med. Etter vår mening burde det være en klar fordel å klargjøre lovteksten i samsvar med dagens praksis.
- SamFo støtter utvalgets forslag under pkt. 8.7.4 om å endre arbeidstvistloven § 38 annet og tredje ledd. Etter forslaget vil Riksmeklingsmannen når som helst kunne gjenoppta en avsluttet meglingsforhandling.
- SamFo slutter seg til utvalgsmedlemmene Berge, Elden og Riderbos merknad under pkt. 8.8.1 om bruken av uravstemninger. Vi kan ikke se det som en svekkelse av demokratiet i organisasjonene at deres representative organer tar stilling til tarifforslag. Dette er et eksempel på spørsmål som det bør arbeides videre med i et forum for debatt om tariffhandlingsreguleringssystemene, jf. vårt forslag under «Generelt» ovenfor.
- I prinsippet er SamFo enig med flertallet som mener at meklingsmannen skal ha uinnskrenket rett til å påby avstemning over et meglingsforslag innenfor alle sektorer (pkt. 8.8.7). Vi er også enig med flertallet om at det ikke er grunnlag for å endre arbeidstvistloven § 35 nr. 7 angående koblet avstemning. Vi forstår likevel de nøytrale medlemmenes betenkeligheter med å gjennomføre de to flertallsforslagene når betydelige mindretall av partsrepresentanter er imot. Drøftelser om disse forholdene bør videreføres i ovennevnte debattforum.

Arbeidskamp

Utvalget redegjør inngående for den utviklingen som har ført til at tradisjonell arbeidskamp i større grad enn før rammer samfunnet, arbeids- og næringslivet og publikum, og i mange tilfelle i mindre grad rammer den egentlige mot-

parten, nemlig arbeidsgiveren. Av denne og andre grunner hevder utvalget at streik i dagens forstand vil kunne bli et stadig mindre hensiktsmessig virkemiddel i de fleste bransjer.

Vi forstår at utvalget ikke foreslår noen endringer i gjeldende rett, men vil understreke at det må være viktig å lete etter alternativer til dagens konflikt-løsningsmidler. Utvalget gir et bidrag med sin beskrivelse av alternative voldgiftsordninger. Myndighetene bør innlede et samarbeid med partene i arbeidslivet om nytenkning på dette området.

Revisjon av arbeidstvistloven

Når Utvalget for tarifforhandlingssystemet ikke har sett det som sin oppgave å foreta en teknisk og språklig modernisering av arbeidstvistloven, slutter vi oss til forslaget om å gi oppgaven til et særskilt utvalg.

44 Norges Rederiforbund

Generelle vurderinger av arbeidskampinstituttet

Vi viser til departementets brev av 2. mai d.å. vedrørende ovennevnte.

Som utvalget peker på er bruk av streik og lockout gamle virkemidler i interessekonflikter i arbeidslivet. Utbredt bruk av disse kampmidlene oppsto ved den organisering i fagforbund, og deretter arbeidsgiverorganisasjoner, som fant sted på slutten av 1800-tallet. Den gang var det imidlertid langt mer like forhold i næringslivet. En arbeidskamp rammet arbeidere og de forskjellige arbeidsgivere langt mer likt, og arbeidskamp i offentlig sektor forekom ikke. I dag er forholdene helt annerledes. I enkelte næringer er driftsmidlene så kostbare at en streik kan medføre svært store tap, mens i andre virksomheter vil en arbeidskamp bare bedre arbeidsgiverens budsjettsituasjon mens det er tredjepart som rammes. Ofte blir resultatet derfor at det er de høyest lønnede arbeidstakere som gjennom arbeidskampen oppnår mest, mens de lavest lønnede kjemper forgjeves.

Vi har også et teknisk komplisert samfunn hvor enkelte nøkkelpersoner kan stanse store virksomheter, ofte også i samfunnet utenfor bedriften. Dette gir en ytterligere skjevhet i systemet. Det må også pekes på at arbeidskamp i enkelte næringer vil ramme samfunnet som sådan i en grad som man tidligere knapt kunne tenke seg. Som et ekstremt eksempel kan nevnes virksomheten med produksjon av olje og gass på norsk kontinentalsokkel som både rammer samfunnet ekstremt økonomisk og som setter Norges omdømme som sikker leverandør av gass i fare.

I samfunnsdebatten i de postindustrialiserte land har det stadig oftere vært hevdet at man burde finne alternative former for løsning av interessekonflikter i arbeidslivet og som ikke går ut over samfunnet slik som de nåværende kampmidler gjør. De bør også gi mer like forhold mellom partene i de forskjellige næringer og profesjoner. På lengre sikt bør man prøve å finne frem til slike alternative opplegg, gjerne som kan virke på tvers av landegrensene i en stadig mer globalisert verden. Foreløpig er det vel ikke kommet noen gode løsninger, samtidig som streikerettens status som en menneskerett fortsatt

står følelsesmessig sterkt i store samfunnslag. Det er derfor viktig å få et akseptabelt regelsett om bruk av disse kampmidlene som gjør at de virker mest mulig rettferdig og minst skadelig for samfunnet.

Norges Rederiforbund og tariffavtaler - historisk bakgrunn

Norges Rederiforbund (NR), den gang Norges Rederiforbund, ble dannet i 1909 for rederier med skip i utenriks fart. Etter få år fikk organisasjonen kollektive tariffavtaler med de norske sjømannsorganisasjonene. Perioden frem til annen verdenskrig var til tider preget av ro og fordragelighet mellom forbundet og dets tariffmotparter, men også av perioder med bitter arbeidskamp, slik som i andre næringer på denne tid.

Våren 1940, umiddelbart før den tyske okkupasjon, skilte man ut arbeidsgivervirksomheten i en egen organisasjon kalt Skipsfartens Arbeidsgiverforening (SAF). Etterkrigstiden frem til 1970-årene var preget av sterk vekst i vår utenriksflåte. Etter hvert fikk NR og SAF felles administrasjon under felles ledelse, og med tilnærmet felles styre. På tariffsiden er denne perioden kjent for en rekke streiker og beslutninger om tvungen lønnsnevnd for offisersskikket. Bakgrunnen var imidlertid konkurransen mellom Norsk Styrmandsforening og Det norske maskinistforbund vedrørende lønnsrelasjonene mellom styrmenn og maskinister ¹⁾.

I begynnelsen av 1970-årene gikk en rekke rederier til anskaffelse av flyttbare boreinnretninger som ble markedsført i inn- og utland. I 1972 dannet de organisasjonen Norsk Boreriggeierforening. Denne organisasjonen opprettet kollektive tariffavtaler med sjømannsorganisasjonene i 1973-1975. Navnet ble i 1977 endret til Norsk Offshoreforening (NOF) idet man også fikk flyttbare innretninger for andre formål enn boring (losji, produksjon etc.). I 1979 fikk NOF felles administrasjon med NR og SAF. Full fusjon med rederiorganisasjonene ble gjennomført i 1984 med navnene Norges Rederiforbund og Arbeidsgiverforeningen for Skip og Offshorefartøyer (ASO). NR og ASO ble i 1997 formelt slått sammen til Norges Rederiforbund.

Hos oljeselskapenes ansatte på norsk kontinentalsokkel hadde man etter hvert fått to konkurrerende fagforeninger, en i LO (NOPEF) og en frittstående (OFS). NOF hadde inntil 1980 ikke hatt noen arbeidskamper. I 1980 og 1981 fikk man imidlertid flere streiker, og i 1981 ble det opprettet en ny fagforening, Rederiansatte Oljearbeideres Forening (ROF) i konkurranse med sjømannsorganisasjonene. Den sto OFS nær, og fusjonerte etter hvert med denne. Det var i forbindelse med et tariffoppgjør mellom NOF og ROF, hvor ROF ikke godtok det oppgjøret de andre organisasjonene hadde godtatt, at Arbeidsretten avsa sin dom om at Riksmeklingsmannen ikke har adgang til å påby avstemning ²⁾. Siden har konkurransen mellom fagforeningene på norsk sokkel i stor grad preget tariffsituasjonen så vel innen Norges Rederiforbunds tariffområde som i tariffområdet til Oljeindustriens Landsforening. I 1989 overførte LO sitt avtaleområde med ASO for offshore entreprenørvirksomhet fra Norsk Sjømannsforbund til NOPEF.

¹⁾ Se Torgeir Aarvaag Stokke: Lønnsforhandlinger og konfliktløsning

²⁾ Dommer og kjennelser av Arbeidsretten 1982 side 200

I 1987 vedtok Stortinget lov om norsk internasjonalt skipsregister (NIS). Loven gir adgang til at tariffavtale kan inngås med norske og utenlandske fagforeninger. I praksis medførte loven at man opprettet tariffavtaler for utenlandske sjøfolk med hyrer og arbeidsvilkår tilpasset forholdene i deres hjemland. Tariffavtalepartene kan fravike bestemmelsene i atvl. § 6 nr. 2 og 3 og kapittel 2 - 5. Det er imidlertid ikke gjort idet man har funnet det mest oversiktlig at arbeidstvistloven gjelder i disse ulike forhold. Dersom arbeidstvistloven endres på en for ugunstig måte i forhold til de spesielle arbeidsforhold som gjelder på skip og flyttbare offshoreinnretninger, kan man komme til en annen vurdering av dette. Vi håper det ikke blir nødvendig selv om vi hittil aldri har hatt verken megling eller arbeidsrettssaker i forhold til de utenlandske avtaler eller fagforbund. NR har i dag 16 NIS-avtaler med utenlandske fagforbund, men i alle er også en eller flere av de norske sjømannsorganisasjonene part. NIS kan vanligvis ikke benyttes på norsk kontinentalsokkel eller på skip i jevnlig fart mellom norske havner.

Som det ses har Norges Rederiforbund og dets forløpere gjennom årene fått svært bred erfaring innen mange av de områder som behandles av utvalget i NOU 2001:14. Vi vil i det etterfølgende kommentere utvalgets innstilling ut fra våre erfaringer og ut fra de spesielle forhold som gjør seg gjeldende i skipsfart og offshore. Mange av problemstillingene er fortsatt meget aktuelle innen våre tariffområder. Vi har ingen erfaring med disse forhold i offentlig virksomhet, og vil derfor ikke uttale oss om det som bare gjelder det området.

Kommentarer til de forskjellige forhold som er behandlet av utvalget

Arbeidskamp før megling

Gjennomføringen av en arbeidskamp vil variere sterkt fra næring til næring. Før iverksettelse av arbeidskamp på skip forutsettes det at skipet skal seile til en havn. Før iverksettelse av arbeidskamp på en offshore boreinnretning forutsettes det at borebrønnen skal plugges, noe som krever større forberedelser og er en meget kostbar affære. På offshoreinnretninger skal man gjennomgå prosedyrer vedrørende sikkerhetsbemanning og hjemsendelse av øvrig mannskap. På losjiinnretninger må opp til 600 «gjester» som bor om bord sendes i land. Disse eksemplene viser at ideen om en kort streik før megling i mange næringer vil virke svært skadelig.

Norges Rederiforbund er derfor enig med utvalget når det i pkt. 8.6 konkluderer med at det ikke bør være anledning til «arbeidskamp før megling». Det virker som om de som har foreslått et slikt opplegg har tenkt på mer konvensjonell virksomhet på land. Det løser heller ikke problemene med konkurrerende organisasjoner og tariffavtaler.

Varselplikt

I våre hovedavtaler har vi ingen annen varselplikt enn den vanlige på 14 dager. Bakgrunnen er at det her gjelder skip og offshoreinnretninger hvor forberedelse til konflikt ofte krever noe lengre tid. Vi vil derfor fraråde at det lovfestes en regel om at plassfratredelse kan iverksettes med 4 dagers varsel dersom et meglingsforslag forkastes, også selv om det gis adgang til å avtale noe annet

gjennom tariffavtale. Vi er redd for at vi ikke vil oppnå slik avtale med alle arbeidstakerorganisasjonene på grunn av konkurransen mellom organisasjonene, særlig innen offshoresektoren. Det er da bedre at hovedregelen er 14 dager, og så kan de næringer hvor dette ikke er nødvendig fortsatt ha avtalefestet en kortere frist.

Partenes representanter under megling

I atvl. § 34 står det at reglene i § 17 om partenes representanter i Arbeidsretten også gjelder under meglingen. Det betyr at flere enn tre personer ikke kan møte for noen part, og at partenes representanter må være norske statsborgere. Dette er bestemmelser som sjelden eller aldri overholdes i forbindelse med megling. Partene har normalt oppnevnt et forhandlingsutvalg, og det er dette som møter.

Fordelen ved å ha mange deltakere er at en moderne tariffavtale ofte inneholder vanskelige økonomiske forhold som krever bedriftsøkonomiske vurderinger så vel som beregningsekspertise. Dessuten er det en rekke praktiske og tekniske bestemmelser som krever praktisk kunnskap også på arbeidsgiversiden foruten juridisk ekspertise.

For utenlandske bedrifter, f.eks. utenlandske boreselskaper som opererer på norsk kontinentalsokkel, vil ledelsen ofte være utenlandsk. Det er også viktig å kunne ha disse med i forbindelse med viktige tariffavgjørelser. Dersom det noen gang vil bli aktuelt med megling i en NIS-avtale, bør også det utenlandske fagforbund ha anledning til å delta med egne representanter selv om de ikke er norske statsborgere.

På den annen side kan det imidlertid også være en fordel med få representanter med vide fullmakter for lettere å få gjennom et meglingsforslag. Skal antallet fortsatt begrenses vil vi foreslå et noe høyere antall enn tre, for eksempel syv eller ni. I så tilfelle må bestemmelsen håndheves strengere. Krav om norsk statsborgerskap bør ikke opprettholdes i en globalisert verden.

Uravstemning

Norges Rederiforbund ser det ikke som noen fordel å fastsette at alle tariffoppgjør skal sendes til uravstemning. Mange mindre oppgjør eller såkalte «blåkoppioppgjør» er av en slik karakter at det bare vil være unødig bruk av ressurser. Derimot synes det å være en fordel om Riksmeklingsmannen gis adgang til å pålegge en eller begge parter å sende et forslag til uravstemning. Den foran omtalte arbeidsrettssaken mellom NOF og ROF fra 1982 viser at Riksmeklingsmannen kan føle et reelt behov for det, ikke minst hvor det forekommer konkurrerende fagforeninger og tariffavtaler.

Som omtalt i utredningen har man i Storbritannia innført krav om at det må holdes avstemning blant medlemmene for at en arbeidstakerorganisasjon kan iverksette streik. Kravet medførte til å begynne med kritikk fra arbeidstakersiden. Internt i Storbritannia, hvor man nå i lengre tid har hatt stort flertall for Labour i parlamentet, har man imidlertid ikke foreslått endringer av hovedprinsippene. Ordningen synes å være godt akseptert i alle samfunnslag i det britiske samfunn bortsett fra enkelte fagforeningsledere. Ordningen har også

fått arbeidsgiverne til å se at der det blir streik har det bakgrunn i generell misnøye hos arbeidstakerne, og ikke bare hos en militant ledelse.

