

**NOU 2001 - 14**

# **Vårens vakreste eventyr . . .?**

**Innstilling fra Utvalget for tarifforhandlingssystemet oppnevnt ved kongelig resolusjon 28. mai 1999.  
Avgitt til Kommunal- og regionaldepartementet 2. april 2001.**

*Til Kommunal- og regionaldepartementet*

Utvalget til å foreta en analyse av dagens forhandlingssystem og rammeverk for tarifforhandlinger og eventuelt foreslå endringer i systemet ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 28. mai 1999. Utvalget legger med dette frem sin innstilling.

Oslo den 2. april 2001

Ingse Stabel

Torgeir Aarvaag Stokke

Kjell Bjørndalen

Morten Øye

Stein Gjerding

Aud Blankholm

Sverre Strand

Lars Chr. Berge

Randulf Å. Riderbo

Ingvild Elden

Erik Bartnes

Randi Stensaker

>Eli Mette Jarbo

## 1 Oversikt og sammendrag

Utvalget for tarifforhandlingssystemet gir i *kapittel 2* en oversikt over arbeidet med innstillingen og bakgrunnen for den. Utvalget har anvendt en arbeidsform i tråd med utvalgets mandat. Gjennom bredt anlagte diskusjoner har det etter hvert i utvalgets arbeid avtegnet seg enkelte felter som utvalget har gått nøye inn på. Det følgende er sammendrag av de enkelte kapitler i utvalgets innstilling.

I *kapittel 3* gis en oversikt over utviklingstrekk og utfordringer fremover. Det gis en beskrivelse av den inntektspolitiske situasjonen med særlig redegjørelse for innstillingen fra Utvalget for sysselsetting og verdiskaping (Holden-utvalget). Utvalget for tarifforhandlingssystemet støtter samlet hovedpunktene i innstillingen fra dette utvalget og utvalget har samlet seg om en videreutvikling av formene for inntektspolitisk samarbeid. Det legges likevel frem en del særmerknader på dette punkt. Det gis videre en oversikt over internasjonale konvensjoner og forpliktelser når det gjelder likelønn mellom kvinner og menn herunder en oversikt over den norske likestillingsloven og de forslag som er lagt frem til endring av den. Utvalget viser til at likelønn inngår som en forpliktelse for partene i arbeidslivet men viser til at nærmere lovtiltak nå ventes fremlagt av Barne- og familiedepartementet. Utvalget understreker det samme som Utvalget for sysselsetting og verdiskaping nemlig at frontfagsmodellen bare angir rammen for oppgjørene. Hvert enkelt tariffområde forutsettes deretter å forhandle fritt om profilen for disponering av rammen. Såvel likelønns hensyn som andre hensyn må iakttas her. Utvalget gir også en oversikt over de ulike menneskerettskonvensjoner som berører forhold som hører inn under mandatet og over de ulike konvensjonenes status i forhold til norsk rett. Det gjøres særlig rede for konsekvensene av den nye menneskerettsloven.

*Kapittel 4* gir en oversikt over gjeldende rett på området. Det gjøres rede for begrepene organisasjonsfrihet og forhandlingsrett og gis en oversikt over arbeidslivets organisasjoner i Norge. Arbeidslivets kampfmidler beskrives og det gjøres rede for arbeidstvistloven og tjenestetvistloven. Tvungen lønnsnemnd beskrives og det gis en oversikt over Rikslønnsnemndas behandling av tvistene. Det gis en omfattende redegjørelse for de folkerettslige rammene for lovgivningen på den kollektive arbeidsrettens område spesielt i forhold til organisasjonsfriheten retten til kollektive forhandlinger og retten til streik. Begrepet tariffavtaler og tariffavtalesystemet i Norge gjennomgås.

*Kapittel 5* gir en oversikt over tidligere forslag på området særlig Arbeidsrettsrådets innstilling i NOU 1996:14 Prinsipper for ny arbeidstvistlov. Det redegjøres for høringsuttalelsene til innstillingen og til den debatten som oppsto spesielt knyttet til forslagenes forhold til organisasjonsfriheten og våre internasjonale forpliktelser. Det gjøres videre rede for diskusjonen etter lønnsoppgjøret i 1998 spesielt de forhold som dannet bakgrunnen for oppnevningen av Utvalget for tarifforhandlingssystemet.

*Kapittel 6* redegjør for forhandlingssystemet i de andre nordiske land. Spesielt gjennomgås det svenske arbeidskampsystemet som i konstruksjon er mer fleksibelt enn det norske blant annet ved at det ikke kreves plassoppgivelse. Dette muliggjør partiell arbeidskamp som også har vært omdiskutert i Sverige.

I *kapittel 7* tar utvalget opp spørsmålet om tariffavtalers ufravikelighet. Det gjøres rede for prinsippets status i gjeldende rett og avgrenses mot de mer uformelle bindinger som følger av partenes enighet om en økonomisk ramme for lønnsoppgjøret som ledd i det inntektspolitiske samarbeidet. Utvalget gir uttrykk for at prinsippets omfang når det gjelder forholdet mellom tariffavtaler er uklart og omtvistet i juridisk teori. Det kan videre være vanskelig å anvende ufravikelighetsnormene på akkurat dette punkt fordi det i praksis kan være vanskelig å sammenlikne avtalenes vilkår. Utvalget går ikke inn for å lovfeste en ugyldighetsregel i tilknytning til ufravikelighetsnormene slik som foreslått av Arbeidsrettsrådet.

*Kapittel 8* gir en oversikt over meglingsordningen. Utvalget gir uttrykk for at det alt i alt er tilfreds med meglingsordningen herunder med Riksmeglingsmannens funksjon. Utvalget drøfter om adgangen til å nedlegge forbud mot arbeidskamp bør endres men konkluderer med at dagens lov bør beholdes. Utvalget vurderer nøye om det bør innføres adgang til arbeidskamp før meglings. Utvalget støtter intensjonene bak forslaget men anbefaler ikke at det blir gjennomført ved lov. Utvalget foreslår heller ikke endringer i varselreglene knyttet til meglings. Utvalget foretar videre en drøfting av kriteriene for å pålegge midlertidig forbud mot arbeidskamp og iverksette tvungen meglings etter lovens § 29 og § 31. Selv om utvalget mener at meglings er blitt en for integrert del av norske tariffoppgjør konkluderer utvalget med at det ikke vil være hensiktsmessig å gjøre vesentlige endringer i lovens bestemmelser på dette punkt. Utvalget har videre drøftet fristreglene for midlertidig forbud mot arbeidskamp og om fristene i arbeidstvistloven og tjenestetvistloven bør harmoniseres. Utvalget er kommet til at en slik harmonisering er spesielt aktuell i

offentlig sektor og foreslår en bestemmelse som gir Riksmeglingsmannen adgang til å beslutte at tjenestetvistlovens fristregler skal gjelde for megling i kommunal sektor. Utvalget foreslår også en klargjøring av de generelle bestemmelsene om gjenopptakelse av megling i arbeidstvistloven § 38.

Utvalget foreslår ikke endringer i eller regulering av adgangen til uravstemning. Et mindretall i utvalget gir imidlertid uttrykk for et prinsipielt negativt syn på at partene benytter uravstemning som ledd i behandling av forhandlings- og meglingsforslag. Utvalget har en bred drøftelse av spørsmålet om å innføre en rett i arbeidstvistloven for meglingsmannen til å påby avstemning over meglingsforslag. Utvalgets flertall har kommet til at en slik adgang bør innføres generelt mens et mindretall bare ønsker å innføre dette for kommunal sektor. Når det gjelder koblingsregelen i arbeidstvistloven § 35 nr. 7 ønsker et flertall å opprettholde bestemmelsen mens et mindretall foreslår å endre den slik at en tariffpart kan motsette seg kobling. Utvalget foreslår en avklaring av meglingsreglenes forhold til forvaltningsloven.

**Kapittel 9** tar opp arbeidskamp som virkemiddel i arbeidskonflikter. Det gis en oversikt over begrepet og beskrivelse av omfang mål og konsekvenser. Selv om norsk arbeidsliv ikke fremstår som spesielt fredelig i forhold til mange andre europeiske land er utvalget av den oppfatning at organisasjonene i all hovedsak forsøker å både planlegge og gjennomføre arbeidskamp på en betryggende og balansert måte. Det er derfor ikke grunnlag for noen påstand om at retten til arbeidskamp i vesentlig grad misbrukes i Norge et slikt syn har heller ikke støtte i befolkningen. Utvalget har ingen forslag til endring av gjeldende rett på området.

**Kapittel 10** om voldgift drøfter dagens praksis med tvungen lønnsnemnd og utvalget vurderer ulike tiltak som kan bringe Norge i pakt med våre internasjonale forpliktelser på området. Utvalget ønsker ikke å gå videre med Arbeidsrettsrådets forslag om styrking av hovedorganisasjonenes formelle posisjon i tariffavtalesystemet. Utvalget peker på at hovedorganisasjonene allerede i dag har en sterk posisjon og at dette kan bli styrket ved et mer forpliktende inntektspolitisk samarbeid som nevnt i kapittel 3.1. Utvalget har også vurdert en lovfesting av de kriteriene for tvungen lønnsnemnd som er akseptert etter ILOs praksis men konkluderer med at også dette vil kunne være uheldig. Utvalget peker på at en ordning med en partssammensatt nemnd til å vurdere en konflikts mulige samfunnsskadelige virkninger eventuelt kan utredes nærmere. Et flertall i utvalget ønsker ikke å åpne for andre typer arbeidskamp enn full arbeidsnedleggelse mens et mindretall mener partiell arbeidskamp kan være et virkemiddel som bør utredes nærmere. Utvalget foreslår ellers å utvide antallet medlemmer i Rikslønnsnemnda til ni slik at partene i den aktuelle konflikt utpeker et medlem med rådgivende status. Utvalget ønsker ikke å foreslå ytterligere begrensninger i Rikslønnsnemndas kompetanse enn dem som følger av gjeldende lovverk og praksis. Utvalget foretar en grundig utredning av spørsmålet om pendelvoldgift og oppfordrer partene til å vurdere virkemiddelet nærmere men utvalget mener at det i dag ikke er grunnlag for å etablere noe offentlig tilbud om pendelvoldgift.

I **kapittel 11** gjennomgår utvalget statlig sektor med utgangspunkt i tjenestetvistloven. Utvalget peker på at tjenestetvistloven i det vesentlige har stått uendret siden den kom i 1958 og at det kan være nødvendig med en revisjon. Intensjonen om at hovedsammenslutningene skal ha en sentral plass bør opprettholdes slik at det stilles krav til forhandlingsrett tilpasset den utviklingen som har skjedd. Utvalget foreslår blant annet at tjenestetvistloven § 3 første og annet ledd endres slik at det settes to alternative vilkår for å få forhandlingsrett som hovedsammenslutning:

- a) 20 000 medlemmer og 5 etater (virksomheter) eller
- b) 40 000 medlemmer og 3 etater (virksomheter).

Det foreslås at hovedsammenslutninger som allerede er etablert fortsatt bare skal tilfredstille lovens någjeldende krav.

**Kapittel 12** omhandler kommunal sektor. Utvalget anbefaler at forhandlingsordningen i kommunesektoren bør reguleres på en fastere måte enn hva som hittil har vært tilfelle. Utvalget påpeker her behovet for et mer ordnet og strukturert forhandlingssystem med forhandlingssammenslutninger og en enhetlig arbeidsgiveropptreden.

Utvalget har vurdert om den nødvendige samordning krever egen permanent lov om forhandlingsordningen i den kommunale sektor og er kommet til at dette bør unngås til fordel for de reguleringer partene selv kan foreta ved avtale. Utvalget peker på flere problemer knyttet til en særskilt rettslig regulering av forholdene i kommunesektoren. Utvalget er dessuten kjent med at man innenfor KS-området står foran revisjon av Hovedavtalen og Rammeavtalen om forhandlingsordningen. En revisjon av

avtalene bør ta sikte på at forhandlinger megling og avtaleslutning mellom partene blir samordnet på en hensiktsmessig måte. Utvalget forutsetter at man for Oslo kommune foretar en tilsvarende samordning. Utvalget anbefaler at forhandlingssammenslutningenes rolle formaliseres gjennom tariffavtalebestemmelser og at det formelle grunnlaget for sammenslutningene dermed opprettholdes gjennom hele avtaleperioden. Dette innebærer at sammenslutningen får partsforhold og må derfor ha en enhetlig og samordnet opptreden så vel i forhandlinger i megling som i konflikt. Ett utvalgsmedlem har særmerknad til utvalgets vurderinger og anbefalinger.

I *kapittel 13* er utvalget enig om at det er behov for en teknisk og språklig gjennomgang av arbeidstvistloven der man også vurderer om bestemmelsene i loven kan gjøres kjønnsnøytrale. Dette bør også vurderes i forhold til tjenestetvistloven og lønnsnemndloven. Utvalget slutter seg til et forslag fra Arbeidsrettens formann om at det bør nedsettes et eget utvalg for revisjonsarbeidet der Arbeidsretten og hovedorganisasjonene gis en sentral plass. Utvalget er kjent med at Arbeids- og administrasjonsdepartementet har varslet et revisjonsarbeid i forhold til tjenestetvistloven og finner det naturlig at tilsvarende modernisering blir vurdert der.

De endringer utvalget ellers har foreslått i sin innstilling anbefales gjennomført uavhengig av disse revisjonsarbeidene og slik at de nødvendige lovendringer kan være i kraft til tariffoppgjøret 2002.

## 2 Innstillingen og bakgrunnen for den

### 2.1 Utvalgets sammensetning og mandat

Utvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 28. mai 1999 og hadde da følgende sammensetning:

- Trygderettens leder Ingse Stabel (leder)
- Forsker Torgeir Aarvaag Stokke
- Leder i LO Industri Kjell Bjørndalen
- Leder i LO Stat Terje Moe Gustavsen
- Leder i YS Randi Bjørgen
- Leder i AF Aud Blankholm
- Generalsekretær i Akademikerne Sverre Strand
- Viseadm.direktør i NHO Lars Chr. Berge
- Direktør i HSH Randulf Å. Riderbo
- Forhandlingsleder i KS Erik Bartnes
- Sektorsjef i NAVO Inger Johanne Rystad
- Avdelingsdirektør i Arbeidsgiveravdelingen i AAD Randi Stensaker.

Terje Moe Gustavsen har senere blitt erstattet av ny leder i LO Stat Morten Øye Randi Bjørgen har blitt erstattet av forhandlingssjef Stein Gjerding mens Inger Johanne Rystad har blitt erstattet av rådgiver Ingvild Elden.

Utvalgets sekretariat har vært lagt til Arbeidsrettseksjonen i Kommunal- og regionaldepartementet. Sekretær har vært rådgiver Eli Mette Jarbo.

Utvalget fikk følgende mandat:

«I forbindelse med fjorårets lønnsoppgjør 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 innledet sitt arbeid med svært bredt anlagte diskusjoner i tråd med mandatets pålegg om å foreta en bred analyse av dagens forhandlingsordning og rammeverk. Gjennom disse diskusjonene avtegnet det seg etter hvert enkelte felter som ble ansett som problematiske og som utvalget har valgt å drøfte nærmere i innstillingen. Dette er særlig spørsmål knyttet til meglingsordningen til spørsmålet om tariffavtalers ufravikelighetsvirkninger spørsmål om voldgift eller tvungen lønnsnemnd og forhandlingsordningen i kommunal sektor.

I brev fra Kommunal- og regionaldepartementet 8. november 2000 fikk utvalget forlenget fristen for å avgi innstilling til 1. april 2001. Bakgrunnen for at man ønsket en forlengelse var både at utvalget tok en pause i arbeidet i forbindelse med lønnsoppgjøret 2000 og at man ønsket å foreta en grundig drøfting og vurdering av hvilken betydning innstillingen fra Utvalget for sysselsetting og verdiskaping ville ha for arbeidet i Utvalget for tarifforhandlingssystemet se nedenfor i kapittel 2.3.3 og kapittel 3.1.

## **2.2 Arbeidet i utvalget**

Utvalget har hatt 16 møter. Av disse har 6 vært heldagsmøter ett møte har gått over to dager og ett møte har gått over tre dager. Utvalget besluttet at de av medlemmene som representerer organisasjonene i arbeidslivet har kunnet la seg representere av en observatør fra samme organisasjon ved nødvendig forfall. I enkelte møter der spesielle temaer har vært drøftet har både medlemmet og en observatør eller rådgiver deltatt.

Det har også vært avholdt et møte med organisasjoner som ikke har vært representert i utvalget. 30 av ca. 40 inviterte organisasjoner deltok med ca. 55 personer se nærmere om dette møtet i kapittel 5.3. Utvalget har i tillegg mottatt skriftlige innspill fra Uavhengige Fagforeningers Forum fra Lederne og fra organisasjonen «Kvinner på tvers».

Sekretariatet og representanter for utvalget har også hatt møter med og/eller på annen måte mottatt verdifulle innspill synspunkter og informasjon fra følgende personer og institusjoner:

- Riksmeglingsmann Reidar Webster. Han har også deltatt i et møte med hele utvalget.
- Professor Stein Evju.
- Representanter for meglingsinstitusjonene myndigheter og enkelte parter i Danmark Sverige og Finland.
- Representanter fra sekretariatet til Komiteen for organisasjonsfrihet i ILO. I dette møtet deltok også en representant fra Kommunal- og regionaldepartementet.
- Arbeidsrettens formann Tor Mehl.
- Formann i Rikslønnsnemnda Stein Husby.

Utvalget deltok på et møte med Utvalget for sysselsetting og verdiskaping i oktober 1999. Det har også vært løpende kontakt mellom sekretariatene i de to utvalgene.

Viktige kapitler i innstillingen har blitt skrevet av utvalgsmedlem Torgeir Aarvaag Stokke. Dette gjelder kapittel 6 om forhandlingssystemet i andre nordiske land kapittel 8 om meglingsordningen kapittel 9 om arbeidskamp som virkemiddel i arbeidskonflikter og kapittel 10.3 om pendelvoldgift. I tillegg har Torgeir Aarvaag Stokke i stor grad bistått sekretariatet og andre utvalgsmedlemmer med øvrige deler av innstillingen.

Kapittel 4.4 og kapittel 11 er basert på innspill fra AAD mens kapittel 12 er basert på innspill fra KS og sammenslutningene i kommunal sektor.

## **2.3 Forholdet til andre regjeringsoppnevnte utvalg på tilstøtende områder**

På bakgrunn av uroen i norsk økonomi og et nokså turbulent lønnsoppgjør i 1998 inviterte regjeringen Bondevik partene i arbeidslivet til en inntektspolitisk konferanse på Thorbjørnrud i desember 1998. På

konferansen ble det enighet om å nedsette fire partssammensatte utvalg. Utvalget som skulle gjennomgå arbeidsmiljøloven var allerede omtalt i regjeringens Nasjonalbudsjett for 1999. De tre øvrige utvalgene ble besluttet nedsatt med det formål å fornye det inntektspolitiske samarbeidet. I tillegg til Utvalget for tarifforhandlingssystemet var det et hurtigarbeidende utvalg som skulle komme frem til et fundament for inntektsoppgjøret i 1999 der nest et mer langsiktig utvalg som skulle vurdere strategier for den økonomiske politikken med blant annet full sysselsetting og høy verdiskaping som mål. Nedenfor gis en kort presentasjon av disse utvalgene.

### **2.3.1 Utvalget til å gjennomgå arbeidsmiljøloven (Arbeidslivsutvalget)**

Arbeidslivsutvalget ble oppnevnt 19. mars 1999 og la frem NOU 1999:34 Nytt millennium - nytt arbeidsliv? 2. desember 1999. Utvalget var ledet av professor Tom Colbjørnsen og hadde for øvrig representanter fra LO AF Akademikerne YS NHO HSH og KS. Myndighetene var representert ved Arbeidstilsynet Kommunal- og regionaldepartementet Arbeids- og administrasjonsdepartementet Finansdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet. I tillegg deltok forskerne Jon Erik Dølvik fra Fafo og Bente Rasmussen fra NTNU.

Utvalgets mandat gikk ut på å legge premisser for en fremtidig gjennomgang av reguleringssystemet i arbeidslivet med særlig vekt på arbeidsmiljøloven. Utvalget så på seg selv som et «forprosjekt» for senere arbeid med lov- og regelendringer og valgte å konsentrere arbeidet om å identifisere temaer og saksområder som synes viktige å vurdere å forandre. Bakgrunnen var diskusjoner om behovet for mer fleksible måter å organisere arbeidslivet på. Slik utvalget så det var det en hovedutfordring å utvikle former for fleksibilitet som kan vareta hensynet til både virksomhetens og arbeidstakernes behov.

Utvalget foreslo blant annet å gjennomgå regelverket med tanke på en avklaring av arbeidstaker- og arbeidsgiverbegrepet en nærmere vurdering av om det kan være hensiktsmessig at plikter og ansvar for flere sider av arbeidsmiljøet legges på arbeidstaker enn tilfellet er i dag en helhetlig gjennomgang av regelverket med sikte på hvem som skal omfattes av arbeidsmiljøloven og en mer generell gjennomgang med sikte på regelverksforenkling. Det ble også foreslått en samlet gjennomgang av arbeidstidskapitlet i arbeidsmiljøloven med det formål å forenkle og tydeliggjøre regelverket og vurdere eventuelle endringer. I forhold til å foreslå endringer i reglene for søn- helgedags- og nattarbeid delte utvalget seg i et flertall og et mindretall der mindretallet ikke ønsket endringer. Også i synet på behovet for endringer i arbeidsmiljølovens stillingsvernbestemmelser var utvalget delt.

### **2.3.2 Utvalget for forberedelse av inntektsoppgjøret 1999 (Arntsen-utvalget)**

Arntsen-utvalget ble oppnevnt 4. januar 1999 og la frem NOU 1999:14 Forberedelse av inntektsoppgjøret 1999 1. mars 1999. Utvalget ble ledet av adm. direktør Oluf Arntsen og hadde for øvrig representanter fra LO AF Akademikerne YS NHO HSH og KS. Myndighetene var representert ved Finansdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

Utvalgets mandat var to-delt. Det skulle for det første belyse den økonomiske situasjonen foran lønnsoppgjøret i 1999 med særlig vekt på pris- lønns- og kostnadsutviklingen. Siktemålet med gjennomføringen av tariffoppgjøret i 1999 skulle være å bidra til full sysselsetting og en kostnadsutvikling på linje med andre land. For det andre skulle utvalget vurdere innpassing av etter- og videreutdanning på bakgrunn av at partene i oppgjøret i 1998 ble enige om at disse spørsmålene skulle drøftes videre i lønnsoppgjøret i 1999.

I forhold til første del av mandatet konkluderte utvalget med at den økonomiske situasjonen på det tidspunktet tilsa at det var nødvendig å gjenreise de positive elementene i Solidaritetsalternativet. Myndighetenes bidrag skulle være en aktiv finanspolitikk pengepolitikk og arbeidsmarkedspolitikk mens partene på sin side skulle bidra til å sikre at kostnadsutviklingen kom på linje med våre handelspartnere. Målsettingen var å bringe lønnsveksten ned på nivå med Norges handelspartnere i løpet av to år. For å nå dette målet ble man enige om at lønnsveksten fra 1998 til 1999 ikke burde være høyere enn om lag 41/2 prosent og at den deretter burde ligge på nivå med våre handelspartnere.

For å møte de fremtidige utfordringene i norsk økonomi mente utvalget at Solidaritetsalternativet burde videreutvikles blant annet ved å skape et bredere fundament for det inntektspolitiske samarbeidet. Det ble også pekt på at det i selve lønnsforhandlingsprosessen ligger mange utfordringer blant annet i



forhold til å sikre lave nominelle lønnstillegg at frontfaget må etablere en troverdig ramme for den totale lønnsveksten å få kontroll med arbeidskrafttetterspørselen i offentlig sektor og spenningen i systemet mellom hensynet til hva internasjonalt konkurranseutsatt sektor kan tåle og hensynet til enkelte grupper med en klart svakere lønnsutvikling enn gjennomsnittet. Arntsen-utvalget mente at disse utfordringene måtte diskuteres videre i Utvalget for sysselsetting og verdiskaping og Utvalget for tarifforhandlingssystemet.

### **2.3.3 Utvalget for sysselsetting og verdiskaping (Holden-utvalget)**

Utvalget for sysselsetting og verdiskaping (Holden-utvalget) ble oppnevnt 23. april 1999 og avga NOU 2000:21 En strategi for sysselsetting og verdiskaping 30. juni 2000. Utvalget ble ledet av professor Steinar Holden og hadde blant andre representanter fra LO AF Akademikerne YS NHO HSH KS Norges Fiskarlag og Norges Bondelag.

Utvalgets mandat var svært omfattende og skulle ta utgangspunkt i «at den økonomiske politikken skal bidra til en bærekraftig utvikling med full sysselsetting og høy verdiskaping vekst i konkurranseutsatt sektor i Fastlands-Norge en effektiv offentlig sektor og en rettferdig fordeling». Man skulle drøfte strategier som kunne bidra til en balansert utvikling i norsk økonomi over tid blant annet skulle utvalget redegjøre for hvilken rolle inntektspolitikken kan spille.

Utvalget la til grunn at partene i arbeidslivet og myndighetene har en felles interesse i at reallønnen sikres gjennom lave nominelle tillegg og at dette best kan varetas ved koordinering i lønnsdannelsen. Utvalget mente at frontfaget fortsatt må spille en dominerende rolle når det gjelder å etablere en samlet ramme for lønnsoppgjørene på linje med lønnsveksten hos våre handelspartnere men at det er mindre grunn til at andre forhold ved lønnsoppgjørene så som profil og sosiale reformer skal bestemmes gjennom oppgjørene i frontfaget. Det ble derfor pekt på at det er ønskelig med en sterkere koordinering mellom partene i arbeidslivet blant annet når det gjelder utformingen av nye sosiale ordninger. Det ble også lagt til grunn at lønnsdannelsen må være fleksibel og møte arbeidslivets behov gjennom at en større andel av lønnsveksten bør fordeles gjennom lokale forhandlinger i de avtaleområder hvor det i dag er liten lokal fleksibilitet.

For en nærmere vurdering av hvilken betydning Utvalget for sysselsetting og verdiskapings konklusjoner har for Utvalget for tarifforhandlingssystemet vises til kapittel 3.1.

## **2.4 Økonomiske og administrative konsekvenser**

Utvalget for tarifforhandlingssystemet har gjennom den analyse som er gjennomført og de endringer som foreslås som mål at forhandlingssystemet og rammeverket for lønnsforhandlinger skal fungere enda bedre enn i dag. Dersom utvalgets forslag blir gjennomført slik at dette målet nås vil det kunne ha en samfunnsøkonomisk gunstig effekt ved at konfliktnivået i arbeidslivet blir lavere og ved at inntektspolitikken blir mer vellykket. De enkelte konkrete forslag til endringer i lovverket vil i seg selv ha ubetydelige økonomiske konsekvenser.

De endringer Utvalget for tarifforhandlingssystemet foreslår vil i første rekke berøre partene i arbeidslivet og vil ikke medføre administrative konsekvenser av betydning. Utvalget har forutsatt at de nødvendige lovendringer gjennomføres før tariffrevisjonen i 2002.

## **3 Utviklingstrekk - utfordringer fremover**

### **3.1 Det inntektspolitiske samarbeidet**

#### **3.1.1 Bakgrunn**

Det inntektspolitiske samarbeidet i Norge har lange tradisjoner. Inntektspolitikken har gjort det mulig for både organisasjonene og myndighetene å ta i bruk et bredere sett av virkemidler i den økonomiske politikken og i samfunnsutviklingen enn det hver enkelt aktør alene råder over. Spesielt i økonomiske lavkonjunkturer har inntektspolitikken spilt en avgjørende rolle ved å kombinere reallønnsvekst med varig høy sysselsetting.

Lønnsoppgjøret i 1998 resulterte i høyere nominelle lønnstillegg enn på lenge. Dette oppgjøret representerte ikke noen aktiv inntektspolitisk innsats og ble i tillegg vanskeliggjort av en nokså ekspansiv økonomisk politikk. Da økonomien viste tegn til ustabilitet og mange fryktet starten på en nedgangskonjunktur høsten 1998 inviterte regjeringen Bondevik til en inntektspolitisk konferanse hvor medlemmene av Kontaktutvalget kunne drøfte både spørsmål knyttet til inntektsoppgjøret 1999 og de mer langsiktige utfordringene. Konferansen ble avholdt i desember 1998 på Thorbjørnrud og her var det blant annet enighet om å nedsette fire offentlige utvalg:

- Utvalget for forberedelse av 1999-oppgjøret (ledet av Oluf Arntsen)
- Arbeidslivsutvalget (ledet av Tom Colbjørnsen)
- Utvalget for sysselsetting og verdiskaping (ledet av Steinar Holden)
- Utvalget for tarifforhandlingssystemet (ledet av Ingse Stabel).

I tillegg ble representasjonen i Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene utvidet til å omfatte alle hovedorganisasjonene. Arntsen-utvalget avga sin innstilling i forkant av 1999-oppgjøret (NOU 1999:14) mens Arbeidslivsutvalget som utredet blant annet arbeidsmiljøloven avga sin innstilling i desember 1999 (NOU 1999:34). Utvalget for sysselsetting og verdiskaping hadde de langsiktige inntektspolitiske utfordringene som tema og avga sin innstilling i juni 2000 (NOU 2000:21). Mandatene for de fire utvalgene har både overlappende og avgrensende elementer. Utvalget for tarifforhandlingssystemet har spesielt vært opptatt av de synspunkter som fremkommer i innstillingen fra Utvalget for sysselsetting og verdiskaping og som i all hovedsak representerer synspunkter med bred oppslutning i norsk arbeidsliv.

#### **3.1.2 Utvalget for sysselsetting og verdiskaping**

I NOU 2000:21 s. 14 slås det fast at partene i arbeidslivet og myndighetene har en felles interesse i at reallønnen sikres gjennom lave nominelle tillegg og at erfaringene fra både Norge og andre land er at denne interessen best ivaretas ved koordinering av lønnsdannelsen. Slik koordinering eller inntektspolitisk samarbeid bidrar også til at næringsliv og finansmarkeder får tillit til at lønnsdannelsen vil skje på en ansvarlig måte også fremover noe som bidrar til at det blir attraktivt å lokalisere næringsvirksomhet til Norge.

Utvalget for sysselsetting og verdiskaping ser en troverdig frontfagsmodell som et nødvendig supplement til den koordinering som hovedorganisasjonene kan yte under lønnsoppgjøret. Frontfagsmodellen skal 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 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. Når det gjelder måter å gjøre frontfagsmodellen mer troverdig på viser utvalget til punkt i) på s. 31-32 i NOU 2000:21.

### 3.1.3 Den kollektive arbeidsretten og forhandlingsordningene

Utvalget for sysselsetting og verdiskaping går i liten grad inn på de institusjonelle rammene rundt lønnsforhandlingene men overlater dette til Utvalget for tarifforhandlingssystemet (NOU 2000:21 s. 273 og 284). De institusjonelle rammene omfatter i denne sammenheng arbeidstvistloven og tjenestetvistloven og er behandlet nedenfor i kapitlene 7 til 12. Her foreslås det justeringer av lovgivning og praksis som i noen grad vil kunne lette oppslutningen om et fortsatt inntektspolitisk samarbeid. Utvalget for tarifforhandlingssystemet mener likevel at det er begrensninger for hvor langt de institusjonelle rammene kan endres for å ytterligere støtte opp om koordinert lønnsdannelse. For det første er det norske forhandlingssystemet med tilhørende regler for løsning av interesse- og rettstvister allerede i utgangspunktet godt egnet til å støtte opp om et inntektspolitisk samarbeid noe store deler av norsk etterkrigshistorie viser. Utvalget har i den sammenhengen vurdert og avvist flere forslag som ville svekket forhandlingssystemets evne til å støtte opp om inntektspolitiske målsetninger. For det andre må slike hensyn balanseres mot retten til frie forhandlinger og organisasjonenes behov for demokratisk forankring av forhandlingsmandat og forhandlingsutfall. For det tredje må de folkerettslige forpliktelsene respekteres. På spesielt ett område har Utvalget for tarifforhandlingssystemet likevel sett det som nødvendig å gå nokså langt i reformforslag både ved å foreslå flere lovendringer og ved å gi anbefalinger overfor tariffpartene. Det dreier seg om det kommunale tariffområdet og det vises særlig til kapitlene 8 og 12.

### 3.1.4 Det inntektspolitiske samarbeidet

Forholdet mellom forhandlingsordningene og de inntektspolitiske utfordringene har stått sentralt i drøftingene i Utvalget for tarifforhandlingssystemet. Etter at Utvalget for sysselsetting og verdiskaping avga sin innstilling har også de institusjonelle valg knyttet til mer overordnede inntektspolitiske utfordringene stått sentralt i utvalgets drøftinger. Etter utvalgets vurdering og i forlengelsen av vurderingene i Utvalget for sysselsetting og verdiskaping bør videreføringen av det inntektspolitiske samarbeidet blant annet være basert på at:

1. Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (DTB) klargjør på grunnlag av tilgjengelig statistikk de lønns- og tariffmessige forutsetningene for det enkelte inntektsoppgjør herunder anslag på forventet årslønnsvekst for Norges handelspartnere. DTB har siden 1960-tallet hatt viktige funksjoner i norsk inntektspolitikk. Fra og med 1999 er alle hovedorganisasjonene i arbeidslivet representert i utvalget. DTB avgir sin første rapport *Om grunnlaget for inntektsoppgjørene* normalt i løpet av februar slik at denne foreligger i god tid før lønnsforhandlingene starter. I det siste har DTB også oppdatert en del av tallgrunnlaget etter avgivelsen disse offentliggjøres i form av pressemeldinger fra AAD. I tillegg avgir DTB en andre rapport *Etter inntektsoppgjørene* normalt i løpet av juni måned. DTB samler inn og analyserer tilgjengelig lønnsstatistikk i Norge og refererer også tilgjengelige anslag for forventet lønnsvekst hos våre handelspartnere. DTB har de siste årene blant annet bygget ut analysegrunnlaget med nye tariffområder anslag for lederlønnsutvikling og lønnsutviklingen for kvinner og menn. Dette grunnlaget kan bli bedre ved tilførsel av mer ressurser. Videre kan DTB med fordel se nærmere på mekanismer som kan forklare hvorfor enkeltgrupper eller tariffområder har ulik lønnsutvikling og da spesielt tendenser til at enkeltgrupper har vesentlig høyere eller lavere lønnsvekst enn majoriteten i arbeidslivet. I den grad anslagene for forventet lønnsvekst hos våre handelspartnere avviker mellom de ulike institusjonene DTB baserer sine anslag på kunne en tenke seg at DTB også gjorde en vurdering av påliteligheten i de ulike anslagene. I praksis er imidlertid slike avvik relativt begrensede og dette burde neppe gi grunnlag for noen uenighet i DTB. Et viktig formål med arbeidet i DTB er at partene skal bli enige om det tallmessige grunnlaget for tariffoppgjørene. I DTBs mandat heter det blant annet at: «Utvalget skal i tilknytning til inntektsoppgjørene legge fram det best

mulige tallmessige bakgrunnsmateriale og presentere det i en slik form at uenighet partene i mellom om økonomiske forhold så vidt mulig kan unngås.»Oppfyllelse av denne delen av mandatet har bidratt til å gi DTB den status og respekt utvalget har i dag og Utvalget for tarifforhandlingssystemet ser det som svært viktig at det ikke legges føringer på DTBs arbeid som kan svekke utvalgets status.

2. Hovedorganisasjonene i arbeidslivet sammen med staten (som arbeidsgiver og eventuell tredje part) bør i fellesskap gjennomgå rapporten fra DTB. Med dette som utgangspunkt drøftes de utfordringer en står overfor i det forestående tariffoppgjør. En slik gjennomgang bør finne sted i Regjeringens kontaktutvalg for inntektsoppgjørene. I dag møtes Kontaktutvalget normalt en gang i forkant av inntektsoppgjøret for informasjonsutveksling og diskusjon. I tråd med understrekningene i Utvalget for sysselsetting og verdiskaping om at det er nødvendig med styrket koordinering blant hovedorganisasjonene både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden kan DTBs leder anmodes om å gi en fremstilling av den første rapporten i Kontaktutvalget. 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.
3. Eventuelle endringer i sosiale ordninger og velferdsreformer bør så langt som mulig koordineres mellom organisasjonene før avtaler inngås. Eksempler på slike kan være Avtalefestet pensjon etter- og videreutdanningsreformen og utvidet ferie. Igjen vil det være av stor nytte hvis partene på begge sider drøfter felles krav og prioriteringer og om mulig klargjør de økonomiske konsekvensene av reformer partene er opptatt av. Kontaktutvalget kan ha en koordinerende rolle i en slik prosess.
4. DTB bør få en rolle i å kostnadsberegne eventuelle sosiale reformer i den grad partene er enige om å be om slik bistand. Kostnadsberegning vil være av stor betydning ikke bare for frontfaget og dets rolle overfor andre forhandlingsområder men også i de tilfeller hvor sosiale reformer har ulike kostnader i forskjellige tariffområder.
5. Både Arntsen-utvalget og Utvalget for sysselsetting og verdiskaping har pekt på de problemer som eksisterer når det gjelder å gi realistiske anslag på forventet lønnsglidning. Det vises i denne sammenhengen til de svakheter som Utvalget for sysselsetting og verdiskaping har påpekt når det gjelder frontfagsmodellen (jf. NOU 2000:21 spesielt s. 283-286). Det vises også til de løsningsforslag som utvalget drøfter. Utvalget for tarifforhandlingssystemet anser i denne sammenhengen de konkrete tariffpartene som best skikket til å vurdere og eventuelt gjennomføre endringsforslagene slik som for eksempel etterreguleringsordninger i offentlig sektor.

Utvalget for tarifforhandlingssystemet er enig med Utvalget for sysselsetting og verdiskaping i de utfordringene som er skissert når det gjelder å sikre reallønnsvekst lav arbeidsledighet og gode rammevilkår for næringsvirksomhet. Opprettholdelse av en tilstrekkelig stor konkurranseutsatt sektor slik det også skisseres i Arntsen-utvalgets innstilling (NOU 1999:14 s. 9-12) er i den sammenhengen et nødvendig element for den rollen frontfagsmodellen skal spille. Når det gjelder øvrige inntektspolitiske arrangementer og institusjoner knyttet til gjennomføringen av forhandlingene ser Utvalget for tarifforhandlingssystemet klare fordeler ved at partene i størst mulig grad er enige seg imellom i de innledende faser. Utvalget er kjent med at arbeidsgiversiden allerede i dag søker å opptre mer koordinert enn tidligere en tilsvarende utvikling også for arbeidstakersiden vil kunne virke styrkende på det inntektspolitiske samarbeidet. 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.

*Utvalgsleder Ingse Stabel og utvalgsmedlemmene Randi Stensaker (AAD) og Torgeir Aarvaag Stokke (nøytral) støtter alle de ovennevnte synspunktene i kapittel 3.1. De øvrige utvalgsmedlemmene støtter også disse synspunktene men har i tillegg delt seg i følgende særmerknader:*

*Særmerknad fra utvalgets medlemmer Lars Chr. Berge (NHO) Ingvild Elden (NAVO) Randolph Riderbo (HSH) og Erik Bartnes (KS):*

Utvalget for sysselsetting og verdiskaping var enig om at det er et overordnet mål for inntektspolitikken at vi oppnår en lønnsvekst i Norge som over tid ikke overstiger tilsvarende vekst hos våre handelspartnere. Utvalget var videre enig om at det ut fra gitte forutsetninger kun er to alternative systemer for lønnsdannelse som gir trygghet for oppnåelse av den overordnede målsetning enten et sterkt koordinert og forpliktende inntektspolitisk samarbeid mellom arbeidslivets organisasjoner hvor man blir enige om de økonomiske rammer for tariffoppgjørene eller et system for en sterk desentralisert lønnsdannelse.

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 enigheten i Utvalget for sysselsetting og verdiskaping at lønnsdannelsen på sikt legges om i sterk desentralisert retning.

Spesielt beskrivelsen av siktemålet med det inntektspolitiske samarbeidet slik det fremkommer i avslutningen av punkt 2 ovenfor gir ikke et fullgodt svar på våre utfordringer. Formuleringene legger ingen forpliktelser på partene når det gjelder å bli enige om de økonomiske forutsetninger eller rammer for konkrete tariffoppgjør og skaper derfor ikke nødvendig troverdighet omkring deltagelsen i det inntektspolitiske samarbeidet.

*Særmerknad fra utvalgets medlemmer Kjell Bjørndalen (LO) Morten Øye (LO) og Stein Gjerding (YS):*

Disse utvalgsmedlemmene mener at vurderingene i Utvalget for sysselsetting og verdiskaping best ivaretas ved å bygge på dagens forhandlingssystem. Dette forhandlingssystemet har vært grunnleggende for det inntektspolitiske samarbeidet der man har klart å kombinere lav ledighet med reallønnsøkning og sosiale reformer.

Ved å kombinere sentrale og lokale forhandlinger har man også lagt føringer for å prioritere enkelte arbeidstakergrupper ved å fremme lav- og likelønns mål.

Det vil bli vanskeligere å videreføre det inntektspolitiske samarbeidet og en målrettet tariffpolitikk hvis hele lønnsdannelsen skal skje lokalt. Det vil dessuten bli et misforhold mellom forhandlingsrett og streikerett ved at man ikke kan føre reelle forhandlinger om lønnsdannelsen.

Arbeidstakerorganisasjonene er selvstendige organisasjoner som gjennom sine organer vedtar tariffpolitiske mål. Men det er viktig med gjensidig samarbeid og forståelse mellom arbeidstakerorganisasjonene for å sikre overordnede mål som full sysselsetting og sosiale reformer.

*Særmerknad fra utvalgets medlem Sverre Strand (Akademikerne):*

Dette utvalgsmedlem viser til de anbefalingene utvalget er enig om med hensyn til grad og virkemidler i arbeidet for å fremme målet om en nominell lønnsvekst som over tid skal være på linje med våre handelspartnere.

Dette medlem mener dessuten at uansett graden av forpliktelse i et nasjonalt inntektspolitisk samarbeid bør lønnsdannelsen i privat sektor være mest mulig desentral og avhengig av konkurransesituasjon arbeidskraftbehov og lønnsevne i den enkelte bedrift.

Også lønnsdannelsen i offentlig sektor må innen de rammebetingelser som følger av frontfagsmodellen i større grad skje lokalt under hensyn til de offentlige virksomheters behov for å konkurrere i arbeidsmarkedet lokalt eller nasjonalt/internasjonalt.

*Særmerknad fra utvalgets medlem Aud Blankholm (AF):*

Dette utvalgsmedlem viser til AFs forslag til forhandlingsmodell og forutsetningene for denne som er presentert i boks 12.6 i innstillingen fra Utvalget for sysselsetting og verdiskaping (NOU 2000:21 s. 287).

Et inntektspolitisk samarbeid i tråd med punktene 1-5 ovenfor må ikke praktiseres slik at det begrenser den frie forhandlingsretten. I tillegg må det angi troverdige forslag til løsninger på de utfordringene Utvalget for sysselsetting og verdiskaping dokumenterte i forhold til den akkumulerende mindrelønnsutvikling i offentlig sektor generelt og for utdanningsgruppene spesielt.

I tillegg mener dette medlem at en videreføring av det inntektspolitiske samarbeidet må angi hvordan en fornyet frontfagsmodell skal fungere.

### 3.2 Likestillingsperspektivet - ILO og EU

Norge har gjennom en rekke internasjonale avtaler og konvensjoner forpliktet seg til å gjennomføre likebehandling av kvinner og menn på arbeidsmarkedet herunder ved lønnsdannelsen. Forpliktelsene er konkret oppfylt først og fremst gjennom likestillingsloven av 1978 ved det generelle forbudet mot forskjellsbehandling på grunn av kjønn i § 3 og ved bestemmelsen om lik lønn for arbeid av lik verdi i § 5. Det generelle forbudet mot kjønnsdiskriminering antas å være utslag av en grunnleggende menneskerettighet og følger av en rekke internasjonale konvensjoner så som Den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 14 FNs konvensjon om økonomiske sosiale og kulturelle rettigheter artikkel 2 (2) og artikkel 3 samt Den europeiske sosialpakt artikkel 4. Det finnes videre bestemmelser i FNs kvinnekonvensjon i ulike ILO-konvensjoner samt i de EF-rettslige likestillingsdirektivene nedfelt i EØS-avtalens artikkel 69.

Likestillingsloven § 5 om likelønn lyder slik:

«Kvinner og menn i samme virksomhet skal ha lik lønn for arbeid av lik verdi.

Med lønn menes det alminnelige arbeidsvederlag samt alle andre tillegg eller fordeler i penger eller andre goder som ytes av arbeidsgiveren.

Med lik lønn menes at lønnen fastsettes på samme måte for kvinner og menn uten hensyn til kjønn.

Hvis det kan påvises lønnsmessig ulik behandling av kvinner og menn som utfører arbeid av lik verdi i samme virksomhet må arbeidsgiveren sannsynliggjøre at dette ikke skyldes arbeidstakernes kjønn.

Kongen kan i forskrifter gi nærmere regler for hva som skal regnes som samme virksomhet i stat og kommune.»

Det har vært reist spørsmål om bestemmelsen er tilstrekkelig omfattende til å oppfylle våre internasjonale forpliktelser særlig i forhold til ILO-konvensjon nr. 100 og EF-rettens krav. ILO-konvensjon nr. 100 fra 1951 stiller opp krav om lik lønn for kvinnelige og mannlige arbeidstakere for arbeid av lik verdi. Innen EF-retten er likelønnsprinsippet først og fremst slått fast i Roma-traktaten artikkel 119 som er videreført gjennom Amsterdam-traktaten artikkel 141 med følgende ordlyd:

«Hver medlemsstat gjennomfører prinsippet om like løn til mænd og kvinder for samme arbejde eller arbejde av samme værdi.»

Forpliktelsen er ellers konkretisert ved likelønnsdirektivet Rådsdirektiv 75/117/EØF av 10. februar 1975 artikkel 1 som definerer likelønnsprinsippet som følger:

«...for samme arbeid eller for arbeid som tillegges samme verdi skal all forskjellsbehandling på grunn av kjønn fjernes når det gjelder alle lønsvilkår og lønnsfaktorer.»

Selv om EØS-avtalen artikkel 69 som gjennom EØS-loven direkte gjelder som norsk lov bare på samme måte som Roma-traktatens artikkel 119 snakker om lik lønn for samme arbeid må det derfor antas at også lik lønn for arbeid av lik verdi er en del av den EF-retten Norge er forpliktet etter. Dette er også lagt til grunn i Barne- og familiedepartementets høringsnotat om endringer i likestillingsloven sendt ut ved brev av 15. oktober 1999.

Ifølge forarbeidene til likestillingsloven § 5 var det ikke meningen at bestemmelsene skulle åpne for sammenlikninger på tvers av faggruppene men at det først og fremst var aktuelt ved arbeid som var identisk eller i det ytre vesentlig likt. Det er videre etter ordlyden slik at sammenlikning bare kan skje innenfor samme virksomhet noe som i praksis har vært forstått som samme arbeidsgiver. EF-domstolen har på den

annen side i en rekke avgjørelser gått ut over faggrensene selv om praksis ikke er helt entydig. Det er videre på det rene at EF-retten formelt ikke avgrenser til samme virksomhet eller arbeidsgiver selv om det her er uklart hvor langt man vil gå i praksis.

Barne- og familiedepartementet har derfor i det nevnte høringsnotatet foreslått at likestillingsloven § 5 endres slik at arbeidsgivere er pliktig til å fastsette lik lønn på tvers av faggrenser/tariffavtaler dersom arbeidet er av lik verdi.

Det har for øvrig etter norsk rett aldri vært tvilsomt at likestillingsloven har gjennomslag overfor tariffavtaler også i den forstand at arbeid som er avlønnet i henhold til to forskjellige tariffavtaler skal kunne sammenliknes. Loven vil uansett slå gjennom i forhold til tariffavtalen. Hvorvidt en tariffavtale er lovstridig anses imidlertid som et spørsmål om tariffavtalers gyldighet forståelse eller beståen og må derfor bringes inn for Arbeidsretten jf. arbeidstvistloven § 7. Klagenemnda for likestilling som er det organet som har besluttende myndighet etter likestillingsloven kan derfor etter likestillingsloven § 14 annet ledd ikke treffe avgjørelse om dette spørsmålet. Nemnda kan på samme måte som de alminnelige domstoler treffe vedtak i enkeltsaker som indirekte berører tariffspørsmål. Er en slik sak brakt inn for nemnda kan hver av partene i tariffavtalen med oppsettende virkning bringe saken inn for Arbeidsretten. Klagenemnda for likestilling har mao. bare en begrenset myndighet i disse sakene. I Barne- og familiedepartementets høringsnotat om endringer i likestillingsloven heter det blant annet om dette:

«Innenfor det norske lønnsfastsettelsessystemet står tariffavtalene og partenes frie forhandlingsrett meget sentralt. Mange hensyn skal ivaretas for at man kan oppnå et avtaleresultat som alle parter godtar. Likestillingshensyn blir ett blant mange og dermed ikke fremtredende i dette systemet. Historisk har det også vært manglende kunnskap om likestilling og forståelse av strukturell diskriminering. Manglende tradisjon for og verktøy til å foreta en kjønnsnøytral arbeidsvurdering som ledd i lønnsfastsettelsen kan også være en forklaring. Avtaler som direkte eller indirekte er i strid med likestillingsloven kan bli resultatet og videre kan avtaler som ikke umiddelbart er i strid med loven fortolkes og praktiseres på en måte som er i strid med loven.»

Den type arbeidsvurdering departementet her sikter til er nærmere omtalt i NOU 1997:10 Arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn som også har en bred drøfting av Norges internasjonale forpliktelser på likelønnsområdet. Departementet foreslår imidlertid ingen plikt til arbeidsvurdering men peker på dette som et viktig hjelpemiddel for å kunne klarlegge hva som er arbeid av lik verdi.

Når det gjelder selve håndhevingsapparatet og dets forhold til våre internasjonale forpliktelser peker departementet på at dette kan være:

«... noe problematisk i lys av EF-rettslige krav til rettssikkerhet og til effektiv gjennomføring av EF-retten. Mye tyder på at Norges internasjonale forpliktelser krever en utvidelse og styrking av mulighetene til å kreve rett til likebehandling og til å prøve tariffavtalers lovlighet. Disse kravene kan imidlertid vanskelig tilfredsstilles uten å gripe inn i partenes forhandlingsfrihet og den eksisterende ordningen.»

Departementet foreslår ingen endringer i systemet men viser til hva som allerede er tilfelle i dag nemlig at Klagenemnda for likestilling kan avgjøre saker som *indirekte* reiser spørsmål om tariffavtalers forhold til loven. Det foreslås imidlertid at nemnda skal kunne gi uttalelse i spørsmål om en tariffavtale er i strid med likestillingsloven. Det vil si at Klagenemnda får anledning til å gi uttrykk for sitt syn på om tariffavtalen som sådan er i strid med likestillingsloven. Det foreslås likevel at saken også i disse tilfellene skal kunne bringes inn for Arbeidsretten med oppsettende virkning.

De foreslåtte bestemmelsene og begrunnelsen for dem har fått en del kritikk fra ulike hold og det er ikke ventet at proposisjon vil bli fremmet før våren 2001. På denne bakgrunn finner utvalget ikke grunn til å gå nærmere inn på spørsmålet. Det har imidlertid vært reist spørsmål om det er andre sider ved gjeldende tariffforhandlingssystem som hindrer likelønn mellom kvinner og menn eller en rettferdig lønnsdannelse. Utvalget har således fått en henvendelse fra bevegelsen «Kvinner på tvers» et samarbeid mellom kvinneorganisasjoner og interesseorganisasjoner som arbeider for kvinners interesser. De stiller blant annet spørsmål om hvordan kvinners felles lønnsinteresser kan bli representert i forhandlingssystemet endring av lønnsrelasjoner på tvers av forbund bransjer og sektorer rekkefølgen i oppgjørene spørsmålet om lik ramme for alle og forholdet mellom sentrale og lokale forhandlinger. I brevet heter det blant annet:

«En stor del av lønnsforskjellen mellom kvinner og menn henger sammen med forskjellen mellom kvinneorganiserte og mannsorganiserte yrker. Hvordan kan tariffsystemet gi rom for endringer i lønnsrelasjonene når de går på tvers av forbund og bransjer offentlig og privat sektor? Er det slik at

rammene alltid må være de samme overalt? Hvordan gi rom for sammenlikninger på tvers av tariffavtaler og arbeidsgivere? Er det mulig å stille spørsmålstegn ved rekkefølgen i oppgjøret/premisset om at konkurranseutsatt industri alltid og i ethvert oppgjør skal være lønnsledende? Kan det tenkes at offentlig sektor/kommunene kunne være først i hvert fall i noen oppgjør for å rette opp skjevhetene?»

I en artikkel i 1999 reiser dessuten dr. jur. Elisabeth Vigerust spørsmålet om våre internasjonale forpliktelser på likelønnsområdet er tilstrekkelig implementert i norsk rett og forutsetter at dette er en sak utvalget vil måtte vurdere uavhengig av de foreslåtte endringene i likestillingsloven.<sup>1</sup>

Forutsetter man at Utvalget for sysselsetting og verdiskapings skisse for videreføring av det inntektspolitiske samarbeidet basert på frontfagsmodellen videreføres vil disse overveielsene i stor grad fortsatt måtte ligge hos partene i arbeidslivet. Det er ut fra det som er sagt foran på det rene at alle aktører i tarifforhandlingssystemet plikter å handle slik at kjønnsdiskriminering unngås og slik at ikke brudd på likelønnsprinsippet skjer. I den grad staten medvirker vil den dessuten ha plikt til aktivt å fremme likestilling mellom kjønnene jf. likestillingsloven § 1 annet ledd som lyder:

«Offentlige myndigheter skal legge forholdene til rette for likestilling mellom kjønnene på alle samfunnsområder.»

I Barne- og familiedepartementets høringsnotat er det foreslått å utvide denne aktivitetsplikten til også å omfatte arbeidsgivere og arbeidslivets organisasjoner. Om dette heter det blant annet i notatet:

«For arbeidslivets organisasjoner vil aktivitetsplikten omfatte virksomheten som part i arbeidslivet eller som interesseorganisasjon. Aktivitetsplikten omfatter altså formålet eller gjenstanden for organisasjonens drift. Aktivitetsplikten må sees i sammenheng med avtaleforhandlinger og mulighetene til å drive holdningsskapende arbeid overfor egen medlemsmasse.»

Utvalget antar at det viktigste organisasjonene kan bidra med i denne sammenheng er å tenke gjennom profilen på oppgjørene ut fra et kjønnsperspektiv og å søke å forhindre at frontfagsmodellen i den grad den velges utilsiktet skal komme til å gi et kjønnsmessig skjevt resultat. «Kvinner på tvers» har i sin henvendelse nevnt muligheten av å ha et annet område enn konkurranseutsatt sektor for eksempel offentlig sektor som frontfag. Utvalget vil peke på at frontfaget velges ut fra inntektspolitiske målsettinger som reallønnsvekst og lav arbeidsledighet og at konkurranseutsatt sektor er best egnet til å realisere slike mål fordi her må det tas hensyn til lønnsveksten hos våre handelspartnere. Rekkefølgen i forhandlingene må ellers være et hensiktsmessighetsspørsmål som styres av aktørene til enhver tid og som vanskelig kan lovreguleres.

I den grad frontfagsmodellen har gitt utilsiktet kjønnsmessig skjevt resultat tidligere vil utvalget peke på det som også understrekes av Utvalget for sysselsetting og verdiskaping nemlig at det i tilfelle bare er rammene i frontfaget som skal være retningsgivende for offentlig sektor. Når det gjelder profilen må denne på samme måte som i forhold til funksjonærgruppene vurderes ut i fra de reelle behov i disse sektorene. Det vises til NOU 2000:21 s. 15 jf. s. 35. Utvalget bemerker for sin del at også når det gjelder profilen på oppgjøret for eksempel lavlønnsprofil med like tillegg eller premiering av særlige grupper vil det ofte være vanskelig å identifisere kjønnsperspektivet. (Store kvinnegrupper for eksempel sykepleierne vil kunne hevde at lavlønnsprofilen ikke tjener dem.) Tilsvarende avveiningsproblemer kan oppstå når det gjelder valget mellom sentrale eller lokale oppgjør.

Ut over dette kan utvalget vanskelig se at internasjonale forpliktelser på likelønnsområdet gir anvisning på bestemte løsninger av de spørsmål som inngår i utvalgets mandat.

---

1



### 3.3 Menneskerettighetsperspektivet

#### 3.3.1 Innledning

Menneskerettighetene kan karakteriseres som grunnleggende krav til individets stilling under ellers ulike rettssystemer. Menneskerettighetene stiller krav til individets *frihet* i forhold til staten for eksempel frihet fra maktmisbruk og unødige reguleringer individets *rett* til å delta for eksempel i organisasjoner og samfunnsliv og statens *plikt* til å sikre nødvendige og rimelige behov. Menneskerettighetene forplikter staten innenfor dens myndighetsområde helt fra lovgivningsplanet ned til den enkelte funksjon innenfor offentlig virksomhet. Begrepet menneskerettigheter er nedfelt i FN-pakten av 1948 og videreutviklet i internasjonale konvensjoner protokoller og erklæringer.

#### 3.3.2 Menneskerettighetene i norsk rett

Særlig etter 1945 er det bygget opp et omfattende internasjonalt regelverk og håndhevingsapparat for å sikre og verne menneskerettighetene både globalt (FN) og regionalt (for eksempel Europarådet). Norge er også en del av dette både som medlem i de aktuelle internasjonale organisasjonene og ved å ha undertegnet og ratifisert en rekke sentrale menneskerettighetskonvensjoner. Norge er dermed folkerettslig forpliktet til å respektere og sikre gjennomføring i nasjonal rett av de rettighetene som de internasjonale konvensjonene omfatter.

Norsk rett bygger i prinsippet på et dualistisk system i sitt forhold til folkeretten dvs. at norsk rett og internasjonal rett er to atskilte systemer. Dette innebærer at gjennomføring av konvensjonsforpliktelser krever lovvedtak eller annen tilsvarende handling for å skape direkte internrettslige forpliktelser. I forbindelse med ratifikasjon av menneskerettighetskonvensjoner har man likevel i mange tilfeller nøyd seg med å konstatere rettsharmoni dvs. at man konstaterer at norsk rett allerede er i samsvar med den aktuelle konvensjonen. I rettsanvendelsen har man lagt til grunn det såkalte presumsjonsprinsippet dvs. at norsk rett tolkes i overensstemmelse med folkeretten. Dersom nasjonal rett kommer i direkte motstrid med folkeretten vil imidlertid de nasjonale regler gå foran.<sup>2</sup>

Folkerettslige regler i form av traktater konvensjoner og sedvane trekker opp grenser for norsk lovgivning og praksis på mange områder. På arbeidsrettens område har Norge ratifisert en rekke konvensjoner både når det gjelder kollektive og individuelle rettigheter og helse miljø og sikkerhet på arbeidsplassen.<sup>3</sup> Norge er derfor folkerettslig forpliktet til å sikre at nasjonal lovgivning er i samsvar med konvensjonene og at retts- og forvaltningsavgjørelser ikke innebærer krenkelser av konvensjonenes forpliktelser. Dersom norsk lov eller praksis bryter med våre folkerettslige forpliktelser kan det føre til ulike reaksjoner mot Norge avhengig av hvilken konvensjon som er brutt og hvilke sanksjonsmuligheter konvensjonen gir.

Menneskerettighetene fikk en mer fremtredende plass i norsk rett da Grunnloven i 1994 fikk en ny § 110 c som fastslår at myndighetene skal respektere og sikre menneskerettighetene. Kravet om at norske myndigheter skal «respektere og sikre» rettighetene innebærer at en som handler på statens vegne både skal *unnlate* å krenke rettighetene og om nødvendig aktivt sette i verk tiltak for å *hindre* krenkelser. Grunnlovsbestemmelsen innebærer ikke i seg selv noen endring i det norske dualistiske system men

---

2

Jf. Rt. 1997 s. 580.

3

Se nærmere om de mest sentrale konvensjonene i kapittel 4.6.

fastsetter i andre ledd at «Nærmere Bestemmelser om Gjennomførelsen av Traktater herom fastsættes ved Lov.» I NOU 1993:18 Lovgivning om menneskerettigheter pekes det på at en grunnlovsbestemmelse likevel har viktige funksjoner. Den har for det første en symbolfunksjon ved at den er et signal både nasjonalt og internasjonalt om at det skal legges stor vekt på menneskerettighetene. Den vil også være en viktig politisk retningslinje og demme opp for eventuelle politiske kursendringer. Bestemmelsen har også rettslige konsekvenser. Den innebærer en bindende retningslinje for myndighetenes politikk i den forstand at de ikke rettslig vil ha adgang til å føre en politikk i strid med prinsippet i Grunnloven § 110 c. Videre vil den være et tolkningsmoment og den vil legge bånd på forvaltningsorganer når de utøver myndighet etter fritt skjønn.

Grunnloven § 110 c ble fulgt opp med vedtakelsen av lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven). Ved denne loven ble den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) og FN-konvensjonene om henholdsvis økonomiske sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) og sivile og politiske rettigheter (SP) gjort til norsk lov. I tillegg fastslås det i loven at bestemmelser i de inkorporerte konvensjonene ved motstrid skal gå foran annen lovgivning. Etter § 1 er lovens formål å styrke menneskerettighetenes stilling i norsk rett. Denne bestemmelsen er ikke spesielt knyttet til de inkorporerte bestemmelsene og må gjelde i forhold til menneskerettighetene generelt. I rundskriv G-45/99 31. mai 1999 uttaler Justisdepartementet i en kommentar til § 1:

«Lovens formål er å styrke menneskerettighetenes stilling i norsk rett. Loven skal bidra til å redusere den usikkerhet som i noen grad har hersket om menneskerettskonvensjoners rettslige stilling øke kunnskapen om konvensjonene og signalisere menneskerettighetenes viktige plass i norsk retts- og samfunnsliv.»

Justisdepartementet understreker også at formuleringen «styrke menneskerettighetenes stilling» er valgt blant annet for å understreke at menneskerettighetskonvensjoner som ikke er inkorporert likevel er tungtveiende rettskilder og at slike konvensjoner skal vies større oppmerksomhet enn tidligere.

Både Grunnloven § 110 c og menneskerettsloven gir dermed grunn til å tillegge menneskerettighetene enda større vekt i norsk rett enn tidligere. Høsten 2000 ble St.meld. nr. 21 (1999-2000) Menneskeverd i sentrum behandlet i Stortinget. Dette er regjeringens handlingsplan for menneskerettigheter og er en videreføring av arbeidet med Grunnloven § 110 c og menneskerettsloven. Det signaliseres at man har igangsatt arbeidet med å gjøre ytterligere fire menneskerettighetskonvensjoner til norsk lov.<sup>4</sup> I meldingen understrekes det at selv om den norske befolkning i stor grad har vært forskånet for grove brudd på menneskerettighetene så er menneskerettighetsvernet likevel ikke selvsagt i Norge heller. Det er blitt reist kritikk mot norske myndigheter også i de senere år blant annet i forhold til rasisme politisk overvåkning behandling av samer ytringsfrihet og streikerett. Etter å ha konstatert at man ikke er i overensstemmelse med menneskerettighetsvernet på alle områder uttales det på side 19:

«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.»

Mange av de rettighetene som arbeidslivets parter er sikret gjennom ulike konvensjoner er så grunnleggende at de må anses som en del av menneskerettighetene. For eksempel er organisasjonsfriheten vernet både etter EMK artikkel 11 og ØSK artikkel 8. 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.

---

4

### 3.3.3 Menneskerettighetene i EU

Også utviklingen innenfor EU viser en øket vektlegging av menneskerettighetene. EU som sådan har ikke sluttet seg til EMK eller andre menneskerettighetskonvensjoner. Konvensjonene tillater bare stater å slutte seg til dem. Det har lenge vært diskutert både innenfor EU og i Europarådet om det skulle åpnes for at EU skulle få tiltre EMK uten at det er tatt noen endelig beslutning. Menneskerettighetskonvensjonene har likevel stor betydning i EF-retten. EF-domstolen har i sin praksis lagt til grunn at menneskerettighetene er en del av EF-rettens alminnelige rettsgrunnsetninger. Slike alminnelige rettsgrunnsetninger er bygget på den interne retten i medlemslandene og det er på dette grunnlaget EF-domstolen har ansett menneskerettighetene som en del av EF-retten. Både EMK og enkelte ILO-konvensjoner har vært brukt som tolkningsmomenter når EF-domstolen skal fastlegge hva som er gjeldende EF-rett.

I juli 2000 ble det lagt frem et utkast til «Charter on Fundamental Rights of the European Union». I henhold til charterets forord (preamble) er det på bakgrunn av samfunnsutviklingen den sosiale utvikling og den vitenskapelige og teknologiske utvikling nødvendig å styrke beskyttelsen av de grunnleggende rettigheter ved å gjøre dem mer synlige i et charter. Charteret er ment å skulle bekrefte de rettigheter som allerede følger av medlemslandenes interne rett og EF-retten. Utkastet forsøker å samle rettigheter som er spredd i mange nasjonale og internasjonale instrumenter og foretar ikke det tradisjonelle skillet mellom sivile og politiske rettigheter og økonomiske sosiale og kulturelle rettigheter. Det er ikke meningen at det skal gjøre inngrep i rettigheter etter allerede eksisterende konvensjoner. Hvilken status charteret skal ha er ikke avgjort. Det sto på dagsorden for toppmøtet i Nice i desember 2000 men det ble ikke oppnådd enighet. Diskusjonen går mellom noen medlemsland som ønsker charteret innlemmet i selve EF-traktaten mens andre mener at det kun bør være et politisk dokument.

### 3.3.4 Menneskerettighetene og NOU 1996:14

I NOU 1996:14 Prinsipper for ny arbeidstvistlov uttrykte Arbeidsrettsrådet bekymring for den kritikk Norge hadde fått for brudd på ILO-konvensjonene om organisasjonsfrihet i forbindelse med vår praksis med bruk av tvungen lønnsnemnd. Arbeidsrettsrådet mente at dette forhold tilsa en revurdering av vår arbeidstvistlov for å gjøre behovet for å benytte tvungen lønnsnemnd mindre. Arbeidsrettsrådet uttaler (s. 45):

«Norge er opptatt av å oppfylle landets folkerettslige forpliktelser og har tilstrebet at norsk lovverk og praksis skal være i samsvar med de konvensjoner Norge har ratifisert. ILO's kritikk av norsk bruk av tvungen lønnsnemnd har derfor vært vanskelige saker for myndighetene.»

Arbeidsrettsrådets reformforslag<sup>5</sup> skulle blant annet bidra til å bringe norsk praksis og lovgivning i overensstemmelse med folkeretten men det var nettopp forslagenes konsekvenser i forhold til folkeretten som mange stilte seg kritiske til. Det ble blant annet pekt på at forslaget om å lovfeste kriterier for å bli godkjent som hovedorganisasjon kan være i strid med ILO-konvensjon nr. 87 fordi det griper for sterkt inn i organisasjonenes interne forhold. Forslaget om å gi hovedorganisasjonene styrkede formelle og reelle posisjoner ble også kritisert fordi det på mange måter ville gjøre forhandlings- og konfliktretten illusorisk for frittstående organisasjoner og dermed være i strid med flere av de konvensjonene Norge er bundet av.

Forslagene i NOU 1996:14 er ikke gjennomført og det har heller ikke blitt gjort andre vesentlige endringer i det norske rammeverket for tarifforhandlinger og konfliktløsning. Etter at Arbeidsrettsrådet la frem sin innstilling har ikke Norge blitt innklaget for ILO men ILO uttrykker fortsatt bekymring for situasjonen når det gjelder inngrep i streikeretten. I 1998 etterlyser ILOs Ekspertkomite tiltak for å sikre at norsk lovgivning er i overensstemmelse med prinsippene for organisasjonsfrihet ved å bare tillate inngrep i

---

5

Se kap. 5.1. for en nærmere beskrivelse av forslagene i NOU 1996:14.

streikeretten i «essential services in the strict sense of the term» dvs. der en streik setter liv helse eller personlig sikkerhet i fare for hele eller store deler av befolkningen eller for offentlig tjenestemenn som utøver myndighet.<sup>6</sup> I 1999 uttaler komiteen at den avventer snarlige resultater fra Utvalget for tariffforhandlingssystemet for å bringe norsk lovgivning i overensstemmelse med ILO-konvensjon nr. 98.<sup>7</sup> I rapporten «Your Voice at Work» som ble lagt frem på ILOs arbeidskonferanse i 2000 blir Norge nevnt som et av landene som bryter faglige rettigheter ved å gjøre begrensninger i streikeretten utover det som kan aksepteres. Denne rapporten er en oppfølging av ILO-erklæringen av 1998 om grunnleggende menneskerettigheter i arbeidslivet og behandler medlemslandenes forhold til ILO-konvensjon nr. 87 og 98.

Selv om norske myndigheter etter hvert er blitt mer oppmerksomme på hvilke begrensninger folkeretten setter for inngrep i streikeretten er det i de senere år ikke skjedd vesentlige endringer når det gjelder hvilke kriterier som legges til grunn når det besluttes å gripe inn med tvungen lønnsnemnd. Likevel har de organisasjonene som har blitt hindret i å benytte arbeidskamp ikke klaget til ILO. Dette kan kanskje tolkes som et uttrykk for at også mange av organisasjonene ser på tvungen lønnsnemnd som en sikkerhetsventil i det norske systemet for lønnsforhandlinger og konfliktløsning men kan uansett ikke begrunne at Norge opprettholder en praksis som kan påstås å være i strid med konvensjonene.

Norge får imidlertid i økende grad kritikk fra andre folkerettslige organer som overvåker vår lovgivning og praksis. Dette gjelder særlig i forhold til Den europeiske sosialpakt. Norge er gjentatte ganger blitt kritisert av Ekspertkomiteen (the European Committee of Social Rights) senest i Conclusions XV - 1 for 1999-2000 der komiteen konkluderer med at norsk lovgivning og praksis ikke er i overensstemmelse med paktens artikkel 6 nr. 3 og 4 på grunn av inngrep i lovlig konflikter med tvungen lønnsnemnd. På bakgrunn av Ekspertkomiteens vurderinger og kritikk har Norge fått en rekommandasjon i Ministerkomiteen og to ganger blitt gitt en advarsel (warning) i Regjeringskomiteen. I Conclusions XV - 1 reises også spørsmålet om norsk lovgivning er i overensstemmelse med paktens når det gjelder forhandlingsordningen i staten og den lovpålagte fredspliktens rekkevidde etter tjenestetvistloven. Se nærmere om disse spørsmålene i kapittel 4.4 og kapittel 11.2

Norge rapporterer med jevne mellomrom til FN om gjennomføringen av ØSK i norsk rett. Rapportene gjennomgås av Komiteen for økonomiske sosiale og kulturelle rettigheter. Til tross for at Norge ved ratifikasjonen av ØSK tok forbehold for artikkel 8 d) som gjelder retten til streik uttrykker komiteen bekymring for situasjonen i Norge når det gjelder inngrep i streikeretten ved bruk av tvungen lønnsnemnd.<sup>8</sup>

---

6

Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations Observation 1998.

7

Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations Observation 1999.

8

Jf. Concluding observations of the Committee on Economic Social and Cultural Rights 8. desember 1995.

### 3.4 Den sosiale dialog - forhandlinger på europeisk nivå

Gjennom EØS-avtalen har Norge forpliktet seg til å respektere EUs felles arbeidslivsregler. I EU har utviklingen av arbeidslivspolitikken i det vesentlige vært overlatt til de enkelte medlemsland. Det som har vært av reguleringer fra fellesskapets side har i hovedsak angått individuelle arbeidstakerrettigheter. Enkelte direktiv omfatter imidlertid også rettigheter i tilknytning til tariffavtaler blant annet i forbindelse med virksomhetsoverdragelser masseoppsigelser og informasjon og konsultasjon i flernasjonale selskaper. Nevnes kan også direktivet vedrørende utsending av arbeidstakere som blant annet åpner for at bestemmelser i tariffavtaler om nærmere angitte lønns- og arbeidsvilkår kan gjøres gjeldende overfor utsendte arbeidstakere.

Maastrichtavtalens sosiale protokoll (fra 1991) som EFTA-landene erklærte politisk vilje til å gjennomføre målene i tok sikte på å sikre partene i arbeidslivet rett til forhandlinger på europeisk plan og bedre muligheter til påvirkning gjennom den sosiale dialog. Protokollen hadde sin direkte bakgrunn i en prinsippavtale inngått mellom arbeidsgiverorganisasjonene UNICE og CEEP og Den Europeiske Faglige Samorganisasjon (DEFS) som åpnet for europeiske tariffavtaler. Den sosiale protokollen fremhevet imidlertid at de nasjonale forhandlingssystemer skal respekteres og protokollens artikkel 2.6 fastslo at EU ikke skal ha myndighet til å gripe inn i nasjonale forhandlingsordninger organisasjonsfrihet avtaler tvisteregler eller ordninger som berører partenes suverenitet i spørsmål knyttet til lønnsdannelse.

Sosialprotokollen fra Maastricht ble innarbeidet i EF-traktaten ved Amsterdamkonferansen i 1997. Protokollens artikkel 2.6 er videreført i EF-traktaten artikkel 137 pkt. 5 hvor det slås fast at bestemmelser om lønn organisasjonsfrihet og rett til arbeidskamp hører inn under nasjonal kollektiv arbeidsrett. I et sosialt charter fra 1989 understrekes det likevel at medlemslandene skal respektere grunnleggende sosiale rettigheter i tråd med ILOs konvensjoner. Slike rettigheter skal også sikres etter artikkel 28 i utkast til «Charter on Fundamental Rights of the European Union» se nærmere om charteret i kapittel 3.3.

Partenes styrkede posisjon både i forhold til muligheten for å inngå avtaler om arbeidslivsregulering på europeisk nivå og rett til konsultasjon og informasjon er nedfelt i EF-traktaten artikkel 138. Traktaten åpner også for at direktiver og andre reguleringer kan gjennomføres ved avtaler på nasjonalt nivå.

Denne muligheten til såkalt «forhandlet lovgivning» har hittil ført til tre avtaler som er gjort til direktiver ved rådsbeslutninger. Dette gjelder rett til foreldrepermisjon rettigheter for deltidsansatte og for midlertidig tilsatte.

I mai 1998 besluttet EU å opprette såkalte sektordialogkomiteer for å fremme den europeiske sosiale dialog også på sektor- eller bransjenivå. Tanken var å opprette et formalisert og effektivt samarbeid mellom partene også på dette nivået i bransjer der partene ønsket å samarbeide og inngå avtaler. Det er imidlertid stor forskjell på hvordan de ulike bransjene har forholdt seg til denne muligheten. Innen landbruket var partene svært tidlig ute med å formalisere en europeisk bransjedialog og inngikk avtaler på europeisk nivå allerede i 1978 1980 og 1981 (Bjørndalen 1999). Landbrukssektoren er svært sentral i EU-sammenheng og det var ikke uventet at man akkurat i denne sektoren var tidlig ute med europeiske bransjeavtaler. I 1997 inngikk organisasjonene innen landbruket en svært omfattende avtale som blant annet regulerer arbeidstiden og inneholder konkrete virkemidler for å bekjempe arbeidsledighet med særlig vekt på betydningen av etter- og videreutdanning. Innenfor tekstil bekledning og sko har man valgt å inngå avtaler av en litt annen type. I 1997 ble partene her enige om en avtale om en atferdskodeks som går ut på at industrien skal respektere ILOs konvensjoner om barnarbeid tvangsarbeid likestilling og om organisasjonsretten og retten til kollektive forhandlinger. I flere land er denne avtalen tatt inn i nasjonale kollektive avtaler.

Kommunal- og regionalministeren tok høsten 2000 initiativ til å opprette en norsk «nasjonal sosial dialog» hvor myndighetene og representanter for de største organisasjonene i arbeidslivet møtes jevnlig for å utveksle informasjon og synspunkter på utviklingen på arbeidslivsområdet i EU. En slik nasjonal dialog er oppfattet som viktig ikke minst for norske myndigheter i og med at også de norske arbeidslivsorganisasjonene har fått styrket innflytelse i EU gjennom sitt medlemskap i europeiske organisasjoner som deltar i forhandlinger etter EF-traktaten artikkel 138.

Innføringen av den felles europeiske valutaen ventes å stille arbeidslivets parter overfor ytterligere utfordringer også på områder som tidligere ikke har vært tema på EU-nivå. Innføringen av Den økonomiske og monetære unionen (ØMU) innebærer blant annet at deltakerlandenes rente- og pengepolitikk styres av den Europeiske Sentralbanken mens valutakurspolitikken er underlagt et råd sammensatt av deltakerlandenes finansministre. Utviklingen kan tyde på at man også vil få en harmonisering av

skattepolitikken. En felles valuta innebærer i tillegg at det blir enklere å sammenlikne lønns- og kostnadsnivået over landegrensene. I europeisk fagbevegelse frykter man at denne utviklingen kan føre til at lønns- og arbeidsvilkår kan komme under press for å overta funksjonene til valuta- og skattepolitikken og at man får en omlegging til konkurranseorienterte tarifforhandlinger landene imellom (Bjørndalen 1999). I et forsøk på å møte disse utfordringene har flere store fagforbund i Europa inngått bilaterale samarbeidsavtaler. Blant annet ble det i 1998 inngått en vidtrekkende avtale mellom hovedorganisasjoner og forbund i Benelux-landene og Tyskland innen bransjene bygg kjemi metall og tjenester/service som gikk ut på å samordne krav og forhandlinger og utveksle informasjon og representasjon i hverandres forhandlingsdelegasjoner. Dette er en utvikling som i noen grad kan peke mot europeiske tarifforhandlinger i hvert fall på noen områder av arbeidslivet. Europeiske forhandlinger om lønn ligger nok imidlertid svært langt frem også fordi det er vanskelig i overskuelig fremtid å seg for seg en europeisk konfliktrett.

Selv om Norge ikke er medlem i EU har vi tette bånd til Europa både som følge av EØS-avtalen og som følge av vår nære tilknytning til den europeiske økonomien. Arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner i Norge stilles dermed også overfor disse utfordringene. Problemstillingene har imidlertid foreløpig ikke direkte betydning for de temaene som drøftes i denne innstillingen som i hovedsak gjelder forhold knyttet til nasjonale forhandlingsordninger og tvisteløsningsmekanismer.

## 4 Gjeldende rett

### 4.1 Organisasjonsfrihet og forhandlingsrett

I begrepet *organisasjonsfrihet* på arbeidslivets område ligger først og fremst at staten verken juridisk eller faktisk skal søke å påvirke arbeidstakernes og arbeidsgivernes deltakelse i organisasjoner. Organisasjonsfriheten har to sider.

Den ene siden er den positive organisasjonsfriheten som omfatter to forhold:

1. Arbeidstakere og arbeidsgivere skal ha frihet til å stifte og drive organisasjoner hvis de ønsker det. Staten skal avholde seg fra å blande seg inn i slike forhold.
2. Arbeidstakere og arbeidsgivere som ønsker å gå inn i en eksisterende organisasjon skal fritt og uten hindringer kunne slutte seg til den organisasjon de ønsker. (Den enkelte organisasjon kan imidlertid fastsette sine egne vilkår for medlemskap.) Staten skal sikre et vern i det privatrettslige arbeidsforhold.

Den andre siden av organisasjonsfriheten (den negative organisasjonsfriheten) innebærer at den enkelte arbeidstaker og arbeidsgiver også kan la være å organisere seg.

Med *forhandlingsrett* for arbeidstakere forstås en rett for arbeidstakere til gjennom sine organisasjoner å kreve forhandlinger med arbeidsgiverne eller deres organisasjoner om sine lønns- og arbeidsvilkår med sikte på å komme frem til en tariffavtale. Det kan være en formell rett til forhandlinger for eksempel slik man har i Sverige. I Norge er formell forhandlingsrett bare lovfestet på tjenestetvistlovens område. For øvrig vil det være tale om en rett til å bruke kampmidler (streik mv.) hvis den annen part nekter å delta i forhandlinger se nedenfor.

Organisasjonsfriheten har ikke vært lovfestet i generell form i Norge heller ikke på arbeidsrettens område.<sup>9</sup> Det klare alminnelige utgangspunkt har likevel vært at den positive organisasjonsfriheten er en del av gjeldende norsk rett. Hvor langt vernet for den negative organisasjonsfrihet har strukket seg har vært mer uklart. Rettslig sett er organisasjonsfriheten en del av den alminnelige handlefrihet og avtalefrihet og således heller ikke til hinder for organisasjonsklausuler («closed shop-avtaler»).

Våren 1999 vedtok Stortinget lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven). I henhold til denne loven ble FN-konvensjonen om økonomiske sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) gjort til norsk lov. Organisasjonsfriheten er omfattet både av ØSK og EMK uten at den negative organisasjonsfriheten uttrykkelig er nevnt. Gjennom praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen er det likevel slått fast at også dette aspektet av organisasjonsfriheten til en viss grad er vernet. Menneskerettsloven er nærmere omtalt i kapittel 3.3.

Organisasjonsfriheten er uttrykkelig lagt til grunn i alle hovedavtaler mellom de store aktørene i norsk arbeidsliv. I hovedavtalene mellom LO og NHO § 2-1 heter det for eksempel:

«Næringslivets Hovedorganisasjon og Landsorganisasjonen i Norge anerkjenner gjensidig arbeidsgivernes og arbeidstakernes frie foreningsrett.»

En rekke andre tariffavtaler har tilsvarende bestemmelser.

Med unntak av den såkalte Lex Askim som i perioden 1951-1978 regulerte organisasjonsfriheten for arbeidsledere.

Arbeidstvistloven har ingen bestemmelser om forhandlingsrett og heller ingen bestemmelser om krav til eller anerkjennelse av organisasjoner. Arbeidstvistloven bygger likevel på at partene har frihet til å forhandle men også på at forhandlinger er en frivillig sak for den enkelte part. Hvis for eksempel arbeidstakersiden fremmer krav om forhandlinger er det derfor i utgangspunktet opp til arbeidsgiveren om han vil delta i slike og eventuelt inngå tariffavtale. Hvorvidt forhandlinger kan fremtvinges er i prinsippet et spørsmål om styrkeforholdet mellom partene hvor det sentrale maktmiddel er trusselen om arbeidskamp.

En tariffavtale i arbeidstvistlovens forstand er «en avtale mellom en fagforening og en arbeidsgiver eller arbeidsgiverforening om arbeids- og lønnsvilkår eller andre arbeidsforhold» jf. arbeidstvistloven § 1 nr. 8. Gjeldende rett er altså slik at enhver fagforening kan forhandle om og inngå tariffavtale og eventuelt ta arbeidskamp i bruk for å oppnå en slik avtale.

En fagforening defineres i arbeidstvistloven § 1 nr. 3 som «enhver sammenslutning av arbeidere eller av arbeideres foreninger når sammenslutningen har det formål å vareta arbeidernes interesser overfor deres arbeidsgivere». I dette ligger at loven ikke oppstiller nærmere kjennetegn ved en fagforening som kan inngå tariffavtale bortsett fra det som ligger i kravet om at det må være en forening eller sammenslutning med nevnte formål.

Det folkerettslige vern om organisasjonsfrihet forhandlingsrett og retten til arbeidskamp er nærmere beskrevet i kapittel 4.6.

KS har i utvalget reist spørsmål om forhandlingsordningen for undervisningspersonalet i grunnskolen og videregående opplæring. *Utvalgets flertall medlemmene Torgeir Aarvaag Stokke (nøytral) Kjell Bjørndalen (LO) Morten Øye (LO) Stein Gjerding (YS) Sverre Strand (Akademikerne) Lars Chr. Berge (NHO) Randulf Riderbo (HSH) Erik Bartnes (KS) og Ingvild Elden (NAVO)* er av den oppfatning at dette spørsmålet kan ligge på siden av utvalgets mandat og ønsker av den grunn ikke å realitetsbehandle spørsmålet. Dersom det viser seg ønskelig å vurdere slike spørsmål må dette skje etter at de berørte partene reelt involveres.

*Utvalgets leder Ingse Stabel og medlemmene Aud Blankholm (AF) og Randi Stensaker (AAD)* vil bemerke at spørsmålet om forhandlingsordningen for undervisningspersonalet i grunnskolen og i videregående skole ligger utenfor utvalgets mandat. Dette spørsmålet har derfor ikke vært drøftet i utvalget. Det tilligger Regjeringen å avgjøre hvem som skal ha forhandlingsansvaret for undervisningspersonalet.

## 4.2 Arbeidslivets organisasjoner

Arbeidsmarkedet i Norge er sterkt preget av interesseorganisasjonene i arbeidslivet. Noen store organisasjoner dominerer men organisasjonsbildet viser likevel et stort mangfold. For å få et realistisk bilde av den kollektive arbeidsrett er det nødvendig å sette seg inn i den eksisterende organisasjonsstruktur og tariffavtalestruktur. Det er disse strukturer som må vurderes når man skal gjøre seg opp en mening om den regulering vi har er hensiktsmessig. Bildet er imidlertid sammensatt og lite oversiktlig. Det er dessuten under stadig forandring.

Omlag 55 prosent av alle yrkesaktive lønnstakere er tilsluttet en arbeidstakerorganisasjon. Arbeidstakerne i de enkelte virksomheter er gjerne samlet i en lokal fagforening eller «klubb» som utgjør en underordnet enhet til et fagforbund. De enkelte fagforbund er for en stor del sluttet sammen i hovedorganisasjoner. Over 90 prosent av de organiserte arbeidstakerne er i dag medlemmer av et forbund som er tilsluttet en av de fire hovedorganisasjonene LO YS AF og Akademikerne. I tillegg til hovedorganisasjonene kommer flere frittstående organisasjoner. Noen av disse er betydelige og delvis dominerende innenfor sin yrkesgruppe som for eksempel Norsk Lærerlag NITO Norsk Journalistlag og Politiets Fellesforbund.

Oppbyggingen av organisasjonene på arbeidstakersiden varierer. En del forbund samler arbeidstakere med felles utdanning andre bygger på hvilke typer av arbeid som utføres mens noen få tar sikte på å organisere samtlige typer ansatte innenfor en bedrift eller en bedriftstype. Kombinasjoner av disse måter å avgrense sitt medlemstilfang forekommer også.

Tallet på organisasjoner som dekker hele landet er over 100. Reelt sett er det ingen enkelt organisasjon eller hovedorganisasjon som dekker alle yrkesgrupper. Det er LO som dekker de fleste yrkesgrupper både i privat og offentlig sektor og som er den dominerende fellesorganisasjonen med ca. 828 000 medlemmer (31/12-1999). YS organiserer mange av de samme kategorier arbeidstakere som LO og har i privat sektor



en spesielt sterk utbredelse innen bank- og forsikringsvirksomhet mens utbredelsen innen blant annet industri er langt svakere enn LO har. YS har ca. 242 000 medlemmer. AF har 116 000 medlemmer (1/1-2000) og består i første rekke av profesjonsbaserte organisasjoner for universitets- og høyskoleutdannede. Akademikerne har 115 000 medlemmer. Arbeidstakersammenslutninger som ikke er tilsluttet LO YS AF eller Akademikerne samler ca. 180 000 medlemmer. Den største er Norsk Lærerlag med 77 000 medlemmer deretter kommer NITO med 45 000 medlemmer. Alle organisasjonene har innslag av pensjonister og elever/studenter i sine medlemsmasser. AF og Akademikerne har i tillegg innslag av selvstendig næringsdrivende.

På noen områder er en enkelt organisasjon praktisk sett enerådende. Men på en rekke områder opptrer flere organisasjoner tilsluttet og/eller ikke tilsluttet en fellesorganisasjon ved siden av hverandre og i konkurranse om det samme medlemspotensiale.

Organisasjonsgraden i Norge fordelt på hovedorganisasjoner er fremstilt i figur 4.1. Her er kun de av organisasjonsmedlemmene som er yrkesaktive lønnstakere telt med og organisasjonsgraden er målt i forhold til antall lønnstakere i arbeidsstyrken. Utviklingen viser for det første en stabil organisasjonsgrad i Norge i hele etterkrigstiden likevel er det et visst fall mot slutten av perioden. For det andre har LO tapt andeler til de andre organisasjonene gjennom hele etterkrigstiden.

**[::figur:fig4-1.eps]**

*Figur 4.1 Organisasjonsgraden i Norge etter hovedorganisasjon 1945-1999/2000<sup>1</sup>*

<sup>1</sup> Forløpere til YS og AF er gruppert som frittstående forbund. Organisasjonsgraden er målt ved utgangen av året for de aller siste årene er medlemstallene i AF Akademikerne og frittstående forbund imidlertid målt 1/1 påfølgende år for å fange opp forbundsoverganger.

Kilde: Stokke (2000c) med senere oppdateringer.