Også når det gjelder regler om tvungen uravstemning før arbeidskamp kan iverksettes, er det ikke minst forhold hvor det er konkurrerende organisasjoner og tariffavtaler at det vil være nyttig. Men også ellers vil et slikt demokratisk opplegg kunne ha en positiv samfunnsmessig virkning. Ordningen kan imidlertid ikke gjelde såkalt «motlockout» (eller «motstreik»). Det vil si at når en part har tatt ut bare noen av arbeidstakerne i et tariffområde i streik (eller lockout), for eksempel såkalt «punktstreik», må den annen part uten uravstemning kunne ta ut flere eller alle innen tariffområdet i «motlockout» («motstreik»). Norges Rederiforbund foreslår derfor følgende:

- Riksmeklingsmannen bør, som foreslått av flertallet, gis adgang til å pålegge en eller begge parter å foreta uravstemning over et forslag.
- Før arbeidskamp kan iverksettes skal det gjennomføres uravstemning innen tariffområdet hos den organisasjon som ønsker å iverksette arbeidskampen. Det gjelder ikke for tariffmotparten når noen arbeidstakere innen tariffområdet er tatt ut i streik eller lockout, og tariffmotparten ønsker å utvide dette til å gjelde flere eller alle innen tariffområdet.

Koblet avstemning

Norges Rederiforbund er absolutt tilhenger av at Riksmeklingsmannen fortsatt skal ha adgang til å koble avstemninger hvor dette synes naturlig. Det vil først og fremst være naturlig hvor to eller flere tariffavtaler gjelder de samme eller i stor grad de samme stillinger, såkalt konkurrerende tariffavtaler. Utvalget sier flere steder at i disse tilfeller opptrer ledelsen i fagforbundene oftere mer «militant» og mindre «ansvarlig» på grunn av konkurransesituasjonen. Av hensyn til forholdene på arbeidsplassene bør det også kunne gjøres hvor tariffavtalene stort sett gjelder forskjellige stillinger men i samme bedrifter og med samme arbeidsgiver, og hvor avtalene i stor grad inneholder like bestemmelser.

Det bør således ikke gjøres noen endring i loven på dette område, men Riksmeklingsmannen bør gis signaler om at i slike tilfeller som nevnt vil det være naturlig å vurdere påbud om å koble avstemningene. Saken henger naturligvis sammen med at Riksmeklingsmannen må gis adgang til å pålegge uravstemning.

Mulige tiltak for å redusere behovet for tvungen lønnsnevnd

Norges Rederiforbund er enig med utvalget i at tvungen lønnsnevnd er et viktig virkemiddel i et system som det norske, med få begrensninger i retten til å bruke arbeidskamp og små krav for å anerkjennes som organisasjon med rett til å iverksette arbeidskamp for krav om tariffavtale. Vi ser utvalgets forslag til å gi Riksmeklingsmannen anledning til å pålegge uravstemning, et påbud om uravstemning før iverksettelse av arbeidskamp og mindretallets forslag om fortsatt adgang til koblet avstemning, alle som positive virkemidler i så henseende.

Arbeidsrettsrådets forslag i NOU 1996:14 kunne i noe endret form være akseptabel. Man må imidlertid ikke knytte bestemmelsene opp til begrepene «hovedorganisasjon» og «enkeltstående arbeidstakerorganisasjon», men

bygge på hvilken arbeidstakerorganisasjon som er den største innen bestemte tariffområder.

Norges Rederiforbund deler utvalgsflertallets syn på at det ikke bør skje en endring av det norske systemet i retning av i større grad å åpne for partiell arbeidskamp eller «andre kampmidler». Som utvalgsflertallet sier vil en slik endring (ytterligere) forrykke likevekten mellom partene i en tvist og gjøre konfliktsituasjonen mer uklar. I mange næringer slik som våre blir det også ekstra komplisert og uhåndterlig. Norges Rederiforbund vil derfor sterkt fraråde at dette forslaget blir fulgt opp i den videre behandling.

Rikslønnsnemndas sammensetning

Norges Rederiforbund er enig i forslaget om å utvide nevnden med to representanter med stemmerett og som skal komme fra de to berørte parter. Det er langt mer demokratisk enn det nåværende system hvor det er NHO og LO som alltid har stemmeretten, selv om de normalt overlater den til den «stemmeløse» partsrepresentanten.

Pendelvoldgift

Tariffavtaler består for uten av lønnsbestemmelser også en rekke andre bestemmelser av mer såkalt «teknisk» karakter. Det gjelder arbeidstid, reisebestemmelser, hva som gjelder under kurs og utdanning, velferdspolisjoner osv. osv. Det vil være svært uheldig om en voldgiftsrett skulle være bundet til å ta alt eller intet når det gjelder et forslag med mange slike forhold. Pendelvoldgift vil etter Norges Rederiforbunds mening bare være anvendelig ved rene lønnsoppgjør. Vi deler utvalgets mening om at det foreløpig ikke er grunnlag for å etablere noe offentlig tilbud om pendelvoldgift.

Det inntektspolitiske samarbeidet

Utvalget drøfter også det inntektspolitiske samarbeidet, selv om det neppe er ment at man skal lovfeste noe om dette i for eksempel arbeidstvistlovgivningen. Norges Rederiforbund er som kjent ikke invitert til å delta i dette samarbeidet mellom staten og en del større aktører i arbeidslivet. Selv om vår organisasjon derfor ikke kan bindes av det man kommer frem til, slik som etter Arntsen-utvalget i 1999, bør imidlertid de organisasjoner som deltar være bundet også overfor utenforstående såfremt den utenforstående organisasjon aksepterer opplegget. Slik er det ikke i dag. Både LO og YS og/eller deres forbund bryter forhandlinger selv om det foreligger tilbud ut over de rammer som er trukket opp sentralt. Det gjelder også sosiale reformer som ferie, arbeidstidsforkortelser, pensjon etc. hvor vi opplever at det kan kreves langt mer enn det man sentralt har lagt opp til. Dette gjelder ikke minst i oljesektoren.

Videre arbeid

Norges Rederiforbund er enig med utvalget i at man snarlig bør få fremmet forslag til endringer i arbeidstvistloven. I det videre arbeid kan det være nyttig å ha med representanter for næringer som i noe grad avviker fra vanlig virk-

somhet, for eksempel turnusbedrifter, transportbedrifter eller slike med arbeidsplasser på havet, uten at utvalget av den grunn bør bli for stort.

45 Kommunenes Sentralforbund (KS)

Kommunenes Sentralforbund (KS) er høringsinstans i saken og har også vært representert i utvalget som utarbeidet innstillingen. Sentralstyret i KS har behandlet saken og avgir følgende høringsuttalelse:

Hovedpunkter

- *Det inntektspolitiske samarbeidet:* KS understreker behovet for et sterkt inntektspolitisk samarbeid, og peker på at behovet for et velfungerende inntektspolitisk samarbeid øker i en situasjon preget av en god konjunkturutvikling, høye oljeinntekter, høy sysselsetting, lav arbeidsløshet og knapphet på arbeidskraft i flere bransjer. Over tid kan ikke lønns- og prisutviklingen i en åpen økonomi som den norske ligge høyere enn handelspartneres. Alternativet til et sterkt inntektspolitisk samarbeid kan fort bli prisstigning, rentehevinger og nedbygging av konkurranseutsatt industri.
- *Reguleringsordning for kommunal sektor:* KS går inn for å opprette en reguleringsordning som sikrer de kommunalt ansatte del i en eventuelt høyere lønnsutvikling i privat sektor. I høringsuttalelsen tar KS til orde for en ordning tilsvarende den danske der de ansatte i kommunesektoren garanteres 80 prosent av eventuelt lønnsmessig etterslep. Målsettingen er at vi skal kunne utvikle en lønnspolitikk som sikrer at vi rekrutterer og beholder kvalifisert arbeidskraft, samtidig som lavtlønnsutfordringene tas alvorlig.
- *Enklere avtalestruktur:* Behovet for å utvikle en enklere avtalestruktur i kommunal sektor understrekes. I dag finnes det totalt muligheter for 79 separate arbeidskonflikter hvert tariffoppgjør (KS, E-verksavtalen og Oslo kommune). Avtalestrukturen søkes løst gjennom forhandlinger om ny hovedavtale, men dersom dette ikke lykkes, mener KS muligheten til å vurdere Arbeidsrettsrådets forslag om en lovfestet definisjon av hovedorganisasjon må stå åpent.

Enkeltspørsmål:

Kommunenes Sentralforbund:

- Støtter utvalget i at det ikke bør tillates å streike før meglingssystemet trer i kraft.
- Er enig med utvalget i at partene for lett tyr til megling, men vi ønsker i likhet med utvalget *ikke å endre kriteriene for å legge ned midlertidig forbud mot arbeidskamp*. KS peker imidlertid på at det finnes eksempler på at reelle forhandlinger først har kommet i gang i KS' tariffområde etter at tvungen megling er igangsatt, og vi mener derfor at myndighetene på et senere tidspunkt bør kunne komme tilbake med en ny vurdering dersom utviklingen går i feil retning.
- Støtter utvalget i *at meklingsmannen gis kompetanse til å påby avstemning* i KS' tariffområde, og (flertallet) i at dette gjøres gjeldende også i andre

sektorer. I KS' tariffområde vil dette bety at en part skal ha mulighet til å si ja til et meklingsforslag ved å benytte uravstemning *før* forbund som ikke er med i en forhandlingssammenslutning får anledning til å si nei og iverksette arbeidskamp mot det samme forslaget.

- Støtter utvalgets flertall i at gjeldende koblingsadgang, jf. arbeidstvistloven § 35 nr. 7, bør videreføres. KS vil også peke på at når det gjelder mulighetene for å koble avstemninger i kommunal sektor - f. eks. å slå sammen små grupper avstemninger med store arbeidstakerorganisasjoners, slik at mindre frittstående organisasjoner kan kobles med forhandlingssammenslutninger - så bør dette ses i sammenheng med hovedavtaleforhandlingene. Dersom partene oppnår enighet om en sammenslutningsmodell, vil dette bety at sammenslutningene må gjennomføre samlet avstemning om de anbefalte forslag. I en slik situasjon blir det naturlig å åpne for kobling med de helt frittstående organisasjoners avstemningsresultat.
- Gir støtte til flertallets oppfatning om at det *ikke skal åpnes for partiell arbeidskamp* eller andre alternative kampmidler (andre typer arbeidsnedleggelse enn streik).
- Er enig med utvalget i at *pendelvoldgift* (valg mellom en av partenes endelige påstander) *bør kunne prøves ut*, f. eks. på lokalt nivå.
- Understreker behovet for at forhandlingssystemet i KS' tariffområde må kunne innebære ulike tilpasningsformer for KS-tilsluttede bedrifter.

Innledning

Innledningsvis vil KS knytte enkelte kommentarer til den nasjonale lønnsdannelsen og det inntektspolitiske samarbeidet. Vi viser til vår høringsuttalelse til Holdenutvalgets innstilling, NOU 2001:21, og vil spesielt påpeke følgende fra denne høringsuttalelsen:

KS vil videre fremheve og gi sin tilslutning til utvalgets vurdering av at det inntektspolitiske samarbeidet bl. a. skal bidra til:

- å oppnå lav ledighet på varig basis
- høy verdiskaping og god utnyttelse av arbeidskraften
- høy yrkesdeltakelse og effektiv fordeling av arbeidskraften mellom sektorer og virksomheter
- kontakt mellom partene i forkant av oppgjørene med sikte på at utfallet av oppgjørene skal fungere godt for alle
- sikre en lønnsvekst på linje med våre handelspartnere
- sikre en profil på lønnsoppgjørene som er tilpasset behovene innen hvert område
- ivareta behovet for lokal fleksibilitet i lønnsdannelsen
- at lønnsdannelsen avspeiler virksomhetenes behov for å få tak i kvalifisert arbeidskraft både i privat og offentlig sektor
- større grad av koordinering mellom alle hovedorganisasjonene når det gjelder utformingen av nye sosiale reformer
- at alle kostnader for de ulike aktørene, inklusive kostnadene ved statlige bidrag, tydeliggjøres på en tilstrekkelig god måte.

KS legger de overnevnte punkter til grunn for vår høringsuttalelse til NOU 2001:14, Innstilling fra Utvalget for tarifforhandlingssystemet, heretter benevnt Stabelutvalget. For å kunne oppnå målsettingene med det inntektspo-

litiske samarbeidet må tarifferforhandlingsystemet - forhandlingsordning og rammeverk for tarifferforhandlinger tilpasses for KS' tariffområde.

KS velger innledningsvis også å knytte kommentarer til NOU 1996:14 Prinsipper for ny arbeidstvistlov - innstillingen fra Arbeidsrettsrådet. I denne innstillingen ble det gitt en bred omtale av det kommunale tariffområdet og den forhandlingsordning som gjelder for tariffpartene. Den vurdering KS gjorde den gang av behovet for endringer i forhandlingsordningen, ble langt på vei imøtekommet av Arbeidsrettsrådet.

Det fremgår av NOU 1996:14 side 42 at rådet, i likhet med KS, mente det er en betydelig svakhet ved den avtalte forhandlingsordningen i kommunal sektor at hovedsammenslutningene ikke har endelig godkjenningskompetanse overfor sine medlemsorganisasjoner. Videre ble det reist spørsmål om det er hensiktsmessig med ulike ordninger på områder med vesentlige likhetstrekk og det ble vist til statens forhandlingsordning som er regulert gjennom egen lov, tjenestetvistloven, hvor hovedorganisasjonene har kompetanse til å binde de enkelte medlemsforbund. Arbeidsrettsrådet mente at det var nødvendig med endringer i arbeidstvistloven som ivaretok de særlige behov for samordning som gjør seg gjeldende for kommunal sektor.

Det kan bemerkes at KS den gang anså det som et særlig problem at arbeidstvistloven gir alle arbeidstakerorganisasjonene like rettigheter både i spørsmål om hva som skal bli rett mellom partene (interessetvistene) og i spørsmål om hva som er rett (rettstvistene) mellom partene. Arbeidstvistloven skiller ikke mellom enkeltorganisasjoner, forhandlingssammenslutninger eller hovedorganisasjoner.

Som tidligere mener KS at organisasjonsfrihet, forhandlingsrett og streikerett tilhører de fundamentale rettigheter i vårt land. Men i likhet med andre grunnleggende rettigheter er det en forutsetning at disse rettighetene utøves innenfor rammer og/eller i slike former at ikke praktiseringen av rettighetene blir til skade for det demokratiske samfunn de er en del av.

Stabelutvalget har lagt til grunn at folkeretten setter begrensninger i lovgivers adgang til å innskrenke forhandlings- og streikeretten. KS har ingen grunn til å tro at noen av utvalgets forslag er i strid med folkeretten. Videre er det ingen grunn til å anta at KS' vurderinger nedenfor kommer i konflikt med internasjonale forpliktelser.

Nærmere om det inntektspolitiske samarbeidet

Den nasjonale økonomiske politikken står i hovedsak på tre grunnleggende pilarer: Finanspolitikken, pengepolitikken og inntektspolitikken. Finanspolitikken tilligger det Stortinget og Regjeringen å utforme, pengepolitikken er i økende grad delegert til Norges Bank, mens partene i arbeidslivet spiller den avgjørende rollen i forhold til inntektspolitikken.

KS er av den oppfatning at betydningen og viktigheten av å ha et velfungerende inntektspolitisk samarbeid ikke blir mindre, men tvert i mot større, i en situasjon preget av høye oljeinntekter, høy sysselsetting, lav arbeidsledighet og knapphet på arbeidskraft i flere bransjer. Over tid kan ikke lønns- og prisutviklingen i en åpen økonomi som den norske ligge høyere enn handelspartnernes, dersom vi ønsker å oppnå målsettinger som lav ledighet på varig basis

og opprettholdelse av en tilstrekkelig stor konkurranseutsatt sektor. Dersom det inntektspolitiske samarbeidet ikke fungerer hensiktsmessig, er det en økt fare for at nettopp dette vil skje i en økonomisk situasjon som den som er beskrevet ovenfor.

KS viser i denne sammenheng til særmerknadene på side 18/19 fra medlemmene Berge, Elden, Riderbo og Bartnes i utvalgets innstilling:

Disse utvalgsmedlemmene tar til etterretning at det i Utvalget for tarifforhandlingssystemet ikke er enighet om nødvendige konkrete tiltak for å etablere et forpliktende og dermed troverdig inntektspolitisk samarbeid slik Utvalget for sysselsetting og verdiskaping forventet. Konsekvensen blir derfor, i henhold til enighet i Utvalget for sysselsetting og verdiskaping, at lønnsdannelsen på sikt legges om i sterk desentralisert retning.

KS vil spesielt peke på at utvalget mangler en bred enighet som legger forpliktelser på partene til å bli enige om de økonomiske rammene for tariffoppgjørene, slik at det kan oppnås nødvendig troverdighet knyttet til partenes deltakelse i det inntektspolitiske samarbeidet.

KS vil spesielt peke på følgende momenter som viktige i det inntektspolitiske samarbeidet:

- Det tekniske beregningsutvalget (DTB) må ha tilstrekkelige fullmakter fra partene slik at de tariffmessige forutsetningene og det økonomiske grunnlaget som utvalget legger fram har nødvendig autoritet.
- Hovedorganisasjonene bør sammen med staten så langt som mulig enes om de økonomiske rammene for oppgjøret, mens profilene bør avgjøres i de ulike tariffoppgjørene.
- Også sosiale ordninger og velferdsreformer bør partene i det inntektspolitiske samarbeidet så langt som mulig koordinere og enes om. DTB bør kunne foreta beregninger av eventuelle reformers kostnader i de ulike tariffområdene.
- Frontfagsmodellen følges.
- DTB fremlegger etterberegninger av tariffoppgjøret som legger grunnlaget for en reguleringsordning for arbeidstakere i offentlig sektor, slik det er beskrevet og drøftet nedenfor.

a) Kommunesektorens utfordringer knyttet til det inntektspolitiske samarbeidet

Kommunesektoren står etter KS sin vurdering overfor to grunnleggende utfordringer:

- Kunne levere tjenester av tilstrekkelig omfang og høy kvalitet i en situasjon preget av knappe økonomiske ressurser, og økte krav til effektivitet og kvalitet fra innbyggere og besluttende sentrale myndigheter.
- Rekruttere og beholde et tilstrekkelig antall medarbeidere med nødvendig kompetanse i et arbeidsmarked preget av økende konkurranse om arbeidskraft.

Omlag 70 prosent av kommunesektorens løpende utgifter er lønnsutgifter, og arbeidskraften er den helt avgjørende innsatsfaktoren for å oppnå det nødvendige omfang og den nødvendige kvalitet på tjenesteproduksjonen. I denne

sammenhengen er gjennomføringen av tariffoppgjørene en nøkkelfaktor dersom kommunesektoren skal lykkes med å løse de to utfordringene som er beskrevet ovenfor. Disse utfordringene krever både lønnsnivå og innretning på lønnspolitikken som gjør det attraktivt å jobbe i kommunal sektor. Lav arbeidsledighet og høy sysselsettingsgrad gjør at lønns- og arbeidsvilkår i stigende grad vil ha innvirkning både på ungdommens utdanningsvalg og kommunenes evne til å rekruttere og beholde arbeidskraft. Dersom det inntektspolitiske samarbeidet ikke fungerer forpliktende og hensiktsmessig er det vanskelig å oppnå dette, og en utvikling der lønnsdannelsen på sikt legges om i sterk desentralisert retning er sannsynlig.

Disse utfordringene gjelder også for de kommunale bedriftene som er organisert i KS, men i og med at disse i større grad opererer i et marked med et eget inntjeningsbehov og konkurranse fra andre aktører, vil de ha behov for tilpasninger i forhold til tariffavtalestruktur, lønnsdannelse etc. som kan avvike fra KS' tariffområde for øvrig.

Etter at det er opprettet statlige helseforetak med eget tariffområde, økes etter KS sin vurdering samordningsbehovet i tariffoppgjørene. Det vil kunne gi negative konsekvenser for den nasjonale helsepolitikken dersom arbeidstakere med samme utdanningsbakgrunn og kompetanse stilles overfor vesentlig forskjellige betingelser i ulike tariffområder. Behovet for et velfungerende og forpliktende inntektspolitisk samarbeid styrkes åpenbart etter sykehusreformen.

b) Reguleringsordning/etterjustering

KS vil vise til at sammensetningen av lønnsmassen i KS' tariffområde utgjør en spesiell utfordring i forhold til å rekruttere og beholde arbeidskraft som det er konkurranse om. I den sammenheng vises det til den danske reguleringsordningen som sikrer kommunalt og statlige ansatte del i en eventuelt høyere lønnsutvikling i privat sektor. Reguleringsordningen er knyttet til Danmarks Statistiks fremleggelse av utviklingen i fortjeneste, inkludert pensjon og uregelmessige tillegg, for det private arbeidsmarkedet. Den garanterer offentlig ansatte 80 prosent av eventuelt lønnsmessig etterslep.

KS mener at en slik reguleringsordning vil kunne være et effektivt virkemiddel for å løse utfordringer knyttet til både lavtlønnede og arbeidskraft som er konkurranseutsatt og vanskelige å rekruttere og beholde.

Inntektspolitikken i Norge er basert på den såkalte frontfagsmodellen, utledet av Aukrust-modellen og beskrevet og drøftet i bl. a. NOU 1999:14 (Arntsen-utvalget), NOU 2000:21 (Holden-utvalget) og NOU 2001:14 (Tarifforhandlingsutvalget). Frontfagsmodellen baserer seg på at rammene for lønnsveksten bør settes i de mest konkurranseutsatte områdene.

Historisk er det enten LO-NHO-oppgjør eller frontfag som har etablert rammen for lønnsveksten, som så er videreført i offentlig sektor og øvrig privat sektor. KS har støttet denne modellen. Den senere tiden har vi imidlertid registrert flere aktører som har tatt til orde for at offentlig sektor bør ha høyere rammer enn de mest konkurranseutsatte næringer, og flere utviklingstrekk kan peke i retning av en økende opposisjon mot frontfagsmodellen. KS mener at innføring av en reguleringsordning etter tilsvarende modell som den dan-

ske vil kunne dempe en slik utvikling og sikre at grunnstammen i inntektspolitikken, representert ved hovedkursen for lønnsdannelse, består.

KS vil også peke på at måten rammen for lønnsvekst i praksis har blitt etablert på i Norge kan representere et problem for offentlig sektor. Blant annet har funksjonærene i privat sektor relativt systematisk hatt en høyere lønnsvekst enn arbeiderne. (For de to siste årene 1999 og 2000 viser riktig nok lønnsstatistikken at arbeidere og funksjonærer har hatt en mer lik årslønnsvekst.) Funksjonærenes lønnsvekst er ikke kjent ved forhandlingstidspunktet fordi de i det alt vesentlige får fastsatt sine lønninger lokalt noe senere. Dermed blir hovedkursmodellen mindre normativ, og mister legitimitet. KS' tariffområde er over tid nødt til å være konkurransedyktig også i forhold til den arbeidskraften som i privat sektor får fastsatt sin lønnsutvikling lokalt. En reguleringsordning vil kunne bidra til dette.

Med en reguleringsordning vil også andre tariffområder gis en sikkerhet knyttet til at lønnsveksten i offentlig sektor totalt ikke blir høyere enn i privat sektor.

c) Avtalestruktur

Tariffavtalestrukturen er en spesiell utfordring i kommunesektoren der det er to arbeidsgivere som inngår tariffavtaler: KS og Oslo kommune. Pr. i dag er det 40 generelle hovedtariffavtaler i KS-området fordi hvert forbund har et selvstendig partsforhold i Hovedtariffavtalen, og 11 hovedtariffavtaler for e-verk der KS er arbeidsgiverpart. I Oslo kommune er det 28 overenskomster. Samtidig er disse avtalene innbyrdes like. Totalt gir dette 79 ulike konflikt-punkter, slik at det faktisk er mulig med 79 separate arbeidskonflikter i forbindelse med tariffrevisjon i kommunal sektor. Denne strukturen gjør det meget krevende å komme i mål med en tariffrevisjon uten arbeidskonflikter.

KS mener at partene i KS' tariffområde har et felles ansvar for å finne fram til forhandlingsordninger som fremmer samordning, samtidig som det er nødvendig spillerom for enkeltaktører. Konkret må dette, bety at forhandlings-sammenslutningene bør få kompetanse til å inngå tariffavtaler på vegne av sine medlemsforbund slik utvalget anbefaler. Dette er nærmere kommentert under *3 a, Arbeidskamp før megling*, i denne høringsuttalelsen. I denne sammenhengen peker vi på dette som en viktig forutsetning for et velfungerende inntektspolitisk samarbeid der alle parter påtar seg ansvar og forpliktelser i dette samarbeidet. Uten slike forpliktelser blir det svært krevende å drive en overordnet tariffpolitikk for sektoren.

KS viser for øvrig til punktene 1 til 5 i kap. 3.1.4 i utvalgets innstilling som omhandler hvilke prinsipper videreføringen av det inntektspolitiske samarbeidet bør baseres på, og til særmerknaden fra medlemmene Berge, Elden, Riderbo og Bartnes under dette kapitlet.

Meglingsordningen

Stabelutvalget behandler i kapittel 8 meglingsordningen. Kapitlet behandler for det første rent praktiske spørsmål som meglingsinstitusjonen, ressurser og meglingsens omfang. Videre behandles meglingsinstitusjonens praksis, herunder nytten av megling. Hoveddelen av kapitlet er knyttet til de rettslige

spørsmål som danner rammene for meglingsinstitusjonens virksomhet, bl.a. de virkemidlene meglingsmannen har til rådighet.

I dette underpunktet av høringssvaret behandles først og fremst de rettslige spørsmål Stabelutvalget tar opp.

a) Arbeidskamp før megling

Stabelutvalget har vurdert om det bør tillates å streike før meglingsystemet trer i kraft. Hovedregelen i dag er at når riksmeglingsmannen får varsel om plassoppsigelse i tvister på rikspan, så nedlegges det forbud mot arbeidsstans og partene innkalles til tvungen megling. Utvalget støtter intensjonene bak forslaget som er å ansvarliggjøre partene i større grad enn i dag og dermed få til mer reelle forhandlinger før en tvist går til megling, men går etter grundige drøftinger i mot forslaget.

Bakgrunnen for dette standpunktet er at et slikt virkemiddel vil kunne føre til flere konflikter enn i dag. Forslaget om arbeidskamp ved forhandlingsbrudd bryter med en sterk tradisjon for megling i Norge. En slik ordning vil medføre adgang til konflikt to ganger i ett og samme lønnsoppgjør.

Som også Stabelutvalget er inne på, synes det som om forslaget er reist ut fra erfaringer fra privat sektor. I tillegg til de innvendinger som utvalget har vil KS peke på at det i KS-området er 40 organisasjoner som har partsstatus i Hovedtariffavtalen, og som er forhandlingsmotparter i tariffoppgjørene. En situasjon hvor noen organisasjoner går til arbeidskamp ved et forhandlingsbrudd mens andre starter på megling vil være meget vanskelig å håndtere for meglingsmannen. Både meglingsinstituttet som sådan og partene som har gått til megling vil bli påvirket av en pågående konflikt. Særlig vil det kunne være uheldig dersom et meglingsforslag skal sendes til uravstemning samtidig som andre grupper i samme sektor er i streik. Når det gjelder det store antallet vertikale tariffavtaler i KS' tariffområde er det KS sin ambisjon å løse dette spørsmålet avtaleveien.

Intensjonene i forslaget vil dessuten et stykke på vei bli imøtekommet dersom flertallet i utvalget får gjennomslag for å gi meglingsmannen adgang til å påby avstemning over meglingsforslag. Dersom meglingsmannen får en slik myndighet og benytter koblingsadgangen i arbeidstvistloven § 35 nr. 7 (dvs. å legge sammen stemmetall for flere meglingsforslag) vil dette alene medføre større ansvarlighet og mer reelle forhandlinger enn hva som er tilfelle i dag. Myndighet til å påby avstemning krever imidlertid en endring av arbeidstvistloven. Det vises for øvrig til ytterligere kommentarer om dette under pkt. e) nedenfor.

KS er med andre ord enig med Stabelutvalget i at det ikke skal innføres en ordning som tillater arbeidskamp før megling er forsøkt. KS støtter utvalgets vurderinger om at dagens ordning fungerer godt. Det er nok av eksempler fra offentlig sektor på at partene har funnet frem til løsninger uten å gå veien om megling. Meglingsordningen fungerer etter KS sin oppfatning som et viktig supplement for å finne gode løsninger ved tariffoppgjørene.

b) Midlertidig forbud mot arbeidskamp - varselplikt

Stabelutvalget har vurdert bestemmelsene om partenenes plikt til å varsle meglingsinstitusjonen om plassoppsigelse og i forlengelsen av dette praksisen med å nedlegge midlertidig forbud mot arbeidskamp.

Stabelutvalget mener at fristreglene fungerer godt og foreslår ingen endringer utover å lovfeste flere hovedavtalers bestemmelser om 4 dagers varsel før plassfratredelse iverksettes.