AF er vedtatt oppløst fra 1. juli 2001. Videre foreligger det planer fra Norsk Lærerlag (frittstående) Lærerforbundet (AF) Norsk Sykepleierforbund (AF) og Politiets Fellesforbund (frittstående) om å stifte en ny hovedorganisasjon. Denne hovedorganisasjonen skal etter planen være operativ til hovedoppgjøret i 2002. Som en konsekvens av vedtaket om oppløsning av AF utreder mange andre forbund for tiden sin fremtidige hovedorganisasjonstilknytning. Norsk Helse- og Sosialforbund (YS) har vedtatt å melde seg ut av YS og utreder for tiden både mulig sammenslåing med Norsk Kommuneforbund (LO) og fremtidig hovedorganisasjonstilknytning.

På arbeidsgiversiden i privat sektor er det NHO som er den største organisasjonen. NHO er en fellesorganisasjon for en rekke bransjesammenslutninger (landsforeninger) og direkte tilsluttede enkeltbedrifter. Medlemmene kommer hovedsakelig fra håndverk industri og tjenesteytende virksomheter. Dessuten har NHO som medlemmer enkelte statlig eide bedrifter som driver regulær næringsvirksomhet. Samlet har NHO over 15 600 medlemsbedrifter med til sammen 423 000 årsverk noe som tilsvarer over 460 000 ansatte (31/12-1999).

Utenfor NHO står en rekke arbeidsgiverforeninger for forskjellige bransjer (handel bank forsikring landbruk utenriks sjøfart m.fl.). Her bør spesielt nevnes Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH). HSH er en hovedorganisasjon med både direkte tilsluttede enkeltbedrifter og medlemskap gjennom bransjeorganisasjoner. Medlemmene kommer hovedsakelig fra detalj- og grossisthandelen og servicenæringene. Med virkning fra 1. januar 1999 ble arbeidsgiverforeningen APO fusjonert med HSH. HSH har som følge av dette fått en betydelig og dominerende posisjon innenfor sektorene for private helse- og sosialtjenester på offentlige planer kulturvirksomhet privat skole- og undervisningstilbud samt frivillige organisasjoner. Også Norges Apotekerforening er nylig gått inn i HSH. I dag har HSH ifølge Statistisk sentralbyrå rundt 10 000 virksomheter som omfatter i alt mer enn 150 000 arbeidstakere. Hvis en i tillegg

regner med lokale foreninger og bransjeorganisasjoner kan antall lønnstakere ifølge HSH anslås til 250 000.

Finansnæringens Arbeidsgiverforening (FA) har 170 medlemsbedrifter med om lag 37 000 ansatte. Landbrukets Arbeidsgiverforening (LA) har 850 medlemmer med 13 000 ansatte. Samvirkeforetakenes Forhandlingsorganisasjon (SamFo) har samvirkelag og enkeltbedrifter som medlemmer i alt 350 og disse sysselsetter 23 100 ansatte. I tillegg finnes det minst 15-20 arbeidsgiverorganisasjoner av mindre omfang i privat sektor.

Utviklingen av nye offentlige styringsvirkemidler som konkurranseutsetting selskapsetablering og privatisering har bidratt til at grensene mellom offentlig og privat sektor har blitt mindre tydelige. Både offentlige og privateide bedrifter er i dag leverandører av velferdstjenester på grunnlag av ulike kontrakter med myndighetene.

På denne bakgrunn ble i 1993 Norges arbeidsgiverforening for virksomheter med offentlig tilknytning (Arbeidsgiverforeningen NAVO) etablert og har per 31. desember 1999 144 medlemmer med til sammen omkring 40 000 ansatte. NAVOs medlemmer er bedrifter med privat sektors rammebetingelser selv om de fleste er helt eller delvis eid av det offentlige. Bedriftene tilhører således privat sektor. NAVO arbeider ikke med medlemmenes næringspolitiske interesser.

Arbeidsgiverorganisasjonenes samlede styrke kan måles ved å se på sysselsettingen i medlemsbedriftene. Gjennom sine medlemmer og medlemsbedrifter dekker de private arbeidsgiverorganisasjonene om lag 55 prosent av alle lønnstakere i privat sektor. Tariffavtaledekningen i privat sektor målt som andelen arbeidstakere som arbeider i virksomheter dekket av tariffavtaler er vanskeligere å anslå. Beregninger basert på alternative kilder og over tid tyder på at tariffavtaledekningen har vært nokså stabil i det siste og ligger på 50-55 prosent (Stokke 2000a 2000c).

I kommunal sektor er det KS som representerer kommunene/fylkeskommunene. Oslo kommune er medlem av KS men står utenfor arbeidsgivervirksomheten. Dessuten organiserer KS kommunale bedrifter som for eksempel E-verk. Totalt er ca. 550 000 personer ansatt i kommunal sektor men da Oslo kommune står utenfor KS sine tariffavtaler og det er staten som har tariffansvaret i undervisningssektoren er det ca. 370 000 som omfattes av KS sitt tarifforhold.

I staten er det Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) som er den sentrale ivaretager av arbeidsgiverfunksjonen for ca. 180 000 arbeidstakere og som fører egne forhandlinger med arbeidstakerorganisasjonene. Dessuten er staten part i tariffavtaler for ca. 97 000 arbeidstakere i skoleverket hovedsakelig undervisningspersonell som er medlemmer i Norsk Lærerglag Lærergforbundet (AF) og Skolenes Landsforbund (LO).

### 4.3 Arbeidstvistloven

Organisasjonsfrihet og forhandlingsrett med rett til å inngå tariffavtaler og adgang til å anvende streik og lockout som kampmiddel er som nevnt anerkjent i norsk rett. Anerkjennelsen ligger mer i ulovfestede prinsipper enn i lovgivning. Prinsippene har imidlertid støtte i folkerettslige instrumenter se kapittel 4.6. Det rettslige grunnlaget for den kollektive arbeidsrett er for øvrig trukket opp i lov 5. mai 1927 nr. 1 om arbeidstvister (arbeidstvistloven) og lov 18. juli 1958 nr. 2 om offentlige tjenestetvister (tjenestetvistloven) for dens område.

Arbeidstvistloven inneholder regler om tariffavtalers form og rettsvirkninger og regler for løsning av konflikter både i interesse- og rettstvister herunder bestemmelser om Arbeidsretten og meglingsinstitusjonen.

Arbeidstvistloven gjelder i prinsippet alle arbeidsforhold både i den private og den offentlige sektor av arbeidslivet således også i den kommunale og fylkeskommunale sektor. Lovens virkeområde er bare begrenset av tjenestetvistloven som i hovedsak gjelder for organiserte statsstillinger se kapittel 4.4.

Arbeidstvistloven tar som utgangspunkt at partene i arbeidslivet har frihet til å regulere lønns- og arbeidsvilkår gjennom forhandlinger og tariffavtaler hvor partene gjennom organisering betraktes som jevnbyrdige. Et sentralt hensyn bak loven er å vareta begge parter interesse i å nå frem til en bindende regulering noe som bidrar til å sikre stabilitet i arbeidslivet.

Arbeidstvistloven bygger ellers på et grunnleggende skille mellom rettstvister dvs. tvister om eksistens gyldighet og fortolkning av eksisterende avtaler og interessestvister dvs. tvister om hva som skal bli

innholdet av en ny avtale jf. arbeidstvistloven § 6. Når det gjelder interesselvister suppleres loven av den særskilte lov om lønnsnemnd i arbeidstvister se kapittel 4.5.

Arbeidstvistloven er på mange punkter en rammelov som suppleres av normer som er utviklet gjennom rettspraksis i første rekke Arbeidsrettens praksis eller som er fastsatt i tariffavtaler og da i første rekke hovedavtalene. Men også de underliggende prinsipper som organisasjonsfrihet og forhandlingsrett er vesentlige.

Arbeidstvistloven har bestemmelser om fredsplikt. Rettstvister skal løses uten bruk av kampmidler jf. arbeidstvistloven § 6 nr. 1. Hvis partene ikke blir enige om en løsning eventuelt gjennom avtalt voldgift er det Arbeidsretten eller i noen tilfeller de alminnelige domstoler som skal løse konflikten. Av arbeidstvistloven § 6 nr. 3 fremgår at arbeidskamp i interesselvister uansett ikke kan iverksettes før gjeldende regler for fremgangsmåte og frister er hensyntatt. Dette innebærer enkelt sagt at tidligere tariffavtale må være utløpt plassoppsigelse foretatt og meglings må være avsluttet. Se nærmere om fredsplikt i kapittel 4.7.6.

Meglingsystemet er et vesentlig element i behandlingen av interesselvister. Meglingsmannens oppgave er å søke å få partene til å løse tvister ved forlik. Arbeidstvistloven har nærmere bestemmelser om Riksmeglingsmannen og dennes virksomhet se kapittel 4.9.

Blir partene ikke gjennom forhandlinger og meglings enige om løsningen av en interesselvist er det et sikkert utgangspunkt at arbeidskamp er rettmessig. Hovedformene for arbeidskamp er hel eller delvis arbeidsnedleggelse fra arbeidstakersiden (streik) og hel eller delvis arbeidsstengning fra arbeidsgiversiden (lockout) se kapittel 4.11.

## 4.4 Tjenestetvistloven

Tjenestetvistloven skiller mellom hovedtariffavtaler og særavtaler. Tjenestetvistloven § 11 definerer en hovedtariffavtale som en tariffavtale om generelle lønns- og arbeidsvilkår. Andre tariffavtaler er særavtaler som kan være sentrale eller lokale og supplerer hovedtariffavtalen. I praksis er det et forhandlingsspørsmål hva som skal være med i hovedtariffavtalen og hva som skal utskytes til sentrale eller lokale særavtaler.

På tjenestetvistlovens område føres forhandlinger om lønns- og arbeidsvilkår for arbeidstakere i flere etater i hovedsak mellom staten på den ene side og tjenestemennenes hovedsammenslutninger LO Stat AF YS Stat Akademikerne samt Norsk Lærergag på den andre siden jf. tjenestetvistloven § 6. For å oppnå status som hovedsammenslutning må en organisasjon ha minst 10 000 medlemmer og medlemmene må arbeide i minst fem ulike etater jf. tjenestetvistloven § 3. Norsk Lærergags forhandlingsposisjon er spesielt fastsatt i loven.

Grunnlaget for hovedsammenslutningenes sterke stilling ved inngåelse og revisjon av hovedtariffavtalen og sentrale særavtaler er deres størrelse og representativitet. Lønsregulativet skal omfatte statstjenesten i hele landet og dekke alle statsetater. Dette forutsetter at partene under forhandlingene er i stand til å ta brede samfunnsmessige hensyn og ikke la seg dominere av enkeltgruppers særinteresser.

### 4.4.1 Forhandlingsretten i staten

Arbeidstvistloven har ingen bestemmelser om forhandlingsrett. Hvorvidt partene i privat og kommunal sektor vil inngå tariffavtale er ikke et rettslig spørsmål. I staten er forhandlingsretten lovfestet i tjenestetvistloven. Forhandlingsretten innebærer at partene når visse betingelser er oppfylt har en gjensidig rett og plikt til å inngå i forhandlinger med henblikk på å inngå tariffavtale om lønns- og arbeidsvilkår.

#### *Tjenestemannsorganisasjonenes forhandlingsrett*

Etter tjenestetvistloven § 3 tredje ledd har en tjenestemannsorganisasjon forhandlingsrett dersom følgende tre vilkår er oppfylt: Organisasjonen må omfatte tjenestemenn i en etat eller i en tjenestegren eller en gruppe av en etat organisasjonen må ha minst 50 tjenestemenn som medlemmer og medlemstallet må utgjøre minst halvparten av tjenestemennene i landet i vedkommende etat eller tjenestegren.

Det første vilkåret innebærer at tjenestemennene må være medlemmer av en organisasjon som omfatter ansatte tjenestemenn i en «etat» eller i «en tjenestegren» eller «en gruppe av en etat». I forarbeidene til

tjenestetvistloven kom departementet til at man ikke burde ta inn noen legaldefinisjon av disse begrepene jf. Ot.prp. nr. 20 (1958) s. 33. I utgangspunktet vil en tjenestemannsorganisasjon omfatte tjenestemenn i en statlig virksomhet slik dette begrep er definert i Hovedavtalen § 40 nr. 2 og det aktuelle personalreglement samt den praksis som er innarbeidet over en rekke år. Dette innebærer at forskjellige tjenestemannsorganisasjoner vil kunne ha forhandlingsrett i en statlig virksomhet. Forhandlingsretten vil kunne omfatte en vertikal sektor av en virksomhet. Det er dessuten lagt til grunn at forhandlingsretten også vil kunne omfatte en horisontal sektor av en statlig virksomhet. Eksempelvis vil leger og pleiepersonell utgjøre ulike tjenestegrener innenfor statlige sykehus. Et viktig kriterium ved avgjørelsen av om tjenestemennene tilhører en tjenestegren i forhold til tjenestetvistloven er om arbeidsområdet eller arten av arbeidet skiller seg så mye ut fra andre arbeidstakere i virksomheten at det er grunnlag for å la gruppen forhandle særskilt om sine lønns- og arbeidsvilkår. En kan i denne sammenheng ikke legge avgjørende vekt på at det for eksempel stilles visse krav om spesiell utdanning til vedkommende tjenestemenn. Det må kreves at hele «faget» skiller seg ut slik at deres interesser ikke kan ventes å bli ivaretatt på en fyllestgjørende måte av allerede forhandlingsberettigede organisasjoner jf. Ot.prp. nr. 20 (1958) s. 15.

Organisasjonen må ha minst 50 tjenestemenn som medlemmer. Kravet bygger på at organisasjonen må ha en viss størrelse. Forhandlingsretten er konsentrert om de mest representative organisasjoner. Lovgiver har lagt til grunn at man ikke bør gi forhandlingsrett til små organisasjoner og lokale grupperinger som lett kan fremme særinteresser.

Lokal forhandlingsrett har en tjenestemannsorganisasjon i den enkelte statlige virksomhet som fyller vilkårene i tjenestetvistloven § 3 tredje ledd i den enkelte statlige virksomhet. Registrering av om betingelsene for slik forhandlingsrett er oppfylt skal etter lovens § 4 første ledd foretas av Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Forhandlingskrav skal etter § 6 nr. 1 første ledd fremsettes overfor vedkommende fagdepartement eller fagmyndighet. Det er her snakk om en begrenset forhandlingsrett.

Tjenestemannsorganisasjoner som er medlem av en hovedsammenslutning har gjennom denne en mer omfattende forhandlingsrett innenfor virksomheten enn den ellers ville hatt som en frittstående tjenestemannsorganisasjon. Organisasjoner som ikke tilfredstiller kravene for å kunne ha selvstendig forhandlingsrett i virksomheten men som er medlem av en hovedsammenslutning jf. nedenfor vil kunne ha såkalt «avledet forhandlingsrett». Dette innebærer at organisasjonen i den aktuelle virksomhet kan inngå tariffavtale med staten gjennom sin hovedsammenslutning. Den lokale forhandlingsretten og retten til å inngå (lokal) særavtale følger av hovedsammenslutningens forhandlingsrett og vil kunne utøves selv om organisasjonen kun har få medlemmer i vedkommende virksomhet og således ikke tilfredstiller kravet til selvstendig forhandlingsrett. Rettslig sett er det lagt til grunn at organisasjonen forhandler med fullmakt fra hovedsammenslutningen og at denne blir part i en eventuell tariffavtale sammen med tjenestemannsorganisasjonen.

Hovedsammenslutningene har i hovedtariffavtalen med staten akseptert at den lokale forhandlingsrett legges til de områder og steder som er angitt i vedlegg 2 til hovedtariffavtalen for så vidt angår de lokale forhandlinger hjemlet i denne tariffavtale se hovedtariffavtalen punkt 2.3.2 Forhandlingssted. En må nok fortolke partenes enighet dit hen at også den generelle lokale lovbaserte forhandlingsrett om lønns- og arbeidsvilkår mellom tariffpartene som ikke er hjemlet i deres hovedtariffavtale skal foregå på de samme steder og omfatte de samme områder som angitt i vedlegget. Dette vil i praksis omfatte alle forhandlingsberettigede tjenestemannsorganisasjoner i staten da det i dag ikke er noen tjenestemannsorganisasjoner som tilfredstiller kravene til forhandlingsrett i lovens § 3 tredje ledd som ikke har inngått noen hovedtariffavtale med staten. Forhandlingskrav ved lokale forhandlinger må rettes mot arbeidsgiverrepresentanten på det aktuelle nivå.

### *Hovedsammenslutningers forhandlingsrett*

Sammenslutning av tjenestemannsorganisasjoner eller forbund/foreninger vil også kunne ha forhandlingsrett i staten såfremt de oppfyller vilkårene i tjenestetvistloven § 3 første ledd. Vilårene er at organisasjonene har minst 10 000 tjenestemenn som medlemmer og at de tilsluttede forhandlingsberettigede tjenestemannsorganisasjoner representerer minst 5 etater.

For å inngå i beregningsgrunnlaget må vedkommende arbeidstaker være ansatt i organisert statsstilling etter tjenestetvistloven § 1 første ledd første punktum eller ført inn under loven i medhold av § 1 første ledd annet punktum eller § 1 annet ledd. Det vises her til definisjonen i § 1 tredje ledd. Definisjonen er tilnærmet lik definisjonen av uttrykket tjenestemann i tjenestemannsloven § 1.

Vilkåret i tjenestetvistloven § 3 nr. 2 innebærer at det må være minst én tjenestemannsorganisasjon fra hver av fem etater som hver for seg fyller vilkårene for forhandlingsrett etter lovens § 3 tredje ledd. Disse krav kom inn i loven etter lovendringen 19. juni 1969 nr. 74. Flere forhandlingsberettigede organisasjoner i en etat vil således kun inngå i beregningsgrunnlaget som én organisasjon. En organisasjon vil heller ikke kunne medregnes i mer enn én etat selv om vilkårene i andre etater også er oppfylt. Begrepet etat er i denne sammenheng i hovedsak identisk med begrepet virksomhet.

Hvorvidt en yrkesorganisasjon som tilfredsstiller kravene i § 3 fjerde ledd kan medregnes som en tjenestemannsorganisasjon ved beregningen av om vilkårene for å være en hovedsammenslutning er oppfylt er ikke avklart. Spørsmålet har ikke vært oppe i praksis. Såfremt yrkesorganisasjonen oppretter en egen tjenestemannsorganisasjon for sine medlemmer i staten og denne organisasjon tilfredsstiller kravene for å ha lokal forhandlingsrett etter tjenestetvistloven § 3 tredje ledd er uten tvil vilkårene oppfylt. I motsatt fall er de det neppe.

### *Yrkesorganisasjoners forhandlingsrett*

Også en yrkesorganisasjon vil kunne ha forhandlingsrett såfremt vilkårene er oppfylt. Disse fremgår av tjenestetvistloven § 3 fjerde ledd. En yrkesorganisasjon er i lovens forstand en landsomfattende organisasjon som organiserer arbeidstakere fra ett yrke og som opptar medlemmer både i og utenfor statstjenesten. Bestemmelsen regulerer forhandlingsretten til organisasjoner hvor medlemskapet bygger på en felles profesjonsutdanning eksempelvis leger og tannleger jf. Ot.prp. nr. 20 (1958) s. 17. Etter lovendringen 19. juni 1969 nr. 74 er det ikke lenger nødvendig at yrkesorganisasjonen danner en egen gruppe av statsansatte medlemmer for å få forhandlingsrett.

Det er videre to vilkår for å få forhandlingsrett som yrkesorganisasjon. Organisasjonen må ha minst 50 tjenestemenn som medlemmer. Begrepet tjenestemann er det samme som i § 1 siste ledd. Yrkesorganisasjonen må ha minst 50 statlige arbeidstakere som medlemmer og medlemmene må utgjøre minst halvparten av det samlede antall tjenestemenn i landet innenfor vedkommende yrke.

Lovens yrkesbegrep er knyttet til den felles utdannelsesbakgrunn som danner grunnlaget for den enkeltes rett til medlemskap i organisasjonen. I Arbeidsrettens dom ARD 1984 s. 106 ble det fastslått at yrkesorganisasjoner har forhandlingsrett for sine medlemmer i statstjenesten. Dette gjelder også medlemmer som ikke har stillinger «innen profesjonen» dvs. som sykepleier såfremt profesjonen ligger til grunn for vedkommendes stilling. Dommen slo fast at Norsk Sykepleierforbund hadde forhandlingsrett for medlemmer som satt i stillinger som lærere ved helsefaghøgskoler.

AAD er av den oppfatning at loven stiller som vilkår at det er en saklig sammenheng mellom forhandlingskravene knyttet til de enkelte stillinger og det yrkesbegrep som er lagt til grunn ved fastsettelsen av organisasjonens forhandlingsstatus. Lovens yrkesbegrep er knyttet til den felles utdannelsesbakgrunn som danner grunnlaget for den enkeltes rett til medlemskap i organisasjonen. Forhandlingskrav vedrørende endringer av lønnsplaner m.v. forutsettes derfor å omfatte de lønnsplaner som på denne bakgrunn er relevante for organisasjonen.

## **4.4.2 Fredsplikt/streikerett**

Fredsplikten i statlig sektor er lovfestet i tjenestetvistloven § 20. Tvist om forståelsen av en tariffavtale må bringes inn for Arbeidsretten som en rettsvist. Den kan ikke løses ved arbeidskamp. Også hovedtariffavtalene i staten bygger på den forutsetning at partene har fredsplikt i tariffperioden.

Ved inngåelse av hovedtariffavtale eller særavtale har partene i avtalen også fredsplikt for så vidt angår de forhold som er nevnt i tjenestetvistloven § 29 se nærmere nedenfor om voldgiftsordninger i staten.

I hovedtariffavtaleperioden omfatter fredsplikten også tvist om inngåelse av særavtale. Dette gjelder inngåelse av særavtaler som er avledet av hovedtariffavtalen (avledede særavtaler) og andre særavtaler (sideordnede særavtaler). Fredsplikten i denne sammenheng fremgår av tjenestetvistloven § 20 nr. 3. På samme måte som i privat sektor bygger tjenestetvistloven på prinsippet om helhetlig regulering. I utgangspunktet vil derfor alle spørsmål knyttet til arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår anses direkte eller indirekte løst i hovedtariffavtalen. Det partene har besluttet å regulere i særavtaler må indirekte anses som regulert i hovedtariffavtalen. Om dette er tilfelle eller ikke vil bero på en konkret fortolkning av hovedtariffavtalen. I Arbeidsrettens dom ARD 1999 s. 44 la retten enstemmig til grunn at hva som er

forhandlingsgjenstand i tariffperioden og således kan undergis behandling etter lovens regler om særavtaler vil bero på «hovedtariffavtalens omfang og hva som er regulert gjennom den».

Selv om hovedtariffavtalen tar sikte på å gi en helhetlig regulering av lønns- og arbeidsvilkårene i tariffperioden må det avgjøres konkret hva som er regulert i avtalen. I en dom i ARD 1995 s. 174 la retten til grunn at man ved lønnplassering m.v. av personell som skulle tjenestegjøre i Natos Immediate Reaction Forces (IRF) ikke kunne benytte fellesbestemmelsenes ordinære stillingskoder for militære stillinger m.v. Oppdragene lå som følge av sin særegne karakter og risiko utenfor rammen av de tilsvarende stillinger i hovedtariffavtalens fellesbestemmelser. Skulle staten i tariffperioden ha behov for en ny spesiell stilling det ikke hadde vært behov for før og man etter forhandlinger ikke ble enige om lønns- og arbeidsvilkår vil saken kunne bringes inn for Statens lønnsutvalg.

Med utgangspunkt i ordlyden er fredsplikten i tjenestetvistloven § 20 nr. 3 mer omfattende enn den som følger av arbeidstvistloven § 6 nr. 1 jf. nr. 3. Arbeidstvistloven § 6 nr. 1 omfatter etter ordlyden kun fredsplikt for det som er *regulert* i tariffavtalen. Tjenestetvistloven omfatter også forhold som ikke er regulert i hovedtariffavtalen. Omfanget av spørsmål som anses indirekte regulert omfatter forhold som er tatt opp men ikke har ført frem under forhandlingene om tariffavtalen. Forhold som kunne vært tatt opp under forhandlingene men som ikke ble det anses også for å være indirekte regulert. Det kan derfor stilles spørsmål om fredsplikten etter tjenestetvistloven § 20 nr. 3 i realiteten er mer omfattende enn den som følger av arbeidstvistloven § 6 nr. 1 og den grunnleggende kontraktsforutsetning.

Tjenestetvistloven § 20 nr. 4 legger også ned forbud mot arbeidskamp for enkelte tjenestemenn som ikke er part i tariffavtalen. Når de forhandlingsberettigede organisasjoner har inngått tariffavtale og er blitt bundet av fredsplikten får også andre tjenestemenn innenfor tariffområdet (etat tjenestegrenn gruppe) fredsplikt. Dette vil gjelde to grupper tjenestemenn. For det første tjenestemenn som er medlemmer av en ikke-forhandlingsberettiget tjenestemannsorganisasjon og for det andre uorganiserte tjenestemenn. Forhandlingsberettigede tjenestemenn som ikke har inngått tariffavtale er imidlertid ikke omfattet av fredspliktbestemmelsen i tjenestetvistloven § 20 nr. 4. Det kan spørres om det er nødvendig med streikeforbud i loven for uorganiserte arbeidstakere. Denne gruppe har ikke streikerett og fravær vil innebære vesentlig mislighold av arbeidsavtalen.

Ved interessetvister i staten har begge parter i utgangspunktet adgang til å anvende kampmidler. Situasjonen er på dette punkt den samme i staten som i privat og kommunal sektor. Med visse unntak som omtales nedenfor har statlige arbeidstakere streikerett. Retten til å anvende kampmidler herunder streikeretten inntreffer når megling er gjennomført og plassoppsigelsesfristen utløpt. Etter tjenestetvistloven er megling lovbestemt jf. tjenestetvistloven § 14. Reglene om plassoppsigelse m.v. er inntatt i Hovedavtalen kapittel 13. Når det gjelder megling er det i lovens § 14 annet ledd gjort unntak i det man her har tatt inn en bestemmelse om at de tvister som etter sin art skal bringes inn for Statens lønnsutvalg jf. § 29 ikke er gjenstand for megling. Unntatt fra megling er også tvister om opprettelse av særavtaler etter at hovedtariffavtale er inngått. Se forarbeidene til loven Ot.prp. nr. 20 (1958) s. 40.

Etter tradisjonell oppfatning har en embetsmann ikke streikerett. Dette gjelder både de såkalt avsettelige embetsmenn etter Grunnloven § 22 første ledd og de uavsettelige embetsmenn som er omtalt i Grunnloven § 22 annet ledd. Det er også lagt til grunn at militære tjenestemenn heller ikke har adgang til å streike. Streikeforbudet er ikke lovfestet men er basert på det militære tjenesteforholds særlige karakter. Dette kom forutsetningsvis til uttrykk ved vedtakelsen av lov 10. juni 1977 nr. 66 om yrkesbefal m.m. i Forsvaret. Streikeforbudet for polititjenestemenn som var inntatt i politiloven ble opphevet i 1995.

Etter Hovedavtalen § 44 kan ikke øverste leder i virksomheten tas ut i streik. Hvem som skal anses som øverste leder og derved representant for arbeidsgiver har flere ganger voldt rettslige problemer. Spørsmålet er ikke avklart gjennom rettspraksis.

I Arbeidsrettens dom ARD 1994 s. 62 la retten til grunn at en hovedsammenslutning har aktivitetsplikt i forhold til sine medlemsorganisasjoner. Hovedsammenslutningen kan bli dømt for å ha opptrådt tariffstridig og ulovlig og derved brutt fredsplikten hvis den ikke opptrer aktivt for å hindre ulovlige aksjoner fra sine medlemsorganisasjoner. Retten til politiske demonstrasjonsaksjoner og sympatiaksjoner er i prinsippet den samme som etter arbeidstvistloven.

#### 4.4.3 Voldgiftsordninger i staten - tjenestetvistloven §§ 27 og 29

Blir en interesseløst om inngåelse av tariffavtale i privat sektor ikke løst har partene rett til å iverksette arbeidskamp uansett hvilke spørsmål tvisten gjelder. Løper en tariffavtale (overenskomst) og tvisten gjelder en avledet tariffavtale har partene etter arbeidstvistloven en ubetinget fredsplikt. I staten har man en ordning hvor tvist om enkelte spørsmål vil kunne undergis lovbestemt voldgift. I tjenestetvistloven er Statens lønnsutvalg etablert som voldgiftsorgan for å behandle de særskilte lønsspørsmål som hører inn under § 29. Ut fra tjenestetvistloven og forarbeidene fremgår det at Rikslønnsnemnda har begrensninger i sin kompetanse i forhold til interesseløst som i følge tjenestetvistloven § 29 skal behandles av Statens lønnsutvalg jf. Ot.prp. nr. 20 (1958) og Ot.prp. nr. 26 (1971-72). Det vises for øvrig til kapittel 10.2.3 i innstillingen.

Ved lovendringen i 1969 ble voldgiftsordningene gjennomgått. I tillegg til Statens lønnsutvalg ble det også etablert en ordning med særskilt nemnd i loven. Denne skulle tre i funksjon ved tvist om opprettelse eller endring av særavtale i hovedtariffavtaleperioden. Nemndbehandling skulle erstatte behandling i Statens lønnsutvalg når partene var enige om det og for øvrig behandle krav fra en part som etter sin art ikke lå inn under Statens lønnsutvalg.

Etter tjenestetvistloven § 29 skal tvist om justering av en stillings lønsplassering og oppnormering av en stilling til en annen lønnsgruppe samt begrensede særtillegg av lønsmessig art m.v. avgjøres av Statens lønnsutvalg. Dette gjelder både ved inngåelse av hovedtariffavtale og særavtale. § 29 gir en legaldefinisjon av begrepene justering og normering. Med justering forstår loven hvilket lønnstrinn i regulativet en tjenestemanns stilling skal henføres til. Med normering forstår loven oppflytting av tjenestemanns stilling fra lavere til høyere grad. Grensene mellom justerings- og normeringskrav kan være uklare og i praksis vil tvil kunne oppstå. Statens lønnsutvalg vil ellers kunne behandle interesseløst om endringer i bestemmelser om overtidsgodtgjørelse og om særtillegg av lønsmessig art. Dette gjelder under den forutsetning at slike forhold ikke generelt er regulert i hovedtariffavtale.

Etter tjenestetvistloven § 27 kan tvist om inngåelse eller endring av særavtale bringes inn for særskilt nemnd til avgjørelse. Bestemmelsen som ble tatt inn i loven i 1969 avløste tilsvarende bestemmelse som tidligere var inntatt i hovedtariffavtalen. Bestemmelsen bygger på den forutsetning at partene blir enige om sammensetningen av nemnda. Blir partene ikke enige gir bestemmelsen i seg selv ingen veiledning når det gjelder partsrepresentasjon. Det fremgår av loven at i slike tilfelle skal oppmannen og nøytrale medlemmer oppnevnes av riksmeglingsmannen. Såfremt en av partene krever det skal nemndas avgjørelse kun gjelde ut tariffperioden for hovedtariffavtalen. Dette innebærer at partene i forbindelse med revisjon av hovedtariffavtalen ikke er avskåret fra å ta med krav om endringer i tariffforhold som har vært regulert i særavtale. Det samme må gjelde for en nemndavgjørelse som skal gjelde ut hovedtariffavtaleperioden.

Tjenestetvistloven §§ 27 og 29 overlapper til dels hverandre. I Ot.prp. nr. 34 (1968-69) s. 33 som omhandler § 27 anfører departementet: «Komitéen har videre anført at de aller fleste saker som vil kunne bli brakt inn for den særskilte nemnd vil være saker av den art som er nevnt i tjenestetvistloven § 29 punkt 3 om begrensede særtillegg av lønsmessig art».

Om forholdet mellom tjenestetvistloven §§ 27 og 29 uttalte Arbeidsretten i ovennevnte dom ARD 1999 s. 44: «§ 29 har anvendelse der det ikke oppnås enighet om slike spørsmål som er nevnt i dens første ledd nr. 1-3». Det legges til grunn at dommen bekrefter statens syn på virkeområdet for de to voldgiftsalternativer. Etter Utvalget for tarifforhandlingssystemets oppfatning gir Arbeidsretten uttrykk for at Statens lønnsutvalgs kompetanse er eksklusiv. Utvalgets kompetanse gjelder de forhold som er beskrevet i § 29. Det er bare forhold som faller utenfor dets kompetanse som en tariffpart ensidig kan kreve avgjort av særskilt nemnd etter § 27.

#### 4.5 Særlover om tvungen lønnsnemnd og videre behandling av tvisten

Lover og provisoriske anordninger om tvungen lønnsnemnd i interesseløst er vedtatt nesten 100 ganger siden 1953 og frem til begynnelsen på 1980-tallet var det beskjeden kritikk mot at myndighetene grep inn i konflikter på denne måten. Lover om tvungen lønnsnemnd har vanligvis blitt vedtatt av Stortinget med stort flertall.

Oppmerksomhet og kritikk når det gjelder bruken av tvungen lønnsnemnd har i de senere år vært økende også uavhengig av konkrete konflikter. I de aller siste år fremgår det imidlertid av forarbeidene til

lovene at inngrepene i stor grad begrunnes ut i fra de kriterier ILO har knesatt gjennom sin fortolkning av gjeldende konvensjoner på området se kapittel 4.6.

Om selve behandlingen av en tvist etter beslutning om bruk av tvungen lønnsnemnd kan nevnes:

Når det ved lov eller provisorisk anordning er grepet inn med tvungen lønnsnemnd i en arbeidstvist henviser loven konflikten til løsning i Rikslønnsnemnda samtidig som det besluttes at arbeidsstans vil være ulovlig å iverksette eller opprettholde.<sup>10</sup> Rikslønnsnemnda er opprettet med hjemmel i lov 19. desember 1952 nr. 7 om lønnsnemnd i arbeidstvister. Nemndas fem faste medlemmer oppnevnes av Kongen for tre år om gangen. Formannen og to av medlemmene er nøytrale mens ett medlem representerer arbeidstakerinteresser og ett medlem representerer arbeidsgiverinteresser. Disse to er uten stemmerett. I den enkelte tvist utpeker i tillegg partene i tvisten ett medlem hver. Utgiftene til Rikslønnsnemnda betales av staten.

Rikslønnsnemnda står i utgangspunktet til partenes disposisjon som frivillig voldgiftsinstans for løsning av interesseløst tvister. Rikslønnsnemnda benyttes imidlertid nokså sjelden som tvisteløser etter partenes anmodning. Det er ved tvungen lønnsnemnd Rikslønnsnemnda har hatt sin hovedfunksjon. Rikslønnsnemnda treffer sin avgjørelse ved kjennelse som får virkning som tariffavtale.

## **4.6 Folkerettslige rammer for lovgivningen på den kollektive arbeidsrettens område**

### **4.6.1 Innledning**

Prinsippet om organisasjonsfrihet og forskjellige sider av dette er slått fast gjort internasjonalt forpliktende og søkt sikret i praksis gjennom en rekke folkerettslige konvensjoner. Dette gjelder ikke minst på arbeidsrettens område der konvensjonsvernet for organisasjonsfriheten har lengst tradisjon og er mest omfattende og detaljert utformet.

På europeisk nivå er organisasjonsfriheten regulert både i Den europeiske menneskerettskonvensjon (1950) og i Den europeiske sosialpakt (1961). På globalt nivå er organisasjonsfriheten regulert i FNs to konvensjoner fra 1966 om sivile og politiske rettigheter og om økonomiske sosiale og kulturelle rettigheter og dessuten gjennom ILO-konvensjoner spesielt ILO-konvensjon nr. 87 (1948) om foreningsfrihet og ILO-konvensjon nr. 98 (1949) om gjennomføring av prinsippene for organisasjonsretten og retten til å føre kollektive forhandlinger. Disse suppleres og utfylles av flere andre ILO-konvensjoner. Alle disse konvensjonene er ratifisert av Norge. Den europeiske menneskerettskonvensjon og de to FN-konvensjonene fra 1966 er dessuten gjort direkte gjeldende som norsk rett gjennom lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).

Selv om konvensjonsbestemmelser som Norge er folkerettslig forpliktet av ikke er gjort direkte gjeldende i norsk rett har de en sentral betydning som rettskildefaktorer ved tolkning og anvendelse av internrettslige regler. Ikke mindre viktige er konvensjonene i forhold til staten og statens lovgivning m.v. De krav konvensjonene stiller er etter sitt innhold rettet mot den interne rett. Det påhviler staten å påse både at rettighetene respekteres og at de er effektivt sikret gjennom den nasjonale rettsorden.

Av de tre konvensjonene som ble inkorporert ved menneskerettsloven er det særlig Den europeiske menneskerettskonvensjon og Den internasjonale konvensjon om økonomiske sosiale og kulturelle rettigheter som har betydning på det arbeidsrettslige området. Øvrige folkerettslige regler som ikke er omfattet av menneskerettsloven vil fortsatt være folkerettslig bindende for Norge og ha betydning i norsk rett. Mange konvensjoner kan likevel få en mer direkte betydning ved at de utgjør momenter ved tolkingen av de konvensjoner som er omfattet av menneskerettsloven. Eksempelvis anvender Den europeiske

---

10

Rikslønnsnemnda er for øvrig også tvisteløser i de tilfeller megling for offentlige tjenestemenn uten streikerett ikke fører frem jf. tjenestetvistloven § 26 a.



menneskerettsdomstolen både Den europeiske sosialpakt og ILO-konvensjoner så vel som praksis etter disse konvensjonene som momenter ved tolking av bestemmelser i Den europeiske menneskerettskonvensjon.

Nedenfor følger en oversikt over de mest sentrale konvensjoner som Norge har ratifisert på den kollektive arbeidsrettens område. Oversikten tar først for seg Den europeiske menneskerettskonvensjon og Den internasjonale konvensjon om økonomiske sosiale og kulturelle rettigheter. Deretter omtales Den europeiske sosialpakt og enkelte sentrale ILO-konvensjoner. ILO (International Labour Organization) som den mest sentrale internasjonale organisasjonen på arbeidsrettens område gis en bredere omtale.

#### 4.6.2 Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK)

Den europeiske menneskerettskonvensjon (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms) ble ratifisert av Norge i 1952 og ble som nevnt gjort til norsk lov ved menneskerettsloven i 1999.

Konvensjonen skal blant annet beskytte retten til liv og setter forbud mot tortur. Den regulerer adgangen til bruk av frihetsberøvelse og sikrer retten til en rettferdig rettergang. Videre skal den sikre privatlivets fred religionsfrihet og ytringsfrihet. I denne sammenheng er konvensjonen viktig fordi den også sikrer forsamlings- og foreningsfriheten. Ved lov kan det foretas innskrenkninger i den enkelte rettighet men bare i den grad det er nødvendig i et demokratisk samfunn for å ivareta bestemte formål.<sup>11</sup>

Artikkel 11 beskytter forsamlings- og foreningsfriheten. Bestemmelsen lyder slik i norsk oversettelse:

«1. Enhver har rett til fritt å delta i fredelige forsamlinger og til frihet til forening med andre herunder rett til å danne og slutte seg til fagforeninger for å verne sine interesser.

2. Utøvelsen av disse rettigheter skal ikke bli undergitt andre innskrenkninger enn de som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet eller offentlige trygghet for å forebygge uorden eller kriminalitet for å beskytte helse eller moral eller for å beskytte andres rettigheter og friheter. Denne artikkel skal ikke hindre at lovlige innskrenkninger blir pålagt utøvelsen av disse rettigheter for medlemmene av de væpnede styrker av politiet og av statsforvaltningen.»

For den nærmere fastleggelse av innholdet i EMK artikkel 11 har Domstolen som nevnt trukket inn både Den europeiske sosialpakt ILO-konvensjoner og andre konvensjoner.<sup>12</sup>

EMK beskytter i utgangspunktet individuelle rettigheter. En organisasjons rettigheter er beskyttet i den grad det er nødvendig for utøvelsen av medlemmenes individuelle rettigheter men organisasjonen som sådan kan også være vernet av EMK hvis organisasjonen er «krenket». Artikkel 11 fastslår organisasjonsfriheten uten å si hva vernet om organisasjonsfriheten innebærer i detaljer. Når det gjelder fagforeninger gis noen retningslinjer gjennom formuleringene «rett til å danne og slutte seg til» og «for å verne sine interesser». I dette ligger at det ikke bare er individenes rett til å slutte seg til fagforeninger som er vernet men også at fagforeningers eksistens og fagforeningers rett til å drive virksomhet har et vern. Hvor langt dette vernet strekker seg er imidlertid ikke avklart på alle punkter.

Konvensjonen håndheves i første rekke ved behandling av klagesaker fra individer eller organisasjoner som mener at deres rettigheter i hht. konvensjonen er krenket. Klageretten er betinget av at nasjonale

---

<sup>11</sup>

Se for eksempel konvensjonens artikler 8-11.

<sup>12</sup>

Se for eksempel Domstolens dom av 30. juni 1993 Sigurjónsson mot Island (24/1992/369/443) hvor det i dommen blant annet vises til ILO-konvensjonene nr. 87 og nr. 98.

rettsmidler er uttømt (artikkel 26). Klager bringes direkte inn for Den europeiske menneskerettsdomstolen. Domstolen er organisert på en slik måte at man i noen tilfeller er sikret toinstansbehandling.

Den europeiske menneskerettsdomstolens dommer er bindende for statene. Avgjørelser fra domstolen vil derfor være en viktig rettskilde ved tolkningen av EMK. Betydningen av dommer som ikke direkte gjelder Norge må i intern norsk rett vurderes etter alminnelige rettskildeprinsipper.

#### **4.6.3 FN-konvensjonen om økonomiske sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK)**

Den internasjonale konvensjon om økonomiske sosiale og kulturelle rettigheter (International Covenant on Economic Social and Cultural Rights) ble vedtatt av FNs generalforsamling 16. desember 1966 og trådte i kraft 3. januar 1976. Den ble ratifisert av Norge i 1972. ØSK utgjør sammen med Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) den operative oppfølgingen av FNs menneskerettighetserklæring av 1948. ØSK og SP ble som tidligere nevnt gjort til norsk lov ved menneskerettsloven.

De enkelte rettigheter er nærmere omhandlet i artiklene 6-15. Artikkel 8 regulerer retten til å organisere seg og retten til streik. I henhold til artikkel 8 (d) påtar konvensjonspartene seg å sikre retten til å streike forutsatt at streikeretten blir utøvet i samsvar med lovene i det enkelte land. Ved ratifikasjonen tok Norge forbehold når det gjelder artikkel 8 (d). Forbeholdet ble ansett nødvendig dels av hensyn til vår praksis med bruk av tvungen lønnsnemnd og dels fordi det i fremtiden kunne komme på tale med nye permanente forbud mot streik. Det har ikke senere vært diskutert å trekke tilbake dette forbeholdet.

Konvensjonen håndheves ved at statene skal avgi rapporter om de tiltak som er truffet og den fremgang som er gjort når det gjelder gjennomføringen av de rettigheter konvensjonen anerkjenner. Rapportbehandlingen skjer ved at Komiteen for økonomiske sosiale og kulturelle rettigheter i et møte med representanter for vedkommende stat stiller spørsmål om rapporten.<sup>13</sup> Ved avslutningen av gjennomgåelsen har de enkelte komitémedlemmer anledning til å gi uttrykk for sitt syn. Komiteen kan deretter vedta kommentarer («concluding observations») angående statens oppfyllelse av konvensjonsforpliktelsene. I tillegg utarbeider Komiteen mer generelle kommentarer («general comments») som ikke er rettet til den enkelte stat for eksempel om rapporteringen eller rettighetenes materielle innhold.

Til tross for at Norge har tatt forbehold når det gjelder artikkel 8 d) har komiteen likevel uttrykt bekymring for situasjonen i Norge når det gjelder bruk av tvungen lønnsnemnd.

#### **4.6.4 Den europeiske sosialpakt (ESP)**

Den europeiske sosialpakt (the European Social Charter) av 18. oktober 1961 ble ratifisert av Norge i 1962. Den trådte i kraft for Norge i 1965. Pakten er en av Europarådets konvensjoner og kan bare tiltres av medlemsstater. En tilleggsprotokoll av 1988 om blant annet likestilling mellom kjønnene informasjon og konsultasjon i bedrifter og om arbeidsmiljøspørsmål trådte i kraft for Norge i 1994. I oktober 1991 undertegnet Norge en endringsprotokoll vedrørende kontrollprosedyrer. I 1998 trådte ytterligere en tilleggsprotokoll i kraft for Norge. Den etablerer en klageordning der arbeidslivets parter og andre frivillige organisasjoner kan innklage medlemsstatene for mangelfull gjennomføring av Sosialpakten. Per februar 2001 er konvensjonen av 1961 ratifisert av 28 av Europarådets 43 medlemsstater.

Pakten er inndelt i en prinsippdel I som angir politiske målsettinger i 19 punkter og en del II der disse målsettingene er konkretisert til forpliktende bestemmelser gjennom like mange artikler. Minst fem av følgende syv artikler ( gjerne kalt «kjernen») må aksepteres:

---

13

Komiteen har fått delegert fra FNs Økonomiske og Sosiale Råd (ECOSOC) å gjennomgå rapportene og gi uttalelser om dem.

- artikkel 1 - Retten til arbeid og fritt valg av yrke.
- artikkel 5 - Retten til å organisere seg.
- artikkel 6 - Retten til å føre kollektive forhandlinger.
- artikkel 12 - Retten til sosial trygghet.
- artikkel 13 - Retten til sosial og medisinsk hjelp.
- artikkel 16 - Familiens rett til sosialt rettslig og økonomisk vern.
- artikkel 19 - Rett til vern og hjelp for arbeidstakere som flytter fra land til land og deres familier.

De artiklene som inngår i «kjernen» omfatter rettigheter som anses som særlig viktige og grunnleggende. I tillegg må en stat for å ratifisere Sosialpakten akseptere et visst minimum av konvensjonens øvrige bestemmelser. Langt de fleste land som har ratifisert Sosialpakten har akseptert alle artiklene i «kjernen» og det er ingen av de kontraherende stater som bare har godtatt det minimum av bestemmelser som kreves for ratifikasjon.

De sentrale bestemmelsene i sammenhengen her er artikkel 5 og artikkel 6. Artikkel 5 gjelder retten til å organisere seg og lyder slik:

«Med sikte på å sikre eller fremme arbeidstakernes og arbeidsgivernes rett til fritt å opprette lokale nasjonale eller internasjonale organisasjoner for å ivareta deres økonomiske og sosiale interesser og til å slutte seg til slike organisasjoner forplikter de kontraherende parter seg til å sørge for at den nasjonale lovgivning eller gjennomføring av den ikke gjør inngrep i utøvelsen av denne rett. I hvilken utstrekning de garantier som er nevnt i denne artikkel skal gjelde for politiet skal fastsettes ved lov eller forordning.

Anvendelsen av disse garantier på medlemmer av de væpnede styrker og i hvilken utstrekning de skal gjelde for slike personer skal likeså fastsettes ved nasjonal lov eller forordning.»

Artikkel 6 gjelder retten til å føre kollektive forhandlinger i arbeidslivet herunder retten til å anvende streik og lockout. Dette er den første folkerettslige forpliktende konvensjonsbestemmelse som uttrykkelig anerkjenner en rett til bruk av arbeidskamp. Bestemmelsen lyder slik:

«Med sikte på å sikre den effektive utøvelsen av retten til å føre kollektive forhandlinger forplikter de kontraherende parter seg til:

1. å fremme fellesrådslagning mellom arbeidstakere og arbeidsgivere
2. å fremme når det er nødvendig og hensiktsmessig ordninger for frivillige forhandlinger mellom arbeidsgivere eller arbeidsgiverorganisasjoner og arbeidstakerorganisasjoner om fastsetting av lønns- og arbeidsvilkår ved tariffavtaler
3. å arbeide for å opprette og gjøre bruk av egnede meklings- og frivillig voldgiftsinstanser til å løse arbeidstvister og anerkjenner
4. arbeidstakernes og arbeidsgivernes rett til kollektive tiltak i interessekonflikter herunder retten til å streike med de innskrenkninger som følger av tidligere inngåtte tariffavtaler.»

Bestemmelsene må ses i sammenheng med artikkel 31. I henhold til denne skal rettighetene og forpliktelsene etter paktens del I og II ikke være underlagt noen restriksjoner eller begrensninger «unntatt slike som er fastsatt ved lov og som er nødvendig i et demokratisk samfunn til vern av andre menneskers frihet og rettigheter eller til vern av offentlige interesser den nasjonale sikkerhet og helse og moral i samfunnet».

I forbindelse med samtykke til ratifikasjon ble det i St.prp. nr. 100 (1961-62) lagt til grunn at Norges praksis med bruk av tvungen lønnsnemnd og unntak fra streikeretten for enkelte grupper ikke var i strid med paktens. Det ble antatt at den norske lønnsnemndpraksisen da holdt seg innenfor de unntak det er adgang til å gjøre etter artikkel 31.

Tilsyn med etterlevelse av Sosialpakten føres i første rekke gjennom periodisk rapportering fra de kontraherende stater. Statene skal rapportere om bestemmelsene i «kjernen» hvert annet år mens det for de øvrige bestemmelser avgis rapporter hvert fjerde år.

Rapportene gjennomgås av the European Committee of Social Rights (ECSR også omtalt som Ekspertkomiteen). ECSR som består av ni medlemmer er en komité av uavhengige eksperter som foretar en rettslig vurdering av om statene oppfyller de forpliktelser de har påtatt seg. Komiteens rettslige bedømmelse kan ikke overprøves av andre instanser i kontrollapparatet. Konklusjonene fra ECSR behandles videre av «Regjeringskomiteen» som består av representanter for myndighetene i de stater som har ratifisert Sosialpakten. Regjeringskomiteen har som oppgave å gi anbefalinger til Ministerkomiteen ut fra «sosiale økonomiske og andre politiske vurderinger» om eventuelle tiltak på grunnlag av ECSRs konklusjoner. Dersom ECSR har kommet til en «negativ konklusjon» dvs. at en stat ikke oppfyller eller har opptrådt i strid med sine forpliktelser kan Regjeringskomiteen vedta en «advarsel» til vedkommende stat eller den kan anbefale Ministerkomiteen å vedta en rekommandasjon til staten med påpekning av konvensjonsbruddet og oppfordring til å rette på forholdet. I de fleste tilfeller vil Regjeringskomiteen vedta en «advarsel» ved første gangs overtredelse. Hvis forholdet ikke blir rettet og ECSR igjen avgir en negativ konklusjon vil det normalt føre til at en rekommandasjon blir anbefalt. Ved behandling av anbefalinger fra Regjeringskomiteen består Ministerkomiteen av en representant fra hver av de stater som har ratifisert Sosialpakten og vedtak må treffes med to tredels flertall.

Norge har fått en rekommandasjon mot seg for brudd på artikkel 6 om forhandlingsretten og streikeretten i 1993. Senest i 2000 ble Norge gitt en «advarsel» også denne for brudd på artikkel 6 nr. 4.

*Den reviderte europeiske sosialpakt* ble vedtatt og åpnet for undertegning og ratifisering i 1996. Konvensjonen er hittil ratifisert av ni stater og trådte i kraft 1. juli 1999. Den reviderte europeiske sosialpakt er en selvstendig konvensjon som kan ratifiseres både av stater som ikke har ratifisert Sosialpakten av 1961 og av stater som tidligere har ratifisert denne. I det siste tilfelle trer den reviderte sosialpakten i stedet for den tidligere ratifiserte konvensjonen men en stat kan ikke ved ratifikasjon av den reviderte sosialpakten fraskrive seg forpliktelser den tidligere har påtatt seg. Intensjonen er at på lang sikt skal den reviderte europeiske sosialpakt som omfatter flere nye rettigheter i tillegg de som inngår i Sosialpakten og tilleggsprotokollen av 1988 helt avløse Sosialpakten av 1961.

Norge har ennå ikke undertegnet eller ratifisert den reviderte sosialpakten men arbeider med å avklare hvilke hindringer for ratifikasjon det eventuelt er i norsk lov og praksis.

Som nevnt foran trådte en tilleggsprotokoll som etablerte en organisasjonsklageordning i kraft i 1998.<sup>14</sup> Klager på stater for utilstrekkelig gjennomføring av Sosialpakten fra arbeidslivets parter og andre frivillige organisasjoner behandles av ECSR. Dersom komiteen finner at klagen kan behandles avgir den en rapport til Ministerkomiteen på bakgrunn av klagen og tilleggsinformasjon innhentet fra den innklagede stat andre medlemsstater og relevante organisasjoner. Dersom ECSR konkluderer med at den innklagede stat ikke har gjennomført Sosialpakten tilfredsstillende kan Ministerkomiteen vedta en rekommandasjon mot staten. Klageordningen gjelder for alle rettighetene etter Sosialpakten og går dermed lenger enn den spesielle klageordningen for organisasjonsfrihetsspørsmål som er etablert i ILO-systemet se nedenfor.

Siden organisasjonsklageordningen under Sosialpakten ble etablert har ECSR mottatt 10 klagesaker. Flere av disse gjelder organisasjonsfrihet og organisasjonsdiskriminering.

---

14

Se nærmere Evju (1998).

## 4.6.5 ILO-konvensjoner

### *Kort om ILO*

Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO) er den av FNs særorganisasjoner som har arbeidslivet og sosialpolitikken som sitt spesielle område. ILO ble til allerede i 1919 som en del av Folkeforbundet.

Blant de organisasjoner som argumenterte sterkest for opprettelsen av en slik organisasjon var de nasjonale og internasjonale arbeidstakerorganisasjoner. De mente at statene måtte innføre internasjonale minstestandarder for arbeidernes kår for å unngå at den frie priskonkurranse på verdensmarkedet presset ned lønningene og arbeidstakernes sosiale rettigheter.

ILO var således den første mellomstatlige organisasjon som satte internasjonalt sosialpolitisk samarbeid på dagsordenen og organisasjonen har spilt en meget viktig og aktiv rolle på dette området. I innledningen til ILOs konstitusjon heter det at organisasjonens målsetting er å sikre den sosiale rettferd som må til for å skape fred i verden.

ILOs målsettinger er ikke bare utformet i organisasjonens egen konstitusjon men kom også klart til uttrykk i selve Folkeforbundspakten der det het:

«Forbundets medlemmer vil bestrebe seg for å sikre og håndheve rimelige og humane arbeidsvilkår for menn kvinner og barn både i deres egne land og i alle land som de har handels- og industriforbindelser med og i dette øyemed opprette og vedlikeholde de nødvendige internasjonale organisasjoner.»

Både i ILOs konstitusjon fra 1919 og i Philadelphia-erklæringen fra 1944 som inngår som et vedlegg til konstitusjonen er organisasjonsfrihet listet opp blant de grunnleggende rettigheter som må respekteres av alle medlemslandene. Den sentrale posisjonen som organisasjonsfriheten har understrekes ytterligere av at både ILO-konvensjon nr. 87 og 98 inngår som grunnleggende minstestandarder i prinsipperklæringen av 1998. Prinsipperklæringen er nærmere omtalt nedenfor.

Særegent for ILO er organisasjonens trepartsstruktur. Arbeidstakere arbeidsgivere og myndigheter er representert på like fot. I henhold til ILOs konstitusjon artikkel 3 skal hvert land være representert på Arbeidskonferansen som er ILOs høyeste organ med fire representanter. To skal representere myndighetene og to skal representere henholdsvis arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. Disse siste skal velges blant «de mest representative organisasjonene» i de enkelte land. Flere av ILOs øvrige organer har den samme trepartsstrukturen blant annet Styret og Arbeidskonferansens komité for gjennomføring av konvensjoner og rekommandasjoner. Per februar 2001 har ILO 175 medlemsland.

En av ILOs viktigste arbeidsmetoder er å utforme og vedta minstestandarder i form av konvensjoner og rekommandasjoner. Nedenfor nevnes de av ILOs konvensjoner som har størst betydning på den kollektive arbeidsrettens område.

### *ILO-konvensjon nr. 87 om foreningsfrihet og beskyttelse av organisasjonsretten*

Konvensjon nr. 87 om foreningsfrihet og beskyttelse av organisasjonsretten er svært sentral og blir også kalt ILOs grunnlov. Den ble vedtatt av ILOs arbeidskonferanse 9. juli 1948 som den operative oppfølging av prinsipper nedfelt i ILOs konstitusjon. Norge ratifiserte konvensjonen i 1949 og den trådte i kraft for Norge i 1950. Per februar 2001 har 134 stater ratifisert konvensjonen.

Konvensjonen går i korthet ut på følgende: Arbeidstakere og arbeidsgivere skal unntaksfritt ha rett til å danne og slutte seg til de organisasjoner de selv måtte ønske (artikkel 2) med det mål for øye å fremme og forsvare sine egne interesser (artikkel 10). Slike organisasjoner har rett til å utforme sine egne lover (vedtekter) til å velge sine representanter i full frihet til å organisere sin administrasjon og virksomhet og til å utforme sine programmer (artikkel 3 (1)). Arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner skal ikke være gjenstand for oppløsning eller suspensjon av offentlig myndighet (artikkel 4). Organisasjonene har rett til å opprette danne og slutte seg til forbund og hovedorganisasjoner som også skal nyte godt av de samme rettigheter og garantier (artikkel 5 og 6). Organisasjonene skal ha status som juridiske personer uten at dette blir underlagt restriktive betingelser (artikkel 7). Når arbeidsgivere og arbeidstakere og deres respektive organisasjoner utøver de rettigheter som er fastsatt i konvensjonen skal de respektere landets lover (artikkel 8 (1)). Landets lover og måten de anvendes på skal imidlertid ikke svekke de garantier som er fastsatt i konvensjonene (artikkel 8 (2)). De enkelte lands lover kan bestemme i hvilken utstrekning konvensjonens garantier skal gjelde for de væpnede styrker og politiet.

## *ILO-konvensjon nr. 98 om gjennomføring av prinsippene for organisasjonsretten og retten til å føre kollektive forhandlinger*

Konvensjon nr. 98 om gjennomføring av prinsippene for organisasjonsretten og retten til å føre kollektive forhandlinger ble vedtatt av ILOs Arbeidskonferanse 1. juli 1949 som en oppfølging og videreføring av ILO-konvensjon nr. 87 og trådte i kraft 18. juli 1951. Norge ratifiserte konvensjonen i 1955 og den trådte i kraft for Norge et år senere. Per februar 2001 har 148 stater ratifisert konvensjonen.

Konvensjonens innhold er i korthet: Arbeidstakere skal ha tilstrekkelig vern mot all diskriminering som innebærer et angrep på foreningsfriheten særlig mot at sysselsetting gjøres betinget av at vedkommende ikke skal slutte seg til en fagforening eller oppgi fagforeningsmedlemskap eller at slikt medlemskap fører til oppsigelse (artikkel 1). Arbeidstakernes og arbeidsgivernes organisasjoner skal beskyttes mot innblanding kontroll og dominans fra hverandres side (artikkel 2). Der det er nødvendig skal det etableres et apparat i samsvar med de nasjonale forhold for å sikre respekten for organisasjonsretten (artikkel 3). Det skal treffes tiltak i den grad det er nødvendig for å oppmuntre og fremme utbygging og bruk av et frivillig forhandlingsapparat med sikte på regulering av arbeidsvilkår ved hjelp av kollektive avtaler (tariffavtaler) (artikkel 4). Konvensjonen omfatter ikke offentlige tjenestemenn som utfører forvaltningsoppgaver (artikkel 6). Det er likevel understreket at dette ikke innebærer at det kan gjøres innskrenkninger i disse arbeidstakernes rettigheter.

## *ILO-konvensjon nr. 154 om fremme av kollektive forhandlinger*

ILO-konvensjon nr. 154 om fremme av kollektive forhandlinger ble vedtatt på ILOs Arbeidskonferanse 19. juni 1981 og ble ratifisert av Norge i 1982. Per februar 2001 er konvensjonen ratifisert av 32 stater.

Konvensjonen tar sikte på å fremme kollektive forhandlinger mellom arbeidstakerorganisasjoner og arbeidsgiverorganisasjoner grupper av arbeidsgivere eller enkeltarbeidsgivere. Uttrykket kollektive forhandlinger omfatter alle forhandlinger mellom slike parter som tar sikte på å fastsette arbeidsvilkår regulere forholdet mellom arbeidsgivere og arbeidstakere eller regulere forholdet mellom arbeidsgivere eller deres organisasjoner og arbeidstakerorganisasjoner (artikkel 2). Konvensjonen gjelder alle deler av arbeidslivet men som i konvensjonene nr. 87 og 98 kan det enkelte lands lover bestemme i hvilken utstrekning konvensjonens garantier skal gjelde for de væpnede styrker og politiet. Det kan også fastsettes særlige gjennomføringsmåter for offentlig tjeneste (artikkel 1).

Etter artikkel 5 pålegges landene å treffe tiltak for å fremme kollektive forhandlinger. Målsettingen for tiltakene skal være at kollektive forhandlinger bør gjøres mulig for alle arbeidsgivere og arbeidstakergrupper og forhandlingene bør gradvis utvides til å omfatte alle typer saker som nevnt i artikkel 2. Det bør videre oppmuntres til at partene seg imellom blir enige om etablering av regler for forhandlingsprosedyrer. Institusjoner og prosedyrer for løsning av arbeidstvister må være utformet slik at de bidrar til å fremme kollektive forhandlinger. Konvensjonen utelukker ikke at forhandlingene finner sted innen rammen av et system for meglings og voldgift der partene deltar på frivillig grunnlag (artikkel 6). Tiltak som fremmes skal på forhånd drøftes med organisasjonene og om mulig avtales mellom myndighetene og disse organisasjonene (artikkel 7). Tiltakene må ikke utformes slik at de hindrer forhandlingsretten (artikkel 8).

## *ILOs tilsynssystem*

ILOs tilsynssystem er i utgangspunktet felles for alle ILO-konvensjonene. To permanente organer opprettet i 1926 fører regelmessig tilsyn med statenes etterlevelse av konvensjonene. Dette er for det første Ekspertkomiteen for gjennomføring av konvensjoner og rekommandasjoner (Ekspertkomiteen) som består av 20 uavhengige medlemmer. I tillegg kommer Arbeidskonferansens komité for gjennomføring av konvensjoner og rekommandasjoner (Gjennomføringskomiteen) som består av representanter fra regjeringene og arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene.

Hver medlemsstat skal jevnlig rapportere til ILO om tiltak som er iverksatt for å gjennomføre kravene i de ILO-konvensjoner staten er bundet av. Rapportene gjennomgås av Ekspertkomiteen. På grunnlag av rapportene og eventuell annen informasjon tar komiteen stilling til om konvensjonsforpliktelsene er oppfylt. Ekspertkomiteens syn kommer til uttrykk i rapporter som forelegges den årlige arbeidskonferansen. Her gjennomgås rapportene av Gjennomføringskomiteen som foretar en utvalgelse av stater som skal forklare seg for den. Prinsippet er at de stater som ikke tilfredsstillende oppfyller sine forpliktelser blir valgt ut til å forklare seg. Komiteen bygger sitt arbeid på den grunntanken at vedvarende

press og dialog vil kunne gi de beste resultater. Dialogen mellom et medlemsland og Gjennomføringskomiteen kan derfor pågå over flere år.

ILO har også et klagesystem for arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner og for stater styret eller delegater til Arbeidskonferansen.

*Organisasjonsklager* behandles av ILOs styre eventuelt av en treparts granskningskomité. Den stat som innklages blir bedt om å forklare seg om saken. Dersom staten ikke gir tilfredsstillende svar innen rimelig tid kan ILOs styre offentliggjøre klagen og statens eventuelle svar.

*Statsklager og klager fra delegerte til Arbeidskonferansen* behandles etter et annet system. Styret kan oppnevne en granskningskommisjon bestående av tre medlemmer som gjennomgår alt relevant materiale foretar inspeksjonsreise vitneavhør m.v. Kommisjonens konklusjoner forelegges de aktuelle stater som må meddele innen tre måneder om de godtar konklusjonene. Hvis konklusjonene ikke aksepteres skal tvisten forelegges Den internasjonale domstol i Haag hvis avgjørelse er endelig.

ILO-konvensjonene nr. 87 og 98 håndheves i tillegg av Komiteen for organisasjonsfrihet som ble opprettet av ILOs styre i 1950. Bakgrunnen for at man opprettet et eget system for overvåking av disse konvensjonene eller mer presist for overvåking av prinsippene om organisasjonsfrihet var et ønske om å få en rask og upolitisk behandling av klager på brudd på prinsippene. Komiteen består av ni medlemmer utpekt av styret. Regjeringene arbeidstakerne og arbeidsgiverne har hver tre representanter. Komiteen behandler klager fra arbeidstaker- eller arbeidsgiverorganisasjoner som mener at regjeringen i en bestemt medlemsstat har krenket organisasjonsfrihetens prinsipper eller sine forpliktelser knyttet til de to konvensjonene. Det er ikke nødvendig at de innklagede stater har ratifisert konvensjonene. Komiteen har i årenes løp behandlet et stort antall klager også en rekke klager mot Norge. Komiteen foreslår for styret hvilke vedtak som eventuelt bør treffes. Dens kompetanse er gjennom praksis blitt utvidet slik at den nå selv tar standpunkt til klagen og avgir en innstilling som i sin form bærer preg av å være realitetsavgjørelse. Innstillingen behandles av styret i ILO som vanligvis tiltrer komiteens konklusjoner og anbefalinger.

Som nevnt foran vedtok ILOs Arbeidskonferanse i 1998 en prinsipperklæring om grunnleggende prinsipper og rettigheter i arbeidslivet. Erklæringen slår blant annet fast at alle ILOs medlemsland også de som ikke har ratifisert ILOs grunnleggende konvensjoner har plikt til å respektere fremme og iverksette de prinsipper som gjelder grunnleggende rettigheter innenfor fire såkalte kjerneområder.<sup>15</sup> Det ble også vedtatt en oppfølgingsmekanisme som blant annet innebærer at det vil bli utarbeidet en global rapport hvert år. Rapporten vil gi en oversikt over utviklingen innenfor hver kategori av grunnleggende rettigheter hvert fjerde år og vil vise globale trender og hvordan utviklingen er i de enkelte land. Til arbeidskonferansen i 2000 ble det for første gang lagt frem en slik rapport «Your Voice at Work» som tar for seg organisasjonsfriheten og retten til kollektive forhandlinger.

#### **4.6.6 Organisasjonsfriheten**

Det grunnleggende aspektet i alle de nevnte konvensjonene er vernet om organisasjonsfriheten. Organisasjonsfrihet er et vesentlig demokratisk prinsipp og kan som en side av ytringsfriheten regnes som en grunnleggende menneskerettighet. Vernet om organisasjonsfriheten innebærer i denne sammenheng at arbeidstakere og arbeidsgivere skal sikres rett til å danne eller slutte seg til organisasjoner etter eget ønske. Organisasjonene skal ha rett til uten innblanding å utforme sitt eget regelverk sin administrasjon og sine målsettinger. Organisasjonene skal også ha rett til fritt å utøve sin virksomhet og virke for sine

De fire kjerneområdene er organisasjonsfriheten og retten til kollektive forhandlinger tvangsarbeid barnearbeid og diskriminering på arbeidsplassen.

medlemmers interesser. Innskrenkninger i denne retten kan bare gjøres for væpnede styrker og politiet men denne begrensningen kan ikke begrunne innskrenkninger i allerede etablerte rettigheter.<sup>16</sup>

Det grunnleggende krav i det folkerettslige vern om organisasjonsfriheten er at staten skal respektere rettighetene og sikre at nasjonal lovgivning ikke utformes eller anvendes på en slik måte at utøvelsen av rettighetene hindres eller vanskeliggjøres. Kravene kan i noen tilfeller gå lenger enn dette nemlig ved at det stilles krav om at staten positivt skal understøtte og oppmuntre tiltak for å kunne ivareta rettighetene. I hovedsak er det bare staten som blir folkerettslig forpliktet men for organisasjonsfriheten finnes det også konvensjonsbestemmelser som skal sikre partene mot innblanding fra hverandre jf. nedenfor.

Individer og organisasjoner må opptre innenfor de alminnelige rammer for handle- og avtalefriheten som trekkes opp av vedkommende lands interne rett. En slik reservasjon er uttrykkelig slått fast i ILO-konvensjon nr. 87 artikkel 8 (1) hvor det heter at arbeidstakere arbeidsgivere og deres organisasjoner skal respektere landets lover. Lovgivning som skal sikre ordnede administrative forhold og beskytte medlemmenes interesser må aksepteres forutsatt at både individer og organisasjoner har et betryggende vern mot vilkårlige vedtak fra myndighetenes side. Både formelle bestemmelser og faktiske handlinger av betydning for en organisasjons interne administrasjon må kunne overprøves av en uavhengig domstol.

Konvensjonene nevner kun den ene siden ved organisasjonsfriheten retten til å være organisert (den positive organisasjonsfriheten). Hvorvidt også den siden ved organisasjonsfriheten som går på retten til å være uorganisert skulle omfattes (den negative organisasjonsfriheten) ble diskutert ved forberedelsen av flere av de folkerettslige konvensjonene. Ingen av konvensjonene gir eksplisitt uttrykk for at også den negative organisasjonsfrihet er omfattet men praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen tilsier at også dette aspektet av organisasjonsfriheten til en viss grad er vernet.<sup>17</sup> Rettsstillingen etter Den europeiske sosialpakt er langt klarere og skarpere. Her har kontrollorganene lagt til grunn at enhver regulering og ethvert tiltak som innebærer noen form for tvang eller påvirkning til å bli eller være medlem av en organisasjon er uforenelig med konvensjonens artikkel 5. Etter ILOs praksis er det overlatt til det enkelte lands lovgivning om man tillater begrensninger i den negative organisasjonsfrihet eller ikke. Det gjøres imidlertid et skille mellom tilfeller hvor loven åpner for å avtale organisasjonsplikt og lovpålagt organisasjonstvang hvor det siste vil være i strid med prinsippene for organisasjonsfriheten.<sup>18</sup>

---

16

Jf. ILO-konvensjon nr. 87 artikkel 9 ILO-konvensjon nr. 98 artikkel 5 ESP artikkel 5 EMK artikkel 11 nr. 2 ØSK artikkel 8 nr. 2.

17

Se f.eks. EMD-44 Young James and Webster mot UK (1976): Tre funksjonærer ansatt i British Rail ble oppsagt fordi de nektet å melde seg inn i en av tre fagforeninger som hadde inngått organisasjonspliktavtaler med arbeidsgiver. Avtalene var inngått etter at de tre funksjonærene ble ansatt. EMD uttalte at oppsigelsene var i strid med EMK artikkel 11 fordi de grep inn i selve kjernen av vernet for organisasjonsfriheten etter EMK artikkel 11.

18

ILO (1996) para 321.



I beskyttelsen av den positive organisasjonsfriheten ligger en forutsetning om at organisasjonene skal ha frihet til å virke for sine medlemmers interesser. For arbeidstakerorganisasjoner har dette også fått et direkte og generelt uttrykk i ØSK artikkel 8 (1) (c). I denne bestemmelsen heter det:

«Konvensjonspartene forplikter seg til å sikre:

c) Rett for fagforeninger til fritt å utøve sin virksomhet uten andre begrensninger enn dem som følger av lov og som er nødvendige i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet eller den alminnelige samfunnsorden eller for å verne andres rettigheter og friheter.»

Etter ILO-konvensjon nr. 87 skal organisasjonene være sikret uavhengighet fra myndighetene mens de etter ILO-konvensjon nr. 98 også skal være sikret mot enhver innblanding fra hverandre særlig skal arbeidstakerorganisasjoner være sikret mot påvirkning fra arbeidsgiversiden med det formål å kontrollere organisasjonen. ILO-konvensjon nr. 98 pålegger i tillegg staten å ta nødvendige skritt for å sikre respekten for organisasjonsretten.

#### 4.6.7 Retten til kollektive forhandlinger

For organisasjonene i arbeidslivet er adgangen til å forhandle og inngå tariffavtaler sentrale deler av organisasjonsfriheten. Det er ikke tvilsomt at denne friheten i alminnelighet er omfattet av det folkerettslige vern. Noen internasjonale instrumenter går et skritt videre og søker positivt å legge vilkårene til rette for og å fremme utøvelsen av disse rettigheter. Sentrale bestemmelser om forhandlinger og tariffavtaler er ILO-konvensjon nr. 98 artikkel 4 og ESP artikkel 6 nr. 2. ILO-konvensjon nr. 98 artikkel 4 har følgende ordlyd (ordlyden i ESP artikkel 6 nr. 2 er tilsvarende):

«Der det er nødvendig skal tiltak som passer til forholdene i landet gjøres for å oppmuntre og fremme full utbygging og bruk av et frivillig forhandlingsapparat mellom arbeidsgivere eller arbeidsgiverorganisasjoner og arbeidernes organisasjoner med sikte på regulering av arbeidsvilkår ved hjelp av kollektive avtaler.»

EMK artikkel 11 omfatter etter ordlyden ikke forhandlingsretten og det er usikkert i hvilken grad denne retten er omfattet av bestemmelsen. ØSK har ikke eksplisitte bestemmelser om forhandlingsfriheten men den antas å ligge implisitt i artikkel 8. Bestemmelsene stiller krav til statene som går lenger enn rent passivt å tillate forhandlinger og avtaleslutning. Det kreves om nødvendig aktive tiltak for å sikre at forhandlinger kan føres og at avtaler kan inngås.

Adgangen til kollektive forhandlinger og avtaleslutning ses som grunnleggende av flere årsaker. For det første anses kollektive avtaler som et viktig virkemiddel for økonomisk og sosial utvikling. De er videre effektive og hensiktsmessige virkemidler for løsning av konflikter og kan dermed bidra til stabilitet i samfunnet. Forhandlinger om og inngåelse av kollektive avtaler anses også som den beste og mest demokratiske måten for å oppnå rimelige og rettferdige resultater.

ILOs komité for organisasjonsfrihet har gjennom sin praksis utformet en rekke prinsipper for forhandlings- og avtalesfriheten. Konvensjonsvernet gjelder bare frivillige forhandlinger og det vil ikke være konvensjonsstridig om arbeidsgiver nekter å forhandle med arbeidstakerne. På den annen side er det ikke i strid med prinsippet om frivillighet om lovgivningen *pålegger* forhandlingsplikt forutsatt at en slik plikt ikke innebærer en plikt til å inngå avtale. Kravene er i første rekke rettet til staten som i utgangspunktet skal avstå fra enhver innblanding som kan begrense fagforeningers rett til å forbedre medlemmenes livs- og arbeidsvilkår gjennom kollektive forhandlinger eller ved andre lovlige midler. Dette innebærer for eksempel at lovgivning om lønns- og arbeidsvilkår ikke må frata arbeidstakere og arbeidsgivere adgangen til å inngå avtaler med bedre vilkår enn det loven gir anvisning på.

Kravet om å avstå fra enhver innblanding kan likevel ikke tolkes som et krav om fullstendig handlefrihet. Også her gjelder det at organisasjonene må opptre innenfor de alminnelige rammer for handlefriheten som trekkes opp i den interne rett.

I alminnelighet vil intervensjon fra offentlig myndighet direkte i selve forhandlingsprosessen ikke være konvensjonsmessig. Likeledes har ILO konsekvent gitt uttrykk for at ordninger med offentlig godkjenning av tariffavtaler vil være uforenlige med ILO-konvensjon nr. 98 artikkel 4. Derimot er mer indirekte former for innflytelse fra det offentlige akseptabelt. ILO har særlig pekt på at spørsmålet om hvilke målsettinger som skal ivaretas ved tariffavtaler og i tilfelle hvordan det skal gjøres kan drøftes mellom de impliserte

parter og myndighetene.<sup>19</sup> Regulering av retten til å inngå kollektive avtaler vil likevel måtte aksepteres dersom et land står overfor en særlig alvorlig økonomisk situasjon. ILOs kontrollorganer har imidlertid understreket at dette bare kan skje i form av ekstraordinære tiltak av begrenset varighet og ikke i større omfang enn nødvendig.<sup>20</sup>

Det er et grunnleggende krav at den nasjonale lovgivning må gi rom for at flere organisasjoner kan eksistere ved siden av hverandre på det samme området herunder også at arbeidstakere eller arbeidsgivere kan bryte ut og danne nye organisasjoner. Men dette utelukker ikke ordninger eller systemer som har til formål å motvirke en fragmentert organisasjonsstruktur og å styrke organisasjonenes muligheter og evne til effektivt å ivareta arbeidstakernes interesser. Det er legitimt å søke å fremme rasjonelle og ikke for kompliserte ordninger for forhandling og avtaleslutning. Flere land har ordninger der forhandlings- og avtaleretten er begrenset til en eller flere «representative» organisasjoner og som gir slike organisasjoner særlige rettigheter og vern også i andre sammenhenger. Slike ordninger kan være forenelige med de krav internasjonale konvensjoner stiller forutsatt at regelverket fyller endel vilkår. Kriteriene for å utpeke de(n) «mest representative» organisasjonen(e) må ha sammenheng med formålet og være kjent på forhånd. Kriteriene må være konkrete og presise og systemet må ikke åpne for vilkårlighet eller maktmisbruk. Det må være adgang til å få avgjørelser om en organisasjons status som er truffet av myndighetene overprøvd av uavhengige organer (domstolene). En organisasjon som på et gitt tidspunkt ikke fyller vilkårene for representativitet må ha mulighet for å få prøvet dette på nytt på et senere tidspunkt. Et slikt system skal ikke kunne brukes til å utelukke alle fra forhandlinger. Det vil heller ikke aksepteres dersom det fører til at en organisasjon som representerer et flertall av arbeidstakerne innenfor et gitt område blir avskåret fra å forhandle og kunne inngå tariffavtale for disse. Dersom ingen organisasjoner fyller vilkårene må alle relevante organisasjoner få forhandle på egne medlemmers vegne. Organisasjoner som blir utelukket fra forhandlinger og avtaleslutning må kunne representere sine medlemmers interesser i andre sammenhenger for eksempel i individuelle tvistesaker eller i forhold til medbestemmelse på arbeidsplassen.

I de fleste land som har lovgivning som forbeholder forhandlings- og avtaleretten for «representative» organisasjoner foregår forhandlingene i hovedsak på virksomhetsnivå. Dette gjelder ikke unntaksfritt men der forhandlinger og avtaleinngåelser finner sted på bransje- eller nasjonalt nivå har de avtalene som inngås typisk sett karakter av minstestandarder som ikke utelukker videre uavhengige forhandlinger og avtaler på virksomhetsnivå. I land der forhandlinger om tariffavtaler i hovedsak foregår på bransje- eller nasjonalt nivå og er rettslig forpliktende på virksomhetsnivå slik som for eksempel i Norge vil denne typen av ordninger vanskelig kunne anvendes. Det vil ikke være forenelig med ILOs og Europarådets prinsipper for organisasjonsfrihet dersom organisasjoner som gjennom lovgivning er representative på landsdekkende nivå skulle være forbeholdt forhandlings- og avtaleretten på et lavere nivå uten at de nødvendigvis er de mest representative på dette nivået.

#### 4.6.8 Retten til streik<sup>21</sup>

##### *Retten til streik*

---

19

Se for eksempel ILO (1996 ) para 872.

20

ILO (1996) para 882-890.

21

Se nærmere om dette temaet i Samuel (1997) og Gernigon (et al) (1998).

For arbeidstakere og deres organisasjoner er retten til streik et legitimt virkemiddel for å effektivisere og styrke forhandlings- og avtaleretten. I denne forstand må streikeretten anses som en sentral og integrert del av organisasjonsfriheten. Av de konvensjonene Norge er bundet av er det bare Den europeiske sosialpakt (ESP) som uttrykkelig omtaler retten til streik. Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) nevner ikke retten til streik og det er hittil ikke avklart i hvilken grad EMK verner denne retten. I saker for Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) der spørsmålet har vært oppe har domstolen uttalt at konvensjonen beskytter fagforeningers rett til å ivareta sine medlemmers interesser ved «trade union action» noe som landene både må tillate og gjøre mulig. Men selv om streik må anses som et vesentlig virkemiddel for arbeidstakerne for å ivareta sine interesser så har domstolen uttalt at dette ikke er det eneste mulige virkemiddelet og at det enkelte land må ha en grad av frihet med hensyn til hvilke virkemidler som skal tillates for å ivareta de krav EMK artikkel 11 stiller.<sup>22</sup> For tiden (mars 2001) verserer det to saker for EMD som spesielt gjelder spørsmål om i hvilken utstrekning retten til streik har vern etter artikkel 11.<sup>23</sup>

ESP artikkel 6 nr. 4 anerkjenner som nevnt arbeidstakeres og arbeidsgiveres rett til arbeidskamp. Bestemmelsen bruker formuleringen «kollektive aksjoner i interessekonflikter» og streik er uttrykkelig omfattet. Også lockout er imidlertid ansett omfattet idet lockout er den viktigste og kanskje eneste form for «kollektive aksjon» en arbeidsgiver eller arbeidsgiverorganisasjon kan benytte i en slik sammenheng. Retten til arbeidskamp gjelder kun i interesse tvister og ikke i retts tvister. Rene politiske streiker eller demonstrasjonsaksjoner anses ikke omfattet. Selv om ordlyden i artikkel 6 nr. 4 kan gi inntrykk av at retten til arbeidskamp bare gjelder i tvister som har inngåelse av kollektive avtaler som mål har bestemmelsen blitt fortolket slik at den også omfatter aksjoner med andre formål så lenge tvistes spørsmålet kan sies å gjelde arbeidstakernes felles interesser. For eksempel vil streik med det formål å få en arbeidsgiver til å overholde lovpålagte sikkerhetskrav være innenfor rammen av det krav artikkel 6 nr. 4 stiller. Retten til arbeidskamp etter artikkel 6 nr. 4 kan ikke være forebeholdt fagforeninger i snever forstand men må også kunne utøves av arbeidstakere i fellesskap til forsvar av felles interesser.

Ingen av ILO-konvensjonene inneholder noen uttrykkelig bestemmelse om rett til streik eller andre former for arbeidskamp eller om i hvilken utstrekning en slik rett skal kunne utøves. Spørsmålet har imidlertid ofte vært forelagt ILOs organer som allerede i 1952 fremholdt at både ILOs konstitusjon og ILO-konvensjon nr. 87 må forstås slik at retten til streik er anerkjent og beskyttet som en fundamental del av organisasjonsfriheten og den kollektive forhandlingsrett. Det grunnleggende synspunkt er at for arbeidstakere og deres organisasjoner er streik et legitimt og vesentlig virkemiddel for å forsvare og fremme faglige og ervervsmessige interesser. ILOs organer har gjennomgående gitt uttrykk for at myndighetene bør avstå fra innblanding som kan begrense fagforeningers rett til å forbedre medlemmenes livs- og arbeidsvilkår gjennom kollektive forhandlinger og andre lovlige midler. Det bemerkes imidlertid at arbeidsgiverrepresentantene i ILO gjennomgående har reservert seg mot det syn at ILO-konvensjonene nr. 87 og 98 verner retten til streik. Det aksepteres at internasjonal sedvane verner streikeretten til en viss grad men ikke at denne retten har det utstrakte vernet som legges til grunn av ILOs organer se for eksempel referat fra møte i Gjennomføringskomiteen (Committee on the Application of Standards) på Arbeidskonferansen i 1998 og tilsvarende diskusjon i 1994.

ILOs organer legger i sin praksis til grunn at streikeretten i utgangspunktet gjelder for alle arbeidstakere og deres organisasjoner. Begrepet streik er ikke definert men ILO forutsetter at også andre aksjonsformer enn full arbeidsstans kan være omfattet. Etter ILO-konvensjon nr. 87 artikkel 10 defineres organisasjoner som

---

22

Se dom av 6. februar 1975 Schmidt og Dahlström mot Sverige.

23

Den ene er sak mot Norge reist av OFS etter dommen i Rt. 1997. s. 580. Den andre er en britisk sak.

«enhver organisasjon hvis oppgave det er å fremme og forsvare arbeidernes eller arbeidsgivernes interesser.» Denne definisjonen har også betydning for hvilke formål en streik kan ha. Det er i tvister om arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår eller spørsmål om fagforeningsrettigheter at streik anses som et legitimt virkemiddel. Rent politiske streiker omfattes ikke av ILO-konvensjonene men i praksis kan det selvsagt være vanskelig å skille mellom hva som er politiske formål og hva som kan anses å ha betydning for arbeidstakernes interesser. Tvistespørsmål som forsøkes løst ved en streik må i utgangspunktet ha direkte betydning for de arbeidstakerne som omfattes. ILO aksepterer likevel at sympatiaksjoner kan være legitime fordi et generelt forbud mot slike aksjoner ville kunne misbrukes. Det forutsettes imidlertid at hovedkonflikten er lovlig.<sup>24</sup>

Det folkerettslige vern for streikeretten er likevel ikke ubegrenset eller ubetinget. Retten til streik skal ivareta visse typer av hensyn men disse hensynene må avveies mot andre hensyn. De begrensningene som aksepteres er imidlertid knyttet til særlige vilkår enten i forhold til bestemte grupper av arbeidstakere eller i forhold til en streiks konsekvenser.

### *Begrensninger i streikeretten*

Etter ESP kan arbeidskamp forbys eller begrenses for enkelte grupper av offentlig ansatte nemlig politi væpnede styrker og offentlige tjenestemenn. For politi og væpnede styrker følger dette av begrensningen i disse gruppenes adgang til å organisere seg etter artikkel 5. Forbud eller begrensninger for offentlige tjenestemenn kan derimot bare gjøres med hjemmel i artikkel 31 nr.1 nemlig dersom de er «nødvendige i et demokratisk samfunn til vern av andre menneskers frihet og rettigheter eller til vern av offentlige interesser den nasjonale sikkerhet og helse og moral i samfunnet». Innskrenkninger kan ikke uten videre omfatte alle grupper av offentlig ansatte tillatligheten må avgjøres på grunnlag av deres funksjon. Dommere andre offentlige tjenestemenn i overordnede posisjoner i forvaltningen eller som arbeider innenfor samfunnsnødvendig virksomhet («essential services») er nevnt av Ekspertkomiteen (ECSR) som kategorier av arbeidstakere for hvilke forbud mot eller begrensninger i retten til arbeidskamp vil kunne aksepteres.

Også etter ILOs regelverk kan retten til streik forbys eller begrenses for enkelte grupper av arbeidstakere. Dette gjelder også her væpnede styrker og politiet men også offentlig ansatte som utøver forvaltningsmyndighet og offentlig ansatte innenfor samfunnsnødvendig virksomhet («essential services») vil kunne unntas. ILO understreker i sin praksis at adgangen til begrensninger i vernet for offentlige tjenestemenn ikke kan fastsettes ut fra en nasjonal definisjon av begrepet men ut fra hvilken funksjon de faktisk har. Det er også understreket at hva som skal anses som «essential services» må forstås i en snever og begrenset forstand. Når det gjelder offentlig ansatte har Ekspertkomiteen i ILO uttalt følgende om dette: «The right to strike may be restricted or prohibited only for public servants exercising authority in the name of the State.» (ILO (1996) para 534).

Grupper som faller innenfor denne definisjon kan for eksempel være overordnede tjenestemenn i departementene eller lignende statlige organer og tjenestemenn i justissektoren. Ansatte i statseide virksomheter er et eksempel på en gruppe som vil falle utenfor definisjonen.

Begrensninger i streikeretten som følger av tariffavtale er tillatt etter ESP artikkel 6 nr. 4. Utover dette vil inngrep i streikeretten være i strid med ESP unntatt i tilfeller som omfattes av artikkel 31 nr. 1. Denne bestemmelsen har av Sosialpaktens organer blitt tolket slik at arbeidskamp i hovedsak bare kan begrenses eller forbys innenfor samfunnsnødvendig virksomhet («essential services»). Ekspertkomiteen har i sine konklusjoner akseptert inngrep i konflikter blant hjelpepleiere og sykepleiere og i forhold til Norge ble også inngrepet i konflikten i Telenor i 1998 akseptert fordi konflikten kunne føre til svikt i nødnummertjenesten. Inngrepet i konflikten mellom AF og staten i 1998 ble ikke ansett forenlig med vilkårene i artikkel 31 nr. 1 blant annet fordi Statens helsetilsyn ikke konkluderte med at konflikten innebar fare for liv og helse. Mulig forsinkelse med åpningen av Gardermoen eller problemer med eksamensavviklingen på skoler og universiteter har heller ikke vært sett på som så alvorlige at de kunne begrunne inngrep. Likeledes har Ekspertkomiteen ikke akseptert inngrep i konflikter i oljesektoren med

økonomiske skadevirkninger som hovedbegrunnelse.<sup>25</sup> I forhold til et inngrep i en konflikt blant sjømenn på Island fant Ekspertkomiteen at inngrepet oppfylte vilkårene i artikkel 31 fordi konflikten så ut til å ville bli langvarig med alvorlige konsekvenser for Islands økonomi og arbeidsplassene i fiskeindustrien. Men her ble det i tillegg lagt vekt på at den aktuelle tariffavtalen hadde vært under reforhandling i svært lang tid det hadde vært streik i nærmere to måneder og situasjonen syntes svært fastlåst til tross for intense forsøk på forhandlinger og megling også med hjelp av den islandske meglingsinstitusjonen. I denne situasjonen anså Ekspertkomiteen at inngrepet lå innenfor det rom for skjønn («margin of appreciation») som måtte være overlatt til den islandske regjering ved avgjørelsen av hva som var nødvendig i et demokratisk samfunn.<sup>26</sup>

Gjennom sin praksis og fortolkning har også ILOs organer utviklet visse kriterier for når inngrep i streiker fra offentlige myndigheter kan anses forenelig med ILO-konvensjonene. Inngrep i streiker anses forenlig med konvensjonene dersom streiken vil ramme særlig viktige tjenester eller virksomheter i samfunnet («essential services»). Slike særlig viktige tjenester eller virksomheter er ifølge ILOs kriterier «tjeneste eller virksomhet hvis avbrudd setter liv helse eller personlig sikkerhet i fare for hele eller deler av befolkningen». Eksempler i praksis på slik virksomhet er sykehussektoren vannforsyningstjenesten og kontrolltjenesten for lufttrafikken. Det er også en forutsetning for at inngrep skal kunne aksepteres at skadevirkningene er klare og nært forestående («clear and imminent»). Virksomhet der inngrep i streiker har vært ansett uforenlig med konvensjonene («non-essential services») har for eksempel vært havnearbeid oljeproduksjon undervisning og transport.