KS er enig med Stabelutvalget i at de ulike fristreglene fungerer godt. Det er ingen særskilte behov i KS' tariffområde som tilsier endringer av disse reglene. KS støtter Stabelutvalgets forslag om å lovfeste 4 dagers varsel før plassfratredelse kan iverksettes. Forslaget vil imidlertid ikke få noen reell betydning i KS' tariffområde da en slik bestemmelse allerede følger av Hovedavtalen i KS-området.

KS vil imidlertid påpeke det problematiske innenfor KS' tariffområde i at det har vært varslet generalstreik, mens eksakt antall arbeidstakere og hvilke virksomheter som tas ut først har vært varslet fire dager før uttak. Dette volder store ulemper for tjenesteytingen til innbyggerne, eller kundene for de KS-tilsluttede bedriftenes vedkommende

c) Grunnlaget for å legge ned forbud

Stabelutvalget har en grundig fremstilling av bakgrunnen for bestemmelsen i arbeidstvistloven § 29 nr. 2 om riksmeglingsmannens kompetanse til å nedlegge midlertidig forbud mot arbeidskamp. Utvalget har særlig behandlet kriteriene for å nedlegge slikt midlertidig forbud.

Stabelutvalget mener at partene for lett tar i bruk megling i norsk arbeidsliv i dag. Utvalget har derfor vurdert en endring av kriteriene for å legge ned midlertidig forbud mot arbeidskamp som et virkemiddel for å redusere meglingsens omfang. Etter en samlet vurdering har utvalget likevel valgt å ikke foreslå noen endringer.

KS er enig i at det er flere eksempler på at meglingsinstitusjonen brukes bevisst som ledd i et forhandlingsspill. Det er også eksempler fra KS' tariffområde på at reelle forhandlinger først kommer i gang etter at tvungen megling er igangsatt. Dette er uheldig. KS vil, ut fra en samlet vurdering, støtte utvalgets vurderinger av disse forhold. KS vil imidlertid poengtere at det er behov for en løpende og kritisk vurdering av partenenes bruk av meglingsinstitusjonen. Det må således være mulig for myndighetene på et senere tidspunkt å komme tilbake med en ny vurdering dersom utviklingen her går i feil retning.

d) Fristreglene og gjenopptagelse

Stabelutvalget behandler og drøfter fristreglene i så vel tjenestetvist- som arbeidstvistloven for å nedlegge forbud mot arbeidskamp. Fristene i arbeidstvistloven er minimum 10 dager og deretter maksimum 4 dager, mens fristene i tjenestetvistloven er minimum 14 dager og deretter maksimum 7 dager. Utvalget foreslår ingen endringer i disse fristreglene. Utvalget behandler imidlertid problemet med at meglingen i statlig og kommunal sektor forløper parallelt. Det poengteres at årsakene til dette ikke bare er at sektorene har

samme lønnsregulativ, men vel så mye at det er både ønskelig og nødvendig å koordinere de økonomiske rammene for forhandlingene og innføringen av sosiale ordninger. Utvalget har på denne bakgrunn foreslått en ny lovbestemmelse som gir meglingsmannen kompetanse til å bestemme at megling skal forløpe etter tjenestetvistlovens regler.

KS støtter intensjonene bak forslaget og mener at slik samordning av frister er helt nødvendig for å samkjøre staten og kommunal sektor slik dette i praksis skjer i dag. KS har imidlertid i dag to hovedtariffavtaler - den kommunale hovedtariffavtalen og hovedtariffavtalen for energiverk. Hovedtariffavtalen for energiverk har en annen utløpsdato enn den kommunale tariffavtale, en måned senere. Forhandlingene vil derfor ikke gå parallelt. Det er, fra KS' side, heller ikke ønskelig at forhandlingene i f. eks. energisektoren synkroniseres med forhandlingene i kommunal sektor. Det er derfor behov for at dette nyanteres/presiseres i framstillingen.

Stabelutvalget foreslår at riksmeglingsmannen når som helst kan gjenoppta en avsluttet megling. KS har ingen særskilte merknader til dette forslaget som kun er en presisering av gjeldende rett.

e) Ulike spørsmål om avstemning

Vedrørende påbud om avstemning

I forhold til påbud om avstemning har Stabelutvalget behandlet og drøftet forholdene i KS' tariffområde særskilt. Utvalget sier at særlige omstendigheter gjør seg gjeldende i dette tariffområdet fordi det forhandles om over 40 vertikale hovedtariffavtaler. Det er en målsetting at disse avtalene er mest mulig like. Det bør etter utvalgets mening være slik i KS' tariffområde at en part skal ha mulighet til å si ja til et meglingsforslag ved å benytte uravstemning før forbund som ikke er med i en forhandlingssammenslutning får anledning til å si nei og iverksetter arbeidskamp mot det samme forslag.

KS er fornøyd med at et enstemmig utvalg ser behovet for at meglingsmannen, gjennom arbeidstvistloven, får kompetanse til å påby avstemning i KS' tariffområde.

Utvalget har diskutert om en slik adgang til å påby avstemning skal gjøres generell. Et mindretall i utvalget bestående av representanter for LO og YS går i mot dette. KS støtter flertallets forslag om at meglingsmannens kompetanse gjøres gjeldende også i andre sektorer.

KS støtter videre de konkrete forslag fra utvalget om avstemningsprosedyrer m.v. hos organisasjoner som ikke har slike interne regler, jf. forslaget pkt. 4 [b].

KS poengterer at det er viktig å se sammenhengen mellom konkrete lovforslag og den lovtekniske gjennomgangen utvalget foreslår i kapittel 11.

Vedrørende koblet avstemning

KS støtter utvalgets flertall i at gjeldende koblingsadgang bør videreføres.

Det følger av arbeidstvistloven § 35 nr. 7 at meglingsmannen har rett til å legge sammen stemmeflertall for flere meglingsforslag, slik at avgjørelsen av om forslagene er vedtatt skal treffes på grunnlag av det samlede stemmetall.

Denne adgangen er også betegnet som kobling av avstemninger. I henhold til gjeldende rett kan en organisasjon nekte å avholde avstemning selv om meglingsmannen vil koble. Kobling i kommunal sektor har kun skjedd en gang.

Formålet med koblet avstemning er å gjøre det enklere for meglingsmannen å bevare arbeidsfreden. Kobling av avstemningsresultater er et middel til samordning og likeartede løsninger på ulike krav fra arbeidstakerorganisasjonene. Om avstemningsresultater skal kobles er noe meglingsmannen selv avgjør.

Arbeidstvistloven § 35 nr. 7 er et særpreget og prinsipielt vidtrekkende innslag i meglingsreglene. Det er ikke tvil om at bestemmelsen kan brukes til å slå sammen små grupper avstemninger med store arbeidstakerorganisasjoners, slik at mindre frittstående organisasjoner kan kobles sammen med forhandlingssammenslutninger ev. større forbund. Arbeidstvistloven § 35 nr. 7 gir således rom for meget sterke begrensninger i mindre og frittstående organisasjoners muligheter til selvstendig opptreden. Gjennom kobling kan en organisasjon og dens medlemmer bli bundet til en tariffavtale foreslått av meglingsmannen mot sin vilje, endog om alle medlemmene skulle stemme mot. Det er resultatet i samtlige avstemninger som blir avgjørende.

Det kan legges til at meglingsmannen i de statlige oppgjørene har adgang til både å påby avstemning og til å koble avstemningsresultater. Til tross for at forhandlingsordningen i staten er langt mindre komplisert har altså lovgiver sett behovet for en slik ordning her.

For KS' tariffområde må spørsmålet om kobling ses i sammenheng med innstillingens kapittel 12.6. Hovedavtaleforhandlingene i KS' tariffområde vil i stor grad avgjøre hvordan myndighetene bør vurdere alternative løsninger, slik som f. eks. kobling. Dersom partene oppnår enighet om en sammenslutningsmodell vil det ligge innbakt i denne at hver forhandlingssammenslutning må gjennomføre samlet avstemning om de anbefalte forslag. Hvis de fleste organisasjoner slutter seg til en forhandlingssammenslutning enten ved medlemskap eller bindende avtale, bør de fremforhandlede avtaler kunne kobles også med de helt frittstående organisasjoners avstemningsresultat. Dette vil, etter KS sin vurdering, være en naturlig følge av en slik modell.

Voldgift

Vedrørende mulige tiltak for å redusere behovet for tvungen lønnsnemnd

a) Arbeidsrettsrådets forslag for å redusere lønnsnemndsbruken

Stabelutvalget har drøftet spørsmålet om å gå videre med Arbeidsrettsrådets forslag om en lovfestet definisjon av hovedorganisasjon. Utvalget er av den oppfatning at det er nødvendig med sterke hovedorganisasjoner, men mener at det ikke er nødvendig med en lovfesting for å oppnå dette. KS er i utgangspunktet enig med Stabelutvalget da spørsmålet om hovedorganisasjoners/forhandlingssammenslutningers rolle bør søkes løst gjennom avtale. Imidlertid bør muligheten for å vurdere forslaget på nytt stå åpent dersom utviklingen tilsier dette.

b) Lovfestede kriterier for bruk av tvungen lønnsnemnd

Stabelutvalget drøfter videre nødvendigheten av, gjennom en fullmaktslov, å lovfeste kriterier for bruk av tvungen lønnsnemnd i tråd med de kriterier for begrensninger i streikeretten som er tillatt etter ILOs praksis. Utvalget ønsker ikke å foreslå en permanent fullmaktslov da de argumenter som kunne tale for en slik lov ikke er tilstrekkelig tungtveiende til å endre dagens praksis med at Stortinget i det enkelte tilfellet må vedta en lov om tvungen lønnsnemnd, eventuelt at regjeringen vedtar å gripe inn med provisorisk anordning. Utvalget påpeker imidlertid at forslaget om å lovfeste kriterier for bruk av lønnsnemnd kan vurderes igjen dersom man får en uheldig utvikling av lønnsnemndbruken. KS tiltrer Stabelutvalgets synspunkter og har ingen ytterligere kommentarer.

c) Lovfestet eller avtalebasert rådgivende nemnd

Spørsmålet om å lovfeste eller avtalebasere rådgivende nemnd med mandat til å vurdere om en arbeidskamp er samfunnsskadelig samt gi anbefaling om å utsette, begrense eller stanse slik arbeidskamp, ble vurdert av utvalget. Utvalget har imidlertid kommet til at det ikke bør foreslås å opprette en slik nemndordning nå, men at et slikt forslag bør utredes nærmere senere dersom forholdene skulle tilsi det. KS slutter seg til Stabelutvalgets konklusjon på dette punktet.

d) Åpne for at myndighetene kan stanse deler av en streik

Stabelutvalget drøfter muligheten for at myndighetene kan stoppe deler av en arbeidsstans som medfører fare for liv og helse dersom nødvendige dispensasjoner ikke blir innvilget, dvs. at noen arbeidstakergrupper ville måtte gå tilbake til jobb, mens de øvrige kunne fortsette streiken. Utvalget er av den oppfatning at en slik løsning ikke er hensiktsmessig fordi den kan føre til en oppsplitting av tariffavtalesystemet. KS støtter Stabelutvalget på dette punktet.

e) Åpne for andre typer arbeidskamp enn full arbeidsnedleggelse

Stabelutvalgets flertall er av den oppfatning at det ikke skal åpnes for partiell arbeidskamp eller andre kampmidler da dette vil kunne forrykke likevekten mellom partene i en tvist og gjøre konfliktsituasjonen uklar. Mindretallet, bestående av representantene for Akademikerne og AF er uenige i flertallets konklusjon og begrunnelse. KS støtter Stabelutvalgets flertall og ønsker ikke en lovfesting av muligheten for partiell arbeidskamp eller andre kampmidler.

KS vil imidlertid peke på at enkelte organisasjoner i kommunal sektor har eksperimentert med andre former for streik enn den tradisjonelle. I KS-området har det vært forsøkt å streike i «turnus». Arbeidsnedleggelsen går på omgang på en måte som arbeidstakerorganisasjonen finner mest formålstjenlig. I Oslo opplevde man at arbeidstakerne kun nedla enkelte av sine funksjoner, og da funksjoner som var egnet til å skape sympati blant innbyggerne. Videre kan såkalte «gå sakte-aksjoner» nevnes. Når det i KS-området har vært eksperimentert med slike aksjonsformer har KS reagert og bestridt at det foreligger rettslig adgang til ovennevnte avvikende aksjonsformer.

Etter KS' oppfatning er det klart at en part som går til plassoppsigelse, ikke ensidig kan begrense plassoppsigelsen med hensyn til hvilke arbeidsoppgaver den skal omfatte, eller dens omfang i tid, med mindre den aktuelle tariffavtale gir grunnlag for det. Etter vårt skjønn gir Arbeidsrettens praksis også støtte for et slikt syn. Et vesentlig poeng i denne sammenheng er arbeidstvistloven § 1 nr. 7 som karakteriserer arbeidsoppsigelse som «arbeidernes opsigelse av sine arbeidsplasser eller arbeidsgivernes opsigelse av arbeidere i hensikt å iverksette arbeidsnedleggelse eller arbeidsstenging». Oppsigelse i denne sammenheng er av retten oppfattet som oppsigelse av hele stillingens arbeids- og ansvarområde.

Når enkelte har foreslått at det bør åpnes for alternative og begrensede kamptiltak innebærer dette at arbeidstakerorganisasjonene ikke trenger ta den belastningen det er å si opp arbeidsplassene. Videre innebærer et slikt forslag at det åpnes for en rekke nye typer aksjoner som det vil være vanskelig å forberede seg på, og innrette seg etter. Hvilken rettslig status arbeidsavtalen har i slike situasjoner er også uklart.

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

Utvalget diskuterer hvorvidt man skal innføre et system med minimumsbemanning under en arbeidskamp, men kommer til at et slikt forslag ikke er ønskelig. KS er i utgangspunktet enig i Stabelutvalget, men vil imidlertid vise til at det bør kunne lovfestes en oppfordring til partene om avtalemessig å avklare hvilke grupper som kan tas ut i konflikt.

g) Forlengelse av avtaleperiodene

Stabelutvalget vurderte et forslag om å forlenge avtaleperiodene slik at det sjeldnere vil bli anledning til å ta i bruk arbeidskamp. Utvalget er imidlertid av den oppfatning at det ikke var hensiktsmessig å behandle dette forslaget nærmere nå. KS støtter utvalgets oppfatninger og viser til at et slikt spørsmål eventuelt må løses avtaleveien.