Økonomiske skadevirkninger for samfunnet kan derimot som hovedregel ikke begrunne inngrep. Inngrep kan likevel aksepteres dersom streik iverksettes på et tidspunkt da samfunnet er rammet av en nasjonal krise («state of emergency»). Det understrekes at det må være snakk om en reell krise som for eksempel i forbindelse med en alvorlig konflikt naturkatastrofer eller andre forhold som truer stabiliteten i samfunnet. Også her vil forutsetningene for at slike inngrep kan aksepteres være at det bare skjer i form av ekstraordinære tiltak av begrenset varighet og ikke i større omfang enn nødvendig.<sup>27</sup>

### *Begrensninger i utøvelsen av streikeretten*

Bestemmelser i lov som legger begrensninger på utøvelsen av streikeretten aksepteres både etter ESP og av ILOs kontrollorganer forutsatt at disse ikke fører til vesentlige begrensninger i partenes frihet. Regler som innebærer at det må gå et visst antall dager etter forhandlings- eller meglingsbrudd før konflikt kan iverksettes krav om varsling med bestemte frister til offentlige myndigheter frivillig eller tvungen megling og krav om hemmelige avstemninger før streik iverksettes er eksempler på begrensninger som aksepteres.

### *Alternative virkemidler for grupper som er fratatt retten til streik*

---

<sup>25</sup>

Se Conclusions XV-1 s. 21 fra the European Committee of Social Rights - Norge.

<sup>26</sup>

Se Conclusions XV-1 s. 335-337 fra the European Committee of Social Rights - Island.

<sup>27</sup>

ILO (1996) para 882-890.

Arbeidstakere som fratas det vesentlige virkemidlet som streik er for løsning av arbeidskonflikter må i følge ILOs praksis likevel gis mulighet til å ivareta sine interesser. Forbud eller begrensninger i streikeretten for disse arbeidstakerne

«should be accompanied by adequate impartial and speedy conciliation and arbitration proceedings in which the parties concerned can take part at every stage and in which the awards once made are fully and promptly implemented.» (ILO 1996 para 547).

## 4.7 Tariffavtaler

### 4.7.1 Begrepet tariffavtale

Tariffavtalebegrepet står sentralt i vår arbeidstvistlovgivning. Avgrensningen av dette begrepet er blant annet avgjørende for kompetansen til Arbeidsretten og Riksmeglingsmannen for adgangen til å bruke arbeidsrettslige kampmidler og for anvendelsen av arbeidstvistlovens sanksjonsregler. Tvister om avtaler som faller utenfor definisjonen hører inn under de alminnelige domstoler og må løses på grunnlag av alminnelige kontraktsrettslige og erstatningsrettslige regler.

I arbeidstvistloven § 1 nr. 8 er tariffavtale definert som «avtale mellom en fagforening og en arbeidsgiver eller arbeidsgiverforening om arbeids- og lønnsvilkår eller andre arbeidsforhold». Definisjonen må ses i sammenheng med blant annet skriftlighetskravet i arbeidstvistloven § 3.

Bestemmelsen i arbeidstvistloven § 1 nr. 8 gir en vid definisjon av avtaler som etter sitt innhold skal regnes som tariffavtaler. Normalt skal det mye til for at en avtale mellom parter som nevnt på grunn av sitt innhold skal anses å falle utenfor definisjonen. Gjennom tiden er nokså forskjelligartede spørsmål blitt regulert i tariffavtaler.

En tariffavtale regulerer forholdet mellom tariffavtalens egne parter men gir dessuten normer eller rammer for innholdet av de individuelle arbeidsforhold som omfattes. Mellom avtalens parter etablerer tariffavtalen normer på flere nivåer med hovedavtalen som det øverste se kapittel 4.10.

Tariffavtalen er i prinsippet en kollektiv arbeidsavtale og betegnes slik i flere land blant annet i Sverige. Det kollektive er først og fremst at det sluttes en avtale med kollektiv virkning og med bestemmelser som gjelder tariffavtalens parter. Mellom partene er tariffavtalen bindende på tilsvarende måte som andre avtaler men den har også virkninger for avtalepartenes medlemmer.

Tariffavtalens særpreg ligger først og fremst i dens rettsvirkninger; ufraviklighetsvirkningene fredplikt-virkningene og sanksjonene for brudd på tariffavtalen m.v. De sentrale regler om rettsvirkningene finner vi i arbeidstvistloven men flere spørsmål om rettsvirkningene er løst ved Arbeidsrettens praksis som for så vidt utfyller arbeidstvistloven.

### 4.7.2 Hvem som kan være part i en tariffavtale

Det følger av definisjonen i arbeidstvistloven § 1 nr. 8 at en avtale må være inngått mellom bestemte parter for å kunne regnes som en tariffavtale. På arbeidstakersiden må alltid en fagforening stå som part. På arbeidsgiversiden kan parten enten være en arbeidsgiverforening eller en enkeltstående arbeidsgiver.

Avgrensningen av begrepet *fagforening* har på denne bakgrunn avgjørende betydning for hvilke avtaler som har status som tariffavtaler. I arbeidstvistloven § 1 nr. 3 er fagforening definert som «enhver sammenslutning av arbeidere eller av arbeideres foreninger når sammenslutningen har det formål å vareta arbeidernes interesser overfor deres arbeidsgivere». Også denne definisjonen favner vidt. Siden det verken stilles organisatoriske krav eller krav til medlemstall vil også små og løst organiserte sammenslutninger av arbeidstakere med det nevnte formål være fagforeninger. Det ligger i dette at etter arbeidstvistloven vil den minste ad hoc sammenslutning rettslig sett være likestilt med den største hovedorganisasjon mht. adgangen til å være part i en tariffavtale.

Arbeidstvistloven av 1915 stilte krav om at en sammenslutning måtte ha minst 25 medlemmer og et valgt styre for at den skulle få status som fagforening som kunne være part i tariffavtale. Bakgrunnen for kravet om et minste antall medlemmer var et ønske om å holde bagatellmessige tvister utenfor arbeidstvistlovens konfliktløsningssystem. I arbeidstvistloven av 1927 ble kravene sløffet. Grunnen var at

en nå ønsket å utvide anvendelsesområdet for lovens sanksjonsbestemmelser særlig med sikte på å ramme «aksjonsutvalg» og andre løseres sammenslutninger av arbeidstakere som hadde iverksatt tariffstridige streiker uten å kunne rammes med de sanksjoner som var hjemlet i arbeidstvistloven.

Også begrepet *arbeidsgiverforening* er i arbeidstvistloven § 1 nr. 4 gitt en vid definisjon. Avgrensningen av dette begrepet har imidlertid ikke så stor betydning fordi også en uorganisert arbeidsgiver kan stå som part i en tariffavtale.

#### **4.7.3 Krav til tariffavtalens form og innhold**

Arbeidstvistloven inneholder ikke uttømmende regler om inngåelse av tariffavtaler. I utgangspunktet vil derfor også kontraktsrettens alminnelige regler få anvendelse.

I arbeidstvistloven § 3 nr. 1 første ledd heter det imidlertid at «tariffavtaler skal opprettes skriftlig og inneholde bestemmelser om utløpstid og oppsigelsesfrist». Arbeidsretten har praktisert skriftlighetskravet strengt og det er klart at dette i all hovedsak gjelder som et gyldighetsvilkår for tariffavtaler. Påbudet om at tariffavtalen skal inneholde bestemmelser om utløpstid og oppsigelsesfrist gjelder derimot bare som en ordensforskrift. For tilfeller hvor tariffavtalen er taus på disse punkter inneholder arbeidstvistloven § 3 nr. 2 bestemmelser som utfyller tariffavtalen. Om tariffavtalens innhold ellers gir arbeidstvistloven ikke nærmere bestemmelser.

#### **4.7.4 Hvem som er bundet av en tariffavtale**

Arbeidstvistloven har ikke uttrykkelige regler om hvem som er bundet av en tariffavtale. Det er imidlertid klart at en tariffavtale er bindende både for avtalens parter og for de arbeidstakerne og virksomhetene som avtalen er gjort gjeldende for.

Arbeidstvistloven § 3 nr. 4 inneholder en bestemmelse som innebærer at et medlem av en organisasjon ikke blir fri sine forpliktelser etter en tariffavtale i forbindelse med utmeldelse eller eksklusjon fra organisasjonen. I slike tilfeller vil medlemmet være bundet inntil tariffperioden utløper og eventuelt lenger se kapittel 4.7.7 flg.

#### **4.7.5 Tariffavtalers ufravikelighet**

##### *Lovfestet ufravikelighet - Arbeidstvistloven § 3 nr. 3*

Det kan tenkes situasjoner der det enkelte medlem av en organisasjon vil ønske å inngå individuell arbeidsavtale med andre vilkår enn de som følger av tariffavtalen. Ved stor arbeidsløshet vil for eksempel arbeidstakere som har vanskelig for å skaffe seg arbeid kunne utsettes for press til å ta arbeid til lavere lønn enn den tariffavtalefestede. Når det er mangel på arbeidskraft vil arbeidsgiver kunne utsettes for press til å tilby høyere lønn enn den som er tariffestet for å skaffe seg kvalifisert arbeidskraft.

Avtaler i strid med tariffavtalen er egnet til å undergrave tariffavtalesystemet. Lovgiver tok allerede i 1915 konsekvensen av dette og lovfestet en ufravikelighetsregel i arbeidstvistloven § 3 nr. 3:

«Hvis en arbeidsavtale mellom en arbeider og en arbeidsgiver som begge er bundet av en tariffavtale inneholder noen bestemmelse som strider mot tariffavtalen er denne bestemmelse ugyldig.»

Tilsvarende bestemmelse finnes i tjenestetvistloven § 13 første ledd. Disse reglene kan håndheves av tariffpartene.

##### *Ulovfestet ufravikelighet*

Partene i en tariffavtale kan dessuten overfor sin tariffmotpart kreve at tariffavtalens vilkår følges også overfor utenforstående arbeidstakere dvs. arbeidstakere som enten er uorganiserte eller tilhører en annen organisasjon. Denne ulovfestede ufravikelighetsnormen er utviklet gjennom avtale- og rettspraksis.<sup>28</sup>

Brudd på normen kan være tariffbrudd overfor tariffmotparten. Overfor de utenforstående arbeidstakerne kan imidlertid arbeidsgiver være bundet av avtalen mellom dem.

I kommunal sektor er det antatt at det følger av ulovfestede forvaltningsrettslige likebehandlingsnormer at tariffavtalens vilkår også må gjøres gjeldende overfor utenforstående arbeidstakere. I statlig sektor fremgår det av stortingsproposisjonen som legges frem i anledning godkjenning av tariffoppgjøret at uorganiserte og arbeidstakerorganisasjoner uten forhandlingsrett har krav på de samme lønns- og arbeidsvilkår som er fremforhandlet i hovedtariffavtalene med hovedsammenslutningene se for eksempel St.prp. nr. 74 (1999-2000).

### *Konkurrerende tariffavtaler*

Det som så langt er sagt gjelder ufravikelighetsvirkningene mellom en tariffavtale og en individuell arbeidsavtale. Spørsmålet om ufravikelighet har også en annen side nemlig om en arbeidsgiver/arbeidsgiverorganisasjon eller en arbeidstakerorganisasjon som er part i en tariffavtale er forhindret fra å inngå avvikende tariffavtale med andre parter innenfor det samme virkeområde.

Utgangspunktet er klart: En tariffpart er i sin fulle rett til å inngå selvstendige tariffavtaler med flere parter. En allerede inngått tariffavtale begrenser ikke den tariffbundne parts adgang til å slutte tariffavtale med andre parter. Dette gjelder både i forhold til arbeidsgiver/arbeidsgiverorganisasjoner og arbeidstakerorganisasjoner. Avtalen selv kan imidlertid inneholde klausuler som stenger for eller på annen måte begrenser adgangen til å inngå tariffavtaler med andre.

Men selv uten særskilt regulering i tariffavtale kan friheten til å inngå konkurrerende tariffavtaler være begrenset av de ufravikelighetsnormer som gjelder i tariffforhold. Arbeidstvistloven har ikke bestemmelser om dette men det har vært antatt å følge av ulovfestet rett at i hvert fall arbeidsgiversiden i alminnelighet kan ha en tariffmessig plikt overfor sin tariffmotpart til ikke å inngå avvikende tariffavtaler med andre. Dette ble første gang berørt av Arbeidsretten i ARD 1936 s. 127 (s. 131):

«Men det prinsipp som er uttalt i Arbeidsrettens dom av 15. mars 1922 i samlingen 1922 side 50 at arbeidsgiveren ikke må lønne noen av sine folk under gjeldende tariffavtales satser - hvad enten de er organiserte eller ikke - må gjelde også mellom de forskjellige arbeiderforeninger eller deres medlemmer.»

Når det gjelder arbeidstakersiden er utgangspunktet det motsatte nemlig at det ikke foreligger noen plikt til å avstå fra å inngå avvikende tariffavtaler med forskjellige arbeidsgiverparter. Grunnlaget for denne oppfatningen er ARD 1945 - 48 s. 58 der det ble uttalt følgende:

«Uten at det uttrykkelig står i tariffavtalen kan en derfor ikke legge inn i denne et helt nytt og tidligere ukjent prinsipp nemlig at den skulle være bindende for Bygningsarbeiderforbundet også i forhold til uorganiserte mestere.»

Det finnes eksempler på at det i tariffavtalen tas inn en klausul som begrenser arbeidstakerorganisasjonenes rett til å inngå avvikende avtaler<sup>29</sup> men slike klausuler er ikke utbredt.

Forutsetningen for begrensningene i arbeidsgivers adgang til å inngå konkurrerende tariffavtaler er at man helt eller delvis befinner seg innenfor det virkeområdet som reguleres av eksisterende tariffavtale. Ufravikelighetsnormene stiller imidlertid ikke krav om fullstendig identitet mellom tariffavtaler. At tariffavtaler er ulikt utformet representerer således ikke i seg selv noe tariffbrudd. Det er heller ikke nødvendig at forskjellige tariffavtaler leder til det samme resultat til enhver tid. Avgjørende er om de over tid generelt sett leder til en reell likebehandling.<sup>30</sup>

---

Jf. bl.a. ARD 1922 s. 50.

Jf. Fellesoverenskomsten for byggfag § 1-1.



Det finnes eksempler på at det er tatt inn klausuler i tariffavtaler som avviker fra det ulovfestede ufravikelighetsprinsipp slik det er beskrevet ovenfor. Det følger av alminnelige tariffrettslige regler at partene kan treffe avtaler som avviker både fra lovfestet og ulovfestet rett dersom det ikke avvikes fra preseptoriske (ufravikelige) regler.<sup>31</sup>

Spørsmålet om rettsvirkningene av at en inngått tariffavtale er i strid med ufravikelighetsnormene har ikke vært oppe for Arbeidsretten. Løsningen er derfor noe usikker. Den krenkede part vil iallfall kunne ha krav på erstatning hvis de øvrige vilkårene for dette er oppfylt. Teoretisk sett kan en tariffavtale som andre kontrakter kreves hevet (annullert) av den krenkede part ved vesentlig mislighold eller hvis den er inngått under bristende forutsetninger. I forhold til arbeidstakerparten i den avtalen som er inngått i strid med ufravikelighetsnormene vil imidlertid arbeidsgiver være bundet. Det gjelder ingen ugyldighetsregel i denne sammenheng.

#### 4.7.6 Fredsplikt

Fredsplikt dvs. plikt til ikke å benytte arbeidsrettslige kampmidler hviler i alminnelighet på et dobbelt grunnlag lov og tariffavtale.

Etter arbeidstvistloven § 6 nr. 1 kan ikke arbeidskamp benyttes til løsning av rettstvister og arbeidskamp i interestetvister kan etter arbeidstvistloven § 6 nr. 3 ikke iverksettes før gjeldende regler for fremgangsmåte og frister er overholdt. Tjenestetvistloven inneholder tilsvarende bestemmelser i § 20.

Fredsplikt følger også av tariffavtalen som sådan som en grunnleggende kontraktsforutsetning uavhengig av om tariffavtalen selv har uttrykkelige bestemmelser om dette. Arbeidsretten har lagt til grunn at de alminnelige normer om fredsplikt har den samme rekkevidde etter begge rettsgrunnlag.

En tariffavtale kan for øvrig inneholde bestemmelser om en utvidet fredsplikt for avtalepartene.

De vilkår som er avtalt i tariffavtalen skal gjelde mellom partene frem til neste tariffrevisjon. Det vil kunne være et tolkningsspørsmål hva som rent faktisk er regulert direkte eller indirekte i gjeldende tariffavtale. Tolkingsresultatet avgjør hvor langt fredsplikten går.

Fredsplikten er en plikt til å avstå fra og til å motvirke bruk av enhver form for aksjoner herunder også trussel eller beslutning om slike aksjoner. Fredsplikten hviler både på organisasjonene og deres enkelte medlemmer men utgangspunktet er at fredsplikt ikke påhviler andre enn de som er bundet av gjeldende tariffavtale. En tariffavtale som er bindende for en organisasjon medfører således ikke fredsplikt for en annen (ubundet) organisasjon selv om arbeidstakere organisert i denne utfører arbeid som faller innenfor tariffavtalens område i den tariffbundne virksomhet. Dette utgangspunkt modifiseres gjennom såkalt aksessorisk bundethet og fredsplikt for underorganisasjoner som selv ikke er direkte bundet av en tariffavtale dersom den overordnede organisasjon er det. Aksessorisk bundethet innebærer at underorganisasjonene ikke kan beslutte arbeidskamp for å få en egen tariffavtale innenfor den foreliggende tariffavtales gyldighetsområde. Prinsippet om aksessorisk bundethet er utviklet gjennom rettspraksis i Arbeidsretten og bygger på at underavdelinger er positivt omfattet eller direkte representert av det forbund som inngår tariffavtalen.<sup>32</sup>

---

Jf. ARD 1977 s. 29 og ARD 1977 s. 34 hvor Arbeidsretten aksepterte at bedriften for et tidsrom hadde overenskomster med forskjellige fagforeninger som ledet til ulik avlønning fordi dette senere ville føre til likebehandling.

<sup>31</sup>

Jf. ARD 1984 s. 70.

<sup>32</sup>

Første gang slått fast i ARD 1932 s. 69.

Utenfor fredsplikten faller aksjoner som har et annet formål enn å påvirke innholdet av en inngått tariffavtale. Dette forhold omtales ofte som den relative fredsplikt. Typiske aksjonsformer er i denne sammenheng politiske demonstrasjonsaksjoner og sympatiaksjoner se kapittel 4.11. Avgjørende for om aksjonen er ulovlig/tariffstridig er aksjonens reelle formål. For sympatiaksjoner er det dessuten en forutsetning at hovedkonflikten er rettmessig. Adgangen til sympatiaksjoner er for øvrig i stor utstrekning regulert i tariffavtale. For eksempel har Hovedavtalen LO-NHO § 3-6 følgende regler:

«1) Bestemmelsene om fredsplikt i tariffavtalene innskrenker ikke bedriftenes eller arbeidstakernes rett til å delta i en arbeidsstans som blir satt i verk til støtte for annen lovlig konflikt når samtykke er gitt av NHO eller LO. Før samtykke blir gitt skal det forhandles mellom disse organisasjonene om utvidelse av hovedkonflikten. Forhandlingsmøte skal være holdt innen 4 dager etter at det er reist krav om det.

2) Varselet for arbeidsstans skal være som bestemt i § 3-1. Ved sympatistreik hos medlemmer av NHO til støtte for arbeidstakere ved bedrifter som ikke står tilsluttet noen arbeidsgiverorganisasjon skal varselsfristen være 3 uker.

3) Hvis LO erklærer sympatistreik blant NHOs medlemmer på grunn av konflikt ved en bedrift som ikke står som medlem av NHO skal LO samtidig erklære sympatistreik ved tilsvarende uorganiserte bedrifter hvis slike finnes; dog skal antallet arbeidstakere som medtas i sympatistreiken ved de uorganiserte bedrifter omtrentlig motsvare arbeiderantallet ved de organiserte bedrifter. Hovedorganisasjonene kan bli enige om unntak fra denne regel. LO kan unnta stat kommuner kooperasjonen og arbeiderforetak.

4) Den adgang LO har til å erklære sympatistreik ved bedrifter tilsluttet NHO til støtte for krav overfor uorganiserte bedrifter er avhengig av at kravene ikke går videre enn NHOs tariffavtaler for tilsvarende bedrifter.

5) Plassoppsigelse etter reglene i denne paragraf skal være ubetinget hvis ikke hovedkonflikten gjelder retten til å få arbeidsvilkårene fastsatt i tariffavtales form ved bedrifter hvor minst halvdelen av arbeidstakerne er organisert i forbund tilsluttet LO. Har konflikten til mål å verne organisasjonsretten har LO eller forbund tilsluttet LO rett til å nytte betinget plassoppsigelse uansett medlemstall.»

Forskjellige organisasjoners sympatiaksjoner til støtte for den samme hovedkonflikt kan derfor være en fredspliktkrenkelse av noen men ikke av andre.

#### **4.7.7 Tariffavtalens varighet**

Arbeidstvistloven bygger på den forutsetning at partene har frihet til å fastsette tariffperiodens lengde. Loven stiller altså ikke opp noen øvre eller nedre grense på dette punkt. Loven har heller ikke noe krav om at en tariffavtale skal løpe ut på et bestemt tidspunkt i et år. Det er ikke et gyldighetsvilkår at tariffperiodens lengde fremgår av avtalen.

Arbeidstvistloven § 3 nr. 2 første ledd inneholder en utfyllende bestemmelse om at «(h)vis ikke annet er fastsatt om tiden for en tariffavtales gyldighet anses den som sluttet for tre år regnet fra den dag den blev underskrevet». Etter arbeidstvistloven § 3 nr. 2 annet ledd anses en tariffavtale for fornyet for ett år dersom den ikke er sagt opp innen den tid som er fastsatt for oppsigelse.

Tariffavtaler inneholder som regel bestemmelser om avtalens varighet og det normale er at en avtale slutes for en periode på to år. Tariffavtaler kan også inneholde en mellomoppgjørsklausul som åpner for forhandlinger om lønsspørsmål etter ett år gjerne knyttet til bestemte vilkår som for eksempel den økonomiske situasjonen eller prisutviklingen.

Tariffavtalen opphører imidlertid ikke av seg selv på utløpstidspunktet. Etter arbeidstvistloven § 3 nr. 2 må det alltid gis en forutgående oppsigelse for at tariffavtalen skal løpe ut. Partene har full frihet til å fastsette oppsigelsesfristens lengde. Er ikke dette gjort følger det av lovens bestemmelse at tariffavtalen må sies opp minst tre måneder før den utløper ellers gjelder den videre for ett år. Videre skal oppsigelse av tariffavtale alltid gis skriftlig.

Brudd på skriftlighetskravet og forsinket oppsigelse medfører at oppsigelsen er uten virkning. Dette får betydning i to retninger. Av arbeidstvistloven § 3 nr. 2 annet ledd følger at unnlatt eller forsinket

---

oppsigelse medfører at tariffavtalen gjelder videre for ett år. Brudd på skriftlighetskravet må antas å ha samme virkning. Etter arbeidstvistloven § 6 nr. 3 første ledd annet punktum er det dessuten et vilkår for adgang til arbeidskamp at gyldighetstiden for tariffavtalen er utløpt.

#### 4.7.8 Tariffavtalens ettervirkninger

Som nevnt i kapittel 4.7.7 er det et vilkår for adgangen til å gå til arbeidskamp i forbindelse med forhandlinger om revisjon av en tariffavtale at tariffavtalen er utløpt. Er tariffavtalen lovlig oppsagt står adgangen til arbeidskamp åpen fra utløpstidspunktet såfremt reglene om plassoppsigelse og meglingsregler er fulgt.

En tariffavtale som er lovlig oppsagt men ikke erstattet av en ny (revidert) tariffavtale faller imidlertid ikke uten videre bort på utløpstidspunktet. Den vil kunne ha ettervirkninger i flere senere faser.

Arbeidstvistloven § 6 nr. 3 annet ledd fastsetter at den tariffavtale og de lønns- og arbeidsvilkår som gjelder ved utbruddet av en tvist fortsetter å gjelde så lenge plassoppsigelsesfristen og meglingsfristen ikke er utløpt hvis ikke partene er blitt enige om noe annet. Bestemmelsen har stor praktisk betydning fordi disse fristene ofte vil utløpe på et senere tidspunkt enn tariffavtalen. På denne måten sikrer arbeidstvistloven at tariffavtalens regulering av lønns- og arbeidsvilkår står ved makt inntil det tidspunkt da adgangen til å gå til arbeidskamp definitivt står åpen. Når fristene er utløpt gjelder ikke tariffavtalen lenger.

Arbeidstvistloven har ikke uttrykkelige bestemmelser om i hvilken utstrekning en tariffavtale har ettervirkninger også i senere faser. I en periode hvor streik eller lockout pågår har dette spørsmålet ikke noen praktisk betydning i forhold til de arbeidstakere som omfattes av arbeidskampen. Når arbeidet ikke er nedlagt har det imidlertid stor betydning om den gamle tariffavtalen fortsatt gjelder først og fremst for hvilke lønns- og arbeidsvilkår som skal gjelde i de enkelte arbeidsforhold i de ulike faser. Tariffavtalen kan imidlertid ha virkninger ut over dette. Opphører tariffavtalen fjernes blant annet grunnlaget for dens ufravikelighetsvirkninger og grunnlaget for den tariffbaserte fredsplikt mellom partene. En del av ettervirkningsspørsmålene er avklart gjennom rettspraksis<sup>33</sup> (og også behandlet i juridisk litteratur<sup>34</sup>). Et hovedsynspunkt i denne sammenheng er at spørsmålet om ettervirkning i perioder hvor adgangen til arbeidskamp etter loven står åpen må løses på grunnlag av partenes disposisjoner.

I statlig sektor har partene lovfestet fredsplikt ved tvist om inngåelse av særavtale. Slik tvist må løses på grunnlag av særlige voldgiftsbestemmelser i tjenestetvistloven. Når en særavtale sies opp er

---

33

ARD 1990 s. 118: Det fastslås bl.a. at atvl § 6 nr. 3 annet ledd gjelder og at en tariffavtale da igjen står ved makt når det ved provisorisk anordning er nedlagt forbud mot arbeidskamp (jf. ARD 1982 s. 150). ARD 1992 s. 1: Plassoppsigelser er ikke noe vilkår for at § 6 nr. 3 annet ledd får anvendelse og ettervirkning i kraft av loven faller ikke bort ved forhandlingsbrudd - likevel ikke grunnlag i loven for regulering av lønnssetser i ettervirkningsperioden. ARD 1992 s. 14: Heller ikke i en ettervirkningsperiode kan en part ensidig erklære seg ubundet av en tariffavtale. ARD 1994 s. 182: Fredsplikten gjelder på vanlig måte så lenge tariffavtalen har ettervirkninger etter atvl § 6 nr. 3 annet ledd. Fristene i § 6 nr. 3 annet ledd står i sammenheng med meglingsreglene og kan der arbeidsstans er et mulig kampmiddel i interessetvisten bare utløses ved plassoppsigelse.

34

Se særlig Evju (1984).

)

utgangspunktet at avtalene faller bort ved oppsigelsesfristens utløp. En særavtale vil imidlertid også kunne tenkes å ha ettervirkning. Det har i juridisk teori vært antatt at et sentralt spørsmål i denne sammenheng er om det foreligger noen «bakenforliggende regulering» å falle tilbake på. Bakenforliggende regulering vil kunne være lov eller annen tariffavtale. Inneholder for eksempel særavtalen særlige ferierettigheter eller lønnsvilkår vil neppe avtalen ha ettervirkning. I slike tilfeller vil man kunne falle tilbake på de alminnelige bestemmelser om ferie i ferieloven og om lønn i hovedtariffavtalen. Særlige bestemmelser om for eksempel beredskaps- og turnustjeneste i en særavtale vil kunne komme i en annen stilling da opphør av avtalen vil kunne innebære fare for liv og sikkerhet ved at man da ellers ville stå uten regulering. I slike tilfeller vil man trolig lettere kunne slå fast at særavtalen vil ha ettervirkning.

Ordningen med hovedtariffavtale og særavtale i staten tilsier at en særavtales ettervirkning ikke under noen omstendighet bør vare lenger enn til utløpet av hovedtariffavtalen med de forbehold som er nevnt ovenfor.

#### **4.7.9 Tariffavtalens stilling ved skifte av innehaver i virksomheten**

Hvis en arbeidsgiver som er bundet av tariffavtale overdrar sin virksomhet eller deler av den vil den alminnelige regel være at den nye innehaver ikke uten videre blir bundet av tariffavtalen. Ofte følger det imidlertid av overdragelsesavtalen eller en rimelig tolkning av den at erververen skal tre inn i overdragerens forpliktelser også forpliktelser etter tariffavtale. Selv om det er sagt uttrykkelig at erververen skal være ubundet vil tariffmessige plikter anses å bestå hvis formålet med overdragelsen er å omgå eller unngå tariffavtalen.

Aksjeoverdragelser fører ikke til bortfall av aksjeselskapets tariffavtale. I prinsippet gjelder dette selv om alle eller en majoritetsandel av aksjene overdras. Eierskifte til andeler i andre selskaper må i prinsippet bedømmes på samme måte. Hva som gjelder hvis et aksjeselskaps virksomhet overdras i sin helhet til et annet aksjeselskap ved fusjon er ikke løst i praksis. Arbeidsretten har dog i sak nr. 32/2000 ut fra en konkret vurdering av sakens fakta kommet til at ved fusjon mellom to heleide datterselskaper i et konsern ble det overtakende selskap bundet av tariffavtalen for så vidt gjelder de stillingsgrupper som var omfattet av tariffavtalen i det overdragende selskap. Retten ga uttrykk for at dette ikke var noe generelt standpunkt og at det kan tenkes andre løsninger i andre fusjonstilfeller. Dette er så vidt vites den første saken for Arbeidsretten hvor dette spørsmålet har vært oppe i «rendyrket» form.

Arbeidsmiljøloven kapittel XII A som kom inn i loven som en følge av EØS-avtalen har bestemmelser om arbeidstakers rettigheter i forbindelse med skifte av innehaver. I arbeidsmiljøloven § 73 B nr. 2 fastslås at den nye innehaveren er forpliktet til å opprettholde arbeidstakernes individuelle rettigheter etter tariffavtalen. Den nye innehaver blir imidlertid i henhold til disse bestemmelsene ikke bundet av den tariffavtalen som den tidligere eier var bundet av. En problemstilling er om og eventuelt hvor lenge de individuelle betingelser basert på tariffavtale skal gjøres gjeldende for arbeidstakere i det nye arbeidsforholdet hos den ervervende arbeidsgiver. Etter arbeidsmiljøloven § 73 B nr. 2 skal dette gjelde «inntil tariffavtalen utløper eller avløses av en annen tariffavtale.» Tariffavtalens «kollektive» del så som avtaler om medbestemmelse og fredsplikt osv. vil bare kunne gjøres gjeldende i den grad det avtales mellom arbeidstakerne og den nye innehaveren se Ot.prp. nr. 71 (1991-92) s. 33.

Omorganisering av en virksomhet leder i alminnelighet ikke til at tariffavtalen faller bort.

#### **4.7.10 Sanksjoner ved brudd på tariffavtalen**

##### *Straff*

Straffesanksjoner for å bryte fredsplikt eller tariffavtale og for deltakelse i ulovlige aksjoner ble opphevet i 1956. Arbeidstvistloven kapittel 4 straffesanksjonerer imidlertid blant annet unnlatelse av å møte til eller gi opplysninger under meging. Brudd på lov om boikott av 5. desember 1947 og lov om allmenngjøring av tariffavtaler m.v. av 4. juni 1993 nr. 58 er også belagt med straff.

Den alminnelige straffelov inneholder bestemmelser som kan ramme ulovlig uteblivelse eller arbeidsvegving og rettsstridig nektelse av å motta noen i tjeneste (straffeloven §§ 410 og 412 og §§ 324 og 325). Hvilken praktisk betydning og hvilket nærmere innhold disse bestemmelsene har er usikkert. De har sjelden vært anvendt i saker for domstolene. Det utelukker selvsagt ikke at de har en preventiv virkning.

Saker om straff hører under påtalemyndigheten og de alminnelige domstoler.

### *Erstatning*

Arbeidstvistloven § 4 hjemler erstatningsansvar for brudd på fredsplikt og andre tariffbrudd. Både organisasjonen og dens enkelte medlemmer (arbeidsgiver eller arbeidstaker) kan bli erstatningsansvarlige. Tjenestetvistloven har en tilsvarende bestemmelse i § 23. Bestemmelsene hjemler også erstatningsansvar for uorganiserte arbeidstakere dersom disse deltar i en ulovlig arbeidsstans sammen med organiserte arbeidstakere.

Organisasjonen har ikke objektivt ansvar for sine medlemmers tariffbrudd. Ansvar er altså betinget av skyld men det inntreffer også hvis organisasjonen medvirker til eller understøtter medlemmenes tariffstridige forhold. Ansvar for organisasjonen inntreffer også hvis den ikke aktivt søker å bringe fredspliktkrenkelsen til opphør. Hvor langt aktivitetsplikten går vil bero på en konkret vurdering. For øvrig vil organisasjonen normalt identifiseres med handlinger eller unnlatelser av valgte og ansatte representanter.<sup>35</sup>

I perioden 1927 til 1949 var organisasjonen pålagt ansvar for medlemmenes fredspliktkrenkelser med mindre det kunne godtgjøres at organisasjonen var uten skyld i krenkelsene og at den «ved de midler som sto til rådighet» hadde forsøkt å hindre rettsbruddet eller fortsettelsen av det. Bestemmelsen knesatte således en norm for den aktivitet organisasjonen måtte utvise for å unngå erstatningsansvar samtidig som bevisbyrden for at tilfredsstillende aktivitet var utvist lå hos organisasjonen. I 1949 ble det vedtatt en noe endret ordlyd i arbeidstvistloven § 4 som for øvrig lå nær opptil den som sto i arbeidstvistloven av 1915. Endringen besto i at organisasjonens aktivitetsplikt ikke lenger skulle uttrykkes i selve loven. Betydningen av dette var imidlertid liten og formålet med endringen var antakelig kun å presisere at det måtte være en grense for den aktivitet som kunne kreves av organisasjonene.<sup>36</sup> Viktigere var det at den særlige bevisbyrderegelen ble fjernet.

Arbeidstakernes og arbeidsgivernes erstatningsansvar vil inntre ved deltakelse i eller medvirkning til en tariffstridig aksjon. Ansvar er betinget av skyld men inntreffer også ved medvirkning til tariffstridige aksjoner. Ansvar vil påhvile også den som selv ikke har deltatt i den ulovlige aksjon hvis de på forhånd har erklært at de ville delta men av ulike (kanskje tilfeldige) årsaker likevel ikke deltok. Uvitenhet om egen forpliktelse fritar ikke for ansvar og ansvar inntreffer uansett om de er medlemmer av en organisasjonen eller ikke.

Det er bare det økonomiske tap som kan kreves erstattet. I praksis vil ansvar således ikke bli aktuelt hvis økonomisk tap ikke kan påvises. Utgangspunktet er i tilfelle at hele det økonomiske tap skal erstattes. Erstatningen fastsettes imidlertid skjønnsmessig under hensyn til skadens størrelse skadevolders skyld og økonomisk bæreevne skadelidtes forhold og omstendighetene for øvrig jf. arbeidstvistloven § 5. Ved særlig formildende forhold kan erstatningen falle helt bort.

Saker om erstatning etter arbeidstvistloven hører inn under Arbeidsretten.

### *Heving av tariffavtalen*

Teoretisk sett kan en tariffavtale som andre kontrakter heves ved vesentlig mislighold eller hvis den er inngått under bristende forutsetninger. Det foreligger ingen særlige lovregler for slike tilfeller og problemstillingen er lite praktisk.

---

35

Se Evju (1990).

36

Se Andersen (1967:376flg).

## *Motaksjoner*

Hvis en aksjon er dømt ulovlig og ikke brakt til opphør innen fire dager åpner arbeidstvistloven § 6 nr. 2 for at Arbeidsretten kan tillate at motaksjoner (retorsjon) iverksettes. Regelen har ikke vært anvendt men har kanskje en viss forebyggende effekt.

## *Sanksjoner i det individuelle arbeidsforhold m.v.*

Den som deltar i en ulovlig eller tariffstridig arbeidsnedleggelse eller tilsvarende aksjon gjør seg skyldig i brudd på sine forpliktelser også etter sin individuelle arbeidsavtale. Forutsatt at pliktbruddet er grovt er arbeidsgiveren berettiget til å bringe arbeidsforholdet til opphør jf. Rt. 1977 s. 902. Disiplinærsanksjoner som bot suspensjon eller lignende kan det derimot ikke være adgang til å anvende.

En tillitsvalgt som aktivt har tilskyndet eller medvirket til en ulovlig konflikt vil ha gjort seg skyldig i brudd på sine tariffrettslige forpliktelser som tillitsvalgt. Et slikt brudd vil som regel måtte anses som grovt. Etter Hovedavtalen mellom LO og NHO § 6-10 kan NHO overfor LO i et slikt tilfelle kreve at vedkommende fratrer som tillitsvalgt. Tilsvarende bestemmelse er tatt inn i mange andre avtaler.

## **4.8 Arbeidsretten**

Arbeidsretten er en særdomstol for tvistesporsmål på den kollektive arbeidsrettens område. Arbeidsrettens kompetanse er positivt avgrenset samtidig som den er eksklusiv.

Arbeidsretten behandler tvister om gyldighet og fortolkning av tariffavtaler om brudd på tariffavtaler og om sanksjoner ved slike avtalebrudd og dessuten visse tvister om fortolkning av arbeidstvist- og tjenestetvistlovens regler.

Bortsett fra saker om erstatningsansvar for tariffbrudd og ulovlig arbeidsstans kan Arbeidsretten ikke behandle tvister vedrørende individuelle arbeidsforhold. Det er likevel åpnet adgang til aksessorisk pådømmelse av individuelle krav hvis resultatet uten nærmere bevisførsel følger umiddelbart av avgjørelsen i sak om tariffavtale jf. arbeidstvistloven § 9.

Den forståelse av en tariffavtale som er fastslått i Arbeidsrettens domsslutning eller protokoll mellom partene er bindende for partene i enhver individuell arbeidsavtale som bygger på tariffavtalen. Det gjelder også ved etterfølgende behandling av individualrettslige tvister for de alminnelige domstoler jf. arbeidstvistloven § 9 annet ledd.

Arbeidsretten har hele landet som rettskrets og sammensettes i den enkelte sak med syv dommere herunder tre nøytrale (fagdommere) og to fra hver av sidene i arbeidslivet jf. arbeidstvistloven § 10. De fire arbeidslivsrepresentantene oppnevnes etter innstilling fra organisasjoner med innstillingsrett. Arbeidstvistloven § 11 inneholder bestemmelser om hvilke organisasjoner som har innstillingsrett. Samtlige av rettens medlemmer formannen inkludert oppnevnes av Kongen for en periode på tre år. Formannen og nestformannen er i heltidsstilling mens for de øvrige er dommervervet en bistilling. Arbeidstvistloven § 10 nr. 3 oppstiller visse krav til den som skal kunne oppnevnes som medlem av Arbeidsretten. Blant annet må vedkommende ikke være medlem av en fagforening eller arbeidsgiverforenings styre eller være fast ansatt i en slik forenings tjeneste.

Blant annet i saker som kun gjelder enkeltstående arbeidsgivere eller en arbeidsgiverforening som ikke har medlemmer i mer enn to fylker er lokal arbeidsrett første instans jf. arbeidstvistloven § 7 nr. 3. Dette er den ordinære by- eller herredsrett som settes med en fagdommer og to særskilte domsmenn en fra arbeidstakersiden og en fra arbeidsgiversiden (jf. arbeidstvistloven § 26 b). Avgjørelse i lokal arbeidsrett kan ankes inn for Arbeidsretten.

Av særegne saksbehandlingsregler i arbeidstvistloven kan nevnes arbeidstvistloven § 8 om at det normalt bare er den overordnede organisasjon som er tariffavtalepart som kan opptre som saksøker og saksøkt. Bestemmelsen har til formål å sikre ensartethet i håndhevelsen av tariffavtaler. Saksmålsretten kan imidlertid overdras til underordnede organisasjoner. Underordnede organisasjoner og enkeltmedlemmer kan imidlertid alltid saksøkes ved siden av tariffavtaleparten. Tilsvarende gjelder på saksøkersiden. Videre er det en prosessforutsetning at det har vært ført (eller forsøkt ført) forhandlinger mellom partene om tvisten jf. arbeidstvistloven § 18 nr. 2. Loven har ingen nærmere regler om slike forhandlinger men dette er vanligvis regulert i tariffavtalene.

## 4.9 Riksmeglingsmannen

Arbeidstvistloven kapittel 3 omhandler megling herunder regler for saksbehandling og kompetanse/myndighet for riksmeglingsmannen.

Virksomheten ledes av riksmeglingsmannen som oppnevnes for tre år av gangen. Videre er det åtte kretsmeglingsmenn som hovedsakelig megler i tvister innen bestemte geografiske områder. Disse er også oppnevnte for tre år av gangen. Loven åpner også for at det kan oppnevnes særskilte meglingsmenn for enkelte saker eller bestemte tidsrom. Det er for tiden oppnevnt elleve slike meglingsmenn for en periode på to år.

Når plassoppsigelse foretas i forbindelse med tvist om opprettelse eller revisjon av tariffavtale skal melding om dette straks sendes til riksmeglingsmannen jf. arbeidstvistloven § 28. Meldingen skal inneholde opplysninger om hva tvisten gjelder ved hvilke bedrifter oppsigelse foretas hvor mange arbeidere ved hver bedrift oppsigelsen omfatter når oppsigelsesfristen løper ut om partsforhandlinger er gjennomført og om disse eventuelt fremdeles pågår eller er avbrutt.

Så snart riksmeglingsmannen har mottatt melding om plassoppsigelse foretar han en vurdering av konsekvensene av en eventuell arbeidsstans. Dersom riksmeglingsmannen antar at arbeidsstansen enten på grunn av bedriftens art eller på grunn av sitt omfang vil medføre skade for almene interesser skal han forby arbeidsstans inntil tvungen megling er gjennomført jf. arbeidstvistloven § 29. I praksis nedlegges slikt forbud alltid ved revisjon av landsomfattende tariffavtaler. Meglingsmannen skal deretter innkalle til megling.

Når det er gått 10 dager etter at forbudet mot arbeidsstans er nedlagt kan hver av partene kreve meglingen avsluttet. Etter at en av partene har begjært meglingen hevet har meglingsmannen 4 dager på seg til å forsøke å bringe partene til enighet. Er enighet ikke oppnådd ved utløpet av denne 4-dagers fristen avsluttes meglingen og streik eller lockout kan lovlig iverksettes jf. arbeidstvistloven § 36. Dersom det er gått en måned etter at meglingen ble avsluttet og tvisten fortsatt ikke er løst skal meglingsmannen oppfordre partene til ny megling.

Systemet etter tjenestetvistloven er i hovedsak det samme men ved tvister etter denne loven gjelder det fredsplikt helt til meglingsfristene er utløpt. Fristene etter tjenestetvistloven er også litt lengre enn fristene i arbeidstvistloven. Meglingen skal starte senest 14 dager etter at riksmeglingsmannen er underrettet om at forhandlinger om tariffavtale er avsluttet uten resultat jf. tjenestetvistloven § 14. Meglingen kan kreves avsluttet 14 dager etter at den er begynt og da har meglingsmannen en uke på seg før meglingen skal avsluttes jf. tjenestetvistloven § 17.

## 4.10 Tariffavtalesystemet

### 4.10.1 Generelt

Etter lovgivningens definisjon er partsrelasjonen for en tariffavtale slik; det er en avtale mellom en fagforening og en arbeidsgiver/-forening. I praksis inngås imidlertid tariffavtaler på en rekke nivåer. For LOs vedkommende er det vanlig at så vel LO som det angjeldende forbund står som part. Dette er i formen vanlig også i YS når det gjelder tarifforhold til NHO og HSH men ikke ellers.<sup>37</sup> For AFs og Akademikernes vedkommende er det helt uvanlig.

Tariffavtaler inngås i mange former og med forskjelligartet innhold. Dessuten er terminologien varierende og langt fra konsekvent. Til sammen utgjør floraen av tariffavtaler et system og i denne

---

37

YS har imidlertid hatt mindre bindende tariffpolitikk enn tilfellet er i LO og har delegert utøvelsen av partsrettighetene til sine underorganisasjoner.

sammenheng kan det være hensiktsmessig å markere hovedtrekkene i systemet. Systemet fornyes jevnlig slik at det er undergitt en dynamisk utvikling.

#### **4.10.2 Hovedavtaler**

På organisasjonsnivå har man for det første de generelle tariffavtaler som i det vesentlige regulerer forholdet mellom organisasjonene. Det gjelder bestemmelser om organisasjonsmessige spørsmål og tillitsvalgte så som samarbeid og medbestemmelse behandlingsregler ved retts- og interesselvister m.v. Avtalene fungerer som en form for «kjøreregler» organisasjonene imellom og benevnes ofte som hovedavtaler inngått mellom de øverste parter. Den første hovedavtale ble inngått mellom LO (AFL) og NHO (N.A.F.) i 1935 og har dannet mønster for hele den private sektor. I kommunal sektor finnes også hovedavtaler etter et lignende mønster det samme gjelder statlig sektor.

#### **4.10.3 Hovedtariffavtaler/landsomfattende overenskomster**

For det annet forekommer alminnelige avtaler med hovedvekt på regulering av lønns- og arbeidsvilkår gjerne kalt (landsomfattende) «overenskomst» i privat sektor og «hovedtariffavtale» innenfor stat og kommune. Overenskomst brukes gjerne også som betegnelse for tilsvarende avtaler mellom en fagforening og en enkeltstående arbeidsgiver.

#### **4.10.4 Sentrale og lokale særavtaler**

På bedriftsnivå kan det inngås lokale avtaler innenfor rammen av overenskomstens regler jf. for eksempel Hovedavtalen LO-NHO kapittel IV. Slike avtaler regulerer lønns- og arbeidsvilkår og benevnes ofte som «særavtaler».

Særavtalebegrepet har en annen betydning i stat og kommune. Her inngås for eksempel også sentrale særavtaler. På tjenestetvistlovens område defineres både hovedtariffavtale og særavtale i lovens § 11. Sndringen mellom hovedtariffavtale og særavtale har således en lovfestet forankring i staten.<sup>38</sup> Dette i motsetning til privat og kommunal sektor hvor særavtaler ikke kan inngås med mindre partene er enige om dette i en overordnet tariffavtale. Særavtaler i statlig sektor skal i utgangspunktet inngås innenfor rammen av hovedtariffavtalen med mindre hovedtariffavtalepartene er blitt enige om noe annet som for eksempel lønnskompensasjon for nye arbeidsplikter se nærmere om disse spørsmålene i kapittel 4.4.

#### **4.10.5 Tariffområder/virkeområder**

Rekkevidden av tariffopplikteler beror i første rekke på en tolkning av den enkelte tariffavtale. Det er avtalens gyldighetsområde såvel i personell som i saklig henseende som utgjør «tariffområdet». Det praktiske spørsmålet vil gjerne være om en eller flere særskilt angitte avtaler får anvendelse for et arbeidsforhold eller en type arbeidsforhold og det er ikke alltid noen enkel sak å avgjøre dette. Ofte angir overenskomstene ikke uttrykkelig sine anvendelsesområder men selv om de uttaler noe om hvem som omfattes av dem varierer det hvor mye som kan utledes av dette.

Så langt er omtalt det formelle anvendelsesområdet for overenskomstene dvs. hvor langt avtalen som sådan rekke. Det faktiske anvendelsesområdet kan være annerledes. En rekke overenskomster kommer ikke automatisk til anvendelse innenfor sitt saklige eller geografiske område. For disse vil det være nødvendig at

---

38

Hovedavtalen i staten må også i tråd med tjenestetvistloven § 11 anses som en særavtale.



overenskomsten aktivt settes i funksjon typisk ved at den blir gjort gjeldende overfor den enkelte etter krav fra organisasjonen.<sup>39</sup>

«Tariffområdet» har også en annen dimensjon nemlig den enkelte organisasjons virkeområde. En og samme organisasjon kan favne flere typer av arbeid ulike bransjer varierende geografiske områder for sine overenskomster osv. Det kan også hende at en organisasjon inngår tariffavtale med flere motparter.

#### 4.10.6 Særskilt om offentlig sektor<sup>40</sup>

Arbeidstvistloven omfatter kommunesektoren (og enkelte deler av statlig sektor som faller utenfor tjenestetvistloven). Forhandlingsordningen i staten reguleres av tjenestetvistloven og etter forskrifter gitt med hjemmel i loven omfattes også enkelte kommunalt ansatte arbeidstakere der staten etter særskilt lovgivning er tariffpart (lærerne i grunnskolen og den videregående skolen er den viktigste gruppen).

De sentrale tariffavtalene i staten og i kommunesektoren har sterke likhetstrekk og mange problemstillinger knyttet til arbeidstvistlovgivningen er felles for offentlig sektor. Det er imidlertid også viktige forskjeller mellom staten og kommunesektoren.

I staten er Kongen med Stortingets samtykke gitt kompetanse til å inngå tariffavtaler på vegne av staten (tjenestetvistloven § 31). Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) fører forhandlinger på statens vegne på grunnlag av en forhandlingsfullmakt fra Regjeringen. I staten vil det på arbeidsgiversiden bare være en mulig tariffpart (regjeringen eller den regjeringen har gitt fullmakt).

I kommunesektoren følger det av ordningen med kommunalt selvstyre at det er opp til den enkelte kommune å avtale lønns- og arbeidsvilkår for sine ansatte med mindre annet følger av lovgivningen slik som for lærerne. Utgangspunktet er derfor at den enkelte kommune og fylkeskommune er tariffpart og kommunelovgivningen ga inntil 1987 ikke åpning for kommunestyret til å overlate myndighet på dette området til organer utenfor kommunen eller fylkeskommunen. Selv om dette nå er endret er det i kommunesektoren et betydelig antall mulige tariffparter på arbeidsgiversiden.

Et ønske om likhet i lønns- og arbeidsvilkår i offentlig sektor har gjort det nødvendig med sentrale forhandlinger også i kommunesektoren. Fra forhandlinger i hver enkelt kommune gikk man fra 1958 over til sentrale forhandlinger. De fleste kommuner var tilknyttet Norske Kommuners Sentralforbunds forhandlingsordning slik at Sentralforbundet forhandlet på vegne av kommunene og fylkeskommunene. Gjennom slike forhandlinger kom en frem til et felles kommunalt lønnsregulativ. Etter vedtekter for forhandlingsordningen vedtatt i 1974 hadde de tilknyttede medlemmer plikt overfor Sentralforbundet til å fastsette lønns- og arbeidsvilkår for de ansatte i samsvar med de tariffavtaler og protokoller som til enhver tid ble forhandlet frem sentralt. (Oslo Bærum og Lørenskog kommuner var ikke tilknyttet Sentralforbundets arbeidsgivervirksomhet men det eksisterte et betydelig samarbeid.) Sentralforbundet hadde imidlertid ikke myndighet til å binde den enkelte kommune i forhold til arbeidstakerorganisasjonene. Hver enkelt kommune tok selv stilling til det forslag til tariffavtale som Sentralforbundet forhandlet frem og den enkelte kommune eller fylkeskommune var part i avtalen. Dersom kommunen forkastet forslaget sto den uten avtale og måtte selv møte arbeidstakerorganisasjonene til forhandlinger og eventuell megling.

Ved en endring i kommunelovgivningen i 1987 jf. nå kommuneloven 25. september 1992 nr. 107 § 28 fikk kommunestyret og fylkestinget adgang til å gi en sammenslutning av kommuner og fylkeskommuner fullmakt til å inngå og si opp tariffavtale samt å gi eller motta kollektiv arbeidsoppsigelse på kommunens eller fylkeskommunens vegne.<sup>41</sup> Medlemskap i KS er frivillig men medlemskap forutsetter at

---

39

Jf. ARD 1991 s. 122.

40

For en nærmere beskrivelse av statlig og kommunal sektor se kapittel 11 og 12.

41

kommunen er tilsluttet forbundets arbeidsgivervirksomhet.<sup>42</sup> Vedtektene for arbeidsgivervirksomheten inneholder regler om at hovedtariffavtale og hovedavtale skal være gjenstand for uravstemning. Ved uravstemning anses en tariffavtale som vedtatt når 2/3 av de avgitte stemmer fra tilsluttede medlemmer og som representerer minst halvparten av arbeidstakerne hos de tilsluttede medlemmer som avgir stemmer svarer ja til det anbefalte forhandlingsforslag.

Samtlige kommuner er medlem av KS men Oslo Kommune er etter særskilt ordning ikke tilsluttet arbeidsgivervirksomheten. KS er således i dag alene arbeidsgiverpart i kommunesektoren bortsett fra for Oslo kommune som inngår egne tariffavtaler som i noen grad avviker fra KS sine tariffavtaler.

På samme måte som i staten har altså kommunesektoren (både innenfor KS-området og innenfor Oslo kommune) likelydende hovedtariffavtaler og hovedavtaler som gjelder alle arbeidstakergrupper dvs. at alle parter i all hovedsak forholder seg til samme avtaletekst. AAD og KS skal som arbeidsgiverpart på hver sin sektor ivareta mangfoldet som virksomheten i henholdsvis staten og kommunesektoren representerer. Lønnssystemet som fastsettes gjennom hovedtariffavtalen er riksdekkende og omfatter kommunale og fylkeskommunale arbeidstakere over hele landet og i alle etater og virksomheter. Dette forutsetter at partene under forhandlingene ivaretar alle gruppers interesser.

I forhold til statens tariffavtaler kan det nevnes at på 1960-tallet vokste det frem et krav om å harmonisere de kommunale regulativer med statens og man oppnådde etter hvert å få en felles lønnstabell for hele den offentlige sektor. Dette førte til at det forhandlingsteknisk var behov for å føre parallelle forhandlinger ved tariffoppgjørene fordi man måtte søke å komme frem til det samme resultat når det gjelder lønnstabellen.<sup>43</sup> I tillegg kommer behovet for å koordinere ramme profil og sosiale ordninger i forhandlingene.

I staten har lønssystemet et riksregulativ som omfatter tjenestemenn i hele landet og alle statsetater ført til at hovedorganisasjonene ved tjenestetvistloven er gitt en dominerende stilling når det gjelder utøvelsen av forhandlingsretten på arbeidstakersiden. Når hovedsammenslutningene skal slutte tariffavtaler som omfatter hele statstjenesten forutsetter lovgiver at de har en slik oppbygging at hver enkelt hovedsammenslutning blir tvunget til å avveie kravene fra de forskjellige etater mot hverandre. En organisasjon som reelt bare representerer et par etater kan ikke forutsettes å ta hensyn til helheten i lønnsregulativet i samme grad som den som representerer mange etater og vidt forskjellige stillingsgrupper jf. Ot.prp. nr. 34 (1968-69) s. 7-8.

I kommunesektoren sikrer arbeidstvistloven ikke en tilsvarende samordning av kravene på arbeidstakersiden. Mer enn 40 ulike organisasjoner er part i hovedtariffavtalene og hovedavtalene med KS og tilsvarende gjelder også i Oslo kommune.

Ved samarbeid mellom KS og organisasjonene på arbeidstakersiden ble det utviklet et system med forhandlingssammenslutninger blant arbeidstakerorganisasjonene i den kommunale sektor. Opprettelsen av disse har bidratt til å skape en mer rasjonell forhandlingsordning. Rammeavtalen om forhandlingsordningen i KSs tariffområde var per 1. desember 1999 inngått med fire slike sammenslutninger. Disse var LOK AF-K YS-K og Akademikerne-kommune. Forhandlingssammenslutningene utgår altså av de fire

---

St.meld. nr. 28 (85-86) Innst. S. nr. 198 (85-86).

<sup>42</sup>

Vedtekter for arbeidsgivervirksomheten § 2.

<sup>43</sup>

NOU 1979:30 kapittel 5.

hovedorganisasjonene i tillegg kommer enkelte frittstående forbund. Rammeavtalen om forhandlingsordningen gjelder bare sentrale forhandlinger.

Avtalen om forhandlingsordningen innebærer at forhandlingene i kommunal sektor skjer samordnet og forhandlingssammenslutningene forhandler på vegne av de organisasjoner avtalene omfatter. Til forskjell fra ordningen i staten innebærer ikke den avtalte forhandlingsordningen at sammenslutningene i kommunal sektor blir part i tariffavtaler. Forhandlingssammenslutningen anbefaler eller forkaster tilbud i henhold til sammenslutningens interne regler. Dersom en forhandlingssammenslutning bryter forhandlingene eller ikke anbefaler et tilbud opptrer forhandlingssammenslutningen på vegne av alle dens organisasjoner under megling/nemndsbehandling. Anbefalt forslag blir imidlertid behandlet i den enkelte medlemsorganisasjon som blir part i en eventuell tariffavtale. Dersom en eller flere organisasjoner i en forhandlingssammenslutning forkaster et forhandlings- eller meglingsforslag er det vedkommende organisasjon som møter til megling/nemndsbehandling. Hver enkel medlemsorganisasjon vil følgelig uhindret av forhandlingsordningen på selvstendig grunnlag kunne forkaste et framsatt meglingsforslag og beslutte iverksettelse av arbeidskamp. Det vises forøvrig til kapittel 12.

## 4.11 Arbeidslivets kampmidler

Arbeidskamp er arbeidstakeres og arbeidsgiveres lovlige virkemiddel når en interessekonflikt ikke kan løses på annen måte normalt gjennom forhandlinger og eventuelt megling. Under en arbeidskamp står partenes styrke mot hverandre og den som er sterkest «vinner» ikke fordi retten er på dennes side men fordi det er denne side som er sterkest. Formålet med arbeidskamp er å sette motparten i en slik økonomisk tvangssituasjon at vedkommende må gi seg helt eller delvis.

Adgangen til lovlig arbeidskamp i interessedvister er ikke ubegrenset. Den begrenses først og fremst av fredsplikten se kapittel 4.7.6. Adgangen til arbeidskamp er i tillegg materielt begrenset for enkelte grupper. Det skal også nevnes at partene i sine tariffavtaler kan ha begrenset sin adgang til arbeidskamp slik at iverksettelse av arbeidskamp derfor kan være tariffstridig eller at enkelte individuelle arbeidskontrakter ikke kan være omfattet av plassoppsigelse.

Arbeidskamp er et overordnet begrep for de ulike aksjonsmidler som omfattes av fredsplikten jf. arbeidstvistloven § 6. Loven definerer arbeidskamp som arbeidsnedleggelse arbeidsstenging og annen arbeidskamp. I arbeidstvistloven § 1 nr. 5 legaldefineres arbeidsnedleggelse (streik) og i nr. 6 arbeidsstenging (lockout). Etter begge definisjonene kan den formen for boikott som vanligvis kalles blokade anses som arbeidskamp. Forutsetningen er at blokaden skjer som ledd i en arbeidskamp. Annen arbeidskamp er ikke legaldefinert men er en restkategori i forhold til streik og lockout. Eksempelvis kan «gå-sakte aksjoner» som ikke er hjemlet i tariffavtalene overtidsnektelse og nektelse av å utføre visse arbeidsoppgaver være «annen arbeidskamp» dersom dette gjennomføres for å påvirke innholdet i en tariffavtale som det forhandles om mellom partene. Slike begrensede aksjoner vil kunne ha store skadevirkninger og er derfor underlagt de samme begrensninger som streik og lockout. Trussel eller beslutning om aksjoner er også underlagt disse samme begrensningene.

Arbeidsrettens dom av 18. august 1994 (ARD 1994 s. 182) innebærer at annen arbeidskamp enn streik eller lockout rammes av fredsplikten men at den ikke uten videre kan brukes som selvstendig kampmiddel. Dommen legger til grunn at meglingsfristen etter arbeidstvistloven § 6 nr. 3 og derved fredsplikten bare kan bringes til opphør gjennom plassoppsigelse. En plassoppsigelse må gis med full arbeidsstans som virkning for de arbeidstakerne den omfatter. Den kan ikke begrenses i tid eller omfang. Dermed er annen arbeidskamp i realiteten utelukket dersom det ikke foreligger særskilt hjemmel eller samtykke for eksempel i tariffavtale.

Den relative fredsplikt se kapittel 4.7.6 innebærer at aksjoner som retter seg mot forhold utenfor partenes eget tariffavtaleforhold ikke er begrenset av fredsplikten. Sympatiaksjoner til støtte for en part i en aktuell interessedvist (hovedkonflikten) kan derfor lovlig gjennomføres også i tariffperioden etter arbeidstvistlovens regler om plassoppsigelse m.v. Det er for øvrig ikke uvanlig at bestemmelser som regulerer denne typen konflikter er fastsatt i tariffavtale.

Politiske demonstrasjonsaksjoner er ikke arbeidskamp men har som formål å gi uttrykk for politiske oppfatninger og vil også lovlig kunne iverksettes uten hinder av fredsplikten. I motsetning til sympatiaksjoner gjelder det for disse ingen bestemte regler for fremgangsmåte verken i arbeidstvistloven eller i tariffavtale. For å være lovlige må politiske demonstrasjonsaksjoner likevel holdes innen visse i rettspraksis fastslåtte rammer.

Streikeretten har som prinsippet om organisasjonsfrihet ingen grunnlovsmessig forankring men er undergitt lovgivningens herredømme innen folkerettens grenser. Rettslig sett har retten til å bruke arbeidskamp karakter av en frihet som er undergitt begrensninger og reguleringer i flere henseende. Før arbeidskamp kan iverksettes må således arbeidsplassene til de medlemmer som organisasjonene ønsker å ta ut i arbeidskamp sies opp innen fastsatte frister og tiden for den gamle tariffavtalen må være utløpt. Dersom riksmeglingsmannen har nedlagt forbud mot arbeidskamp må også meglingsfristene være utløpt.

Andre former for boikott enn blokade som omfattes av arbeidstvist- og tjenestetvistlovens definisjoner av arbeidskamp reguleres som hovedregel av lov 5. desember 1947 nr. 1 om boikott (boikottloven). Etter § 1 er boikott definert som «en oppfordring avtale eller liknende tiltak som for å tvinge skade eller straffe noen tar sikte på å hindre eller vanskeliggjøre en persons eller virksomhets økonomiske samkvem med andre.» Boikott i arbeidsforhold vil særlig være aktuelt å bruke overfor virksomheter der arbeidstakerne ikke er organisert. Her vil det være lite aktuelt å iverksette streik lockout eller andre typer kampmidler i arbeidstvist- eller tjenestetvistlovens forstand. For eksempel inneholder lov 4. juni 1993 nr. 58 om allmenngjøring av tariffavtaler en spesialregulering av adgangen til å bruke boikott overfor en arbeidsgiver som ikke oppfyller et vedtak om allmenngjøring truffet av Tariffnemnda.

## 5 Tidligere forslag

### 5.1 Arbeidsrettsrådets innstilling

#### 5.1.1 Innledning

Arbeidsrettsrådet ble opprettet i 1960 og var et permanent rådgivende organ i arbeidsrettslige spørsmål for Kommunal- og regionaldepartementet innenfor arbeidstvistlovens område. Rådet besto av representanter fra LO og NHO Kommunal- og regionaldepartementet og meglingsinstitusjonen samt en nøytral leder. Rådet hadde arbeidet en stund med en teknisk revisjon av arbeidstvistloven da det i 1993 av kommunal- og arbeidsministeren ble bedt om å også vurdere behovet for materielle endringer og herunder se på de grunnleggende prinsipper i arbeidstvistlovgivningen. Departementet anså at det var nødvendig i lys av den samfunnsmessige utvikling med en mer grunnleggende gjennomgang av lovgivningen. Arbeidsrettsrådet ble bedt om å særlig vurdere forholdene der det er flere konkurrerende fagforeninger innenfor det samme tariffområdet. På denne bakgrunn la Arbeidsrettsrådet i 1996 frem en delinnstilling som tok for seg de grunnleggende prinsipper for en ny arbeidstvistlov NOU 1996:14 Prinsipper for ny arbeidstvistlov.

Nedenfor følger en kortfattet presentasjon av hvilke svakheter ved organisasjons- og tariffavtalesystemet som Arbeidsrettsrådet særlig pekte på hvilke hovedsynspunkter rådet tok utgangspunkt i og hvilke forslag til endringer som ble fremlagt. Til sist gjøres rede for hvordan forslagene ble mottatt og hvordan saken er blitt håndtert etter at innstillingen var på høring.

#### 5.1.2 Svakheter ved organisasjons- og tariffavtalesystemet

Arbeidsrettsrådet fremholdt at tariffavtalesystemet på flere punkter var hensiktsmessig og at mange av de grunnleggende prinsipper som systemet bygger på burde videreføres. Rådet trakk likevel frem enkelte grunnleggende svakheter ved gjeldende ordning:

- Norge har fra 1950-tallet og frem til i dag grepet inn i arbeidskonflikter med tvungen lønnsnemnd nesten 100 ganger. For det første har Norge gjentatte ganger blitt kritisert av ILO for brudd på prinsippene for organisasjonsfriheten når det er blitt grepet inn med tvungen lønnsnemnd. Lønnsnemndbruken har også andre betenkelige sider. Den kan blant annet svekke det alvorligste som bruk av arbeidskamp innebærer for partene og det kan også stilles spørsmål ved om kampretten er reell. Arbeidsrettsrådet mente derfor at det var nødvendig med en sterk begrensning av lønnsnemndbruken.
- Mange av konfliktene i norsk arbeidsliv har hatt sin bakgrunn i konkurranse mellom forskjellige organisasjoner som har medlemmer innenfor de samme arbeidstakergruppene. Etter Arbeidsrettsrådets mening var det et problem at arbeidskamp brukes for å oppnå tariffavtaler med bedre vilkår enn det en hovedorganisasjon har forhandlet seg frem til innenfor det samme tariffområdet.
- I kommunal sektor pekte Arbeidsrettsrådet på det problematiske ved at den avtalte forhandlingsordning ikke sikrer samordnet opptreden gjennom hele forhandlings- og meglingsfasen men at enkeltforbund kan forkaste meglingsforslag og gå ut i konflikt selv om forhandlingssammenslutningen har anbefalt det samme meglingsforslaget.

### 5.1.3 Rådets hovedsynspunkter

Arbeidsrettsrådet understreket at mange av de grunnleggende prinsipper som arbeidstvistloven bygger på må ligge fast enten man ser systemet fra arbeidslivets parter synsvinkel eller ut i fra et allment samfunnsmessig ståsted. Følgende prinsipper så Arbeidsrettsrådet som viktige å holde fast ved:

- Retten til å bruke arbeidsrettslige kampmidler bør ikke undergis generelle begrensninger. Det bør heller ikke gjøres begrensninger for spesielle grupper av arbeidstakere eller arbeidsgivere.
- Hovedorganisasjonene i arbeidslivet bør fortsatt ha ansvaret for lønnsdannelsen.
- Lønns- og arbeidsvilkår bør fortsatt fastlegges i tariffavtaler bygget på den frie organisasjonsrett og den kollektive forhandlingsrett.

### 5.1.4 Rådets forslag

De endringer rådet foreslo bygget alle på den hovedtanke at arbeidslivets hovedorganisasjoner burde gis sterkere og mer avgjørende formelle posisjoner i tariffavtalesystemet fordi disse organisasjonene ved sin størrelse og representativitet bidrar til at det ved lønnsoppgjørene tas helhetlige og brede samfunnsmessige hensyn. Rådet la til grunn at hovedorganisasjonene i praksis spiller en sentral og dominerende rolle i tariffavtalesammenheng med virkning også for enkeltstående organisasjoner og arbeidsgivere. På denne bakgrunn fremmet Arbeidsrettsrådet følgende forslag:

#### *Styrking av hovedorganisasjonene*

- Som følge av at visse organisasjoner på arbeidstakersiden i egenskap av å være hovedorganisasjoner skal ha spesielle posisjoner i tariffavtalesystemet ble begrepet hovedorganisasjon foreslått *definert* i arbeidstvistloven med følgende elementer:
- Organisasjonen må være en sammenslutning av flere forbund eller foreninger på lavere nivå.
- Organisasjonen skal være åpen for medlemmer være landsomfattende og omfatte flere bransjer.
- Organisasjonen må gjennom sine medlemsorganisasjoner ha minst 100 000 yrkesaktive medlemmer.
- Organisasjonen må ha kompetanse til å representere sine medlemsforbund og medlemsforeninger og deres medlemmer i tariffavtalesammenheng herunder binde dem og slutte tariffavtaler på deres vegne. Organisasjonen må også ha det avgjørende ord hvis medlemsforbund eller medlemsforeninger vil bruke arbeidskamp.
- 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.

#### *Ufravikelighet*

- Tariffavtaler inngått av hovedorganisasjoner på arbeidstakersiden skulle 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 skissemessig antydning følgende lovtekst:

«En tariffavtale for en arbeidstakerorganisasjon som ikke er hovedorganisasjon må ikke avvike fra en tariffavtale for det samme virkeområde mellom den samme arbeidsgiverorganisasjon eller arbeidsgiver og en hovedorganisasjon på arbeidstakersiden. Ved avvik gjelder bestemmelsen i hovedorganisasjonens tariffavtale.»

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

### *Sympatiaksjoner*

- Det ble foreslått at adgangen til å iverksette sympatiaksjoner skulle reguleres. Arbeidsrettsrådet viste til at de daværende hovedorganisasjoner hadde avtalebestemmelser som regulerte sympatiaksjoner se for eksempel Hovedavtalen LO/NHO § 3-6. Krav mht. hva hovedkonflikten gjelder organisasjonstilslutning forholdsmessighet og prosedyreregler burde vurderes.

### *Riksmeglingsmannen*

- Det ble foreslått at riksmeglingsmannen overfor enkeltstående organisasjoner uten formell forhandlingsrett 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.

## **5.1.5 Reaksjoner på forslagene**

Arbeidsrettsrådets innstilling ble sendt på høring og det var lagt opp til at rådet i en senere innstilling skulle legge frem forslag til en revidert arbeidstvistlov. Nedenfor følger en oversikt over sentrale høringsinstansers syn på analysen og forslagene i innstillingen.

### *Arbeidstakerorganisasjoner*

LO støttet forslagene. YS ga en betinget og foreløpig tilslutning til forslagene mens AF gikk imot. Arbeidstakerorganisasjoner som ikke sto tilsluttet en hovedorganisasjon gikk alle imot forslagene.

LO var sterkt opptatt av at man skal ha en arbeidstvistlovgivning som gir et godt verktøy for løsning av alle typer arbeidstvister. Arbeidstvistloven slik den lyder i dag favoriserer i praksis organisasjoner med snevre laugsinteresser. LO støttet forslagene om at hovedorganisasjonene bør gis en fremtredende posisjon i forhold til arbeidstvistloven. Det ble imidlertid understreket at flere av temaene i innstillingen ville kreve ytterligere utredning. Særlig gjaldt dette spørsmålene om forholdet til internasjonale forpliktelser. LO pekte spesielt på at Norge har blitt kritisert av ILO for bruken av tvungen lønnsnemnd og at rådets forslag i seg selv ikke ville være til hinder for fortsatt bruk av tvungen lønnsnemnd. Det var derfor etter LOs mening et aktuelt spørsmål om ILOs bestemmelser på dette felt burde inkorporeres i norsk rett gjennom formell lov. Det måtte også utredes hvorvidt rådets øvrige forslag var i overensstemmelse med ILO-retten.

LO mente også at gode grunner talte for at man innførte tilsvarende ufravikelighetsregler mellom hovedorganisasjonenes tariffavtaler som de regler rådet foreslo skulle gjelde for hovedorganisasjoners tariffavtaler i forhold til tariffavtaler som organisasjoner utenfor hovedorganisasjoner inngikk med samme arbeidsgiver.

YS savnet forpliktende tilsagn fra myndighetenes side om reell likebehandling av hovedorganisasjonene. De mente at Arbeidsrettsrådets sammensetning måtte endres slik at rådet bedre kunne reflektere de organisasjonsvalg dagens arbeidstakere har foretatt. Videre var YS sin støtte til forslagene betinget av at det ikke ville bli noen lovmessig begrensning i hovedorganisasjonenes adgang til å delegerer myndighet og at det ikke ble fremsatt forslag om ufravikelighet også mellom hovedorganisasjonene. YS forutsatte at eventuelle forslag til lovendringer måtte klareres med ILO. Videre krevde YS at Arbeidsrettsrådet som et ledd i et forslag til en helhetlig lovrevisjon også skulle fremlegge forslag til reell innstramming av myndighetenes lovlige adgang til bruk av tvungen lønnsnemnd.

AF reagerte på de premisser som lå til grunn for Arbeidsrettsrådets forslag. Rådets fremstilling av den faktiske situasjonen i privat og kommunal sektor for AFs vedkommende var etter deres mening direkte gal. Organisasjonene stilte seg også tvilende til rådets beskrivelse av hvilke ufravikelighetsprinsipper som kunne sies å være gjeldende rett. Etter AFs vurdering var rådets beskrivelse snarere et uttrykk for rettspolitiske ønsker enn prinsipper som kunne forsvares juridisk. Når det gjaldt de konkrete forslagene om ufravikelighet mente AF at dette i realiteten innebar at streikeretten ble illusorisk. AF oppfattet forslagene som uakseptable innskrenkninger av grunnleggende demokratiske rettigheter som organisasjonsfrihet streikerett og avtalefrihet. For øvrig gikk AF imot at det skulle stilles krav til hvordan en hovedorganisasjon skulle være organisert og at hovedorganisasjonen skulle kunne binde sine medlemsorganisasjoner i tariffavtalespørsmål. Innen kommunal sektor mente AF at det var unødvendig å gripe inn i forholdet mellom partene ved lovgivning ettersom området allerede ble forvaltet såvidt bra av partene selv. Også AF poengterte viktigheten av at arbeidstvistlovgivningen og Norges praksis i forbindelse med konflikter i arbeidslivet er i tråd med våre internasjonale forpliktelser.

### *Arbeidsgiver- og bransjeorganisasjoner*

NHO Arbeidsgiveravdelingen i Planleggings- og samordningsdepartementet (nå AAD) Kommunenes Sentralforbund Bankenes Arbeidsgiverforening Arbeidsgiverforeningen Apo Norges Taxiforbund og Oslo kommune støttet hovedsakelig rådets forslag. De øvrige arbeidsgiverorganisasjonene var skeptiske til forslagene men var stort sett enige i at det var et behov for endring av arbeidstvistloven.

NHO fant det vanskelig presist å se hvilke konsekvenser forslagene ville innebære før en innstilling med konkret lovtekst forelå. På ett punkt fant de forslagene lite tilfredsstillende nemlig i forhold til at forslagene åpnet for bruk av kampmidler fra en arbeidstakerorganisasjon der en hovedorganisasjon allerede har sluttet avtale med arbeidsgivermotparten. NHO mente at arbeidskamp bare skal kunne benyttes for å oppnå tilsvarende avtale som den som allerede var inngått med den aktuelle hovedorganisasjonen. Når det gjaldt forslaget om tariffavtalters ufravikelighet ba NHO om at det ble vurdert å innføre regler om representativitet også i den enkelte bedrift. NHO ville se det som klart uheldig dersom en lokal særavtale inngått av en frittstående arbeidstakerorganisasjon skulle bli satt til side fordi arbeidsgiveren inngår overenskomst med en hovedorganisasjon som organiserer én arbeidstaker innenfor området til den lokale avtalen.

*Handels- og Sevicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)* savnet en grundig drøfting av hvordan man kan legge til rette for en utvikling der det samfunnsmessige ansvar ivaretas i lønnsoppgjørene samtidig som de grunnleggende demokratiske prinsipper knyttet til organisasjonsfriheten ivaretas. Innstillingen slik den forelå ville kunne medføre en meget sterk konsentrasjon av makt rundt få aktører. Dette anså HSH for prinsipielt uheldig. HSH foreslo derfor at innstillingen skulle sendes tilbake til Arbeidsrettsrådet for en grundigere gjennomgang men at Arbeidsrettsrådet denne gang skulle gis bredere representativitet.

NAVO kunne ikke anbefale de løsningsteknikker Arbeidsrettsrådet foreslo for å nå målet om å styrke hovedorganisasjonenes formelle stilling. Forslagene bygget etter NAVOs mening i stor utstrekning på gjeldende forhandlingspraksis mellom LO og NHO og på dagens struktur i disse organisasjonene. Et regelverk basert på dette grunnlag kan bidra til å sementere og allmenngjøre denne praksis og struktur og gjøre det vanskelig å utvikle nye hensiktsmessige løsninger for partene.

*Kommunenes Sentralforbund (KS)* mente at det ut fra samfunnets interesser er svært viktig å styrke hovedorganisasjonens posisjon og at adgangen til arbeidskamp bør kanaliseres mest mulig til hovedorganisasjonene. KS støttet derfor forslaget om en ordning med samlet avstemning innenfor hver enkelt hovedsammenslutning i kommunal sektor. KS mente videre at de samme hensyn til helhetstenkning som lå til grunn da man vedtok tjenestetvistloven også gjør seg gjeldende i kommunal sektor. KS mente at



dette kan ivaretas ved en deling av arbeidstvistloven. KS anbefalte en arbeidstvistlov for privat sektor og en for kommunal sektor hvor den siste har krav til samlet avstemning tilsvarende tjenestetvistloven.

### *Statlige etater*

Planleggings- og samordningsdepartementet (nå AAD) støttet forslagene. Sosial- og helsedepartementet var derimot skeptisk. Utenriksdepartementet anbefalte at det ble foretatt en grundigere vurdering av forholdet til Norges internasjonale menneskerettighetsforpliktelser. Likestillingsombudet gikk imot Arbeidsrettsrådets forslag. De øvrige statlige etater hadde ingen merknader til innstillingen.

*PSD (AAD)* så i egenskap av arbeidsgiver i staten Arbeidsrettsrådets forslag som et godt grunnlag for å styrke og videreutvikle den inntektspolitikken som har vært ført i de senere år. I Langtidsprogrammet 1998-2001 heter det at Solidaritetsalternativet skal videreutvikles som en helhetlig strategi for å øke verdiskapningen og sysselsettingen. I et slikt perspektiv synes det viktig å skape en mer omfattende institusjonell ramme for det inntektspolitiske samarbeidet. PSD mente Arbeidsrettsrådets forslag om at hovedorganisasjonene i arbeidslivet bør gis sterkere og mer avgjørende formelle posisjoner i tariffavtalesystemet var et godt innspill i denne sammenheng.

### *Oppsummering*

Høringsinstansene som gikk imot forslagene reagerte hovedsakelig på følgende:

- Mange mente at forslagene innebar alvorlige *inngrep i organisasjons- og forhandlingsfriheten*. Det ble hevdet at uavhengige organisasjoner på bakgrunn av den særstilling hovedorganisasjonene var tiltenkt i stor utstrekning ville miste sin berettigelse. Det var særlig Arbeidsrettsrådets forslag til ufravikelighetsbestemmelse det ble reagert på. Forslaget ble oppfattet som et forsøk på å komme uavhengige fagforeninger til livs. Uavhengige organisasjoner ville måtte tilslutte seg en hovedorganisasjon for å kunne fremme interessene til sine medlemmer. Den reelle forhandlings- og streikeretten ville blitt illusorisk ettersom man ikke hadde kunnet inngå tariffavtaler som avvek fra en hovedorganisasjons tariffavtale med arbeidsgivermotparten. I forbindelse med ufravikelighetsprinsippet tok enkelte også avstand fra den beskrivelse av gjeldende rett som rådet la til grunn for sitt forslag.
- Mange var også av den oppfatning at forslagene var *udemokratiske*. Det var bare LO som tilfredsstilte vilkårene for å anses som hovedorganisasjon. YS og AF ville måtte endre sine interne vedtekter for å tilfredsstille kravene. På den måten innebar forslagene også inngrep i organisasjons- og forhandlingsstrukturen i Norge. De fleste reagerte også på *Arbeidsrettsrådets sammensetning* ettersom det bare var LO som representerte arbeidstakersiden og NHO som representerte arbeidsgiversiden.
- Flere av høringsinstansene pekte på at organisasjons- og forhandlingsfriheten er *menneskerettigheter* og at forslagene var *i strid med folkeretten*. (Det vises til ILO-konvensjonene nr. 87 og 98 Den europeiske menneskerettskonvensjon og Europarådets sosialpakt.) Enkelte mente at forslagene til Arbeidsrettsrådet i beste fall lå på grensen til konvensjonsbrudd og antagelig også gikk over grensen. Andre var av den oppfatning at man i hvert fall ikke kunne gå videre med forslagene før forholdet til folkeretten var grundigere utredet.
- I forhold til *kommunal sektor* ble det reagert på at man ønsket inngrep i en ordning som partene selv hadde avtalt seg frem til. Forslaget ville svekke den enkelte medlemsorganisasjons innflytelse på egen tariffavtale. Det ville bli forhandlingssammenslutningen som skulle avgjøre om et resultat skulle godtas eller forkastes ikke den enkelte organisasjon. Det ble stilt spørsmål ved om de ulike

organisasjonene innenfor kommunal sektor burde påtvinges en slik løsning av lovgiver.

Dessuten ble det påpekt at Arbeidsrettsrådet ikke ga noen god begrunnelse verken for forslaget om å lovfeste forhandlingsretten for hovedorganisasjoner forslaget om å gi riksmeglingsmannen kompetanse til å pålegge avstemming over meglingsforslag overfor frittstående organisasjoner eller forslaget om hvem som skal ha innstillingsrett til Arbeidsretten. Forslagene ville ytterligere markere skillet mellom hovedorganisasjoner og andre organisasjoner. På den måten representerte også disse forslagene et angrep på organisasjonsfriheten. Når det gjaldt forslaget om lovregulering av sympatiaksjoner ble det påpekt at det må være opp til partene selv å forhandle om grunnlag for og prosedyrer i forbindelse med sympatiaksjoner.

På grunn av de sterke reaksjonene som Arbeidsrettsrådets innstilling ble møtt med fra svært mange av partene i arbeidslivet vurderte både regjeringen som fikk overlevert innstillingen og senere regjeringer det som lite aktuelt å gå videre med forslagene. Det ville uansett være lite hensiktsmessig å gjennomføre endringer på dette området uten bred støtte fra partene.

I «Voksenåsen-erklæringen» fremholdt Bondevik-regjeringen at de «vil sikre reell organisasjonsfrihet og er kritisk til Arbeidsrettsrådets forslag om å innskrenke uavhengige fagforeningers forhandlings- og streikerett.» Etter at regjeringen Bondevik tiltrådte avholdt kommunal- og regionalministeren møter med flere av de største arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene og med Arbeidsrettsrådet slik at statsråden skulle kunne danne seg et bilde av partenes holdning til rådets forslag. Organisasjonene fastholdt sin motstand mot forslagene og også sin kritikk av Arbeidsrettsrådets sammensetning.

## 5.2 Diskusjonene etter lønnsoppgjøret i 1998

Lønnsoppgjøret i 1998 medførte høyere lønnstillegg flere arbeidskonflikter og mer diskusjon om tariffoppgjørene i Norge enn på lenge. De fleste grupper fikk en årslønnsvekst på rundt 6 prosent mot 3-4 prosent foregående år. Flere arbeidskonflikter i både privat og offentlig sektor preget april mai og juni måned og mange grupper hadde synspunkter både på motparten konfliktløsningen og myndighetenes bruk av tvungen lønnsnemnd.

Den mest grunnleggende kritikken mot 1998-oppgjøret ble fremført av AF. AF hevdet for det første at arbeidsgiverne utviste forhandlingsvegring slik at lønnsoppgjørene med nødvendighet måtte gå til megling. Videre ble selve meglingen kritisert blant annet fordi det ble lagt frem meglingsforslag på et svært sent tidspunkt og uten at AF følte de hadde fått delta i noen reell megling. Det ble også rettet kritikk mot reforhandlingsklausuler som ble inngått i offentlig sektor og som ble ansett å vanskeliggjøre løsninger under konflikt (se også Høgsnes 1999:189). AF var i streik i både statlig og kommunal sektor. I begge sektorer ble det grepet inn med tvungen lønnsnemnd men inngrepet i kommunal sektor omfattet kun noen forbund og splittet dermed AFs kommunestreik. Begge inngrepene illustrerte etter AFs mening at alternativer til streik bør vurderes i tillegg oppfattet ikke AF Rikslønnsnemnda som tilstrekkelig selvstendig.

Fra andre kom det synspunkter dels på AFs gjennomføring av streikene (som uttaket av flygeledere i statlig sektor) på ordningen med at arbeidsgiver i offentlig sektor fortsetter å betale ut lønn under konflikt og på at AF representerte et problem i forhold til de aktører som forsøker å legge helhetsbetraktninger til grunn for lønnsoppgjørene.

Flere mente at bruken av streik både i offentlig og privat sektor illustrerte et behov for å tenke nytt. Streik er etter manges syn et foreldet kampmiddel og det burde være mulig å løse motsetningene under lønnsoppgjørene på mer fredelig vis. Lengre tariffavtaleperioder avskaffelse av uravstemning og ulike voldgiftsordninger (hvorav blant annet pendelvoldgift) ble i den sammenhengen foreslått.

Ulike reformforslag spesielt myntet på offentlig sektor ble også trukket frem. Samordning av arbeidsgiverinteressene og mer markedsbasert lønnsdannelse ble nevnt samtidig som det ble rettet kritikk mot at frontfagene hadde innflytelse både på rammens størrelse og selve fordelingsprofilen i andre tariffområder. Svakheter ved frontfagenes evne til å sette troverdige rammer for andre tariffområder ble også nevnt både i relasjon til at frontfagene er minstelønnsområder og at de ikke inkluderer funksjonærgruppene i de aktuelle bedriftene.

1998-oppgjøret illustrerte for mange at arbeidsgiversiden i privat sektor var mindre koordinert enn tidligere. Selve frontfagsmodellen ble utsatt for prøvelser og kritikk og løsningen av en transportstreik som

rammet flere arbeidsgiverorganisasjoner illustrerte også at det var behov for styrket koordinering ikke bare på arbeidstakersiden men også på arbeidsgiversiden.

Noen trakk frem Arbeidsrettsrådets forslag til ny arbeidstvistlov (NOU 1996:14) som en fornuftig løsning på mange av de problemene som kjennetegnet 1998-oppgjøret. Andre argumenterte for at både dette forslaget og andre aspekter av lønnsoppgjørene og tariffavtalesystemet illustrerte at LOs og NHOs dominans i lønnsforhandlingene var for sterk i forhold til hvordan arbeids- og næringslivet har utviklet seg.

Høsten 1998 lanserte LOs leder et forslag om å tillate at brudd i forhandlinger ender direkte i konflikt og at megling først blir aktuelt etter at konflikten har vart en stund. Forslaget var motivert blant annet ut fra å få større grad av realisme inn i forhandlingene.

På en inntektspolitisk konferanse i desember 1998 tok daværende kommunalminister Ragnhild Queseth Haarstad opp problemene i lønnsoppgjøret i forhold til Arbeidsrettsrådets forslag. Hennes konklusjon var at forslagene ikke ville hatt vesentlig betydning for de konfliktene som oppsto det året blant annet fordi ingen av streikene hadde sin årsak i strid mellom konkurrerende fagforeninger innenfor samme tariffområde.

Hun pekte videre på at de ulike partene har høyst ulikt syn på hva som er galt med dagens system for tarifforhandlinger og konfliktløsning og at det er et stort behov for å øke kunnskapen på dette området. På denne bakgrunn nedsatte Bondevik-regjeringen Utvalget for tarifforhandlingssystemet som fikk i mandat å skaffe til veie den nødvendige kunnskap om hvordan tarifforhandlingssystemet og regelverket på området fungerer og deretter vurdere eventuelle endringsforslag. Arbeidsrettsrådet ble ikke gjenoppnevnt etter at rådets funksjonstid utløp 31. mars 1999.

### **5.3 Utvalgets møte med organisasjoner som ikke er representert i utvalget**

Utvalget for tarifforhandlingssystemet er sammensatt blant annet av representanter for de største organisasjonene i norsk arbeidsliv. For å innhente synspunkter og forslag også fra andre organisasjoner i arbeidslivet inviterte utvalget ca. 40 arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner til et møte 28. januar 2000. 30 organisasjoner med til sammen ca. 55 personer takket ja til å delta.

Det ble understreket i utvalgslederens innledning på møtet at Utvalget for tarifforhandlingssystemet er «partenes utvalg». Den første delen av mandatet at utvalget skal komme frem til en felles oppfatning av positive og negative sider ved vårt forhandlingssystem er kanskje utvalgets viktigste oppgave. Det ble videre understreket at utvalget forholder seg helt fritt til forslagene fra Arbeidsrettsrådets innstilling og at utvalget er godt kjent med synspunktene på innstillingen som kom frem i høringsrunden.

Det ble deretter åpnet for innlegg fra de inviterte organisasjonene. Følgende organisasjoner tok ordet: Uavhengige Fagforeningers Forum (UFF) Finansnæringens Arbeidsgiverforening Norsk Lærerlag NITO Norsk Journalistlag Norges Rederiforbund Landbrukets Arbeidsgiverforening Lederne Norges Farmaceutiske Forening Norsk Ballettforbund og Politiets Fellesforbund. Det kom i ettertid utdypende skriftlige innspill fra følgende organisasjoner: UFF Norsk Ballettforbund Norsk Lærerlag Fiskebåtredernes Forbund Samvirkeforetakenes Forhandlingsorganisasjon (Samfo) og Landbrukets Arbeidsgiverforening.

I invitasjonen til møtet var det trukket frem enkelte eksempler på tema som utvalget ønsket synspunkter på. Dette var forhandlingsordningen meglingsordningen ufravikelighetsnormene hensiktsmessigheten av en samordning mellom tjenestetvistloven og arbeidstvistloven bruk av tvungen lønnsnemnd (herunder Rikslønnnemndas funksjon) og samfunnets holdning til streik som virkemiddel i arbeidskonflikter. De fleste som tok ordet forholdt seg til disse temaene men også andre problemstillinger ble berørt.

Hovedinntrykket etter alle innleggene og de senere skriftlige innspillene er at organisasjonene i hovedtrekk er fornøyd med dagens forhandlingsordning og i liten grad ønsker at det skal gjøres gjennomgripende endringer. Det ble fra noen advart mot å gjøre lovinngrep på et område som i hovedsak er partenes ansvar. På noen punkter kom det likevel frem kritikk og forslag til endringer.

Flere av arbeidsgiverorganisasjonene ønsket en lovfestet forhandlingsrett med korresponderende forhandlingsplikt. Forhandlingsretten bør gjelde for organisasjoner over en viss størrelse (10 000 medlemmer) og med en bestemt representativitet i den enkelte virksomhet (50%). Enkelte av arbeidstakerorganisasjonene mente på sin side at kravene som stilles i tjenestetvistloven for å få forhandlingsrett er udemokratiske og bør oppheves.

I hovedsak var de fleste fornøyd med dagens meglingsordning. Flere mente imidlertid at meglingen er blitt en for integrert del av forhandlingene og at det dermed ikke blir ført reelle forhandlinger. Av denne grunn bør meglingsordningen utredes for å kunne vurdere om noe kan gjøres for å endre på dette. De fleste av arbeidsgiverorganisasjonene var positive til å gi riksmeglingsmannen kompetanse til å pålegge avstemning mens arbeidstakerorganisasjonene verken ønsket påleggskompetanse eller kobling av avstemninger. Mange var positive til tanken om streik før megling og mente at dette kunne bidra til å ansvarliggjøre partene. Det kom også opp forslag om å lovfeste representativitetsregler for avstemning over meglingsforslag.

Alle arbeidstakerorganisasjonene som uttalte seg om spørsmålet gikk klart i mot å lovfeste strengere ufravikelighetsnormer. Etter deres syn vil dette være grunnleggende udemokratisk. Det ble pekt på at faglige kollektive rettigheter heller bør styrkes enn svekkes. En arbeidsgiverorganisasjon ønsket regler om ufravikelighet for tariffavtaler der en arbeidstakerorganisasjon med mer enn 10 000 medlemmer er part.

Det var ikke mange som hadde synspunkter på hensiktsmessigheten av en samordning mellom tjenestetvistloven og arbeidstvistloven men enkelte pekte på at fristene i forbindelse med megling og arbeidskamp bør samordnes i de to lovene. Generelt mente mange at det er et klart behov for en revisjon av arbeidstvistloven særlig med tanke på å gjøre den mer tilgjengelig og bedre i samsvar med praksis.

Det var generell enighet om at bruken av tvungen lønnsnemnd bør begrenses og bare bør brukes ved konflikter som setter liv og helse eller store samfunnsinteresser i fare dvs. innenfor kriteriene som er trukket opp i ILOs praksis. Enkelte mente at dette burde lovfestes. En av arbeidsgiverorganisasjonene mente at ved å lovfeste avtaleperioden til tre år uten konfliktrett i mellomoppgjørene ville bruken av tvungen lønnsnemnd bli sterkt redusert. UFF var av den oppfatning at bruken av tvungen lønnsnemnd er den viktigste hindringen for en utvikling mot likelønn ved at særlig kvinnedominererte grupper stadig blir møtt med trusselen om tvungen lønnsnemnd.

De fleste mente at streik har aksept i samfunnet dersom streiken er lovlig og ansvarlig og kravene fra arbeidstakerne oppfattes som rimelige. Fra enkelte arbeidsgiverorganisasjoner ble det hevdet at man burde forsøke å finne andre «våpen» enn streik som virkemiddel i arbeidskonflikter for eksempel kunne voldgift vært benyttet i større grad. Noen pekte blant annet på at streik har svært ulike konsekvenser i privat og offentlig sektor. Flere av arbeidstakerorganisasjonene advarte mot å begrense streikeretten både fordi denne er nødvendig for å kunne føre reelle forhandlinger og fordi begrensninger kan føre til flere ulovlige streiker.

I tillegg til organisasjonens synspunkter og forslag på de problemstillingene som ble presentert i invitasjonen kom det enkelte andre forslag til endringer: UFF mente at det burde lovfestes forbud mot organisasjonsklausuler både i tjenestetvistloven og arbeidstvistloven. De mente også at kravene i arbeidstvistloven for å bli en organisasjon med innstillingsrett burde oppheves. Man burde gå tilbake til den gamle ordningen med å annonsere oppnevning av dommere til Arbeidsretten i dagspressen slik at alle organisasjoner kunne komme med forslag.

Flere organisasjoner både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden mente at Arbeidsrettens sammensetning bør endres. Domstolen bør enten være en ren fagdomstol dvs. med bare juridiske dommere eller settes sammen på samme måte som Rikslønnsnemnda dvs. at partene i den enkelte sak får oppnevne sine representanter i tillegg til de juridiske dommerne og dommere fra de største organisasjonene.

## **5.4 Utvalgets behandling av de ulike forslagene**

I henhold til mandatet har Utvalget for tarifforhandlingssystemet vurdert forslagene fra Arbeidsrettsrådet der det er funnet hensiktsmessig. Utfallet av disse vurderingene fremgår av de etterfølgende kapitler. Spørsmålet om tariffavtalers ufravikelighet er tatt opp i kapittel 7 forslagene i tilknytning til riksmeglingsmannens kompetanse drøftes i kapittel 8 regulering av arbeidskonflikter drøftes i kapittel 9 og problemstillingene rundt styrkede formelle posisjoner for hovedorganisasjonene samt tvungen lønnsnemnd tas opp i kapittel 10. Det foretas en bredere drøfting av forhandlingsordningen i kommunal sektor i kapittel 12.

De viktigste aktørene i diskusjonene etter lønnsoppgjøret i 1998 har vært representert i utvalget og har dermed kunnet bidra til utvalgets arbeid. I etterkant av den inntektspolitiske konferansen i desember 1998 har mange inntektspolitiske fora og utvalg fått bredere representasjon. Videre fikk Utvalget for tarifforhandlingssystemet i mandat å behandle Arbeidsrettsrådets forslag fra 1996. Disse endringene har

vært medvirkende til at den delen av tidligere diskusjoner som har kritisert den manglende inklusiviteten i norsk inntektspolitikk er blitt vesentlig dempet. Utvalget er også kjent med at partene i offentlig sektor har opprettet partssammensatte utvalg og diskusjonen om fremtidig tariffavtalestruktur og former for lønnsdannelse vil foregå i disse utvalgene. Ellers har både møtet med de organisasjonene som ikke er representert i utvalget diskusjonene under og i etterkant av lønnsoppgjøret i 2000 samt innstillingen fra Utvalget for sysselsetting og verdiskaping (NOU 2000:21) bidratt til diskusjoner i utvalget. I sum mener derfor utvalget at det har hatt et godt grunnlag for sitt arbeid og har kunnet gjennomføre grundige drøftinger av alle viktige sider ved tariffrevisjonene.

## 6 Forhandlingssystemet i andre nordiske land

### 6.1 Innledning

Forhandlingssystemene i de nordiske landene har visse likheter. Det eksisterer et fåtall hovedorganisasjoner på arbeidstakersiden i alle land og blant disse hovedorganisasjonene har landsorganisasjonene en dominerende stilling. I privat sektor finnes det enten et samordnet eller et forbundsvist forhandlingsnivå i offentlig sektor finnes det hovedsammenslutninger eller lignende som inngår tariffavtaler med kommunale og statlige arbeidsgivere. Når det gjelder oppbyggingen av organisasjonene og deres innbyrdes forhold er det derimot større variasjon.

I tabell 6.1 er organisasjonsgraden på arbeidstakersiden gjengitt. Denne er vesentlig lavere i Norge enn i de andre nordiske land. Dette har i hovedsak sammenheng med at arbeidstakerorganisasjonene ellers i Norden administrerer arbeidsledighetskasser. Organisasjonsgraden blant private arbeidsgivere måles som andel av lønnstakerne i privat sektor som arbeider i organiserte bedrifter. Her skiller Sverige seg ut med et klart høyere nivå. Opplysningene om tariffavtaledekning gjelder hele arbeidsmarkedet. Den høye finske avtaledekningen har blant annet sammenheng med at tariffavtaler under visse vilkår kan allmenngjøres. I Sverige er også tariffavtaledekningen meget høy noe som kan ha sammenheng med den høye organisasjonsgraden på arbeidsgiversiden. I Danmark er tariffavtaledekningen noe lavere men rapporteres å ha steget i løpet av 1990-talet (Scheuer og Madsen 2000).<sup>44</sup> I Norge er tariffavtaledekningen vesentlig lavere og fremkommer som et resultat av 100 prosent tariffavtaledekning i offentlig sektor og rundt 50 prosent tariffavtaledekning blant lønnstakere i privat sektor.

*Tabell 6.1 Organisasjonsgrader og tariffavtaledekning i de nordiske land*

|                                              | Norge | Danmark | Sverige | Finland |
|----------------------------------------------|-------|---------|---------|---------|
| Organisasjonsgrad arbeidstakersiden          | 54    | 76      | 80      | 80      |
| Organisasjonsgrad arbeidsgiversiden (privat) | 55    | 56      | 77      | (60)    |
| Tariffavtaledekning                          | 70    | 83      | 94      | 95      |

Kilde: DA (2000) Kjellberg (2001) Scheuer og Madsen (2000) Stokke (2000a c). Tallene refererer til midten/slutten av 1990-årene.

I alle de nordiske landene er det opprettet institusjoner for å dømme i lov- og avtaletvister. Videre finnes det meglingsinstitusjoner som baserer sin virksomhet på varsler om arbeidskamp og møteplikt for organisasjonene. Slektskapet mellom de nordiske landene har vært nært når det gjelder utviklingen av kollektiv arbeidsrett og det er en rekke eksempler på kopiering av ordninger mellom landene. De mest åpenbare finner vi i forbindelse med meglingsinstitusjonene. De norske avstemningsreglene av 1934 ble kopiert fra Danmark den finske loven av 1946 var inspirert av Sverige og de svenske endringene av 2000 var inspirert av alle de andre landene men kanskje spesielt av Finland. Utformingen av meglingsinstitusjonene varierer likevel nokså betydelig. Den danske meglingsinstitusjonen er den mest omfattende når det gjelder beføyelser overfor organisasjonene. I Finland har meglingsinstitusjonen en noe mindre fremtredende rolle. Den svenske meglingsordningen har lenge vært den med færrest beføyelser men

---

44

Tallet i tabellen for tariffavtaledekning i Danmark er for 2000 og er fremkommet etter en noe annen metode enn i de andre landene.

ble i 2000 endret både når det gjelder beføyelser og overordnet formål. Den norske meglingsinstitusjonen bærer sterkest slektskap til den danske men er i sammenligning utrustet med middels beføyelser.

## 6.2 Danmark

I Danmark dannet Septemberforliget av 1899 mellom LO og Dansk Arbejdsgiverforening grunnlaget for oppbyggingen av den kollektive arbeidsretten. I 1910 ble det vedtatt lover om megling og om Den faste voldgiftsret (senere Arbejdsretten) i tillegg inngikk LO og DA en avtale om forhandlinger og voldgift i rettstvister (Normen). Meglingsloven ble endret i 1934 ved at det ble innført regler for avstemninger over meglingsforslag. Ellers har grunnlaget for den kollektive arbeidsretten vist seg å være meget stabilt. I dag er LO og DA de dominerende organisasjonene i privat sektor. I offentlig sektor er arbeidstakerne spredt på flere hovedorganisasjoner men forhandlingsfellesskap på tvers av organisasjonene sikrer et nokså sentralisert forhandlingssystem.

### 6.2.1 Organisasjoner

Arbeidstakersiden i Danmark er i dag organisert i tre hovedorganisasjoner Landsorganisationen i Danmark (LO) Funktionærenes og tjenestemændenes Fællesråd (FTF) og Akademikernes Centralorganisation (AC). Dansk LO har 20 medlemsforbund med til sammen 1 5 millioner medlemmer forbundene organiserer både arbeidere og funksjonærer i privat og offentlig sektor. FTF har 95 medlemsforbund med til sammen 350 000 medlemmer. Forbundene organiserer først og fremst funksjonærer i offentlig sektor i tillegg er finanssektoren og enkelte andre deler av privat sektor dekket av FTF-forbund. AC har 22 medlemsforbund med til sammen 230 000 medlemmer. Forbundene organiserer akademisk utdannet personell i både privat og offentlig sektor. Det er ingen vesentlig konkurranse om medlemmer mellom de tre hovedorganisasjonene og mellom LO og FTF finnes det en grenseavtale («borgfredsavtalen») som legger til grunn at et organisasjonsområde tilhører den organisasjonen som har etablert tariffavtale på området (Kristiansen 1994:241f).

Utenfor de tre hovedorganisasjonene finnes i første rekke Ledernes Hovedorganisasjon (LH) som i en del sammenhenger er engasjert i tariffavtalearbeid. LH har 80 000 medlemmer. Videre finnes det en del frittstående forbund til sammen har disse om lag 120 000 medlemmer. Kristlig Fagforening er den største og har medlemmer fra alle deler av arbeidsmarkedet.

Arbeidsgiversiden i Danmark er i privat sektor organisert i tre betydningsfulle organisasjoner. Dansk Arbejdsgiverforening er den største og har 16 medlemsorganisasjoner som organiserer bedrifter med om lag 640 000 ansatte. Den største medlemsorganisasjonen Dansk Industri representerer om lag halvparten av sysselsettingen og har derfor betydelig innflytelse på DAs beslutninger. Utenfor DA finnes det egne arbeidsgiverorganisasjoner for blant annet landbruket (Sammenslutningen af Landbrukets Arbejdsgiverforeninger - SALA) og finanssektoren (Finanssektorens Arbejdsgiverforening - FA).

Offentlig sektor teller i overkant av 700 000 ansatte fordelt på 190 000 i staten 450 000 i kommunene og 140 000 i amtene. Den statlige arbeidsgiverfunksjonen er samlet i Finansministeriet. I kommunal sektor finnes det to arbeidsgiverorganisasjoner Kommunernes Landsforening (KL) og Amtrådsforeningen i Danmark (ARF). København og Fredriksberg som både er kommuner og amter står begge utenfor arbeidsgiverorganisasjonene men samarbeider nært med dem i arbeidsgiverspørsmål.

### 6.2.2 Reguleringer

Septemberforliget av 1899 innebar at partene (LO og DA) anerkjente hverandres organisasjoner og kampmidler og gjeldende tariffavtaler skulle respekteres. Arbeidsgivers rett til å lede og fordele arbeidet ble anerkjent og det ble regulert hvordan tariffavtaler skulle sies opp og hvordan konflikt skulle varsles. Bestemmelsene er med årene utvidet til å gjelde også andre tariffavtaleområder. Både lov om mægling i arbeidsstridigheder og lov om Arbejdsretten bygger på bestemmelser fra Septemberforliget. Septemberforliget ble avløst av Hovedavtalen LO-DA i 1960. Norm for behandling av faglig strid som bestemmer at uenighet om tolkning eller praktisering av tariffavtaler mer generelt skal avgjøres gjennom forhandlinger eller voldgift er gjennom lov om Arbejdsretten blitt allmenngjort slik at den automatisk inngår som del av en tariffavtale (Jacobsen 1994:5). Mens de allmenne arbeidsrettslige prinsippene i

Danmark følger av overordnede avtaler eller lover er systemets detaljer i stor grad skapt gjennom Arbeidsrettens avgjørelser.

Fredsplikten følger av Hovedavtalen § 2 1. ledd. Fredsplikten er knyttet til at det er inngått en gjeldende tariffavtale men sympatikonflikt til støtte for en lovlig hovedkonflikt iverksatt av kolleger som man står i solidarisk forbindelse med omfattes ikke. Visse andre forhold så som nekting av arbeid ved betalingsstans nekting av arbeid som kan medføre livsfare og nekting av «streikearbeid» (arbeid som er omfattet av konflikt men som overføres til andre arbeidstakere) er også gjennom rettspraksis unntatt fredsplikt.

Arbeidskamp forekommer i form av streik og lockout (samt boikott). Arbeidskamp er altså synonymt med arbeidsstans i likhet med i Norge men til forskjell fra Sverige og Finland. En arbeidsstans avbryter de individuelle ansettelsesforholdene. Rettspraksis har slått fast at en aksjon kan være ulovlig hvis dens formål ligger utenfor vedkommende organisasjons naturlige faglige område. Dette har hatt relevans i situasjoner hvor et LO-forbund krever opprettet tariffavtale på områder hvor andre LO-forbund allerede har tariffavtaler i og med at arbeidsgiverne har et krav på ro og stabilitet i arbeids- og lønnsforhold når tariffavtale er inngått. Denne grunnsetning har imidlertid ikke samme gjennomslagskraft når to arbeidstakerorganisasjoner ikke tilhører samme hovedorganisasjon (Jacobsen 1987).

I motsetning til de andre nordiske landene finnes det ikke generelle lover om blant annet arbeidstid og ansettelsesforhold i Danmark. Slike tema er i stedet i stor utstrekning regulert gjennom tariffavtaler. Det finnes imidlertid en egen lov om rettsforholdet mellom arbeidsgivere og funksjonærer (funktionærloven opprinnelig vedtatt i 1938). Denne regulerer ansettelses- og oppsigelsesforhold for privatansatte funksjonærer samt for funksjonærer i offentlig sektor som er ansatt på tariffavtalevilkår.

I offentlig sektor ansettes arbeidstakere dels på tariffavtalevilkår («overenskomstvilkår») og dels på tjenestemannsvilkår. Noe under halvparten av de 190 000 statsansatte er tjenestemenn i kommunal sektor er om lag 100 000 av i underkant av 600 000 arbeidstakere totalt ansatt på tjenestemannsvilkår. For tjenestemenn gjelder tjenestemannsloven som slår fast at lønns- og arbeidsvilkår fastsettes ved avtale mellom Finansministeren og sentralorganisasjoner. Kan slik avtale ikke inngås fremsetter Finansministeren et særlig lovforslag overfor Folketinget (§§ 45-46). For tjenestemenn i statlig og kommunal sektor finnes det egne tjenestemannsretter som dømmer i tvister om tolkning av avtaler samt om tjenestemanns rettigheter og plikter.

I forbindelse med en arbeidskonflikt i kommunal sektor på midten av 1990-tallet klaget en lærerorganisasjon (FTF) til ILO over at en blokade rettet mot kommunale stillinger ble dømt ulovlig av Den Kommunale Tjenestemandsråd. Blokaden omfattet både tariffavtaleansatte og tjenestemenn. ILO kom til at alle lærere uansett ansettelsesbetegnelse bør ha streikerett (case 1950). Betydningen av ILOs uttalelser inkludert ringvirkninger for andre tjenestemannsgrupper er til drøfting mellom partene.

### 6.2.3 Forhandlingsstruktur - generelt

LO-DA-området omfatter om lag 450 tariffavtaler i tillegg kommer rundt 150 tariffavtaler som enten et LO-forbund eller en DA-organisasjon er part i og som revideres samtidig. Disse avtalene har utløp 1. mars. Siden 1995 har varigheten i antall år variert noe det året inngikk Dansk Industri en 3-årig forlengelse av de fleste av sine tariffavtaler mens de øvrige avtaler ble forlenget med to år. I revisjonen i 2000 ble denne utakten fjernet for «marsavtalene» i privat sektor og det ble inngått 4-årige tariffavtaler. Derimot er det stadig utakt mellom LO-DA-området på den ene siden og landbruksområdet og det offentlige arbeidsmarkedet på den andre.

Det er ikke vanlig med mellomoppgjør i Danmark. I stedet inneholder forhandlings- og meglingsforslag forutbestemte tillegg for senere år. I meglingsforslaget i LO-DA-området er det således tatt inn hvilke tillegg som skal gis i normal- og minstelønnsområder per 1. mars i årene 2000-2003.

LO og DA er ikke part i tariffavtalene i privat sektor likevel forløper revisjonene av tariffavtaler på en nokså koordinert måte. Det skyldes dels at tariffavtalene har felles utløpsdato (1. mars) dels at DA har vetorett overfor nye tariffavtaler og dels at meglingsinstitusjonen ofte sammenkjeder eller kobler avstemningene over forslag til nye tariffavtalevilkår. Inntektspolitiske ambisjoner har tidligere bidratt til sentrale forhandlinger mellom LO og DA slike ambisjoner er imidlertid ikke tilstede i dag. På bakgrunn av erfaringene fra 1998 da meglingsforslaget ble nedstemt og Folketinget til slutt grep inn og lovregulerte lønns- og arbeidsvilkårene inngikk LO og DA i september 1999 en avtale om «rammene for



tilrettelæggelsen af de decentrale overenskomstforhandlinger». Denne avtalen gjaldt 2000-revisjonen og ga hovedorganisasjonene en mer sentral plass i koordineringen av forhandlingsforløpet. Videre ble det lagt vekt på å skape realistiske forventninger blant medlemmene og å løse avtalefornyelsen innen de eksisterende tariffavtalene utløp. Avtalen innebar også at presentasjonen av forhandlingsresultat ble tillagt betydning og at det skulle gjøres bruk av informasjonsmateriale under uravstemningen som var utarbeidet av partene i fellesskap.

Tariffavtalestrukturen i privat sektor i Danmark er mer fragmentert enn i nabolandene. Det eksisterer ofte egne tariffavtaler for hhv. ufaglærte og faglærte arbeidere og forbundsstrukturen i LO følger også i en del tilfeller en slik skillelinje. I tillegg finnes det et stort forbund for ufaglærte kvinnelige arbeidere. I LO er det opprettet flere karteller som kan forhandle på vegne av forbundene. I privat sektor finnes det fem karteller hvorav ett CO-Industri har eksistert lenge mens de andre ble opprettet på 1990-tallet. CO-Industri er sammen med Dansk Industri part i den største tariffavtalen i privat sektor Industriens Overenskomst som dekker nesten 300 000 arbeidstakere.

I løpet av det siste tiåret er tariffavtalene i Danmark blitt langt mer fleksible. I privat sektor har det vært en utvikling vekk fra normallønnsavtaler og det er innført fleksible arbeidstidsordninger som gjennomsnittsberegning og individuelt bytte av fridager mot lønn. Tariffavtalene har også tatt opp i seg nye tema som arbeidsmarkedspensjon lønn under barsel og utvidet ferie.

Arbeidstakerorganisasjonene i Danmark benytter ofte uravstemning over forhandlings- og meglingsforslag. I offentlig sektor hvor forslag som regel ikke har vært til megling skjer uravstemning etter organisasjonenes vedtekter. Hvis det er snakk om meglingsforslag slik tilfellet som regel er i privat sektor finnes det detaljerte stemmeregler i meglingsloven som gjelder i stedet for eller i tillegg til organisasjonenes vedtekter.

## **6.2.4 Forhandlingsstruktur - offentlig sektor**

I statlig sektor heter det både i tjenestemannsloven og i hovedavtalen som dekker tjenestemannsområdet at avtale om tjenestemanns lønns- og arbeidsvilkår skal inngås med sentralorganisasjoner. Det finnes fire slike i dag og de består av forbund fra de forskjellige hovedorganisasjonene. De fire sentralorganisasjonene samarbeider i Centralorganisationernes Fellesudvalg (CFU). Dette samarbeidet er omfattende og innebærer blant annet at sentralorganisasjonene gjennom CFU leverer felles krav til en tariffrevisjon at CFUs forhandlingsutvalg fører de reelle forhandlingene med Finansministeriet og at alle CFUs medlemsorganisasjoner skal si ja til et forlik før det er endelig.

Formelt sett er forhandlingene for tjenestemenn og «overenskomstansatte» to adskilte prosesser. Sentralorganisasjonene representerer både tjenestemenn og «overenskomstansatte» og i praksis oppfattes forhandlingene som én prosess som resulterer i én protokoll som dekker både tjenestemenn og «overenskomstansatte». Enkelte frittstående forbund som kun organiserer «overenskomstansatte» har egne avtaler med staten. Disse representerer under to prosent av de ansatte.

I kommunal sektor eksisterer det også en felles forhandlingsorganisasjon som representerer alle organisasjoner. Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte (KTO) har forbund og karteller fra de ulike hovedorganisasjonene som medlemmer og leverer krav til og forhandler med de kommunale arbeidsgiverne. Når det gjelder «overenskomstansatte» består imidlertid ikke KTO av lov- eller avtalefestede sentralorganisasjoner og det er ikke noe krav om at alle KTOs medlemsorganisasjoner må si ja til et forlik for at det skal bli endelig. Derfor forekommer det utbrudd fra KTO ved at enkeltforbund går mot et forslag eller ved at forslaget blir nedstemt av medlemmene. Hvis det dreier seg om «overenskomstansatte» går tvistene til megling. På 1990-tallet har det forekommet enkelte slike utbrudd spesielt i undervisningssektoren og blant helse- og omsorgspersonell.

På arbeidsgiversiden i kommunal sektor finnes det et felles forhandlingsutvalg for KL ARF København og Fredriksberg kommune. I tillegg skal alle kommunale avtaler om lønns- og arbeidsvilkår godkjennes av Kommunernes Lønningsnævn. Denne utpekes av Innenriksministeriet etter forslag fra de kommunale arbeidsgiverne (jf. lov om kommunernes styrelse § 67).

Forhandlingene i det statlige og det kommunale området forløper som regel parallelt. Siden 1987 har det pågått en desentraliseringsprosess hvor en stadig større del av lønnsdannelsen skal foregå lokalt. I 1999 ble det i de nye treårige avtalene i statlig og kommunal sektor avtalt ytterligere tiltak for å øke den lokale lønnsfleksibiliteten. Det finnes ellers en etterreguleringsordning for statlig og kommunalt ansatte som

garanterer at de ansatte ikke sakker akterut lønnsmessig i forhold til privat sektor. Reguleringen tar utgangspunkt i årslønnsveksten i privat og offentlig sektor og sikrer i ettertid de offentlig ansatte 80 prosent av et eventuelt etterslep.

### 6.2.5 Megling

Den danske meglingslov slår fast at Arbeidsministeren etter forslag fra Arbejdsretten utnevner tre forliksmenn og en stedfortredende forliksmann. De tre forliksmennene velger selv hvem som skal være formann og lede Forligsinstitusjonen. Denne har som regel også ansvaret for LO-DA-området mens de to andre forliksmennene har ansvar for henholdsvis landbruksområdet og offentlig sektor. Et antall meglingsmenn uten de samme rettigheter som forliksmennene kan være hjelpeløse med å lede forhandlinger mellom partene og på annen måte avhjelpe forliksmennenes arbeid. Forliksmennene har i tillegg medhjelpere engasjert på timebasis som bistår i mer praktiske saker. Disse har ofte hovedstilling som konsulenter eller lignende i statsadministrasjonen. Til Forligsinstitusjonen er det også knyttet noe sekretærhjelp.

Den danske meglingsordningen har ikke noe distriktsmeglingsapparat. I praksis betyr det at det normalt ikke megles i tvister om opprettelse av en tariffavtale på et tidligere udekket område hvis da ikke begge parter ber om det.

I og med at tjenestemenn og «overenskomstansatte» i statlig og kommunal sektor representeres av de samme organisasjoner og forhandler parallelt får Forligsinstitusjonen liten befatning med de offentlige arbeidsforholdene. Det er i praksis kun i tilfeller hvor en eller flere organisasjoner bryter ut av det kommunale forhandlingsfellesskapet at megling blir aktuelt selv om det faktisk har skjedd en rekke ganger blant annet med sykepleierne. Hvis forhandlingene i offentlig sektor skulle stoppe opp er likevel de «overenskomstansatte» i statlig og kommunal sektor omfattet av meglingsloven.

Parter plikter å sende avskrift av varsler om arbeidsstans til Forligsinstitusjonen. Etter Hovedavtalen LO-DA er varseltiden minst 7 dager.<sup>45</sup> Brudd på varselplikten medfører at konflikt er ulovlig. I praksis skjer det ofte at megling allerede er innledet på det tidspunkt varsel avgis. I tillegg kan forliksmannen utsette den varslede arbeidsstansen i inntil to uker uten nærmere begrunnelse. Et varsel kan utsettes ytterligere i inntil to uker hvis de tre forliksmennene sammen finner at den truende arbeidsstansen vil ramme livsviktige samfunnsfunksjoner eller for øvrig ha vidtrekkende samfunnsmessig betydning. Arbeidsstans kan deretter inntre først på femtedagen etter en utsettelse.

Forliksmannen har rett til å fremsette meglingsforslag og rett til å forlange at det blir stemt over meglingsforslag. Avstemningsreglene i den danske meglingslov er blitt forenklet en rekke ganger i etterkrigstiden. Den vesentligste endring kom først i 1997 ved at det dobbelte krav til når et meglingsforslag skal være forkastet ble senket fra flertall samt minst 35 prosent av stemmene mot til at hvis stemmedeltagelsen er mindre enn 40 prosent så skal det både være simpelt flertall mot samt at minst 25 prosent av de stemmeberettigede må ha stemt mot. Er deltagelsen over 40 prosent kan altså meglingsforslag forkastes med simpelt flertall.

Når LO-DA-området er i Forligsinstitusjonen er det gjerne slik at meglingsinnsatsen konsentreres om et fåtall viktige tariffavtaler mens andre organisasjoner oppfordres til å fortsette sine forhandlinger. Ved fremsettelse av flere meglingsforslag kan forliksmannen avgjøre at det er det samlede stemmetall som skal være avgjørende. De parter som ikke når frem til et resultat med eller uten meglingsbistand får gjerne

---

45

Hovedavtalen LO-DA opererer med 1. gangs og 2. gangs varsel og det er kun 2. gangs varsel som må meddeles Forligsinstitusjonen. 2. gangs varsel kan ikke gå ut over et allerede avgitt 1. gangs varsel og hvis en arbeidskonflikt på et senere tidspunkt ønskes utvidet må varselprosessen gjentas på nytt (Jacobsen 1994:313flg).

fastsatt de mer generelle vilkår for sin avtalefornyelse i det koblede meglingsforslaget. Etter kritikk fra ILO i flere klagesaker ble det i 1997 tatt inn som vilkår at et meglingsforslag kun kan kobles sammen med andre hvis forhandlingsmulighetene på det aktuelle området anses uttømt. Forliksmannen avgjør om denne betingelse er oppfylt. I en klagesak knyttet til det sammenkoblede meglingsforslaget i privat sektor i 1998 går det likevel frem at den danske koblingspraksisen fremdeles ikke anses å være i overensstemmelse med kontrollapparatet i ILO sin tolkning av konvensjonene nr. 87 og 98 (jf. case 1971).

De aller fleste tariffrevisjoner er blitt avgjort ved ett omfattende meglingsforslag. Dette meglingsforslaget har omfattet både hele LO-DA-området samt en rekke avtaler hvor bare et LO-forbund eller en DA-organisasjon er part. I 1997 som var et unntak ble det utarbeidet to meglingsforslag. Det ene omfattet de tariffavtalene som fikk ett års varighet mens det andre omfattet treårige tariffavtaler. I avtalerevisjonen i 2000 ble det oppnådd forhandlingsløsninger for svært mange tariffområder og det ble fremsatt ett meglingsforslag som ble vedtatt på arbeidstakersiden med 80 2 prosent ja-stemmer og en stemmedeltagelse på 40 4 prosent. Avstemningsprosessen tok 18 dager dette var raskere enn vanlig og tilsiktet av partene.

I 1998 da meglingsforslaget ble stemt ned og Folketinget til slutt grep inn i konflikten ble forslaget forkastet med 55 prosent nei-stemmer og en stemmedeltagelse på 47 prosent. Lovinngrep for å stoppe arbeidskonflikter forekommer ellers noe sjeldnere i Danmark enn i Norge. Det har sammenheng med forskjellene i forhandlingsstruktur i offentlig sektor og med meglingsinstitusjonenes ulike utforming. Lovinngrep forekommer som oftest i form av at Folketinget opphøyer et nedstemt meglingsforslag til lov. Noen ganger er det gjort endringer i meglingsforslaget som da det ble grepet inn i privat sektor i 1998.

## **6.3 Sverige**

Den svenske meglingsordningen er den eldste i Norden og ble vedtatt opprettet allerede i 1906. På det tidspunktet var det også dannet hovedorganisasjoner både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden i privat sektor. Etervirkningene av en omfattende konflikt i 1909 la dempere på tilnærminger mellom hovedorganisasjonene og deler av 1920- og 30-tallet var preget av omfattende konfliktaktivitet. I 1928 ble det vedtatt lover om kollektivavtaler og Arbetsdomstol etter inspirasjon fra den norske arbeidstvistloven (Elvander 1974:82). Under trussel om strengere regulering av arbeidskamp inngikk LO og Svenska Arbetsgivareföreningen en hovedavtale i 1938. Denne inneholdt blant annet regler om arbeid under konflikt og behandling av arbeidskamp som rammet tredjemann og samfunnsviktige tjenester. Med hovedavtalen ble det etablert en doktrine om at staten ikke skal gripe inn i arbeidskonflikter med lovgivning. Lovreformer i offentlig sektor førte til at alle ansatte i 1965 fikk forhandlings- og konfliktrett.

### **6.3.1 Organisasjoner**

Arbeidstakersiden i Sverige er i dag organisert i tre hovedorganisasjoner Landsorganisationen i Sverige (LO) Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) og Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO). Alle tre organisasjonene organiserer bredt både i privat og offentlig sektor. Svensk LO har 18 medlemsforbund med til sammen 2 1 millioner medlemmer. Forbundene organiserer nesten utelukkende arbeidere. TCO har 18 medlemsforbund med til sammen 1 2 millioner medlemmer og organiserer funksjonærer. I begge organisasjoner tillempes i all hovedsak industriforbundsprinsippet og det eksisterer i mange tilfeller grenseavtaler mellom LO- og TCO-forbund som sikrer arbeidsdeling og medlemsovergang ved kompetanseendringer. SACO har 26 medlemsforbund med til sammen 480 000 medlemmer forbundene er inndelt etter yrkes- eller eksamensprinsipper. Med unntak av Lederna (tidligere Sveriges Arbetsledareförbund) finnes det ikke frittstående forbund av betydning.

På arbeidsgiversiden er praktisk talt alle arbeidsgiverorganisasjoner i privat sektor samlet i Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF). SAF har i dag 39 landsforeninger eller forbund disse har 45 000 medlemsbedrifter som sysselsetter om lag 1 4 millioner ansatte. SAF har de siste 15 årene gradvis trukket seg ut av lønnsforhandlingene og det er i dag ingen formell samordning mellom landsforeningene under avtalerevisjonene. SAF er ikke part i tariffavtalene og har ingen vetorett overfor nye avtaler slik for eksempel Dansk Arbejdsgiverforening har.

I offentlig sektor ivaretas arbeidsgiverfunksjonen i staten av Arbetsgivarverket i kommunal sektor av Svenska Kommunförbundet (primærkommuner) og Landstingsförbundet (det landstingskommunale området). Sysselsettingen i statlig sektor er om lag 235 000 i kommunal sektor 700 000 og i landstingene

250 000. Inntil slutten av 1980-tallet fantes det fellesforhandlinger om hovedtariffavtaler (som i Norge) med karteller på arbeidstakersiden som motparter. I dag er tariffavtalene og i noen grad også kartellene splittet opp.

### 6.3.2 Lovverk

Både foreningsretten og retten til å bruke arbeidskamp er grunnlovsfestet i Sverige. Det heter i regeringsformens kap. 2 § 17 at «Förening av arbetstagare samt arbetsgivare och förening av arbetsgivare äger rätt att vidtaga fackliga stridsåtgärder om annat ej följer av lag eller avtal.» Av dette følger det at en innskrenkning av konfliktretten ikke kan gjennomføres ved regjeringsvedtak men kun av Riksdagen i form av lovvedtak.

Det meste av lovverk knyttet til lønnsforhandlinger er i Sverige samlet i lag om medbestämmande i arbetslivet (MBL 1976) som dekker forhold mellom arbeidsgivere og arbeidstakere i alle sektorer. MBL har regler om arbeidstakers og arbeidsgivers rett til å organisere seg og om organisasjonenes rett til å forhandle. Videre er tariffavtalene og deres rettsvirkning fredsplikten forhandlinger i rettstvister og meglingsinstitusjonen regulert her. Arbetsdomstolen er regulert i lag om rättegången i arbetstvister (1974).

MBL bygger på den forutsetning at det i prinsippet er tillatt å benytte arbeidskamp (stridsåtgärd) og loven inneholder regler om den fredsplikt som følger av tariffavtale. I hovedsak går fredsplikten ut på at arbeidskamp ikke kan innledes for å utøve påtrykning i en rettstvist eller for å endre gjeldende avtalevilkår (§ 41). Det finnes noen unntak fra fredsplikten for eksempel er det adgang for en arbeidstakerorganisasjon å gå til inndrivningsblokkade mot en arbeidsgiver for å få utbetalt forfalt lønn eller annen godtgjøring. Videre kan en arbeidstakerorganisasjon ha «kvarlevande stridsrätt» for å drive gjennom et krav om medbestemmelsesavtale hvis et slikt krav er stilt i avtalerevisjonen men ikke innfridd (§ 44). Disse unntakene har ingen større praktisk betydning. En lovendring av fredspliktreglene i MBL i 2000 gikk ut på at det er forbudt å bruke arbeidskamp mot enmannsforetak og familiebedrifter i den hensikt å få opprettet tariffavtale.

Sympatiaksjoner er ikke omfattet av fredsplikten forutsatt at det dreier seg om en lovlig primærkonflikt. Politiske demonstrasjonsstreiker er heller ikke omfattet. For offentlig ansatte finnes det imidlertid særregler i lagen om offentlig anställning (LOA 1994). Politiske demonstrasjonsstreiker kan ikke være rettet mot innenlandske politiske forhold og ansatte med oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse kan ikke iverksette sympatiaksjoner for primærkonflikter i privat sektor.

Tariffavtalen antas å ha normerende virkning også for uorganiserte arbeidstakere ved at en arbeidsgiver ikke kan gi uorganiserte dårligere vilkår når disse utfører arbeid som er omfattet av en tariffavtale arbeidsgiveren er bundet av. Flere tariffavtaler kan gjelde samtidig på en bedrift eller arbeidsplass. Situasjoner hvor tariffavtalene regulerer samme arbeidsoppgaver og dermed kommer i konkurranse er ikke behandlet i lovverket. Derimot finnes det rettspraksis som i hovedsak går ut på at den først inngåtte tariffavtalen gis fortrinnsrett i spørsmål om ansettelsesvilkår mens for vilkår som bare gjelder avtalepartene så gis foretrede bare i den grad vilkårene er uforenlige. Begge tariffavtaler kan dermed eksistere side om side. Bruk av arbeidskamp for å oppnå tariffavtale som kommer i konkurranse med en tariffavtale arbeidsgiveren allerede er bundet av kan være lovlig såfremt motivet ikke er å fortrenge eller endre den tidligere inngåtte tariffavtalen. Arbeidskamp er altså tillatt under forutsetning av at arbeidstakerorganisasjonen nøyer seg med å få tegnet en sekundær tariffavtale. (Ryman 1994:28-29 Schmidt 1994:130-133).<sup>46</sup> I praksis er ikke tvister om konkurrerende tariffavtaler særlig tallrike i Sverige noe som blant annet skyldes arbeidsdelingen mellom organisasjonene på arbeidstakersiden.

Det gjelder spesielle regler for utenlandske bedrifter med tariffavtaler som ikke dekkes direkte av MBL.

«Stridsåtgärd» omfatter både streik lockout blokade boikott redusert arbeidstempo blokade av tjenestereiser og overtid og andre former for «begrenset» arbeidskamp. «Stridsåtgärd» forutsetter altså ikke plassoppsigelse som i Norge og kan i tillegg ha form av tidsbegrensede og «rullerende» aksjoner med veksling mellom konflikt og arbeid. For offentlig ansatte med oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse er lovlige former for arbeidskamp innskrenket gjennom LOA § 23 til kun å omfatte streik lockout overtidsblokade og nyansettelsesblokade.

Det finnes ingen tradisjon i Sverige for at myndighetene griper inn lovveien og stopper konflikter. Det finnes heller ikke noe permanent organ for frivillig voldgift i interessedvister. Dogmet om at staten ikke skal gripe inn i arbeidskonflikter med lovgivning har preget hele etterkrigstiden og kun ett inngrep (SACO i offentlig sektor 1971) er blitt fullbyrdet.

### 6.3.3 Forhandlingsstruktur - generelt

Hovedorganisasjonene er i privat sektor ikke part i tariffavtalene likevel har samordnede forhandlinger en lang historie i Sverige. Inntil begynnelsen av 1980-tallet var det vanlig at privatsektorforbundene i LO samt et forhandlingskartell (PTK) bestående av TCO- og SACO-forbund forhandlet sentralt med SAF om mer generelle avtalevilkår som så ble implementert på det forbundsvisе planet. Økende motsetninger innen og mellom de tre organisasjonene førte til at slike samordnede forhandlinger ble mer sjeldne i stedet fikk det forbundsvisе nivået økende betydning.

I 1990 utpekte regjeringen Forhandlingsgruppen som besto av en erfaren megler og fire tidligere forhandlingssjefer fra organisasjonene som skulle forsøke å få tariffavtalepartene til å gjennomføre en samordning av lønnsoppgjørene for 1990 og 1991 på et lønsmessig meget lavt nivå. Gruppen lyktes i sitt oppdrag rundt årsskiftet 1990/91 og det ble inngått toårige såkalte stabiliseringsavtaler i både privat og offentlig sektor. I 1993 var to av de tidligere medlemmene i Forhandlingsgruppen sentrale i meglingsoppdrag som ledet til toårige tariffavtaler med nokså like økonomiske rammer. Oppgjørene i 1995 var mer komplisert blant annet på grunn av en tidlig forhandlingsløsning innenfor papirindustrien som innvirket på meglingsbestrebelsene i verkstedsindustrien. I tillegg kom det til konflikt i varehandelen og for store grupper i kommunal sektor. Oppgjørene resulterte også i avtaleperioder varierende fra 12 til 36 måneder. I 1998 fikk derimot de fleste tariffavtaler i privat og offentlig sektor varighet til vinteren/våren 2001 men med oppsigelsesrett for siste året. Dermed er det oppnådd en sterkere synkronisering enn det som har vært tilfellet under store deler av 1980- og 90-tallet. Unntak finnes likevel for eksempel har LO-forbund innen transport tariffavtaler med kortere varighet.

Arbeidstakerorganisasjonene i Sverige benytter i all hovedsak ikke uravstemning over forhandlings- og meglingsforslag. I stedet har mange forbund gjort bruk av rådgivende avtalekonferanser eller avtaleråd. Unntak finnes for enkelte grupper så som lærerne (SACO) som i forbindelse med inngåelse av tariffavtaler med lang varighet har holdt uravstemning.

Tariffavtalestrukturen i privat sektor følger av både industriforbundsprinsippet og forholdet mellom hovedorganisasjonene og det finnes gjerne én arbeideravtale (LO-forbund) én funksjonæravtale (TCO-forbund) og én akademikeravtale (SACO-forbund) for de enkelte tariffområdene. I tillegg kommer Lederna (frittstående) som med sin hovedavtale fra 1992 har lokal lønnsdannelse. Innen noen bransjer i privat sektor som for eksempel innen verkstedsindustrien eksisterer det samhold/forhandlingsfellesskap på arbeidstakersiden på tvers av hovedorganisasjonene.

Hovedavtalen mellom LO og SAF fra 1938 gjelder i prinsippet ennå og har dannet mønster for lignende avtaler innenfor andre områder.<sup>47</sup> I tillegg er det i Sverige vanlig at hovedorganisasjonene inngår avtaler om andre forhold så som arbeidsmiljø likestilling og medbestemmelse. Det er også inngått avtaler om pensjon og ulike forsikringsordninger på dette nivået. LO SAF

---

47

Hovedavtalen binder ikke automatisk forbundsnivået men må vedtas av underorganisasjonene. Enkelte forbund i LO er ikke bundet av hovedavtalen.

og de andre hovedorganisasjonene opptrer imidlertid ikke som ordinære tariffavtaleparter i dag.

I 1997 ble det inngått en såkalt samarbeidsavtale for store deler av industrien og gjennom denne er det etablert en forhandlingsordning som skal bidra til at nye forhandlinger starter senest tre måneder før avtaleutløp og at avtaler blir reforhandlet før de gamle avtalene utløper. En måned før avtaleutløp skal en «opartisk ordførende» tre inn i forhandlingene. Han eller hun har rett til å pålegge partene utredninger og presiseringer til en viss grad henvise spørsmål til voldgift legge frem forslag samt å utsette varslet arbeidskamp i opp til to uker. Ved iverksettelse av streik eller annet kampmiddel fra arbeidstakersiden bortfaller retten til retroaktive lønnsøkninger (etterbetaling). En industrikomite kan midlertidig avbryte en arbeidskonflikt hvis det bedømmes å gagne forhandlingssituasjonen. Industrikomiteen er sammensatt av partsrepresentanter hvis den ikke kan enes så fattes det ikke beslutning. Den nye forhandlingsordningen var ment å gjelde i stedet for de lovpålagte meglingsreglene på tross av at meglingsreglene på det tidspunktet ikke kunne fravikes ved tariffavtale. Frem til årsskiftet 2000/2001 er det inngått tilsvarende samarbeidsavtaler i staten og i det kommunale forhandlingsområdet samt for funksjonærer innen varehandel og transport.<sup>48</sup> I enkelte andre avtaleområder pågår det forhandlinger om opprettelse av tilsvarende avtaler.

### 6.3.4 Forhandlingsstruktur - offentlig sektor

I statlig sektor er det Arbeidsgivarverket som forhandler på arbeidsgiversiden. Arbeidsgivarverket er en medlemsstyrt arbeidsgiverorganisasjon for samtlige statlige myndigheter (ca. 270) og forsikringskassene. Arbeidsgivere med nær tilknytning til staten kan også være medlem. Høyeste besluttede organ er Arbeidsgiverkollegiet som utnevnes av regjeringen etter forslag fra medlemmene. Arbeidsgiverkollegiet utnevner et styre som i sin tur utnevner en generaldirektør. Arbeidsgivarverket har ingen kontakt med regjeringen. Det ansvaret som Finanskomiteen i Riksdagen hadde for de statlige tariffavtalene opphørte i 1992 i forbindelse med en budsjettreform. Statlige myndigheter tildeles nå et budsjett. Når det gjelder personalkostnader så skal budsjettet følge kostnadsutviklingen i industrien. Kostnadsendringer som følge av tariffavtaler må finansieres innenfor rammen av budsjettet. I forhold til de øvrige nordiske landene er de svenske statlige arbeidsgiverinteressene dermed organisert på en svært selvstendig måte.

Arbeidsgivarverket har sluttet hovedavtaler som regulerer forhandlingsordningen. Tariffavtaler slutes med forhandlingskarteller på arbeidstakersiden disse er i dag tre. SEKO er et LO-forbund SACO-S representerer en rekke SACO-forbund mens Offentliganställdas Forhandlingsråd (OFR) har både TCO- og SACO-forbund som medlemmer. Inntil 1988 var det én hovedtariffavtale i statlig sektor nå forhandler hvert kartell sin rammelønnsavtale (RALS) mens andre lønns- og arbeidsvilkår (Allmänt löne- och förmånsavtal - ALFA) er felles. Det finnes også sentrale avtaler om andre forhold. Enkeltforbund kan ikke bryte ut av forhandlingene og når rammelønnsavtalene er ferdig revidert etableres fredsplikt mellom partene.

Avtalekonstruksjonen gir betydelig spillerom for lokale variasjoner. I utgangspunktet skal de lokale partene forhandle om størrelsen på en lønnsfatt og fordelingen av den på individer. I RALS er det avtalt en årlig lønnsfatt til fordeling hvis man lokalt ikke blir enige om en annen lønnsfatt. Sentralt settes det også en individgaranti for hvor mye hver arbeidstaker minst skal motta i lønnsvekst hvis man lokalt ikke oppnår enighet i fordelingsforhandlingene. Ut over dette inneholder RALS kun prinsipper for lønnsdannelse. Lønssystemer lønnsregulativ og lignende utvikles lokalt og organisasjonene disponerer over en så stor del av lønsmassen som antallet medlemmer tilsier. Partene skal etterstrebe at forhandlingsordningen tillempes likeartet i de tilfeller hvor arbeidstakere har lignende eller nærliggende arbeidsoppgaver men er tilknyttet forskjellig organisasjon. ALFA er dispositiv for det lokale nivået i den betydning at vilkårene gjelder i de tilfeller det lokalt ikke er avtalt andre vilkår.

Det har ikke vært omfattende konflikter i det statlige tariffområdet det siste tiåret. Det eksisterer likevel et visst press på tariffavtalekonstruksjonen ved at enkeltgrupper forsøker å fremme sine krav i de

---

48

Kommunalt ansatte leger er ikke omfattet av samarbeidsavtalen.

sentrale forhandlingene. Et konfliktvarsel i 1998 fra SACO-S hadde bakgrunn i misnøye blant ligningsfunksjonærer men tvisten ble løst på det lokale nivået. Et vesentlig antall lokomotivførere har brutt ut av SEKO og OFR og i 1999 iverksatte de overtidsblokade. Kravet var egen tariffavtale noe de ikke oppnådde.

Svenska Kommunförbundet er interesse- og arbeidsgiverorganisasjon for Sveriges 289 kommuner. Landstingsförbundet er interesse- og arbeidsgiverorganisasjon for de 18 landstingene og regionene Västra Götaland og Skåne. De to organisasjonene samarbeider nært og ble i løpet av 2000 ytterligere integrert ved at det er opprettet felles administrasjon og politiske utvalg knyttet til flere samarbeidsområder.

Både Svenska Kommunförbundet og Landstingsförbundet har inngått hovedavtaler som regulerer forhandlingsordningen. Tidligere var det som i staten tre karteller på arbeidstakersiden i dag er det seks motparter. Svenska Kommunalarbetareförbundet er et LO-forbund SKTF (TCO) Akademikerförbundet SSR (SACO) og Ledarna forhandler sammen Lärarförbundet (TCO) Lärarnas Riksförbund og Skolledarna (begge SACO) forhandler sammen 19 SACO-forbund forhandler sammen mens Vårdförbundet SHSTF (TCO) og Sveriges Lärarförbund (SACO) forhandler separat.<sup>49</sup> ed Svenska Kommunalarbetareförbundet inngår Svenska Kommunförbundet og Landstingsförbundet den samme «huvudöverenskommelse om lön och allmänna anställningsvillkor» (HÖK) med de andre organisasjonene inngås det «överenskommelse om lön och allmänna anställningsvillkor» (ÖLA).<sup>50</sup> HÖK og ÖLA er egentlig de sentrale forhandlingsprotokollene og omfatter blant annet en lønnsavtale og en avtale om allmenne bestemmelser. For at avtalene skal gjelde i de enkelte kommuner og landsting må det tegnes lokal tariffavtale med de organisasjoner som er representert der noe kommuner og landsting er forpliktet til gjennom medlemskap i arbeidsgiverorganisasjonene.

Reforhandlingene av HÖK og ÖLA inkluderer fastsettelse av et minimum på den lønnsporten som årlig skal fordeles lokalt. I HÖK fastsettes det også sentralt en individgaranti for hvor mye hver arbeidstaker minst skal motta i lønnsvekst lokalt. I tillegg finnes det avtalt spesielle lønnsporter («verksamhetsutrymme») som arbeidsgiver kan fordele på tvers av arbeidstakerorganisasjonene. I 1995 ble det tegnet en femårig ÖLA med Vårdförbundet denne ble fornyet i mars 2000 for nye fem år. Med lærerorganisasjonene ble det også inngått en femårig ÖLA i 1995/96 reforhandling av en ny femårig avtale i 2000 førte imidlertid ikke frem. De andre forhandlingsprotokollene har samme varighet som ellers på det svenske arbeidsmarkedet (31/3 2001).

Hovedavtalene i både statlig og kommunal sektor utfyller særreglene i LOA om begrensnings av retten til arbeidskamp. For ansatte som ikke utfører myndighetsoppgaver er formene for arbeidskamp begrenset til streik lockout vegring av overtids- og merarbeid vegring av å utføre tjenestereiser utenfor ordinær arbeidstid samt nyansettelsesblokade. Hovedavtalene inneholder også detaljerte lister over stillinger som ikke kan omfattes av arbeidskamp kalt undantagskrets.

Hovedavtalene i statlig og kommunal sektor inneholder bestemmelser om at hvis en av partene varsler arbeidskamp som kan skade vitale samfunnsinteresser så skal det tas opp forhandlinger om å unngå begrensning eller heve konflikten. Hvis en part vegrer seg mot slike forhandlinger eller forhandlingene ikke lykkes så skal varselet kunne vurderes av en nemnd (Statstjänstenämnden resp. Centrala nämnden) på begjæring av en av partene. Nemndfunksjonen hadde tidligere den svakheten at arbeidstaker- og

---

49

Vårdförbundet SHSTF er medlem av OFR og formelt er det OFRs område Hälso- och sjukvård som undertegner avtaler.

M

50

I tillegg er Svenska kyrkans Församlingsförbund part i avtalene.

arbeidsgiversiden hadde like mange representanter hver. Hvis majoritet ikke kunne oppnås kunne nemndene derfor ikke fatte noen beslutning. I forbindelse med inngåelse av nye hovedavtaler i 1993/1994 ble det innført at nemndene for vurdering av «samhøllsfarliga» konflikter skulle sammensettes av tre fra arbeidsgiversiden tre fra arbeidstakersiden og to (kommunal sektor: tre) eksterne oppnevnt av partene i samarbeid. Dermed vil nemndene være i stand til å treffe en beslutning. Varslet arbeidskamp utsettes mens saken behandles i nemnd. En beslutning er imidlertid ikke bindende for partene.<sup>51</sup>

Det finnes siden 1965 en egen Særskilt huvudavtal for hele offentlig sektor som regulerer forhold hvor tariffavtaleregulering kan tenkes å krenke det politiske demokratiet. Avtalen foreskriver en nemndbehandling som kan komme med oppfordring til partene og har blant annet vært anvendt i statlig sektor i spørsmål om regulering av arbeidstid innen kriminalomsorgen. Nemnda oppfordret SEKO (LO) til å stille et varsel i bero noe som også skjedde. Ellers har avtalen først og fremst hatt en preventiv effekt.

### 6.3.5 Megling

Det har vært betydelig diskusjon om den svenske meglingsordningen de siste 20 årene men først i 2000 gjennomgikk lovverket vesentlige endringer. Inntil nå har den viktigste plikten i meglingsreglene vært at en part må varsle motparten og förlikningsmannexpeditionen minst syv dager i forveien om en forestående arbeidskamp (MBL § 45). Varselplikten omfatter alle former for arbeidskamp også sympatiaksjoner. Det lokale meglingsapparatet besto av 8 distriktsmeglingsmenn hvis tvisten var av sentral eller landsomfattende karakter kunne ekspedisjonen utpeke en megler i tvisten. Meglingsvirksomheten sentralt var basert på eksterne meglere og som regel hadde partene anledning til å komme med synspunkter og forslag på meglere. Meglingskommisjoner utpekt av regjeringen har tidligere også vært benyttet særlig i mer omfattende tvister. På 1990-tallet har det ofte vært utpekt to meglere i en og samme tvist. Megleren eller meglerne kunne ikke pålegge midlertidig fredsplikt og i praksis har parter kunnet trenere og nekte megling. En styrebeslutning i Statens förlikningsmannexpedition i 1995 gikk ut på å tillemppe reglene i MBL strengere slik at megler ble utpekt selv om partene ikke ønsket det.

Antallet meglinger på det sentrale nivået i Sverige har ligget vesentlig lavere enn i Norge. I perioden 1988-1997 kom det inn i gjennomsnitt 23 saker per år de aller fleste på bakgrunn av varsel om arbeidskamp. I gjennomsnitt ble det forordnet meglere i 12 tvister per år. For distriktsmeglingsapparatet kom det inn i gjennomsnitt 136 saker per år meglingsvirksomhet var aktuelt i gjennomsnittlig 17 saker per år. En god del saker bortfaller med andre ord før megling blir aktuelt og tallene er ikke direkte sammenlignbare med norske forhold.

Høsten 1998 ble det avgitt en offentlig utredning om megling og lønnsdannelse (SOU 1998:141). Her ble det lansert forslag om at meglingsinstitusjonen styrkes administrativt og at den bør bidra til å samordne avtalerevisjonene. Institusjonen bør ha navnet Medlingsinstitutet det bør være tre ansatte meglere hvorav den ene er sjef med tittelen riksmegler. Videre bør det være ytterligere ti ansatte med kompetanse innen samfunnsøkonomi juss og lønnsstatistikk og det bør opprettes ekspertråd med partsrepresentasjon for avtalespørsmål samfunnsøkonomi og lønnsstatistikk. Instituttet bør være mer aktivt enn tidligere også i de innledende fasene av tariffrevisjonene og arbeide for samordning av tidsplaner avtaleperioder og avtaleforhandlinger.

Meglingen bør gjøres tvungen med lengre varselfrister (utvidelse fra 7 til 14 dager) og mulighet for å pålegge midlertidig fredsplikt (inntil 14 dager). Konfliktretten bør begrenses med blant annet innføring av et proporsjonalitetsprinsipp slik at det må være sammenheng mellom konfliktens formål og omfang (se kapittel 6.3.6). Meglingsinstitutet bør tillegges oppgaver i forbindelse med innsamling og bearbeiding av lønnsstatistikk. De politiske tersklene for lovinngrep (for eksempel tvungen voldgift) bør senkes.

Under en langvarig sykepleierstreik i 1995-96 ble det fra Stockholms läns landsting begjært at den kommunale nemnda skulle aktiviseres. Streiken ble imidlertid avsluttet før innkalling ble aktuelt. Ellers har ikke nemndene vært i funksjon på 1990-tallet.



Etter høringsrunder la den svenske regjeringen frem et lovforslag 2. desember 1999 om meglingsreglene (Prop 1999/2000:32). Lovforslaget var vesentlig mindre omfattende enn utredningen og inneholdt blant annet ikke forslag om tvungen voldgift eller proporsjonalitet i forbindelse med arbeidskamp. Lovforslaget ble vedtatt i Riksdagen 30. mars 2000.<sup>52</sup> De viktigste endringene som nå er gjennomført er:

- Det opprettes et meglingsinstitutt med oppgave å megle i arbeidstvister og virke for en vel fungerende lønnsdannelse.
- Instituttet får en sjef og et titalls ansatte med kompetanse innen blant annet samfunnsøkonomi lønnsdannelse tariffrevisjoner arbeidsrett lønnsstatistikk avtaletolkning og likestilling.
- Instituttet tillegges oppgaver i forbindelse med innsamling og bearbeiding av lønnsstatistikk.
- Varselfristen forlenges fra 7 dager til 7 arbeidsdager.
- Den konkrete meglingsvirksomheten baseres fortsatt på eksterne meglere bortsett fra det lokale meglingsapparatet som opprettholdes uendret. Instituttets sjef er med andre ord ikke tiltenkt noen rolle som riksmegler.

Tvungen meglings kan finne sted hvis det foreligger risiko for arbeidskamp eller hvis arbeidskamp allerede har startet.<sup>53</sup>

- Meglingsinstituttet kan utsette varslet arbeidskamp (midlertidig fredsplikt) i opp til 14 dager hvis det antas å fremme en god løsning av tvisten.

Oppgaven med å virke for en vel fungerende lønnsdannelse er blant annet presisert ved at instituttet på et tidlig stadium har drøftinger med partene om de samfunnsøkonomiske forutsetningene for en kommende avtalerevisjon. Meglingsinstituttet kan pålegge organisasjoner å komme til drøftinger og organisasjonene kan pålegges å sende sine tariffavtaler til instituttet. Instituttet skal opprette ekspertråd med representanter fra partene innen områdene samfunnsøkonomi lønnsstatistikk og avtaleforhandlinger. Videre bør instituttet medvirke til at partene oppretter tidsplaner for sine forhandlinger og at nye tariffavtaler sluttes før de gamle løper ut. Instituttet bør også virke for at den konkurranseutsatte sektorens lønnsnormerende rolle opprettholdes og at de konkurranseutsatte avtaleområdene slutter nye tariffavtaler først. Instituttet skal derimot ikke virke for en samordning av tariffavtalenes materielle innhold.

Brudd på varselplikten vil etter loven ikke medføre at arbeidskamp blir ulovlig men det kan idømmes bøter (som i loven er økt vesentlig). Hvis en organisasjon iverksetter arbeidskamp i strid med vedtak om midlertidig fredsplikt kan den ilegges bot på opp til 1 mill SEK. Utredningen hadde her foreslått at slik arbeidskamp skulle anses som ulovlig. For tariffavtaleforhold som dekkes av de nevnte samarbeidsavtalene eller tilsvarende overgripende avtaler om forhandlingsordning kan meglingsinstituttet ikke utpeke meglere uten partenes samtykke. I stedet har disse avtalene egne regler om forhandlingsforløpet plikten til å varsle

---

52

Det er også knyttet forordninger til loven Forordning (SFS 2000:258) med instruksjon för Medlingsinstitutet og Forordning (SFS 2000:259) om medling i arbetstvister.

53

Strengt tatt er dette bare en bekreftelse på at styrebeslutningen i Statens förlikningsmannaexpedition i 1995 om å tillempa MBL mer strengt var riktig.

iverksetting av megling og midlertidig fredsplikt under megling som gjerne tilsvarende eller går ut over lovens bestemmelser. Det er et vilkår at en slik samarbeidsavtale er registrert ved meglingsinstituttet.

### 6.3.6 Debatten om konfliktformene

Som nevnt forutsetter ikke svensk lovgivning at det som forberedelse til lovlig arbeidskonflikt gis plassoppsigelse. I stedet varsles det om «stridsåtgärd» eller arbeidskamptiltak og formene for kamptiltak er i utgangspunktet svært mange. «Stridsåtgärd» kan være ordinær streik og lockout slike aksjonsformer kan også varsles for en tidsbegrenset periode. Videre kan for eksempel streik varsles for flere områder/virksomheter i tidsbegrensede perioder slik at arbeidskampen i praksis blir «rullerende». Andre former for arbeidskamp enn streik og lockout kan være blokade av nyansettelser blokade av tjenestereiser blokade av overtid/mertid og delvis arbeidsvegring i form av at konkrete arbeidsoppgaver til den enkelte arbeidstaker ikke utføres. Slike kamptiltak betegnes ofte som «partiella» eller «mjuka stridsåtgärd». Fra arbeidsgiversiden kan slike partielle kamptiltak møtes med redusert lønnsutbetaling nekting av kontingenttrekk nekting av tjenestefri eller lockout.

Bruken av partiell arbeidskamp i Sverige økte på begynnelsen av 1980-tallet blant annet ble det vanlig å innlede en arbeidskamp med overtidsblokade. Bruken førte også til inngående debatt. I SOU 1984:18 kapittel 11 gis en oversikt over bruken og partenes syn på utviklingen refereres og diskuteres. Arbeidsgiversiden var allerede på det tidspunktet nokså samlet og kritisk i sitt syn på partiell arbeidskamp og flere av arbeidsgiverorganisasjonene anbefalte lovforbud. Det ble videre hevdet at arbeidsgivernes mulige mottiltak mot partiell arbeidskamp som regel ville ramme arbeidsgiversiden vel så mye som arbeidstakersiden og at kampmidlene derfor ikke lengre var i balanse. Arbeidstakerorganisasjonene forsvarte derimot friheten til å velge arbeidskamptiltak enkelte kritiserte også arbeidsgiversidens bruk av lockout som svar på partiell arbeidskamp eller tilfeller hvor streikeuttaket var svært begrenset. Ellers ble lockout varslet og iverksatt i 1985 i det statlige tariffområdet og i 1986 i kommunal sektor mens statlig sektor iverksatte sympatilockout. Ved begge anledninger medførte handlingene betydelig debatt.

Diskusjonene på 1980-tallet førte aldri til at noe lovforslag om begrensning av konfliktformene ble fremsatt og svensk arbeidsliv kom etter hvert inn i en roligere periode. I 1993/94 inngikk partene i offentlig sektor nye hovedavtaler som begrenset konfliktformene. Ut over de særregler som finnes for ansatte med myndighetsutøvelse ble konfliktformene på frivillig grunnlag begrenset til streik lockout vegring av overtids- og merarbeid vegring av å utføre tjenestereiser utenfor ordinær arbeidstid samt nyansettelsesblokade. Varsling av streik for begrenset tidsrom også slik at streiken «ruller» eller «hopper» mellom arbeidsplasser er imidlertid tillatt. En slik konfliktform ble blant annet benyttet i tariffrevisjonen mellom Svenska Kommunalarbetsförbundet (LO) SKTF (TCO) og de kommunale arbeidsgiverorganisasjonene i 1995 (Elvander 1996:15). Konflikten varte i tre uker og omfattet totalt 45 000 arbeidstakere. De fleste var likevel kun i streik i én uke slik at antall tapte arbeidsdager ble 317 000 (SOU 1997:164 bilag 3).

Med skriftet *Från krig till fred på arbetsmarknaden - Balansera konfliktreglerna!* fra november 1996 tok SAF til orde for at liberale regler for arbeidstakernes konfliktformer bidro til å opprettholde høye lønnsstigninger i Sverige i en periode med høy arbeidsledighet. SAF mente at det ikke lenger rådet likevekt mellom partene i revisjonene av landsdekkende tariffavtaler og anga en rekke eksempler på det de betraktet som misbruk av konfliktvåpenet. Blant lovforslagene som SAF lanserte var uravstemning over beslutning om arbeidskamp strengere meglingsregler forbud mot sympatiaksjoner og innføring av et proporsjonalitetsprinsipp for bedømming av konfliktformenes lovlighet. Som konkretisering av det siste forslaget ble det blant annet nevnt at det både bør være en rimelig proporsjonalitet mellom konflikten og dens formål og mellom konfliktvarselet og dets konsekvenser (SAF 1996).

Et proporsjonalitetsprinsipp for å bedømme om en konflikt er lovlig eller ikke er nokså ukjent i de nordiske landene. Derimot finnes innslag av dette i lovgivningen på kontinentet (blant annet i Tyskland og Frankrike). Et proporsjonalitetsprinsipp vil kunne virke i flere retninger. Et konfliktvarsel som er partielt for eksempel i form av overtidsblokade eller «rullerende» streik kan forårsake betydelig skade og derfor ikke stå i noe rimelig forhold til varselets omfang. Et omfattende konfliktvarsel knyttet til en liten tvist kan også bedømmes å stride mot et proporsjonalitetsprinsipp. Det samme gjelder sympatiaksjoner hvis varselet er betydelig mer omfattende enn det primærkonflikten kunne tilsi.

I SOU 1998:141 *Medling och lönebildning* ble et proporsjonalitetsprinsipp foreslått innført med blant annet den begrunnelse at det ville gi en rimeligere balanse mellom partene på arbeidsmarkedet fordi

det begrenset mulighetene for å iverksette kamptiltak som koster lite men som forårsaker store kostnader for motpart og tredjemann (s. 312). I høringsrunden støttet en samlet arbeidsgiverside forslaget om proporsjonalitet enkelte ønsket også at det skulle få større rekkevidde enn foreslått. En samlet arbeidstakerside gikk derimot mot forslaget. Regjeringen fulgte ikke opp forslaget overfor Riksdagen men viste til de nye forhandlingsordningene som er blitt etablert gjennom samarbeidsavtaler innen store deler av arbeidslivet og deres mulige betydning for konfliktbildet. Riksdagen fulgte regjeringens anbefaling i forbindelse med revisjonen av MBL våren 2000.

## 6.4 Finland

Den finske kollektive reguleringen av arbeidsforhold har en kortere historie enn ellers i Norden. Grunnlovsbeskyttet foreningsfrihet ble innført i 1906 og i årene før første verdenskrig ble det inngått tariffavtaler for arbeidere i mange bransjer i privat sektor. Borgerkrigen i 1918 og den påfølgende splittelsen av det finske samfunnet satte imidlertid en foreløpig stopper for den videre utviklingen og det var ikke før i 1940 at arbeidsgiverorganisasjonene aksepterte fagforbundene som forhandlings- og tariffavtalemotparter. I 1944 ble det inngått en hovedavtale mellom de to store hovedorganisasjonene i privat sektor avtalen ble fornyet i 1946 og er med senere endringer stadig i funksjon. Lovreformer for offentlig sektor i 1970 ga de ansatte i statlig og kommunal sektor forhandlingsrett og partene inngikk hovedavtaler samme år.

### 6.4.1 Organisasjoner

Arbeidstakersiden i Finland er i dag organisert i tre hovedorganisasjoner SAK (Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö svensk: Finlands Fackförbunds Centralorganisation - FFC). STTK (Toimihenkilökeskusjärjestö svensk: Tjänstemannacentralorganisationen - FTFC) og AKAVA.

SAK har 26 medlemsforbund med til sammen 1 073 000 medlemmer. Forbundene organiserer arbeidere og lavere funksjonærer etter industriforbundsprinsippet og tilsvarer langt på vei forbundene i norsk LO. STTK har 25 medlemsforbund med til sammen 650 000 medlemmer og organiserer funksjonærer i både privat og offentlig sektor. AKAVA har 32 medlemsforbund med til sammen 375 000 medlemmer. AKAVA organiserer akademisk utdannet arbeidskraft og forbundene er oppdelt etter yrkes- eller eksamensprinsipper. Det er ingen vesentlig konkurranse om medlemmer mellom hovedorganisasjonene og i noen tilfeller er det inngått grenseavtaler. Et fåtall mindre forbund står utenfor hovedorganisasjonene.

På arbeidsgiversiden finnes det to hovedorganisasjoner i privat sektor. TT (Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto svensk: Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund) har over 5 600 medlemsbedrifter som sysselsetter om lag 470 000 ansatte. TTs rekrutteringsområder er industri bygge- og anleggsvirksomhet transport og servicebransjer som står industrien nært. TT har 29 medlemsforbund organisert etter bransje. PT (Palvelutyönantajat svensk: Servicearbetsgivarna) organiserer 8 000 bedrifter med en sysselsetting på 320 000. PT har medlemmer innen handel bank- og forsikringsvirksomhet hotell- og restaurantvirksomhet samferdsel og andre servicebransjer. PT har 12 medlemsforbund organisert etter bransje.

I offentlig sektor er det separate arbeidsgiverfunksjoner for statlig og kommunal sektor i tillegg er de evangelisk-lutherske menighetene representert av Kyrkans avtalsdelegation. I statlig sektor som omfatter i underkant av 130 000 lønnstakere ivaretas arbeidsgiverfunksjonen av Statens arbeidsmarknadsverk (Finansministeriet). I kommunal sektor som omfatter om lag 410 000 lønnstakere er de enkelte kommunene medlem av Kommunala arbeidsmarknadsverket som forhandler på deres vegne.

I privat sektor er det medlemsforbundene i hovedorganisasjonen som inngår tariffavtaler. Hovedorganisasjonene i privat sektor inngår hovedavtaler og disse fornyes med jevne mellomrom. Hovedavtalene er ikke automatisk bindende for underorganisasjonene. Som regel tilslutter forbundsnivået seg hovedavtaleendringene men det finnes eksempler på at noen nekter. I offentlig sektor danner arbeidstakerne karteller som inngår både hovedavtaler og overgripende tariffavtaler med arbeidsgiversiden.

## 6.4.2 Lovverk

Den kollektive arbeidsrettens viktigste rettskilder er Lag om kollektivavtal (KollAvtL 1946) Lag om arbeidsdomstolen (ArbDomstL 1974) og Lag om medling i arbeidstvister (MedlL 1962). KollAvtL dekker arbeidsforhold i privat sektor samt de arbeidsforhold i offentlig sektor som ikke faller inn under lover om statlig og kommunale tjenstekollektivavtal (1970).<sup>54</sup> ArbDomstL og MedlL dekker hele arbeidsmarkedet.

I § 4 i KollAvtL finnes det bestemmelser om at arbeidsgivere som er bundet av en tariffavtale ikke kan avtale arbeidsvilkår med uorganiserte arbeidstakere innenfor samme tariffområde som strider med tariffavtalen. I rettspraksis er det videre slått fast at hvis en arbeidsgiver er bundet av to konkurrerende tariffavtaler skal vilkårene i den først inngåtte tariffavtalen følges. Hvis to konkurrerende arbeidstakerorganisasjoner ikke er villig til å tegne samme tariffavtale er det vanlig at hver organisasjon tegner identiske avtaler som kun gjelder for egne medlemmer (Suviranta 1997:51 s. 56). Rettspraksis er ikke entydig på hvorvidt bruk av arbeidskamp for å oppnå en senere avvikende tariffavtale er lovlig eller ikke. Konkurranse mellom tariffavtaler er ellers et lite utbredt fenomen i Finland.

I følge Lag om arbeidsavtal (ArbAvtL 1970) er en landsdekkende tariffavtale allmenngyldig hvis den er allment benyttet i en bransje. Tariffavtalen fungerer da som minimumsvilkår når det gjelder individuelle rettigheter og visse kollektive rettigheter som ikke forutsetter organisert aktivitet på arbeidsplassen. I praksis anvendes et kriterium om at minst halvparten av sysselsettingen i en bransje eller et fag må være dekket av tariffavtalen på ordinært vis for at den skal være allmenngyldig (reglene er endret noe i 2000). For tiden (1998) finnes det om lag 140 allmenngyldige tariffavtaler. Det er vanligere at tariffavtaler anses allmenngyldige innen vareproduserende næringer enn innen tjensteytende næringer. Det følger ikke fredsplikt av en allmenngyldig tariffavtale fredsplikten er kun knyttet til KollAvtL og en arbeidstakerorganisasjon kan derfor gå til arbeidskamp for å få opprettet samme eller annen tariffavtale i en bedrift hvor kun en allment erklært tariffavtale gjelder.

Når tariffavtale er inngått gjelder forbud mot arbeidskamp som er rettet mot tariffavtalen (KollAvtL § 8). Politiske demonstrasjonsstreiker og sympatiaksjoner omfattes ikke av denne relative fredsplikten. Det finnes en avtale mellom hovedorganisasjonene i privat sektor fra 1993 om at politiske demonstrasjonsstreiker og sympatiaksjoner skal varsles fire dager i forkant. Denne avtalen er imidlertid ikke bindende for forbundene og overholdes ikke alltid. Det har tidligere vært foreslått å lovregulere varselplikten ved slike aksjoner og spørsmålet er fremdeles aktuelt. For tjenstemenn i statlig og kommunal sektor er fredsplikten etter lov utvidet til også å omfatte forhold som ikke er regulert av en gjeldende tariffavtale. Det er derfor ikke adgang til politiske demonstrasjonsstreiker og sympatiaksjoner.

Det er ingen tradisjon i Finland for at myndighetene griper inn lovveien og stopper konflikter og det finnes heller ikke noe permanent organ for frivillig voldgift i interessedvister. Permanent lovgivning inneholder forbud mot indekssklausuler blant annet i tariffavtaler. I forbindelse med inntektspolitiske forlik mellom staten og hovedorganisasjonene er det blitt gitt spesiallover om at indekssvilkår som følger av forliket er tillatt mens andre indekssvilkår er forbudt.

## 6.4.3 Forhandlingsstruktur - generelt

I privat sektor er revisjonen av tariffavtaler i utgangspunktet forbundsvis og det er kun forbundsnivået som er part i tariffavtalene. Siden 1968 har hovedorganisasjonene (inkludert arbeidsgiverne i offentlig sektor) med jevne mellomrom deltatt i forkant av revisjonene ved å forhandle frem brede inntektspolitiske forlik hvor også myndighetenes medvirkning har inngått. Slike forlik forhandles gjerne frem på høsten og

---

54

Den evangelisk-lutherske kirke har også en egen lov om tjenstekollektivavtal (1975). Det finnes i tillegg særregler om kirkelig og kommunalt ansatte som faller utenfor lovene om tjenstekollektivavtal disse avviker i hovedsak fra KollAvtL ved at de regulerer hvem som skal være arbeidsgiverpart i tariffavtalene.

partene i privat og offentlig sektor får så mulighet til å tilslutte seg forliket ved å ta det inn i gjeldende tariffavtale. Det ble inngått inntektspolitiske forlik for 1990/91 og 1992 mens avtalerevisjonene i 1993/94 og 1995 fant sted på forbundsnivået.

Høsten 1995 ble det på ny sluttet et bredt inntektspolitisk forlik med varighet frem til januar 1998. I desember 1997 ble forliket avløst av et nytt inntektspolitisk forlik med varighet frem til januar 2000. Etter beslutninger i toneangivende forbund innen SAK høsten 1999 fant avtalerevisjonen i 2000 sted på forbundsnivået uten forutgående inntektspolitiske forhandlinger. Det ble stort sett inngått ettårige tariffavtaler bortsett fra i enkelte bransjer hvor lengre avtaleperioder ble avtalt. I det siste tilfellet kunne det som motytelse avtales noe høyere lønnsvekst det første avtaleåret mens for senere år ble det åpnet for tilknytning til mulige inntektspolitiske forlik. I desember 2000 ble det inngått et nytt inntektspolitisk forlik dette forliket dekker 90 prosent av det finske arbeidsmarkedet og inneholder lønnsbestemmelser utvidet ferie skattelettelser og endringer av enkelte offentlige ytelser og tiltak.

De brede inntektspolitiske forlikene mellom hovedorganisasjonene representerer en sentralisering av forhandlingene men blir ikke umiddelbart bindende for tariffavtalepartene. Ofte settes det en tidsfrist for når avtalepartene må ha tilsluttet seg forlikene deretter gjør hovedorganisasjonene en avsluttende bedømming av om forliket har tilstrekkelig oppslutning. Forlikene har gjerne oppnådd en oppslutning på 80-90 prosent av arbeidsmarkedet. Hvis enighet om å tilslutte seg et forlik ikke oppnås eller hvis det allerede i utgangspunktet dreier seg om forbundsvise revisjoner så forløper forhandlinger megling og eventuelt konflikt etter gjeldende lovverk.

I MedLL § 7 kreves det at en arbeidsstans ikke kan innledes eller utvides uten at meglingsinstitusjonen og motparten senest to uker på forhånd er varslet om arbeidsstansen. Arbeidsstans forutsetter ikke plassoppsigelse som i Norge det er derfor mulig å for eksempel varsle om streik et visst antall dager hver uke. Varselplikten omfatter kun arbeidsstans andre former for arbeidskamp som for eksempel redusert arbeidstempo blokade overtidsnekt og nektelse av å utføre visse arbeidsoppgaver kan iverksettes uten forvarsel når tariffavtalen er utløpt. Det er vanlig at arbeidstakerorganisasjonene i privat sektor iverksetter overtidsnekt når gjeldende tariffavtale er utløpt selv om forhandlinger og megling pågår.

Det er ikke lovregulert hvordan organisasjonene skal behandle forhandlings- og meglingsforslag. På arbeidstakersiden har mange organisasjoner vedtektsbestemmelser om uravstemninger over forslag. Slike bestemmelser går i hovedsak ut på å regulere når et avstemningsresultat er bindende. I praksis benyttes avstemninger i varierende grad i finsk arbeidsliv også blant SAK-forbundene. Det er heller ikke uvanlig å avholde avstemninger som forberedelse til eller avslutning på en streik (Suviranta 1997:174). I SAK-forbundene er det i den forbindelse vanlig å stille krav om kvalifisert flertall (2/3 av stemmene) for (fortsett) konflikt hvis stemmedeltagelsen er lavere enn 60 prosent (Tiitinen og Ruponen 1999:44). Hvis et forbund anbefaler sine medlemmer å stemme ja til streik så oppnås det vanligvis også ja-flertall.

#### 6.4.4 Forhandlingsstruktur - offentlig sektor

I statlig sektor er det Statens arbeidsmarknadsverk som er en del av Finansdepartementet som forhandler på arbeidsgiversiden. Resultatet av forhandlingene om statens allmenne tjeneste- og arbeidskollektivavtale godkjennes av Finansministeren eller av en komité i Riksdagen hvis avtalen innebærer merkostnader i forhold til gjeldende budsjett. I kommunal sektor føres forhandlingene om en allmenn kommunal tjeneste- og arbeidskollektivavtale samt om ytterligere fire sentrale tariffavtaler av Kommunala arbetsmarknadsverket. Gjennom lovgivning er alle kommuner pålagt å være medlem av Kommunala arbetsmarknadsverket og å følge de tariffavtaler som forhandles frem. Kommunala arbetsmarknadsverket ledes av et styre (Delegationen) på 11 personer utpekt av Innenriksministeriet etter forslag fra interesseorganisasjonen Finlands Kommunförbund.<sup>55</sup> Kommunala arbetsmarknadsverket har noen

Det heter i § 2 i Lag om kommunala arbetsmarknadsverket (1993) at: «Delegationens medlemmar och suppleanter förordnas på förslag av kommunernas centralorganisation [Finlands Kommunförbund] bland sådana personer i ett centralt förtroendeuppdrags- eller anställningsförhållande til en kommun en samkommun eller kommunernas centralorganisation som representerar den kommunala arbetsgivaren. När medlemmar

fellesfunksjoner med Finlands Kommunförbund men er administrativt adskilt med eget budsjett og personale og egne medlemsavgifter.

75 prosent av de ansatte i statlig sektor er ansatt på tjenestemannsvilkår hvor forhandlingsvilkår følger av Lag om statens tjenstekollektivavtal mens 25 prosent er ansatt på «arbeidsvilkår» eller ordinære vilkår hvor forhandlingsvilkår følger av KollAvtL. I kommunal sektor er 55 prosent av de ansatte ansatt på tjenestemannsvilkår hvor forhandlingsvilkår følger av Lag om kommunala tjenstekollektivavtal mens 45 prosent er ansatt på ordinære vilkår hvor forhandlingsvilkår følger av en egen Lag om kommunala arbeidskolektivavtal. For tjenestemenn er det i begge sektorer forbudt å tariffavtaleregulere visse forhold som tjenesteplikter arbeidsmetoder og pensjon. I tillegg er legale former for arbeidskamp begrenset til streik og lockout. Ulike former for begrenset arbeidskamp er altså ikke lovlige i tjenesteforhold.

Lovgivningen om tjenstekollektivavtal er fulgt opp av hovedavtaler hvor forhandlingsordningen er regulert. Både i statlig og kommunal sektor skal tariffavtaler inngås med karteller på arbeidstakersiden. I statlig sektor er det tre karteller med utspring fra hver av de tre hovedorganisasjonene SAK STTK og AKAVA. I kommunal sektor er det fire karteller hvorav to har utspring fra STTK og ett fra hver av de to andre hovedorganisasjonene. Kartellene organiserer både ansatte på tjenestemannsvilkår og ansatte på ordinære vilkår og de to allmenne tjeneste- og arbeidskolektivavtalene dekker således begge stillingsgrupper. Kartellene er part i tariffavtalene og opptre på vegne av medlemsforbundene i forhandlinger.

I kommunal sektor dekker den allmenne tjeneste- og arbeidskolektivavtalen om lag 70 prosent av de ansatte. Resten dekkes av tariffavtaler opprettet spesielt for en yrkesgruppe eller sektor. I dag eksisterer det slike avtaler for leger teknisk sektor timelønnte og for undervisningssektoren. Det er et visst press fra arbeidstakersiden for å få opprettet flere slike avgrensede tariffavtaler blant annet hadde en streik blant sykepleiere i 1995 et slikt motiv. I statlig sektor tegnes det avtaler på departementsnivå for grupper som ikke kommer inn under den allmenne tjeneste- og arbeidskolektivavtalen.

Kartellene dekker ikke alle arbeidstakere. Innen kommunal sektor kan frittstående forbund som for eksempel for brann- og redningsmenn skuespillere maskinister og musikere få tilbud om å inngå kopi av en tariffavtale som kartellene har forhandlet frem sentralt. Hvis forbundene nekter kan de varsle arbeidskamp og komme i meglingsforhandling. Det har vært noen konflikter i slike tvister men meglingsinstitusjonen er varsom med å tildele grupper egne tariffavtaler. I statlig sektor tegnes det i noen tilfeller egne tariffavtaler på departementsnivå med forbund som står utenfor kartellene. Enkelte konflikter har funnet sted som for flygeledere maskinister på isbrytere og tekniske funksjonærer innen grenseovervåkingen.

For tjenestemenn i statlig og kommunal sektor finnes det spesielle lovbestemmelser om at en varslet eller pågående arbeidskamp kan behandles i en nemnd hvis skadevirkningene antas å alvorlig forstyrre viktige samfunnsfunksjoner. Både arbeidstaker- og arbeidsgiversiden kan innen fem døgn etter avgitt varsel kreve at en nemnd bestående av åtte personer behandler spørsmålet. Krav kan også fremsettes mens arbeidskamp pågår. Nemndas medlemmer utpekes av riksmeglingsmannen etter forslag fra partene. Nemndas leder har dobbeltstemme. Varslet arbeidskamp kan ikke iverksettes mens nemnda behandler et krav. En eventuell beslutning om at arbeidskamp er samfunnsskadelig er ikke bindende for partene i stedet rettes det en oppfordring til partene om å helt eller delvis avstå fra arbeidskamp. Arbeidsgiversiden er ikke fornøyd med hvordan nemndordningen fungerer og har blant annet ønsket seg bindende avgjørelser.

Lønnspolitikken i offentlig sektor i Finland har endret seg mindre enn i Sverige. Det forhandles fremdeles sentrale tillegg enten i mark eller i prosent. I tillegg kommer lokale forhandlinger og lokale lønssystemer er under utvikling. I kommunal sektor ble adgangen til å inngå lokale avtaler som avviker fra de sentrale avtalene utvidet betydelig i 1993 blant annet er det mulig å bytte ferie mot økt lønn gjennom slike avtaler.

---

förordnas skall de rådande politiska styrkeförhållandena i kommunerna beaktas och även i övrigt iaktas opartiskhet.»

## 6.4.5 Megling

Meglingsvirksomheten i Finland ledes av en riksmeglingsmann i fulltidsstilling utpekt av presidenten for en periode på fire år. I tillegg finnes det fem distriktsmeglingsmenn utpekt for en periode på tre år. Ved behov kan særskilte meglingsmenn samt meglingskommisjoner utpekes dette skjer imidlertid sjelden.

Meglingsvirksomheten har et samlet budsjett på om lag 2 mill FIM hvorav 1 4 mill FIM er driftsmidler.

Partene i arbeidslivet har en uformell innflytelse på valg av riksmeglingsmann ved at arbeidstakersiden og arbeidsgiversiden veksler på hvem som kommer med forslag.

Varselplikten i MedLL § 7 fastsetter at arbeidsstans ikke kan innledes utvides eller igangsettes med mindre meglingsinstitusjonen og motparten senest to uker på forhånd er blitt skriftlig varslet. Varsel gis til riksmeglingsmannen hvis det omfatter arbeidsforhold i flere distrikt eller til en distriktsmeglingsmann hvis det er begrenset til ett distrikt.