Vedrørende Rikslønnsnemnda

a) Rikslønnsnemndas sammensetting

Stabelutvalget foreslår at Rikslønnsnemnda skal sammensettes med 9 medlemmer inkludert nemndas formann. Forslaget går ut på at 7 av medlemmene utpekes som i dag. I tillegg skal den hovedorganisasjon som tvistens parter er medlem i utpeke et rådgivende medlem hver. Forslaget medfører behov for en endring av arbeidstvistloven § 2. KS støtter Stabelutvalgets forslag og begrunnelse.

b) Rikslønnsnemndas kompetanse

Utvalget har drøftet hvorvidt Rikslønnsnemndas kompetanse skal begrenses, men kommet frem til at det har avtegnet seg enkelte linjer for hvilken kompetanse nemnda anser at den har og at dette skaper en viss grad av forutbereg-

nelighet. Dette er imidlertid ikke fastere enn at nemnda i konkrete tvister kan fravike denne linjen dersom dette anses hensiktsmessig. Utvalget anser at dette vil være en fordel for alle parter. KS er opptatt av problemstillingen hvor enkeltforbund som bryter ut av forhandlingssammenslutningen og går til streik for deretter å presentere nye krav for en etterfølgende rikslønnsnemnd, men vil søke å løse dette avtaleveien gjennom en endring i forhandlingsordningen. Imidlertid bør spørsmålet om Rikslønnsnemndas kompetanse kunne vurderes på ny dersom forholdene skulle tilsi det.

Vedrørende pendelvoldgift

Stabelutvalget diskuterer voldgiftsformen pendelvoldgift som er en konfliktløsningssform hvor voldgiftsinstitusjonen kun kan velge mellom partenes endelige påstander. Utvalget mener at det foreløpig ikke er grunnlag for å etablere noe offentlig tilbud om pendelvoldgift, men oppfordrer parter som søker etter nye forhandlingsordninger, til også å vurdere pendelvoldgift som et element i nye forhandlingsmodeller. KS er enig i Stabelutvalgets konklusjon om at det foreløpig ikke er grunnlag for å etablere noe offentlig tilbud om pendelvoldgift. KS er imidlertid, som Stabelutvalget, opptatt av at denne konfliktløsningssmodellen bør kunne prøves ut, for eksempel på lokalt nivå.

Utvalgets anbefalinger vedrørende KS-området

Stabelutvalget presiserer at det materielle innhold i den nye forhandlingsordningen i KS' tariffområde skal bestemmes av forhandlinger mellom partene selv. Etter dagens forhandlingsordning betyr dette KS og den enkelte arbeidstakerorganisasjon. Forhandlingssammenslutningen kan inngå en slik avtale dersom fullmakt er i orden, jf. Rammeavtalen for forhandlingsordningen.

Utvalget har imidlertid foreslått følgende hovedprinsipper hva gjelder forhandlingsordningen i KS-området:

a) Forhandlingssammenslutningenes rolle

Utvalget anbefaler at forhandlingssammenslutningenes rolle formaliseres gjennom tariffavtalebestemmelser. De enkelte organisasjoner som danner forhandlingssammenslutningen og forhandlingssammenslutningen som sådan foreslås som parter/overordnet part i tariffavtalen.

Utvalget foreslår videre at forhandlingssammenslutninger i KS-området utgår fra hovedorganisasjonene og at de er karakterisert både gjennom bredde og størrelse.

b) Forhandlingsordningens virkeområde

Utvalget forutsetter at forhandlingsordningen gjøres gjeldende for hele KS-området slik at den gjøres gjeldende for alle forbund og alle tariffavtaler som inngås, ved at det opprettes en felles hovedavtale som også omfatter forhandlingsordningen. Eventuelt at det ved siden av en felles hovedavtale slutes en særskilt felles tariffavtale om forhandlingsordningen.

c) Forholdet til de frittstående organisasjonene

Utvalget forutsetter at KS forpliktes til å slutføre forhandlinger om tariffavtaler med forhandlingssammenslutningene før organisasjoner som ikke er bundet av medlemskap eller forpliktende samarbeidsavtale med en forhandlingssammenslutning får tegne tariffavtale.

Utvalget tenker dessuten at forhandlingssystemet kan inneholde ulike former for favorisering av de organisasjoner som knytter seg til en sammenslutning, eventuelt andre samordningselementer på sentralt eller lokalt nivå.

d) Tilpasninger til kommunale bedrifter

Utvalget peker på behovet for at forhandlingssystemet kan innebære ulike tilpasningsformer i forhold til KS-tilsluttede bedrifter.

e) OU-fond

Utvalget har videre tanker om en OU-fondsavtale i KS' tariffområde. Hva gjelder Stabelutvalgets anbefalinger, finner KS det ikke naturlig å kommentere disse nå. KS vil oppta forhandlinger med organisasjonene hvor problemstillingene Stabelutvalget reiser vil bli tema. KS vil imidlertid påpeke nødvendigheten av å kunne komme tilbake med et tilleggsnotat til denne høringen vedrørende spørsmålene dersom forhandlingene ikke fører frem.

Gjennomgang av lovverket

Stabelutvalget foreslår en teknisk og språklig modernisering av arbeidstvistloven.

KS slutter seg til utvalgets forslag om å nedsette et utvalg for å revidere lovverket. KS ser det som naturlig at KS gis plass i et slikt utvalg. KS vil for øvrig anbefale at utvalget blir sammensatt av advokater og dommere med praksis fra Arbeidsretten.

46 Oslo kommune, Byrådsavdelingen for service- og organisasjonsutvikling

Generelt

Inntektspolitisk samarbeid

Oslo kommune mener det er behov for et betryggende inntektspolitisk samarbeid, og peker på at behovet for et velfungerende inntektspolitisk samarbeid øker i en situasjon preget av en god konjunkturutvikling, høye oljeinntekter, høy sysselsetting, lav arbeidsløshet og knapphet på arbeidskraft i flere bransjer. Over tid kan ikke lønns- og prisutviklingen i en åpen økonomi som den norske ligge høyere enn handelspartnernes. Alternativet til et sterkt inntektspolitisk samarbeid kan fort bli prisstigning, rentehevinger og nedbygging av konkurranseutsatt industri.

Reguleringsordning for kommunal sektor

Oslo kommune vil se det som en fordel at det opprettes en reguleringsordning som sikrer de kommunalt ansatte del i en lønnsutvikling i forhold til privat sektor. Det vises i denne forbindelse til ordningen i Danmark hvor ansatte i kommunesektoren garanteres 80 prosent av eventuelt lønnsmessig etterslep. Målsettingen er at kommunen skal kunne ha muligheter for å utvikle en lønnspolitikk som sikrer at en rekrutterer og beholder kvalifisert arbeidskraft innenfor de meget ulike områder kommunen yter tjenester til byens befolkning.

Enklere avtalestruktur

Oslo kommune mener det er behov for å utvikle en enklere avtalestruktur. I dag finnes det muligheter for et betydelig antall separate arbeidskonflikter hvert tariffoppgjør. Avtalestrukturen bør søkes løst gjennom forhandlinger. Dersom dette ikke lykkes, mener Oslo kommune at muligheten til å vurdere Arbeidsrettsrådets forslag om en lovfestet definisjon av hovedorganisasjon må holdes åpent.

Ad. Utvalgets konkrete forslag

Oslo kommune støtter utvalget i at det ikke bør tillates å streike før meglings-systemet trer i kraft.

Vi er enig med utvalget i at partene for lett tyr til megling, men vi ønsker i likhet med utvalget ikke å endre kriteriene for å legge ned midlertidig forbud mot arbeidskamp. Det pekes imidlertid på at det finnes eksempler på at reelle forhandlinger først har kommet i gang i kommunal sektor etter at tvungen megling er igangsatt, og vi mener derfor at myndighetene på et senere tidspunkt bør kunne komme tilbake med en ny vurdering dersom utviklingen går i feil retning.

Oslo kommune støtter utvalget i at meklingsmannen gis kompetanse til å påby avstemning i kommunal sektor, og (flertallet) i at dette gjøres gjeldende også i andre sektorer. I den kommunale sektor vil dette bety at en part skal ha mulighet til å si ja til et meklingsforslag ved å benytte uravstemning *før*forbund som ikke er med i en forhandlingssammenslutning får anledning til å si nei og iverksette arbeidskamp mot det samme forslaget.

Oslo kommune mener når det gjelder mulighetene for å koble avstemninger i et tariffområde - f. eks. å slå sammen små grupper avstemninger med store arbeidstakerorganisasjoners, slik at mindre frittstående organisasjoner kan kobles med forhandlingssammenslutninger. Dersom partene gjennom forhandlinger oppnår enighet om en sammenslutningsmodell, vil dette bety at sammenslutningene må gjennomføre samlet avstemning om de anbefalte forslag. I en slik situasjon blir det naturlig å åpne for kobling med de helt frittstående organisasjoners avstemningsresultat.

Oslo kommune gir støtte til flertallets oppfatning om at det ikke skal åpnes for partiell arbeidskamp eller andre alternative kampmidler (andre typer arbeidsnedleggelse enn streik).

Vi er enig med utvalget i at pendelvoldgift (valg mellom ett av partenes endelige påstander) bør kunne prøves ut.

For Oslo kommune er det også viktig at forhandlingssystemet i kommunal sektor må kunne innebære muligheter for tilpasninger til ulike og alternative organisasjonsformer i kommunen.

Øvrige merknader

For så vidt gjelder utvalgets vurderinger i kap. 12.5 er Oslo kommune i utgangspunktet enig i at det er behov for en samordning i forhold til Kommunenes Sentralforbund og dessuten også staten, men vil understreke at Oslo kommune fortsatt er et eget tariffområde i den offentlige sektor hvor det vil

være nødvendig å finne løsninger på et tariffoppgjør tilpasset kommunens behov og struktur.

Avslutningsvis har Stabel-utvalget i kap. 13 foreslått en teknisk og språklig modernisering av arbeidstvistloven og også lønnsnemndsloven. Oslo kommune slutter seg til et slikt forslag og er for sin del innstilt på å delta i et utvalgsarbeid dersom dette blir igangsatt.

47 Kirkens Arbeidsgiverorganisasjon

Kirkens Arbeidsgiverorganisasjon (KA) er kjent med innholdet i NOU 2001:14, «Vårens vakreste eventyr..?». Vi har i den sammenheng lagt merke til at KA ikke er nevnt blant arbeidslivets organisasjoner i utredningen (kap. 4.2), og heller ikke er høringsinstans. Vi tillater oss med dette å informere om KA, slik at det området vi representerer kan komme med i de vurderingene som skal gjøres i etterkant av høringsprosessen. Vi vil også knytte noen korte kommentarer til noe av det innholdsmessige i utredningen.

KA som arbeidsgiverorganisasjon i et eget tariffområde har sammenheng med de endringene som kom med lov om Den norske kirke (KL) som trådte i kraft 01.01.1997. Før dette tidspunktet hadde de kirkelig tilsatte (utenom prestene, de var - og er - statstjenestemenn) *kommunen* som arbeidsgiver, og var dermed omfattet av det kommunale avtaleverk. Kirkeloven gjorde *soknet* til en selvstendig juridisk enhet, og et *fellesråd* i hver kommune opptrer som arbeidsgiver for de kirkelig tilsatte. Kommunene spiller fortsatt en sentral rolle når det gjelder å finansiere den lokale kirkelige virksomheten, jf. KL § 15.

Ved overgangen i 1997 var partene i KA's tariffområde enige om å legge en kopi av de kommunale avtalene til grunn. I tiden som fulgte, har KA ført selvstendige forhandlinger, men hovedinnholdet i de sentrale avtalene ligger naturlig nok nær de kommunale. Etter hvert vil flere og flere forhold utvikle seg forskjellig, i og med at avtalene skal regulere helt ulike virksomheter. KA har et nært samarbeid med KS både når det gjelder beregninger av lønnskostnader og lønnsutvikling for sektoren, og når det gjelder inngåelse og fortolkning av avtalene.

KA har de lokale kirkelige arbeidsgiverne som medlemmer, 434 kirkelige fellesråd, og et mindre antall menighetsråd/stiftelser som har tilsatte på egne midler. KAs medlemmer har til sammen ca. 6.200 tilsatte. I KAs tariffområde er det pr. dato 16 sentrale arbeidstakerorganisasjoner som er parter i tariffavtalene. Det er ikke inngått noen bindende avtale om sammenslutninger eller formelt samarbeid mellom organisasjonene på andre måter. KA forhandler derfor med disse 16 direkte i alle sentrale forhold som vedrører tariffavtalene. KA har ennå ikke hatt noen arbeidskonflikt knyttet til de sentrale tariffoppgjørene.

Vi er innforstått med at KA-området ikke representerer et stort område i forhold til de temaene som tas opp i den offentlige utredningen. KA representerer likevel et riksdekkende område av offentlig forvaltning, og mener derfor at området bør bli omtalt i videre arbeid med sentrale tariffoppgjør.

Når det gjelder det innholdsmessige i NOU 2001:14 vil vi uttale:

De lokale kirkelige organene har betydelige vansker med å rekruttere kvalifisert arbeidskraft på flere viktige områder. En av grunnene til dette, er at

kirken ikke klarer å holde tritt med lønnsutviklingen i det konkurrerende arbeidsmarkedet. Særlig er dette tydelig i forhold til stat og kommune. Når det gjelder den økonomiske ramme for våre tariffoppgjør, er det vanskelig å komme utenom avhengigheten av de tilsvarende rammene i stat og kommune, i og med at kirken er finansiert nettopp av disse. KA støtter derfor KS' forslag om en reguleringsordning på dette området, der også vilkårene for KA-sektoren inngår.

Vi står til disposisjon med ytterligere opplysninger om ønskelig.

48 Posten Norge BA

Posten Norge BA har følgende merknader:

Ad det inntektspolitiske samarbeidet (pkt. 3.1)

Posten beklager at det ikke har lyktes for utvalget å bli enige om et mer forpliktende inntektspolitisk samarbeid og slutter oss til særmerknaden i pkt. 3.1.4 fra utvalgsmedlemmene Berge, Elden, Riderbo og Bartnes.

Ad meglingsordningen (kap. 8)

Posten støtter særmerknaden i pkt. 8.8.1 fra utvalgsmedlemmene Berge, Elden og Riderbo om uravstemning.

Ad voldgift (kap. 10)

Posten har merket seg forslaget i pkt. 10.1.5 fra utvalgsmedlemmene Strand og Blankholm om at det bør vurderes å åpne for partiell arbeidskamp eller bruk av «andre kampmidler». Vi fraråder at det åpnes for slik arbeidskamp, og gir vår fulle støtte til flertallets syn på dette.

For øvrig slutter Posten Norge BA seg til utvalgets vurderinger og flertallsforslag.

49 Den Norske Advokatforening

Innstillingen fra Utvalget for tarifforhandlingssystemet har vært gjennomgått av advokatforeningens lovutvalg for arbeidsrett.

Lovutvalget slutter seg til utvalgets anbefaling om ikke å lovfeste ufravikelighet mellom konkurrerende tariffavtaler. Lovutvalget merker seg her at Arbeidsrettsrådets forslag fra 1996 kan være vanskelig forenlig med folkerettslige forpliktelser.

Lovutvalget har ingen merknader til forslaget om at riksmeklingsmannen gis adgang til å delegere kompetanse til å nedlegge forbud mot arbeidsstans etter arbeidstvistloven § 29.