Meglingen starter så raskt som mulig etter at varsel er mottatt (MedLL § 9). Hvis en varsel arbeidskamp eller utvidelse av arbeidskamp antas å berøre «samhällets livsviktiga funktioner eller avsevärt skada ett allmänt intresse» kan Arbeidsministeriet etter forslag fra megleren utsette igangsettelsen eller utvidelsen av arbeidskampen i inntil 14 døgn (MedLL § 8). Formålet med en utsettelse kan kun være å reservere tilstrekkelig tid til megling. Hvis tvisten omfatter offentlige tjenestemenn kan arbeidskamp utsettes ytterligere 7 døgn «av särskilda skäl». Forbud må meddeles partene senest tre døgn før den planlagte arbeidskampen skal iverksettes. Organisasjonene er gitt en viss fleksibilitet ved at de kan sette det endelige tidspunktet for igangsetting av arbeidskamp innenfor en tredøgnsperiode etter utløpet av en eventuell forbudsperiode. Tidspunkt for igangsetting må imidlertid meddeles motparten og megleren senest tre døgn før utløpet av den samme forbudsperioden. Hvis arbeidskamp ikke iverksettes innen tre døgn etter forbudsperioden gjelder varselplikten etter MedLL § 7 på ny.

Meglingsinstitusjonen legger vekt på at partene ikke skal kunne regne med at arbeidskamp utsettes. I for eksempel papirarbeiderstreiken i 2000 som berørte om lag 30 000 arbeidstakere i en økonomisk svært viktig industrigren ble det ikke gjort vedtak om utsettelse av arbeidskamp. Meglingsmannen har avgjørende innflytelse både på et eventuelt vedtak og på hvor lenge utsettelsen vil gjelde. Det politiske ansvaret for utsettelsen ligger likevel hos Arbeidsministeren. Det er heller ikke uvanlig at utsettelsen er kortere enn 14 døgn og nytt vedtak om utsettelse kan i så fall ikke gjøres.

Selve meglingen skal skje på grunnlag av partenes «egna förslag och anbud» (MedLL § 11). Siden siste del av 1960-tallet har meglerne likevel tatt hensyn til generelle prinsipper eller brede forlik som etableres i forhandlingsrunden (Tiitinen og Ruponen 1999:42). Dette kan dreie seg om et inntektspolitisk forlik eller mer generelt om hva som i Finland betegnes som «almänna linjen» for en forhandlingsrunde. I 2000-revisjonen etablerte forhandlingene i metallindustrien en økonomisk ramme for lønnsforhøyelser på 3 1 prosent. Denne rammen ble fulgt opp i offentlig sektor og i en rekke bransjer i privat sektor. Streiker innen kjemisk industri blant transportarbeidere i skogsmaskinindustrien og i papirindustrien ble imidlertid avsluttet med meglingsforslag som antas å ha overskredet den «almänna linjen». De nye tariffavtalene innen disse bransjene har også lengre varighet enn de ettårige avtalene som fulgte den «almänna linjen».

Omfanget av megling varierer sterkt over tid. I perioder med brede inntektspolitiske forlik innkommer det svært få varsler til meglingsinstitusjonen. Meglingsmennene kan likevel være involvert i forbundsvise forhandlinger om å implementere et inntektspolitisk forlik. Høsten 1997 ble det for eksempel avgitt fem meglingsforslag for å få spesielle bransjer til å tilslutte seg den inntektspolitiske avtalen. I slike tilfeller har meglingen en mer frivillig karakter. I forbundsvise oppgjør som i 1995 og 2000 er antallet meglinger basert på varsler høyere. I 1995 ble det gjennomført 41 meglinger på det nasjonale nivået. Antall landsdekkende tariffavtaler i Finland kan anslås til 180 (Tiitinen og Ruponen 1999:6). I 1995 var også store deler av den kommunale sektor til megling. Ellers er det uvanlig med omfattende megling i offentlig sektor.

## 7 Tariffavtalers ufravikelighet

### 7.1 Innledning

Som beskrevet foran i kapittel 4.7.5 kan spørsmål om ufravikelighet i tilknytning til tariffavtaler oppstå i ulike sammenhenger. Det kan for det første være spørsmål om lovfestet ufravikelighet etter arbeidstvistloven § 3 nr. 3 som gjelder ufravikelighet mellom vilkår i individuelle arbeidsavtaler og tariffavtaler når både arbeidstaker og arbeidsgiver er bundet av tariffavtale. Det kan for det andre være ulovfestet ufravikelighet der partene i en tariffavtale kan kreve at tariffavtalens vilkår skal legges til grunn også overfor utenforstående arbeidstakere. Det kan for det tredje være spørsmål om ufravikelighet mellom tariffavtaler og det er dette siste spørsmålet som drøftes her i kapittel 7.

Arbeidstvistloven inneholder ikke bestemmelser som regulerer en arbeidsgiver/arbeidsgiverorganisasjon eller en arbeidstakerorganisasjons adgang til å inngå tariffavtaler med ulikt innhold med forskjellige motparter. Heller ikke tjenestetvistloven inneholder bestemmelser om dette. Som fremstillingen foran i kapittel 4.7.5 viser har det imidlertid vært antatt at det foreligger ulovfestede ufravikelighetsnormer mellom slike konkurrerende tariffavtaler.

Arbeidsrettsrådet la i NOU 1996:14 til grunn at konkurrerende tariffavtaler var årsaken til mange arbeidskonflikter særlig innen oljevirksomhet transport og luftfart. Som ledd i tanken om å gi hovedorganisasjonene en styrket posisjon og dermed også som et middel til å begrense bruken av tvungen lønnsnemnd foreslo Arbeidsrettsrådet å lovfeste ufravikelighetsregler mellom hovedorganisasjoners og andre arbeidstakerorganisasjoners tariffavtaler. Rådet la til grunn at dette bare ville være en videreutvikling av gjeldende rett. Følgen av brudd på denne regelen skulle være at avtalevilkår som var i strid med hovedorganisasjonens tariffavtale skulle anses som ugyldige.

Forslaget møtte motstand i høringsrunden og mange av høringsinstansene stilte seg tvilende både til den rettsoppfatning som ble lagt til grunn og til selve forslaget. Det ble særlig pekt på at den foreslåtte ufravikelighetsregel kunne være i strid med organisasjons- og forhandlingsretten.

I det følgende gjennomgår utvalget utbredelsen av konkurrerende tariffavtaler særlig innenfor de sektorer Arbeidsrettsrådet har pekt på som spesielt problematiske. På bakgrunn av den løpende utviklingen som finner sted i tariffavtalesystemet drøftes hensiktsmessigheten med å ha en ufravikelighetsnorm som en rettslig bindende skranke for tariffpartene. Videre vurderes det i hvilken grad en ufravikelighetsnorm vil kunne ha betydning i forhold til ønsket om et styrket inntektspolitisk samarbeid. Til sist drøftes Arbeidsrettsrådets forslag herunder den rettsoppfatning som rådet la til grunn for forslaget.

### 7.2 Tariffavtalers virkeområde og tariffbundethet

Rekkevidden av de forpliktelser som følger av en tariffavtale beror i utgangspunktet på hva som er avtalt mellom partene herunder fortolkning av den enkelte avtale. Virkeområdet for en tariffavtale vil således avhenge av hvilke arbeidstakere som omfattes samt hvilke fag/bransje(r) som inngår i avtalen. Virkeområdet betegnes gjerne som «tariffområdet» eller «avtaleområdet».

«Tariffavtaledekning» refererer til hvor mange ansatte/virksomheter som rent faktisk er dekket av tariffavtale. Dekningen inkluderer både organiserte og uorganiserte arbeidstakere i en tariffbundet bedrift forutsatt at disse faller inn under tariffavtalens virkeområde. Alle organiserte i en arbeidstakerorganisasjon trenger ikke være dekket av tariffavtale. Her refereres det til tariffavtaledekning målt ut fra ansatte.

I statlig sektor er tariffavtaledekningen nær 100 prosent. Dette antas å sikres ved Stortingets vedtagelse av hovedtariffavtalen. I kommunal- og fylkeskommunal sektor er også tariffavtaledekningen tilsvarende høy.

I privat sektor viser forsøk på å anslå tariffavtaledekningen at denne maksimalt ligger i overkant av 50 prosent. Statistikk over antall ansatte som er omfattet av fellesordningen for AFP samt tillegg for tariffbundne bedrifter som er medlem av andre ordninger eller ikke har AFP gir 55 prosent dekning i



1998.<sup>56</sup> Disse tallene inkluderer imidlertid alle ansatte i bedriftene og tar derfor ikke hensyn til at en tariffavtale som regel ikke dekker alle arbeidstakere selv om disse har rettigheter i forhold til AFP.

«Tariffområde» nyttes som nevnt ovenfor til å betegne en tariffavtales virkeområde. Tariffområdet kan som nevnt være definert i relasjon til fag eller bransje produkt eller prosess eventuelt kombinert med nærmere angivelse av hvilke arbeidstakergrupper som omfattes (stillingsbetegnelser). Ut over avtalens tittel mangler mange tariffavtaler i privat sektor en klar definisjon av sitt anvendelsesområde. Da vil en fortolkning av enkeltbestemmelser kunne nyttes. Omfangsbestemmelser som etter sin ordlyd kan gi valg mellom flere tariffavtaler for like virksomhetsområder kan gi uheldige eller tilfeldige utslag. Avtalens parter har også ved enighet en eksklusiv rett til å presisere tariffavtalens virkeområde.

I privat sektor er situasjonen hovedsakelig slik at en tariffavtale aktivt må settes i funksjon overfor enkeltarbeidstakere grupper av arbeidstakere eller stillinger. En landsdekkende tariffavtale mellom for eksempel et LO-forbund/LO og en landsforening/NHO omfatter altså ikke automatisk de medlemsbedrifter i NHO som faller inn under tariffavtalens definerte område. Tariffavtalen må derimot kreves iverksatt på bakgrunn av organiserte arbeidstakere i medlemsbedriftene. I dag gjelder det etter de respektive hovedavtalene en hovedregel overfor LO og YS om at forbundene må organisere minst 10 prosent av de ansatte innen tariffområdet i en NHO-bedrift for å få opprettet tariffavtale. I HSHs hovedavtaler med LO/YS finnes det krav om enten 30 eller 10 prosent. Slike bestemmelser er mindre vanlig i andre hovedavtaler.

### 7.3 Konkurrerende tariffavtaler

Når det nedenfor benyttes uttrykket «konkurrerende tariffavtaler» er ikke dette et rettslig begrep. Det siktes både til situasjoner hvor avtaler enten helt eller delvis innen det samme tariffområdet har ulike lønns- og arbeidsvilkår og til situasjoner hvor avtalene er mer eller mindre identiske mens arbeidstakerorganisasjonene konkurrerer om medlemmer.

Hovedorganisasjonene på arbeidstakersiden i Norge har ikke inngått avtaler som regulerer organisasjonens rekrutteringsområder seg imellom (grenseavtaler) slik en finner eksempler på i våre naboland (jf. kapittel 6). LO er i prinsippet åpen for forbund som organiserer alle typer lønnstakere det samme gjelder YS. AF er gjennom sine vedtekter begrenset til å være en hovedorganisasjon av foreninger med medlemmer som har høyere utdanning mens Akademikerne tar opp organisasjoner som omfatter yrkesutøvere med embetseksamen på hovedfagsnivå eller tilsvarende. I tillegg kommer det et ukjent antall frittstående organisasjoner hvorav minst 12 har mer enn 1500 medlemmer. Etter oppløsningen av AF 1. juli 2001 vil antallet stige vesentlig.

Hovedtariffavtalene i både stat og kommune er vertikale dvs. at de omfatter ulike kategorier arbeidstakere fra ledere til underordnet personell. Konkurransen mellom hovedsammenslutningene på arbeidstakersiden gjør at man kan risikere ulike vilkår innen stat eller kommune for samme stilling avhengig av hvor den ansatte er organisert. Som regel har organisasjonenes hovedtariffavtaler vært like men det finnes eksempler innen kommunal sektor på at identiteten er brutt. I 1984 ga Rikslønnsnemnda en annen lønnstabell til LO-forbundene enn det YS- og AF-forbundene hadde fått gjennom megling og i 1999 oppnådde Akademikerne et avvikende forhandlingsresultat i forhold til det de andre organisasjonene senere fikk i megling. APO-området (nå inngått i HSH) er en del av privat sektor men har tradisjonelt inngått tariffavtaler som i all hovedsak har vært innholdsmessig like med hovedtariffavtalene i offentlig sektor. Dette er nå under endring.

I privat sektor varierer innslaget av konkurrerende tariffavtaler sterkt mellom bransjer og stillinger. Arbeidsrettsrådet nevner tre områder hvor konkurrerende organisasjoner har ført til mange

---

56

arbeidskonflikter: Oljevirkksomhet på kontinentalsokkelen persontransportsektoren (rutebil) og luftfarten.<sup>57</sup> Både oljevirkksomhet og luftfart er inndelt i flere tariffområder med mange avvikende tariffavtaler det finnes mange arbeidstakerorganisasjoner og ikke alle bedriftene er organisert. Innen persontransportsektoren (rutebil) er tariffområdene noe enklere. I NHO finnes det to tariffavtaler som er identiske (Transportselskaper i Norge) med hhv. Norsk Transportarbeiderforbund og Yrkestrafikkforbundet. På tross av flere streiker innenfor dette tariffområdet har tariffavtalene forblitt like. Arbeidsgiverforeningen NAVO har tariffavtale for konsernet NSB Biltrafikk A/S (Nettbuss) med de samme arbeidstakerpartene samt Norsk Jernbaneforbund. Denne avtalen er bygd opp forskjellig fra NHO-avtalen. I tillegg finnes det uorganiserte bedrifter innen rutebil som benytter en av de to arbeidsgiverorganisasjonenes avtaler.

I andre transportgrener enn rutebilsektoren er også både Yrkestrafikkforbundet og Norsk Transportarbeiderforbund representert. Det gjelder blant annet avtaleforhold med Norges Taxiforbund Norsk Lastebileier-Forbund i spedisjonsfirmaer (NHO) og for personell innen lager og varedistribusjon hos grossister (HSH). Her har det vært færre konflikter.

YS-forbundet PRIFO har inngått en rekke tariffavtaler som er likelydende med arbeideravtaler som LO-forbund har med en arbeidsgiverorganisasjon. Dette gjelder blant annet Verkstedsoverenskomsten Fellesoverenskomsten for Byggfag Byggeindustri (alle Fellesforbundet) Elektrofag (El & It) og Fiskeindustri (NNN). De ulike avtalene omfatter gjerne få ansatte i forhold til LO-forbundenes avtaler og dekker ikke nødvendigvis de samme bedriftene som LO-avtalene.

PRIFO har også tre tariffavtaler innen avisdrift (kontor/lager distribusjon rengjøring) som overlapper med LO-avtaler (Grafisk Forbund Handel og Kontor). Her avviker avtalene fra hverandre. PRIFOs avtaler er mer vertikale mens LO-forbundenes avtaler som hovedregel enten omfatter arbeidere eller funksjonærgruppen.

Innen meieriene (Landbrukets Arbeidsgiverforening) har NNN og Norske Meierifolks Landsforening hver sine tariffavtaler som delvis omfatter samme arbeidstakergrupper. Innen ambulansetrafikk (NHO) har Norsk Kommuneforbund (LO) og Kommunalansattes Fellesorganisasjon (YS) hver sin tariffavtale. Her har det vært konflikter og avtalene avviker fra hverandre blant annet når det gjelder lønnsbestemmelser.

Innen hotell- og restaurantnæringen er det konkurrerende tariffavtaler både for arbeidssjiktet (Hotell- og restaurantarbeiderforbundet i LO PRIFO Luftfartens Funksjonærforening) for funksjonærsjiktet (de samme) og blant arbeidsledere (Forbundet for ledelse og teknikk i LO PRIFO).

For Telenor (NAVO) har LO Stat og YS Stat flere avtaleforhold som i dag er like. Her var det konflikt i 1998 for LO Stat mens YS Stat inngikk avtale under forhandlingene.

Blant funksjonærer har mange arbeidsgiverorganisasjoner tariffavtaler med overlappende virkeområde. NHO har avtaler som dekker tekniske funksjonærer kontorfunksjonærer og arbeidsledere med både LO-forbund (FLT Handel og Kontor) YS-forbund (PRIFO Norges Funksjonærforbund Yrkestrafikkforbundet) og frittstående forbund (Lederne Selgerforbundet). HSH har Landsoverenskomsten med Handel og Kontor samt Funksjonæravtale med NOFU og PRIFO. Disse avtalene har ikke identisk omfang men overlapper betydelig. Landbrukets Arbeidsgiverforening har funksjonæravtaler med blant annet Handel og Kontor NOFU og Selgerforbundet som i noen sammenhenger kan overlappe hverandre. I tillegg har HSH Landbrukets Arbeidsgiverforening Arbeidsmarkedsbedriftenes Landsforening og Arbeidssamvirkenes Landsforening overlappende tariffavtaler for andre funksjonærkategorier.

NHOs HSHs og LAs nye Lederavtaler med Lederne (frittstående) beskriver tariffavtalens omfang mer omfattende enn de tidligere avtalene for arbeidsledere. De nye avtalene dekker dermed områder som også kan være dekket av utdanningsforbund som NIF og NITO.

---

57

Det eksisterer ulike tariffavtaler med samme virkeområde (overlappende tariffområder) også mellom LO-forbund (og mellom YS-forbund) fordi tariffavtalene ikke alltid er presise i forhold til andre tariffområder.

## 7.4 Praktisering av avtalene

Noen konkurrerende avtaleforhold har lang historie. Eksempelvis innenfor rutebilsektoren og for arbeidsledere (begge fra 1950-tallet). Også HSHs funksjonæravtaler har eksistert lenge. Avtaleforholdene innen oljevirkksomhet stammer fra 1970- og tidlig 1980-tallet. Mange av PRIFOs kopiavtaler er av nyere dato.

Hovedinntrykket er at de fleste funksjonæravtaler ikke skaper store problemer fordi disse avtalene som regel er fleksible med hensyn til lønns- og arbeidsvilkår. Ut over de områdene som Arbeidsrettsrådet trekker frem er det i norsk arbeidsliv få arbeidskonflikter knyttet til konkurrerende avtaler.

Noen arbeidsgivere kan også ha fordel av konkurrerende avtaleforhold fordi det gir mulighet for å sette organisasjonene opp mot hverandre under forhandlinger.

## 7.5 Utviklingen i tariffavtalesystemet

Som beskrevet i kapittel 4.7.5 har det vært antatt å følge av ulovfestet rett at det foreligger begrensninger i hvert fall for arbeidsgivers adgang til å inngå avvikende tariffavtaler med andre arbeidstakermotparter. I sin bok «Organisasjonsfrihet tariffavtaler og streik» (1982:202) har Stein Evju på bakgrunn av den rettspraksis som foreligger formulert følgende:

«Den alminnelige norm som må kunne stilles opp vil gå ut på at en arbeidsgiver som er bundet av en tariffavtale har rett til å inngå avvikende tariffavtaler med andre motparter for samme type arbeid. Men tariffrettslig vil det være urettmessig hvis en senere tariffavtale avviker fra en tidligere på en måte som fører til reell forskjellsbehandling av de tariffbundne arbeidstagere mht. materielle lønns- og arbeidsvilkår.»

Et noe annet syn er formulert av Henning Jakhelln i «Oversikt over arbeidsretten» (1996:424):

«Ufravikelighetsprinsippet er ikke til hinder for at en fagforening inngår avvikende tariffavtaler med andre tariffparter jf. ARD 1945-48 s. 55 om ikke annet er fastsatt i tariffavtalen. Tilsvarende gjelder for en arbeidsgiverforening likevel slik at en tariffbundet arbeidsgiver ikke kan gi andre fagforeningers medlemmer dårligere vilkår jf. ARD 1936 s. 127 hvor avvikende vilkår ikke følger av tariffavtale med annen fagforening jf. ARD 1984 s. 70.»

Som beskrevet i kapittel 4.7.5 er det reell forskjellsbehandling *over tid* som kan være tariffstridig. Evju fremholder at prinsippet ikke kan avgrenses til lønsspørsmål men må gjelde tilsvarende for alle tariffavtalebestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår (individualrettslige bestemmelser) som får anvendelse i det individuelle arbeidsforholdet. Det er likevel grunn til å anta at tariffbrudd særlig vil påberopes i forhold til avvikende lønnsbestemmelser.

Det er påpekt som et problem i forhold til ufravikelighetsprinsippet at svært mange avtaler er minstelønnsavtaler. Man kan for eksempel ha avtaler som bare angir en minimumssats og som stiller partene helt fritt til å avtale lønn høyere enn denne satsen. Slike avtaler gir partene innenfor avtaleområdet rett til å avtale bedre lønns- og arbeidsvilkår i den enkelte bedrift. Enkelte funksjonæravtaler i privat sektor har ingen lønnsbestemmelser i det hele tatt. Man forhandler om kriterier eller eventuelt rammer for lønnsfastsettelsen eller lønnsfastsettelsen er overlatt til arbeidsgivers styringsrett. Slike tariffavtaler kan være vanskelig å holde opp mot hverandre med det formål å konstatere avvik.

Det kan også variere sterkt hva de ulike arbeidsgivere og arbeidstakere vektlegger i et tariffoppgjør. For noen er lønn det viktigste mens andre for eksempel ønsker mer fritid. Den oppstilte norm for å konstatere avvik mellom to tariffavtaler forutsetter en helhetsvurdering av avtalene for å fastslå eventuell «faktisk forskjellsbehandling over tid». En slik helhetsvurdering kan bli svært vanskelig i forhold til to avtaler som begge holder seg innenfor samme økonomiske ramme men hvor man i den ene avtalen bruker hele rammen til lønn mens i den andre bruker man det meste til å redusere arbeidstiden. Hvorvidt det foreligger reell forskjellsbehandling av de tariffbundne arbeidstakere med hensyn til lønns- og arbeidsvilkår er et tolkningsspørsmål og endrer ikke rettstilstanden. Tolkningsproblemene vil imidlertid variere fra tariffområde til tariffområde.

Utvalget legger til grunn at det finnes et ufravikelighetsprinsipp i gjeldende rett selv om omfanget er omstridt. Senere tariffavtaler som avviker fra tidligere på en slik måte at dette fører til reell forskjellsbehandling av tariffbundne arbeidstakere når det gjelder deres materielle lønns- og arbeidsvilkår vil derfor kunne være tariffstridige. Utvalget er enig i at problemene knyttet til tolkningen herunder sammenligningen av ulike avtaler innenfor det enkelte tariffområde er vanskeligere enn tidligere. Dette endrer imidlertid ikke rettstilstanden.

## 7.6 Inntektspolitisk samarbeid og ufravikelighet

Det var bred enighet i Utvalget for sysselsetting og verdiskaping (NOU 2000:21) om at det ved lønnsoppgjørene er ønskelig med stor grad av samordning og sterk koordinering på henholdsvis arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. Frontfagsmodellen skal videreføres og videreutvikles blant annet med det formål at rammen som settes av frontfaget skal bli mer reell.

Problemstillingen i denne sammenheng er om enigheten om en ramme for eksempel slik som man fikk i Arntsen-utvalget (NOU 1999:14) har en slags ufravikelighetsvirkning. Er partene bundet til å ikke gå ut over rammen og kan eventuelt de som holder seg til rammen kreve mer hvis det viser seg at andre ikke holder seg innenfor rammen?

En økonomisk ramme i et inntektsoppgjør skaper ikke ufravikelighetsvirkninger og er i utgangspunktet ikke rettslig bindende på andre måter. Lønnsoppgjøret i 2000 var nettopp et eksempel på dette. Man greide ikke å holde seg innenfor rammen man var blitt enige om i Arntsen-utvalget og enkelte av organisasjonene uttalte at de heller ikke anså seg forpliktet av rammen. Det kunne tenkes et system der en bindende ramme ble fastsatt ved lov eller en annen form for vedtak i Stortinget (jf. lønnslovene i 1988 og 1989) men en slik ordning ville lett kunne være et for sterkt inngrep i forhandlingsretten. Det vises ellers til Utvalget for sysselsetting og verdiskaping som også avviser slike permanente ordninger.<sup>58</sup>

Partene i den tariffavtalen som inngås først kan selvsagt bli enige om å ta inn en klausul i avtalen om at det skal forhandles på nytt dersom andre grupper får mer. På den måten skapes en slags ufravikelighetsvirkning for den konkrete avtalens ramme. En slik reforhandlingsklausul vil være bindende mellom de partene som har avtalt den men vil ikke binde andre.

## 7.7 Arbeidsrettsrådets forståelse og forslag

### *Forståelsen av gjeldende rett*

I NOU 1996:14 la Arbeidsrettsrådet til grunn at det eksisterer en ulovfestet ufravikelighetsnorm som i alminnelighet pålegger arbeidsgiversiden en tariffmessig plikt overfor sin tariffmotpart til ikke å inngå avvikende tariffavtaler mens det ikke gjelder en tilsvarende plikt for arbeidstakersiden.

I høringsrunden og også senere har det blitt rettet kritikk mot Arbeidsrettsrådets tolkning av gjeldende rett og mange har stilt spørsmål ved om det i det hele tatt kan sies å eksistere en ufravikelighetsnorm mellom konkurrerende tariffavtaler. Kritikerne har for det første anført at reelle hensyn tilsier at et eventuelt ufravikelighetsprinsipp må være gjensidig. Videre hevdes det at dommen gjengitt i ARD 1945-48 s. 55 der det uttales at det ikke eksisterer noen ufravikelighetsnorm for en arbeidstakerorganisasjon må gjelde tilsvarende for arbeidsgiversiden selv om retten ikke uttaler seg om dette spørsmålet. Det anføres også at det heller ikke av annen praksis fra Arbeidsretten verken før eller etter den nevnte dommen kan utledes noe klart ufravikelighetsprinsipp for arbeidsgiversiden og at man ikke kan finne støtte for et slikt prinsipp eller slike normer i juridisk teori. Også det forhold at rettsvirkningene av et brudd på ufravikelighetsnormene er usikre kan etter kritikernes syn peke i retning av at det ikke eksisterer slike normer.

---

58

Arbeidsrettsrådets tolkning av gjeldende rett bygde imidlertid også på juridisk litteratur. I et notat til Arbeidsrettsrådet (vedlegg 1 til NOU 1996:14) uttalte advokat Tarjei Thorkildsen: «Det kan på denne bakgrunn ikke være tvilsomt at tariffavtaler etablerer ufravikelighetsvirkninger i forhold til arbeidsgiveres adgang til å inngå tariffavtaler med andre med avvikende innhold» (Thorkildsen 1996:14 s. 65). Hans syn var bygget blant annet på Stein Evjus synspunkter i «Organisasjonsfrihet tariffavtaler og streik» (1982) som det er referert fra ovenfor under punkt 7.5.

### *Arbeidsrettsrådets forslag*

Arbeidsrettsrådet foreslo å lovfeste en ufravikelighetsregel mellom hovedorganisasjoners og andre arbeidstakerorganisasjoners tariffavtaler. Rådet antydte følgende skissemessige lovtekst:

«En tariffavtale for en arbeidstakerorganisasjon som ikke er hovedorganisasjon må ikke avvike fra en tariffavtale for det samme virkeområde mellom den samme arbeidsgiverorganisasjonen eller arbeidsgiver og en hovedorganisasjon på arbeidstakersiden. Ved avvik gjelder bestemmelsen i hovedorganisasjonens tariffavtale.»

Arbeidsrettsrådets forslag til lovfestet ufravikelighetsregel bygget på forslaget om en lovfestet definisjon av hovedorganisasjon men rådet la for øvrig til grunn at det bare ville innebære en videreutvikling av de ufravikelighetsnormene som allerede kunne utledes av rettspraksis.

Forslaget om lovfestet ufravikelighet mellom konkurrerende tariffavtaler var blant de av Arbeidsrettsrådets forslag som møtte sterkest motstand i høringsrunden. Motstanden hadde dels sin bakgrunn i den nevnte uenigheten i forståelsen av gjeldende rett men gikk i hovedsak ut på at forslaget ville gripe for sterkt inn i organisasjons- og forhandlingsretten og føre til at organisasjoner som ikke er hovedorganisasjoner i realiteten ville miste streikeretten. Svært mange mente at forslaget klart ville være i strid med flere av de konvensjonene som Norge er folkerettslig bundet av særlig ILO-konvensjon nr. 87 og nr. 98.

ILO har i sin praksis på bestemte vilkår akseptert systemer som forbeholder forhandlingsretten for såkalte «representative» arbeidstakerorganisasjoner. Dette har imidlertid fortrinnsvis vært i forhold til forhandlinger på virksomhetsnivå. Det er tvilsomt om et system som utpeker representative organisasjoner på landsdekkende nivå og forbeholder rettigheter for disse også i forhold til tariffavtaler helt ned på lokalt nivå uavhengig av om de er de mest representative på dette nivået er i overensstemmelse med ILO-konvensjonene.<sup>59</sup> Arbeidsrettsrådets forslag om lovfestet ufravikelighet basert på hovedorganisasjonenes tariffavtaler vil derfor etter all sannsynlighet kunne være i strid med ILO-konvensjonene. Det samme må antas å gjelde i forhold til Sosialpakten artikkel 6 nr. 4.

## **7.8 Utvalgets vurderinger og forslag**

Ufravikelighetsnormer mellom konkurrerende tariffavtaler både slik disse normene har vært utledet etter ulovfestet rett og slik Arbeidsrettsrådet formulerte sitt forslag forutsetter en sammenlikning mellom avtalenes vilkår. Som drøftingen foran viser kan en slik sammenlikning i hvert fall innenfor en del tariffområder 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.

---

59

Se nærmere om dette i kapittel 4.6.

Da Arbeidsrettsrådet avga sin innstilling ble konkurrerende organisasjoner sett på som et alvorlig problem og en viktig årsak til mange av arbeidskonfliktene. Etter 1996 har imidlertid ikke dette problemet vært så stort heller ikke innenfor de sektorene som av rådet ble sett på som spesielt problematiske. Dersom Arbeidsrettsrådets forslag hadde vært gjennomført ville det antakelig 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 om å lovfeste ufravikelighet mellom konkurrerende tariffavtaler. Det er heller ikke ønskelig å følge opp forslag som med stor sannsynlighet vil kunne være i strid med Norges folkerettslige forpliktelser.

## 8 Meglingsordningen

### 8.1 Innledning

Den norske meglingsordningen ble etablert ved den første arbeidstvistloven i 1915 og hovedtrekkene i meglingsordningen 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 har i sitt arbeid brukt mye tid på meglingsordningen og diskutert de fleste sider av både regelverk og praksis. Utvalget er i hovedsak fornøyd med dagens ordning. I dette kapittelet gis det oversikter og vurderinger av meglingens omfang og innretning. Videre tar utvalget opp sider ved vilkårene for tvungen megling etter arbeidstvistloven og organisasjonenes behandling av meglingsforslag. I tillegg foreslås det enkelte mer tekniske justeringer av meglingsreglene for å bringe dem i samsvar med den praksis som meglingsinstitusjonen og tariffpartene har utviklet.

### 8.2 Historikk

På slutten av 1800-tallet var den organiserte arbeidstakersiden i Norge vennlig innstilt til at utenforstående kunne megle i interestetvister mens arbeidsgiversiden var noe mer skeptisk. Før arbeidstvistlovens tilkomst kjennes det meglingsforsøk fra for eksempel stortingsrepresentanter men det var først med lovvedtaket i 1915 at megling ble institusjonalisert.

Det normale både da og nå er at megling skjer på grunnlag av melding om plassoppsigelse og at riksmeglingsmannen har nedlagt et midlertidig forbud mot arbeidskamp under meglingen. Fristene i arbeidstvistloven (megling kan kreves sluttet etter minst 10 dager fra arbeidskampforbudet deretter løper det 4 dager) er uendret siden 1915.

I perioden 1925-1935 var det avstemningsreglene i meglingskapittelet som sto i fokus. Ved lovrevisjonen i 1934 ble riksmeglingsmannen gitt myndighet til å gripe inn i forhandlinger selv om ingen av partene hadde varslet plassoppsigelse. I tillegg ble det tatt inn regler om hvordan avstemninger over meglingsforslag skulle foregå og hvilke deltagelsesprosenter som måtte til for at et forslag skulle kunne forkastes. Det ble også tatt inn en bestemmelse om at riksmeglingsmannen kunne *koble sammen* avstemninger i ulike fag og organisasjoner slik at det var det samlede avstemningsresultatet som skulle gjelde. I forbindelse med at Landsorganisasjonen og N.A.F. i 1935 inngikk Hovedavtalen ble kravene om stemmetall og valgdeltakelse ansett som overflødige. Andre bestemmelser blant annet om kobling ble likevel beholdt med den tilføyelse at meglingsmannen skulle rådføre seg med de berørte hovedorganisasjoner før beslutning om kobling ble truffet.

Inntil vedtagelsen av tjenestetvistloven i 1958 eksisterte det ingen meglingsordning i statsoppgjørene. Tjenestetvistkomiteen nedsatt i 1955 foreslo en egen *statsmeglingsmann* men Lønns- og prisdepartementet foreslo i stedet at man prøvde ut felles meglingsinstitusjon for arbeidstvistloven og tjenestetvistloven. Tjenestetvistkomiteen hadde også foreslått at avstemningsreglene i tjenestemannsorganisasjonene skulle være betydelig strengere enn i arbeidstvistloven. Blant annet het det i komiteens innstilling at minst halvparten av de stemmeberettigede medlemmene måtte ha stemt mot et meglingsforslag for at det skulle være forkastet. Departementet var imidlertid også i denne sammenhengen mer opptatt av å skape likhet mellom staten og arbeidsmarkedet for øvrig noe som ble fulgt opp i den endelige loven. På noen områder er det likevel avvik.

Megling ble gjort ubetinget tvungen i tjenestetvistloven. Tidsfristene for midlertidig forbud mot arbeidskamp var annerledes utformet var det gått 14 dager etter at meglingen var begynt så kunne hver av partene kreve meglingen sluttet. Senest en uke etter krav var fremsatt skulle meglingen slutte. I tillegg var det eksplisitt inntatt i loven at riksmeglingsmannen kunne forlange at et meglingsforslag ble undergitt avstemning og adgangen til kobling på tvers av organisasjonsgrenser var også tatt med. Begrunnelsen for å avvike arbeidstvistlovens fredspliktperioder ble ikke særlig utdypet i forarbeidene.

Meglingsreglene har i etterkrigstiden praktisk talt ikke vært endret. Det finnes ikke mange arbeidsrettsdommer om meglingsmen noen - så som ARD 1982 s. 200 om retten til å påby avstemning og ARD 1987 s. 81 om utvidelse av arbeidsnedleggelse i samme tvist - har vært viktige.

En av årsakene til at meglingsreglene har vært lite debattert og endret i Norge er at arbeidslivets parter i stor grad har vært fornøyd med reglene. Meglingsinstitusjonen nyter derfor stor respekt blant partene. Går en til andre land er det likevel ingen selvfølge at myndighetene oppretter meglingsinstitusjoner med tilsvarende beføyelser overfor partene.<sup>60</sup> Riksmeglingsmannens rett til å nedlegge midlertidig forbud mot arbeidskamp gjenfinnes ikke i mange andre vestlige land. I Danmark har megleren rett til å påby lengre fredspliktperioder enn i Norge også i USA Sverige og Finland finnes det anledning til å utsette eller stoppe arbeidskamp hvis den truer samfunnsviktige funksjoner. Ut over disse landene har lovgiver i vestlige land i stor grad begrenset seg til å stille et meglingsapparat til disposisjon for partene hvis de er enige om å be om bistand.

I Tyskland finnes det et offentlig tilbud til partene om meglingsmen dette benyttes praktisk talt ikke. I stedet har tariffavtalene i overveiende grad en meglingsordning hvor partene peker ut en megler eller felles forhandlingsleder. I tillegg er det en viss tradisjon for at politikere eller embetsmenn kan intervensere i konflikter av nasjonal interesse hvis andre meglingsforsøk mislykkes. Meglerne har uansett ingen rett til å for eksempel pålegge midlertidig fredsplikt.

I Irland finnes det et statlig meglingsinstitutt men medvirkning fra partene bygger på frivillighet og meglerne har ingen vesentlige rettigheter knyttet til fredsplikt avstemning og lignende. I Storbritannia er situasjonen den samme. I land som Østerrike og Nederland finnes det ikke noe institusjonalisert meglingsstilbud.

### 8.3 Meglingsinstitusjonen

Dagens meglingsinstitusjon er opprettet med hjemmel i lov 5. mai 1927 nr. 1 om arbeidstvister. Virksomheten ledes av riksmeglingsmannen som oppnevnes for tre år. Videre oppnevnes det faste meglingsmenn som i hovedsak megler i tvister innenfor bestemte kretser. Det er nå åtte slike kretsmeglingsmenn nærmere bestemt for Østlandet (to) Sørlandet Vestlandet Trøndelag Nordland Troms og Finnmark. Også disse oppnevnes for en periode på tre år. Loven gir også adgang til å oppnevne særskilte meglingsmenn for enkelte saker eller bestemte tidsrom. Det er for tiden oppnevnt 11 særskilte meglingsmenn for en periode på to år.

Meglingsinstitusjonen har i store trekk bestått uforandret siden den første arbeidstvistloven kom i 1915 (lov 6. august 1915). Etter den loven skulle det imidlertid også oppnevnes såkalte meglingsråd sammensatt av en av de faste meglingsmennene og to representanter oppnevnt fra spesielle utvalg i den enkelte sak. Meglingsrådene skulle bare tre i kraft dersom begge partene i en tvist var enige eller ga sitt samtykke til slik behandling. Ordningen fikk ingen praktisk betydning (Berg 1930:228) og ble tatt ut av loven i 1931. Det var også på dette tidspunktet at adgangen til å oppnevne særskilte meglingsmenn kom inn i loven. Bakgrunnen for denne ordningen var at de enkelte meglingskretsene var store og med datidens kommunikasjoner vanskelig å nå over for kretsmeglingsmennene. Bruken av særskilte meglingsmenn har særlig hatt betydning siden begynnelsen av 1980-tallet.

---

60

Se de Roo & Jagtenberg (1994) og Goldman (1998) samt kapittel 6 i innstillingen for oversikter.



### 8.3.1 Ressurser

I 2001 er meglingsinstitusjonens budsjett på kr 3 570 000. Fra 1990 og frem til i dag har bevilgningen vært mer eller mindre uendret (se tabell 8.1). I år med høy belastning på meglingsinstitusjonen som for eksempel i 1996 og 1998 har det imidlertid blitt gitt til dels store ekstrabevilgninger. Fra 1994 var meglingsinstitusjonen på plass i nye lokaler i Grensen 3. Dette innebar en betydelig nedgang i utgiftene til husleie noe som er med på å forklare at det ikke har vært økning i bevilgningene til institusjonen.

*Tabell 8.1 Meglingsinstitusjonens budsjett (beløp i tusen)*

| 1990  | 1991  | 1992  | 1993  | 1994  | 1995  | 1996  | 1997  | 1998  | 1999  | 2000  | 2001  |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 3 226 | 3 136 | 3 354 | 3 373 | 3 282 | 3 228 | 3 293 | 3 313 | 3 313 | 3 350 | 3 440 | 3 570 |

Som tidligere nevnt er det til Riksmeglingsmannens kontor for tiden knyttet 8 kretsmeglingsmenn og 11 særskilt oppnevnte meglingsmenn. Kontoret har to fast tilsatte sekretærer på full tid.

Riksmeglingsmannen har fast avlønning i hovedstilling. Kretsmeglingsmennene mottar en mindre fast godtgjøring og godtgjøring for den tiden de bruker på meglinger. De særskilte meglingsmennene har bare godtgjøring for den tiden de faktisk er engasjert i meglinger. I 1998 ble det brukt ca. 2,1 mill. til lønn og godtgjøringer.

### 8.3.2 Meglerkorpset

Arbeidstvistloven inneholder ingen bestemmelser om hvorvidt stillingen som riksmeglingsmann skal være hoved- eller bistilling. Stillingen var opprinnelig en bistilling på samme måte som stillingene som kretsmeglingsmenn. I 1920 ble stillingen som riksmeglingsmann omgjort til hovedstilling mens riksmeglingsmennene i perioden 1923-1946 utførte tjenesten ved siden av sine advokatforretninger. Etter krigen ble stillingen igjen hovedstilling frem til og med 1964 (riksmeglingsmennene var Paal Berg 1946-48 Henrik Lundh 1948-54 og Thoralf Evje 1954-1964). Alle riksmeglingsmennene hadde hittil vært jurister. I 1965 ble det for første gang utnevnt en økonom til riksmeglingsmann som også hadde stillingen som biverv (Preben Munthe 1965-1973). Det finnes en egen *Innstilling om stillingen som riksmeglingsmann m.v.* (avgitt til Kommunal- og arbeidsdepartementet i 1964) som begrunner omgjøringen av stillingen. Innstillingen ble avgitt av et utvalg bestående av ekspedisjonssjefen i departementet samt to representanter hver fra LO og N.A.F. Innstillingen var enstemmig. De to påfølgende riksmeglingsmenn (Konrad Knudsen 1974-1981 Bjørn Haug 1982-1987) var jurister men fortsatte i bistilling. Fra og med 1988 ble stillingen igjen hovedverv med en jurist som riksmeglingsmann (Reidar Webster). Nåværende oppnevning av riksmeglingsmannen utløper 15. januar 2003.

I forbindelse med lovbehandlingen i 1934 ble et forslag om en kontorsjefstilling ved riksmeglingsmannens kontor forkastet. I stedet ble ordningen innført ved kongelig resolusjon i 1945 og kontorsjefen var også meglingsmann. Komiteen fra 1964 begrunnet omgjøringen av stillingen som riksmeglingsmann med blant annet at de tunge meglingene var konsentrert til våren og at bistilling ville øke muligheten for å få stillingen besatt. Samtidig anbefalte komiteen å opprettholde en fulltids stilling som kontorsjef. Kontorsjefstillingen ble på 1970-tallet omgjort til stilling som assisterende riksmeglingsmann. I den siste perioden fra og med 1988 har stillingen ikke vært i bruk.

I 1931 ble som nevnt muligheten til å oppnevne særskilte meglingsmenn for enkelte tilfeller tatt inn i loven. I 1937 ble muligheten også utvidet til å gjelde utnevning av særskilte meglingsmenn for begrensede tidsrom (jf. Ot.prp. nr. 27 1937). Noen større betydning fikk imidlertid ikke de særskilte meglingsmennene før på 1980-tallet.

Meglingsmennene rekrutteres fra ulike yrker og samfunnsområder men et stort flertall av dagens meglingsmenn er dommere. Dommernes erfaring med å lede hovedforhandlinger og etter hvert også med rettsmegling gjør dem godt egnet til meglerrollen. Dommernes (og andres) lite elastiske arbeidssituasjon er imidlertid et problem.

Det finnes ingen organisert opplæring for nye meglingsmenn men de får en «myk» start i meglingsinstitusjonen. Det blir gitt en praktisk og teoretisk gjennomgang av meglingsinstitusjonen og meglingsmannens rolle og man får følge 1-2 meglinger fra sidelinjen før man får ansvaret for egne

meglinger. Man forsøker i utgangspunktet å gi nye meglingsmenn «enkle» meglingsoppgaver i starten og regner med at det tar 2-4 år før en meglingsmann er «fullbefaren».

Utvalget har inngående diskutert hvorvidt stillingen som riksmeglingsmann bør være på heltid eller deltid. Utvalget er kommet til at det bør legges til rette for en ordning hvor riksmeglingsmannen oppnevnes på heltid. Det er en fordel at den ledende og den sentrale personen ved meglingsinstitusjonen er den samme. Heltids riksmeglingsmann er den mest betryggende måten å oppfylle arbeidstvistloven § 27 fjerde ledd på nemlig at riksmeglingsmannen er de øvrige meglingsmennenes overordnede.

Utvalget ser det som fornuftig at det i dagens lov knyttes delegasjonsadgang til riksmeglingsmannens kompetanse når det gjelder nedleggelse av midlertidig forbud mot arbeidskamp etter § 29. I dagens lov er delegasjon mulig etter blant annet § 27 og § 31 men ikke etter § 29. Slik delegasjon bør kun være mulig til en annen offentlig oppnevnt meglingsmann.

## 8.4 Meglingens omfang

### 8.4.1 Sentrale meglingssaker

Belastningen på meglingsinstitusjonen er svært ulik avhengig av om det er hovedoppgjør eller mellomoppgjør og til dels også av om det er forbundsvis eller sentrale oppgjør i LO/NHO-området. I den mest hektiske perioden fra april til juni brukes også kretsmeglingsmennene i de sentrale meglingene. Riksmeglingsmannen disponerer da over et meglingskorps på 17-20 personer i tillegg til ham selv. Dette gjør at man unngår kødannelser noe som etter riksmeglingsmannens oppfatning er svært viktig.

En problemstilling som kan reises i forbindelse med dagens praksis med et relativt stort antall særskilte meglingsmenn er om dette fører til at hver enkelt får for få meglinger og dermed mindre mulighet til å bygge seg opp erfaring og dyktighet. Det ideelle kunne vært å ha 4-5 erfarne og dyktige meglingsmenn. For å unngå kødannelser i meglingsinstitusjonen ville man imidlertid være avhengig av at disse i de mest hektiske periodene hadde permisjon fra sine ordinære arbeidsoppgaver. Dette kan for det første vise seg vanskelig å få til i praksis for eksempel for dommere og det er heller ikke sikkert at mange ville ønsket å gå inn på en slik ordning.

**[::figur:fig8-1.eps]**

#### *Figur 8.1 Antall sentrale meglingssaker i perioden 1982-2000*

Figur 8.1 viser antall sentrale meglingssaker over tid. Dette er tvister om landsdekkende tariffavtaler i offentlig og privat sektor samt større Oslo-bedrifter og oljerelatert virksomhet.<sup>61</sup>

Figuren viser for det første at antallet tvister varierer sterkt etter oppgjørsform i typiske hovedoppgjør (partallsår) megles det mer enn i mellomoppgjør/indeksoppgjør. For det andre er det gjennomgående flere meglinger i forbundsvis oppgjør i privat sektor (1982 1984 1986 1994 1996 1998) enn i samordnede oppgjør.

Det er noe problematisk å anslå hvor stor andel av de landsomfattende tariffavtalene som må til megling for å bli revidert. Hvis det likevel gjøres et forsøk antyder opptelling av tariffavtaler

---

61

I privat sektor telles et samordnet LO/NHO-oppgjør som én tvist mens i forbundsvis oppgjør og i forhandlinger utenfor LO/NHO-området telles den enkelte tariffavtale. I statlig sektor telles hver hovedsammenslutning som én tvist i kommunal sektor telles hvert LO-forbund for seg mens forbundene i de andre forhandlingssammenslutningene telles samlet. Tellemåten er med andre ord ikke alltid sammenfallende med partsforholdet.

i privat sektor at det finnes minst 450 avtaler hvor en arbeidsgiverorganisasjon inngår som part (Stokke 2000a:375). I tillegg kommer offentlig sektor. Anslaget gir grunnlag for å si at det i typiske forbundsvis hovedoppgjør megles i maksimalt 1 av 5 revisjoner hvor arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner inngår som parter.

Megles det lite eller mye i Norge? Går en til Danmark finner en at alle tariffavtalene mellom LO-forbundene og Dansk Arbejdsgiverforenings landsforeninger som regel er gjenstand for behandling i meglingsinstitusjonen. Likevel er meglingsinnsatsen knyttet til hver enkelt tariffavtale lav meglings hovedfunksjon er å samle alle tariffavtalene i et overgripende meglingsforslag som så sendes til koblet avstemning i organisasjonene. Det er vanlig at meglingsinnsatsen konsentreres om de største tariffavtalene mens partene fortsetter forhandlingene om de mindre avtalene i meglingsinstitusjonens «regi». Hvis det ikke oppnås enighet i forhandlingene blir lønnsforhøyelser (og eventuelt annet relevant) i de største avtaleområdene gjort gjeldende mens «spesielle» krav til den enkelte tariffavtale bortfaller. I Sverige hvor forbundsvis oppgjør har vært hovedregelen i privat sektor på 1980- og 90-tallet megles det i typiske hovedoppgjørsår i rundt 20 tvister.<sup>62</sup> Tariffavtalestrukturen i Sverige er mindre komplisert enn i Norge blant annet fordi det praktisk talt ikke finnes konkurrerende arbeidstakerorganisasjoner. Likevel er det samlede inntrykket at det er vesentlig mer meglingsinnsats i Norge enn både i Danmark og Sverige.

#### 8.4.2 Megling innen utvalgte avtaleområder

Behovet for megling varierer nokså mye mellom avtaleområder i Norge. I tabell 8.2 er det avmerket hvilke oppgjør det har vært megling i når det gjelder revisjon av Verkstedsoverenskomsten (LO/Fellesforbundet-NHO/TBL) Landsoverenskomsten LO/HK-HSH (kom først i «fase» med LO/N.A.F.-området fra og med 1978) samt i samordnede oppgjør i privat sektor. Det fremgår at det i alle hovedoppgjør (1963 deretter partallsår) enten disse har vært forbundsvis eller samordnede har vært meglet. Det eneste unntaket er 1988 da forhandlingsresultatet la grunnlag for en lønnslov. I det forbundsvis 1968-oppgjøret ble det meglet separat over Verkstedsoverenskomsten mens revisjonen av mange av de andre viktige landsdekkende tariffavtalene ble samordnet i meglingsinstitusjonen. I 1990 ble et forhandlingsresultat nedstemt i LO/NHO-området og det ble deretter innledet tvungen megling. Avhengigheten av megling i mellomoppgjør har vært noe varierende på 1990-tallet har imidlertid megling inngått som fast element.

Når det gjelder Landsoverenskomsten LO/HK-HSH var den jevnlig til megling frem til begynnelsen av 1980-tallet. I 1980 var det frivillig megling. Fra og med 1992 til og med 1999 ble det ikke meglet for denne tariffavtalen.

*Tabell 8.2 Megling i utvalgte områder i privat sektor*

| Verkstedsoverenskomsten |   | Landsoverenskomsten |   | LO-N.A.F./NHO |   |
|-------------------------|---|---------------------|---|---------------|---|
| Megling                 |   | Megling             |   | Megling       |   |
| 1961                    | x | 1961                | x |               |   |
|                         |   | 1963                | - | 1963          | x |
|                         |   |                     |   | 1964          | x |

|      |   |      |   |      |   |
|------|---|------|---|------|---|
| 1968 | x | 1965 | x | 1965 | - |
|      |   |      |   | 1966 | x |
|      |   | 1967 | x |      |   |
|      |   |      |   | 1968 | x |
|      |   | 1969 | x |      |   |
| 1974 | x |      |   | 1970 | x |
|      |   | 1971 | x |      |   |
|      |   |      |   | 1972 | x |
|      |   | 1973 | x | 1973 | x |
|      |   |      |   |      |   |
| 1982 | x | 1975 | x | 1975 | - |
|      |   |      |   | 1976 | x |
|      |   | 1977 | x | 1977 | x |
|      |   | 1978 | x | 1978 | x |
|      |   | 1980 | x | 1980 | x |
| 1984 | x | 1981 | x | 1981 | x |
|      |   | 1982 | x |      |   |
|      |   | 1983 | - | 1983 | x |
|      |   | 1984 | - |      |   |
|      |   | 1985 | - | 1985 | - |
| 1986 | x | 1986 | x |      |   |
|      |   | 1987 | - | 1987 | - |
|      |   | 1988 | - | 1988 | - |

|      |   |      |   |      |   |
|------|---|------|---|------|---|
|      |   | 1989 | - | 1989 | - |
|      |   | 1990 | x | 1990 | x |
|      |   | 1991 | x | 1991 | x |
|      |   | 1992 | - | 1992 | x |
|      |   | 1993 | - | 1993 | x |
| 1994 | x | 1994 | - |      |   |
|      |   | 1995 | - | 1995 | x |
| 1996 | x | 1996 | - |      |   |
|      |   | 1997 | - | 1997 | x |
| 1998 | x | 1998 | - |      |   |
|      |   | 1999 | - | 1999 | x |
|      |   | 2000 | x | 2000 | x |

I offentlig sektor (tabell 8.3) har behovet for megling vært ujevnt. Tariffavtalene i kommunal sektor kom i «fase» med staten fra og med 1964 og med enkelte unntak (1968 1988 1989 1999) har meglingsbehovet vært likt i stat og kommune (KS-området). Det er ellers en tendens til at organisasjonene har mindre behov for megling i mellomoppgjør enn i hovedoppgjør. For år som ikke er angitt i tabell 8.3 har det enten ikke vært mellomoppgjørs klausul eller det har vært lovbestemt lønnsstopp (1979). Med unntak av oppgjørene til Lærerlaget og Sykepleierforbundet i 1980 har arbeidstakerorganisasjonene i offentlig sektor ikke hatt problemer med at anbefalte forhandlings- eller meglingsresultater er blitt nedstemt av medlemmene.<sup>63</sup>

*Tabell 8.3 Megling i offentlig sektor*

|      | Stat    |           | Kommune (NKS/KS) |         |
|------|---------|-----------|------------------|---------|
|      | Megling | Merknad   | Megling          | Merknad |
|      |         |           | 1961             | x       |
| 1962 | x       | Frivillig |                  |         |

<sup>63</sup>

I tabellen er det kun tatt med opplysninger om tvungen lønnsnemnd i de tilfeller hvor et mindretall av parter kommer i megling og tvungen lønnsnemnd alene. For oversikt over lønnsnemndbruk i statlig og kommunal sektor vises det til kapittel 9.

|      |   |                     |      |   |                |
|------|---|---------------------|------|---|----------------|
|      |   |                     | 1963 | x |                |
| 1964 | x |                     | 1964 | x |                |
| 1965 | - |                     | 1965 | - |                |
| 1966 | x |                     | 1966 | x |                |
| 1968 | x |                     | 1968 | - |                |
| 1970 | x |                     | 1970 | x |                |
| 1972 | - | Lønnsnemnd EL       | 1972 | - |                |
| 1973 | - |                     | 1973 | - |                |
| 1974 | - | Lønnsnemnd NSF      | 1974 | - | Lønnsnemnd NSF |
| 1975 | - |                     | 1975 | - |                |
| 1976 | - |                     | 1976 | - |                |
| 1977 | - |                     | 1977 | - |                |
| 1978 | x |                     | 1978 | x |                |
| 1980 | - | Lønnsnemnd<br>AF/NL | 1980 | - | Lønnsnemnd NSF |
| 1981 | x |                     | 1981 | x |                |
| 1982 | - |                     | 1982 | - |                |
| 1983 | x |                     | 1983 | x |                |
| 1984 | x |                     | 1984 | x |                |
| 1985 | - |                     | 1985 | - |                |
| 1986 | x |                     | 1986 | x |                |
| 1987 | - | Lønnsnemnd NSF      | 1987 | - | Lønnsnemnd NSF |
| 1988 | - |                     | 1988 | x |                |
| 1989 | - | Megling for AF      | 1989 | x |                |

|      |   |               |      |   |                         |
|------|---|---------------|------|---|-------------------------|
| 1990 | x |               | 1990 | x |                         |
| 1991 | - |               | 1991 | - |                         |
| 1992 | x |               | 1992 | x |                         |
| 1993 | - |               | 1993 | - |                         |
| 1994 | - |               | 1994 | - | Lønnsnemnd 5 AF-forbund |
| 1995 | - | Lønnsnemnd AF | 1995 | - | Lønnsnemnd AF           |
| 1996 | - |               | 1996 | - |                         |
| 1997 | x |               | 1997 | x |                         |
| 1998 | x |               | 1998 | x |                         |
| 1999 | - |               | 1999 | x | Ikke Akademikerne       |
| 2000 | x |               | 2000 | x |                         |

### 8.4.3 Omfanget av kretsmeglingssaker

Kretsmeglingsmennene behandlet i 1998 221 saker. En oversikt over sakene siden 1982 er gjengitt i figur 8.2. Antallet saker var økende frem til slutten av 1980-tallet og har siden ligget på rundt 200 i året. Det høye antallet for 1997 har sammenheng med sanering av enkeltavtaler i et LO-forbund.

**[:figur:fig8-2.eps]**

*Figur 8.2 Antall kretsmeglingssaker i perioden 1982-2000*

De aller fleste kretsmeglingssaker løses uten at det fremsettes meglingsforslag enten fordi det inngås en forhandlingsløsning eller fordi saken bortfaller. Hvis en av partene sender melding om plassoppsigelse legges det ytterst sjelden ned forbud mot arbeidskamp. I stedet anmodes det om at det ikke iverksettes arbeidskamp før meglingen er startet. Partene følger som regel en slik anmodning noe som antas å ha sammenheng med ønsket om at konfliktrusselen skal virke under meglingen. Sakene er i hovedsak tvister om opprettelse av tariffavtale med en uorganisert arbeidsgiver noen ganger også uvillighet fra arbeidsgiver til å fornye en tilslutningsavtale/hengavtale. LO-forbundene Handel og Kontor Hotell- og Restaurantarbeiderforbundet Norsk Kommuneforbund og Fellesforbundet samt YS-forbundet PRIFO er de som oftest benytter kretsmeglingsapparatet. Det er praktisk talt ingen saker med forbundene i AF/Akademikerne. Tvistene skiller seg vesentlig fra meglinger i landsdekkende tariffavtaler siden utfallet ofte er dikotomt (opprette/ikke opprette tariffavtale).

Ved hovedavtalerevisjonene LO/YS-NHO ble det i 1997/98 tatt inn bestemmelser om at arbeidstakersiden ved varsel om plassoppsigelse i NHO-bedrifter også skal varsle plassoppsigelse i forholdsmessig samme omfang i bedrifter utenfor NHO som bindes av tariffavtale av samme art (§ 3-1 nr. 3). I 1998-oppgjøret ble det varslet slik plassoppsigelse av Fellesforbundet Norsk Transportarbeiderforbund/Norsk Rutebilarbeiderforbund Nærings- og Nyttelsesmiddelarbeiderforbundet samt Norsk Arbeidsmandsforbund. Plassoppsigelsene var flest

for Verkstedsoverenskomsten (202 bedrifter) og Fellesoverenskomsten for byggfag (134 bedrifter). Hver enkelt bedrift utgjør i disse tilfellene én tvist og tvistene kunne derfor vært betraktet som kretsmeglings saker men formålet med bestemmelsene var å gjøre konfliktfaren lik for bedriftene og de ansatte uansett om bedriftene var NHO-organisert eller ikke. LO/NHO og meglingsinstitusjonen fant det hensiktsmessig å samordne tvistene med de uorganiserte bedriftene og behandle dem sentralt. Det ble lagt ned forbud mot arbeidskamp og bedriftene ble innkalt til et møte. Hadde tvistene vært betraktet som kretsmeglings saker ville det betydd en vesentlig økt arbeidsbyrde for meglingsapparatet. Hvis det ikke hadde vært lagt ned forbud så kunne arbeidstakersiden fått koordineringsproblemer og man kunne opplevd løsninger som ville forstyrret forløpet av den mer omfattende tvisten med NHO. Selv når tvistene behandles sentralt får kontorpersonalet ved meglingsinstitusjonen en betydelig ekstraoppgave i en ellers hektisk tidsperiode. I 2000-oppgjøret ble det også varslet plassoppsigelse denne gang i 196 bedrifter utenfor NHO som LO/Fellesforbundet har tariffavtale med. Her ble det også konflikt parallelt med konflikten LO-NHO.

Utvalget mener det er funnet en hensiktsmessig form for håndtering av tvistene etter Hovedavtalen LO-NHO § 3-1 nr. 3. Utvalgets syn er ellers at ordningen med kretsmeglingsmenn er lite kostbar og fungerer hensiktsmessig i dag. Utvalget vil derfor ikke komme med forslag på dette området. Utvalget har imidlertid merket seg at den Instruks for kretsmeglingsmændene som er fastsatt med hjemmel i arbeidstvistloven § 27 er fra 1916 og refererer til en foreldet rettstilstand. Utvalget anbefaler at departementet utarbeider en ny instruks.

#### **8.4.4 Forholdet mellom meglingsinstitusjonen og regjeringen**

I meglingskapittelet i arbeidstvistloven har regjeringen/Kongen ingen rolle ut over å oppnevne meglingsmenn og fastsette instruks for kompetanseforholdet mellom riksmeglingsmannen og de andre meglingsmennene (arbeidstvistloven § 27 § 30). LO og NHO har hatt en viss uformell innflytelse på personvalget. At slik innflytelse øker tilliten til meglingsmennene er kjent fra forskningslitteraturen. I våre naboland finnes lignende ordninger i Danmark avgir Arbejdsretten formell innstilling til regjeringen om valg av meglere og i Sverige utpekes meglere for den enkelte tvist etter kontakt med partene. I forbindelse med utnevning av ny formann for Rikslønnsnemnda i juli 1998 kom det kritikk mot at ikke andre organisasjoner også ble spurt i forbindelse med slike utnevninger. Praksis er nå endret slik at alle medlemmer av Regjeringens Kontaktutvalg rådspørres i forbindelse med utnevninger.

Det har lenge vært nær kontakt mellom meglingsinstitusjonen og embetsverket i Kommunal- og regionaldepartementet sannsynligvis har slik kontakt eksistert under hele arbeidstvistlovens funksjonstid. Departementet mottar jevnlig lister over hvilke parter som er til megling slik at kommunalministeren kan holde seg à jour. Når kontakt har vært ansett som hensiktsmessig ut fra departementets behov for å være oppdatert på meglings fremgang i tilfelle kommunalministeren ønsker å danne seg en oppfatning om bakgrunnen for tvisten og virkningene av en eventuell arbeidskonflikt. I slike tilfeller kan også kommunalministeren innkalle partene og foreslå frivillig lønnsnemnd hvis situasjonen synes fastlåst eller anmode partene om å gå tilbake til megling hvis de er på glid. Fra nyere tid kjennes kun ett eksempel (kommuneoppgjøret 1986) på at en kommunalminister direkte har forsøkt å innvirke på hvordan meglingen legges opp.

Det var lenge vanlig at kommunalministeren i en del tilfeller kalte inn parter direkte etter megling for å orientere om at regjeringen ville foreslå (eller vedta ved provisorisk anordning) tvungen lønnsnemnd. I slike tilfeller ble de også anmodet om å ikke iverksette arbeidskamp i perioden frem til lovvedtak. Høsten 1981 knesatte daværende kommunalminister Arne Rettedal et prinsipp om at det ikke skal gripes inn med tvungen lønnsnemnd før arbeidskamp har vært iverksatt. Antall møter med kommunalministeren er siden blitt vesentlig færre.

Kontakt mellom meglingsinstitusjonen og andre departementer forekommer ytterst sjelden. I situasjoner hvor forhandlingene har sammenheng med offentlige tiltak eller regler kan det være kontakt mellom partene og regjeringen eller slik kontakt kan formidles gjennom riksmeglingsmannen. Under de kombinerte oppgjørene på 1970-tallet («Kleppe-pakkene») var statens deltagelse i forhandlingene mer aktiv enn vanlig og noe av statens (finansministerens) kontakt gikk gjennom riksmeglingsmannen. Oversikten som følger tar kun opp kontakt/bidrag i forbindelse med LO/NHO-oppgjørene.



Av offentlige tiltak som inngikk i lønnsoppgjørene i 1976 og 1977 kan nevnes skatteendringer økt barnetrygd økning av minstepensjon nedsettelse av arbeidsgiveravgiften og skattefritak for fagforeningskontingent. I 1978 ble det lønnsnemnd 1980-oppgjøret representerte en tilbakevending til «kombi»-modellen ved at regjeringen bidro med skattereduksjon samt lovendring som unntok bidrag til lavtlønnsfond fra skattlegging økt barnetrygd og økning av fradrag for fagforeningskontingent. I 1981 ble det igjen lønnsnemnd.

I perioden 1982-1986 var det minimal kontakt mellom regjeringen og partene under lønnsforhandlingene selv om det ble gjort forsøk fra regjeringens side på å påvirke kostnadsutviklingen i forkant. Forut for 1982-oppgjøret (forbundsvist i privat sektor) ble meglingsinstitusjonen opprustet noe ved at det ble oppnevnt fire særskilte meglingsmenn som fikk permisjon fra sine ordinære stillinger for en periode på våren. I 1985 arrangerte regjeringen et møte på Staur gård hvor erfaringene fra tidligere lønnsoppgjør samt formene for samarbeid mellom organisasjoner og myndigheter var tema. Alle hovedorganisasjonene var med riksmeglingsmannen deltok ikke. Flere av arbeidstakerorganisasjonene uttrykte misnøye med at det kunne oppstå kø hos riksmeglingsmannen under de mest hektiske fasene av lønnsoppgjørene. I etterkant av møtet ble enkelte endringer av meglingsreglene vurdert så som harmonisering av meglingsreglene i arbeidstvistloven og tjenestetvistloven samt nedkorting av perioden for meglingsregning under fredsplikt. Ut over en ytterligere styrking av meglingsinstitusjonens arbeidsmessige kapasitet kom det likevel lite ut av samtale og forslagene.

Grunnlaget for lønnslovene i 1988 og 1989 ble forhandlet frem av LO og NHO uten medvirkning fra meglingsinstitusjonen. Avtalefestet pensjon og boligtiltak var en del av regjeringens bidrag til gjennomføring av disse lønnsoppgjørene. I 1990 var det praktisk talt ingen kontakt verken mellom partene og regjeringen eller mellom riksmeglingsmannen og regjeringen. I 1991 var det kontakt mellom riksmeglingsmannen og samferdselsministeren angående bortfall av sjømannsfradraget i 1992 finnes det som tillegg til meglingsforslaget brev fra regjeringen om tiltak som gjelder barnefamilie skattereglene i forhold til sluttvederlagsordningen og avtalefestet pensjon (AFP) samt lov om lønnsplikt under permittering. I 1993 finnes det tilsvarende brev fra regjeringen om avtalefestet pensjon i 1997 finnes også et brev om AFP som svar på et brev fra LO/NHO til statsministeren. I 1998 og 1999 ble det sendt brev fra statsministeren til partene i anledning forhandlinger om etter- og videreutdanningsreformen. I 1999 ble alle hovedorganisasjonene innkalt til møte under meglingsregning LO-NHO. Initiativet ble tatt av riksmeglingsmannen og bakgrunnen var at forhandlingene om etter- og videreutdanningsreformen representerte en oppfølging av enigheten i Arntsen-utvalget. Initiativet var altså situasjonsbetinget og ville neppe vært like aktuelt hvis det kun hadde vært snakk om økonomiske rammer for lønnsstillegg. I 2000-oppgjøret var det også møter og brevveksling mellom partene regjeringen og riksmeglingsmannen om seniorpolitikk og etter- og videreutdanningsreformen.

#### 8.4.5 Fremsettelse av meglingsforslag

Det har skjedd noen ganger at en part er misfornøyd med at meglingsmannen ikke fremsetter noe meglingsforslag. Meglingsmannen har ingen plikt til å fremsette meglingsforslag og trusselen om å ikke fremsette meglingsforslag anses som et sentralt virkemiddel under meglingsregning. Fra meglingsinstitusjonens side har man alltid vært varsom med å fremsette meglingsforslag hvis det ikke er utsikter til anbefaling på begge sider det gjelder uansett parter og sektor (se også kapittel 8.8).

I Sverige har det i større grad vært tradisjon for å fremsette meglingsforslag uten at man på forhånd vet at partene vil anbefale det. I enkelte tilfeller har dette ført til at det er satt frem flere meglingsforslag i en og samme tvist gjerne slik at forslagene stadig nærmer seg den mest avvisende parten.

Det var en diskusjon som berører dette i forarbeidene til arbeidstvistloven av 1915. I «det første Stangske forslag» (Ot.prp. nr. 29 1912) het det at det skulle sendes en beretning om tvisten til departementet hvis meglingsregning mislykkes. Beretningen skulle inneholde forslag til løsning og skulle kunngjøres av departementet. Begrunnelsen for forslaget var å kunne skape «en offentlig opinion mot den umedgjørliche». I komitéinnstillingen (Innst.O. nr. XXI 1912) ble dette forslaget sløffet men lovbehandlingen ble forsinket og regjeringen fremmet et nytt lovforslag hvor plikt til å redegjøre for strandede meglingsregninger var tatt med i noe modifisert form. Også et tredje lovforslag fremmet etter regjeringsskiftet i 1913 inneholdt et slikt forslag. LO og N.A.F. utarbeidet et felles lovforslag i 1914 hvor plikt til å redegjøre for strandede meglingsregninger var utelatt. I det fjerde og siste regjeringsskiftet (Tillæg til Dokument nr. 4 1914) ble det likevel tatt inn at det var opp til meglingsmannen å offentliggjøre en

beretning hvis meglingen strandet. Dette ble vedtatt og står i dagens lov (arbeidstvistloven § 36 nr. 2). Bestemmelsen har aldri hatt noen praktisk betydning.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at arbeidstvistloven § 36 nr. 2 oppheves. I § 36 nr. 2 annet ledd finnes en bestemmelse om at en meglingsmann straks etter meglingens slutning skal sende riksmeglingsmannen beretning om saken. Denne bestemmelsen kan det fremdeles være behov for og utvalget foreslår at det i § 27 4. ledd nytt annet punktum tas inn følgende bestemmelse:

«Har en meglingsmann ledet en megling skal han snarest orientere riksmeglingsmannen om meglingen og dens utfall.»

## 8.5 Vurdering av meglingens nytte

I litteraturen om megling er det sammenfall om flere nytteaspekter for partene. Megleren kan:

- fungere som fortrolig for begge parter for eksempel ved å avholde separate møter
- forbedre partenes holdninger til hverandre
- utøve press for å øke villigheten til innrømmelser for eksempel ved å innføre tidsfrister
- muliggjøre ærefulle tilbaketrekninger
- komme med alternative løsningsforslag til de partene selv utarbeider
- med ulike midler øke «kostnadene» ved konflikt for eksempel ved å gi publisitet omkring partenes standpunkter og løsningsvilje
- ved sin personlige autoritet eller henvisning til offentlige interesser å øke muligheten for løsning
- foreslå andre løsningsinstanser som for eksempel voldgift.

Slike nytteaspekter vil variere sterkt mellom avtaleområder og de kan også variere over tid innen det enkelte avtaleområdet. I de store avtaleområdene i privat sektor er det grunn til å anta at megleren i mindre grad enn ellers må arbeide for å oppnå et fordelaktig forhandlingsklima mellom partene. I det minste gjelder det revisjonene siden 1990 hvor det også er flere eksempler på at separate møter med partene ikke har vært nødvendig fordi samtalene har kunnet foregå i fellesmøter. I offentlig sektor oppfordres det også til fellesmøter her vanskelig gjøres imidlertid meglingene av at det er flere arbeidstakerparter. Den kanskje viktigste funksjonen ved megling synes å være at meglingsinstitusjonen avlaster både arbeidstaker- og arbeidsgiversiden for intern kritikk ved at megleren tar på seg en del av ansvaret for løsningen. Megleren fungerer dermed som et bevis på at alle muligheter er forsøkt.

På både 1970- og 1990-tallet har meglingsinstitusjonen også vært trukket med i det inntektspolitiske samarbeidet dels ved at en del av partenes kontakter til regjeringen går gjennom riksmeglingsmannen og dels ved at riksmeglingsmannen holder andre organisasjoner orientert om forhandlingenes tema (som i 1999). I LO/NHO-området er det også tradisjon for at det er riksmeglingsmannen som forholder seg til mediene under meglingen dermed holdes mediene noe mer på avstand og det er mindre risiko for at partene kommer med offentlige uttalelser som forverrer forhandlingsklimaet.

Meglingen kan imidlertid også ha mindre gunstige virkninger på partsforholdet. Megling innebærer at en utenforstående gis tilgang til forhandlingene. Partene får dermed mindre kontroll med forhandlingene i og med at kommunikasjon ofte går gjennom megleren og megleren kommer med initiativ og prøver ut ulike forslag på partene. Megleren kan også benytte seg av deadlinen ved å vente med å fremlegge forslag så lenge at partene kun kan si ja eller nei. Dette medførte misnøye blant annet i det vanskelige oppgjøret i kommunal sektor i 1998.

Megling kan svekke forhandlingsviljen og inngå som et rutinisert element. I den grad medlemmene tror at man kan oppnå mer ved megling vil de være tilbøyelig til å stemme ned rene forhandlingsresultater. I LO/NHO-oppgjøret i 1990 ble forhandlingsresultatet endret under megling men det var snakk om mindre endringer.

Megling kan virke sementerende på gjeldende tariffavtaler fordi det er vanskelig å få gjort gjennomgripende revisjoner under megling. Hvis megleren av tradisjon eller prinsipp ikke ønsker å blande seg inn i spesielle eller prinsipielle tema kan partene også utnytte det ved å trenere forhandlingene i forvisning om at temaet bortfaller. I dag er det liten villighet til å fremsette meglingsforslag som bryter med den generelle profilen i et lønnsoppgjør når noen bryter ut av forhandlingene i offentlig sektor er det derfor vanlig at riksmeglingsmannen ikke finner grunnlag for å fremsette noe meglingsforslag. Det kan i mange situasjoner være en fordel for arbeidsgiversiden mens arbeidstakersiden kan oppfatte megleren som partisk eller som en inntektspolitisk aktør. I situasjoner hvor det er arbeidsgiversiden som er pådriver kan holdningene være motsatt fordelt.

Det at partene kan dele ansvaret for en løsning med megleren har også den ulempen at æren ved et spesielt vellykket resultat må deles med megleren. Forhandlinger og megling legger ellers beslag på arbeidskapasitet i organisasjonene og mye venting for forhandlingsdelegasjonene kan føre til misnøye.

Partene har allerede i dag mulighet til å avtale ordninger som kan fremme flere forhandlingsløsninger og gjøre forhandlingene mer effektive. Det kan settes kunstige deadliner for forhandlingene eller det kan avtales at krav skal fremmes på spesielle måter. For eksempel heter det i § 17 i Sentraloverenskomst for bank at:

«Oppsigelsen [av Sentraloverenskomsten] skal være ledsaget av en omtale av forslag til endringer i den gamle Sentraloverenskomsten. Den av partene som ikke har sagt opp Sentraloverenskomsten bør på samme måte snarest gjøre sine eventuelle forslag kjent for den andre parten.».

Slike bestemmelser som fastslår at partene må formidle sine krav på et tidlig stadium i forhandlingsprosessen kan kombineres med for eksempel at det ikke gis etterbetaling hvis forhandlingene brytes eller strekker seg ut over tariffavtalens varighet. Eventuelt kan meglingen gjøres mindre fordelaktig enn i dag for eksempel ved at det kun kan megles om de tema partene på forhånd er enige om at skal være gjenstand for megling. Partene kan tvinge seg selv til å utarbeide en uenighetsprotokoll ved forhandlingsbrudd som megleren så må legge til grunn for meglingen. Andre krav og tilbud enn de som er med i protokollen kan da ikke gjøres til gjenstand for megling. Slike selvbindinger kan likevel manipuleres og noen kan kritiseres for å ramme arbeidstakerne mer enn arbeidsgiverne (slik Rikslønnsnemndas prinsipp om å ikke gi etterbetaling etter streik fungerer i dag).

Utvalget har vurdert en rekke større og mindre endringer av meglingsreglene. I det følgende vil forslag om å tillate arbeidskamp før megling om å endre praksisen for når det nedlegges midlertidig forbud mot arbeidskamp og om å gi regler for uravstemning bli drøftet nærmere.

## 8.6 Arbeidskamp før megling

Et forslag som ble lansert høsten 1999 av LOs leder Yngve Hågensen 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 partene innkalles til tvungen megling. Etter tjenestetvistloven er det obligatorisk megling kombinert med forbud mot arbeidsstans ved forhandlingsbrudd. Forslaget om arbeidskamp ved forhandlingsbrudd bryter dermed fundamentalt med en meget sterk tradisjon for megling i Norge. Samtidig er det motivert ut fra å få større grad av realisme inn i forhandlingene. Etter Hågensens oppfatning vil dette føre til at partsforhandlingene blir mer enn et spill for galleriet partene tvinges til å løse detaljene i forhandlingene uten meglingsmannens hjelp. Forslaget er tatt opp i utvalgets mandat som eksempel på forslag som bør vurderes nærmere. Forslaget er også blitt trukket frem igjen i forbindelse med lønnsoppgjøret 2000.

Utvalget har diskutert forslaget grundig og også innhentet synspunkter fra riksmeglingsmann Reidar Webster. Forslaget er etter utvalgets mening radikalt og vil forandre partenenes verden. Det positive med forslaget er at partene og den enkelte deltaker i en eventuell uravstemning ansvarliggjøres. Forslaget kan også føre til mindre bruk av tvungen lønnsnemnd fordi organisasjonene kanskje må gjennom to konflikter - en før og en etter megling - før myndighetene eventuelt griper inn. Dermed kan megling i større grad enn nå bli et slutt punkt og kostnadene ved å komme dit kan føre til at rene forhandlingsløsninger blir mer vanlige. Det negative med forslaget vil først og fremst være at man særlig til å begynne med kan få flere og

mer langvarige streiker. Det vil ikke ha noen hensikt at riksmeglingsmannen griper inn og stanser konflikten før partene ber om det.

Utvalget er videre av den oppfatning at tidspunktet for når det skal igangsettes megling innenfor en slik ordning må overlates til riksmeglingsmannens skjønn. En periode på 4-5 dager vil i mange tilfeller være alt for kort. Det beste ville være en regel om at det skal innkalles til megling innen 30 dager etter at konflikten brøt ut. En lovtekst basert på disse vurderingene og synspunktene kan tenkes utformet på følgende måte:

«Når plassoppsigelse foretas i anledning av slik tvist som nevnt i (arbeidstvistloven) § 6 nr. 3 skal det straks sendes melding til riksmeglingsmannen. Det samme gjelder dersom forhandlinger om inngåelse eller fornying av tariffavtale ikke er opptatt eller er avsluttet uten resultat.

Arbeidsnedleggelse eller arbeidsstenging må ikke iverksettes før oppsigelsesfristen er utløpt og ikke i noe tilfelle før det er gått tre virkedager etter at melding om at forhandlinger ikke er opptatt eller er avsluttet uten resultat er innkommet til riksmeglingsmannen.

I tvist der det er iverksatt arbeidsstans skal riksmeglingsmannen eller den meglingsmann han utpeker iverksette megling innen en måned fra arbeidsstansen inntrådte dersom tvisten ikke er løst.

Når det iverksettes megling etter foregående ledd kan meglingsmannen midlertidig forby partene å opprettholde arbeidsstansen dersom den kan føre til vesentlig skade for allmenne interesser (eller dersom arbeidsstansen vil gjøre megling mellom partene vesentlig vanskeligere).»

Forslaget er helt generelt utformet og vil som del av arbeidstvistloven gjelde både i privat og kommunal sektor. Et alternativ kan være å ikke gi riksmeglingsmannen kompetanse til å forby arbeidsstans når megling iverksettes. Man kan også tenke seg at adgangen til å iverksette konflikt før det har vært forsøkt megling begrenses av konfliktens virkninger ved at man tar inn en regel i annet ledd om at riksmeglingsmannen kan innkalle til megling umiddelbart (og eventuelt forby arbeidsstans) dersom arbeidsstansen kan føre til vesentlig skade for allmenne interesser. Et slikt alternativ vil kunne dempe virkningene av forslaget samtidig som det likevel skapes usikkerhet for partene.

Dersom ordningen innføres i arbeidstvistloven bør den etter utvalgets mening også innføres i tjenestetvistloven. Lovens bestemmelser om obligatorisk megling og forbud mot arbeidskamp under meglingen må da oppheves. En bestemmelse i tjenestetvistloven kan tenkes utformet på følgende måte:

«Er forhandlinger om inngåelse av tariffavtale sluttet uten at enighet er oppnådd skal det straks sendes melding til riksmeglingsmannen. I meldingen skal det også opplyses om oppsigelsesfristen for varslet plassoppsigelse.

Arbeidsnedleggelse eller arbeidsstenging må ikke iverksettes før oppsigelsesfristen er utløpt og ikke i noe tilfelle før det er gått tre virkedager etter at melding om at forhandlinger om inngåelse av tariffavtale er avsluttet uten resultat er innkommet til riksmeglingsmannen.

I tvist der det er iverksatt arbeidsstans skal riksmeglingsmannen iverksette megling innen en måned fra arbeidsstansen inntrådte dersom tvisten ikke er løst.

Når det iverksettes megling etter foregående ledd kan riksmeglingsmannen midlertidig forby partene å opprettholde arbeidsstansen dersom den kan føre til vesentlig skade for allmenne interesser (eller dersom arbeidsstansen vil gjøre megling mellom partene vesentlig vanskeligere).»

For å unngå rene arbeidsuhell i forhandlingsfasen kan det innføres en regel om at arbeidskamp først kan iverksettes på for eksempel tredjedagen etter et forhandlingsbrudd. En tilsvarende regel om en «avkjølingsperiode» etter meglingsbrudd finnes i Danmark. Forslaget kan tenkes både med og uten en rett for riksmeglingsmannen til å nedlegge midlertidig forbud mot arbeidskamp. Riksmeglingsmannen foretrekker i dag å megle under fredsplikt også for partene kan det være en fordel å kunne konsentrere seg om meglingen.

Forslaget om arbeidskamp før megling kan settes i sammenheng med ønsket om å redusere bruken av tvungen lønnsnemnd. En del av streikene i Norge særlig i offentlig sektor igangsettes som små punktstreiker som så trappes kraftig opp slik at regjeringen og Stortinget griper inn med tvungen lønnsnemnd. Med forslaget vil streiken starte før megling og forhandlings- og meglingsløsninger kan bli mer vanlig i forhold til i dag. Videre kan man tenke seg at organisasjoner som i dag nærmest forventer at myndighetene vil gripe inn blir mer usikre - særlig hvis de har svak streikeøkonomi. Alvoret i streik som

virkemiddel kan altså øke men også en konflikt før megling kan manipuleres slik at myndighetene føler seg tvunget til å gripe inn.

Flere av streikene i offentlig sektor kan bli vellykkede i betydningen å presse arbeidsgiverne tilbake til forhandlingsbordet. Det at det megles etter en streik kan også føre til økte forventninger om at megleren søker å finne et kompromiss i tvisten. I dag har meglingsinstitusjonen i stor grad en samordnende rolle ved at det ikke fremsettes meglingsforslag som bryter med den generelle profilen i et lønnsoppgjør. En annen meglingsordning kan svekke denne funksjonen til meglingen ved at arbeidsgiverne gir lettere etter i frykt for en ny arbeidskonflikt. Dermed kan også inntektspolitikken svekkes fordi arbeidstakerorganisasjoner ser at de kan vinne mer ved å bryte forhandlingene og gå direkte til arbeidskamp.

En løsning som tar hensyn til at ulike sektorer kan ha forskjellige behov er å opprette en egen meglingsinstitusjon for offentlig sektor utformet slik som dagens meglingsinstitusjon fungerer i staten og tillate at privat sektor har sine egne regler. En annen mulighet er å gjøre dagens lov tariffdispositiv slik at der hvor partene er enige om en annen meglingsordning så kan de avtale en slik. Forverres forhandlingsklimaet så kan en slik avtale om egen meglingsordning sies opp. I Sverige har man innen store deler av arbeidsmarkedet kommet til enighet om avtalefestede forhandlings- og meglingsprosedyrer og i de nye meglingsreglene som trådte i kraft i 2000 er det tatt med lovbestemmelser om at offentlig megling ikke skal skje til fortrengsel for betryggende partsavtalte prosedyrer.

En annen og mindre omfattende mulighet er å tillate at kun der hvor rene forhandlingsresultater blir nedstemt ved uravstemning så kan man gå ut i konflikt enten direkte eller etter en kort varselperiode. Hvis et slikt forløp klargjøres for medlemmene kan det ha en oppdragende funksjon. Hvis forslaget blir nedstemt og man likevel tyr til megling vil det svekke den oppdragende funksjonen over tid.

Utvalget er likevel etter grundig vurdering kommet til at det ikke vil anbefale en ordning med «arbeidskamp før megling». Utvalget støtter intensjonene bak forslaget nemlig å ansvarliggjøre partene i større grad enn i dag og dermed få til mer reelle forhandlinger før en tvist går til megling. Utvalget mener imidlertid at virkemiddelet går for langt og vil føre til flere arbeidskonflikter enn i dag. Videre synes forslaget mest basert på erfaringene fra de sentraliserte forhandlingene mellom LO og NHO hvor ikke bare forhandlerne har betydelig autoritet men hvor også behovet for den mer tekniske meglingsassistenten er mindre - i alle fall slik det har vært på 1990-tallet. Svakere forhandlere både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden kan dermed oppleve større problemer med å velge mellom et forhandlingsresultat eller arbeidskamp uten å ha en megler å kunne dele noe av skylden med. I LO/NHO-området skal man heller ikke spesielt langt tilbake i tiden for å finne at mangel på fortrolighet mellom partene gjorde behovet for meglingsbistand betydelig større enn i dag. Videre finnes det store forhandlingsområder hvor partene i større grad enn LO og NHO har klart seg uten megling. Partene i varehandelen (HK/LO og HSH) har i flertallet av oppgjør på 1980- og 90-tallet blitt enige forhandlingsveien partene i offentlig sektor har også ved flere anledninger klart seg uten megling.

Forslaget om «arbeidskamp før megling» løser ikke problemene med konkurrerende organisasjoner og tariffavtaler. Der vil det fremdeles være slik at de parter som allerede har blitt enige viser en sterk motvilje mot at etternølere skal kunne oppnå noe annet gjennom arbeidskamp og påfølgende megling. Samme problem kan også oppstå i offentlig sektor: Hvis majoriteten av organisasjonene er blitt enige kan en utbryterkonflikt på samme måte som nå ha små sjanser for å lykkes. Meglerens muligheter vil derfor være like innskrenket som nå spesielt hvis man holder fast ved målet om at hovedtariffavtalene innenfor henholdsvis stat og kommune skal være like.

## **8.7 Midlertidig forbud mot arbeidskamp**

Partenes plikt til å varsle meglingsinstitusjonen om plassoppsigelse utgjør det viktigste grunnlaget for om meglingsinstitusjonen skal iverksette megling. Nedenfor vurderes dagens praksis med å legge ned midlertidig forbud mot arbeidskamp og iverksette megling og de tidsfrister som gjelder for slik megling.

I arbeidstvistloven § 28 nr. 2 heter det at melding om plassoppsigelse skal sendes i telegram eller rekommandert brev og nr. 4 har egne regler for bedrifter på Svalbard. Bestemmelsene er utidsmessige og i dag aksepteres det også at melding leveres med bud. Utvalget antar at en fornyelse av disse bestemmelsene bør ses i sammenheng med det moderniseringsarbeidet som ellers skjer i forvaltningen når det gjelder korrespondanse. Det vil være hensiktsmessig at disse bestemmelsene gjennomgås av det særskilte utvalget som foreslås nedsatt i kapittel 13 og som skal se på teknisk og språklig modernisering av arbeidstvistloven.

### 8.7.1 Varselplikt

Arbeidstvistloven pålegger den part som går til plassoppsigelse å varsle riksmeglingsmannen om det men loven inneholder selv ingen bestemmelser om plassoppsigelsens form og innhold eller om frister for plassoppsigelse.<sup>64</sup> Bestemmelser om dette fastsettes ofte mellom partene og er tatt inn i mange hovedavtaler. Dette fører til at lovens frister om megling og frister avtalt mellom partene vil virke ved siden av hverandre og utfylle hverandre.

Mange hovedavtaler blant annet hovedavtalene LO-NHO YS-NHO LO-HSH YS-HSH hovedavtalene i kommunal sektor og i NAVO-området bestemmer at plassoppsigelsen skal gis med minst 14 dagers varsel. Varselet skal være i overensstemmelse med arbeidstvistloven § 28 det vil si at det blant annet skal opplyse hvilke virksomheter som omfattes og hvor mange arbeidstakere som omfattes i hver virksomhet. I følge tjenestetvistloven § 22 nr. 2 er fristen for plassoppsigelse 3 måneder dersom det ikke er fastsatt kortere frist i tariffavtale. I § 43 i Hovedavtalen i staten er oppsigelsesfristen satt til minst 14 dager.

Etter arbeidstvistloven § 28 skal den part som foretar plassoppsigelse samtidig sende melding til riksmeglingsmannen. Meldingen skal inneholde opplysninger om hva tvisten gjelder ved hvilke bedrifter oppsigelse foretas hvor mange arbeidstakere den omfatter i hver virksomhet når oppsigelsesfristen utløper og om forhandlingssituasjonen. Det er som regel denne meldingen som ligger til grunn for riksmeglingsmannens beslutning om å nedlegge forbud mot arbeidsstans og sette i verk megling og i praksis er meldingen ofte identisk med plassoppsigelsen utvekslet mellom partene.

Etter arbeidstvistloven § 29 nr. 1 kan streik eller lockout ikke iverksettes før det har gått 4 dager fra melding er kommet til riksmeglingsmannen. Som regel vil riksmeglingsmannen legge ned forbud mot arbeidsstans slik at det vil gå minst 14 dager før arbeidsstans kan iverksettes.

Mange hovedavtaler blant annet hovedavtalene LO-NHO YS-NHO LO-HSH YS-HSH hovedavtalene i kommunal sektor og i NAVO-området krever at det i tillegg til plassoppsigelsen 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.

Noen hovedavtaler blant annet hovedavtalene LO-NHO YS-NHO og hovedavtalene i NAVO-området har i tillegg regulert at dersom et meglingsforslag forkastes og plassoppsigelse fortsatt står ved lag kan plassfratredelse iverksettes med fire dagers varsel.

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. Dette er tatt med i lovforslagene i kapittel 8.8.7.

### 8.7.2 Grunnlaget for å legge ned forbud

Det heter i arbeidstvistloven § 29 nr. 2 at riksmeglingsmannen skal legge ned midlertidig forbud mot arbeidskamp hvis han antar at arbeidsstansen « . . . enten på grunn av bedriftens art eller på grunn av sitt

---

64

Arbeidsmiljøloven har imidlertid en regel om frist for plassoppsigelse i § 56 annet ledd. Her heter det at: «Uten hensyn til arbeidstakerens tilsettingstid er oppsigelsesfristen 14 dager ved oppsigelse etter arbeidstvistloven hvis ikke annet er fastsatt ved skriftlig avtale eller tariffavtale.» Bestemmelsen har hovedsakelig betydning der hvor det ikke foreligger tariffavtale.

omfang vil medføre skade for almene interesser.» LO og N.A.F. hadde i arbeidstvistlovens forarbeider i fellesskap foreslått at tvungen megling kun skulle finne sted hvis arbeidsstans ville utsette betydelige samfunnsinteresser for fare. Begrunnelsen var hensynet til vilkårene for de forutgående forhandlingene:

«Derved at den offentlige mægling indgaar som et regelmæssig led i enhver interessekonflikt vil ogsaa parternes frivillige forhandlinger om tvistens løsning maatte bli noget nær illusoriske. Idet parterne maa gaa ut fra at saadan mægling vil finde sted er det naturligt at de under de forutgaaende forhandlinger søker at stramme sine krav mest mulig for at ha noget at fire paa under mæglingen. Herved vil som oftest den bedste løsning av tvisten - gjennom fri forhandling - forspildes. Og parternes holdning under disse forhandlinger vil ofte avsette en gjensidig bitterhet som kan bli en hindring for en heldig løsning ogsaa under mæglingsmyndighetens virksomhet.

Hvor derfor en arbeidsstans i væsentlig grad kun vil berøre de tvistende parter selv finder komiteen [Fælleskomiteen mellom LO og N.A.F.] bestemt at maatte fraraade at lovgivningen griper ind med forbud mot arbeidsstans og tvungen mægling. Kun hvor en arbeidsstans paa grund av bedriftens art eller paa grund av sit omfang kan utsætte betydelige samfunnsinteresser for fare maa samfundet erkjendes berettiget til til varetagelse av sit eget tarv at gripe ind med rimelige midler for at søke arbeidsstansen hindret. Alene der er der tilstrækkelig grund til at paalægge parterne at underkaste sig en offentlig mægling forinden nogen arbeidsnedleggelse eller arbeidsstængning iverksættes» (jf. Dokument nr. 4 1914 s. 4).

Partene var altså allerede forut for vedtagelsen av arbeidstvistloven klar over faren for at en omfattende mæglingsordning ville kunne svekke mulighetene for rene forhandlingsløsninger. Synspunktet fikk imidlertid ikke fullt gjennomslag under lovbehandlingen.

Uttrykket «almene interesser» i arbeidstvistloven § 29 nr. 2 skapte tvil allerede i arbeidstvistlovens første virkeår. Bakgrunnen var en varslet arbeidskonflikt i 11 bakerforretninger i Haugesund og riksmeglingsmannen var svært skeptisk til å nedlegge forbud. Dette ble likevel gjort etter at kretsmeglingsmannen hadde anbefalt det (Seim 1991). Også en rekke andre konflikter av relativt beskjedent omfang ble regelmessig definert inn under lovens regler om forbud mot arbeidsstans.

Kompetansen til å forby arbeidsstans er knyttet til en vurdering av konfliktens potensielle virkninger og avgjørelsen vil være avhengig av riksmeglingsmannens skjønn. Etter tjenestetvistloven er det obligatorisk megling kombinert med forbud mot arbeidsstans inntil mæglingsfristene er utløpt. I meglinger på riksplan i dag er det i praksis bare rent unntaksvis at det ikke nedlegges forbud mot arbeidskamp slik at situasjonen etter arbeidstvistloven og tjenestetvistloven i hovedsak er den samme. I tvister som hører inn under kretsmeglingsmennene er hovedregelen at det ikke nedlegges forbud mot arbeidsstans.

Forbudet mot iverksettelse av arbeidskamp er midlertidig. Etter arbeidstvistloven kan varslet arbeidskamp utsettes i inntil 15 - 18 dager mens reglene i tjenestetvistloven innebærer en utsettelse på inntil 21 - 35 dager. Partene kan selvsagt akseptere å fortsette meglingen utover minstefristene og vente med å iverksette arbeidskamp noe som blant annet skjedde flere ganger under lønnsforhandlingene i 2000. Riksmeglingsmannen har imidlertid ikke kompetanse til å nedlegge forbud utover minstefristene.

Etter utvalgets oppfatning har megling blitt en integrert del av lønnsoppgjørene. Dermed er det også risiko for at det ikke legges tilstrekkelig alvor inn i de rene partsforhandlingene. I en del tilfeller er det slik at partene ikke våger å inngå avtale uten å ha gått veien om megling fordi det ellers kan skapes et inntrykk av at alle muligheter ikke er uttømt. Et mulig virkemiddel for å forsøke å endre på dette kan være å endre bestemmelsene om når riksmeglingsmannen skal nedlegge forbud mot arbeidsstans slik at dette ikke skjer rutinemessig. Det vil skape større usikkerhet om når den alvorlige situasjonen en konflikt er vil inntreffe og på den måten sannsynligvis føre til at det oftere blir ført reelle partsforhandlinger.

Riksmeglingsmannen har i samtaler med utvalget sagt seg enig i at strengere krav til mulige skadevirkninger er veien å gå hvis man ønsker å få ned antallet meglinger. Grenseoppgangen er imidlertid viktig den bør være mest mulig klar og i tillegg må det videre løpet for tvisten være entydig. Han anser det som sannsynlig at de store meglingene knyttet til landsdekkende tariffavtaler uansett vil fortsette som før men at et strengere krav om skadevirkninger blant annet kan gjøre at enkeltbedrifter med egen tariffavtale (hvor det i mange tilfeller nå legges ned forbud) går klar. I en del tilfeller kan det likevel bli en belastning på mæglingsinstitusjonen å ikke nedlegge forbud fordi forbudet implisitt representerer en verddivurdering (jf. «almene interesser» i arbeidstvistloven § 29 nr. 2). Det kan også dukke opp vanskelige grensetilfeller som innenfor kommunal sektor. For eksempel kan et varsel fra et mindre arbeidstakerforbund mot Oslo kommune isolert sett vurderes som ikke tilstrekkelig problematisk til å nedlegge midlertidig forbud men

dermed splitter man opp de kommunale forhandlingene på en måte som kan være uheldig og stride mot andre intensjoner som utvalget er opptatt av.

Hvis man skal endre terskelen for å legge ned forbud må det tas stilling til enkelte konkrete følger. Det første er hva meglingsinstitusjonen skal foreta seg i slike tvister etter at plassoppsigelse er mottatt og det er bestemt å ikke legge ned forbud. Tvungen megling kan etter gjeldende lov innledes på flere måter. Hvis det legges ned forbud så *skal* det megles. I tillegg er det hjemler for å gå til megling uavhengig av hva partene måtte mene både i arbeidstvistloven § 27a nr. 2 og § 31 nr. 2. Disse har i dag ingen praktisk betydning på riksplan men kan godt få det. I motsetning til tvungen megling kommer *frivillig* megling som forutsetter at begge parter ber om det. Slik megling trenger ingen spesiell hjemmel men er nokså sjelden på riksplan.

Hvis det ikke nedlegges forbud men likevel innledes tvungen megling betyr det at logikken knyttet til fristene for midlertidig fredplikt ikke trer i funksjon. Man kan dermed komme i en situasjon hvor det ikke blir tid til noe reelt meglingsforsøk før arbeidskamp iverksettes og megling under arbeidskamp anses tradisjonelt for å være vanskeligere enn megling *før* arbeidskamp. Riksmeglingsmannen beskriver disse situasjonene som lite heldige og til dels ødeleggende for selve tvistens logikk og forløp. Den sterkeste og ryddigste formen for ansvarliggjøring av partene vil derfor være å både unnlate å legge ned forbud og unnlate å iverksette tvungen megling.

Hvis det ikke skal iverksettes tvungen megling kan det likevel være en åpning for at partene sammen kan be om megling. Uansett vurderer riksmeglingsmannen det slik at selv om det ikke legges ned forbud så må partene orienteres per brev om beslutningen. I den sammenhengen kan også partene tilbys frivillig megling eventuelt kan meglingsinstitusjonen per lov pålegges å tilby frivillig megling. Meglingsmannen kan da arbeide for eller endog sette som vilkår at iverksettelsen av arbeidskamp utsettes. Dette siste kan både formuleres i lov og utvikles i praksis men kan også skape forvirring og utnyttes i tilspissede situasjoner (noe som er kjent fra blant annet svensk meglingspraksis jf. Stokke 1998:521).

Hvis det ikke innledes verken tvungen eller frivillig megling kan det oppstå konsistensproblemer i forhold til to andre typer tvister for det første i forhold til uorganiserte enkeltbedrifter som følger en landsoverenskomst og som i praksis er omfattet av samme plassoppsigelse som for denne (jf. for eksempel Hovedavtalen LO-NHO § 3-1 nr. 3). I slike tilfeller legges det i dag ned midlertidig forbud parallelt med forbudet knyttet til landsoverenskomsten. Dette lar seg kanskje begrunne også under en ny ordning med at enkeltbedriftene rent forbudsmessig bør håndteres på samme måte som de organiserte bedriftene (å ikke nedlegge forbud vil lage vansker for alle parter da man risikerer forhandlingsløsninger før landsoverenskomsten er ferdigrevidert). I praksis megles det ikke i disse tvistene med uorganiserte enkeltbedrifter.

Det andre konsistensproblemet er knyttet til kretsmeglingssakene. Hvis det *ikke* skal megles i de rikssakene hvor det ikke legges ned forbud betyr det at institusjonen yter mer hjelp i kretssaker enn i rikssaker. En løsning er å overføre flere rikssaker til kretssaker i og med at det vel i hovedsak vil dreie seg om enkeltbedrifter. Kapasitetsmessig kan det bøtes på med flere kretsmeglingsmenn. En regel for eksempel om at forskjellen på riks- og kretssaker er at det alltid nedlegges forbud i de første vil imidlertid være for streng. Som uttrykk for verddivurdering kan det også avstedkomme synspunkter på at for eksempel tvist ved Nationaltheatret skal være kretssak og ikke rikssak. Ergo vil et entydig skille innskrenke fleksibiliteten som finnes i dag.

Det heter i arbeidstvistloven § 29 nr. 2 at:

«Så snart riksmeglingsmannen har fått melding om at forhandlinger ikke er opptatt eller at de er avbrutt eller så snart han på annen måte er blitt kjent med avbrytelsen skal han forby arbeidsstans inntil megling efter dette kapitel er sluttet hvis han antar at arbeidsstansen enten på grunn av bedriftens art eller på grunn av sitt omfang vil medføre skade for almene interesser.

Blir arbeidsoppsigelsen utvidet skal han under samme betingelser forby den derved tilsiktede arbeidsstans.»

Bestemmelsen gir opphav til to typer problematikk. For det første uttrykket «arbeidsstansen» i første ledd synes å referere til den arbeidsoppsigelsen som partene er pliktige å varsle om i § 28 nr. 1. Det er da denne arbeidsoppsigelsen som riksmeglingsmannen må vurdere skadevirkningene av. Det betyr i så fall at det ikke er de potensielle skadevirkningene ved tvisten som sådan inkludert eventuelle sympatiaksjoner på et senere tidspunkt men de potensielle skadevirkningene av den konkrete arbeidsoppsigelsen som skal vurderes. Det betyr videre at en lite omfattende oppsigelse i en vesentlig mer omfattende tvist må vurderes



på samme måte som en lite omfattende oppsigelse i en lite omfattende tvist. Hvis man ikke endrer logikken i paragrafen kan dette åpne for at organisasjonene tilpasser sine varsler for å unnsnippe midlertidig forbud.

For det andre må det avklares om riksmeglingsmannen kan legge ned forbud ved utvidelse av en arbeidsoppsigelse når det ikke har vært lagt ned midlertidig forbud mot den første oppsigelsen. Arbeidsretten har kommet til at arbeidstvistloven i dag ikke hjemler noen rett til å nedlegge forbud og skride til megling når det allerede har vært lagt ned forbud og meglet i samme tvist (ARD 1985 s. 81 ARD 1994 s. 214) men har ikke berørt om det kan legges ned midlertidig forbud og/eller iverksettes tvungen megling ved utvidelse når det enten 1) ikke har vært lagt ned midlertidig forbud mot den første oppsigelsen eller 2) ikke har vært lagt ned midlertidig forbud men iverksatt tvungen megling eller 3) ikke har vært lagt ned midlertidig forbud men iverksatt eller tilbudt frivillig megling. Hvis riksmeglingsmannen skal kunne legge ned forbud og innlede tvungen megling ved utvidelse når slikt ikke har vært gjort ved første oppsigelse er det i realiteten innført «arbeidskamp før megling» i disse tilfellene.

Logikken og problematikken i arbeidstvistloven § 29 er imidlertid ikke bare knyttet til lovteksten men også til forarbeidene. Når det gjelder lovens meglingsregler fikk de sin endelige utforming etter omfattende diskusjoner og forslagsendringer i perioden 1912-1915. Den endelige teksten i arbeidstvistloven § 29 nr. 2 ble foreslått så sent som under sluttbehandlingen i Stortingets saksforberedende komité og i den siste komitéinnstillingen før vedtagelsen av arbeidstvistloven i 1915 heter det:

«Hensigten med § 29 er at forhindre en arbeidsstans som beskrevet i punkt 2 før mægling i tvisten har fundet sted.

Men det er jo ikke sikkert at der straks ved en tvists utbrud oppstaar en arbeidsstans av den art at forbud blir nedlagt eller bør nedlægges.

Det er mulig - ja vil vel hyppigst indtræffe - at en mer omfattende arbeidsstans først iverksettes naar den oprindelige tvist (med arbeidsstans) har paagaat nogen tid. Den kan være foranlediget av forskjellige grunde men vil formentlig hyppigst arte sig som en sympati-streik (eller - lockout) for at øve paatryk paa den ene eller anden part i tvisten.

Men da kan arbeidsstans anta saadan utstrækning eller bli av den karakter at mæglingsmyndigheten finder at burde gripe ind med forbud mot arbeidsstans (efter punkt 2).

Og det behøver ingen paavisning at loven bør gi adgang til et saadant skridt.

Et eksempel vil klargjøre forholdet.

Der utbryter en bakeristreik i byen A. Den omfatter 30 arbeidere.

De lovbevalgte meldinger indsendes; men mæglingsmyndigheten finder ikke grund til at gripe ind hverken med mægling eller med forbud mot arbeidsstans.

Som følge herav utbryter der regulær streik.

Efterat denne har paagaat i f. eks. 2 maaneder gaaes der til sympatistreik fra et forbunds side som omfatter 3000 medlemmer.

Nu finder mæglingsmyndigheten saken alvorlig. I medhold av punkt 2 nedlægges forbud mot dette forbunds arbeidsstans hvorefter der skrides (og skal skrides) til mægling efter § 31 i den oprindelige tvist.

For tydelighets skyld tilføies at hvis der overensstemmende med mæglings-kapitlet allerede hadde været mæglet i den oprindelige tvist da vilde mæglingsmyndigheten være avskaaret fra at nedlægge forbud mot den nye arbeidsstans (sympati-arbeidsstansen).

Naar en tvist har været gjenstand for mægling indsees ikke at parterne kan være pligtige til at underkaste sig mægling paanyt.

Men heri ligger et vink til mæglingsmyndigheten om at veie alle hensyn førend der gripes ind.» (Indst. O. XII 1915 s. 4).

Av dette synes det å kunne utledes to forhold av betydning knyttet til gjeldende rett. For det første: Uttrykket «arbeidsstans» i § 29 nr. 2 første ledd sikter åpenbart til den konkrete plassoppsigelsen og ikke til tvistens potensielle omfang. I forbindelse med sympatiaksjoner er det imidlertid klart av siste ledd i det siterte at riksmeglingsmannen må «veie alle hensyn» og altså ta i betraktning om tvisten har et potensial til å bli langt mer omfattende og/eller viktig. Et problem er at komiteens synspunkt er basert på et eksempel.

Hvis det ikke var vanlig med punktstreiker (streiker som bare omfatter en del av arbeidstakerne og bedriftene i tariffområdet) på den tiden arbeidstvistloven ble vedtatt *kan* man derfor i dag komme til den tolkning at også i ordinære tvister som starter med et punktvarsel så bør riksmeglingsmannen «veie alle hensyn» og legge ned forbud hvis han mener at en eventuell utvidelse av plassoppsigelsen i samme tvist vil «medføre skade for almene interesser». Tolkningen av loven er med andre ord ikke åpenbar likevel blant annet kan det argumenteres for at dagens nokså omfattende forbudspraksis er i overensstemmelse med loven. Ellers synes det helt klart at i forhold til den distinksjonen mellom plassoppsigelse og plassfratredelse som svært mange organisasjoner praktiserer (jf. kapittel 8.7.1) så er det kun plassoppsigelsen reflektert gjennom meldingen til riksmeglingsmannen (arbeidstvistloven § 28) som er grunnlaget for nedleggelse av midlertidig forbud. Eventuell praksis utviklet over tid i retning av at man tar ut færre arbeidstakere/virksomheter enn angitt i plassoppsigelsen må være irrelevant for riksmeglingsmannens vurdering.

For det andre: Arbeidstvistloven § 29 nr. 2 annet ledd gir klar hjemmel for å legge ned forbud ved utvidelse hvis det verken er lagt ned forbud eller meglet ved første plassoppsigelse. Derimot er det uklart om det kan legges ned forbud hvis det ikke er lagt ned forbud men likevel meglet ved første plassoppsigelse. Forarbeidene sier heller ikke noe om hvorvidt det har betydning hvilken hjemmel det er meglet ut fra altså arbeidstvistloven § 27a nr. 2 og § 31 nr. 2 eller en eventuell frivillig megling.

Utvalget 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 kommet til at en slik omlegging vil skape til dels store konsistensproblemer. Hvis omleggingen vil omfatte mange tvister så er det langt på vei innført en ordning med «arbeidskamp før megling» for disse (jf. utvalgets vurderinger i kapittel 8.6). I motsatt fall vil en omlegging kun omfatte et fåtall tvister og da er det tvilsomt om formålet er tilstrekkelig viktig til å begrunne en omfattende lovendring. Utvalget er videre kommet til at vilkåret i § 29 nr. 2 slik det står i dag bør beholdes. Vilkaåret peker på de potensielle skadevirkningene av en tvist og ikke på for eksempel utsiktene til en vellykket megling slik en finner i svensk og til dels finsk meglingslovgivning. Meglingsmannen bør alltid ha en optimistisk innstilling til løsning av tvisten og meglingsinstitusjonen bør avlastes fra å måtte gi implisitte eller eksplisitte verddivurderinger av tvisten og dens parter. Derfor bør det verken gjøres endringer av lovens bokstav eller dagens praksis når det gjelder nedleggelse av midlertidig forbud mot arbeidskamp og iverksettelse av tvungen megling.

### 8.7.3 Fristreglene

En av årsakene til at lønnsoppgjørene i dag tar lang tid er at meglingsreglene medfører et lengre midlertidig forbud mot arbeidskamp enn det som er nødvendig for å få gjennomført meglingsen. I offentlig sektor kan det for eksempel gå tre til fire uker fra forhandlingsbrudd til meglingsinnspurt. Fristene i arbeidstvistloven (minimum 10 og deretter maksimum 4 dager) er uendret siden 1915 fristene i tjenestetvistloven (minimum 14 og deretter maksimum 7 dager) er uendret siden 1958.

Et forslag kan være å korte ned på perioden for midlertidig forbud mot arbeidskamp i lovene eventuelt kombinert med at de formuleres som maksimumsfrister slik at meglingsmannen kan gjøre vedtak om kortere perioder. Et mer omfattende forslag er å innlede megling så fort som mulig etter et forhandlingsbrudd. Det kan gjøres ved å forlenge perioden mellom pliktig varsel om arbeidskamp og iverksettelse av arbeidskamp. I den finske meglingsloven er perioden 14 dager i den nye svenske loven er perioden syv arbeidsdager. Hvis perioden settes til for eksempel ti dager vil megling kunne innledes umiddelbart. I tillegg inneholder den finske og svenske lovgivningen en adgang til å utsette varsler i en tvist i inntil 14 dager.

De lange periodene kan imidlertid være nyttige for meglingsinstitusjonen slik at arbeidsinnsatsen i forhold til parallelle meglinger kan planlegges. Videre fungerer hovedavtalenes frister knyttet blant annet til permittering nøye sammen med fristreglene i arbeidstvistloven og endring vil derfor få konsekvenser ut over selve meglingsen. Det er etter utvalgets mening nødvendig med så pass lange frister for at virksomhetene spesielt de som ikke er direkte omfattet av den aktuelle tvisten skal ha mulighet til å ta sine forholdsregler. Utvalget har derfor etter nøye overveielser kommet til at det ikke er ønskelig på generell basis å endre fristreglene i arbeidstvistloven.

Når det gjelder forholdet mellom arbeidstvistloven og tjenestetvistloven er praksis i dag at meglingsen 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.»

Bestemmelsen vil ikke omfatte kommunalt eide bedrifter som har egen tariffavtale. Der slike virksomheter enten er dekket av samme tariffavtaler som kommunal virksomhet eller der hvor KS er part i tariffavtalen vil imidlertid bestemmelsen gjelde. Det er hensiktsmessig at riksmeglingsmannen gis anledning til å bestemme om tjenestetvistlovens frister skal gjelde siden det kan inntreffe at en enkeltkommune og/eller en mindre arbeidstakerorganisasjon kommer i megling alene. I slike tilfeller bør det være mulighet for at meglingsen kan følge arbeidstvistlovens regler. Beslutningen om like frister vil være et vedtak av samordnende karakter og er derfor bevisst lagt til riksmeglingsmannen og ikke mer upresist til vedkommende meglingsmann som har meglingsen.

#### 8.7.4 Gjenopptagelse

En siste fristregel i arbeidstvistloven er knyttet til gjenopptagelse av meglingsen. Det heter i arbeidstvistloven § 38 annet og tredje ledd:

«Er der gått en måned efterat meglingsen blev sluttet uten at tvisten enda er løst eller bragt inn til ny meglings 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.»

Bestemmelsene gjelder også etter tjenestetvistloven jf. § 19. Utvalget er av den oppfatning at bestemmelsene er nyttige og at de har medvirket til løsning av flere konflikter. Formuleringene «opfordre partene til nye forhandlinger» og «rette sådan opfordring til partene» er imidlertid ikke entydige. I Indst.O. II 1914 s. 44 hvor tredje ledd ble introdusert heter det at «Det bør staa mæglingssmanden frit for *naarsomhelst* at gjenopta mægling». Komitémerknaden refererer imidlertid kun til siste ledd og det kan derfor reises tvil om bestemmelsenes tvingende karakter. Utvalget foreslår at begge ledd omformuleres slik at partenes plikt til å etterkomme meglingsmannens beslutning kommer entydig frem. Nytt midlertidig forbud mot arbeidskamp skal ikke kunne legges ned men de plikter som følger av for eksempel arbeidstvistloven § 35 vil gjelde hvis meglingsen 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 meglingsen.

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 meglingsmannen.

## 8.8 Uravstemning

Det heter i arbeidstvistloven § 34 jf. § 17 at partene maksimalt kan møte med tre personer i megling og at deres fullmakt må være uinnskrenket. Allerede i 1924 beklaget riksmeglingsmannen at partene ikke overholdt denne forutsetningen:

«Jeg vet ikke om lovens forutsetninger nogensinne har vært overholdt men det har ialfall ikke i min tid hendt at begge parter fullmektiger har møtt med uinnskrenket fullmakt til å vedta eller forkaste et forslag til ordning (jfr. § 17 i. f.). Arbeidernes fagforeninger har sine vedtekter således formet at et forslag til en tariffavtale må forelegges medlemmene til uravstemning.

Heller ikke overholdes bestemmelsen i § 17 første ledd om at der ikke kan møte flere enn 3 personer for nogen part. Det er ikke usædvanlig at der i meglingsmøter er tyve tredve ja opptil firti forhandlere tilstede. Det har vært praksis fra før min tid og det har vist seg vanskelig å få denne uskikk rettet.

Følgen herav vil lett forstås: Istedenfor å være en fortløpig rådslagning mellom meglingsmannen og partenes utvalgte forhandlere med uinnskrenket fullmakt har meglingen lett for å bli en større debatterende forsamling hvor hver av partene søker best mulig å prosedere sin sak for meglingsmannen. Videre er det blitt mere og mere almindelig at man venter at forhandlingene ikke avsluttes uten et forslag fra riksmeglingsmannen uten hensyn til om situasjonen ligger således an at det kan ansees sannsynlig at forslaget blir vedtatt av begge parter. (...)

Jeg har som riksmeglingsmann ført et bevisst arbeide for å bringe forhandlingsformene mere overensstemmende med lovens forutsetninger og jeg har i samme øiemed ofte undlatt å fremsette forslag med mindre partenes representanter til protokollen erklærer å ville anbefale det vedtatt. Hvorvidt det vil lykkes å føre meglingen inn i bedre former anser jeg imidlertid tvilsomt - ikke minst efter at arbeidernes organisasjoner synes å ville sette på sitt program å få hele meglingsloven ophevet» (bilag 2 til Ot. prp. nr. 54 1925).

Avstemningsstradisjonen i LO-forbundene vokste frem på 1920- og 30-tallet. Forskjellige avstemningsformer ble praktisert inkludert allmøtevedtak. Deltagelsen i avstemningene var ofte lav og både myndighetene og arbeidsgiverne hadde en interesse i å få avstemningene inn i «ordnede former». Med Ot.prp. nr. 31 (1934) ble det foreslått regler i arbeidstvistloven om hvordan avstemninger over meglingsforslag skulle foregå og hvilke deltagelsesprosjenter som måtte til for at et forslag skulle kunne forkastes. Andelen av avgitte stemmer som krevdes for at et meglingsforslag skulle forkastes var for eksempel satt til 50 prosent ved 75 prosent deltagelse eller mer 65 prosent ved deltagelse på mellom 45 og 50 prosent og 75 prosent ved deltagelse på mellom 25 og 30 prosent. Koblingsregelen (§ 35 nr. 7) ble også foreslått i 1934. På tross av betydelig motstand fra LO ble forslagene vedtatt i Stortinget men med det forbeholdet at man skulle være åpen for senere endringer hvis LO selv eller sammen med N.A.F. kom frem til regler som dekket behovet. I forbindelse med at LO og N.A.F. i 1935 inngikk Hovedavtalen ble bestemmelsene om stemmetall og deltagelse ansett som overflødige. Andre lovbestemmelser blant annet om kobling ble likevel beholdt med den tilføyelse at meglingsmannen skulle rådføre seg med de berørte hovedorganisasjoner før beslutning om kobling ble truffet (jf. Ot.prp. nr. 10 1935).

Uravstemning nytttes normalt i alle hovedoppgjør mellomoppgjør vedtas i representative organer på arbeidstakersiden. Enkelte ganger i etterkrigstiden så som i forbindelse med lønnslover (1978 1988) har man droppet uravstemning. Uravstemningsprinsippet står sterkest i LO hvor det også er reflektert i hovedorganisasjonens vedtekter (§ 14 «Tarifforslag skal som regel legges fram for de medlemmer interessetvisten gjelder»). I de andre hovedorganisasjonene på arbeidstakersiden finnes ikke noen tilsvarende vedtektsfesting og praktiseringen av uravstemning er også noe mer fleksibel. På arbeidsgiversiden er reguleringer og praksis også varierende.

### 8.8.1 Fordeler og ulemper ved uravstemning

De arbeidstakerorganisasjonene som praktiserer uravstemning vurderer dette som et viktig demokratisk innslag i tariffrevisjonene. De aller fleste avstemningene gir støtte til et forslag og organisasjonene kan analysere stemmetallene med henblikk på senere prioriteringer.

Etter hendelsene på 1930-tallet betraktes regelverket knyttet til uravstemninger som i hovedsak å tilhøre organisasjonenes selvråderett. Forslag om lovregulering av for eksempel strengere stemmekrav for forkastelse vil derfor oppleves som et inngrep og medføre betydelig motstand. Forslag om å avskaffe uravstemninger i Norge har vært drøftet ved flere anledninger. LO har i etterkrigstiden flere ganger selv diskutert avskaffelse av uravstemning til fordel for representative organer. Forslagene har aldri vært realitetsbehandlet siste gang slike forslag ble diskutert var sannsynligvis på begynnelsen av 1970-tallet (jf. NOU 1973:6). I dag ser man ikke på slike forslag som ønskelige verken i LO eller i andre organisasjoner som praktiserer uravstemning. En regulering mot arbeidstakersidens ønsker vil derfor bli møtt med motstand fordi forslag vil bryte med det som oppfattes som organisasjonenes selvråderett.

Av ulemper ved uravstemning kan nevnes at lav deltagelse kan føre til usikkerhet rundt resultatenes representativitet. Videre kompliseres inntektspolitikken av uravstemningene i og med at arbeidstakerorganisasjonene ikke møter i forhandlingene med fullmakt til å akseptere forslag. Hvis et forslag som inkluderer offentlige tiltak forkastes og regjeringen/Stortinget allerede har gitt sin tilslutning til det kan det oppfattes som urimelig at signaler fra organisasjonenes medlemmer skal gi grunnlag for fornyet offentlig behandling.

Det nedstemte forhandlingsresultatet i LO/NHO-området i 1990 har etter partenes mening forsterket avhengigheten av megling fordi man ønsker realistiske avstemninger over aksept eller konflikt. Med dagens meglingsordning vil avstemninger over forhandlingsresultater dreie seg om enten aksept eller megling og for å unngå nedstemte forhandlingsresultat så betraktes megling som en nødvendig fase av mange organisasjoner.

Selve uravstemningsprosessen kan ta lang tid dermed kan resultatene i andre avtaleområder samt mer eksterne hendelser påvirke stemmegivningen. Avstemningen i LO/NHO-oppgjøret i 2000 ga flere eksempler på det. Det kan også hevdes at organisasjonene som allerede er bygget opp etter representative prinsipper burde kunne akseptere eller forkaste forslag i sine representative organer.

*Medlemmene Lars Chr. Berge (NHO) Ingvild Elden (NAVO) og Randulf Riderbo (HSH) vil bemerke følgende:* Vårt demokrati er bygget på at avgjørelser - store og små - treffes i ulike representative organer fra Regjering og Storting til styrer for barnehager og lokale idrettslag.

Den utstrakte bruk av uravstemning for å avgjøre om tarifforslag skal godkjennes eller forkastes ødelegger mulighetene til å gjennomføre et forpliktende inntektspolitisk samarbeide. Samtidig kan uravstemning også redusere ansvarligheten hos organisasjonens forhandlere og i det representative og demokratiske system man for øvrig har etablert. Hvorfor ikke det bærende demokratiske prinsipp om å omfatte beslutninger gjennom representative organer skulle gjelde avgjørelser i tarifforhold er uklart og dårlig begrunnet.

Ut fra diskusjoner i utvalget finner dog utvalgsmedlemmene det hensiktsløst å fremme egne forslag på dette punkt.

### 8.8.2 Reguleringer og praksis i dag

I den grad forhandlings- og meglingsforslag i dag sendes ut til medlemmene for avstemninger skjer det i form av uravstemninger. Slike avstemninger er regulert tre steder. For det første i lovverk (arbeidstvistloven og tjenestetvistloven) for det andre i tariffavtaler (hovedavtalene) og for det tredje i organisasjonenes vedtekter (hovedorganisasjoner forhandlingsorganisasjoner og forbund).

#### *Lovverk*

Arbeidstvistlovens og tjenestetvistlovens regler om avstemninger er noe ulike. Arbeidstvistloven § 35 nr. 4-9 omhandler kun avstemninger over meglingsforslag og beskriver noen vilkår for avstemninger. Alle stemmeberettigede skal få adgang til å gjøre seg kjent med meglingsforslaget i dets helhet avstemningen skal bare gjelde meglingsforslaget avstemningen skal være hemmelig og skriftlig med rene ja- og nei-stemmer det skal gis skriftlig melding til meglingsmannen om resultatet med opplysninger om

stemmefordeling og deltagelse i tilfelle forkastelse. Arbeidstvistloven § 35 nr. 7 gir meglingsmannen rett til å «koble» avstemninger innen forskjellige fag etter å ha rådført seg med vedkommende hovedorganisasjoner.

I tjenestetvistloven er det også kun avstemninger over meglingsforslag som er regulert og arbeidstvistloven § 35 er i hovedsak gjort gjeldende. Retten til å koble avstemninger (§ 18 tredje ledd) er formulert noe annerledes. I tillegg er det tatt inn at riksmeglingsmannen kan forlange at meglingsforslag blir undergitt avstemning (§ 17 fjerde ledd). I sjette utgave av lovkommentaren til arbeidstvistloven og tjenestetvistloven (Berg og Evje 1959:131) er det nevnt at arbeidstvistloven ikke hjemler noen tilsvarende rett for meglingsmannen til å forlange avstemning. I syvende utgave (Berg Evje og Bjerkholt 1973:160) ble dette endret med påstand om at arbeidstvistloven hjemler en tilsvarende rett. Arbeidsrettens dom i 1982 (ARD 1982 s. 200) slo fast at riksmeglingsmannen etter arbeidstvistloven ikke kan påby uravstemning mot partenes vilje. Arbeidstvistloven og tjenestetvistloven må derfor oppfattes forskjellig på dette punktet.

### *Hovedavtaler*

Det er varierende praksis når det gjelder å ta inn avstemningsregler i hovedavtalene. De to hovedavtalene mellom LO og NHO (arbeidere og funksjonærer) har begge avstemningsregler. Bestemmelsene (§ 3-4 og § 3-5) regulerer både arbeidstakernes og arbeidsgivernes stemmegivning. Ved avstemninger blant arbeidstakerne kan det avholdes møter hvor det stemmes eller stemmegivningen kan skje med post. I utgangspunktet skal bare organiserte arbeidstakere ved den enkelte tariffbundne bedrift delta i avstemningen men det gjelder unntak innen bransjer hvor medlemmene stadig skifter arbeidssted og innen områder hvor en tariffavtale bestemmer lønns- og arbeidsvilkår for hele faget. Medlemmer som uten gyldig grunn lar være å stemme kan miste retten til fortsatt konfliktbidrag. Arbeidsgivernes stemmeregler inneholder blant annet en bestemmelse om at det kreves at minst halvparten av de stemmeberettigede stemmene er for forkastelse hvis et forslag skal være forkastet.

Andre av NHOs hovedavtaler som er bygget opp med samme struktur som hovedavtalene LO-NHO har *ikke* stemmeregler (de aktuelle paragrafene er «nullet»). Det gjelder hovedavtalene YS-NHO LFF-NHO NITO-NHO Norsk Sjøoffisersforbund-NHO Lederne-NHO og NJ-NHO. Heller ikke hovedavtalene NaFo-NHO og NIF-NHO som er bygget opp etter egne strukturer har avstemningsregler. Hovedavtalene som HSH er part i har ikke stemmeregler. Det samme gjelder det kommunale tariffområdet. For NAVO sin del inneholder hovedavtalene først og fremst en beskrivelse av hvordan resultatene av stemmegivningen skal slås sammen innen de enkelte overenskomstområdene ut over det foregår avstemningene etter organisasjonenes vedtekter.

I staten finnes det avstemningsregler i § 46 i Hovedavtalen. Disse slår fast at hovedtarifforslag som regel skal legges frem for medlemmene og at avstemningsresultatet som regel skal fremkomme ved uravstemning. Hvis resultatet viser at flertallet av de stemmeberettigede har stemt for (eller mot) er forslaget vedtatt (eller forkastet). Hvis dette vilkåret ikke er oppfylt er avstemningen kun bindende hvis 2/3 eller mer av de stemmeberettigede har deltatt. Hvis dette vilkåret heller ikke er oppfylt er avstemningen rådgivende.

### *Vedtekter*

NHOs vedtekter inneholder ikke utfyllende regler om avstemninger over tarifforslag i forhold til hovedavtalenes bestemmelser men regler kan finnes i landsforeningenes vedtekter. I HSHs vedtekter (§ 4-1) heter det at Tariffutvalget har myndighet til å vedta eller forkaste forhandlings- og meglingsforslag vedrørende inngåelse og revisjon av tariffavtaler. Videre følger det av vedtektene at Tariffutvalget kan beslutte å sende tarifforslag til avstemning blant medlemmene som er direkte omfattet. Ved slik avstemning har medlemmene det samme antall stemmer som gjelder for stemmegivning på Generalforsamlingen (varierer etter bedriftsstørrelse). Endelig godkjenning tilligger Tariffutvalget som er bundet av stemmeresultatet dersom minst halvparten av de stemmeberettigede medlemmene har avgitt stemme. I NAVO kan avstemning skje enten på generalforsamling eller skriftlig. Får forslaget tilslutning fra minst halvparten av de avgitte stemmene og av virksomheter som representerer minst halvparten av arbeidstakerne som omfattes av avtalen er forslaget vedtatt. I staten er det Stortinget som vedtar hovedtariffavtalen. I KS er det vedtektsfestet at forslag til både hovedavtale og hovedtariffavtale skal ut til uravstemning. To krav må være oppfylt for at et forslag skal vedtas. Minst 2/3 av de avgitte stemmene må være for og disse stemmene må representere minst halvparten av sysselsettingen (ansatte i fast stilling) som det er avgitt stemmer for.

På arbeidstakersiden kan det finnes regler om avstemning på tre nivåer: På hovedorganisasjonsnivå på forhandlingsorganisasjonsnivå og på forbundsnivå. Det er bare LO av hovedorganisasjonene som har vedtektsbestemmelser om avstemning. Der heter det (§ 14) at tarifforslag som regel skal legges frem for de medlemmer som interesseløst gjelder. Reglene for vedtak og forkastelse ved uravstemning er de samme som i staten. Sekretariatet kan under visse vilkår vedta felles avstemning for flere forbund. LOs vedtekter er bindende for forbundene og forbundenes egne vedtekter om avstemning reflekterer ofte LOs vedtekter.

I vedtekter for hovedsammenslutningen YS seksjon Stat (YS-S) reflekteres bestemmelsene i hovedavtalen i staten. Det er ingen bestemmelser om uravstemning i vedtektene for YS seksjon Kommune (YS-K) men YS-forbundene i kommunal sektor har enten regler om uravstemning i sine vedtekter eller uravstemning praktiseres som rådgivende for forbundsstyret. I Norsk Helse- og Sosialforbunds vedtekter heter det at forbundsstyret kan henvise viktige saker til uravstemning. KFO har ikke vedtektsbestemmelser om uravstemning men praktiserer det som rådgivende for hovedstyret. I privat sektor har Finansforbundet vedtektsfestet at forhandlingsresultat bør forelegges medlemmene ved hovedtariffrevisjoner før forbundsstyret treffer endelig avgjørelse. I privat sektor ellers er forholdene varierende. Maskinistforbundet og FarmasiForbundet har vedtektsfestet avstemning som normal prosedyre mens PRIFO og NOFU benytter uravstemning svært sjelden.

AF (staten) har ikke egne bestemmelser om avstemning men det heter i AFs vedtekter at forhandlingsutvalgene (stat kommune) kan vedta å anbefale forhandlingsresultat og vedta uravstemning. Det er ikke avklart om vedtektene kan tvinge ett eller flere AF-forbund i kommunal sektor til å vente med å gå i konflikt ved at det vedtas uravstemning i AF-K. De enkelte AF-forbundene i kommunal sektor kan ha vedtektsbestemmelser om uravstemning. I NSF's vedtekter heter det for eksempel at dersom et oppgjør går til uravstemning så er avstemningsresultatet bindende dersom 50 prosent av de stemmeberettigede har stemt for resultatet eller minst 67 prosent har deltatt i avstemningen. NSF har imidlertid ikke benyttet uravstemning i KS-området det siste tiåret.

I Akademikerne er uravstemning ikke regulert gjennom vedtekter. For forbundene i Akademikerne som organiserer i kommunal sektor er det ingen tradisjon for å benytte seg av uravstemning. I privat sektor benyttes ikke uravstemning. I det statlige tariffområdet ble meglingsforslaget i 2000-oppgjøret ikke sendt til uravstemning men endelig vedtatt av Akademikerne ved behandling i forhandlingsutvalget (hvor samtlige forbund er representert).

I Norsk Lærerlag avholdes uravstemning i alle sektorer. Reglene i Hovedavtalen i staten benyttes på avstemningene i det kommunale tariffområdet og i privat sektor. I NITO er også uravstemning hovedregelen innenfor de forskjellige avtaleområdene.

## *Sammenfatning*

Arbeidstvistloven og tjenestetvistloven har regler som trer i kraft når det holdes avstemning over meglingsforslag men regulerer ikke *om* det skal holdes avstemning (med unntak av at riksmeglingsmannen etter tjenestetvistloven kan forlange avstemning) eller hvilke stemmekrav som gjelder for vedtagelse/forkastelse. På arbeidsgiversiden er avstemningsregler gitt enten i hovedavtale eller i vedtekter og det er stor variasjon i stemmereglene. I NHO må minst halvparten av de stemmeberettigede stemme mot et forslag for at det skal være forkastet siden ikke avgitte stemmer telles som ja-stemmer. I HSH gjelder krav om simpelt flertall (vektet ut fra bedriftsstørrelse) for å vedta eller forkaste et forslag dersom minst halvparten av de stemmeberettigede medlemmene har avgitt stemme. I NAVO gjelder både simpelt flertall og at flertallet må representere minst halvparten av arbeidstakerne som omfattes av avtalen. I KS er det krav om kvalifisert flertall på 2/3 av stemmene samt at disse stemmene må representere minst halvparten av sysselsettingen det er avgitt stemmer for for at et forslag skal kunne vedtas.

Vedtektene i LO og Hovedavtalen i staten har begge regler om at det som regel skal holdes avstemninger over tarifforslag (hovedoppgjør) og regler om når avstemningene er bindende. Utenfor LO og det statlige avtaleområdet er det på arbeidstakersiden i hovedsak ikke regulert om og hvordan uravstemning skal gjennomføres. I noen organisasjoner betraktes avstemningene som rådgivende i andre er avstemningene bindende hvis det er simpelt flertall og tilstrekkelig deltagelse. I kommunal sektor gjennomføres det avstemninger i KS og i YS-forbundene samt i enkelte andre forbund (NL NITO) mens det som regel ikke er avstemninger i NSF og for forbundene som er medlem av Akademikerne.

Utvalget har drøftet behovet for å harmonisere regelverket om avstemning over meglingsforslag. For arbeidstakersidens del kunne for eksempel hovedavtalebestemmelsene i staten vært tatt inn i lovene. For arbeidsgiversiden kunne NHOs stemmereglene etter hovedavtalene LO-NHO danne mønster. Dagens praksis

tilsier imidlertid at det ikke er noe stort behov for harmonisering. Derimot er det behov for stemmereglene i de situasjoner hvor organisasjonene helt mangler slike. Dette tas opp i kapittel 8.8.7.

### 8.8.3 Avstemningsprosedyre og tidsbruk

Alle avstemningene har form av uravstemninger ved at det enkelte medlem avgir hemmelig og skriftlig stemme. Avstemningene foregår i hovedsak på to måter. Hoveddelen av avstemningene foregår ved at det avholdes møter på arbeidsplassen og så stemmes det i etterkant av disse møtene. I noen tilfeller er forbundet sentralt representert på slike møter det kan også være regions- eller foreningsrepresentanter til stede eller det overlates til de lokale organisasjonsledd å informere. Informasjonsmateriell og stemmesedler kan være sendt ut per post til det enkelte medlem eller til det lokale organisasjonsleddet som deler ut til medlemmene. I noen organisasjoner settes det felles datoer for når avstemningene skal finne sted i andre organisasjoner bestemmer de lokale ledd selv avstemningsdato innenfor visse frister. Stemmeresultatet rapporteres deretter oppover i organisasjonen og sammenfattes på forbundsnivå (eller et høyere nivå). Den andre metoden som benyttes i noen få organisasjoner er å sende informasjonsmateriell og stemmesedler ut til medlemmene per post med retur til forbundet sentralt.

Avstemningsprosessen kan deles inn i flere ledd. Først skal det lages informasjonsmateriell og stemmesedler dette skal så distribueres og det skal eventuelt avholdes møter lokalt og det skal stemmes. Deretter skal stemmene samles inn og telles opp enten lokalt eller sentralt. De fleste forbund beregner om lag en uke på å få produsert materiell og distribuert det deretter om lag to uker på å få avviklet avstemningene og en uke på å få telt opp. De mange fridagene i mai måned kan forlenge prosessen. Innen deler av industrien kan helkontinuerlig skiftarbeid gjøre det vanskelig å nå alle arbeidstakerne hvis fristene er knappe. I oversikten i tabell 8.4 er opplysninger utvalget har innhentet om praktisering av uravstemning og tidsbruk i et utvalg større forbund og forhandlingsorganisasjoner gjengitt.

*Tabell 8.4 Tidsbruk i utvalgte forbund*

| Organisasjon         | Uravstemning som fast praksis i hovedoppgjør | Nødvendig tidsbruk totalt                  |
|----------------------|----------------------------------------------|--------------------------------------------|
| Fellesforbundet      | Ja                                           | Minst 3 uker helst mer                     |
| Kjemisk              | Ja som hovedregel                            | Minst tre uker avhenger noe av helligdager |
| HK                   | Ja                                           | Minst 3 uker                               |
| HRAF                 | Ja                                           | 4-5 uker                                   |
| PRIFO                | Nei kun unntaksvis                           | 3 uker tilstrekkelig                       |
| NOFU                 | Nei                                          |                                            |
| Finansforbundet      | Ja som hovedregel                            | 3-4 uker                                   |
| NITO                 | Ja som hovedregel                            | 3 uker tilstrekkelig                       |
| Norsk Kommuneforbund | Ja                                           | 4 uker                                     |
| KFO                  | Ja                                           | 3-4 uker                                   |
| NSF                  | I staten ellers kun unntaksvis               | 3-4 uker                                   |
| LO Stat              | Ja                                           | 3-4 uker                                   |
| Norsk Lærerlag       | Ja                                           | 3-4 uker                                   |
| YS Stat              | Ja                                           | 3-4 uker                                   |
| AF (stat)            | Ja                                           | 3-4 uker avhenger av helligdager           |



Akademikerne (stat)

Nei

Det vanlige er altså en tidsbruk på 3-4 uker noen få organisasjoner kan klare det raskere mens andre trenger opp til 5 uker.

I oversikten i tabell 8.5 er tidsbruken for avstemning i forbindelse med meglinger innenfor noen større tariffområder på 1990-tallet samt 2000 gjengitt. LO/NHO-oppgjøret i 1990 samt oppgjørene innen elektroinstallasjon (NEKF-NELFO) i 1998 er eksempler på hva som kan skje når meglingen avsluttes for nær ferieavviklingen. Da må avstemningen utsettes og svarfristen settes til siste del av august. I stat og kommune har tidsbruken gått ned siden 1990 og ligger i dag på 4 uker. Innen verkstedindustrien har avstemningene vært gjennomført på 3-4 uker. Innen grafiske og kjemiske bransjer har man flere ganger klart seg med 2-3 uker det samme gjelder siste avstemning i LO/NHO-oppgjøret 2000. Innen nærings- og nytelsesmiddelindustrien samt hotell- og restaurantbransjen bruker man nærmere en måned.

*Tabell 8.5 Eksempler på tidsbruk ved avstemning over meglingsforslag*

| Område                | År      | Forslag fremlagt | Svarfrist | Antall dager |
|-----------------------|---------|------------------|-----------|--------------|
| LO-NHO                | 1990    | 03.jul           | 24.aug    | 52           |
| LO-NHO                | 1992    | 27.apr           | 22.mai    | 25           |
| LO-NHO                | 2000-I  | 01.apr           | 28.apr    | 27           |
| LO-NHO                | 2000-II | 09.mai           | 25.mai    | 16           |
| Staten                | 1990    | 01.mai           | 08.jun    | 38           |
| Staten                | 1992    | 27.mai           | 26.jun    | 30           |
| Staten                | 1998    | 28.mai           | 24.jun    | 27           |
| Staten                | 2000    | 26.mai           | 26.jun    | 31           |
| KS-området            | 1990    | 01.mai           | 18.jun    | 48           |
| KS-området            | 1992    | 27.mai           | 26.jun    | 30           |
| KS-området            | 1998    | 28.mai           | 26.jun    | 29           |
| KS-området            | 2000    | 26.mai           | 26.jun    | 31           |
| Verkstedindustrien    | 1994    | 11.apr           | 06.mai    | 25           |
| Verkstedindustrien    | 1996-I  | 15.apr           | 10.mai    | 25           |
| Verkstedindustrien    | 1996-II | 22.mai           | 14.jun    | 23           |
| Verkstedindustrien    | 1998    | 20.apr           | 15.mai    | 25           |
| Hotell- og restaurant | 1994    | 16.apr           | 06.mai    | 20           |
| Hotell- og restaurant | 1996    | 29.apr           | 24.mai    | 25           |
| Hotell- og restaurant | 1998    | 24.apr           | 26.mai    | 32           |
| Elektroinstallasjon   | 1996    | 02.aug           | 18.sep    | 47           |
| Elektroinstallasjon   | 1998    | 15.jun           | 20.aug    | 66           |
| Grafisk trykkerier    | 1994    | 09.mai           | 27.mai    | 18           |
| Grafisk trykkerier    | 1996    | 09.mai           | 31.mai    | 22           |

|                            |      |        |        |    |
|----------------------------|------|--------|--------|----|
| Grafisk trykkerier         | 1998 | 05.jun | 23.jun | 18 |
| Grafisk bokbinderier       | 1994 | 08.mai | 27.mai | 19 |
| Grafisk bokbinderier       | 1996 | 08.mai | 31.mai | 23 |
| Grafisk bølgepapp          | 1994 | 15.mai | 07.jun | 23 |
| Grafisk bølgepapp          | 1996 | 14.mai | 07.jun | 24 |
| Grafisk bølgepapp          | 1998 | 28.mai | 17.jun | 20 |
| Grafisk aviser             | 1994 | 29.apr | 27.mai | 28 |
| Grafisk aviser             | 1996 | 04.jun | 21.jun | 17 |
| Kjemisk Glass og keramisk  | 1996 | 25.mai | 21.jun | 27 |
| Kjemisk Glass og keramisk  | 1998 | 04.jun | 18.jun | 14 |
| Kjemisk Kjemisk teknisk    | 1996 | 13.jun | 28.jun | 15 |
| Kjemisk Elektrokjemisk     | 1994 | 08.jun | 24.jun | 16 |
| Kjemisk Elektrokjemisk     | 1996 | 13.jun | 21.jun | 8  |
| NNN Bryggerier og min.vann | 1994 | 07.mai | 06.jun | 30 |
| NNN Bryggerier og min.vann | 1996 | 06.jun | 25.jun | 19 |
| NNN Bryggerier og min.vann | 1998 | 16.mai | 15.jun | 30 |

Proessen med uravstemning tar tid og etter utvalgets mening kan det være et poeng å forsøke å korte ned tidsbruken. I dag fastsetter organisasjonene selv fristen for å avgi svar på forhandlingsforslag mens meglingsmannen fastsetter fristen for svar på meglingsforslag etter å ha rådført seg med organisasjonene. Oversiktene ovenfor viser at de fleste organisasjonene på arbeidstakersiden klarer å avholde uravstemning på 3-4 uker.

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.

#### 8.8.4 Stemmeresultat

Når det gjelder uravstemningene er det i tabell 8.6 tatt med stemmeresultat for arbeidstakersiden i Verkstedsoverenskomsten og LO-N.A.F./NHO-området for perioden 1961-2000. Det kan være en svak tendens til lavere deltakelse i avstemningene men den synes ikke å være alvorlig i disse områdene. Det har vært nei-flertall fem ganger 1961 og 1996 i Verkstedsoverenskomsten og 1966 1990 (forhandlingsforslag) og 2000 i det samordnede oppgjøret. Bortsett fra i 1966 ble forhandlingene gjenopptatt (etter streik i 1996 og 2000) og det andre forslaget ble vedtatt. Ellers ser man at det ved flere anledninger har vært nokså knapp ja-majoritet.

*Tabell 8.6 Avstemningsresultater for verkstedsoverenskomsten og LO-NHO-området*

Verkstedsoverenskomsten

Samordnet oppgjør

|         | Ja-prosent | Deltagelse | Merknad  |         | Ja-prosent | Deltagelse | Merknad       |
|---------|------------|------------|----------|---------|------------|------------|---------------|
| 1961-I  | 37         |            | Nedstemt |         |            |            |               |
| 1961-II | 53 5       |            |          |         |            |            |               |
|         |            |            |          | 1963    | 75 1       | 73 9       |               |
|         |            |            |          | 1964    |            |            | Lønnsnemnd    |
|         |            |            |          | 1966    | 42 2       | 70         | Lønnsnemnd    |
| 1968    | 51 4       | 82 2       |          | 1968    | 53         | 57 7       | Ikke alle fag |
|         |            |            |          | 1970    | 63 8       | 60-65      |               |
|         |            |            |          | 1972    | 52 4       | 60-65      |               |
| 1974    | 50 9       |            |          |         |            |            |               |
|         |            |            |          | 1976    | 62 5       | 66 1       |               |
|         |            |            |          | 1978    |            |            | Lønnsnemnd    |
|         |            |            |          | 1980    | 51 4       |            |               |
| 1982    | 65 2       |            |          |         |            |            |               |
| 1984    | 64         |            |          |         |            |            |               |
| 1986    | 80         | 70         |          |         |            |            |               |
|         |            |            |          | 1990-I  | 49 9       | 58         | Nedstemt      |
|         |            |            |          | 1990-II | 74         | 66         |               |
|         |            |            |          | 1992    | 50 8       | 59 5       |               |
| 1994    | 70         | 71         |          |         |            |            |               |
| 1996-I  | 45 5       |            | Nedstemt |         |            |            |               |
| 1996-II | 60 3       |            |          |         |            |            |               |
| 1998    | 83         | 72 5       |          |         |            |            |               |

|         |      |      |          |
|---------|------|------|----------|
| 2000-I  | 64 3 | 65 3 | Nedstemt |
| 2000-II | 78 6 | 59 6 |          |

Stemmetall fra det statlige tariffområdet siden 1980 er gjengitt i tabell 8.7. Her går det noe klarere frem at deltagelsen er synkende innen LO Stat og lav innen YS-S. Deltagelsen innen AF er ujevn men til tider lav. Deltagelsen innen Norsk Lærerlag er fremdeles høy (bortsett fra 1994-oppgjøret) og er dermed et unntak.

*Tabell 8.7 Avstemningsresultater i statlig sektor*

|      | LO Stat    |            | YS-S       |            | AF              |            | NL         |            |
|------|------------|------------|------------|------------|-----------------|------------|------------|------------|
|      | Ja-stemmer | Deltagelse | Ja-stemmer | Deltagelse | Ja-stemmer      | Deltagelse | Ja-stemmer | Deltagelse |
| 1980 | 70 7       | 70 8       | 80 6       |            | Lønnsnemnd      |            | Lønnsnemnd |            |
| 1982 | 60 1       | 66         | Ukjent     | Ukjent     | 60 1            | 50 3       | Ukjent     | Ukjent     |
| 1984 | Lønnsnemnd |            | Lønnsnemnd |            | Lønnsnemnd      |            | Lønnsnemnd |            |
| 1986 | 65 2       | 62         | 84 1       | Ukjent     | Lønnsnemnd      |            | Lønnsnemnd |            |
| 1988 | Lønnslov   |            | Lønnslov   |            | Lønnslov        |            | Lønnslov   |            |
| 1990 | 68 4       | 63 9       | 77 6       | 50 8       | 56 4            | 56 3       | 76 2       | 75 2       |
| 1992 | 62 2       | 56         | 79 7       | 44 6       | Ikke avstemning |            | 84 5       | 71 3       |
| 1994 | 68 3       | 54 9       |            | Lav        | 83 5            | 36 4       | 83 6       | 55 8       |
| 1996 | 79 2       | 63         |            | Lav        | 91 7            | 49 6       | Ukjent     | Ukjent     |
| 1998 | 63 1       | 57 2       |            | Lav        | Lønnsnemnd      |            | 75         | 77         |
| 2000 | 73 4       | 51 8       | 80         | Lav        | 83              | 60         | 82 8       | 68 9       |

Utvalget har drøftet muligheten av å stille forskjellige lovkrav til når et meglingsforslag skal anses som forkastet. Slike forslag har vært fremmet særlig fra arbeidsgiversiden flere ganger i etterkrigstiden. En teknisk sett enkel løsning er å kreve at et flertall av de stemmeberettigede må stemme mot et forslag for at det skal anses som forkastet. Eventuelt kan man sette spesifikke krav til nei-flertall for ulike grader av stemmedeltakelse slik reglene var utformet i arbeidstvistloven i 1934. I og med at flere av arbeidsgiverorganisasjonene ikke har spesielt strenge regler om når forslag kan forkastes burde et eventuelt slikt lovkrav omfatte begge sider.

Et strengt krav til når et forslag skal anses som forkastet kan imidlertid virke demotiverende på stemmegivningen. I Danmark var det inntil 1997 et lovkrav for forkastelse av meglingsforslag at det både var simpelt flertall mot og at minst 35 prosent av de stemmeberettigede hadde stemt mot. Stemmedeltagelsen hadde sunket i jevnt i etterkrigstiden og i tariffrevisjonene i privat sektor (LO-DA) lå

deltakelsen på rundt 35 prosent i perioden 1989-1993. Dette gjorde det praktisk talt umulig å forkaste meglingsforslag og stemmekravene ble hevdet å være hovedårsaken til den lave deltagelsen. Fra og med 1997 er lovkravet utformet slik at i utgangspunktet er simpelt flertall mot tilstrekkelig for forkastelse men hvis deltagelsen er lavere enn 40 prosent så kreves det likevel at minst 25 prosent av de stemmeberettigede har stemt mot. I 1998 ble meglingsforslaget nedstemt med et nei-flertall på 55 prosent og en deltagelse på 47 prosent. I 2000 ble meglingsforslaget vedtatt med et ja-flertall på 80 2 prosent og en deltagelse på 40 4 prosent.

Diskusjonene både i utvalget og i den historiske debatten om stemmereglene har først og fremst gått på om det burde kreves kvalifisert nei-flertall for å forkaste et forslag. Den motsatte problemstillingen nemlig å kreve kvalifisert ja-flertall for å få *vedtatt* et forslag har i liten grad vært diskutert. Som et preventivt virkemiddel kunne man imidlertid vurdere om det er behov for regler som sier at det ikke kan kreves urimelig overvekt av ja-stemmer for å få vedtatt et forslag. Et aktuelt eksempel er stemmereglene i KS som krever at både minst 2/3 av de avgitte stemmene må være for og at disse stemmene må representere minst halvparten av arbeidstakerne i fast stilling som det er avgitt stemmer for. Disse stemmereglene gjør at et mindretall i KS kan kaste organisasjonen ut i konflikt.

Utvalget har etter nøye drøftinger likevel kommet til at det ikke bør settes spesifikke lovkrav til når et meglingsforslag skal anses som forkastet eller vedtatt. Slike lovkrav vil bli møtt med motstand fra organisasjonene fordi det bryter med organisasjonenes selvråderett på dette punktet. Utvalget ser heller ikke noe behov for å harmonisere de lov- avtale- og vedtektsbestemmelsene for uravstemning som finnes i dag.

### 8.8.5 Avstemningstradisjoner i andre land

Tradisjonen med å holde uravstemninger over forhandlings- og meglingsforslag gjenfinnes i blant annet Danmark og Finland men er fraværende i for eksempel Sverige (jf. kapittel 6). I Tyskland Canada Storbritannia og USA er det eksempler på at medlemmene i arbeidstakerorganisasjonene avholder avstemning om hvorvidt man skal gå til konflikt eller ikke. Bakgrunnen for slike tradisjoner kan være forskjellige i noen land har lovverket støttet opp om uravstemning mens i andre land er dette et internt organisasjonsforhold. I Storbritannia har lovgiver siden begynnelsen av 1980-tallet iverksatt en rekke omfattende reguleringer av adgangen til å gå til arbeidskamp og mange av disse er prosedyreregler for avstemning som arbeidstakerorganisasjonene må følge.

I Tysklands arbeidsliv står prinsippet om partenes frihet fra statsregulering («Tarifautonomie») når det gjelder regulering av lønns- og arbeidsvilkår sterkt. Avstemningstradisjonene er derfor etablert på frivillig basis. Gjennom vedtektsbestemmelser i arbeidstakerorganisasjonene er det bestemt at det holdes uravstemninger over hvorvidt man skal gå til arbeidskamp (streik) eller ikke. Slike avstemninger spiller en viktig rolle i det interne medlemsdemokratiet i hele arbeidslivet og legitimerer og befester organisasjonenes beslutninger. Vedtektene bestemmer at det må minst 75 prosent stemmeflertall til for å igangsette en streik mens det er tilstrekkelig med minst 25 prosent stemmer for å få avsluttet en streik. Noen forbund regner stemmekravene ut fra totalt antall stemmeberettigede mens andre regner dem ut fra avgitte stemmer. Begrunnelsen for disse reglene er at streiker må ha støtte fra en stor majoritet for å kunne være effektive. Arbeidstakerorganisasjonene får som hovedregel den nødvendige støtten blant medlemmene når det foreslås å iverksette og avslutte streiker.<sup>65</sup>

I USA finnes det regler i The National Labor Relations Act om at i tilfeller hvor arbeidskamp truer hele eller substansielle deler av vareproduksjonen handels- eller transportvirksomheten og dette kan ha skadevirkninger på helse- eller sikkerhetsforhold i nasjonen så kan The National Labor Relations Board gjennomføre en hemmelig avstemning blant alle arbeidstakerne ansatt hos arbeidsgivere som er omfattet av tvisten. Avstemningen har som formål å undersøke om arbeidstakerne ønsker å akseptere arbeidsgivernes

---

65

siste forhandlingstilbud (Ray & Battle 1992:30-32 Goldman 1994:224). I Canada hvor lovgivning i likhet med i USA finnes både på føderalt nivå og provins- eller delstatsnivå har flertallet av provinser lovgivning som krever at det holdes avstemning før arbeidstakerorganisasjonene iverksetter streik. Det er vanlig å kreve majoritet av avgitte stemmer (Carter 1994:47).

Storbritannia er det vestlige landet hvor avstemningsprosedyrer både er sterkest regulert og har medført mest kritikk fra arbeidstakersiden. Den konservative regjeringen introduserte i 1984 som ledd i et omfattende lovgivningsprogram et krav om at det må holdes avstemning blant medlemmene for at en arbeidstakerorganisasjon kan iverksette streik. Det britiske rettslige systemet benevnes ofte «voluntarisme» og bygger på at streik under visse vilkår er unntatt fra («immune to») generelle regler som fremmer næringsfrihet (McCarthy 1992). Brudd på prosedyrebestemmelser om blant annet avstemninger medførte fra begynnelsen av 1980-tallet at immunitet kunne bortfalle slik at organisasjoner kunne dømmes for lovbrudd og idømmes erstatningsplikt. Lovgivningen om avstemninger ble bygget vesentlig ut etter hvert med blant annet detaljerte regler om tidsbruk stemmesedler og annet informasjonsmaterieell avstemningsform (postal) avstemningskrets stemmeberettigede søksmålsrett for arbeidsgiverpart tredjepart og individuelle organisasjonsmedlemmer samt opprettelse av uavhengige overvåkingsorgan og vern av individuelle medlemmer mot majoritetsbeslutninger i arbeidstakerorganisasjonene (Barrow 1997:317-321 Humpreys 1999:216-223).

Et gjennomgående motiv for den britiske lovgivningen var at tvungne avstemninger blant medlemmene ville moderere et tradisjonelt radikalt og til dels militant lederskap og tillitsvalgt-sjikt i britisk fagbevegelse (Auerbach 1990). Arbeidstakerorganisasjonene har måttet tilpasse seg den nye situasjonen og selv om det fremdeles er bred motstand mot både ideologien bak lovgivningen og detaljreguleringen av organisasjonenes adferd så har det vist seg at deler av lovgivningen snarere kan ha styrket enn svekket organisasjonenes forhandlingsposisjon vis à vis arbeidsgiverne. Studier gjengitt og drøftet i Elgar & Simson (1993) Dickens & Hall (1995) Dunn & Metcalf (1996) McKay (1996) og Kessler & Bayliss (1998) tyder på at organisasjonene svært sjelden opplever å bli stemt ned hvis de anbefaler iverksettelse av streik til dels svært høye stemmetall *for* streik preger i stedet det generelle bildet. Videre skjer det ofte at arbeidsgiverne tar opp igjen forhandlingene etter at avstemningene er ferdige for å unngå å bli rammet av en konflikt med høy oppslutning på arbeidstakersiden. Av den grunn har det også blitt mer vanlig for organisasjonene å bruke avstemning som en del av forhandlingsstrategien ved at samhold og oppslutning om krav blir synlig for motparten og omverdenen. Avstemninger har også blitt tatt i bruk i større omfang enn det lovgivningen krever og hvis streik utløses så kan prosedyrene ha øket oppslutningen om og legitimiteten av arbeidskamp.<sup>66</sup>

Selv om regelverket i Storbritannia er svært detaljert og gir arbeidsgiversiden en rekke muligheter til å trenere iverksettelsen av streik og påtale brudd på prosedyrer er det rimelig å konkludere med at lovgiver ikke har lyktes i sine intensjoner. Reduksjonen i omfanget av arbeidskamp i Storbritannia (jf. kapittel 9.2) skyldes i følge forskningen i hovedsak andre forhold enn lovgivningen om avstemninger og denne lovgivningen har delvis blitt brukt til å styrke arbeidstakersidens bruk av virkemidler i forhandlinger.

### 8.8.6 Folkerettslige rammer

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 varsling og midlertidig fredsplikt 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

Ny lovgivning har med virkning fra 1999/2000 svekket enkelte aspekter av tidligere lovgivning blant annet er en ordning med en ombudsmann for beskyttelse mot lovstridige aksjoner og beskyttelse av fagforeningsmedlemmers rettigheter (vis à vis fagforeningen) opphevet (jf. ACAS 2000:16).

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 fredsplikt 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.

### 8.8.7 Påbud om avstemning

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 meglingsdelen 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 sammenhengen 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 10 000 arbeidstakere 2) frittstående arbeidstakerorganisasjoner som har mindre enn 10 000 yrkesaktive lønnstakermedlemmer og 3) forbund i en hovedorganisasjon som både har mindre enn 10 000 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 forhandlingssammenslutning får anledning til å si nei og iverksetter arbeidskamp mot det samme forslaget.

*Når det gjelder påbud om avstemning utenfor kommunal sektor har utvalgets flertall utvalgets leder Ingse Stabel og medlemmene Lars Chr. Berge (NHO) Ingvild Elden (NAVO) Randulf Riderbo (HSH) Randi Stensaker (AAD) Aud Blankholm (AF) Sverre Strand (Akademikerne) Erik Bartnes (KS) og Torgeir Aarvaag Stokke (nøytral) kommet til at en rett for meglingsmannen til å påby avstemning bør utformes uten innskrenkninger. Dette gir størst fleksibilitet for meglingsinstitusjonen samtidig som 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. 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.*

Flertallet foreslår følgende lovtekst:

«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.»

*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 meglingsmannen 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. Dette mindretallet vil foreslå følgende lovtekst:*

«1[b]. I tvist hvor kommune fylkeskommune eller sammenslutning av slike jf. lov om kommuner og fylkeskommuner § 28 er part kan meglingsmannen forlange at meglingsforslag blir undergitt avstemning blant organisasjonenes arbeidstaker- og arbeidsgivermedlemmer. Avstemningen skal bare gjelde



meglingsforslaget slik det foreligger fra meglingsmannen. Avstemningen skal være hemmelig og skriftlig med rene ja- eller nei-stemmer.»

Både flertallet og mindretallet forutsetter at det må være bestemmelser i loven for hvordan de organisasjoner som ikke har egne stemmereglene skal holde avstemning. 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. Følgende lovtekst foreslås:

«2. Hvis et meglingsforslag underkastes avstemning enten som følge av meglingsmannens eller partenes beslutning skal meglingsmannen sette frist for når avstemningsresultatet skal foreligge. Når avstemningsresultatet foreligger skal partene straks 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 stemmeberettigede. Hvis resultatet ikke foreligger innen fristen er meglingsforslaget å anse for vedtatt.

3. Arbeidsnedleggelse eller arbeidsstans må ikke iverksettes mens avstemning over meglingsforslag pågår. 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.

4[a]. 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 vedtatt dersom et flertall av de stemmeberettigede har stemt for forslaget. Dersom mindre enn 2/3 av de stemmeberettigede har deltatt i avstemningen og vilkåret etter tredje punktum ikke er oppfylt er avstemningen bare rådgivende for fagforeningen eller arbeidsgiverforeningen. Bestemmelsene i tredje og fjerde punktum gjelder bare dersom ikke annet er avtalt mellom partene eller bestemt i en fagforenings eller arbeidsgiverforenings vedtekter.»

Reglene i både nr. 1[a] og nr. 1[b] første punktum er en tilpasning av tjenestetvistloven § 17 fjerde ledd. I nr. 1[b] omfatter regelen ikke kommunalt eide bedrifter som har egen tariffavtale. Der slike virksomheter enten er dekket av samme tariffavtaler som kommunal virksomhet eller der hvor KS er part i tariffavtalen vil imidlertid bestemmelsen gjelde.

Reglene i tredje og fjerde punktum i 1[a] tilsvarende andre og tredje punktum i 1[b] er tatt med fra dagens arbeidstvistlov § 35 nr. 5. Regelen i 1[a] andre punktum hjemler en rett for meglingsmannen til å sende et meglingsforslag til behandling i et permanent representativt organ som for eksempel et forbundsstyre landsstyre eller lignende. Det er ikke meningen at bestemmelsen skal omfatte organisasjonenes høyeste organ som for eksempel årsmøte kongress generalforsamling eller lignende.

Regelen i nr. 2 første punktum tilsvarende dagens praksis mens reglene i andre og tredje punktum tilsvarende nåværende bestemmelse i § 35 nr. 6. Regelen i fjerde punktum er tatt inn på bakgrunn av at arbeidstvistlovens og tjenestetvistlovens regler om avstemning ikke er entydige i situasjoner hvor svar ikke foreligger innen den fristen meglingsmannen har satt. Riksmeglingsmannen opplyser at det sporadisk har hendt at en av partene før fristens utløp har bedt om utsettelse. Dette har da vært innrømmet. For å gardere seg mot situasjoner hvor det ikke bes om utsettelse men hvor svarfristen likevel brytes foreslår utvalget at det tas inn en lovregel om at meglingsforslaget i så fall er å anse som vedtatt. Hvis en part ber om det kan selvfølgelig meglingsmannen etter en konkret vurdering utsette svarfristen.

Regelen i nr. 3 første punktum er en selvfølge. Reglene i andre og tredje punktum er nærmere begrunnet i kapittel 8.7.1. Dette varselet trenger partene ikke sende melding om til riksmeglingsmannen.

Regelen i nr. 4[a] første til fjerde punktum skal tilsvare avstemningsreglene i Hovedavtalen i staten § 46. Det er gjort en tilføyelse «om annet ikke er avtalt mellom partene» i første punktum for å ta hensyn til blant annet regler i hovedavtalene LO-NHO hvor det i § 3-4 er regler om at innenfor en del fag så har alle medlemmene i en fagforening rett til å delta i en avstemning. Bestemmelsen i fjerde punktum kan åpne for manipulering fra parter som ikke ønsker avstemning. Hovedhensikten er vel at man ikke skal kunne forkaste et forslag ved svært lav deltakelse. Et alternativ kan være slik det er gjort i den islandske arbeidstvistloven av 1996 nemlig at det kreves flertall og krav til deltakelse for forkastelse - ellers er forslaget vedtatt. Det kan formuleres slik:

«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.»

En slik stemmeregel vil sannsynligvis oppmuntre organisasjonene til selv å avtale- eller vedtektsfeste stemmereglene. Man kan tenke seg at loven her var strengere på det dispositive og fastsatte at bestemmelsen bare gjelder dersom ikke annet er avtalt mellom partene. En slik bestemmelse vil imidlertid gripe inn i dagens reguleringer og kreve blant annet omfattende hovedavtalerevisjoner. Det anses ikke hensiktsmessig. En annen løsning er da å gi meglingsmannen mulighet til å sette til side urimelige vedtekter. Det kan formuleres slik:

«4[c]. 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. Meglingsmannen kan kreve seg forelagt fagforeningens vedtekter og kan likevel vedta at bestemmelsene i tredje punktum skal gjelde hvis vedtektene ikke gir betryggende regler om andelen av stemmene og de stemmeberettigede som kreves for å forkaste meglingsforslag. Slikt vedtak må fattes før avstemningsresultatet foreligger og senest en uke etter at meglingen er sluttet.»

Det må i så fall kommenteres hva som ligger i «ikke betryggende». Denne tilføyselsen kan også anvendes i alternativ 4[a] som i så fall kan se slik ut:

«4[d]. 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 vedtatt dersom et flertall av de stemmeberettigede har stemt for forslaget. Dersom mindre enn 2/3 av de stemmeberettigede har deltatt i avstemningen og vilkåret etter tredje punktum ikke er oppfylt er avstemningen bare rådgivende for fagforeningen eller arbeidsgiverforeningen. Bestemmelsene i tredje og fjerde punktum gjelder bare dersom ikke annet er avtalt mellom partene eller bestemt i en fagforenings eller arbeidsgiverforenings vedtekter. Meglingsmannen kan kreve seg forelagt fagforeningens vedtekter og kan likevel vedta at bestemmelsene i tredje og fjerde punktum skal gjelde hvis vedtektene ikke gir betryggende regler om andelen av stemmene og de stemmeberettigede som kreves for å behandle meglingsforslag. Slikt vedtak må fattes før avstemningsresultatet foreligger og senest en uke etter at meglingen er sluttet.»

Det samlede utvalget er kommet til at alternativ 4[c] og 4[d] begge går unødvendig langt i detaljregulering og at meglingsmannen ikke bør ha adgang til å sette til side en organisasjons vedtektsbestemte avstemningsregler. Dersom slike vedtektsbestemmelser er urimelige vil det uansett kunne skje en rettslig prøving av om en avstemning eller avgjørelse gir et «fullgyldig uttrykk for viljen hos medlemmene». Derfor velges alternativet 4[b].

Forholdet mellom arbeidstvistloven og tjenestetvistloven når det gjelder lovendringene etter dette og neste punkt bør gås gjennom i sammenheng med det lovarbeidet som omtales i kapittel 11.

### 8.8.8 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 dansk koblingspraksisen og hjemmelen i meglingsloven.<sup>67</sup>

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 koblede 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

---

67

I forhold til Den europeiske sosialpakt har Ekspertkomiteen i Conclusions XV - 1 for 1999-2000 berørt koblingsbestemmelsen i den danske meglingsloven og forlangt utfyllende informasjon fra den danske regjeringen for å vurdere forholdet til Sosialpaktens artikkel 6. Ekspertkomiteen refererer blant annet til ILOs case 1971 og er slik sett godt informert om at den danske praksisen har medført kritikk fra ILO.

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.

*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. Ut fra det refererte materialet er det ikke mulig å utlede noen entydig konklusjon når det gjelder forholdet mellom folkerettslige forpliktelser og dagens koblingsbestemmelse i arbeidstvistloven. Bestemmelsen har aldri hittil medført noen folkerettslige problemer og flertallet er kjent med at blant annet ILO er blitt nøye informert om eksistensen av bestemmelsen uten at dette heller har medført noen offisielle bemerkninger fra ILO.

*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. Hvorvidt meglingsmulighetene er uttømt eller ikke må være opp til meglingsmannen å avgjøre. Bestemmelsen i første punktum blokkerer likevel for at forhandlingsresultater kan kobles sammen med meglingsforslag. I tvungen meglingsmulighetene vil meglingsmulighetene være uttømt ved utløpet av den siste midlertidige forbudsperioden. Et meglingsforslag er ikke lenger et meglingsforslag etter at det er vedtatt det betyr at samlet avstemning ikke kan gjennomføres hvis meglingsforslaget er vedtatt. Ved koblet avstemning bør det ellers gjelde de samme avstemningsreglene som ved tariffavtalevis avstemning. I og med at tariffpartene etter mindretallets mening bør kunne motsette seg kobling synes ikke mindretallet at det er nødvendig å ta inn andre bestemmelser om tidspunkt for når vedtak om kobling kan treffes.

*Utvalgets to nøytrale medlemmer utvalgsleder 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. Risikoen for folkerettstrid ville dermed vært betydelig redusert. 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.

## **8.9 Forholdet til forvaltningsloven**

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. Utvalget foreslår derfor at det gjøres unntak fra forvaltningslovens regler om klageadgang på enkeltvedtak når det gjelder midlertidig forbud mot arbeidskamp pålegg om avstemning og kobling av avstemninger. De øvrige bestemmelsene i forvaltningsloven forutsettes å kunne gjelde. Utvalget vil imidlertid påpeke at utredningsplikten etter forvaltningslovens § 17 må tilpasses det tidsperspektivet det er pekt på ovenfor.

En bestemmelse om dette kan tas inn i innledningen til arbeidstvistlovens meglingskapittel. Med uttrykket «påklages» avskjæres klageadgangen etter forvaltningsloven men ikke retten til å få vedtak prøvet av domstolene. Utvalget foreslår følgende lovtekst:

«Riksmeglingsmannens eller en annen meglingsmanns vedtak etter dette kapittelet kan ikke påklages.»

## **8.10 Utvalgets vurderinger og forslag**

Utvalget er i hovedsak fornøyd med dagens meglingsordning. Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt stillingen som riksmeglingsmann bør være på heltid eller deltid mener utvalget at det ikke bør tas noe endelig og varig standpunkt men ser det som en fordel hvis det kan legges til rette for heltids stilling. Når det gjelder ordningen med kretsmeglingsmenn mener utvalget at denne fungerer hensiktsmessig i dag. Utvalget foreslår at Instruks for kretsmeglingsmændene som er fra 1916 fornyes i samsvar med dagens rettstilstand.

Utvalget foreslår en mindre lovendring knyttet til at det blir adgang for riksmeglingsmannen til å delegere sin kompetanse til å nedlegge forbud mot arbeidsstans etter arbeidstvistloven § 29. Utvalget anser regelen i arbeidstvistloven § 36 nr. 2 første ledd om beretning til departementet om strandede meglinger for upraktisk og foreslår at regelen oppheves. Derimot bør innholdet i bestemmelsen i annet ledd om melding til riksmeglingsmannen opprettholdes og flyttes til § 27.

Utvalget har nøye vurdert ulike varianter av et forslag om å tillate at arbeidskamp iverksettes før megling er forsøkt. Utvalget støtter mange av intensjonene bak dette forslaget men kan likevel ikke anbefale forslaget gjennomført ved lov. Utvalget foreslår heller ikke endringer i varselreglene knyttet til megling. Utvalget foretar videre en drøfting av kriteriene for å pålegge midlertidig forbud mot arbeidskamp og iverksette tvungen megling etter lovens § 29 og § 31. Selv om utvalget mener at megling er blitt en for integrert del av norske tariffoppgjør konkluderer utvalget med at det ikke vil være hensiktsmessig å gjøre vesentlige endringer i lovens bestemmelser på dette punkt. Utvalget har videre drøftet fristreglene for midlertidig forbud mot arbeidskamp og om fristene i arbeidstvistloven og tjenestetvistloven bør harmoniseres. Utvalget er kommet til at en slik harmonisering er spesielt aktuell i offentlig sektor og foreslår en bestemmelse som gir riksmeglingsmannen adgang til å beslutte at tjenestetvistlovens fristregler skal gjelde for megling i kommunal sektor. Utvalget foreslår også en klargjøring av de generelle bestemmelsene om gjenopptakelse av megling i arbeidstvistloven § 38.

Når det gjelder uravstemning har et mindretall i utvalget et prinsipielt negativt syn på at partene benytter uravstemning som ledd i behandling av meglingsforslag. Det samlede utvalget peker på at avstemningene må gjennomføres så hurtig som mulig og utvalget foreslår overfor partene og meglingsinstitusjonen at det under normale forhold settes en frist på maksimalt 4 uker for endelig svar på forhandlings- og meglingsforslag. Ofte vil avstemningen kunne gjennomføres enda hurtigere.

Utvalget har en bred drøftelse av spørsmålet om å innføre en rett i arbeidstvistloven for meglingsmannen til å påby avstemning over meglingsforslag. Utvalgets flertall har kommet til at det bør innføres en slik rett for meglingsmannen og at den bør utformes uten innskrenkninger. Utvalgets mindretall har kommet til at en rett for meglingsmannen til å påby avstemninger over meglingsforslag kun bør innføres i kommunal sektor. Et samlet utvalg foreslår å innføre bestemmelser i arbeidstvistloven for hvordan de organisasjoner som ikke har egne stemmereglere skal holde avstemning.

Når det gjelder koblet avstemning etter arbeidstvistloven § 35 nr. 7 har utvalget også delt seg. Et flertall ønsker å opprettholde dagens bestemmelse mens utvalgets mindretall ønsker at gjeldende koblingsbestemmelse innskrenkes slik at tariffparten har anledning til å motsette seg en beslutning om kobling.

Utvalget foreslår også at det innføres en bestemmelse i meglingskapittelet som avskjærer klageadgangen etter forvaltningsloven men ikke retten til å få vedtak prøvet av domstolene.

## 9 Arbeidskamp som virkemiddel i arbeidskonflikter

### 9.1 Innledning

Arbeidskampenes historie går i Norge tilbake til midten av 1800-tallet. Virkemidler som streik lockout blokad og voldgift var både kjent og brukt lenge før arbeidstvistloven av 1915 ga arbeidskampene et entydig rettslig innhold og anviste hvordan de kunne og skulle håndteres. Siden har samfunnsutviklingen vært betydelig og i dette kapittelet er det arbeidskampene i det moderne samfunnet som utvalget drøfter. Først gjennomgås konfliktbildet i Norge i forhold til andre europeiske land. Deretter ses det nærmere på konfliktbildet i Norge på de største konfliktene og på spesielt konfliktfylte deler av arbeidslivet. Arbeidskampenes forløp formål konsekvenser og balanse belyses. I tillegg drøftes opinionens holdninger til arbeidskamp. For øvrig viser utvalget til drøftinger av gjeldende rett i kapittel 4 og til kapittel 10 om voldgift.

### 9.2 Arbeidskamp i Norge - og i andre land

Arbeidskamp er i det moderne Norge langt på vei synonymt med streik og lockout. Når det gjelder lovlig arbeidskamp i forbindelse med revisjon av tariffavtaler dominerer streik og lockout slik disse er definert i arbeidstvistloven § 1 nr. 5 og 6. I forbindelse med tariffstridige (ulovlige) aksjoner (altså fredspliktbrudd) finnes det en del eksempler på at «annen arbeidskamp» (jf. arbeidstvistloven § 6 nr. 2) er benyttet likevel er det også her den tariffstridige streiken som dominerer.<sup>68</sup>

Statistikk over arbeidskamp samles inn av Statistisk sentralbyrå og kildene er organisasjonenes egne oppgaver samt nyhetsovervåking. Statistikken publiseres årlig og har en forsvarlig dekning. Arbeidskamp som har kortere varighet enn én dag eller som ikke innebærer full arbeidsnedleggelse inkluderes ikke. I tabell 9.1 er det gitt en oversikt over konfliktstatistikken de siste 50 årene.

*Tabell 9.1 Arbeidskonflikter i Norge sammendrag 1950-1999*

|           | Antall konflikter | Involverte arbeidstagere | Tapte arbeidsdager |
|-----------|-------------------|--------------------------|--------------------|
| 1950-1959 | 281               | 106 425                  | 1 554 124          |
| 1960-1969 | 81                | 39 182                   | 788 328            |
| 1970-1979 | 155               | 65 895                   | 643 597            |
| 1980-1989 | 159               | 273 660                  | 1 734 203          |
| 1990-1999 | 157               | 213 671                  | 1 539 013          |

Tabellen viser at det har vært lite endring de aller siste tiårene. På 1960- og 70-tallet var konfliktnivået noe lavere enn både perioden før og etter samtidig som 1950-tallet hadde det høyeste antallet konflikter mens antallet involverte arbeidstakere var mer moderat.

---

68

Enkelte minstelønnsavtaler i industrien inneholder en rett for arbeidstakerne til å redusere arbeidsinnsatsen til et gitt nivå ved uenighet om lokal lønnsregulering. Samtidig reduseres lønnsbetalingen til samme nivå. Fenomenet omtales gjerne som «dagsing» «dagtidsarbeid» eller temporeduksjon og er ikke arbeidskamp i arbeidstvistlovens forstand. Det rapporteres om kun en håndfull slike aksjoner hvert år.

Statistikken skiller ikke mellom streik og lockout og heller ikke mellom lovlig og tariffstridig (ulovlig) arbeidskamp. Nærmere undersøkelser tyder likevel på at det er svært få lockouter i Norge selv om enkelte lockouter har medført betydelig antall tapte arbeidsdager. For perioden 1978-1992 er det registrert 3 *aktive* lockouter altså tilfeller hvor lockout iverksettes som det innledende kampskrittet. Disse lockoutene resulterte i nesten 25 prosent av alle tapte arbeidsdager i perioden. Når det gjelder forholdet mellom lovlig og ulovlig/tariffstridige streiker tyder undersøkelser for samme periode på at i underkant av 60 prosent av streikene var lovlig og disse sto for i overkant av 60 prosent av antallet tapte arbeidsdager. Om lag 40 prosent av streikene var tariffstridige og disse resulterte i den samme andelen tapte arbeidsdager (7 prosent) som et fåtallig politiske demonstrasjonsaksjoner.<sup>69</sup> Sistnevnte aksjonstype faller imidlertid ofte utenfor konfliktstatistikken i og med at politiske demonstrasjonsaksjoner ofte har en varighet på under én dag.

I forhold til andre europeiske land fremstår ikke det norske arbeidsmarkedet som spesielt fredelig. Antallet konflikter er riktignok svært lavt i Norge sammenlignet med både de andre nordiske landene og de fleste andre europeiske land. Men når det gjelder involverte arbeidstakere og tapte arbeidsdager ligger Norge over en rekke europeiske land. En sammenligning av gjennomsnittlig årlig tapte arbeidsdager korrigert for sysselsetting er gjengitt i figur 9.1. Hvis det i tillegg hadde vært korrigert for organisasjonsgraden på arbeidstakersiden ville Norge ligget noe over Danmark og Sverige men vesentlig under Frankrike.<sup>70</sup>

[:figur:fig9-1.eps]

*Figur 9.1 Tapte arbeidsdager per 1000 arbeidstakere 1978-1998 (årlig gjennomsnitt)*

De siste 10-15 årene har det vært en markant nedgang i tapte arbeidsdager i en del europeiske land. Dette er forsøkt illustrert i tabell 9.2 hvor landene er rangert etter tapte arbeidsdager i forhold til sysselsettingen i perioden 1980-1998. Både Danmark og Norge representerer imidlertid klare unntak fra en slik trend. Det er også vanskelig å tenke seg entydige og enkle forklaringer på hvorfor noen land har en slik trend mens andre ikke har det.

*Tabell 9.2 Tapte arbeidsdager per 1000 arbeidstakere 1980-1989 og 1990-1998 (årlig gjennomsnitt)*

---

69

Opplysninger fra Stokke (1999:36).

70

En oversikt over kildekvaliteten i andre land er gitt i Aligisakis (1997). Det er nokså vanlig å stille et minstekrav til konfliktens omfang eller varighet for at den skal telle med i den nasjonale statistikken som senere innrapporteres til ILO. I noen land telles ikke bare tapte arbeidsdager som resultat av de streikende men også tapte arbeidsdager som skyldes permitteringer av andre ansatte på grunn av konflikten. Videre er det eksempler på at spesielle typer streiker ikke inkluderes så som politiske demonstrasjonsaksjoner (Storbritannia) eller at næringer som hele eller deler av offentlig sektor utelates fra statistikken (Belgia Frankrike). Utelatelser har noen ganger sammenheng med at visse arbeidstakergrupper mangler streikerett. Kildene for opplysninger om streikene avviker også. I noen land er det arbeidsgiverorganisasjonene som samler inn statistikken i andre land suppleres dette med opplysninger fra arbeidstakersiden og andre kilder som for eksempel medieomtaler.



|               | 1980-1989 | 1990-1998 |
|---------------|-----------|-----------|
| Spania        | 691       | 351       |
| Finland       | 413       | 184       |
| Danmark       | 165       | 180       |
| Italia        | 493       | 129       |
| Irland        | 346       | 105       |
| Norge         | 92        | 86        |
| Sverige       | 177       | 51        |
| Frankrike     | 76        | 36        |
| Storbritannia | 337       | 32        |
| Belgia        | 22        | 32        |
| Nederland     | 15        | 23        |
| Tyskland      | 26        | 12        |
| Østerrike     | 2         | 4         |
| Sveits        | 1         | 1         |

Kilde: Kilde for figur 9.1 og tabell 9.2 er ILO Yearbook of labour statistics.