Videre gis det tilslutning til at det opprettholdes at arbeidskamp ikke skal være tillatt før megling er forsøkt - herunder at varselreglene knyttet til megling ikke endres.

Lovutvalget støtter forslaget om at riksmeklingsmannen gis rett til å påby en organisasjon å avholde avstemning over meglingsforslag og at denne retten gjelder ubegrenset.

Hvorvidt arbeidstvistloven § 35 nr. 7 - med adgang til koblet avstemning uten tariffpartenes samtykke - er konvensjonsstridig, bør slik lovutvalget ser det, undergis grundigere utredning.

Lovutvalget er enig i at det ikke er grunnlag for endring av gjeldende rett mht. gjennomføring av arbeidskamp.

Advokatforeningens lovutvalg gir sin tilslutning til forslaget om at det igangsettes arbeid med teknisk og språklig revisjon av arbeidstvistloven.

Advokatforeningens lovutvalg har for øvrig ingen merknader til innstillingen.

50 Professor Stein Evju

Efter omstendighetene vil jeg begrense mine nye bemerkninger i høringssaken ut fra følgende:

Til de to siste avsnitt i departementets brev av 2. mai d.å., om «teknisk revisjon» av arbeidstvistloven og tjenestetvistloven, bemerker jeg:

Jeg stiller meg skeptisk til om det er tjenlig å dele dette arbeidet mellom to instanser/departementer. Det er på mange felter slik sammenheng mellom de to lovene at det fremstiller seg som mer ønskelig og hensiktsmessig å samle, eller i det minste sterkt koordinere, arbeidet. Jeg viser i denne forbindelse til min høringsuttalelse i brev av 30. august d.å. til Arbeids- og administrasjonsdepartementet om «Rapport vedr. revisjon av tjenestetvistloven». Brevet er tidligere oversendt KRD såvel i papir- som i elektronisk format. Det kan forsåvidt betraktes som en del av denne høringsuttalelsen til KRD.

Når det gjelder spesifikke bemerkninger om spørsmål vedrørende revisjon av tjenestetvistloven, viser jeg likeledes til samme høringsuttalelse til AAD.

Forsåvidt gjelder temaet «teknisk revisjon» forøvrig, nøyer jeg meg med å vise til drøftelsene i møtet i departementet 23. august d.å.

Når det ellers gjelder revisjonsspørsmål og endringsforslag som er tatt opp i NOU 2001: 14, finner jeg ikke grunn til å gå inn på alle enkeltheter som er omtalt i departementets brev av 2. mai d.å. Jeg ser heller ikke grunn til å utforme bemerkninger spesielt for denne høringsuttalelsens del, men tillater jeg meg å vise til min artikkel «Nye tanker om revisjon av arbeidstvistloven. Et første blikk på Stabel-utvalgets innstilling», i *Kritisk Juss* 2001 s. 9 ff. Departementet vil allerede være kjent med artikkelen. Forsåvidt gjelder materielle bemerkninger fra min side til innstillingen og dens forslag, tillater jeg meg å henholde meg til artikkelen.

For om mulig å forenkle departementets arbeid med min høringsuttalelse, *gjengir* jeg nedenfor de deler av artikkelen som kan ha materiell interesse, slik at disse deler er direkte tilgjengelige også i elektronisk format. Jeg holder da utenfor rent innledende og deskriptive deler som det, formentlig, ikke vil være av synderlig interesse å ha tilgjengelige på denne måten. (Fordi det er tale om utsnitt, vil notenummereringen avvike fra artikkelens.)

Utdrag av min ovenfor nevnte artikkel:

2 Premisser og hovedpunkter

Som ledd i [sin] oppgaven skulle Stabel-utvalget «foreta en bred vurdering av hvordan dagens forhandlingsordning og rammeverk fungerer i praksis», og behovet for bedre kunnskap om hvordan dagens system faktisk fungerer, ble poengtert i utvalgets mandat.³⁾ Her har utvalget kunnet trekke veksler på vesentlige forskningsbidrag som har kommet til etter Arbeidsrettsrådets innstilling,⁴⁾ og det kan raskt sies at Stabel-utvalget bygger på et langt mer fasettert og bedre empirisk fundert perspektiv enn det Arbeidsrettsrådet i sin tid la til grunn.

Stabel-utvalget har også et annet og mer adekvat perspektiv på grunnlaget for mulige endringer. Som et utgangspunkt poengterer utvalget at det er grenser for «hvor langt de institusjonelle rammene kan endres for å ytterligere støtte opp om koordinert lønnsdannelse». Dels vurderer utvalget «det norske forhandlingssystemet» slik at det faktisk er og har vist seg «godt egnet til å støtte opp om et inntektspolitisk samarbeid». Dernest poengteres det at hensyn til å støtte opp om inntektspolitiske målsettinger må balanseres mot «retten til frie forhandlinger og organisasjonenes behov for demokratisk forankring av forhandlingsmandat og forhandlingsutfall». Og for det tredje understrekes det at «de folkerettslige forpliktelsene» må respekteres.⁵⁾ Kort sagt: Analysen av behovene for endring er en ganske annen enn Arbeidsrettsrådets; det samme er synet på noen av de grunnleggende premisser og skranker for mulige endringer. Dette preger innstillingen i det hele.

3 Forholdet til tvungen lønnsnevnd

Dette har på flere måter vært en verkebyll i «det norske system», særlig etter at forholdet til folkeretten gradvis har kommet skarpere i fokus fra 1981 av. Ikke minst derfor var det et vesentlig poeng med Arbeidsrettsrådets forslag å skape en situasjon som skulle kunne redusere bruken av tvungen lønnsnevnd.⁶⁾ At man samtidig nærmest slo barnet ut med badevannet, er en annen sak; dette er det ikke grunn til å gå inn på nu.⁷⁾

Stabel-utvalgets analyse skiller seg i utgangspunktet ikke fra Arbeidsrettsrådets. Bruk av tvungen lønnsnevnd kan være problematisk både fra en funksjonell synsvinkel, ved å virke negativt på forhandlingssystemet, og av hensyn til folkerettslige forpliktelser. Det er imidlertid en nyanse i perspektivet. Der Arbeidsrettsrådet formulerte spørsmålet som et om «kampretten» er reell, stiller Stabel-utvalget det som et om forhandlingsretten er det hvis tvungen lønnsnevnd brukes ut over de grenser som er akseptable etter folkeretten.⁸⁾ Nyansen er

³⁾ *Ibid.* s 12.

⁴⁾ I vesentlig grad formidlet gjennom utvalgets medlem Torgeir Aarvaag Stokke, dr polit og forsker ved Fafo, som selv er en sentral aktør på forskningsarenaen.

⁵⁾ Se *NOU 2001: 14* s 17. Utvalget sier dernest at det på ett område – det kommunale tariffområdet – likevel har sett det som nødvendig å gå nokså langt i reformforslag. I sammenhengen er dette egnet til å misforstås, og er blitt misforstått i endel av debatten forut for avgivelsen av innstillingen. Uttalelsen refererer seg ikke bare eller først og fremst til det folkerettslige aspekt, og den må sees i sammenheng med de forslagene utvalget faktisk fremmer (jfr under 4.3–4.4 og 6.2 nedenfor).

⁶⁾ Se f eks *NOU 1996: 14* s 44, jfr forsåvidt også *NOU 2001: 14* s 143.

⁷⁾ For en kritisk analyse forsåvidt, se *Uggerud* 1997 a, særlig s 78 ff.

⁸⁾ Se *NOU 1996: 14* s 44, og *NOU 2001: 14* s 142 jfr s 141–143.

viktig; den illustrerer et annet og mer adekvat perspektiv på folkerettens normer som også kommer frem i utvalgets drøftelser av sine egne lovforslag.

Også Stabel-utvalget ser det som sentralt «å komme frem til tiltak som kan redusere behovet for å benytte tvungen lønnsnemnd», ⁹⁾ og drøfter forskjellige forslag med dette som siktemål. Innledningsvis legges Arbeidsrettsrådets hovedforslag døde. Deretter diskuteres en rekke andre og nye alternativer, bl a å lovfeste (skranker for) inngrepsadgang, adgang til partielle inngrep (å gripe inn overfor bare en del av en streik) og å åpne for andre typer av arbeidskamp enn full arbeidsstans. Detaljene lar jeg ligge. Utvalgets konklusjon er like kort som den er enkel: Det foreslår ikke noen konkrete endringer rettet spesielt mot bruken av tvungen lønnsnevnd, men lar det bli med drøftelsene og de forslag som ellers fremmes.

I dette ligger det forsåvidt en dualisme som også kommer klart til uttrykk i innstillingen. Utvalget gir uttrykk for at tvungen lønnsnevnd kan være «et viktig virkemiddel» i et system som det norske, og avskriver dermed ikke fremtidig bruk. Samtidig sies det at bruk av tvungen lønnsnevnd ut over de grenser som er folkerettslig akseptable, er «uheldig». I det siste kan man vel lese inn en forsiktig formet «anbefaling» om større reservasjon fra statens side. Men den fremtrer ikke som særlig sterk, selv om utvalget ved drøftelsene av sine andre forslag har trukket folkerettslige skranker mer sentralt inn.

I denne sammenheng er det forøvrig påfallende at utvalget har valgt å formulere seg høyst forsiktig om hittidig lønnsnevndsbruk. Det sies (s 142, jfr s 140–142) at Norge «muligens i noen tilfeller kan ha overtrådt» de grenser som følger av ILOs konvensjoner (nr 87, 1948, og nr 98, 1949). Dette står i skarp kontrast til Arbeidsrettsrådets vurdering – at «Norge har utvilsomt overtrådt disse grensene i flere tilfelle (sic)» (NOU 1996: 14 s 46). Stabel-utvalgets karakteristikk er mildt sagt et understatement – uansett om den kanskje, men da klosset, er ment ikke å skulle «dømme» andre og senere inngrep enn dem som har vært behandlet av ILOs organer.

4 Megling og arbeidskamp - avstemninger og kobling

4.1 Innledning

Den mest sentrale del av Stabel-utvalgets innstilling er kap 8 om «meglingsordningen» (s 89–123). Som nevnt er det her vi finner de viktigste forslagene om lovendringer. Drøftelsene er parett med en solid empirisk analyse av meglingsordningen, avtalereguleringer og praksis ved behandlingen av forslag om revisjon av tariffavtaler. Bare av den grunn har kapittelet krav på interesse. Men her er det endringsforslagene som skal stå i fokus.

Utgangspunktet er ikke særlig radikalt. Utvalget bemerker at «arbeidslivets parter i stor grad har vært fornøyd med reglene» (s 89). Selv sier utvalget seg «i hovedsak fornøyd med dagens ordning» (s 88). De forslagene som fremmes, er likevel mer enn rene justeringer og tekniske endringer. De mest sentrale forslagene som diskuteres, er arbeidskamp før megling, uravstemninger over meglingsforslag, og «kobling» av slike avstemninger.

4.2 Arbeidskamp før megling

Utvalget drøfter først (s 99–101) Yngve Hågensens bekjente forslag fra 1999 om arbeidskamp før megling, dvs slik at resultatløse forhandlinger kan ende direkte i arbeidskamp, med eventuell megling –

⁹⁾ NOU 2001: 14 s 143, jfr til det følgende s 143–149.

og da også (midlertidig) arbeidskampforbud – først etter at konflikten har vart en stund. Utvalget aksepterer at forslaget kan være båret av gode intensjoner, men forkaster det likevel – først og fremst fordi det i en videre sammenheng (enn LO/NHO-området) kan virke kontraproduktivt og dessuten ikke løser noen problemer med «konkurrerende organisasjoner og tariffavtaler» (se s 101).

Utvalget skisserer likevel lovtekstutkast for det tilfelle at et slikt forslag tenkes videreført. Men når dette gjøres, er det en svakhet at utvalget ikke har trukket inn også folkerettslige perspektiver i sin drøftelse på dette punkt. I beste fall må det skyldes at utvalget har vurdert forslaget som for urealistisk – eller anser den folkerettslige konklusjon som åpenbar. En permanent ordning som gir et forvaltningsorgan – Riksmeglingsmannen – kompetanse til på rent skjønnsmessig grunnlag å forby lovlig iverksatt arbeidskamp, ville være noe ganske annet enn (ytterligere) regulering av prosedyrer før arbeidskamp kan iverksettes. Skjønt folkerettslig praksis ikke er spesifikk for en så spesiell problemstilling, kan det være liten tvil om at den ikke gir rom for en slik løsning som en generell ordning; i beste fall ville den havne i «samme bås», undergitt de samme skranker, som lønnsnevndsinngrep.

4.3 Uravstemning før streik – påbudsadgang?

Stabel-utvalgets hovedforslag – på alle måter – er utvalgets forslag om å innføre en kompetanse for Riksmeglingsmannen, i arbeidstvistloven,¹⁰⁾ til å påby uravstemning over meglingsforslag før arbeidskamp kan iverksettes.¹¹⁾ Jeg skal ikke rekapitulere forhistorien, men nøyer meg med å vise til ARD 1982 s 200 der Arbeidsretten la til grunn at arbeidstvistloven ikke hjemler en slik påbudsadgang. Også utvalget tar dette som utgangspunkt.¹²⁾ Forsåvidt vil en adgang til å påby avstemning være et nytt innslag i det norske systemet.¹³⁾

Utvalgets forslag er imidlertid ikke ett eller enhetlig. Flere alternativer drøftes. Men de har en felles kjerne. Et pålegg om uravstemning vil omfatte både arbeidstager- og arbeidsgiversiden i tariffavtaleforholdet. Arbeidsstans skal være forbudt mens avstemning pågår, men kan derefter iverksettes med fire dagers varsel mellom partene hvis avstemningen resulterer i at forslaget forkastes av en eller begge parter. Hvis pålegg gis, skal det fastsettes en frist for gjennomføring av avstemningen. Det foreslås ingen bestemt frist, men utvalget forutsetter – etter en empirisk analyse – at fristen «[u]nder normale forhold» maksimalt bør være på fire uker (jfr s 113). Forslag som er gjenstand for avstemning, skal legges frem for alle medlemmer som interessedtisten gjelder. Utvalget drøfter ulike løsninger for hva som skal til for at et forslag skal anses som forkastet, men har samlet seg om et alternativ der et flertall av minst en tredjedel av de stemmeberettigede er tilstrekkelig – med reservasjon for tilfeller der andre løsninger følger av tariffavtale eller organisasjonsvedtekter (s 118).

¹⁰⁾ Tjenestetvistloven hjemler allerede en slik adgang, jfr tjtvl § 17 fjerde ledd.

¹¹⁾ Se *NOU 2001: 14* kap 8.8 s 107–120 generelt, og spesielt avsnitt 8.8.7 s 116–120 om utvalgets forslag.