Sammenligninger av konfliktbildet mellom land tar ikke hensyn til at adgangen til bruk av annen arbeidskamp enn streik og lockout varierer. I enkelte europeiske land så som Norge Danmark og Storbritannia er plassoppsigelse og dermed kontinuerlig streik/lockout den dominerende juridiske formen for arbeidskamp.<sup>71</sup> I andre land er det i langt større grad åpnet for andre og mer begrensede former for arbeidskamp så som «rullerende» streik overtidsblokade nekting av tjenestereiser og redusert arbeidstempo.<sup>72</sup> Slike former for arbeidskamp faller som regel utenfor konfliktstatistikken og bidrar i noen grad til å underdrive omfanget av arbeidskamp i disse landene.

---

<sup>71</sup>

Det forhindrer imidlertid ikke at andre former for arbeidskamp i praksis benyttes noe som er tilfellet blant annet i Storbritannia (jf. Edwards 1995).

<sup>72</sup>

I noen land så som i Sverige kan likevel partene på frivillig basis ha begrenset adgangen til annen arbeidskamp (se kapittel 6.2).

### 9.3 Nærmere om det norske konflikthomfanget

Antallet konflikter i Norge varierer ikke så mye fra år til år og ligger gjennomsnittlig på 17 for hele perioden 1950-1999. Involverte arbeidstakere og tapte arbeidsdager varierer derimot betydelig. For det første står et fåtall store konflikter for en vesentlig del av volumet og for det andre er volumet av involverte arbeidstakere og tapte arbeidsdager vesentlig høyere i såkalte «hovedoppgjør» enn i «mellomoppgjør». <sup>73</sup>I tabell 9.3 er det gjengitt opplysninger om tapte arbeidsdager etter bransje i perioden 1978-1997.

*Tabell 9.3 Tapte arbeidsdager etter bransje 1978-1997. Absolutte og relative tall.<sup>1</sup>*

| Bransje                        | Tapte arbeidsdager | Tapte arbeidsdager per 1000 ansatte | Organisasjonsgrad % | Tapte arbeidsdager per 1000 organiserte ansatte |
|--------------------------------|--------------------|-------------------------------------|---------------------|-------------------------------------------------|
| Jordbruk (1)                   | 1 515              | 4 5                                 | 27                  | 16 6                                            |
| Olje og bergverk (2)           | 107 387            | 245 7                               | 62                  | 396 3                                           |
| Industri (3)                   | 875 341            | 266 2                               | 62                  | 429 4                                           |
| Bygg og anlegg (5)             | 556 637            | 486 6                               | 48                  | 1 013 7                                         |
| Varehandel (61-62)             | 2 082              | 0 7                                 | 23                  | 3 2                                             |
| Hotel og restaurant (63)       | 107 219            | 209 4                               | 24                  | 872 6                                           |
| Transport (7-privat)           | 389 454            | 517 2                               | 48                  | 1 077 5                                         |
| Øvrig privat tjenesteyting (8) | 24 236             | 24 4                                |                     |                                                 |
| Offentlig sektor (9)           | 985 373            | 130 3                               | 79                  | 165 0                                           |
| Totalt                         | 3 049 244          | 171 1                               | 57                  | 300 1                                           |

<sup>1</sup> Materialet fra Statistisk sentralbyrå er revidert for å skille mellom privat (næringskode 1-8) og offentlig sektor (kode 9) og mellom varehandel (kode 61-62) og hotell og restaurant (kode 63). Sysselsettingstall brukt i kolonne 3 og 5 er lønnstakere i 1986. Tall for organisasjonsgrad er fra Nergaard (1996) og refererer til 1995.

Kolonne 3 i tabellen antyder at transport og bygg og anlegg er konfliktfylte men tallene for bygg og anlegg skyldes i vesentlig grad storkonflikten i 1986. Offentlig sektor har lavere konfliktvolum enn både gjennomsnittet og de fleste bransjer i privat sektor. I tillegg er både varehandelen og øvrig privat tjenesteyting kjennetegnet av svært lavt konflikthomfang. Når det tas hensyn til organisasjonsgraden i de forskjellige bransjene fremstår både transport og hotell og restaurant som konfliktfylte. Sistnevnte bransje var i konflikt både i 1986 (storkonflikten) og i 1996 (forbundsvist).

Hovedoppgjør refererer til tariffrevisjoner hvor majoriteten av tariffavtalene utløper og reforhandles. Siden 1964 har hovedoppgjørene funnet sted i partallsår. Mellomoppgjør refererer til forhandlingsbaserte indeksoppgjør (før 1977) eller til revisjon av lønnsatser (og eventuelt annet som partene er enige om) slik det er vanlig i dag.

De mest omfattende arbeidskampene i perioden 1978-1999 rangert etter tapte arbeidsdager er gjengitt i tabell 9.4.

*Tabell 9.4 De største arbeidskonfliktene 1978-2000<sup>1</sup>*

|    | År   | Arbeidsgiverpart           | Arbeidstakerpart             | Hoved-organisasjon | Streik/lockout | Involverte arbeidstakere | Tapte arbeidsdager |
|----|------|----------------------------|------------------------------|--------------------|----------------|--------------------------|--------------------|
| 1  | 1986 | N.A.F.                     | LO                           | LO                 | L/S            | 92 519                   | 525 345            |
| 2  | 2000 | NHO                        | LO                           | LO                 | S              | 90 000                   | 343 680            |
| 3  | 1986 | NKS og Oslo                | NKF m. fl.(også NSF)         | LO/fs              | S              | 62 498                   | 321 542            |
| 4  | 1992 | KS                         | LOK/NL                       | LO/fs              | S              | 18 000                   | 285 000            |
| 5  | 1996 | NHO elektrisk installasjon | NEKF                         | LO                 | S              | 8 964                    | 239 684            |
| 6  | 1996 | NHO verkstedindustri       | Fellesforbundet              | LO                 | S              | 37 182                   | 222 349            |
| 7  | 1982 | NHO                        | Transportarb.forb./NRAF      | LO/YS              | S/L            | 13 213                   | 148 692            |
| 8  | 1998 | NHO buss                   | Transportarb.forb./NRAF      | LO/YS              | S              | 10 000                   | 140 000            |
| 9  | 1986 | NHO olje                   | OFS                          | fs                 | S/L            | 4 500                    | 90 000             |
| 10 | 1986 | NHO vinmonopol             | HK                           | LO                 | S              | 1 851                    | 57 381             |
| 11 | 1992 | NHO buss                   | NRAF                         | YS                 | S              | 3 900                    | 56 409             |
| 12 | 1982 | NHO fiskeindustri          | NNN                          | LO                 | S              | 4 076                    | 50 706             |
| 13 | 1984 | Staten                     | Alle                         | Alle/fs            | S              | 12 255                   | 49 020             |
| 14 | 1998 | KS                         | AF-K                         | AF                 | S              |                          | 45 000             |
| 15 | 1998 | Staten                     | AF                           | AF                 | S              |                          | 40 000             |
| 16 | 2000 | KS                         | Norsk Lærerlag               | fs                 | S              | 1 250                    | 38 000             |
| 17 | 1978 | NHO buss                   | Norsk Rutebilarbeiderforbund | YS                 | S              | 2 817                    | 33 800             |
| 1  | 199  | NHO olje                   | OFS                          | fs                 | S/L            | 4 722                    | 33 054             |

|        |          |                           |                                |          |   |        |        |
|--------|----------|---------------------------|--------------------------------|----------|---|--------|--------|
| 8      | 0        |                           |                                |          |   |        |        |
| 1<br>9 | 198<br>5 | NHO Norsk Hydro           | NOPEF NFATF<br>NOFU            | LO/YS    | S | 3 256  | 32 560 |
| 2<br>0 | 198<br>4 | NKS                       | NKF m. fl. (også<br>NL)        | LO/FS    | S | 10 651 | 32 023 |
| 2<br>1 | 198<br>0 | Norsk<br>Offshoreforening | Sjømannsforbundet              | LO       | S | 2 114  | 29 467 |
| 2<br>2 | 198<br>2 | NHO<br>(Vinmonopolet)     | NNN                            | LO       | S | 560    | 28 901 |
| 2<br>3 | 200<br>0 | KS                        | FO                             | LO       | S | 1 350  | 28 000 |
| 2<br>4 | 199<br>8 | KS                        | NHS                            | YS       | S | 3 870  | 23 220 |
| 2<br>5 | 199<br>6 | NHO hotell                | HRAF                           | LO       | S | 3 235  | 23 110 |
| 2<br>6 | 199<br>5 | Stat+kommune              | AF                             | AF       | S | 4 320  | 21 600 |
| 2<br>7 | 199<br>4 | NHO havnene               | Transportarbeiderfo<br>rbundet | LO       | S | 1 529  | 19 716 |
| 2<br>8 | 197<br>8 | NHO<br>(Vinmonopolet)     | NNN                            | LO       | S | 504    | 19 648 |
| 2<br>9 | 199<br>4 | NRK                       | Funksjonærforening<br>er       | AF/YS/fs | S | 2 900  | 17 400 |
| 3<br>0 | 199<br>0 | NHO buss                  | NRAF                           | YS       | S | 584    | 16 936 |
| 3<br>1 | 199<br>0 | NRK                       | NJ                             | fs       | S | 750    | 16 500 |
| 3<br>2 | 199<br>5 | KS                        | Førskolelærere<br>(NL)         | fs       | S | 1 449  | 16 444 |
| 3<br>3 | 199<br>6 | NHO heis                  | NEKF                           | LO       | S |        | 16 295 |
|        | 198<br>6 | Staten                    | AF                             | AF       | S | 1 550  | 13 250 |
| 3<br>5 | 199<br>6 | NHO olje                  | OFS                            | fs       | S | 570    | 13 110 |
| 3<br>6 | 198<br>2 | Stat Kommune              | NITO                           | AF       | S | 1 260  | 13 020 |
| 3<br>7 | 199<br>2 | ASO                       | NOPEF OFS                      | LO/fs    | S | 1 800  | 12 600 |

<sup>1</sup> Kilde: Statistisk sentralbyrå medieomtaler o.a. Tall for 2000-streikene er foreløpige. Definisjonen av «arbeidskonflikt» har ikke vært entydig for hele perioden 1978-2000. Arbeidskampene i offentlig sektor i 1984 1986 og 1992 (nr. 3 4 13 og 20) kunne vært telt som flere streiker etter arbeidstaker- og arbeidsgiverpart på samme måte som det er skilt

mellom streikene i 1998 og 2000. Det samme gjelder andre fellesstreiker som nr. 7 8 9 19 29 og 37.

Oversikten omfatter kun lovlige arbeidskonflikter siden ingen tariffstridige konflikter eller politiske demonstrasjonsaksjoner har vært tilstrekkelig omfattende.<sup>74</sup> Oversikten viser videre at både offentlig og privat sektor er representert blant de aller største konfliktene. Det er LO på arbeidstakersiden som har vært involvert i disse konfliktene noe som ikke er spesielt overraskende tatt arbeidstakerorganisasjonenes størrelse i betraktning. Oversikten viser også at det på partssiden er noen gjengangere blant de største konfliktene. Det gjelder på arbeidstakersiden blant annet Norsk Kommuneforbund/LOK (1984 1986 og 1992) Transportarbeiderforbundet (1982 1994 1998) OFS (1986 1990 1992 1996)<sup>75</sup> NRAF (1978 1990 1992 1998)<sup>76</sup> og AF i statlig og kommunal sektor (1986 1995 1998). Arbeidsrettsrådet (NOU 1996:14 s. 43) beskriver også kommunal sektor oljevirkksomheten og rutebilsektoren som «konfliktfylte».<sup>77</sup>

Det foreligger ikke endelige oppgaver over konfliktomfanget i lønnsoppgjøret i 2000. Foreløpige opptellinger viser likevel at det var i underkant av 20 lovlige streiker og at flere av disse var nokså omfattende (jf. tabell 9.4). Spesielt kommunal sektor var konfliktutsatt med 9 forbundsvis streiker i KS-området og Oslo kommune til sammen. Fem av disse var i regi av LO-forbund to i regi av YS-forbund og to i regi av et frittstående forbund.

Omfanget av arbeidskamp og bruk av tvungen lønnsnemnd i statlig og kommunal sektor i perioden 1978-2000 er fremstilt mer systematisk i tabell 9.5 og 9.6. Før 1982 ble enkelte konflikter i begge sektorer stoppet med lov før arbeidskamp inntrådte. I statlig sektor var det inntil 1995 streikeforbud med automatisk lønnsnemndbehandling av tvist med Samarbeidsorganisasjonen Norsk Politiforbund/Lensmannsetatens Landslag (SPL) hvis enighet ikke ble oppnådd ved megling (jf. tjenestetvistloven § 26 a). Ellers viser oversiktene at det er flere konflikter i kommunal sektor enn i statlig og at en del av de kommunale konfliktene har et større omfang enn konfliktene i statlig sektor. Det siste forholdet har åpenbart

---

74

Det er mulig at den politiske demonstrasjonsaksjonen 15/10 1998 da både LO YS AF Akademikerne og en rekke frittstående forbund deltok i protest mot regjeringens forslag om å fjerne en feriedag kunne vært med på listen. Streiken varte imidlertid kun to timer og det finnes ingen pålitelige forsøk på å kartlegge omfanget.

75

1990-konflikten var delvis tariffstridig jf. ARD 1990 s. 118.

76

I 1982 iverksatte N.A.F. lockout mot NRAF for å få en samlet løsning av denne tvisten og tvisten med Norsk Transportarbeiderforbund (LO).

77

Arbeidsrettsrådets beskrivelse er basert på en noe annen analyse. I tillegg trekker rådet frem luftfarten som konfliktfylt.

sammenheng med at kommunal sektor er større enn statlig sektor mens det første forholdet nok også har sammenheng med forskjellene i forhandlingsstruktur. Hvem som er i konflikt varierer også. I statlig sektor var alle arbeidstakerorganisasjonene i konflikt i 1984 ellers er det AF samt frittstående forbund som har vært i konflikt. I kommunal sektor har også AFs kommunale seksjon vært i konflikt på 1990-tallet mens utbrytere fra AF var i konflikt i 1994 og 1998 (Oslo).<sup>78</sup> De største konfliktene har imidlertid vært i regi av LOs kommunale forbund (1984 1986 1992). I tillegg har en del frittstående forbund vært i konflikt.

Bruken av tvungen voldgift i statlig sektor fremstår i ettertid som systematisk alle konfliktene i perioden er løst ved tvungen lønnsnemnd. I kommunal sektor har vi eksempler både fra 1982 1995 1998 og 2000 på at konflikter er løst forhandlingsveien. Det er verken benyttet eller varslet lockout fra noen av arbeidsgiverne i offentlig sektor i perioden.

*Tabell 9.5 Lønnsoppgjør og arbeidskamp i statlig sektor 1978-2000*

| År   | Type oppgjør  | Konflikter<br>(arbeidstakerpart) | Tapte arbeidsdager<br>(anslag) | Tvungen lønnsnemnd |
|------|---------------|----------------------------------|--------------------------------|--------------------|
| 1978 | Hovedoppgjør  |                                  |                                |                    |
| 1979 | Lønnslov      |                                  |                                |                    |
| 1980 | Hovedoppgjør  | AF                               | 1 881                          | AF Norsk Lærerlag  |
| 1981 | Mellomoppgjør | Hjelpepleiere                    | 4 032                          | Hjelpepleiere      |
| 1982 | Hovedoppgjør  |                                  |                                |                    |
| 1983 | Mellomoppgjør |                                  |                                |                    |
| 1984 | Hovedoppgjør  | Alle                             | 49 020                         | Alle               |
| 1985 | Mellomoppgjør |                                  |                                |                    |
| 1986 | Hovedoppgjør  | AF Lærere                        | 20 750                         | AF Lærere          |
| 1987 | Mellomoppgjør | Sykepleiere                      | 4 800                          | Sykepleiere        |
| 1988 | Hovedoppgjør  |                                  |                                |                    |
| 1989 | Mellomoppgjør |                                  |                                |                    |
| 1990 | Hovedoppgjør  |                                  |                                | (SPL)              |
| 1991 | Mellomoppgjør |                                  |                                |                    |
| 1992 | Hovedoppgjør  |                                  |                                | (SPL)              |

---

78

Før 1983 eksisterte det ikke forhandlingssammenslutninger i kommunal sektor.

|      |               |        |        |        |
|------|---------------|--------|--------|--------|
| 1993 | Mellomoppgjør |        |        |        |
| 1994 | Hovedoppgjør  |        |        | (SPL)  |
| 1995 | Mellomoppgjør | AF SPL | 30 000 | AF SPL |
| 1996 | Hovedoppgjør  |        |        |        |
| 1997 | Mellomoppgjør |        |        |        |
| 1998 | Hovedoppgjør  | AF     | 48 000 | AF     |
| 1999 | Mellomoppgjør |        |        |        |
| 2000 | Hovedoppgjør  |        |        |        |

*Tabell 9.6 Lønnsoppgjør og arbeidskamp i kommunal sektor 1978-2000*

| År   | Type oppgjør  | Konflikter<br>(arbeidstakerpart) | Tapte arbeidsdager<br>(anslag) | Tvungen lønnsnemnd            |
|------|---------------|----------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|
| 1978 | Hovedoppgjør  |                                  |                                | Hjelpepleiere                 |
| 1979 | Lønnslov      |                                  |                                |                               |
| 1980 | Hovedoppgjør  |                                  |                                | Norsk Lærerlag<br>Sykepleiere |
| 1981 | Mellomoppgjør |                                  |                                |                               |
| 1982 | Hovedoppgjør  | NITO NIF AFAG                    | 11 500                         |                               |
| 1983 | Mellomoppgjør |                                  |                                |                               |
| 1984 | Hovedoppgjør  | NKF m fl også Oslo               | 32 000                         | NKF m fl også Oslo            |
| 1985 | Mellomoppgjør |                                  |                                |                               |
| 1986 | Hovedoppgjør  | NKF m. flere                     | 321 500                        | NKF m. flere                  |
| 1987 | Mellomoppgjør | Sykepleiere                      |                                | Sykepleiere                   |
| 1988 | Hovedoppgjør  |                                  |                                |                               |
| 1989 | Mellomoppgjør |                                  |                                | (Frivillig; LOK og YS-<br>K)  |
| 1990 | Hovedoppgjør  |                                  |                                |                               |
| 1991 | Mellomoppgjør |                                  |                                |                               |

|      |               |                                                                               |         |                                   |
|------|---------------|-------------------------------------------------------------------------------|---------|-----------------------------------|
| 1992 | Hovedoppgjør  | LOK Hjelpepleiere                                                             | 225 000 | LOK Hjelpepleiere                 |
| 1993 | Mellomoppgjør |                                                                               |         |                                   |
| 1994 | Hovedoppgjør  | Sykepleiere m fl                                                              | 5 000   | Sykepleiere m fl                  |
| 1995 | Mellomoppgjør | AF-K NL<br>(førskolelærere)                                                   | 15 000  | AF-K (også Oslo)                  |
| 1996 | Hovedoppgjør  |                                                                               |         |                                   |
| 1997 | Mellomoppgjør |                                                                               |         |                                   |
| 1998 | Hovedoppgjør  | AF-K NHS DNMF<br>sykepleiere m fl (Oslo)                                      | 90 000  | AF-K NHS                          |
| 1999 | Mellomoppgjør |                                                                               |         |                                   |
| 2000 | Hovedoppgjør  | DNMF (KS) FO NL<br>(begge i KS og Oslo)<br>NHS + NMF NKOF og<br>SL (kun Oslo) |         | DNMF (KS) FO (Oslo)<br>NHS (Oslo) |

I privat sektor (tabell 9.7) har tvungen lønnsnemnd vært brukt mindre hyppig enn i offentlig sektor. For eksempel har konflikter i LO/NHO-området siden 1986 vært løst forhandlingsveien. Offshore er en gjenganger i konfliktbildet og her har myndighetene (med unntak av kun to tilfeller) ansett det som nødvendig å gripe inn med tvungen lønnsnemnd.

*Tabell 9.7 Arbeidskamp og tvungen lønnsnemnd i privat sektor 1978-2000<sup>1</sup>*

|      | Konflikter                                                        | Tvungen lønnsnemnd                                                    |
|------|-------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| 1978 | Rutebil Vinmonopolet offshore (faste innretninger) luftfart       | LO-N.A.F. rutebil offshore (faste og flyttbare innretninger) luftfart |
| 1979 |                                                                   |                                                                       |
| 1980 | Offshore (faste og flyttbare innretninger)                        | Offshore (faste innretninger)                                         |
| 1981 | Offshore (faste innretninger)                                     | LO-N.A.F. offshore (faste og flyttbare innretninger)                  |
| 1982 | Transport Vinmonopolet fiskeindustri Norsk Hydro offshore (faste) | Transport offshore (faste)                                            |
| 1983 |                                                                   |                                                                       |
| 1984 | Offshore (faste)                                                  | Offshore (faste)                                                      |
| 1985 | Norsk Hydro offshore (flyttbare)                                  | Norsk Hydro offshore (flyttbare)                                      |
| 1986 | LO-N.A.F. offshore (faste)                                        | Offshore (faste)                                                      |
| 1987 |                                                                   |                                                                       |



|      |                                                                                                          |                              |
|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|
| 1988 |                                                                                                          |                              |
| 1989 |                                                                                                          |                              |
| 1990 | Rutebil NRK-journalister offshore (faste)                                                                | Offshore (faste)             |
| 1991 |                                                                                                          |                              |
| 1992 | Rutebil offshore (flyttbare) tømmermålere sivilingeniører                                                | Tømmermålere sivilingeniører |
| 1993 |                                                                                                          |                              |
| 1994 | NRK offshore (faste)                                                                                     | Offshore (faste)             |
| 1995 |                                                                                                          |                              |
| 1996 | Verkstedindustri Hotell- og restaurantbransjen offshore (faste) elektroinstallasjon heisfaget Gjensidige |                              |
| 1997 | Offshore (flyttbare)                                                                                     | Offshore (flyttbare)         |
| 1998 | Rutebil telemontører                                                                                     | Telemontører                 |
| 1999 |                                                                                                          |                              |
| 2000 | LO-NHO offshore (faste)                                                                                  | Offshore (faste)             |

<sup>1</sup> Kilde for tabell 9.5 tabell 9.6 og tabell 9.7 er Stokke (1998) med senere oppdateringer.

## 9.4 Arbeidskampenes forløp og formål

De fleste arbeidskamper i Norge starter ved at et begrenset antall arbeidstakere tas ut i streik. Uttaket kan være begrenset til et visst antall virksomheter eller til visse stillingsgrupper i virksomhetene. Arbeidskampen kan på et senere tidspunkt utvides ved at flere arbeidstakere tas ut i streik eller streiker kan møtes med passiv lockout. I tillegg kan organisasjonene iverksette andre former for arbeidskamp så som boikott og blokade. Prosedyrene for varsling av arbeidskamp (plassoppsigelse) er regulert av lovgivning og hovedavtaler (jf. kapittel 8.7.1). Partene skiller mellom varsel om plass*oppsigelse* og varsel om plass*fratredelse* (plassoppsigelsens endelige omfang). Varsel om plassoppsigelse skal avgis minst 14 dager før arbeidskamp settes i verk. I tillegg kommer meglingsreglene om midlertidig forbud mot arbeidskamp til anvendelse. Varsel om plassfratredelse skal avgis minst 4 dager før arbeidskamp settes i verk. Hovedavtalene har gjerne også regulert at ved opptrapping av arbeidskamp så skal varsel avgis med minst 4 dagers frist. Noen hovedavtaler blant annet hovedavtalene LO-NHO YS-NHO og NAVOs hovedavtaler har også regulert at dersom et meglingsforslag forkastes så kan arbeidskonflikt iverksettes med 4 dagers varsel.

Mange hovedavtaler har bestemmelser om at det i forbindelse med eller i forkant av en konflikt skal slutes lokale avtaler om driftens avslutning og gjenopptagelse samt om arbeid som er nødvendig for å avverge fare for liv og helse eller betydelig materiell skade. I enkelte tilfeller så som i staten og i banksektoren er det angitt i hovedavtalene at også nærmere spesifiserte stillinger eller antall arbeidstakere skal unntas fra konflikt. I tillegg har flere hovedavtaler regler om hvordan arbeidsgiver kan søke om dispensasjon for arbeidstakere som det ønskes at er til stede eller tas inn igjen i arbeid. Det er ikke adgang med mindre annet er avtalt mellom partene for en arbeidstaker å være i streik for visse av sine funksjoner men ikke for alle.

Arbeidskamp kan ha en rekke formål. For arbeidsgiver betyr en lockout at arbeidstakerne utestenges fra sitt vanlige inntektsgivende arbeid mens for arbeidstakerne betyr en streik at produksjonen og dermed arbeidsgivers inntektsgrunnlag stanser opp. Det å på denne måten ramme motparten ved å holde tilbake arbeidsmuligheter eller arbeidsinnsats vil kunne føre til innrømmelser slik at forhandlingene gjenopptas og det slutes en ny tariffavtale. Dette kan kalles det klassiske eller primære formålet ved arbeidskamp.

Andre formål ved arbeidskamp kan være å skape sympati for egne krav i opinionen eller hos myndighetene markering overfor andre arbeidstakerorganisasjoner og å fremme internt samhold i organisasjonen. Slike formål kan være underordnet det primære formålet de kan være formål i seg selv eller de kan være utviklet på basis av endringer i arbeidslivets organisering og manglende muligheter til å ramme arbeidsgiver økonomisk med streik. Arbeidskamp kan også benyttes som ledd i en langsiktig strategi hvor formålet er gjennomslag i for eksempel  *neste* forhandlingsrunde.

Avhengig av formålenes art vil organisasjonene forsøke å planlegge arbeidskampen mest mulig effektivt. Hvis formålet for eksempel først og fremst er å skape sympati for egne krav i opinionen slik at mulighetene for gjennomslag i senere forhandlingsrunder øker kan en liten streik som trappes kraftig opp og fremprovoserer et lovinngrep være effektivt. En del streiker i offentlig sektor kan sies å ha hatt et slikt forløp. Det er også en fordel for organisasjonen at få eller ingen andre grupper benytter arbeidskamp samtidig. Hvis formålet er å ramme motparten for å fremme innrømmelser kan det derimot være mer hensiktsmessig å planlegge en arbeidskamp som kan vare lenger.

Det hevdes ofte at arbeidskamp i offentlig sektor med nødvendighet rammer en uskyldig tredjepart og at streikevåpenet derfor er uegnet til å fremtvinge innrømmelser fra motparten. Arbeidskamp i offentlig sektor virker annerledes på arbeidsgivere og arbeidstakere enn det som har vært de tradisjonelle virkningene av arbeidskamp. Arbeidsgiver sparer lønn under en streik i offentlig sektor og kan i motsetning til arbeidsgivere i privat sektor være langt mindre bekymret over produksjonstapet som følge av streik. Samtidig utsettes både arbeidsgiver og arbeidstakere for et betydelig press fra opinion og tredjepart for å finne en løsning på konflikten. Erfaringsmessig øker dette presset i takt med konfliktens varighet. På den annen side trenger ikke arbeidstakerne i offentlig sektor å være like bekymret over streikens følger for ens egen arbeidsplass som arbeidstakere i privat sektor. Utvalget er enig i at en rekke streiker i offentlig og privat sektor illustrerer at det er slike forskjeller mellom sektorene men ser også at forskjellene blir mindre over tid. Det vises ellers til drøftingen i kapittel 9.5 og 9.6.

Innenfor lov- og avtaleverkets grenser er det opp til partene å planlegge og gjennomføre arbeidskampen. Det finnes ingen regler i Norge om at det for eksempel må være et rimelig forhold mellom det formålet en organisasjon etterstreber og de kamptiltak organisasjonen iverksetter. Slike regler som gjerne omtales under samlebetegnelsen proporsjonalitetsprinsipp finnes derimot i en del andre europeiske land.<sup>79</sup> For Norge sin del betyr det for eksempel at en lite omfattende arbeidskamp kan understøtte mer omfattende krav mens en svært omfattende arbeidskamp kan understøtte mindre omfattende krav.

Lønnsplikten bortfaller under arbeidskonflikt. Ved streik stoppes de streikendes lønn. Tidspunkt og varighet på konflikten samt hvorvidt den streikende arbeidstakeren er timelønnet eller månedslønnet avgjør hvordan dette rent praktisk gjennomføres. I offentlig sektor hvor brorparten av arbeidstakerne er månedslønnet har streik i all hovedsak funnet sted i slutten av mai og/eller juni måned. På dette tidspunkt har lønn for mai allerede vært utbetalt og i offentlig sektor er det tariffestet at opptjente feriepengar utbetales i juni samtidig som lønnen løper under ferieavviklingen uavhengig av når på året ferien faktisk avvikles. Det har til nå vært anbefalt og praktisert at utbetaling av opptjente feriepengar i juni utbetales uavhengig av om arbeidstakere er eller har vært i konflikt. Blant annet begrunnet i feriepengeordningen har dermed nøyaktig korreksjon av lønnsutbetaling under konflikt i offentlig sektor som hovedregel funnet sted ved lønnsutbetaling i juli. I de tilfeller den ordinære månedslønnen er utbetalt under en streik har staten krevd lønnsrefusjon fra organisasjonene. I kommunal sektor er det ingen slik entydig praksis.

---

79

Se for eksempel Nyström (1997). Et proporsjonalitetsprinsipp ble foreslått innført i Sverige i 1998 men ble ikke fulgt opp av lovgiver (jf. kapittel 6.3).

## 9.5 Arbeidskampenes konsekvenser

Det kan hevdes at arbeidskampenes formål vil være avhengig av organisasjonenes styrke markedssituasjonen og produksjonens art. Hvis organisasjonsgraden og tariffavtaledekningen er lav i en bransje kan arbeidskamp føre til svekket markedssituasjon for de bedrifter som rammes. Spesielt gjelder det situasjoner hvor tariffavtalens vilkår ikke har full gjennomslagskraft ut over de virksomheter som er bundet. Slike konsekvenser kan tenkes i en rekke tariffområder i privat tjenesteytende sektor. På samme måte kan virksomheter som er utsatt for innenlandsk eller utenlandsk konkurranse påføres konkurranseulempen dels av arbeidskamp i seg selv (produksjonsstans) og dels av arbeidskampens resultater (hvis ny tariffavtale medfører økte omkostninger).

Partene kan i slike situasjoner med markedskonkurranse forsøke å innrette arbeidskampen slik at den i størst mulig grad rammer motparten og i minst mulig grad rammer virksomhetens mer langsiktige markedssituasjon. Der hvor det for eksempel produseres varer for lager trenger ikke en kortvarig arbeidskamp ramme virksomhetens salg. I tillegg kan tapt arbeidsinnsats tas igjen ved ekstrainsats etter at arbeidskampen er avsluttet. Derimot vil mange tjenesteproduserende næringer være mer sårbare for umiddelbare virkninger av arbeidskamp først og fremst ved at kunder søker alternative leverandører. Mange industribedrifter produserer i dag i langt mindre grad for lager enn tidligere i stedet fører produksjonskonseppter som «just-in-time» og tettere koblinger mellom bedrifter kunder og leverandører til at også industrien er blitt mer sårbar for umiddelbare virkninger av arbeidskamp.

Arbeidskamp knyttet til landsdekkende tariffavtaler utfordrer den interne solidariteten både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. I forbindelse med beslutninger om streik eller lockout vil det ofte finnes mindretall som ikke ønsker arbeidskamp og som må delta mot sin vilje. Dette kjennes både fra lockouter knyttet til privat sektor og fra streiker som igangsettes etter nei-flertall i uravstemninger eller kompetente forsamlinger. Slike situasjoner utgjør også et press på de landsdekkende tariffavtalene. Ansatte og bedrifter kan ønske seg ut av tariffellesskapet slik at de i større grad har råderett over egen arbeidssituasjon. I flere av oljeoppgjørene under busskonfliktene i 1998 og under storstreiken i 2000 har det oppstått slike situasjoner og det er grunn til å anta at dette vil tilta. Internasjonalisering svekkede bransjefellesskap og økt integrasjon i verdikjeden bidrar til det.

Varsel om arbeidskamp kan i seg selv påvirke virksomhetens markedssituasjon og renommé. Mange virksomheter føler seg forpliktet til å sende ut melding til sine leverandører og kunder om at de er omfattet av et forhandlingsbrudd eller en plassoppsigelse eller at de på annen måte kan bli rammet av en konflikt og hvis varslingsfristene er korte så kan det oppstå planleggingsproblemer. Slike effekter ser man også i offentlig sektor hvor for eksempel pasienter må varsles om at planlagte helsetjenester kan falle bort i tilfelle arbeidskamp. I tillegg må virksomhetene vurdere om produksjonen vil bli rammet så mye av arbeidskamp at det er nødvendig å varsle øvrige arbeidstakere om permittering.

Hvis virksomheten i liten grad er utsatt for markedskonkurranse kan arbeidsgiver ha færre incentiver til å gi etter under arbeidskamp. Slike situasjoner oppstår ofte i offentlig sektor hvor mange arbeidskamper primært rammer tjenester til publikum. Arbeidsgiver vil i tillegg spare lønn til de arbeidstakerne som er i arbeidskamp. Slike årsaker er medvirkende til at svært få streiker i offentlig sektor i Norge er blitt avsluttet med nye forhandlinger og innrømmelser fra arbeidsgivers side. I stedet er alle streikene i det statlige tariffområdet og de aller fleste streikene i det kommunale tariffområdet de siste tiårene blitt avsluttet med tvungen lønnsnemnd. Vissheten om et slikt sannsynlig utfall har også påvirket planleggingen av mange streiker i offentlig sektor slik at de får mer preg av demonstrasjonsstreiker for å skape sympati for egne krav enn av forsøk på å få arbeidsgiver tilbake til forhandlingsbordet. Enkelte ganger har slike streiker gitt uttelling i Rikslønnsnemnda. Samtidig har også arbeidsgiverorganisasjonene lenge praktisert et prinsipp om at det ikke skal gis etterbetaling for arbeidstakerne for perioden fra tariffavtalens utløp til streikens avslutning. Det samme prinsippet har også vært praktisert av Rikslønnsnemndas flertall siden 1970-tallet (Stokke 1998:225ff).

Det finnes imidlertid arbeidskonflikter i offentlig sektor som sett fra arbeidstakernes side har lyktes delvis med det primære formålet. Senest i 2000-oppgjøret medførte både FO-streiken og førskolelærerstreiken at arbeidsgiversiden gikk med på å endre det forslaget til kommunal hovedtariffavtale som andre organisasjoner allerede hadde vedtatt. Det finnes også eksempler på at streiker i offentlig sektor har vært målrettet slik at de i størst mulig grad rammer motparten og i mindre grad publikum. En streik blant helsepersonell i Oslo kommune i 1998 omfattet et lite antall arbeidstakere og var rettet mot områder der kommunen hadde store inntekter fra staten. Blant annet ble poliklinikker og dagkirurgiske avdelinger rammet men uten at liv og helse kunne sies å være truet så mye at det ga grunnlag for lovinngrep.

Arbeidsgiver aksepterte ikke at streiken skulle være «rullerende» slik at de streikende ble skiftet ut av andre etter en tid men organisasjonene som var i konflikt var sjenerøse med dispensasjoner slik at kun om lag halvparten av de arbeidstakerne det var gitt plassoppsigelse for var i streik mot slutten. Etter over seks ukers arbeidskamp ble det enighet om at kommunen skulle bruke 20 millioner ekstra til lønnsmidler for å bedre rekrutteringen til yrkesgruppene.

Disse eksemplene på at målrettet streik i offentlig sektor lykkes i å bringe arbeidsgiversiden til innrømmelser kan representere en ny trend. I så fall er det også mulig å tenke seg at arbeidsgiver vurderer mottrekk for eksempel ved bruk av lockout i offentlig sektor. Dette virkemiddelet har i svært liten grad vært benyttet i det statlige og kommunale tariffområdet i Norge.

Med økt konkurranse mellom offentlig og privat sektor og med nyere budsjetteringsprinsipper i offentlig sektor blir det stadig vanskeligere å bruke sektor som skille på hvilke konsekvenser arbeidskonflikter har. Som allerede nevnt er det fullt mulig å målrette konflikter i offentlig sektor slik at de i større grad rammer arbeidsgivers inntekter og i mindre grad publikum. Videre finnes det områder innen privat sektor som har mange av de samme økonomiske rammebetingelsene som deler av offentlig sektor så som private helse- og omsorgsinstitusjoner på offentlige planer og offentlig subsidiert persontransport. Det finnes også private monopolinstitusjoner som for eksempel A/S Vinmonopolet og deler av oljevirkksomheten hvor en arbeidskonflikt kan ha store finanspolitiske konsekvenser for staten. Det finnes også områder i privat sektor som er svært følsomme for arbeidskonflikter når det gjelder konsekvenser for liv og helse noe en arbeidskonflikt i Telenor i 1998 illustrerte. Selv om arbeidskamp i offentlig sektor i større grad enn ellers nok vil fortsette å ramme også andre enn arbeidsgiver er det altså klare tendenser til at arbeidskampenes ulike konsekvenser blir mer sektorovergripende.

Arbeidslivets kampmidler ble definert og vernet gjennom lovgivningen for snart 100 år siden. Så vel bedriftene arbeidet og samfunnet har siden den gang gjennomgått betydelige endringer. For det første er norsk økonomi blitt oljeavhengig og stans i olje- og gassproduksjonen vil i tillegg svekke Norges anseelse som en pålitelig leverandør. For det andre er samfunnet blitt svært kommunikasjonsavhengig det gjelder så vel fysisk som annen kommunikasjon. Lammes kommunikasjonen vil det raskt få ringvirkninger. For det tredje er samfunnet teknologiavhengig og rammes teknologiske infrastrukturer så vil det også svært raskt få ringvirkninger. For det fjerde er både vare- og tjenesteproduksjon i stigende grad organisert i form av verdikjeder hvor mange bedrifter og yrkesgrupper deltar. Verdikjedene er ofte internasjonale og arbeidskonflikt ett sted kan føre til at hele produksjonskjeden stopper opp. Også her kan Norges anseelse som en pålitelig leverandør stå på spill.

Konsekvensene av denne utviklingen er at arbeidskamp får andre og større virkninger for samfunnet arbeids- og næringslivet og publikum enn før. Samtidig har utviklingen også bidratt til at det er blitt langt vanskeligere å ha den fulle oversikten over virkningene av eventuelle kamptiltak som settes i verk. I tillegg fører krav til sikkerhetsbemanning i en del tilfeller til at berørte arbeidstakere har rett til lønn i den tiden konflikten varer uten at de har tilsvarende plikt til å yte arbeid. Noen eksempler kan illustrere disse utviklingstrekkene:

- Ved arbeidsstans på en plattform for oljeproduksjon vil det være krav til sikkerhetsbemanning under streiken. Hovedandelen av den bemanning som til enhver tid skal være på plattformen vil være sikkerhetsbemanning. Ved streik vil de oppholde seg på plattformen med full lønn men uten å yte arbeid. Samtidig vil den delen av besetningen som ikke er i tjeneste på plattformen ha fri (avspasering) med full lønn. Konsekvensen av dette er at en plattform kan rammes ved at et meget lite antall arbeidstakere tas ut i streik.
- Arbeidsstans blant en gruppe maskinister ved sykehusene kan føre til at dampanlegg stenges. Det vil da ikke lenger være mulig å få rengjort utstyr og virksomheten stopper derfor langt på vei opp.
- Arbeidsstans blant en eller noen få av mannskapet på en slepebåt var i 1998 tilstrekkelig til at utskiping av malm fra LKAB stoppet opp.
- Arbeidsstans blant flygelederne vil føre til at lufttrafikken eller deler av den stopper opp. Det får betydning for så vel det reisende publikum som for næringslivet.

- Arbeidsstans i en bedrift som har plass i en internasjonal verdikjede vil kunne føre til at hele kjeden stopper opp. Dette gir betydelige ringvirkninger samtidig som norske bedrifters troverdighet som pålitelige kjedeled lider skade. Det kan føre til tap av arbeidsplasser både på kort og lang sikt.
- Arbeidsstans i en datasentral som betjener en eller flere banker kan føre til at anlegget ikke holdes i gang på forsvarlig måte og at feil som oppstår ikke blir rettet. Dette kan føre til stopp i bruk av betalingskort banktransaksjoner overføringer samt nasjonal og internasjonal betalingsformidling. Det er også en risiko for at data kan gå tapt. Konsekvensene for publikum næringslivet og samfunnet kan bli betydelige men er vanskelige å overskue.
- Arbeidsstans blant en liten gruppe ingeniører eller teknikere i et kraftselskap kan føre til at feil ikke blir rettet og at kraftleveransene ikke blir styrt riktig. Dette kan føre til stopp i strømleveransene og kan også føre til skader på strømmettet og transformatorer. Dersom slike virkninger oppstår vil det sette liv og helse i fare. Konsekvensene for publikum næringslivet og samfunnet kan bli betydelige men er vanskelige å overskue. Dersom det oppstår skader på nettet kan virkningene bli langvarige.

Som eksemplene viser er en arbeidskamp ikke lenger bare en sak mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Den involverer samfunnet annet arbeids- og næringsliv publikum og nasjonens interesser. Utvalget mener det er viktig at den som setter i verk arbeidskamp i størst mulig grad har oversikt over virkningen av de tiltakene som settes i verk. Dette vil gjøre det lettere å vurdere hvordan utenforstående kan vernes mot virkningene av arbeidskampen. Det vises ellers til utvalgets drøftinger i kapittel 10.1.

## 9.6 Kampmidlenes balanse

Streik og lockout er i utgangspunktet likeverdige kampmidler begge har som formål å « . . . sette motstanderen i en sådan økonomisk tvangssituasjon at han må gi sig.»<sup>80</sup> Retten til streik er således likeverdig med retten til lockout.<sup>81</sup> Likevel er det sjelden at norske arbeidsgiverorganisasjoner griper til lockout i det minste i den aktive formen (som første varsel om arbeidskamp). I offentlig sektor er det ingen eksempler på lockoutvarsel verken i aktiv form eller passiv (som svar på streikevarsel). I privat sektor er det få eksempler på aktive men noen flere eksempler på passive lockoutvarsler. I LO/N.A.F.-oppgjøret i 1986 ble lockout benyttet i kombinasjon med streik ellers er lockout benyttet enkelte ganger innen oljesektoren som svar på mindre omfattende streiker. Andre arbeidsgiverorganisasjoner enn NHO har også enkelte ganger varslet eller gått til

---

80

Berg (1930:234).

81

Staten som arbeidsgiver ble først i 1969 gitt eksplisitt adgang til lockout jf. tjenestetvistloven § 22. Argumentasjonen var igjen prinsippet om likeverdighet i kampmidler se for eksempel Ot.prp. nr. 34 (1968-69) s. 23f.

lockout.<sup>82</sup> Vi har også eksempler på at lockoutvarsel benyttes i tilfeller hvor et streikevarsel vurderes som klart konkurransevridende mellom bedrifter.<sup>83</sup>

Lockout som kampmiddel hadde en vesentlig større betydning i Norge i mellomkrigsårene enn det den har hatt i etterkrigstiden. Etter lockouten i 1986 hevder mange i tillegg at det for arbeidsgivere er forbundet med store opinionsbelastninger å gripe til lockout. Fra en arbeidsrettssak om ettervirkning av en tariffavtale i Oslo kommune i 1990 hvor tariffavtalen var sagt opp og utløpt men hvor ingen av partene hadde iverksatt arbeidskamp finnes følgende illustrerende formulering fra arbeidsgivers anførsler: «I praksis er det umulig for arbeidsgiversiden å gå til arbeidskamp - det er i hvert fall etter 1986 en «død sak»»<sup>84</sup> Er det derfor en ubalanse i partenes kampmidler i dag?

Tre forhold må tas i betraktning før et slikt spørsmål kan besvares. For det første er streik det eneste legale virkemiddelet som arbeidstakerne kan benytte for å fremme sine interesser knyttet til tariffavtalen. Går en for eksempel til Sverige vil en finne andre kampmidler som i langt større grad kan ramme arbeidsgiver effektivt uten store omkostninger for arbeidstakersiden (jf. kapittel 6.2). Arbeidsgivere i Norge kan fremdeles gjøre bruk av passiv lockout som i mange situasjoner vil være langt mindre belastende enn aktiv lockout. Det finnes også eksempler på at arbeidsgivere har benyttet seg av andre virkemidler enn arbeidskamp for å fremme sine interesser. Det kan dreie seg om relokalisering organisasjonsendring bruk av ikke avtaledекket arbeidskraft og i ytterste fall nedleggelse av virksomheten.

For det andre har nettopp slike arbeidsgiverstrategier kombinert med lav tariffavtaledекning i en del bransjer også gjort streik som virkemiddel mindre effektivt enn tidligere. I mange situasjoner kan bedrifter som ikke er rammet av streik men som påvirkes av streik i en annen virksomhet i egen interesse erstatte den varen eller tjenesten de streikende leverer med varer eller tjenester fra andre virksomheter. Kombinert med en utvikling hvor stadig flere markeder dereguleres internasjonaleses og hvor ny teknologi tas i bruk vil streik i dagens forstand kunne bli et stadig mindre hensiktsmessig virkemiddel i de fleste bransjer.

For det tredje er det vanskelig å påstå at streikeretten i vesentlig grad misbrukes i Norge i dag. Utvalget er av den oppfatning at organisasjonene forsøker å både planlegge og gjennomføre arbeidskamp på en betryggende og balansert måte. Videre risikerer organisasjonene alltid betydelige interne problemer hvis bruk av arbeidskamp ikke er i tråd med medlemmenes interesser noe vi har eksempler på både fra arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. Man bør derfor ha tillit til organisasjonenes evne til å lære av egen og andres fortid og til å tilpasse seg samfunnsutviklingen. I tillegg gir folkeretten et langt sterkere vern for streik som kampmiddel enn for lockout. I norsk rett er derimot disse formene for arbeidskamp likestilt. Det innebærer at norske arbeidsgivere har et bedre utgangspunkt enn arbeidsgivere i en del andre land.

---

82

Et eksempel på aktiv lockout er lockouten fra Vital A/S overfor Norske Assurandørers Forbund i 1993. Et eksempel på passiv lockout er Private Barnehagers Landsforbunds lockoutvarsel overfor Norsk Kommuneforbund Norsk Lærerlag og Kommunalansattes Fellesorganisasjon i januar 2000 som imidlertid ikke ble iverksatt.

83

Dette har vært aktuelt flere ganger innen oljesektoren i tillegg var det tilfellet i konflikten mellom NHO og Norske Sivilingeniørers Forening i desember 1992.

84

Jf. ARD 1990 s. 9.

## 9.7 Holdninger til arbeidskamp

Gjennom opinionsmålinger kan man undersøke befolkningens holdninger til arbeidskamp. Slike undersøkelser er i noen tilfeller gjentatt over tid slik at det er mulig å studere eventuelle endringer.

I 1961 stilte Norsk Gallupinstitutt følgende spørsmål til befolkningen: «Mener De eller mener De ikke at streiker og lockouter er hensiktsmessige midler i arbeidskonflikter?» Spørsmålet ble gjentatt av meningsmålingsinstituttet 4Fakta i 1998. I tabell 9.8 er svarfordelingen gjengitt.<sup>85</sup>

*Tabell 9.8 «Mener De eller mener De ikke at streiker og lockouter er hensiktsmessige midler i arbeidskonflikter?». Prosent*

|                     | 1961         |             | 1961         | 1998 |
|---------------------|--------------|-------------|--------------|------|
|                     | Befolkningen | Organiserte | Befolkningen |      |
| Hensiktsmessig      | 42           | 59          | 51           | 77   |
| Ikke hensiktsmessig | 40           | 34          | 49           | 23   |
| Både og/vet ikke    | 18           | 7           |              |      |
| Sum                 | 100          | 100         | 100          | 100  |

Svar kategorien «Både og/vet ikke» var ikke med i 1998-undersøkelsen noe som gjør at 1961-undersøkelsen må bearbeides noe. De to siste kolonnene i tabellen gir befolkningens fordeling på hensiktsmessig/ikke hensiktsmessig i 1961 og 1998. Utviklingen viser en klar økning i synet på hensiktsmessighet fra halvparten av befolkningen i 1961 til tre fjerdedeler i 1998.

Spørsmålsformuleringen kan være noe uklar. For de som setter likhetstegn mellom «streik/lockout» og «arbeidskonflikter» kan spørsmålet fremstå som noe meningsstomt. I tillegg kan omstendigheter ved lønnsoppgjørene i de to årene ha virket inn. I 1961 ble spørsmålet stilt i oktober en god stund etter at det hadde vært konflikt i enkelte industrigrener (blant annet trelast bergverk og gummivare). I tillegg var Verkstedsoverenskomsten blitt stemt ned i 1961 men den ble likevel reforhandlet uten konflikt etter at regjeringen oppfordret til det.<sup>86</sup> I 1998 ble spørsmålet stilt i månedsskiftet april/mai altså vesentlig nærmere lønnsoppgjøret og i forkant av de viktigste 1998-streikene.<sup>87</sup> Dermed kan svargivningen også ha blitt preget av forhandlingsstrategien til mange av aktørene.

Spørsmålsformuleringen kan også kritiseres for å innby til såkalt «ja-siing» altså at holdningsspørsmål i opinionsundersøkelser avdekker mer konformitet enn det er grunnlag for. I forbindelse med et annet

---

85

Kilde: Alstad (red) (1969:137) Aftenposten 5/5-1998.

86

Kilde: Frøland (1992).

87

Jf. Stokke (2000a:384).

opinionsspørsmål er denne effekten mindre bekymringsfull i og med at vi kan se på hvor mange som sier seg uenige i en positivt ladet påstand. Spørsmålsformuleringen var: «I dagens samfunn er det ikke nødvendig å streike. Det finnes så godt som alltid andre måter å vinne frem på». Spørsmålet er blitt stilt både i 1982 1993 og 1996. I figur 9.2 er andelen som svarer at de er helt eller delvis *uenig* i denne påstanden gjengitt. For befolkningen som helhet har vi kun data fra 1982 og 1993 og de antyder stabilitet. For de andre gruppene og for de yrkesaktive samlet viser utviklingen mellom 1993 og 1996 at andelen uenige stiger. Videre ser vi at AF-organiserte er mest uenige i påstanden mens uorganiserte ikke skiller seg tilsvarende ut i 1996 som i 1982. I 1982-undersøkelsen var AF- og YS-medlemmer slått sammen. Uenigheten med påstanden da var påfallende lav og lå på nivå med uenigheten blant uorganiserte og i befolkningen.<sup>88</sup>

**[:figur:fig9-2.eps]**

*Figur 9.2 Andel helt eller delvis uenige i påstanden: «I dagens samfunn er det ikke nødvendig å streike. Det finnes så godt som alltid andre måter å vinne frem på»*

Tross de forbehold som er nevnt er det ikke grunnlag for å hevde at bruk av arbeidskamp har fått svekket støtte i opinionen. Svargivningen på de to spørsmålene antyder snarere at arbeidskamp som virkemiddel har betydelig oppslutning i befolkningen og at denne oppslutningen sannsynligvis har vært stigende over tid. Støtten er sterkere blant yrkesaktive enn blant befolkningen ellers. Støtte til arbeidskamp er imidlertid ikke ensbetydende med at opinionen ser positivt på alle typer arbeidskamp. I den forbindelse kan det være av interesse å se på befolkningens syn på tvungen lønnsnemnd. I den nevnte opinionsundersøkelsen fra 1993 ble det stilt spørsmål om bruken av tvungen lønnsnemnd burde være mer aktiv som nå eller mindre aktiv i mer spesifikke situasjoner. Resultatene er gjengitt i tabell 9.9.

*Tabell 9.9 «Mener du at tvungen lønnsnemnd bør brukes mer aktivt brukes som nå eller brukes mindre aktivt overfor følgende arbeidstakergrupper?» Befolkningen prosent*

|                                                                                                                                                   | Mer aktivt | Som nå | Mindre aktivt | Vet ikke |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|--------|---------------|----------|
| Streikende generelt                                                                                                                               | 9          | 52     | 21            | 18       |
| Streikende i privat sektor                                                                                                                        | 9          | 49     | 21            | 20       |
| Streikende i offentlig sektor                                                                                                                     | 13         | 48     | 20            | 19       |
| Små grupper som forsøker å streike seg til større lønnstillegg enn det flesteparten av arbeidstakerne har fått                                    | 32         | 29     | 18            | 21       |
| Streikende som arbeider i yrker hvor hensynet til andre enn de direkte berørte parter er viktig som f.eks. innen helsevesenet og kraftforsyningen | 32         | 40     | 12            | 16       |

1982-undersøkelsen ble gjennomført i desember av Norges Markedsdata og omfattet 1489 respondenter. Undersøkelsen er nærmere dokumentert i Colbjørnsen og Korsnes (1984). 1993-undersøkelsen ble gjennomført i februar av MMI for Forskningsstiftelsen Fafo og omfattet 1173 respondenter. 1996-undersøkelsen ble gjennomført i november av Opinion for LO og omfattet 1500 respondenter. I den siste undersøkelsen var det kun de yrkesaktive som fikk spørsmål om streik.



Ansatte som ved å streike påfører det norske samfunnet store inntektstap som f.eks. streikende i Nordsjøen

33

37

14

17

Tabellen viser for det første høy oppslutning om «som nå» altså myndighetenes praksis når det gjelder tvungen lønnsnemnd.<sup>89</sup> I det de streikende klassifiseres som enten å bryte med en generell profil fra lønnsoppgjørene å påføre tredjepart problemer eller å påføre samfunnet vesentlige inntektstap så stiger støtten til mer aktiv bruk av tvungen lønnsnemnd. Ellers har i underkant av 20 prosent av befolkningen ikke gjort seg opp noen mening om bruk av tvungen lønnsnemnd.

Hvis en forsøker å sammenfatte befolkningens syn på arbeidskamp og på bruk av tvungen lønnsnemnd kan de tas til inntekt for et slags tvisyn hvor det er vesentlig aksept både for en rett til å streike men også for at myndighetene i en del situasjoner må kunne gripe inn og stoppe arbeidskampen. Siden begynnelsen av 1980-tallet samsvarer dette også langt på vei med måten streiker har forløpt på i Norge.

## 9.8 Andre aksjonsformer

Utvalget har diskutert omfanget av andre aksjonsformer i arbeidslivet og spesielt politiske demonstrasjonsaksjoner og sympatiaksjoner. Politiske demonstrasjonsaksjoner er ikke arbeidskamp i arbeidstvistlovens forstand og har et visst omfang i norsk arbeidsliv. Sympatiaksjoner har et meget begrenset omfang og som regel i form av sympatistreiker. Sympatiaksjoner faller inn under arbeidstvistloven § 1 nr. 5 og 6 og er i tillegg regulert av partenes hovedavtaler. Utvalget er ikke kommet frem til noe forslag til lovendringer eller anbefalinger overfor partene når det gjelder andre aksjonsformer.

## 9.9 Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget har drøftet omfanget av arbeidskamp i Norge og de former og konsekvenser arbeidskampene har. Selv om norsk arbeidsliv ikke fremstår som spesielt fredelig i forhold til mange andre europeiske land er utvalget av den oppfatning at organisasjonene i all hovedsak forsøker å både planlegge og gjennomføre arbeidskamp på en betryggende og balansert måte. Det er derfor ikke grunnlag for noen påstand om at retten til arbeidskamp i vesentlig grad misbrukes i Norge et slikt syn har heller ikke støtte i befolkningen. Utvalget har ingen forslag til endring av gjeldende rett på området.

---

89

De to svarkategoriene «Som nå» og «Mer aktivt» vil nok også dekke synspunkter i retning av at streik som sådan *ikke* betraktes som et hensiktsmessig virkemiddel uansett sektor formål og skadevirkninger.

## 10 Voldgift

### 10.1 Tvungen lønnsnemnd

#### 10.1.1 Innledning

Voldgift er en tvisteløsningsmetode der tvistens parter som regel frivillig overlater avgjørelsen av tvisten til en eller flere personer. Avgjørelsen er bindende for partene. I arbeidstvister kan partene frivillig bringe en tvist om lønns- og arbeidsvilkår som ikke er omfattet av tariffavtale inn for Rikslønnsnemnda eller en annen voldgiftsinstitusjon til avgjørelse. Institusjonens avgjørelse har samme virkning som en tariffavtale. Vi har dessuten en praksis med bruk av tvungen voldgift (lønnsnemnd) i arbeidstvister. Slik voldgift vedtas av Stortinget ved lov eller av regjeringen ved provisorisk anordning dersom Stortinget ikke er samlet i hvert enkelt tilfelle. Ved tvungen voldgift i arbeidstvister blir avgjørelsen i tvisten overlatt til Rikslønnsnemnda.

#### 10.1.2 Fra tvungen voldgift til tvungen lønnsnemnd

Dagens praksis med særlover om tvungen lønnsnemnd er et særnorsk fenomen som har en historisk bakgrunn. Tvungen voldgift i interesseløst tvister var et stridstema under arbeidet med utformingen av den første arbeidstvistloven. Lovarbeidet pågikk helt fra begynnelsen av århundret og frem til loven ble vedtatt i 1915. Striden om tvungen voldgift i interesseløst tvister var en viktig årsak til at arbeidet med å få på plass en lov om arbeidstvister tok så lang tid. Flere innstillinger og proposisjoner ble fremmet og trukket av ulike regjeringer.

Synspunktet fra tilhengerne var at arbeidskamp kan utgjøre en trussel mot vesentlige samfunnsinteresser. Partene i arbeidslivet Arbeidernes Faglige Landsorganisasjon og Norsk Arbeidsgiverforening motsatte seg imidlertid lovregler om tvungen voldgift. Som avslutning på et vell av protestresolusjoner og demonstrasjonsmøter truet Arbeidernes Faglige Landsorganisasjon i 1915 åpent med generalstreik dersom voldgiftsplanene ble virkeliggjort. Det endte med at forslaget om slik regulering ble frafalt. Like fullt har vi i Norge i flere korte perioder hatt midlertidige lover om tvungen voldgift særlig på 1920-tallet og i gjenreisningstiden etter annen verdenskrig.

I 1916 ble det etter forslag fra Venstre-regjeringen vedtatt en midlertidig lov om tvungen voldgift av arbeidskonflikter som truet vesentlige samfunnsinteresser dog begrenset til konflikter som måtte oppstå i krigstiden. Loven ga Kongen i fullmakt å bestemme at en arbeidstvist skulle avgjøres ved voldgift dersom han fant at tvisten utsatte vesentlige samfunnsinteresser for fare. Alle de borgerlige partiene støttet lovforslaget mens Arbeiderpartiet var motstander. Loven ble i 1919 avløst av en ny midlertidig fullmaktslov som skulle gjelde i ett år men som så ble forlenget frem til april 1921. I 1922 ble det vedtatt en ny midlertidig lov om tvungen lønnsnemnd denne gangen med Venstre og Arbeiderpartiets stemmer mens Høyre stemte mot. Loven ble vedtatt etter en henstilling fra Arbeidernes Faglige Landsorganisasjon til Arbeiderpartiets medlemmer på Stortinget. Bakgrunnen for Landsorganisasjonens holdning hadde sammenheng med at voldgiftsretten under ledelse av høyesterettsjustitiarius Karelius Thinn ble oppfattet som arbeidervennlig og nok ga Landsorganisasjonen større uttelling i lønnsoppgjørene enn det den økonomiske situasjonen skulle tilsi. Thinn ble imidlertid ikke gjenoppnevnt og Landsorganisasjonen vendte allerede i 1923 tilbake til sitt prinsipielle standpunkt til tvungen voldgift.<sup>90</sup>

---

90

Venstre og Bondepartiet gikk inn for å ta inn permanente bestemmelser om tvungen lønnsnemnd i (den någjeldende) arbeidstvistloven av 5. mai 1927. Arbeiderpartiet Høyre og Frisinnede Venstre gikk imot og forslaget falt i Odelstinget.

Som en kuriositet kan nevnes lov 6. juli 1933 om arbeidstvister ved A/S Vinmonopolet. Etter denne loven var det ulovlig å sette i verk eller fortsette arbeidsnedleggelse eller arbeidsstengning ved Vinmonopolet. Begrunnelsen for disse særreglene var rent fiskale hensyn. Loven om tvungen voldgift ved Vinmonopolet gjaldt helt frem til 1949.

I gjenreisningstiden etter annen verdenskrig anså man det nødvendig å unngå arbeidskamp. Med bistand fra lederne i Arbeidernes Faglige Landsorganisasjon og Norsk Arbeidsgiverforening utarbeidet regjeringen i London regler med sikte på å hindre arbeidskamp etter frigjøringen. Reglene ble fastsatt ved provisorisk anordning 15. september 1944. Arbeidernes Faglige Landsorganisasjon og Norsk Arbeidsgiverforening gikk inn for anordningen ut fra den tanke at ekstraordinære tider krever ekstraordinære tiltak. Anordningen ble videreført ved flere midlertidige lover frem til 1952. Eksempelvis hadde man mellombels lov om tillegg til lov om arbeidstvister av 5. mai 1927 av 13. desember 1948. Det var her bestemt at Riksmeglingsmannen dersom en tvist som nevnt i arbeidstvistloven § 6 nr. 3 ikke ble løst ved meglingskomiteen skulle sende melding til Sosialdepartementet om meglingen og sitt syn på saken. Dersom departementet mente at viktige samfunnsinteresser tilsa at tvisten skulle løses uten arbeidsstans kunne tvisten bringes inn for lønnsnemnd. Det samme skulle gjelde dersom et akseptert meglingsforslag ble forkastet. I denne perioden skulle det gjelde forbud mot arbeidsstans. Det var i forbindelse med anordningen av 1944 at ordet voldgift ble erstattet med lønnsnemnd. Man mente at ordet voldgift hadde en dårlig klang.

Etter 1952 har vi ikke hatt noen «permanent» lovgivning om tvungen lønnsnemnd i arbeidstvister. Ved lov 19. desember 1952 om lønnsnemnd i arbeidstvister (lønnsnemndloven) ble Rikslønnsnemnda etablert. I proposisjonen<sup>91</sup> som lå til grunn for loven uttalte Kommunal- og arbeidsdepartementet:

«Ved vurderingen av spørsmålet om det er riktig å gi slipp på den nåværende lønnsnemndordning har departementet tatt omsyn til at organisasjonene etter hvert har lagt mer vekt på de økonomiske tilhøva i samfunnet og derved sett de krav som melder seg i større økonomisk sammenheng. Det vil her få betydning at innsikten i de økonomiske spørsmål som melder seg i interessetvistene etter hvert er blitt større og må antas fortsatt å ville bli utvidet bl.a. gjennom statistiske analyser. Partene vil derved få stadig bedre grunnlag for å finne fram til løsninger som tar tilbørlig omsyn til samfunnsmessige interesser. Det større ansvar som den frivillige ordning nå legger på organisasjonenes ledere for løsninger uten inngripende arbeidskamper vil etter departementets oppfatning være ubetenkelig ut fra det som det her er pekt på. Partene i en konflikt ville i regelen heller ikke kunne gå til arbeidsstans uten å ta på seg øyeblikkelige og ofte ganske tyngende ofre.

Departementet har erfaring for at de store organisasjoner som ved lovendringen av 1949 fikk en friere stilling i interessetvistene har vist en ansvarsbevissthet og forsiktighet med å la uoverensstemmelser føre til omfattende arbeidsstans. Departementet reknar med at også de andre organisasjoner som nå får samme rett og samme ansvar som de større organisasjoner vil ta de samme omsyn.»

Rikslønnsnemnda stilles etter lønnsnemndloven kostnadsfritt til partenes disposisjon for det tilfellet at de ønsker en tvist løst ved frivillig lønnsnemnd. Det er imidlertid som tvisteløser ved tvungen lønnsnemnd Rikslønnsnemnda først og fremst har fungert fordi lover og provisoriske anordninger om tvungen lønnsnemnd i interessetvister henviser tvisten til løsning i Rikslønnsnemnda. Selv om det ble gitt uttrykk for optimisme da lønnsnemndloven ble vedtatt har myndighetene grepet inn med tvungen lønnsnemnd nesten 100 ganger siden 1953 ved at regjeringen enten har fremmet lovforslag for Stortinget om at konflikten må løses uten arbeidskamp eller har vedtatt en provisorisk anordning etter Grunnloven § 17 når Stortinget ikke har vært samlet.

---

91

Arbeidsrettsrådet avga i 1972 innstillingen «Den tvungne voldgifts problem i norsk arbeidsliv».<sup>92</sup>Rådet foretok i innstillingen en grundig gjennomgang av den norske praksisen med bruk av tvungen lønnsnemnd også perioden etter at lønnsnemndloven kom og frem til 1970. Rådet ga uttrykk for den samme optimismen som Kommunal- og arbeidsdepartementet i 1952 særlig med hensyn til LOs og NHOs (N.A.F.) vilje og evne til å unngå samfunnsskadelig arbeidskamp. På denne bakgrunn og på bakgrunn av stor motstand fra partene i arbeidslivet konkluderte rådet med at det var helt uaktuelt å foreslå noen permanent lovgivning som åpnet for obligatorisk lønnsnemndbehandling begrunnet i allmenne hensyn. Også en stadig økende interesse for reformtiltak ble brukt som begrunnelse for den konklusjonen Arbeidsrettsrådet trakk. Av de områdene som ble trukket frem var blant annet utbygging og effektivisering av informasjonsutvekslingen i forbindelse med oppgjørene forslag om å erstatte uravstemning med beslutninger i representative organer og et tettere samarbeid mellom partene og myndighetene.

Arbeidsrettsrådet tok i innstillingen spesielt opp spørsmålet om lovfestet tvungen lønnsnemnd innenfor samfunnsmessig nødvendig virksomhet nærmere bestemt helsesektoren og brannvesenet. Motstanden var også her massiv fra arbeidstakersiden og rådet anbefalte heller ikke innenfor disse sektorene noen permanent lovgivning. Det ble understreket at muligheten for særlov om arbeidskampforbud og tvungen lønnsnemnd i det enkelte tilfelle fortsatt sto åpen.

Muligheten for at myndighetene grep inn med tvungen lønnsnemnd påvirket forhandlingsklimaet. I mange situasjoner forventet partene et inngrep fra myndighetene også i konflikter som ikke kunne regnes som samfunnsskadelige. Partene kom dermed ut av en vanskelig situasjon ved myndighetenes hjelp. Dette førte til at partene ikke tok det ansvar som var en forutsetning for de frie forhandlinger. Både på 1950- 60- og 70-tallet ble det nesten automatisk brukt lønnsnemnd i arbeidskonflikter. Dette gjaldt særlig utenriksfarten under henvisning til at norsk økonomi ikke tålte streik eller lockout i rederinæringen. Konfliktene fikk ikke engang bryte ut før man grep inn. Her skjedde det en endring ved regjeringsskiftet høsten 1981. En ny praksis gikk ut på at ingen konflikt skulle hindres i å bryte ut. I stedet for at det ble grepet inn nærmest direkte etter at meglingen brøt sammen og før konflikt var iverksatt ventet kommunalministeren nå til etter at den varslede arbeidskampen var et faktum før man vurderte om skadevirkningene arbeidsstansens ville føre med seg ga grunnlag for å foreslå å gripe inn. Denne praksis er stort sett videreført.

For en nærmere oversikt over omfanget av bruken av tvungen lønnsnemnd fra 1978 til 2000 vises til kapittel 9.2.

### **10.1.3 Tvungen lønnsnemnd og konsekvenser i forhold til folkeretten**

Frem til begynnelsen av 1980-tallet var det beskjedne kritikk mot myndighetenes inngripen i konflikter. Etter hvert kom forholdet til folkeretten mer i fokus noe som nok også har vært med på å bidra til at det ikke lenger gripes inn så raskt.

Når det gjelder det prinsipielle utgangspunkt er det fullt samsvar mellom den norske tradisjon og folkeretten. Utgangspunktet er at det gjelder fri streikerett i Norge. Vi har ingen permanent lovgivning som avskjærer streikeadgangen med unntak av streikeforbud for embetsmenn og militære styrker. Retten til lockout er i Norge sidestilt med retten til streik. I folkeretten har derimot lockoutretten et svakere vern enn streikeretten.

Norge har ratifisert flere konvensjoner som verner organisasjonsfriheten og streikeretten. De mest sentrale er ILO-konvensjonene særlig nr. 87 om foreningsfriheten og nr. 98 om gjennomføringen av prinsippene for

---

92

organisasjonsretten og retten til å føre kollektive forhandlinger og Den europeiske sosialpakt. FN-konvensjonen om økonomiske sosiale og kulturelle rettigheter som ved menneskerettsloven av 21. mai 1999 er blitt en del av norsk rett verner uttrykkelig streikeretten i artikkel 8 nr. 1 d. Ved ratifikasjonen tok imidlertid Norge forbehold mot denne bestemmelsen fordi man var usikker på om den var forenlig med norsk lønnsnemndpraksis. Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) er også gjort til norsk lov ved menneskerettsloven. I hvilken grad EMK artikkel 11 beskytter streikeretten er fortsatt et uavklart spørsmål som man kanskje vil få svar på når Den europeiske menneskerettsdomstolen behandler klagen mot Norge fra OFS.<sup>93</sup> Sosialpakten nevner i artikkel 6 uttrykkelig vern av retten til bruk av kampmidler. I artikkelen 31 åpnes det imidlertid for at det kan gjøres begrensninger i streikeretten. Bestemmelsen tillater blant annet begrensninger som er fastsatt ved lov og som er nødvendige til vern av offentlige interesser den nasjonale sikkerhet og helse og moral i samfunnet. Ved den norske ratifikasjon av Sosialpakten ble det lagt til grunn at Norges praksis med bruk av tvungen lønnsnemnd var i samsvar med artikkel 31 og at vår praksis dermed ikke var i strid med Sosialpaktens vern av streikeretten.<sup>94</sup>

Streikeretten er ikke nevnt i de aktuelle ILO-konvensjonene. ILO har imidlertid gjennom sin fortolkningspraksis lagt til grunn at streikeretten er beskyttet av konvensjonene om organisasjonsrett og foreningsfrihet. Ifølge ILOs organer er inngrep i streikeretten bare forenlig med prinsippene for organisasjonsfrihet når streiken lammer «essential services» slik at liv helse eller personlig sikkerhet for hele eller deler av befolkningen settes i fare. Videre kan visse typer offentlige tjenestemenn fratas streikeretten.

Det er først og fremst gjennom klager til ILO på Norges bruk av tvungen lønnsnemnd at forholdet til folkeretten er blitt aktualisert. Første gang Norge ble klaget inn for ILO var i 1962. Da verken forhandlinger eller megling mellom Norsk Apotekerforening og Norges Farmaceutiske Forening førte frem og streik var varslet høsten 1962 ble det ved provisorisk anordning av 28. september 1962 grepet inn med tvungen lønnsnemnd. Begrunnelsen var at arbeidskonflikten kunne få alvorlige følger for helseinstitusjoner i og utenfor sykehusene og kunne gå ut over folks liv og helse. Kort tid etter klaget farmasøytene inngrepet inn for ILO. ILO tok imidlertid ikke klagen til følge fordi man antok at en konflikt kunne true liv og helse.

I 1981 kom det en ny klage mot Norge. Selv om man altså hadde fått en klage på bruk av lønnsnemnd tidligere kom klagen som en overraskelse.<sup>95</sup> Det hadde riktignok gått nesten 20 år siden den første klagen men departementet burde vært kjent med at ILO anså streikeretten beskyttet av de to konvensjonene. Norge protestert ikke i 1962 mot at ILO innfortolket et vern av

---

93

OFS har klaget Norge inn for menneskerettsdomstolen for brudd på EMK på bakgrunn av provisorisk anordning om lønnsnemndbehandling av arbeidstvistene i oljesektoren ved tariffrevisjonen i 1994. Det er ennå ikke avgjort om klagen vil bli behandlet eventuelt når behandling vil skje.

94

Menneskerettsloven og de ulike konvensjonene er nærmere beskrevet i kapittel 3.3 og 4.6.

95

Jf. Stokke (2000b).

streikeretten i konvensjonene i stedet for å forsvare oss på ILOs premisser. Konvensjonstekstene sier som nevnt ingenting om streikerett.

Klagen i 1981 kom fra Norges Ingeniørorganisasjon NITO som klaget på at det ble brukt lønnsnemnd i en interessetvist mellom NITO og Kongsberg Våpenfabrikk ved tariffoppgjøret i 1981. Regjeringen grep inn ved provisorisk anordning og forbød streik blant 850 ingeniører og teknikere ved våpenfabrikken under henvisning til at dette gjaldt en hjørnesteinsbedrift i lokalsamfunnet og streiken ville føre til permittering av 3600 arbeidstakere. Organisasjonsfrihetskomiteen i ILO med tilslutning fra ILOs styre fant at streikeforbudet ikke var i samsvar med prinsippene om organisasjonsfrihet og pekte på at streik bare kan forbys dersom streiken setter eksistensen og velferden i fare for hele eller deler av befolkningen noe de mente ikke var tilfelle her (Case No. 1099).

Senere er det kommet ytterligere 6 klager mot Norge til ILO. Lærere maskinister og sammenslutningen av barnevernspedagoger sosionomer og vernepleiere har klaget. Men de som først og fremst har satt norsk lønnsnemndspraksis på dagsordenen er Oljearbeidernes Fellessammenslutning OFS. Arbeidsstans i Nordsjøen har store konsekvenser både fordi det fører til store inntektsbortfall for staten og fordi store lønnstillegg kan ha ringvirkninger for fastlands-Norge.

Tre ganger har OFS klaget til ILO. Siste gang var i 1991 pga. bruk av tvungen lønnsnemnd sommeren 1990. ILOs organer viste til at regjeringen hovedsakelig argumenterte med at arbeidsstansen forårsaket store økonomiske tap for myndighetene og at den etter en viss tid ville medføre risiko for sikkerheten på oljeplattformene. ILO kunne ikke se bort fra regjeringens argumenter men pekte på at det var umulig å fastslå om arbeidsnedleggelsen medførte fare for liv personlig sikkerhet og helse for hele eller deler av befolkningen. Det ble derfor uttrykt tvil om hvorvidt det var tvingende nødvendig å iverksette tvungen lønnsnemnd i denne tvisten (Case No. 1576).

OFS brakte provisorisk anordning om lønnsnemndbehandling av arbeidstvistene i oljesektoren ved tariffrevisjonen per 1. juli 1994 inn for domstolene. Oslo byrett fant at anordningen verken var ugyldig eller i strid med folkerettslige forpliktelser. Dommen ble anket direkte inn for Høyesterett. Høyesterett kom i dom av 10. april 1997 enstemmig til at forbudet mot arbeidskamp ikke var ugyldig jf. Rt. 1997 s. 580. Høyesteretts premisser er uvanlig klare. Retten sier at ved bedømmelsen av om Norge har påtatt seg en folkerettslig forpliktelse til å begrense bruken av tvungen lønnsnemnd må norske domstoler legge vesentlig vekt på Stortingets og regjeringens forutsetninger da Norge forpliktet seg. Retten finner det klart at Norge ved tiltredelsen av de ulike konvensjonene aldri har ment at dette skulle innebære begrensninger i bruken av tvungen lønnsnemnd. Høyesterett slår fast at den provisoriske anordningen ikke var i strid med Norges folkerettslige forpliktelser. Uttalelsene er en stadfestelse av den tradisjonelle oppfatning av forholdet mellom norsk rett og folkeretten i hvert fall slik den var før vedtagelsen av menneskerettsloven.

Etter at vår lønnsnemndpraksis kom mer i fokus på bakgrunn av klagen til ILO er inngrepslovene forsøkt knyttet nærmere til de kriterier ILO setter opp for tillatte inngrep i streikeretten. Som et eksempel på hvordan dette utformes i proposisjonene kan vises til Ot.prp. nr. 69 (1999-2000) om lov om lønnsnemndbehandling av arbeidstvisten mellom Norsk Helse- og Sosialforbund og Oslo kommune i forbindelse med tariffrevisjonen per 1. mai 2000:

«Norge har ratifisert flere ILO-konvensjoner som verner organisasjonsfriheten og streikeretten (konvensjon nr. 87 98 og 154). Slik konvensjonene har vært tolket av ILOs organer er det bare adgang til inngrep i streikeretten dersom streiken setter liv helse eller personlig sikkerhet for hele eller store deler av befolkningen i fare. Sosialpakten under Europarådet har i artikkel 6 nr. 4 en tilsvarende bestemmelse som verner streikeretten. Artikkel 6 må imidlertid ses i sammenheng med artikkel 31 som åpner for at det ved lov kan foretas begrensninger i streikeretten som er nødvendige i et demokratisk samfunn til vern av andre menneskers frihet og rettigheter eller til vern av offentlige interesser den nasjonale sikkerhet og moral i samfunnet. Høyesterett behandlet i en dom av 10. april 1997 gyldigheten av et streikeforbud i provisorisk anordning av 1. juli 1994. Høyesterett slo i dommen fast at praksis med bruk av tvungen lønnsnemnd for å løse arbeidstvister når betydelige samfunnsinteresser tilsier det ikke er i strid med alminnelige rettsprinsipper av grunnlovsmessig karakter. I forhold til Norges folkerettslige forpliktelser pekte Høyesterett på at Norge aldri har akseptert at bruk av tvungen lønnsnemnd når betydelige samfunnsinteresser tilsier det kan være i strid med ILO-konvensjonene.

På denne bakgrunn er Kommunal- og regionaldepartementet av den oppfatning at et vedtak om tvungen lønnsnemnd i den omhandlede arbeidskonflikten er innenfor rammen av de konvensjoner Norge har ratifisert. *Dersom det skulle påvises motstrid mellom internasjonale konvensjoner og*

*Norges bruk av tvungen lønnsnemnd mener departementet at det uansett vil være uforsvarlig å ikke gripe inn i konflikten» (utvalgets utheving).*

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.

Norge har i forbindelse med lønnsnemndinngrepene ikke fått kritikk for inngrep i forhandlingsretten slik for eksempel Danmark har. Årsaken til dette er at vi henviser tvisten til løsning i Rikslønnsnemnda som er et uavhengig organ der også partene i den konkrete tvisten er representert. I Danmark er det vanlig at ny tariffavtale på grunnlag av meglingsmannens forslag blir fastsatt i den loven som forbyr videre arbeidskamp.

Norge er opptatt av å oppfylle landets folkerettslige forpliktelser. Man har tilstrebet at norsk lovverk og praksis skal være i samsvar med de konvensjoner Norge har ratifisert. ILOs og senere Europarådssystemets kritikk av norsk bruk av tvungen lønnsnemnd er derfor politisk en vanskelig sak.

#### **10.1.4 Andre konsekvenser av lønnsnemndbruken**

Det er partene i arbeidslivet som har ansvaret for tariffoppgjørene og arbeidsfreden. Som en konsekvens av dette må samfunnet og tredjemann tåle de ulemper en arbeidskonflikt fører med seg. Samtidig er det i Norge bred enighet om at regjeringen har et endelig ansvar for at arbeidskonflikter ikke forårsaker alvorlige skader for samfunnet.

Tvungen lønnsnemnd er en effektiv måte å løse interessedvister på. Vi unngår langvarige konflikter med de store samfunnsmessige skadevirkningene de ofte vil gi. Verken arbeidstvistloven eller tjenestetvistloven (bortsett fra for embetsmenn) setter skranker for bruk av arbeidskamp. Dette sammen med det organisasjonsmønsteret vi har kan gjøre lønnsnemnd til et nødvendig virkemiddel. Vi har mange organisasjoner som til dels konkurrerer innbyrdes og dermed er konfliktpotensialet stort.

Det kan også hevdes at tvungen lønnsnemnd har vært brukt for å støtte opp om det inntektspolitiske samarbeidet. Inngrep med tvungen lønnsnemnd kan hindre utbrytergrupper fra å forfølge kortsiktige særinteresser på tvers av inntektspolitiske målsetninger som det er bred oppslutning om. Enkelte arbeidstakergrupper i nøkkelposisjoner er også i en spesiell posisjon ved at de kan iverksette konflikter med alvorlige konsekvenser uten at det medfører særlige kostnader for arbeidstakerne. Som eksempel kan nevnes konflikter i Nordsjøen hvor kravene til sikkerhetsbemanning fører til at det er svært få av arbeidstakerne som faktisk er i streik selv om produksjonen stanser helt opp. Flygeledere i statlig sektor og maskinister i kommunal sektor er andre eksempler på slike grupper i nøkkelposisjoner.<sup>96</sup>

På den annen side har myndighetsinngrep i arbeidskonflikter betenkelige sider. Ved bruk av tvungen lønnsnemnd i større utstrekning enn det som er akseptabelt etter ILOs kriterier kan det reises spørsmål om den frie forhandlingsretten er reell. Samtidig kan det ansvar som bruk av kampmidler bør innebære svekkes dersom partene har grunn til å forvente at det vil bli grepet inn etter kort tid. Lønnsnemndbruken kan derfor ha negative konsekvenser for forhandlingssystemet. Dersom partene har rimelig grunn til å tro at myndighetene vil gripe inn dersom det blir konflikt vil deres forhandlingsvilje svekkes og forhandlingene blir mer en prosedyre forut for lønnsnemndbehandling. En for utstrakt bruk av tvungen lønnsnemnd fritar partene for deres ansvar for gjennomføringen av lønnsoppgjørene.

Streikevåpenet er i utgangspunktet et alvorlig virkemiddel men når redningen kommer i form av forslag om tvungen lønnsnemnd etter kort tid svekkes alvoret. Da er det ingen risiko i å koste på seg en liten demonstrasjonsstreik for å markere sin misnøye og vinne sympati for sine krav. Vi har mange eksempler på at streiker starter som små punktstreiker som så trappes opp i den hensikt å få myndighetene til å gripe inn. Det er i disse tilfellene aldri klaget til ILO. Det som også er typisk for disse situasjonene er

---

96

Se nærmere om dette i kapittel 9.

at organisasjonene etter først å ha presset frem et myndighetsinngrep går sterkt ut og kritiserer myndighetene for å ha grepet inn.

En annen side av lønnsnemndbruken er at publikum oppfatter det som regjeringens og Stortingets ansvar å forhindre skadevirkningene av en arbeidskonflikt. Man ser det ikke slik at partene i konflikten har ansvaret for de skadevirkningene som oppstår. Presset rettes i stedet mot kommunalministeren med krav om å få slutt på konflikten. Et eksempel er streiken blant førskolelærerne sommeren 2000. Kravet fra foreldrene om å få en slutt på konflikten ble rettet til myndighetene og i liten grad til konfliktparter.

### **10.1.5 Mulige tiltak for å redusere behovet for tvungen lønnsnemnd**

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.

#### *Arbeidsrettsrådets forslag for å redusere lønnsnemndbruken*

Også for Arbeidsrettsrådet var et av de viktigste poengene med forslagene i NOU 1996:14 å redusere lønnsnemndbruken. Rådet hadde følgende forslag:

1. Avgjørende formelle posisjoner i tariffavtalesystemet til hovedorganisasjonene i arbeidslivet.
2. Forslag om at tariffavtaler inngått av hovedorganisasjonene på arbeidstakersiden skal være ufravikelige for enkeltstående arbeidstakerorganisasjoner.
3. Samlet avstemning innen den enkelte hovedsammenslutning i kommunal sektor.

Utvalget for tarifforhandlingssystemet ønsker ikke å gå videre med Arbeidsrettsrådets forslag om en lovfestet definisjon av hovedorganisasjon for dermed å styrke hovedorganisasjonenes formelle posisjoner i tariffavtalesystemet. Også Utvalget for tarifforhandlingssystemet 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. Dagens hovedorganisasjoner har allerede en sterk posisjon gjennom avtaleverket og denne posisjonen kan bli ytterligere styrket ved et tettere og mer forpliktende inntektspolitisk samarbeid som beskrevet i kapittel 3.1.

Arbeidsrettsrådets forslag på dette punktet var også knyttet nært sammen med forslaget om at en hovedorganisasjons tariffavtale skulle være ufravikelig i forhold til enkeltstående arbeidstakerorganisasjoners tariffavtaler. En lovfestet definisjon av hovedorganisasjon vil ikke ha betydning i forhold til de endringene som utvalget foreslår. Utvalget ønsker ikke å foreslå å lovfeste en slik definisjon uten at det skal tjene en bestemt hensikt.

Utvalget drøfter forslag 2 i kapittel 7. Det konkluderes med at dette forslaget slik utviklingen har vært etter 1996 ikke ville ha hatt vesentlig betydning for streikeomfanget. Det foreslår derfor ikke å gå videre med dette forslaget. Forslag 3 drøftes nærmere i kapittel 8 og 12.

#### *Andre forslag*

Utvalget har også drøftet andre mulige tiltak for å redusere lønnsnemndbruken:

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

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. Det er også på det rene at en eventuell permanent lov formelt ikke ville hindre Stortinget i å fortsatt vedta særlover om lønnsnemnd i pågående konflikter på annet grunnlag enn den permanente lovens kriterier. Det å ha en permanent lov vil likevel



kunne ha en nyttig og disiplinerende effekt ved at forholdet til våre internasjonale forpliktelser ble ytterligere klargjort. Den vurdering Kommunal- og regionaldepartementet ga uttrykk for i det siterte avsnittet fra Ot.prp. nr. 69 (1999-2000) i kapittel 10.1.3 nemlig at man av og til velger å sette viktige nasjonale interesser foran våre internasjonale forpliktelser vil dermed bli hovedtemaet for en særlov som eventuelt må fremmes og vedtas.

En eventuell permanent lovbestemmelse kunne hensiktsmessig plasseres i den eksisterende lov om lønnsnemnd i arbeidstvister av 19. desember 1952 nr. 7 for eksempel i form av et nytt tredje ledd i § 1 som kunne lyde slik:

«Kongen kan treffe vedtak om å bringe tvist som nevnt i arbeidstvistloven § 6 nr. 3 og tjenestetvistloven § 20 nr. 2 inn for Rikslønnsnemnda dersom en arbeidsstans vurderes å innebære klar og umiddelbar fare for

- a) liv helse eller personlig sikkerhet eller
- b) den nasjonale sikkerhet.

Fra samme tidspunkt er det forbudt å opprettholde arbeidsstans eller blokade til løsning av tvisten.»

Utvalget vil peke på at kriteriene «umiddelbar fare for liv helse eller personlig sikkerhet eller den nasjonale sikkerhet» er valgt for å sikre at en fullmaktslov er i overensstemmelse med våre folkerettslige forpliktelser. Disse vilkårene er i overensstemmelse med hvilke inngrep i retten til arbeidskamp ILO aksepterer. Vilårene vil etter utvalgets oppfatning også være tilstrekkelige til å sikre at inngrep i overensstemmelse med loven ikke vil bryte med Den europeiske sosialpakt artikkel 6 nr. 4 jf. artikkel 31.<sup>97</sup> Det er forutsatt at det ikke skal kunne gripes inn i en tvist før etter at arbeidsstans er iverksatt. Ved en slik fullmaktslov vil man likevel der en arbeidsstans har svært akutte skadevirkninger kunne stanse konflikten raskere enn med dagens ordning. Det tar minimum fire dager å få vedtatt en lov om tvungen lønnsnemnd i Stortinget og partene er ikke formelt forpliktet til å gjenoppta arbeidet før stortingsbehandlingen er ferdig.

Etter utvalgets oppfatning vil en lovbestemmelse som den skisserte bare være anvendelig i de tilfellene der det også i dag er tillatt å gripe inn og stanse en arbeidskonflikt nemlig der liv og helse eller den nasjonale sikkerhet trues av en arbeidskonflikt. Å gi Kongen (regjeringen) fullmakt til å gripe inn uten å innhente Stortingets samtykke kan innebære en fare for øket lønnsnemndbruk ved at det gjøres enklere å gripe inn. På den annen side kan det hevdes at en fullmaktslov bare vil være en effektivisering av dagens system fordi det ennå ikke har forekommet at Stortinget har satt seg i mot et forslag fra regjeringen om tvungen lønnsnemnd. Når det brukes provisorisk anordning er det også i dag regjeringen som treffer beslutningen alene.

En permanent lov kan også føre til mindre ansvarlighet fra partene ved at noe av uvissheten i forhold til om det vil bli benyttet lønnsnemnd kan bli borte. Lønnsnemnd kan dermed bli en integrert del av forhandlingsforløpet for eksempel i helsesektoren. På den annen side er det liten grunn til å tro at partene vil ønske å gi fra seg råderetten over oppgjøret ved å overlate avgjørelsen til Rikslønnsnemnda.

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.