¹²⁾ Jfr *NOU 2001: 14* s 116. Se ellers nærmere om dommen og bakgrunnen *Evju* 1982 s 120–130.

¹³⁾ Utvalget drøfter, men foreslår ingen endring av, reglene i atvl § 29 nr 2 om Riksmeglingsmannens adgang i utgangspunktet til å nedlegge midlertidig forbud mot arbeidsstans. Se *NOU 2001: 14* s 102–106.

Spørsmålet er dernest når og overfor hvem pålegg eventuelt skal kunne gis. Både en påbudsadgang begrenset til andre enn «hovedorganisasjoner»¹⁴⁾ og en adgang bare for tilfeller hvor det foreligger «konkurrerende tariffavtaler», forkastes. Slike begrensninger vil etter utvalgets syn være vilkårlige, og det er tvilsomt om de treffer et «reelt og vedvarende behov i arbeidslivet» (s 117). Et samlet utvalg mener imidlertid at det gjør seg gjeldende «særlige omstendigheter» i kommunesektoren. Her settes hensynet til å motvirke avvik mellom (et stort antall) parallelle tariffavtaler i en samtidig behandlingsfase i fokus. Utvalget bemerker (s 117):

«Med dagens ordning risikerer man at et forslag til ny hovedtariffavtale er ute til avstemning i flertallet av organisasjoner mens det samme forslaget endres som følge av arbeidskonflikter iverksatt av andre organisasjoner. Denne situasjonen er etter utvalgets mening ikke holdbar. Selv uten et ønske om identitet mellom hovedtariffavtalene, vil det være problematisk at noen parter i kommunal sektor anbefaler meglingsforslag samtidig som andre iverksetter arbeidskamp. Det bør etter utvalgets mening være slik i kommunal sektor at en part skal ha mulighet til å si ja til et meglingsforslag ved uravstemning før forbund som ikke er med i en forhandlingssammenslutning får anledning til å si nei og iverksetter arbeidskamp mot det samme forslaget.»

Derefter skiller utvalgets medlemmer lag. Et mindretall på tre (LOs to representanter og YS' ene) går inn for at en rett til å påby avstemninger skal være begrenset til kommunal sektor (s 118). Flertallet – i utgangspunktet ni medlemmer – foreslår derimot at en påbudskompetanse bør utformes «uten innskrenkninger»; dette vil gi «størst fleksibilitet» for meglingsinstitusjonen (s 117). Etter flertallsforslaget skal pålegg således kunne gis også i alle deler av privat sektor.

Så langt, så greit. I lovtekstutkastene er det ikke formulert materielle kriterier for når påbud om avstemning skal kunne gis; dette vil være opp til meglingsmannens skjønn.¹⁵⁾

Det er heller ikke angitt begrensninger med hensyn til hvilke organisasjoner påbud skal kunne rettes mot. Men – her er det gitt uttrykk for «forutsetninger» i bemerkningene. Mindretallet fremholder at en påbudskompetanse i kommunal sektor kun «vil ... brukes overfor forbund som ikke er med i en forhandlingssammenslutning», et synspunkt flertallsfraksjonen slutter seg til (subsidiært, s 118). Dette står i sammenheng med utvalgets anbefalinger om revisjon av forhandlingsordningen i kommunesektoren, jfr under 5 nedenfor.

Flertallsforslaget har sine egne forutsetninger. Samtidig som det gis uttrykk for at en kompetanse uten innskrenkninger vil gi «størst fleksibilitet» for meglingsmannen, «antar» flertallsfraksjonen at «en påbudskompetanse kun vil bli benyttet i rene unntakstilfeller». Derneft heter det:

«Utvalget ser det som usannsynlig at en meglingsmann under normale forhold vil pålegge avstemning mot en *hovedorganisasjons* klare vilje» (s 117; min kursivering).

¹⁴⁾ Som i sin tid ble foreslått av Arbeidsrettsrådet; se *NOU 1996: 14* s 54, jfr *NOU 2001: 14* s 116–117.

¹⁵⁾ Påbud vil være *vedtak* etter forvaltningsloven. Utvalget foreslår ikke å gjøre unntak fra dens regler om «forhåndsprosedyrer», men går inn for at *klage* skal være avskåret (s 122–123).

Uttalelsen legger seg åpen for en tolkning om at organisasjonsdiskriminering forutsettes. Slik er den også blitt forstått i debatten forut for avgivelsen av utvalgets innstilling.¹⁶⁾ Hvilke tanker som egentlig måtte ligge bak, er imidlertid ikke klart. Men særlig heldig eller vellykket er uttalelsen utvilsomt ikke.

Flertallsforslaget er uklart også på et annet punkt. Flertallet foreslår at meglingsmannen, som et alternativ til uravstemning, skal kunne pålegge «organisasjonsmessig behandling» av et meglingsforslag gjennom avstemning i «et av organisasjonens representative organ». Tilsynelatende skal meglingsmannen stå fritt til å velge alternativ; lovtekstutkastet stiller ikke noe annet vilkår for pålegg om «organisasjonsmessig behandling» enn at uravstemning ikke pålegges. Av sammenhengen forøvrig har det kanskje formodningen mot seg at pålegg skal kunne gis hvis annet enn uravstemning er i strid med tariffavtale eller organisasjonsvedtekter (jfr ovenfor om vilkår for forkastelse av forslag). Men på begge punkter savnes det en drøftelse. Behovet for klargjøring er åpenbart hvis forslaget forfølges.

4.4 Kobling av avstemninger?

Dette står i sammenheng med adgang til å pålegge avstemninger, men er et separat og ganske annet spørsmål. Enkelt sagt innebærer kobling at en part – ved sine berørte medlemmer – ikke selv har rådgivhet over om et meglingsforslag skal anses vedtatt eller ikke. Avstemningsresultatet bestemmes av en større krets; summen av stemmer for alle meglingsforslag som er koblet, er avgjørende. Stemmegivningen i andre organisasjoner og tarifforhold kan dermed avgjøre utfallet.

Arbeidstvistloven har allerede en bestemmelse, i § 35 nr 7, som gir meglingsmannen en adgang til å «koble» avstemninger som foretas, slik at det samlede utfall er avgjørende for alle. Bestemmelsen har stått i loven siden 1934,¹⁷⁾ men etter dommen i ARD 1982 s 200 har den ikke hatt betydning i praksis i og med at avstemning ikke kan påbys, men forutsetter partenes tilslutning.¹⁸⁾

Stabel-utvalget tar opp spørsmål om koblingsadgang i forlengelsen av drøftelsene av påbud om avstemninger, i innstillingens avsnitt 8.8.8 (s 120–122). Teknisk sett er problemstillingen om den eksisterende bestemmelsen skal beholdes i loven – og derved «revitaliseres» hvis det også blir gitt adgang til å pålegge avstemninger – eller om den bør modifiseres eller fjernes.

Igjen er utvalget delt, men etter nye – og komplekse – skillelinjer. I utgangspunktet går et flertall på syv (LOs to og alle representantene fra arbeidsgiversiden) inn for å beholde § 35 nr 7 uendret. Mindretallet på fem (Stabel, Stokke og representantene fra de øvrige arbeidstagerorganisasjonene) vil derimot «innskrenke» bestemmelsen slik at kobling blir frivillig. Meglingsmannen skal kunne foreslå, men ikke kunne påby kobling; en part skal ha adgang til å motsette seg at egen avstemning kobles med andres.

Tilsynelatende er det således et flertall for å etablere en kompetanse til å pålegge kobling av avstemninger over meglingsforslag. Men så

¹⁶⁾ Se f eks Gunnar Kagge i *Aftenposten* (morgen) 2. april 2001, s 13: «Ingen bør være i tvil om at det er små forbund som skal rammes.»

¹⁷⁾ Jfr nærmere *Evju* 1982 s 123–130 og dessuten *Stokke* 1998 s 107, 144–145, 210–216.

¹⁸⁾ Se forøvrigt *NOU 2001: 14* s 120; jfr også *NOU 1996: 14* s 31–32 og *Stokke* 1998 s 297–298 og 325.

enkelt er det ikke. Igjen må dette spørsmålet sees i sammenheng med det om adgang til å pålegge avstemninger.

4.5 Avstemninger og kobling – oppsummering

Konstellasjonene i utvalget skifter fra det ene til det annet spørsmål. Av det flertallet på i utgangspunktet ni som går inn for en «uinnskrenket» adgang til å påby avstemninger, er det bare fem (arbeidsgiversidens representanter) - altså et mindretall - som vil beholde § 35 nr 7 uendret. Av mindretallet på tre som vil begrense en kompetanse til avstemningspåbud til kommunal sektor, er det kun to (LOs representanter) som vil la § 35 nr 7 bli stående slik den nu er.

Derved foreligger det *ikke* noen flertallskonstellasjon for en generell kompetanse til å påby kobling, bare et (*subsidiært*) flertall for en slik løsning for *kommunal* sektor. Samlet sett har forslaget om å kunne påby avstemninger i kommunal sektor støtte fra alle utvalgets medlemmer. Det er så syv (av tolv) som også går inn for å åpne for koblingspåbud ved å beholde § 35 nr 7 uendret. Men dette er ikke mer enn et utgangspunkt.

Uenigheten om koblingspåbud er skarpt markert gjennom en særuttalelse fra utvalgets to nøytrale medlemmer, Stabel og Stokke, som fremholder at «det ikke vil være forsvarlig å støtte kombinasjonen» av de flertall som foreligger for hvert av de to spørsmålene isolert sett. Ut fra dette *forlater* de sin plass i flertallsfraksjonen for avstemningspåbud og går i stedet inn for at en slik kompetanse bør begrenses til kommunal sektor, men *fastholder* at § 35 nr 7 bør endres slik at en tariffpart har rett til å motsette seg pålegg om kobling (s 122).

Hva blir vi så stående igjen med? Prinsipalt vil fem utvalgsmedlemmer åpne for påbud om avstemninger i kommunal sektor, men bare to av disse vil også gi adgang til å påby kobling. Likeledes prinsipalt vil syv gi en generell adgang til avstemningspåbud, men av disse syv er det bare fem (arbeidsgiversidens representanter) som vil kombinere dette med en adgang til å påby avstemninger. Kanhende et noe forvirrende bilde. Men sammenfatningen er enkel:

Når det gjelder kobling, foreligger det ikke ett flertall for noen løsning som vil åpne for påbudskompetanse. Det er bare ved en kombinasjon av mindretall i forhold til grunnspørsmålet om avstemningspåbud at det lar seg konstruere et subsidiært flertall for en kombinert påbudskompetanse for kommunal sektor. En slik konstruksjon er i seg selv en komplikasjon for videre lovarbeid – og det er flere; jfr under 6 nedenfor.

6 Folkerettslige synspunkter 6.1 Alminnelige bemerkninger

6.1 Alminnelige bemerkninger

Folkeretten og dens skranker er ikke fremmede for Stabel-utvalget. Tvert imot. Jeg har allerede pekt på at utvalget innledningsvis understreker at folkerettslige forpliktelser må respekteres. I hovedsak har utvalget også innrettet seg i tråd med dette utgangspunktet forsåvidt gjelder de forslagene det fremmer.

Utvalget gir en generell behandling av «folkerettslige rammer for lovgivningen på den kollektive arbeidsrettens område» i innstillingens kap 4.6 (s 36 - 47)¹⁹⁾ og går dessuten nærmere inn på spesielle spørsmål i sammenheng med sine enkelte drøftelser. Som jeg også har nevnt, har utvalget et bredere og mer adekvat perspektiv på folkerettens normer enn Arbeidsrettsrådet i sin tid anla. Der Arbeidsrettsrådets behandling var spinkel eller endog direkte gal,²⁰⁾ er Stabel-

¹⁹⁾ Jfr. også kap 3.3 om «menneskerettighetsperspektivet», s 22–25.

utvalgets presentasjon bredere og uten rene feil. Uttømmende er den selvfølgelig ikke; det kan man aldri forvente i en slik utvalgsinnstilling.

Det sentrale i denne sammenheng er den bredere oppmerksomhet og større vekt som legges både på ILOs konvensjoner og Den Europeiske Sosialpakt (ESP) og på kontrollorganenes *praksis* etter disse konvensjonene. Grunnholdningen indikeres av følgende samstemmige bemerkning (s 23):

«Selv om verken de sentrale ILO-konvensjonene eller Den europeiske sosialpakt er omfattet av inkorporeringsbestemmelsen i menneskerettsloven, er det ikke tvil om at også disse må anses som menneskerettighetskonvensjoner, og dermed er tungtveiende rettskilder som skal vies stor oppmerksomhet.»

Dette er en holdning utvalget følger opp også i vurderingen og anvendelsen av kontrollorganenes praksis. Forsåvidt signaliserer utvalget en sterkere orientering mot folkerettskonformitet enn Høyesterett gjorde i «OFS-dommen» i Rt 1997 s 580.

Dommen i Rt 1997 s 580 og Høyesteretts spesielle rettskildesyn der er det sagt nok om tidligere. Se særlig Uggerud 1997 b, jfr også Evju 1999. Jeg lar derfor dette ligge. Det som kan føyes til, er at Høyesterett i en nylig avsagt dom, av 16. februar 2001 i sak nr 2000/514 (som ikke var kjent for Stabel-utvalget), enstemmig har gitt uttrykk for et syn på betydningen av ILO-konvensjon nr 98, 1949, som kan oppfattes som mer positivt enn det «OFS-dommen» bygger på. Men da må det også sies at både konvensjonsgrunnlaget og problemstillingen var andre enn i «OFS-dommen». Så langt er det ikke grunnlag for å trekke slutninger fra dommen av 16. februar 2001 til slike spørsmål som var tvistegjenstand i OFS-saken.

6.2 Avstemninger, kobling og folkerett

Som nevnt drøfter utvalget folkerettsspørsmål spesielt i forbindelse med sine enkelte forslag.

Når det gjelder forslaget om avstemningspåbud (jfr under 4.3 foran), legger utvalget til grunn at krav om uravstemning før arbeidskamp kan iverksettes, er «fullt ut akseptabelt etter folkeretten» (s 116). Som et utgangspunkt er dette forsvarlig. En rekke land har slike ordninger i sin lovgivning, og denne formen for «prosedyrevilkår» for å iverksette arbeidskamp er prinsipielt sett anerkjent og akseptert som forenlig med forhandlings- og streikeretten, både etter ILO-konvensjonene og etter ESP.

Forsåvidt kan jeg nøye meg med å vise til utvalgets fremstilling (s 116) og, eksempelvis, til en av de senere konklusjoner fra European Committee of Social Rights (ECSR) vedrørende ESP art 6. Island har lovbestemmelser om medlemsavstemning før arbeidskamp (jfr også NOU 2001: 14 s 119); ECSR har uttrykkelig akseptert at disse ikke er i strid med ESP art 6(4), se ECSR 1998 s 389–390. Det britiske regimet som utvalget berører (s 115–116) – men ikke kommenterer folkerettslig – har derimot lenge vært ansett uforenlig med ESP art 6(4). Det skyldes imidlertid ikke avstemningsreglene alene, men kombinasjonen av dem med flere og andre vilkår. Se for såvidt ECSR 2000 s 641 jfr 639–640. At utvalget ikke har vært inne på den folkerettslige vurderingen av det britiske systemet, illustrerer imidlertid mitt poeng i teksten nedenfor.

²⁰⁾ Se f eks, *NOU 1996: 14* s 23–24 om Den Europeiske Sosialpakt og kontrollsystemet. Behandlingen i *NOU 2001: 14* s 37–39 av det samme er derimot à jour og adekvat.

Utvalgets drøftelse på dette punkt er imidlertid for knapp. Utgangspunktet er for enkelt når det legges til grunn at krav om uravstemning er «fullt ut» akseptabelt, bare «forutsatt at det ikke stilles urimelige stemmekrav» (s 116). Riktignok er det krav til deltagelse og stemmeflertall som har stått i fokus i ILOs praksis.²¹⁾ Men i forhold til ESP art 6(4) har ECSR også rettet oppmerksomhet mot den samlede varighet av slike «avkjølingsperioder» som ellers kan være akseptable. Grunnsynspunktet er at «avkjølingsperioder» kan aksepteres så lenge de ikke «impose a real restriction on the right to collective action». Komitéen har reservert seg overfor en samlet «avkjølingsperiode» på 45-60 dager.²²⁾

Ved kombinasjon av megling og avstemningspåbud vil utsettelsen av arbeidskamp tilsammen bli på opptil 44-49 dager,²³⁾ hvis utvalgets forutsetning om maksimalt fire ukers frist for avstemninger oppfylles i praksis. Om dette vil bli ansett akseptabelt, gjenstår å se. Foreløpig har ECSR ikke trukket bestemte konklusjoner, men befinner seg fortsatt i en fase hvor mer omfattende informasjon fra flere land søkes bragt til veie.

Når det dernest gjelder *kobling*, er utvalgets drøftelse av folkeretten vesentlig mer utførlig. Men så er da også dette et mer prekært problem. Praksis er riktignok meget beskjeden. Det er bare Danmark som har en lovfestet koblingsadgang for meglingsmyndigheten, og det som foreligger av praksis er knyttet til den danske ordningen. Dette gjøres det rimelig rede for i innstillingen, s 120-121. For en del treffer praksis ikke helt det som vil være problemstillingen dersom et av utvalgets forslag om en koblingspåbudskompetanse skulle bli vedtatt.²⁴⁾ Men konklusjonen ut fra ILOs senere praksis er klar nok: Det er ikke forenlig med organisasjons- og forhandlingsfriheten etter ILO-konvensjonene nr 87 og 98 dersom flertallet av arbeidstagere i en sektor gjennom kobling underordnes resten av (eller en mer omfattende del av) arbeidsmarkedet og derved avskjæres adgang til frie forhandlinger og muligheten til å iverksette arbeidskamp.²⁵⁾ Dette understrekes nu også av oppfølgingen av den «direct request» fra ILOs Committee of Experts som utvalget viser til (s 121). Den foreligger nu,²⁶⁾ og Ekspertkomitéen gir klart uttrykk for at koblingsreglene i den danske lovs § 12²⁷⁾ må endres. I komitéens uttalelse heter det:

«... In this case [No 1971] the Committee on Freedom of Association had noted that section 12 of the Conciliation Act may have a negative impact on the possibility of a workers' organization to exercise the right to strike in so far as it may be bound by a labour market decision to accept an overall draft settlement to which a collective agreement

²¹⁾ Se forsåvidt *ILO* 1996 s 106-107, som *NOU 2001: 14* også viser til (s 116).

²²⁾ Se *ECSR* 1998 s 157 (ad Kypros).

²³⁾ Jeg regner da med to + 14 dager etter de alminnelige regler i atvl §§ 29 og 36, syv + 14 dager for kommunal sektor hvis tjenestetvistlovens fristregler skal følges, og i begge fall fire uker (28 dager) for avstemninger.

²⁴⁾ Det gjelder spesielt den første av de tre ILO-sakene utvalget nevner (s 120), Committee on Freedom of Association (CAF) Case No 1418, 1988. For en nærmere omtale av denne saken, se f eks *Olsen* 1988, jfr også *Stokke* 1998 s 445 m note 32.

²⁵⁾ Se forsåvidt *NOU 2001: 14* s 120-121 med sitater og en mer utførlig utlegning.

²⁶⁾ Utskrift pr. 5. april 2001 fra ILOs intranett, men ikke offentlig tilgjengelig via ILOLEX.

²⁷⁾ Lov nr 192 av 6 mars 1997 om mægling i arbeidsstridigheder § 12, slik den foreligger etter endringer ved lov nr 1194 av 27. desember 1996 som trådte i kraft 1. januar 1997.

concerning their sector has been linked. The Committee [of Experts] recalls that, by virtue of *Articles 3, 8 and 10* of the Convention [No 87], workers' organizations should have the right to organize their activities and to formulate their programmes for the purposes of furthering and defending the interests of their members, including the possibility to exercise industrial action. Noting (from Case No. 1971) that section 12 of the Conciliation Act has been used on a number of occasions so as to restrict this right, the Committee requests the Government to take the necessary *steps to amend its legislation so as to ensure that the majority of workers in a given sector is not subordinated to the view of the entire labour market* as concerns the possibility of undertaking industrial action.» (Den avsluttende kursivering og innskuddene i hakeparenteser er mine.)

Det er uten videre klart at uttrykket «the entire labour market» ikke kan forstås bokstavelig. Av sammenhengen er det like klart at det ikke kan forstås som hele (den tariffregulerte del av) privat sektor (eventuelt hele den kommunale sektor) under ett. Dette var ikke situasjonen i den CAF Case No 1971 Ekspertkomitéen viser spesielt til. Koblingen var der foretatt i en del – om enn en større del – av privat sektor; andre deler av privat sektor med andre reguleringsstidspunkter falt utenfor. Den mest realistiske fortolkning av ILOs praksis – som også Stabel-utvalget er inne på (s 121 sp 1) – er at stillingen som tariffpart er avgjørende. En tariffpart skal ikke kunne underordnes en annen eller flere andre gjennom kobling.

Det springende, ennå ikke avklarte punkt, er hvor langt dette vil rekke i forhold til en tariffpart som bare representerer en minoritet av en klart avgrenset arbeidstagerkategori på et område med en eller flere andre organisasjoner og tariffavtaler for samme arbeidstagerkategori. Her vil kanhende synspunkter om «(mest) representative» organisasjoner være relevante, men ikke tilstrekkelige.

Begrepet «representative organisasjoner» er meget langt fra entydig, både komparativrettslig sett og i folkerettslig sammenheng. Det fører for langt å gå inn på dette. Det sentrale her er at betydningen av formell eller faktisk status som «representativ» ikke er gitt eller den samme, hverken generelt eller i forhold til enkeltfunksjoner og -posisjoner.

Det kan forøvrig være grunn til å merke seg at ILOs kritikk av den danske ordning ikke er begrenset til de enkelte tilfeller av anvendelse av koblingsreglene, men til *eksistensen* av en for vidtgående kompetanse. Skillet mellom vurdering av en situasjon *de jure* og begrensningskritikk til *de facto* anvendelse har en viss tradisjon både i ILOs og ECSRs praksis,²⁸⁾ men det lar seg vanskelig peke på faste kriterier for når det ene eller annet legges til grunn.

Som Stabel-utvalget nevner (s 120 note 8) har også ECSR rettet oppmerksomhet mot den danske koblingsordningen. Det skyldes ikke bare kjennskap til ILOs praksis, men er en del av en fornyet gjennomgåelse av ulike lands rett på det området som dekkes av ESP art 5 og 6.²⁹⁾ Dette er en prosess som fortsatt pågår (jfr ovenfor v note 28³⁰⁾). Konklusjoner er derfor ikke trukket ennå. Men om det vedtas nye nor-

²⁸⁾ Kritikken mot Norge for bruk av tvungen lønnsnevnd er, for begge organers del, en illustrasjon av det siste.

²⁹⁾ Og som for norsk del har ledet til spørsmål om streikeretten på tjenestetvistlovens område; jfr under 6.3 nedenfor.

³⁰⁾ Her: ovenfor ved note 22

ske regler, kan man trygt legge til grunn at de umiddelbart vil bli gjort til gjenstand for nærmere vurdering.

Utvalget som sådant trekker ingen bestemt konklusjon av sin folkerettslige drøftelse. Det er delt i sin vurdering her på samme måte som i spørsmålet om adgang til å påby kobling bør etableres. Flertallsfraksjonen anser det «ikke mulig å utlede noen entydig konklusjon» om forholdet mellom folkerettslige forpliktelser og en revitalisert atvl § 35 nr 7 (s 121). Mindretallsfraksjonen mener det er «tilstrekkelig ... grunn til å tvile på at bruk av arbeidstvistlovens § 35 nr. 7 vil gå klar av fremtidig kritikk fra folkerettslige organer» (s 121).

Av flere grunner skal jeg avstå fra å spekulere om hvordan ECSRs praksis vil utvikle seg. Jeg nøyer meg med å bemerke at ut fra ILOs praksis er mindretallsfraksjonens vurdering etter mitt skjønn utvilsomt den mest realistiske.

6.3 Rariteter og spesielle spørsmål

Folkerettsspørsmål berøres også andre steder i innstillingen.

Mest spesiell, for å si det mildt, er en passasje i Stabels og Stokkes særuttalelse om kombinasjonen avstemning-kobling. De sier der at de ikke ville hatt betenkeligheter med å gå inn for både avstemningspåbud og koblingspåbud hvis begge forslagene også hadde fått tilslutning fra alle de partsoppnevnte medlemmer av utvalget. «Risikoen for folkerettsstrid ville dermed vært betydelig redusert» (*sic*, s 122).

Her må det ha gått for fort for de to i en eller annen sving. Både de og utvalget er helt på det rene med at folkerettslig kontroll og kritikk ikke bare utøves på grunnlag av organisasjonsklager. Det fremgår av innstillingens eget kap 4.6. De er heller ikke ukjent med at den rapportbaserte kontrollen ikke bare bygger på statenes egne rapporter, men også på informasjon som kontrollorganene innhenter ad andre veier. Spesielt ECSRs praksis gir en rekke eksempler på dette – bl a i forhold til Norge – og utvalget har selv vært i tangens med flere av dem. Passasjen ovenfor blir derfor stående som en merkverdighet.

Forholdet mellom bruk av tvungen lønnsnevnd og forhandlings- og streikeretten har jeg berørt foran (i avsnitt 3). Utvalgets behandling av de folkerettslige sider av dette temaet er lite skarpt både i kanter og konklusjoner. Det er kanskje noe forbausende, kanskje forklarlig på bakgrunn av at utvalget ikke fremmer forslag spesielt på dette området. Hovedlinjene er ellers klare nok. Det mest interessante nu er hvilket utfall de to sakene vil få som for tiden verserer for EMD om vern for retten til streik etter EMK art 11; den ene er OFS' sak mot Norge etter dommen i Rt 1997 s 580, den annen en mer kompleks britisk sak.³¹⁾

Forholdet til streikeretten er dessuten berørt i innstillingens kap 11 om statlig sektor (s 165–174). Utvalget har fanget opp at det fra ECSR er reist spørsmål om den «aksessoriske» fredspliktbestemmelsen i tjtvl § 20 nr 4, og reiser selv spørsmål om det er nødvendig å opprettholde denne (s 166–167, jfr også s 34) – men avstår fra en nærmere vurdering.

7 Avsluttende bemerkninger og synspunkter

7.1 Andre spesielle spørsmål

Utvalget fremmer en rekke andre forslag i tillegg til dem jeg har berørt ovenfor, bl a om visse tilstramninger i tjenestetvistlovens regler om forhandlingsrett (s 170–174), om en endring i arbeidstvistlovens § 38 (s 107), og om Rikslønnsnemndas sammensetning (s 149–152). Det

³¹⁾ Begge er kort nevnt i innstillingen, s 44 m note 15 og s 140 m note 4.

kunne sies endel også om disse. Men dette er det ikke tid og rom for her.

Det som likevel kan fortjene en kommentar, er behandlingen av noen spesielle spørsmål om Rikslønnsnemndas kompetanse i saker etter tjenestetvistloven i forhold til lovens særlige regler i §§ 29 og 27 (s 153–155). Utvalgets fremstilling viser klart at det her har vært hevdet ulike synspunkter til ulike tider og hersker uklarhet. Utvalget har innhentet synspunkter på spørsmålene fra Rikslønnsnemndas nuværende formann, Stein Husby, og fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) «som lovforvalter» (jfr s 149 og 154). Fra Husby foreligger det to brev. Det andre fremtrer nærmest som et vaklende tilbaketog fra det første etter å ha blitt kjent med den praksis utvalget har trukket frem.³²⁾ AAD, og AADs representant i utvalget, står derimot steilt fast på et slikt skille som Husby argumenterte for i sitt første brev (s 154–155), men som savner støtte i den praksis utvalget forøvrig har presentert.³³⁾

Hva som ligger bak det hele, kan man undres på. Formodentlig kommer historien klarere for en dag etterhvert. Men den illustrerer ihvertfall ett problem – at AAD både er «lovforvalter» og samtidig statens arbeidsgiverorgan og part i saker etter den samme lovgivning.³⁴⁾ Utvalget går ikke inn på dette dilemmaet. Etter mitt skjønn er det imidlertid et klart problem som fortjener å bli tatt opp til videre og prinsipiell diskusjon.

³²⁾ Brev fra formann i Rikslønnsnemnda, soren skriver Stein Husby, til Utvalget for tarifforhandlingssystemet, hhv av 15. mars 2001 og 8. desember 2000, Utvalget for tarifforhandlingssystemets arkiv, hhv jnr 18/01 og 33/00, Kommunal- og regionaldepartementet.

³³⁾ I denne sammenheng har forøvrig også *utvalget* gått for langt på ett punkt – og servert AADs representant et halmstrå – når det (s 35) utlegger dommen i ARD 1999 s 44 slik at Arbeidsretten gir uttrykk for at Statens lønnsutvalgs kompetanse etter tjvtl § 29 er «eksklusiv». En slik fortolkning gir dommen ikke grunnlag for; jeg viser forsåvidt til rettens bemerkninger i ARD 1999 s 44 på s 52 i det hele, jfr også bemerkningene i ARD 1995 s 174 på s 185.

³⁴⁾ Et problem som forøvrig er blitt ytterligere aksentuert – og paradoksalt – med den overføring av ansvaret for arbeidsrettslige saksområder fra Kommunal- og regionaldepartementet til AAD som er gjennomført pr. 1. januar 2001 i hht kgl res av 20. desember 2000.