---

97

Nettopp dette forhold kan likevel gjøre at en fullmaktslov om tvungen lønnsnemnd kan ha en disiplinerende effekt både på myndighetene og partene. Det er neppe usannsynlig at det blir færre inngrep i strid med folkeretten når myndighetene eventuelt åpent må erkjenne mulighetene for at det begås folkerettsbrudd. Dette kan i sin tur motivere partene til å løse problemene gjennom forhandlinger og megling.

Utvalget for tarifforhandlingssystemet ønsker likevel ikke å foreslå en permanent fullmaktslov. Utvalget kan ikke se at de argumenter som kunne tale for en slik lov 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. Forslaget om å lovfeste kriterier for bruk av lønnsnemnd kan imidlertid vurderes på nytt dersom vi får en uheldig utvikling av lønnsnemndbruken.

2. Lovfestet eller avtalebasert rådgivende nemnd med mandat til å vurdere om en arbeidskamp er samfunnsskadelig og gi anbefalinger om å utsette begrensning eller stanse slik arbeidskamp.

Både Sverige og Finland har en nemndordning for vurdering av om arbeidskamp i offentlig sektor kan medføre samfunnsskade. Den svenske ordningen er avtalebasert og har hjemmel i hovedavtalene i statlig og kommunal sektor mens den finske ordningen er lovregulert både for stat og kommune men med adgang til å avtale avvikende ordninger.<sup>98</sup>

Det er mulig at man også i Norge burde innføre en nemndordning der nemnda på initiativ fra en av partene eller fra andre kan vurdere en konflikts potensielle samfunnsskadelighet og komme med råd til partene om hvordan konflikten bør håndteres. En nemndordning kunne eventuelt kombineres med en fullmaktslov som skissert foran. Dersom en slik nemnd skulle forankres i lov kunne man for eksempel tenke seg følgende bestemmelse inntatt i arbeidstvistloven:

«Dersom en av partene i en tvist som nevnt i § 6 nr. 3 eller i tjenestetvistloven § 20 nr. 2 anser at en arbeidsstans kan medføre vesentlig skade for almene interesser kan tvisten henvises til behandling i en nemnd som nevnt i § xx. Dersom nemnda finner at en arbeidsstans kan medføre slik skade skal den anmode partene i tvisten om å utsette begrensning eller stoppe arbeidsstansen.»

Dersom man ønsker å foreslå en slik nemndordning er det flere forhold som må vurderes:

- om nemndas kompetanse skal begrenses til offentlig sektor (stat og kommune) eller gjelde generelt.

I forhold til spørsmålet om liv og helse vil det fortsatt være slik at det først og fremst er arbeidskonflikter i offentlig sektor som kan innebære fare for liv og helse. Med konkurranseutsetting og privatisering av stadig nye funksjoner særlig innenfor kommunene vil imidlertid denne problemstillingen bli stadig mer aktuell også i privat sektor. En nemnd skal heller ikke bare vurdere en arbeidsstans i forhold til fare for liv og helse. Også en arbeidskonflikts virkning på det inntektspolitiske samarbeidet eller andre økonomiske hensyn kan tenkes å inngå i vurderingsgrunnlaget. Et annet moment er at en lovbasert nemnd kun for offentlig sektor vil medføre avgrensningsspørsmål særlig i forhold til kommunal sektor. Det kan være vanskelig å definere hvilke virksomheter som hører hjemme i denne sektoren.

- hvem som skal kunne ta initiativ til nemndbehandling.

Det er ikke nødvendigvis bare partene i en konflikt som kan ha interesse i å få vurdert en konflikts samfunnsskadelighet. Myndighetene og publikum kan ha vel så stor interesse i dette fordi de ofte vil være «ofrene» for en arbeidsstans. Det vil også måtte vurderes om bare en av partene skal kunne kreve nemndbehandling eller om det må komme krav fra begge sider.

- hvilken sammensetning nemnda skal ha.

Erfaringen med nemndordningen i Sverige har vist at en nemnd sammensatt bare med representanter fra partene ikke blir beslutningsdyktig. Det må derfor vurderes hvor mange nøytrale medlemmer nemnda

---

98

skal ha hvordan de skal utpekes eller velges og hvem de skal velges blant. Skal det for eksempel være tilstrekkelig at de har partenes tillit eller skal de i tillegg være arbeidslivskyndige eller ha spesielle kunnskaper på andre områder? Det må også tas i betraktning at en nemndbehandling vil skje i den samme perioden som det pågår forhandlinger og eventuelt meglinger noe som kan føre til knapphet på personer som kan delta i nemnda særlig for partene.

- om det skal være en permanent nemnd eller en nemnd som oppnevnes for den enkelte konflikt.

Denne problemstillingen vil blant annet ha betydning for hvor raskt en nemnd kan sammenkalles. I en tilspisset situasjon kan det ha avgjørende betydning at nemnda kan sammenkalles på kort varsel. Det vil sannsynligvis være enklere med en permanent nemnd men vil også være mulig med en ad hoc-nemnd forutsatt at man har effektive oppnevningrutiner.

- når en tvist skal kunne henvises til nemndbehandling før eller under arbeidsstansen.

Etter den finske ordningen kan en tvist henvises til nemnda både før det er iverksatt «stritsåtgärder» og senere. Dette er antagelig den mest hensiktsmessige ordningen fordi dersom man bare skulle kunne henvise til nemnda før en konflikt bryter ut vil det være lett å tilpasse seg ved å la en konflikt starte for eksempel som en begrenset punktstreik. Et krav om henvisning bare før en konflikt bryter ut vil også gi en kort frist for å vurdere om en arbeidsstans vil kunne føre til slik skade for allmenne interesser at den bør behandles i nemnda.

- om en nemndbehandling skal ha oppsettende virkning og hvordan forholdet i så fall skal være til meglingsmannens adgang til å nedlegge midlertidig forbud mot arbeidsstans.

I den finske nemndordningen kan nemnda maksimalt bruke 14 dager på å behandle en tvist. Samtidig er det ikke tillatt å iverksette «stritsåtgärder» før tidligst 14 dager etter det tidspunkt som opprinnelig var varslet dvs. at nemndbehandlingen har en oppsettende virkning. Dette er sannsynligvis den mest hensiktsmessige løsningen både fordi det kan være vanskeligere å stoppe enn å hindre en konflikt og fordi tonen mellom partene kan tilspisses under en pågående arbeidsstans og dermed vanskeliggjøre drøftingene i nemnda.

Dersom man gir nemndbehandlingen oppsettende virkning må dette vurderes i forhold til riksmeglingsmannens adgang til å nedlegge midlertidig forbud mot arbeidsstans etter arbeidstvistloven § 29 nr. 2.

- hva nemnda skal kunne uttale seg om.

I utgangspunktet skal nemnda kunne uttale seg om hvorvidt den finner at en varslet eller eventuelt iverksatt arbeidsstans kan føre til vesentlig skade for allmenne interesser. Den må også kunne uttale seg om den finner det mest hensiktsmessig å begrense omfanget eller for eksempel utsette iverksettelsen for å forsøke nye forhandlinger. Man kunne imidlertid også tenke seg at nemnda skulle kunne uttale seg om minimumsbemanning eller dispensasjonsbehov. Det kan også vurderes om nemnda skal ha anledning til å uttale seg om selve tvisten for eksempel komme med forslag til løsning av konkrete tvistepunkter.

- hvor lang tid nemnda skal kunne bruke på behandlingen av en tvist.

Valget av løsning her vil ha nær sammenheng med spørsmålet om oppsettende virkning. Det må uansett legges til grunn at behandlingen må skje så raskt som mulig dersom nemndas råd skal få noen betydning.

- hvem som skal betale kostnadene.

I Finland betales kostnadene av det offentlige mens partene i den svenske ordningen bærer sine egne kostnader. Forskjellen har nok særlig sammenheng med at den finske ordningen er nedfelt i lov mens den svenske er avtalebasert.

- om en nemnd skal være lov- eller avtalebasert.

Å lovfeste en nemndordning vil gi ordningen større gjennomslagskraft og sikre at den gjelder for alle. Denne løsningen bør også velges dersom nemndas nøytrale medlemmer skal utnevnes av det offentlige.

Utfallet av flere av disse vurderingene vil ha stor betydning for om en nemnd vil få noen reell innflytelse når det gjelder å begrense bruken av arbeidskamp. En annen vesentlig problemstilling er hvilken autoritet en nemnd vil ha så lenge den ikke har noen beslutningsmyndighet men kun kan komme med rådgivende uttalelser som partene kan velge om de vil rette seg etter. Det er mulig at en uttalelse fra nemnda vil få stor «moralisk» tyngde slik at dens avgjørelse som hovedregel vil bli fulgt. Svakheten vil være at nemndas autoritet raskt vil svekkes dersom noen parter velger å ikke rette seg etter dens uttalelser. En nemndordning vil også være noe prinsipielt nytt som det kan være vanskelig å overskue konsekvensene av i et ellers veletablert system.

Utvalget for tarifforhandlingssystemet har etter dette kommet til at det ikke bør foreslås å opprette en nemndsordning nå. Dette er likevel et forslag som eventuelt kan utredes nærmere på et senere tidspunkt dersom forholdene skulle tilsi det.

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

Stortinget valgte i 1998 for første gang å gripe inn i en streik i KS-området bare for de forbundene der streiken innebar fare for liv og helse uten å stanse streiken for *hele* forhandlingssammenslutningen. Dette kom overraskende men var formelt sett uproblematisk fordi det i kommunal sektor er hvert enkelt forbund som inngår tariffavtale med KS. En slik praksis kan likevel være bekymringsfull dersom man ikke ønsker en utvikling mot ulike avtaler i kommunal sektor men vil beholde et system med likelydende vertikale hovedtariffavtaler.

Problemstillingen blir en annen dersom man ønsker å gripe inn overfor enkeltforbund for eksempel i staten der hovedsammenslutningen inngår én tariffavtale. Den samme problemstillingen kan oppstå i kommunal sektor dersom man kommer frem til en forhandlingsordning mer på linje med den statlige ordningen. Også i privat sektor kan problemstillingen tenkes å oppstå dersom en del av en større konflikt truet liv og helse og myndighetene valgte å stanse bare denne delen mens resten av konflikten fikk fortsette.

En løsning hvor myndighetene kan stoppe deler av en arbeidsstans som medfører fare for liv og helse dersom nødvendige dispensasjoner ikke blir innvilget vil innebære at noen arbeidstakergrupper ville måtte gå tilbake til jobb mens de øvrige medlemmene av for eksempel en hovedsammenslutning kunne fortsette streiken. Arbeidstakerne som var omfattet av den delen av konflikten som ble stoppet ville uansett bli bundet av den løsningen som senere kunne oppnås.

Selve inngrepet i konflikten ville sannsynligvis være i tråd med vilkårene både etter Sosialpakten artikkel 31 og ILOs praksis men løsningen kunne tenkes å være i strid med de retningslinjer som ILO-organene legger til grunn for hva som skal skje etter at det er grepet inn. Det stilles da krav til myndighetene om at det skal skaffes til veie felles forhandlingsprosedyrer og en ordning med upartisk og hurtig tvungen voldgift dersom forhandlingene ikke fører frem.<sup>99</sup> På den annen side kan en slikt inngrep ses på som en form for minimumsbemanning som etter ILOs praksis kan være et akseptabelt alternativ i forhold til det å stanse en streik. I en situasjon der det er etablert et system med minimumsbemanning vil mange arbeidstakere være i arbeid mens det pågår arbeidskamp men være omfattet av den løsning som kommer etter arbeidskampens avslutning. Offentlige tjenestemenn som utfører forvaltningsoppgaver innenfor de rammer som trekkes opp i ILOs praksis er ikke vernet etter ILO-konvensjon nr. 98 om gjennomføringen av prinsippene for organisasjonsretten og retten til å føre kollektive forhandlinger. Inngrep i streikeretten i forhold til disse vil dermed ikke være i strid med ILO-retten.

Etter utvalgets oppfatning er det mulig at en slik løsning ville føre til større forsiktighet med hensyn til hvilke grupper man tok ut i streik eller lockout og en større vilje til å innvilge nødvendige dispensasjoner og dermed til en begrensning i behovet for tvungen lønnsnemnd. Løsningen anses likevel ikke for hensiktsmessig fordi den kan føre til en uønsket oppsplitting av tariffavtalesystemet. Det kan også

---

99

diskuteres hvor store muligheter man vil ha for å oppnå noe med en fortsatt streik hvis flere av hovedsammenslutningene allerede har kommet til enighet med arbeidsgiver.

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

Dette temaet er drøftet i kapittel 9 men det har også betydning i forhold til tvungen lønnsnemnd fordi arbeidskamp som truer liv og helse særlig i offentlig sektor også kan tilskrives mangel på andre reaksjonsmåter.

I for eksempel Sverige og Finland kan arbeidskamp iverksettes ved at det varsles «stridsåtgärder» uten at selve arbeidsforholdet sies opp se nærmere om dette i kapittel 6. Dersom det lovlig skal kunne iverksettes arbeidskamp i interessetvister etter norsk rett krever arbeidstvistloven og tjenestetvistloven at det er foretatt plassoppsigelse dvs. at de individuelle arbeidsforhold må sies opp. Det er ikke adgang til oppsigelse bare for deler eller enkelte funksjoner av et arbeidsforhold i det minste hvis partene ikke spesielt har avtalt det.<sup>100</sup> Som påpekt i kapittel 9.4 finnes det likevel eksempler på at det er mulig også innenfor offentlig sektor å målrette streiker slik at de i større grad rammer arbeidsgiver og i mindre grad tredjemann.

*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.

*Utvalgets medlemmer Sverre Strand (Akademikerne) og Aud Blankholm (AF)* er uenige i flertallets konklusjon og begrunnelse under dette punkt. Det vises blant annet til at arbeidstakere med høyere utdanning i offentlig sektor gjennom de siste tre tiår med kollektive forhandlinger og mulighet for å gå til streik har måttet tåle en noenlunde kontinuerlig tilbakegang i relativt lønnsnivå. På den annen side har arbeidstakere med høyere utdanning i privat sektor i tilsvarende leder- og høyere funksjonærstillinger beholdt sin relative posisjon i lønsspredningen med minimalt innslag av kollektiv lønnsdannelse og de arbeidskampmidler som er knyttet til tariffavtaler. At det forholder seg slik er uomtvistet jf. for eksempel kapittel 12.3.3 i NOU 2000:21 se blant annet figur 12.20.

Årsaken ligger først og fremst i at likevekten mellom partene i en arbeidskamp i offentlig sektor utelukkende er av formell karakter. Akademikere og en del andre grupper i offentlig tjenesteyting er for en stor del beskjeftiget enten med myndighetsutøvelse eller med produksjon/ledelse av samfunns- eller livsnødvendige tjenester. Med arbeidskamp basert på full plassfratredelse og evt. tilhørende ansettelsesblokade som eneste kampmiddel er det nettopp *ikke* reell likevekt mellom partene. En streik blant arbeidstakere med høyere utdanning med noe bredde og omfang vil nødvendigvis ramme samfunnsnødvendig virksomhet på en slik måte at regjering og Storting uten å komme i konflikt med folkerettens vern av streik må gripe inn med forbud og henvisning av tvisten til tvungen lønnsnemnd. Alternativet vil være en streik som kanskje rammer tredjemann på en ubehagelig måte men som har mindre effekt i forhold til det å øve et reelt press på motparten. Det innebærer at disse grupper under gjeldende system ikke har noen reell mulighet for arbeidskamp. De streikeaksjoner som ble igangsatt av Akademikernes Fellesorganisasjon på 80- og 90-tallet er i så måte illustrerende. Streikene fungerte i stor grad som protestaksjoner med i beste fall en virkning for lønnsdannelsen ved påfølgende oppgjør. At våre tradisjonelle regler for arbeidskamp faktisk fungerer så vidt utilfredsstillende i offentlig sektor bidrar til å svekke organisasjonenes stilling og tillitsforholdet/mandatet fra medlemmene som grunnlag for å kunne delta likeverdig i et inntektspolitisk samarbeid.

Arbeidsretten har kommet til at det i noen grad er mulig for tariffpartene å privatrettslig avtale andre ordninger f.eks. ved å legge svensk retts regler om arbeidskamp til grunn. Se f.eks. ARD 1995 s. 214.

Det vil etter disse medlemmers syn være mulig å gjøre arbeidskamp for blant annet akademisk arbeidskraft i offentlig sektor til et mer reelt virkemiddel dersom en i Norge følger eksemplet fra Sverige (og Finland) jf. kapittel 6.3.6 og tillater kamptiltak uten nødvendigvis å kreve full plassoppsigelse og -fratredelse. Det kunne innebære at arbeidskonflikter i offentlig sektor kunne pågå over noe lengre tid uten avgjørende å ramme samfunnsnødvendig virksomhet og derigjennom tredjemann. Begge parter ville kunne oppleve konflikten som ubehagelig og søke forhandlingsmessige kompromisser. Selv bare muligheten for konflikter av denne type ville påvirke forhandlingsforløpet og innebære at partene i utgangspunktet ville være mer kompromissvillige.

De kampmidler som etter svensk mønster kunne komme på tale er for eksempel:

- tidsbegrenset/rullerende streik
- blokade av overtid/utvidet alminnelig arbeidstid
- generell ansettelsesblokade i stillinger øremerket for yrkesgruppe tilsluttet vedkommende organisasjon
- blokade av tjenestereiser utenom den alminnelige arbeidstid
- evt. vegring av ikke-essensielle arbeidsoppgaver.

Som i Sverige måtte det være knyttet de samme varselfrister til denne type kampmidler som til plassoppsigelse/plassfratredelse og meglingsinstitusjonen måtte kunne nedlegge forbud mens megling pågår og for øvrig arbeide på samme måte som nå.

Den formelle og prinsipielle likevekten mellom partene ville være ivaretatt ved at arbeidsgiverne kunne gå til lockout eller mer begrensede kamptiltak med vanlig frist. For øvrig er det grunn til å tro at dersom arbeidstvistloven og tjenestetvistloven ga en noe videre åpning for slike kampmidler ville partene i Norge på samme måte som det er skjedd i Sverige selv komme frem til nærmere avgrensninger av kamptiltak og mottiltak i en hovedavtale.

Disse medlemmer vil anbefale at de svenske regler for arbeidskamp blir nærmere vurdert under den videre behandling av utvalgets innstilling.

*Utvalgets medlem Stein Gjerding (YS)* ser behov for en nærmere utredning av «andre kampmidler» spesielt sett i lys av at utviklingen kan synes å gå i retning av en større grad av lokal lønnsdannelse uten konfliktrett.

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

Ordningen med dispensasjonssøknader i forbindelse med en arbeidskonflikt er ikke lovfestet. Noen hovedavtaler som for eksempel innen offentlig sektor har prosedyre- og omfangsregler knyttet til arbeidstakere som ikke skal tas ut i konflikt. Ellers i arbeidslivet er det også langvarig praksis for hvordan dispensasjonssøknader behandles.

Slike søknader vil som hovedregel gjelde deler av en virksomhet eller enkeltoppgaver sjelden hele virksomheten. Det vil være virksomheten som tar initiativ til en søknad om dispensasjon og virksomhetens tillitsvalgte er ofte medunderskrivere på søknaden eller det foreligger en uttalelse til dem som skal behandle søknaden. Adressat for søknadene er enten forbund og landsforeninger eller lignende eller hovedorganisasjonene. Begge parter nedsetter gjerne dispensasjonsutvalg. Begge utvalg må være enige men i realiteten er det arbeidstakersiden som den aktive part som bestemmer ved en streik.

En rekke dispensasjonssøknader kommer gjerne inn i forkant av en konflikts utbrudd. I LO/NHO-området er det slik at behandlingen av søknadene starter den siste dagen det megles slik at det skal foreligge en avgjørelse før konfliktutbrudd. Ofte vil ikke partene lokalt ha full oversikt over de problemer en arbeidskonflikt kan skape for virksomheten eller tredjemann. Det er derfor vanlig at det kommer mange dispensasjonssøknader også etter at konflikten eventuelt har brutt ut. Disse behandles så raskt det lar seg gjøre. Det blir gitt få dispensasjoner i forkant av konfliktutbruddet men etter at konflikten er en realitet innser man ofte at praksis må legges om. Som eksempel ble det under konflikten i LO/NHO-området i 2000 gitt dispensasjoner i stor skala på områder som sykehus kystvakten Nordsjøen med mer. På bakgrunn av disse erfaringene vil partene i forkant av neste tariffoppgjør vurdere å inngå en sentral avtale om hvordan man skal forholde seg ved konflikt jf. Hovedavtalen § 3-3.

Også ellers i arbeidslivet er det praksis for å etablere en tilsvarende streikeberedskap og et apparat både lokalt og sentralt som raskt skal kunne behandle dispensasjonssøknader.

Det finnes ikke lovfestede ordninger med minimumsbemanning under en arbeidskonflikt. I offentlig sektor er det imidlertid tariffestede regler om arbeidstakere som ikke skal tas ut i streik. Innen for eksempel bank- og forsikringsvirksomhet finnes det regler om minimumsbemanning («frikrets»). I Hovedavtalen LO/NHO § 3-3 er det en bestemmelse om at partene enten i den enkelte bedrift eller innenfor en bransje kan inngå avtaler som regulerer forhold knyttet til en bedrifts avslutning og gjenopptakelse i forbindelse med arbeidskonflikter. Tilsvarende bestemmelse finnes også i de hovedavtaler HSH og Arbeidsgiverforeningen NAVO er part i. Slike avtaler har imidlertid ikke noe med minimumsbemanning å gjøre men er såkalte «nedkjøringsavtaler» som skal gjøre det mulig for bedriftene å unngå betydelige materielle skader og å avverge mulig fare for liv og helse. Det er en forutsetning at slike avtaler ikke skal kunne brukes til noen unødig forlengelse av konflikten.

På bransjenivå i LO/NHO-området er det inngått slike avtaler innenfor metallurgisk industri og fiskemel- og fiskeforindustrien. Bransjeavtalene forutsettes å danne grunnlaget for stedlige avtaler. Det er mange eksempler på slike stedlige eller lokale avtaler blant annet innenfor bryggerinæringen og energisektoren. Det finnes imidlertid ingen samlet oversikt over denne typen avtaler.

Utvalget for tarifforhandlingssystemet ønsker ikke å foreslå noen endring av dagens praksis ved å lovfeste et system for minimumsbemanning eller dispensasjoner under en pågående arbeidskamp. Dette ville for det første være et brudd på norsk tradisjon. Viktigere er det at det er den som iverksetter en arbeidskamp som må ha oversikt over virkninger og konsekvenser av konflikten. Ansvaret bør verken kunne skyves over på den som streiken skal ramme eller på myndighetene.

#### 6. Andre forslag

På møtet som utvalget hadde med organisasjonene som ikke er representert i utvalget var myndighetenes bruk av tvungen lønnsnemnd et av temaene. Det var generell enighet om at lønnsnemndbruken bør begrenses og knyttes opp mot kriteriene for inngrep i streikeretten som trekkes opp i folkeretten. Bortsett fra dette kom det bare ett konkret forslag om hvordan bruken kunne begrenses. Dette forslaget gikk ut på å forlenge avtaleperiodene slik at det sjeldnere ville bli anledning til å ta i bruk arbeidskamp.

Utvalget er av den oppfatning at det ikke er hensiktsmessig å ta opp diskusjonen om lengre avtaleperioder nå.

### 10.1.6 Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget for tarifforhandlingssystemet foreslår ikke konkrete endringer når det gjelder bruken av tvungen lønnsnemnd. Ved vurderingen av de ulike forslagene har imidlertid 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 se nærmere i kapittel 10.1.5 punkt 4. For øvrig vises til drøftingene under de enkelte punkter i kapittel 10.1.5.

## 10.2 Rikslønnsnemnda

Utvalget for tarifforhandlingssystemet har bedt om synspunkter på lønnsnemndloven og Rikslønnsnemndas funksjon fra formann i Rikslønnsnemnda sorenskriver Stein Husby. I et brev til utvalget har Stein Husby kommet med nyttige innspill særlig i forhold til Rikslønnsnemndas kompetanse.

### 10.2.1 Sammensetning

Rikslønnsnemnda er en fast voldgiftsnemnd som oppnevnes for tre år av gangen med hjemmel i lønnsnemndloven av 1952. Nemnda ble siste gang oppnevnt 16. februar 2001 med virkning fra 1. mars 2001. Rikslønnsnemnda står til disposisjon for partene i arbeidslivet. Dersom partene i en tvist ønsker å la konflikten løses ved *frivillig* lønnsnemnd kan de benytte Rikslønnsnemnda og det offentlige vil betale

utgiftene til voldgiftsbehandlingen. Partene står fritt til å benytte en annen voldgiftsnemnd men må da bære kostnadene selv. For embetsmenn uten adgang til å gå til arbeidsnedleggelse er det Rikslønnsnemnda som avgjør en eventuell tvist med bindende virkning jf. tjenestetvistloven § 26a.

Dersom det vedtas en særlov eller provisorisk anordning om *tvungen* lønnsnemndbehandling av en tvist vil loven forby fortsatt arbeidskamp og henvise tvisten til løsning i Rikslønnsnemnda.

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. Av hensyn til nemndas autoritet er det viktig å finne kandidater som i tillegg til de faglige kvalifikasjoner nyter allmenn respekt på både arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. 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 LO Stat som den største organisasjonen på arbeidstakersiden. Disse nemndmedlemmene har en rådgivende status i nemnda og ingen selvstendig stemmerett. Partene i den enkelte tvist utpeker hver ett medlem av nemnda. Disse to 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.

Det har ved enkelte anledninger vært reist kritikk mot at de faste representantene fra arbeidstaker- og arbeidsgiversiden alltid oppnevnes fra LO og NHO. Det har vært anført at for eksempel YS burde representere arbeidstakersiden når tvisten som behandles gjelder et YS-forbund slik som det er i Arbeidsretten. I forbindelse med høringen av Arbeidsrettsrådets innstilling «Den tvungne voldgifts problem i norsk arbeidsliv» (NOU 1973:6) foreslo blant annet Sykepleierforbundet at Rikslønnsnemnda bare skulle ha tre faste nøytrale medlemmer i tillegg til de partsoppnevnte medlemmene i den enkelte tvist. De viste til at Rikslønnsnemnda etter lønnsnemndloven § 4 jf. arbeidstvistloven § 19 har anledning til å innhente all nødvendig informasjon for å få saken tilstrekkelig opplyst og at det dermed ikke burde være nødvendig med faste sakkyndige representanter.<sup>101</sup>

Arbeidsrettsrådet avga 8. april 1983 en innstilling til Kommunal- og arbeidsdepartementet om Rikslønnsnemndas sammensetning. Konklusjonen i innstillingen var at rådet ikke så det som aktuelt å foreslå endringer i regelverket om Rikslønnsnemndas sammensetning. Arbeidsrettsrådets oppfatning var at avstemningsreglene i Rikslønnsnemnda viser at spørsmålet om fast arbeidstaker- og arbeidsgiverrepresentasjon mer er et spørsmål om hvordan en skal få en funksjonsdyktig nemnd enn et spørsmål om partsrepresentativitet. Rikslønnsnemnda har behov for sakkyndige faste representanter med bredest mulig innsikt i de rådende tarifforhold og andre oppgjør. Det har vært antatt at representanter fra LO og NHO/staten besitter den nødvendige kompetansen i tillegg til at de er tallmessig overlegne. Hensynet til kontinuitet i nemnda har også blitt vektlagt. Den daværende kommunal- og arbeidsminister sluttet seg til Arbeidsrettsrådets konklusjon. På bakgrunn av kritikken mot sammensetningen har imidlertid oppnevningspraksisen blitt endret ved at også YS AF og Akademikerne har fått anledning til å komme med forslag til medlemmer og varamedlemmer for de faste arbeidstakerrepresentantene. Fordeling av faste medlemmer og varamedlemmer har så blitt fastsatt forholdsmessig basert på organisasjonenes medlemstall noe som i praksis fører til at det fortsatt er LO og NHO som møter som faste arbeidstaker- og arbeidsgiverrepresentanter i Rikslønnsnemnda.

KS har i et notat til utvalget stilt spørsmål ved Rikslønnsnemndas sammensetning spesielt på bakgrunn av at KS aldri har den faste arbeidsgiverrepresentanten i nemnda når den behandler arbeidstvister i kommunal sektor der KS er part. 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.

---

101

Jf. brev av 30.10.72 fra Norsk Sykepleierforbund til Kommunal- og arbeidsdepartementet.



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.

Et alternativ kan være å endre praksisen for Rikslønnsnemndas sammensetning slik at nemnda settes sammen på samme måte som Arbeidsretten. Arbeidsretten sammensettes i den enkelte sak med 7 medlemmer tre nøytrale og fire medlemmer oppnevnt etter innstilling fra organisasjoner med innstillingsrett etter arbeidstvistloven § 11. Disse fire vil skifte etter hvilke organisasjoner som er part i den konkrete tvisten som behandles av retten jf. arbeidstvistloven § 14. Reglene i arbeidstvistloven kapittel 2 kommer etter lønnsnemndloven § 4 også til anvendelse for Rikslønnsnemnda så langt de passer. En endring av Rikslønnsnemndas sammensetning i tråd med det ovennevnte vil derfor muligens ikke kreve noen lovendring men bare en omlegging av praksis.

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.

Et tredje alternativ kan være å utvide antallet medlemmer i nemnda til 9 slik at 7 medlemmer utpekes som i dag men at den hovedorganisasjon som tvistens parter er medlem i tillegg får rett til å utpeke et rådgivende medlem hver. Dersom det er en frittstående organisasjon som er i nemnda vil det være denne som skal utpeke rådgiver. En slik sammensetning vil sikre et bredt kunnskapsnivå i nemnda både om oppgjørene og tariffforholdene generelt og om den konkrete tvisten. Ulempen vil være at nemnda som kollegium blir stor og tyngre å administrere.

Utvalget for tariffforhandlingssystemet vil foreslå at Rikslønnsnemnda skal ha en sammensetning i tråd med det siste alternativet som er skissert 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 avgjørd av nemnda stemmer ett medlem fra arbeidssiden 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*).

Når Rikslønnsnemnda skal løse en tvist etter tjenestetvistloven er det i dag slik at de faste partsrepresentantene skal representere henholdsvis statens og tjenstemennenes interesser jf. tjenestetvistloven § 26. På arbeidstakersiden har det vært praksis for at tjenstemannsinteressene blir ivaretatt av den største hovedsammenslutningen dvs. LO Stat. Den sammensetningen Rikslønnsnemnda har etter tjenestetvistloven § 26 har vist seg å være hensiktsmessig med hensyn til at nemnda skal være funksjonsdyktig og med nødvendig kompetanse. For å opprettholde tjenestetvistlovens intensjoner og den praksis som har vært fulgt med at det er den største hovedsammenslutningen som skal være representert har

utvalget kommet til at når Rikslønnsnemnda skal løse en tvist etter tjenestetvistloven skal nemnda fortsatt bestå av 7 medlemmer inkludert formannen på samme måte som i dag. For å sikre at den faste representanten fra arbeidstakersiden utnevnes fra den største hovedsammenslutningen foreslår utvalgets flertall at det i tjenestetvistloven § 26 gjøres følgende endring i andre setning:

«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).

Utvalgets medlem Aud Blankholm(AF) vil bemerke at i følge dagens bestemmelse i tjenestetvistloven § 1 er tjenestemenn i skoleverket omfattet av lovens bestemmelser herunder § 26 i kapittel 7 om Rikslønnsnemnda. Staten har forhandlingsansvaret for skoleverket. Det kan derfor ikke forsvares at staten nå gjennom utvalgets forslag til endring i § 26 ikke gir disse arbeidstakerne en likeverdig mulighet for representasjon i Rikslønnsnemnda på linje med øvrige tjenestemenn i henhold til tjenestetvistloven.

### 10.2.2 Saksbehandlingsregler og praksis

Lønnsnemndsloven har ikke selv noen saksbehandlingsregler men etter lovens § 4 skal arbeidstvistlovens regler om Arbeidsretten gjelde så langt de passer. Reglene tar sikte på å sikre en mest mulig grundig og forsvarlig saksbehandling. Partene møter med prosessfullmektiger og har adgang til å legge frem for nemnda alle opplysninger som de mener er av betydning for tvisten. Nemnda kan selv innhente nødvendige tilleggsopplysninger. I forhold til prosessuelle spørsmål som ikke reguleres i arbeidstvistloven vil det være naturlig for Rikslønnsnemnda å legge prinsippene i tvistemålsloven til grunn. En eventuell tvist om hvorvidt Rikslønnsnemnda har foretatt en forsvarlig saksbehandling vil kunne prøves av Arbeidsretten.

Lønnsnemndsloven inneholder ingen formelle beslutningsregler for Rikslønnsnemnda. I forarbeidene til loven ble heller ikke slike regler drøftet spesielt men det ble forutsatt at Rikslønnsnemnda skal være et upartisk objektivt og uavhengig organ.<sup>102</sup> De prinsipper som kan sies å foreligge for nemndas kompetanse er dermed i hovedsak utformet gjennom nemndas kjennelser i tillegg til at Arbeidsretten i enkelte saker har uttalt seg om kompetanse- og saksbehandlingsprinsipper for Rikslønnsnemnda.

Etter § 1 fjerde ledd har en kjennelse fra Rikslønnsnemnda samme virkning som en tariffavtale. Dette har blant annet av Arbeidsretten blitt tolket slik at kjennelsen kan omfatte det en tariffavtale omfatter. I en dom fra Arbeidsretten fra 1972 uttaler retten at Rikslønnsnemnda er en selvstendig og uavhengig institusjon som har plikt til i kraft av en uhildet og saklig vurdering å avgjøre den interestetvist som er forelagt den. Retten legger også til grunn at det er adgang til å se den aktuelle tvist i sammenheng med andre interestetvister.<sup>103</sup>

Av Rikslønnsnemndas kjennelser kan en se enkelte linjer for nemndas praksis:<sup>104</sup>

---

<sup>102</sup>

Ot.prp. nr. 63 (1952) s. 8.

<sup>103</sup>

ARD 1972 s. 89.

<sup>104</sup>

Se nærmere om dette i Stokke (1998:382flg).

- Partenes påstander setter grenser for hvilke spørsmål som kan behandles. Dette ser også ut til å være lagt til grunn i ARD 1981 s. 381.
- Prinsipielle spørsmål som partene ikke har diskutert forut for nemndsbehandlingen vil sjelden bli behandlet av Rikslønnsnemnda. Det finnes enkelte unntak blant annet da nemnda i 1980 opprettet en hovedavtale for partsforholdet på de faste installasjonene i Nordsjøen og i 1982 da det ble fastsatt et nytt lønssystem offshore.
- Etterbetaling for arbeidstakere som har vært i streik gis fra det tidspunkt streiken ble avsluttet. Heller ikke dette er et prinsipp som det har vært full enighet om blant annet stemte et av nemndas nøytrale medlemmer for full etterbetaling til Transportarbeiderforbundet i 1982. Prinsippet har imidlertid blitt fulgt siden 1974.
- Som hovedregel stadfestes et anbefalt forhandlings- eller meglingsforslag der et slikt foreligger. Det finnes likevel noen få eksempler på at Rikslønnsnemnda har fraveket et anbefalt forhandlings- eller meglingsforslag. Muligens kan det finnes 3 eller 4 kjennelser som kan kalles klare unntak fra denne hovedregelen.

Nemndas praksis er altså ikke absolutt men kan fravikes i situasjoner der det anses hensiktsmessig.

I møtet som ble avholdt med organisasjonene som ikke er med i utvalget var Rikslønnsnemndas funksjon en av de problemstillingene som organisasjonene ble bedt om å komme med innspill til.

Det var bare NITO og Norsk Lærerlag som hadde kommentarer. NITO er av den oppfatning at Rikslønnsnemnda ikke har noen reell funksjon. Nemnda beskytter dem som har forhandlet seg frem til enighet. Nemndbehandling gir ingen resultater for dem som har vært i konflikt. Norsk Lærerlag hevder at Rikslønnsnemnda ikke har den frie og uavhengige stilling som den skulle ha.

KS har i notat til utvalget pekt på at de anser det som problematisk at krav som ikke har vært gjenstand for forhandling eller meglings kan bringes inn for Rikslønnsnemnda.

I kommunal sektor forekommer det som et resultat av forhandlingsordningen der enkeltforbund kan bryte ut av forhandlingssammenslutningen og gå til streik uten å måtte varsle på nytt eller møte til ny meglings at det presenteres nye krav for Rikslønnsnemnda. Dersom konflikten skal løses ved tvungen lønnsnemnd vil forbundene presentere egne krav og ikke forhandlingssammenslutningens krav som er de kravene det er blitt forhandlet og meglet om. I notatet fra KS er det vist til flere eksempler på at Rikslønnsnemnda har behandlet krav som det ikke har vært forhandlet om både i 1992 1994 og i 1998.

Utvalget har vurdert om det vil være hensiktsmessig å lovfeste en begrensning i Rikslønnsnemndas kompetanse slik at nemnda bare kan ta stilling til krav som har vært gjenstand for forutgående forhandling og meglings. Spørsmålet er om en slik lovbestemmelse kan løse noen av de spørsmålene som utvalget anser for problematiske i forhold til Rikslønnsnemnda. Det vil løse problemet i kommunal sektor i forhold til de enkelte forbund som presenterer egne krav i Rikslønnsnemnda men kan kanskje på den annen side ha en uheldig virkning på viljen til samordning. Det er i denne sammenheng viktig å vurdere om man ønsker å gi slipp på den fleksibiliteten det medfører å ikke ha lovfestede beslutningsregler for Rikslønnsnemnda. Som praksis viser kan en se enkelte linjer men disse er ikke fastere enn at de i konkrete tvister kan fravikes dersom det anses hensiktsmessig. Utvalget ønsker på denne bakgrunn ikke å foreslå å begrense Rikslønnsnemndas kompetanse på denne måten.

Spørsmålene om Rikslønnsnemndas kompetanse har flere ganger vært omtvistet ved behandling av tvister i Rikslønnsnemnda.

Siste gang dette spørsmålet kom opp var i kjennelse 6/1998 i tvisten mellom AF og staten v/AAD der staten mente at Rikslønnsnemnda gikk utenfor sin kompetanse. Under forhandlingene om ny hovedtariffavtale for perioden 1998 til 2000 fremsatte AF også såkalte justerings- og normeringskrav. Flertallet i Rikslønnsnemnda mente at nemnda hadde kompetanse til også å vurdere AFs konkrete krav som omhandlet justering av stillinger og grupper så lenge de var overlevert staten forut for meglings og ikke var trukket tilbake. Staten var av den oppfatning at Rikslønnsnemnda ikke hadde kompetanse til å behandle slike krav fordi kravene etter statens mening var avvist under forhandlingene og heller ikke av den grunn var tema under meglings og påfølgende Rikslønnsnemnd. Staten var av den oppfatning at tvistes spørsmål

om justeringer og normeringer i denne saken hører inn under tjenestetvistlovens § 29 og dermed er unntatt fra Rikslønnsnemndas kompetanse. Staten v/AAD henviste i denne sammenheng til forarbeidene Ot.prp. nr. 20 1958 og nr. 26 (1971-72) samt til Karnovs kommentarer til tjenestetvistloven. Spørsmålet ble imidlertid ikke ytterligere satt på spissen fordi AFs krav om justeringer og normeringer ikke ble tatt til følge av Rikslønnsnemnda.

Ved hovedtariffoppgjøret i 1984 var alle hovedsammenslutningene/Norsk Lærerlag i tvist med staten. I Rikslønnsnemndas kjennelse av 17. august 1984 sak 6/84 i tvisten mellom staten v/AAD og AF var spørsmålet om nemndas kompetanse også tema. I denne tvisten nedla AF påstand om avvisning under henvisning til at det dreide seg om justeringer og at disse krav i henhold til tjenestetvistloven § 29 eksklusivt hører inn under Statens lønnsutvalg. AF hevdet at tvist om tema som nevnt i tjenestetvistloven § 29 er til hinder for at Rikslønnsnemnda tar opp disse krav til realitetsbehandling og henviste til Ot.prp. nr. 47 (1981-82) s. 1 hvor det blant annet står:

«Visse lønsspørsmål er av en slik art at de ikke egner seg for megling og heller ikke for uravstemning. Dette gjelder i første rekke spørsmål om innplassering på lønnstrinnene og om særlige lønnstillegg som bare gjelder for visse tjenestemannsgrupper. Av denne grunn er det i lovens § 29 fastsatt at dersom det under forhandlinger om avslutning av tariffavtalene ikke oppnås enighet om slike spørsmål kan hver av partene bringe tvisten inn for Statens lønnsutvalg som avgjør tvisten med bindende virkning m.a.o. er det innført tvungen voldgift for slike spørsmål. I lovens § 30 er det bestemt at slike tvister ikke må søkes løst ved hel eller delvis arbeidsnedleggelse arbeidsstengning eller annen arbeidskamp. I lovens § 14 er det fastsatt at slike tvister også er unntatt fra megling. Det er selvsagt ikke noe til hinder for at man under hovedtariffforhandlingene også forhandler om slike spørsmål men dersom saken går til megling er da disse spørsmål ikke lenger med i den videre behandling. I praksis ordner man seg vanligvis slik at justerings- og normeringssaker og spørsmål om begrensede særtillegg blir behandlet i tariffperioden.»

De nøytrale medlemmene i Rikslønnsnemnda med tilslutning av statens representanter la i sin rettslige vurdering vekt på at Kartellet/Norsk Lærerlag og YS-S samt staten var enig om hensiktsmessigheten av at angjeldende stiger m.v. som omfatter en rekke stillingsgrupper blir tatt inn i tariffavtalen og blir tatt opp til realitetsavgjørelse av Rikslønnsnemnda. Disse medlemmene uttalte blant annet følgende s. 97:

«Organisasjonene og staten er også langt på vei enige om realiteten og kravene forutsettes å inngå i en eventuell ramme. En etterkommelse av kravene vil bidra til å bedre lønnsforholdene for ansatte i en del lavere og midlere sjikt på lønnstabellen og har således betydning for oppgjørets profil.

Det er slik saken foreligger ikke spørsmål om streikerett eller ikke for så vidt angår kravene. En ting er om de krav det dreier seg om alene kunne bringes inn for Rikslønnsnemnda noe annet er det å ta dem inn i en større sammenheng sammen med de andre kravene som skal vurderes i relasjon til tariffavtalen.

Disse medlemmer finner i henhold til foranstående ikke grunnlag for å avvise behandlingen av de krav det dreier seg om i sakene mellom staten på den ene side og Kartellet/Norsk Lærerlag og YS-S på den annen side. Etter omstendighetene finner disse medlemmer at det ikke vil tjene noen hensikt med en separat avvisning av kravene i saken mellom staten og AF. Også medlemmer i AF vil således nyte godt av endringene.»

I Rikslønnsnemndas kjennelse sak 2/1974 i tvisten mellom Norsk Sykepleierforbund (NSF) og staten ble også justerings- og normeringskrav behandlet. I denne saken ble det ikke reist spørsmål om disse kravene i forhold til nemndas kompetanse. Det skal likevel bemerkes at denne tvisten var brakt inn for Rikslønnsnemnda av partene i fellesskap jf. tjenestetvistloven § 26 frivillig voldgift.

Også i Rikslønnsnemndas kjennelse sak 2/1990 i tvisten mellom samarbeidsorganisasjonen Norsk Politiforbund/Lensmannsetatens Landslag (SPL) og staten ved AAD ble spørsmålet om Rikslønnsnemndas kompetanse tatt opp. Tvisten omhandlet blant annet krav om normeringer og justeringer av stillinger i to etater (lønnspaner) som SPL hadde fremsatt i forhandlingene. SPL krevde at Rikslønnsnemnda behandlet også disse spørsmålene. Staten anførte at kravene om justeringer og normeringer fra SPL under forhandlingene var blitt avvist av staten. Nemndas nøytrale medlemmer tok statens påstand til følge og uttalte blant annet følgende på s. 47:

«Det er på det rene at interessetvister som kan bringes inn for Statens lønnsutvalg etter tjenestetvistloven § 29 er unntatt fra mekling.»

De nøytrale medlemmene viste videre til politiloven i 1959 og endringene i 1972 der man tok sikte på å lage ordninger som sikret at de tjenestemenn som ikke hadde streikerett skulle bli likestilt med de som

hadde det. Av den grunn ble tvister om normeringer og justeringer og en del andre spørsmål av lønnsmessig karakter lagt til Statens lønnsutvalg. De nøytrale medlemmene uttalte videre på samme side:

«Det er også gitt klart uttrykk for i forarbeidene at Rikslønnsnemnda ikke har kompetanse i slike saker. De tvistes spørsmål hvor Rikslønnsnemnda kommer inn i bildet er etter dette bare de generelle interessetvister som oppstår under hovedtariffoppgjørene».

Eksemplene ovenfor viser at bestemmelsene i tjenestetvistloven § 14 annet ledd og §§ 29 og 30 i forhold til Rikslønnsnemndas kompetanse har vært oppe til behandling i nemnda i forbindelse med en rekke tvister. Eksemplene viser at man i noen tvister for Rikslønnsnemnda har behandlet justering og normeringskrav i andre har disse kravene blitt avvist i det man har vist til bestemmelsene i tjenestetvistloven. Eksemplene viser også at partene ikke alltid har vært konsekvente i forståelsen av nevnte bestemmelser i tjenestetvistloven.

Det rettslige spørsmålet er for det første rekkevidden av de begrensninger lov om offentlige tjenestetvister inneholder når det gjelder Rikslønnsnemndas kompetanse i forhold til interessetvister som etter lovens § 29 skal løses av Statens lønnsutvalg. Det andre spørsmålet er omfanget av tjenestetvistlovens § 14 annet ledd («Unntatt fra megling er tvister som etter sin art kan bringes inn for Statens lønnsutvalg.») og § 30 annet ledd («De tvister som er nevnt i §§ 27 og 29 må ikke søkes løst ved hel eller delvis arbeidsnedleggelse arbeidsstengning eller annen arbeidskamp.») og hvordan disse bestemmelsene er å forstå.

Utvalget har bedt AAD om å gi en redegjørelse for hvordan de som lovforvalter mener loven er å forstå ut fra det ovennevnte.

AAD viser til kapittel 4.4 hvor det fremgår at i forhold til Rikslønnsnemndas kompetanse er det gjort unntak for de tvister som er nevnt i tjenestetvistloven § 29 (blant annet justeringer og normeringer). Disse spørsmål hører under Statens lønnsutvalg. I tjenestetvistloven § 14 annet ledd fremgår det at disse tvister er unntatt fra megling og videre er de samme spørsmål unntatt fra arbeidskamp jf. tjenestetvistloven § 30. Etter departementets mening er gjeldende rett i praksis å forstå på følgende måte:

Ved inngåelse av en tariffavtale står begge parter fritt til å fremme krav herunder også krav om justeringer og normeringer. Dersom partene er enige om å behandle kravene ved forhandlingene og de ikke kommer til enighet kan de samme partene dersom de er enige om det henvise tvisten til megling etter § 14 første ledd. Riksmeglingsmannen kan i slike tilfeller ikke med hjemmel i tjenestetvistloven § 14 annet ledd avvise disse kravene. Blir partene heller ikke enige ved megling men det blir konflikt og tvungen voldgift kan også spørsmål om justeringer og normeringer som det er forhandlet og også meglet om tas opp til behandling i Rikslønnsnemnda med mindre partene ønsker å bringe disse spørsmålene inn til behandling i Statens lønnsutvalg eller den ene part har satt dette som en klar forutsetning for å bringe spørsmålene inn i forhandlingene og eventuelt megling.

I det tilfelle at en part ved inngåelse/opprettelse av en tariffavtale bringer inn krav om justeringer og normeringer og den annen part avviser disse kravene ved forhandlingene kan disse spørsmål ikke bringes inn for megling jf. § 14 annet ledd. Disse spørsmål skal da heller ikke søkes løst ved arbeidskonflikt jf. § 30 annet ledd. Som eksempel vises det til kjennelse i sak 2/1990 ovenfor.

Utvalget er av den oppfatning at selv om det i utgangspunktet ikke vil være hensiktsmessig at Rikslønnsnemnda skal behandle justerings- og normeringskrav så kan det være betenkelig å begrense nemndas formelle kompetanse i forhold til slike spørsmål. Utvalget anbefaler at dette blir vurdert i forbindelse med AADs revisjon av tjenestetvistloven.

*Medlemmet Randi Stensaker (AAD) vil bemerke til utvalgets konklusjon i foregående avsnitt:* Unntatt fra Rikslønnsnemndas kompetanse er tvister om justerings- og normeringskrav og om begrensede særtilllegg av lønnsmessig art m.v. i det disse hører under Statens lønnsutvalg jf. tjenestetvistloven § 29. Slike tvistes spørsmål kan ingen tjenestemannsgrupper gå til megling eller streik for å få løst jf. tjenestetvistloven § 14 annet ledd og § 30 annet ledd. Statens lønnsutvalg er i slike spørsmål kombinert meglings- og voldgiftsinstitusjon med høy grad av sakkyndighet m.h.t. slike spørsmål som har vist seg å være svært hensiktsmessig. Det er derfor etter dette medlemmets syn ikke betenkelig at den formelle kompetansen til å avgjøre slike tvister tilligger en særskilt voldgiftsinstitusjon.

Det samlede utvalg mener at spørsmålet om Rikslønnsnemndas kompetanse også kan reises i forhold til tvister om særavtaler som kan bringes inn for særskilt nemnd etter tjenestetvistloven § 27. Etter tjenestetvistloven § 11 er en særavtale en tariffavtale om lønns- og arbeidsvilkår som ikke omfattes av en

hovedtariffavtale. Det anses som et forhandlingsspørsmål hva som skal være med i en hovedtariffavtale og hva som skal henvises til forhandlinger om særavtale. Det avgjørende i denne forbindelse må være om det tema som tvisten omfatter har vært tema under forhandlingene eller ikke. Har det vært det må det også kunne være gjenstand for eventuell megling og behandling i Rikslønnsnemnda. Dersom temaet blir behandlet i forbindelse med opprettelse av særavtale vil det være unndratt Rikslønnsnemndas kompetanse.

### **10.2.3 Utvalgets vurderinger og forslag**

For å ivareta hensynet både til kontinuitet og et bredest mulig kunnskapsnivå i Rikslønnsnemnda foreslår Utvalget for tariffforhandlingssystemet at antallet medlemmer i nemnda utvides fra syv til ni slik at hver av partene i den aktuelle tvist også utpeker et medlem med rådgivende status. Utvalget foreslår å innarbeide endringen i lov 19. desember 1952 nr. 7 om lønnsnemnd i arbeidstvister § 2. Utvalget foreslår at Rikslønnsnemnda når den løser tvister etter tjenestetvistloven fortsatt skal ha 7 medlemmer i tråd med bestemmelsen i tjenestetvistloven § 26. Utvalgets flertall foreslår imidlertid en presisering i § 26 for å sikre at det er den til enhver tid største hovedsammenslutningen som representerer tjenestemenn i statsstilling som skal være representert i nemnda. Et forslag til lovtekst for endringen i arbeidstvistloven og tjenestetvistloven er inntatt i kapittel 10.2. Utvalget ønsker ikke å foreslå å lovfeste ytterligere begrensninger i Rikslønnsnemndas kompetanse. Som pekt på foran har det avtegnet seg enkelte linjer for hvilken kompetanse nemnda anser at den har. Dette skaper en viss grad av forutberegnelighet men er ikke fastere enn at de i konkrete tvister kan fravikes dersom det anses som hensiktsmessig. Utvalget anser at dette vil være til fordel for alle parter. Når det gjelder Rikslønnsnemndas kompetanse i tvister etter tjenestetvistloven som også gjelder justerings- og normeringskrav vises det til drøftingen foran der utvalget anmoder AAD om å se nærmere på dette spørsmålet i forbindelse med revisjonen av tjenestetvistloven.

## **10.3 Pendelvoldgift**

### **10.3.1 Innledning**

I utvalgets mandat er det nevnt at i debatten omkring gjennomføringen av lønnsoppgjøret i 1998 ble det blant annet fremmet forslag om å ta i bruk pendelvoldgift. Utvalget har fattet interesse for denne voldgiftsformen. Siden det i dag eksisterer svært lite relevant litteratur om pendelvoldgift på norsk har utvalget valgt å gi 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. 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 det følgende defineres pendelvoldgift i forhold til andre voldgiftsformer. Deretter redegjøres det for pendelvoldgiftens opprinnelse begrunnelse utbredelse og utforming. Det finnes etter hvert en god del litteratur som søker å evaluere pendelvoldgift i forhold til andre måter å løse interessedvister på og noen hovedfunn gjengis. Evalueringen gir imidlertid få entydige resultater og støtter ikke alltid den teoretiske begrunnelsen. Avslutningsvis drøftes relevansen av pendelvoldgift for norsk lønnsdannelse.

### **10.3.2 Definisjoner**

«Voldgift» betegner en prosess hvor to eller flere parter overlater den endelige avgjørelsen av en tvist til utenforstående. I motsetning til rettstvister hvor også domstolsavgjørelse er en utbredt metode å avgjøre tvister på er diskusjonen her begrenset til interessedvister.

Partene presenterer sine krav overfor voldgiftsinstitusjonen men vanligvis finnes det få regler for hvordan voldgiftsinstitusjonen skal treffe sin avgjørelse. En beslutning vil som regel ligge mellom partenes påstander slik for eksempel tilfellet er med Rikslønnsnemnda. En slik voldgiftsordning kan betegnes som tradisjonell eller konvensjonell voldgift. I pendelvoldgift er beslutningsreglene formulert på forhånd og bestemmer at voldgiftsinstitusjonen kun kan velge ett av partenes krav. Kompromiss mellom partenes krav er dermed utelukket. Det kan skilles mellom pendelvoldgift etter samlet krav og pendelvoldgift etter

tema/emne. I det siste tilfellet velger voldgiftsinstitusjonen ett av partenes krav for hvert tema eller emne som inngår i tvisten mens i det første er det den samlede påstanden fra en av partene som velges.

Voldgift kan være frivillig eller tvungen. Med tvungen voldgift siktes det her til lovbestemmelser som overfører tvisten til voldgift det kan dreie seg om permanent eller midlertidig lovgivning og overføringen kan skje både før og etter arbeidskamp. Frivillig voldgift forutsetter enighet mellom partene. En slik enighet kan være skrevet inn i tariffavtale eller den kan fremkomme under forhandlingene. Tariffavtaleregulert voldgift kan også ha forskjellige former. En metode er at det er tilstrekkelig at en av partene forlanger voldgift en annen metode forutsetter enighet.

Pendelvoldgift («pendulum arbitration») kjennes også under betegnelsene «final offer arbitration» «final offer selection» og enten/eller-voldgift. I Sverige benyttes betegnelsen «slutbudsskiljedom».

### 10.3.3 Opprinnelse og begrunnelse

Pendelvoldgift har i nyere tid sin opprinnelse i lønnsforhandlinger i offentlig sektor i USA. Kollektive forhandlinger om lønns- og arbeidsforhold spredte seg raskt på 1960-tallet men både for føderalt ansatte og for ansatte i mange delstater ble det ikke gitt anledning til å gå til streik hvis forhandlingene brøt sammen. I stedet ble det utformet ulike former for konfliktløsning inkludert megling og konvensjonell tvungen voldgift.

I en innflytelsesrik artikkel av Stevens (1966) ble det stilt spørsmål ved om streikeforbud kombinert med konvensjonell tvungen voldgift egentlig fremmer kollektive forhandlinger. Trusselen om streik kan ses på som en teknikk for å tvinge frem innrømmelser under forhandlingene ved at uenighet har kostnader for begge parter. Streikeforbud og konvensjonell tvungen voldgift fjerner usikkerheten ved denne kostnaden fra forhandlingene. Hvis voldgift er et sannsynlig eller kjent utfall av et mislykket forhandlingsforløp antas det at partene vil opptre rasjonelt og utvikle sine standpunkter i forhold til hvilke prinsipper voldgiftsnemnda antas å praktisere. Når det gjelder konvensjonell voldgift hevdes det at partene vil være tilbakeholdne med å komme med innrømmelser i den forutgående forhandlingsprosessen fordi voldgiftsinstitusjonen vil utjevne uenigheten mellom partenes påstander i form av et kompromiss. Hver av partene har derfor et incentiv til å anta ekstreme eller overdrevne krav allerede i begynnelsen av forhandlingene og beholde disse gjennom forhandlingsprosessen.

Ensidige innrømmelser under forhandlingsprosessen vil svekke en parts stilling overfor voldgiftsinstitusjonen. Konvensjonell voldgift som resulterer i kompromisser vil derfor svekke forhandlingsviljen hos partene fordi de vil forberede seg på voldgiftsprosessen og innta et standpunkt som gjør at det ventede kompromisset faller mest mulig gunstig ut i forhold til egne realistiske forventninger.

For å fremme forhandlingsviljen foreslo Stevens (1966) at voldgiftsinstitusjonen bare kan velge mellom partenes påstander. Partene vil da nærme seg i forhandlingene fordi voldgiftutfallet er mer usikkert og begge parter risikerer store tap. Risikoen for at voldgiftsinstitusjonen vil velge motpartens påstand vil fremme forhandlingsløsninger.

Den positive virkningen av pendelvoldgift er altså opprinnelig begrunnet ut fra et system hvor det råder streikeforbud og konvensjonell voldgift. Videre er det en sentral antagelse at konvensjonell voldgift resulterer i et kompromiss mellom partenes påstander slik at voldgiftsinstitusjonens beslutninger blir nokså forutsigbare over tid. Så lenge ikke begge parter sammen foretrekker en annen løsning enn det de antar vil være utfallet av en konvensjonell voldgiftsbehandling vil det ikke være grunnlag for forhandlinger fordi den ene parten ikke trenger tilby mer enn det forventede resultatet og den andre parten trenger ikke akseptere mindre. Dette er kjernen i det som gjerne betegnes som en «chilling» eller nedkjølende effekt på forhandlingsvilligheten av konvensjonell voldgift.

Pendelvoldgift innfører en grunnleggende usikkerhet for partene i og med at kompromiss er utelukket. I utgangspunktet antas det at partene ønsker å minimere usikkerhet og i pendelvoldgift innføres muligheten for at en part kan tape på alle punkter ved at motpartens siste krav gjøres gjeldende. Denne usikkerheten fremmer forhandlingene ved at begge parter har et incentiv til å moderere sine posisjoner. Ideelt sett skal trusselen om pendelvoldgift føre til at det ikke er behov for voldgift konfliktløsningsmetoden skal altså virke så avskrekkende på partene at de selv forhandler seg frem til et kompromiss.

### 10.3.4 Utbredelse

Den første kjente utprøvingen av pendelvoldgift fant sted i byen Eugene i delstaten Oregon (USA) i 1971 og dekket avtaleforhold hvor byen som arbeidsgiver var part. I løpet av 1970-tallet ble pendelvoldgift i forskjellige utforminger spredt til flere delstater i USA enten som en metode for alle ansatte eller for spesielle grupper av ansatte. Det er særlig for ansatte innen brannvesenet helsevesenet fengselsvesenet og skolevesenet samt overfor ansatte i politistyrken at pendelvoldgift er blitt innført. I dag er voldgift som konfliktløsningsform lovregulert i 22 delstater i USA i mange av disse delstatene er det pendelvoldgift alene eller i kombinasjon med ulike former for megling som benyttes (Katz og Kochan 2000:344-5).<sup>105</sup> Metoden har imidlertid ikke fått noen vesentlig utbredelse i privat sektor i USA med unntak av lønnsforhandlingene for profesjonelle baseballspillere.

Pendelvoldgift kjennes videre fra Canada men i langt mindre omfang enn i USA. En forklaring kan være at offentlig ansatte i Canada ble gitt forhandlingsrett på et tidligere tidspunkt enn i USA og at det derfor allerede var etablert forhandlings- og voldgiftsprosedyrer i det pendelvoldgift ble utbredt i USA (Swimmer 1992:217). Pendelvoldgift kjennes også fra New Zealand. Der mangler polititjenestemenn streikerett de får i stedet sine lønns- og arbeidsvilkår fastsatt ved pendelvoldgift som siste instans (Blumenfeld 2000:11).

I Storbritannia ble pendelvoldgift inkludert i en del bedriftsvise tariffavtaler i privat sektor på 1980-tallet. Bedriftene var ofte utenlandsk eide høyteknologiselskaper og motparten var i mange tilfeller det britiske elektrikerforbundet EETPU. Tariffavtalene avvek på flere områder fra det som var vanlig i privat sektor. De hadde ofte intensjonserklæringer om å unngå arbeidskamp de var vertikale og sikret EETPU eksklusiv organisasjonsrett og de innebar en høy grad av fleksibilitet i utføring av arbeidsoppgaver (Milner 1993a b). Pendelvoldgift hadde her en annen begrunnelse enn i USA og Canada i og med at det i utgangspunktet ikke eksisterte noen form for konvensjonell tvungen voldgift i disse bedriftene. Det har vært diskutert å innføre pendelvoldgift i offentlig sektor i Storbritannia men da ut fra mer politiske motiver (jf. Davis 1989).

Ellers i Europa er metoden lite kjent.<sup>106</sup> I Skandinavia finnes ingen lovgivning om pendelvoldgift og det er ikke kjent at organisasjoner har avtalt pendelvoldgift i forbindelse med revisjon av tariffavtaler. Nyström (1992) introduserte voldgiftsmetoden på det svenske arbeidsmarkedet i en grundig utredning men kjenner i ettertid ikke til konkrete eksempler på at organisasjoner har inngått slike avtaler. Heller ikke i Danmark er det kjent at avtaler om pendelvoldgift er inngått. Den svenske arbeidsgiverorganisasjonen SAF har likevel diskutert pendelvoldgift i et sentralt skrift (SAF 1996) pendelvoldgift er også kort berørt i den svenske offentlige utredningen om megling og lønnsdannelse (SOU

---

105

Swimmer (1992:214) referer at i 1984 ble pendelvoldgift praktisert for i alle fall noen yrkesgrupper i 9 delstater i USA se også Nyström (1992:34) som refererer tilsvarende tall fra 1986. Senere opplysninger om utbredelsen er ikke kjent.

106

Forslag om å innføre pendelvoldgift dukker likevel av og til opp for eksempel ble det foreslått som en frivillig ordning av arbeidsgiverne i metallindustrien i Tyskland (Gesamtmetall) i 1998 som en siste utvei for å unngå konflikt (EIRO Germany Feature April 1998: New conflict resolution procedures discussed for labour disputes [www.eiro.eurofound.ie/1998/04/Features/de9804160f.html](http://www.eiro.eurofound.ie/1998/04/Features/de9804160f.html)).



1998:141). I Finland var metoden avtalt innen det private bankområdet på slutten av 1980-tallet (Goldman 1993:21) men er nå avskaffet.

### 10.3.5 Utforming og erfaring

I offentlig sektor i USA er den vanligste formen for pendelvoldgift at det settes et tidskrav til når forhandlingene skal være avsluttet. Hvis fristen overskrides er partene forpliktet til å ta i bruk pendelvoldgift. I utformingen av den videre prosessen er det betydelig variasjon. Her gjengis noen eksempler (utformingen kan være endret i ettertid).

I Eugene (Oregon) ble pendelvoldgift innført i 1971 som en metode for å løse tvister med alle byens arbeidstakermotparter (Weeres 1995:229). Reguleringen gikk ut på at hvis en løsning ikke var nådd etter 25 dager med forhandlinger så måtte hver part formulere et endelig krav. Det ble gjort flere modifikasjoner til den enkle modellen hvor voldgiftsinstitusjonen velger mellom to ferdig formulerte krav (Feigenbaum 1975). For det første kan hver part levere *to* påstander voldgiftsinstitusjonen må altså velge en av fire påstander. For det andre tillates kommunikasjon og meningsutveksling mellom partene og voldgiftsinstitusjonen selv etter at voldgiftsprosessen er i gang. Og for det tredje skal voldgiftskjennelsen være basert på fire kriterier: Forhandlingshistorien sammenligninger med privat sektor sammenligninger med offentlig sektor og arbeidsgivers evne til å betale.

I Michigan er pendelvoldgift lovbestemt for ansatte med ansvar for offentlig sikkerhet (politi brannvesen og lignende). Pendelvoldgift brukes bare for de økonomiske aspektene av en avtalerevisjon mens konvensjonell voldgift brukes for andre tema (Mitchnick 1996:397). Voldgiftsnemnda (to utpekt av partene og den tredje valgt av de to) kan velge blant partenes påstander etter hvert enkelt emne noe som fjerner risikoen for at nemnda må velge mellom to urimelige samlede påstander (Feigenbaum 1975 Weeres 1995:230). Det er ikke satt noe endelig tidsfrist for når partene må formulere sine påstander ut over at de må leveres senest ved slutten av voldgiftshøringen. Det har ført til at parter justerer sine påstander underveis og voldgiftsnemnda kan bli engasjert i megling underveis. I tillegg kan nemnda forlange forhandlingene gjenopptatt hvis den mener det kan være nyttig. Voldgiftsordningen i Michigan har fått økt popularitet over tid (Weeres 1995:230) en utvikling som ikke er i tråd med den opprinnelige ideen om pendelvoldgift.

I Iowa (1974-) omfatter pendelvoldgift alle offentlig ansatte (Weeres 1995:228). Prosessen foreskriver først megling og deretter en metode som kalles «fact-finding» (Bruce og Carby-Hall 1991:87 Nyström 1992:39).<sup>107</sup> Her bidrar en eller flere utenforstående til å klargjøre tvistens årsaker og formulerer dette sammen med et forslag til løsning. Hvis enighet likevel ikke oppnås går tvisten til pendelvoldgift. Partene formulerer sine påstander tema for tema i tillegg har voldgiftsnemnda forslaget til «fact-finderen» som en tredje mulighet. Erfaringene fra Iowa tyder på at partene beveget seg i retning av et kompromiss når «fact-finder»-rapporten avvek fra partenes standpunkter. Når rapporten lå nær en av partenes standpunkter var det imidlertid lite bevegelse fra den annen parts side. Videre var det en tendens til at voldgiftsinstitusjonen valgte «fact-finder»-rapporten spesielt i tilfeller hvor den lå mellom partenes standpunkter (Weeres 1995:229).

I New Jersey stilles i utgangspunktet en rekke konfliktløsningsmetoder tilgjengelig for partene så som konvensjonell voldgift og ulike varianter av pendelvoldgift (Nyström 1992:40 Weeres 1995:227). Hvis forhandlingene bryter sammen og partene ikke blir enige om en metode starter en prosess med pendelvoldgift hvor det skal formuleres samlede krav om økonomiske forhold mens andre forhold skal

---

107

«Fact-finding» er en hyppig brukt konfliktløsningsmetode i USA og kan sammenlignes med megling men hvor megleren har plikt til å fremsette et forslag til løsning av tvisten uavhengig av om partene aksepterer det eller ikke.

formuleres tema for tema. Partene velger én voldgiftsmann som i tillegg er instruert til å ta hensyn til forholdene for sammenlignbare yrker i privat og offentlig sektor arbeidsgivers betalingsevne og arbeidstakernes levekostnader. Erfaringene fra New Jersey peker i retning av hyppige forhandlingsløsninger i tvister hvor voldgiftsprosedyren startet opp og at disse forhandlingsløsningene representerte kompromisser mellom partenes standpunkter.

I Massachusetts eksisterte det lovgivning om pendelvoldgift i perioden 1974-1981 (Weeres 1995:228). Også her ble partene oppfordret til megling mens deltagelse i «fact-finding» var obligatorisk. Voldgiftsnemnda måtte velge mellom samlede påstander men hadde også «fact-finder»-rapporten som en tredje mulighet. Den siste løsningen ble valgt svært ofte så ofte at «fact-finding»-prosessen kan sammenlignes med en konvensjonell voldgiftsprosess (Mitchnick 1996:398).

I privat sektor i USA kjennes pendelvoldgift fra lønnsforhandlinger innen baseball og det er spredte eksempler på pendelvoldgift innen bygge- og anleggssektoren (Nyström 1992:41 Weeres 1995:233f). Innen baseball er det et generelt inntrykk at metoden har bidratt til å øke spillernes forhandlingsstyrke og høynet lønnsnivået (Feuille 1994:488 Weeres 1995:233f). Prosedyren går ut på at partene må formulere sine påstander på et gitt tidspunkt men forhandlingene kan likevel fortsette. Hvis forhandlingene deretter mislykkes innledes voldgiftsprosessen. Forhandlingene lykkes svært ofte men hvis de mislykkes så står valget mellom de opprinnelige påstandene selv om partene skulle ha nærmet seg hverandre i forhandlingsprosessen (Mitchnick 1996:395).

I Canada finnes det enkelte eksempler på frivillig pendelvoldgift. For grupper av skole- og universitetsansatte finnes det eksempler på at metoden er tatt i bruk og i provinsen Ontario finnes pendelvoldgift som mulighet i lovgivning (Mitchnick 1996:398f Swimmer 1992:218 Weeres 1995:230ff). I provinsen Manitoba ble det i 1988 innført ved lov at arbeidstakerorganisasjoner både i offentlig og privat sektor kunne kreve forhandlinger avgjort ved pendelvoldgift. Bakgrunnen var et politisk flertall for å styrke arbeidstakernes forhandlingsposisjon og Manitoba Labour Board kunne etter søknad pålegge partene fredsplikt og overføre tvisten til pendelvoldgift. Voldgiftspersonen måtte velge mellom partenes samlede påstander men hadde en viss selvstendig innflytelse på varigheten av den nye tariffavtalen. Da det politiske flertallet skiftet i 1991 ble lovgivningen fjernet (Swimmer 1992:221f Weeres 1995:235ff).

I Storbritannia redegjøres det for avtaler om pendelvoldgift i 27 bedrifter i Milner (1993a). Her er pendelvoldgift avtalefestet og dermed en frivillig ordning. I 14 av disse avtalene fantes det bestemmelser om at prosessen skulle inneholde et meglingsstadium *før* pendelvoldgift i de resterende skulle voldgiftsprosessen starte etter at uenighet i forhandlingene var inntruffet. Når det gjelder vilkårene for å igangsette en voldgiftsprosess hadde 10 av avtalene bestemmelser om at prosessen skulle starte automatisk etter forhandlingsbrudd. I seks av avtalene kunne en av partene kreve voldgiftsprosessen igangsatt mens i 10 av avtalene måtte begge partene være enige for at voldgiftsprosessen skulle igangsettes. De aller fleste avtalene overlot til det offentlige britiske meglingsinstituttet ACAS (Advisory Conciliation and Arbitration Service) å utpeke voldgiftsmann partssammensatt voldgiftsnemnd var lite benyttet. ACAS anbefalte for øvrig pendelvoldgift i sin årsrapport for 1984 med følgende begrunnelse:

«One result of this process . . . is that parties are encouraged to modify their collective bargaining stances and to pitch their claims and offers at a reasonable level: because final offer arbitration lies at the end of the procedure both sides tend to move into the middle ground and because this narrows the gap at the negotiation stage agreement is made easier without necessarily requiring third party involvement» (sitert etter Bruce og Carby-Hall 1991:86).

Stevens (1966) mente det ville være en fordel å gjøre voldgiftsprosessen mest mulig fri for forhandlingsaspekter. Innslag av for eksempel megling som første stadium og inkludering av partsrepresentanter i voldgiftsnemnda vil redusere partenes usikkerhet og dermed virke mot sin hensikt - partene vil ikke stå overfor en situasjon hvor funksjonen av arbeidskampens usikre utfall er kombinert med reduserte kostnader (se også Farber og Katz 1979). Men hvis pendelvoldgiften «renses» for forhandlingsaspekter kan en risikere at voldgiftsdommeren står overfor ubrukelige forslag men likevel er tvunget til å velge ett av dem. Som flere av eksemplene på utforming viser har det derfor i praksis vært innført forhandlings- og meglingsstadier i voldgiftsprosessen eller man har gjort modifikasjoner av vilkåret om kun ett samlet krav fra hver av partene. Bruce og Carby-Hall (1991) sammenfatter variasjonen i hvordan krav utformes og behandles på i fire varianter:

1. Valg mellom to påstander. Dette er den «originale» versjonen hvor hver part presenterer kun én påstand hver overfor voldgiftsinstitusjonen. Den «avskrekkende»

virksomheten av pendelvoldgift kommer klarest frem her ved at man risikerer at motpartens krav velges. Samtidig gir denne varianten størst risiko for lite vellykkede resultater. Hvis partenes forhandlinger ikke har resultert i den ønskede tilnærmingen står voldgiftsnemnda overfor krav som ligger langt fra hverandre. Det kan også oppstå situasjoner hvor en eller begge parter har inkludert et for motparten urimelig krav i en ellers akseptabel pakke av krav. Voldgiftsdommere har uttrykt spesiell misnøye med denne varianten av pendelvoldgift og andre varianter er blitt utviklet nettopp for å minimere risikoen for de nevnte utfall.

2. Flere enn to påstander. På et mer teoretisk plan er det foreslått at partene kan levere en håndfull krav deretter velger voldgiftsnemnda en av partene sine krav hvorpå den andre parten kan velge hvilket av motpartens krav som skal gjelde. Av praktiserte varianter er det allerede nevnt at partene i Eugene kan levere to krav hver mens voldgiftsnemnda bestemmer seg for ett av de fire mens i blant annet Iowa kan partene levere ett krav samt at voldgiftsnemnda også har en anbefaling fra en «fact-finder» å kunne velge mellom.
3. Påstander fordelt på tema eller emne. I stedet for at voldgiftsnemnda velger mellom to samlede påstander kan påstandene formuleres etter tema og nemnda kan velge en av partenes påstand for hvert av temaene. En annen mulighet anvendt blant annet i New Jersey er at det formuleres en samlet påstand om økonomiske forhold mens andre forhold formuleres etter tema.
4. Reviderte påstander. Som i tilfellet med Michigan åpner denne varianten for at partene kan justere sine påstander underveis i høringen. Dette øker mulighetene for forhandlingsløsninger under voldgiftsbehandlingen.

### 10.3.6 Evaluering

Ulike forsøk på å evaluere pendelvoldgift både i forhold til de mer teoretiske begrunnelsene og i forhold til andre former for konfliktløsning kan deles inn i tre grupper. For det første finnes det kvantitative empiriske undersøkelser basert på et større antall forhandlingsrunder. For det andre finnes det eksperimentelle studier hvor ulike forhandlingssituasjoner forsøkes simulert. For det tredje finnes det systematisering av praktiske erfaringer og synspunkter.

#### *Kvantitative empiriske studier*

Oppsummeringene av en rekke empiriske studier fra USA og Canada i Kochan og Katz (1988) Lewicki et al (1992) Swimmer (1992) og Milner (1993a) viser en viss støtte for at konvensjonell voldgift har en større «chilling» eller nedkjølende effekt på forhandlingsvilligheten enn pendelvoldgift. Antagelsen om at partene kan bli så avhengige av gjentatte konvensjonelle voldgiftsløsninger over tid at man kan snakke om en «narcotic effect» eller narkotiserende virkning på forhandlingsprosessen får imidlertid liten empirisk støtte.

Pendelvoldgift etter samlet påstand fører til at færre tvistepunkter blir gjenstand for voldgift enn ved konvensjonell voldgift. Ved forhandlingsbrudd er det større sannsynlighet for at en tvist løses ved megling hvis siste behandlingsinstans er pendelvoldgift enn hvis det er konvensjonell voldgift (støtte for dette finnes også fra Storbritannia). I tvister som faktisk avgjøres ved pendelvoldgift har partene likevel ikke nærmet seg hverandre mer i forutgående forhandlinger/megling enn ved konvensjonell voldgift.

Studier av voldgiftsavgjørelser viser at teorien om at konvensjonell voldgift utjevner uenigheten mellom partenes påstander i form av et kompromiss («splitting the difference») er overdrevet (lignende funn finnes fra Storbritannia jf. Kessler 1987). Noen studier finner at konvensjonell voldgift kan resultere i avgjørelser som ligner pendelvoldgift ved at en av partenes påstand har betydelig innvirkning på resultatet. Andre viser at beslutninger under konvensjonell voldgift styres av visse prinsipper og at partene kan tilpasse seg disse prinsippene over tid. Sammenligning med lønns- og arbeidsvilkår for samme yrkesgruppe(r) i andre geografiske områder sammenligninger med andre yrkesgrupper i samme område

arbeidsgivers evne til å betale samt pris- og kostnadsvekst er hyppig brukte kriterier ved voldgiftsavgjørelser.

### *Ekperimentelle studier*

Svakheten ved mange av de empiriske studiene av voldgift er at de ikke sammenligner ulike voldgiftsordninger under ellers like vilkår. Derfor har man i USA og Canada tatt i bruk mer eksperimentelle studier hvor bakgrunnsfaktorer kan holdes konstant og hvor man kan «manipulere» teoretisk interessante forhold. Slike studier utføres gjerne med studenter som forhandlere eller med voldgiftsdommere som avgjør hypotetiske tvister (jf. Swimmer 1992 Milner 1993a). Her nevnes kun funn med direkte relevans.

Det finnes motstridende funn når det gjelder betydningen av pendelvoldgift sammenlignet med konvensjonell voldgift i å fremme forhandlingsløsninger. Videre er det teoretisk sett antatt at hvis det i pendelvoldgift inkluderes en forhandlingsfase etter at partenes endelige påstander er formulert så svekker det voldgiftsordningens avskrekkende virkning. Påstanden har ikke fått støtte i eksperimenter. Variasjon i hvor godt informert forhandlere er om prosedyren for pendelvoldgift viser at «naive» forhandlere i mindre grad enn godt informerte forhandlere nærmer seg hverandre og oppnår enighet. Partenes erfaring med pendelvoldgift har derfor betydning for effektiviteten («avskrekkingen») av pendelvoldgift. Eksperimentelle studier svekker også påstanden om at konvensjonell voldgift resulterer i kompromisser mellom partenes påstander.

### *Praktiske erfaringer*

Et hovedproblem ved pendelvoldgift oppstår når partene ikke kan enes og voldgiftsinstitusjonen må velge mellom to påstander hvor elementer i begge påstandene oppfattes som urimelige av motparten (Mitchnick 1996:397). Mer generelt fremholder Kessler (1987:39) som selv har erfaring som voldgiftsdommer at det ikke er uvanlig at parter tar i bruk voldgift fordi en av partene må løse interne problemer men samtidig beholde troverdighet. Pendelvoldgift er i veien for det fordi en side fremstår som vinner og den andre som taper. Dette svekker grunnlaget for fremtidige stabile relasjoner mellom partene. En løsning er å ta i bruk pendelvoldgift etter tema. Det åpner igjen muligheten for at partene beholder ekstreme posisjoner på noen tema mens de nærmer seg et kompromiss på andre. Dermed svekkes den antatte avskrekkende effekten av pendelvoldgift. Swimmer (1992:218) nevner videre risikoen for inflasjon i antall tema.

Konvergens mellom partenes standpunkt kan også forhindres av andre forhold. Partene kan opprettholde ekstreme posisjoner for å forhindre et inntrykk av ettergivenhet overfor omverdenen (Swimmer 1992:213). Milner (1993b:155) fant slike problemer både på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden.

Rapporter fra noen av bedriftene hvor pendelvoldgift har vært avtalt viser ellers at introduksjon av nye konfliktløsningsmetoder kan by på vesentlige startvansker (Kessler 1987 Lewis 1990). I ett tilfelle var partene uenige om hvorvidt voldgiftsmannen skulle gjøre et meglingsforsøk forut for selve voldgiftsprosessen partene hadde derfor forberedt seg forskjellig. I andre eksempler rapporteres det om at avstanden mellom partenes krav var betydelig og at voldgiftsmannen egentlig hadde ønsket en kompromissløsning slik konvensjonell voldgift ville åpnet opp for. Et meglingsstadium mellom forhandlinger og voldgift kan tenkes å redusere dette og er foreslått både av Kessler (1987) og Mitchnick (1996) på basis av egne erfaringer som voldgiftsdommere.

Som et siste forhold kan det nevnes at litteraturen generelt gir inntrykk av at pendelvoldgift er best egnet i rene økonomiske spørsmål. Partene alene er best skikket til å inngå kompromisser som involverer både økonomiske tema og krav for eksempel knyttet til arbeidstid og medbestemmelse.

### **10.3.7 Relevans for Norge**

Det norske forhandlingssystemet skiller seg vesentlig fra forhandlingssystemene i de landene hvor pendelvoldgift er tatt i bruk. Partene er organisert forskjellig lovgivningen om forhandlinger og konfliktrett avviker til dels betydelig og forhandlingene i Norge omfatter gjerne flere eller større grupper enn i USA/Canada. I det følgende vil det først bli vurdert om vilkårene for pendelvoldgift er til stede i de sentrale tariffrevisjonene i Norge. Det siktes dels til manglende streikerett og dels til konvensjonell voldgifts påståtte kompromissende utfall. Deretter vurderes pendelvoldgift i forhold til bestrebelser på å oppnå samordning i lønnsdannelsen. Avslutningsvis vurderes pendelvoldgift i forhold til forhandlinger på lavere nivåer.

## *Relevans ut fra vilkår*

På det teoretiske planet skal pendelvoldgift erstatte streik som avskrekkende virkemiddel («deterrent factor») slik at partenes forhandlingsvillighet øker. Utgangspunktet er grupper som mangler streikerett og som i siste instans får sine lønns- og arbeidsvilkår avgjort ved konvensjonell voldgift. De eneste gruppene i Norge som tilfredsstiller dette kravet i dag er embetsmenn i staten og militære tjenestemenn. Disse gruppene får imidlertid sine lønns- og arbeidsvilkår fastlagt i hovedtariffavtalene i staten og hovedsammenslutningene kan benytte (trussel om) arbeidskamp for *andre* grupper i staten for også å fremme interessene til de grupper som mangler streikerett. Innføring av særskilt forhandlings- og voldgiftsprosedyre for de aktuelle gruppene vil kunne medføre at hovedtariffavtalene splittes opp etter ansettelsesform/aksjonsrett. Det er ikke kjent at slikt ønske er fremkommet verken fra hovedsammenslutningene eller arbeidsgiver.

Inntil 1995 var polititjenestemenn avskåret fra å gå til streik og fikk sine lønns- og arbeidsvilkår avgjort ved voldgift i Rikslønnsnemnda som siste instans. Slik voldgift fant sted både i 1990 1992 og 1994. Her synes pendelvoldgift i utgangspunktet å kunne være langt mer relevant i og med at det er snakk om en avgrenset gruppe som i dag står utenfor hovedsammenslutningene og som forhandler direkte med sitt fagdepartement. Det ble utredet om polititjenestemenn skulle få en egen voldgiftsordning (jf. NOU 1994:1) utvalget var delt i sitt syn og tjenestemennenes organisasjoner prioriterte streikerett fremfor streikeforbud med egen voldgiftsordning.

Voldgift i norske lønnsoppgjør har i alt overveiende grad funnet sted i Rikslønnsnemnda enten i frivillig form etter loven av 1952 eller i tvungen form ved særlov eller med hjemmel i særlov. Frivillig lønnsnemnd er lite utbredt de aller fleste kjennelsene avvises i tvister som er brakt inn for nemnda ved lov eller med hjemmel i lov. Det finnes ingen formulerte beslutningsregler for Rikslønnsnemnda men det antas i tråd med tvistemålslovgivningen at Rikslønnsnemnda må fatte sin avgjørelse innenfor rammen av partenes påstander (se for eksempel ARD 1981 s. 381). Ut fra praksis fremkommer det likevel en viss systematikk i Rikslønnsnemndas behandling av tvister. Kjennelsene innledes med en redegjørelse for tvistens bakgrunn deretter presenteres partenes påstander og partenes anførsler. Rikslønnsnemndas bemerkninger til tvisten innledes gjerne med en gjennomgang av den økonomiske situasjonen og en redegjørelse for eventuelle forhandlings- og meglingsresultater som allerede foreligger i privat og offentlig sektor. Deretter innleder nemnda behandlingen av påstandene knyttet til den aktuelle tvisten.

I situasjoner hvor det foreligger forhandlings- eller meglingsforslag innenfor det samme tariffområdet som Rikslønnsnemnda har til behandling slik tilfellet ofte har vært blant annet innen offentlig sektor er det som regel arbeidstakersidens krav som gjennomgås av nemnda. Det samme gjelder tilfeller hvor et meglingsforslag er blitt nedstemt på arbeidstakersiden. I den grad krav avvises skjer det ut fra henvisning enten til kostnadene for sektoren eller til virkningene på den generelle økonomiske situasjonen. I den grad krav tas til følge kan det skje ut fra rimelighetsbetraktninger i forhold til andre grupper eller med henvisning til personellmangel for den aktuelle yrkesgruppen. Krav tas imidlertid nokså sjelden til følge. Samme tendens synes å fremkomme i tvister fra privat sektor hvor det er konkurranse på arbeidstakersiden og hvor én organisasjon allerede har oppnådd enighet med arbeidsgiver (for eksempel innen oljeindustri busstransport). Av i alt over 60 kjennelser fra Rikslønnsnemnda siden 1970-tallet er det rundt fem kjennelser som kan klassifiseres som unntak fra en slik tendens (Stokke 1998:388). De klareste unntakene er: Sykepleiere i statlig og kommunal sektor (1974) hjelpepleiere i statlig sektor (1982) hjelpepleiere i kommunal sektor (1992) og sykepleiere i kommunal sektor (1998). I 1984 avga nemnda kjennelser både i statlig og kommunal sektor som klart avvek fra arbeidsgivers siste tilbud. Den økonomiske rammen i disse kjennelsene var imidlertid innenfor det som tidligere var blitt avtalt i privat sektor.

I tvister hvor det ikke foreligger normgivende forhandlings- og meglingsresultater slik som i 1978 og 1981 da LO/N.A.F.-oppgjøret var gjenstand for behandling i Rikslønnsnemnda har nemnda vært langt mer kompromissorientert i sine beslutninger. Slike tvister har imidlertid vært i klart mindretall.

Ytterligere to beslutningsregler går an å utlede av Rikslønnsnemndas kjennelser. For det første er det lang praksis for at i tvister hvor det har vært streik så gis det generelle lønnstillegget med virkning fra det tidspunktet arbeidet ble gjenopptatt mens «tekniske» endringer gis virkning fra tidspunktet for avgivelse av Rikslønnsnemndas kjennelse. For det andre har Rikslønnsnemnda vært varsom med å innføre nye elementer i en tariffavtale hvis partene ikke er enige om det. Det siste prinsippet er i forskningslitteraturen kjent som den konvensjonelle voldgiftens konserverende preg på tariffavtalene (Kochan og Katz 1988:281 Neale og Bazerman 1991:141f). Det finnes likevel enkelte unntak fra dette prinsippet i Rikslønnsnemndas praksis.

Alt i alt er det lite dekning for å si at Rikslønnsnemnda har utviklet en tradisjon for å kompromisse mellom krav og tilbud. I stedet gir Rikslønnsnemndas kjennelser inntrykk av at nemnda har etablert visse prinsipper for å vurdere om arbeidstakerorganisasjonene skal få gjennomslag for (noen av) sine krav. Det andre teoretiske vilkåret for pendelvoldgift at konvensjonell voldgift fører til kompromisser mellom partene og over tid svekker forhandlingsviljen er derfor ikke spesielt fremtredende i Norge.

### *Pendelvoldgift og samordningsbestrebelser*

I de områdene hvor pendelvoldgift er utprøvd i USA og Canada er det som regel én arbeidstakerorganisasjon som forhandler med sin motpart. I Storbritannia er pendelvoldgift som nevnt innført i bedriftsvisse avtaler i privat sektor ofte med eksklusiv organisasjonsrett for ett arbeidstakerforbund. I Norge dekker hovedtariffavtalene i statlig og kommunal sektor et bredt spekter av arbeidstakere mens mange tariffavtaler i privat sektor er landsdekkende. Det forhandlings- og konfliktnivået som pendelvoldgift er utprøvd på er altså i stor grad fraværende i Norge.

Holden og Moene (1998) nevner i forbindelse med vurdering av pendelvoldgift i Sverige at pendelvoldgift kan være en egnet måte å redusere antallet streiker på uten å svekke partenes evne til selv å nå frem til en løsning. Pendelvoldgift er imidlertid mindre egnet for å støtte samordning av lønnsforhandlingene siden samordning krever at løsninger ligner hverandre. Ved konvensjonell voldgift kan voldgiftsnemnda legge arbeidsgivernes tilbud til grunn og forutsatt at det tilbudet ligner tidligere løsninger så fremmes samordning. I pendelvoldgift kan imidlertid ikke arbeidsgivernes tilbud alltid legges til grunn det vil oppfattes som urimelig og i tillegg vil voldgiftsnemndas beslutninger bli forutsigbare.

Denne vurderingen synes tilsvarende relevant også for samordningsbestrebelser i Norge. I tillegg forsterkes problemene av at de formelt sett adskilte hovedtariffavtalene innen statlig og kommunal sektor stort sett har vært like innen sektoren. Det kan ellers nevnes at da politiets streikerett ble diskutert i Stortingets justiskomite høsten 1994 var opprettelsen av en egen lønnsnemnd et mulig utfall. Alle de tre hovedorganisasjonene på arbeidstakersiden (LO YS og AF) samt NHO advarte mot en slik løsning noe som antas å ha medvirket til at politiet fikk full streikerett i stedet.

Det kan innvendes at selv om de fleste grupper i offentlig sektor i Norge i dag har streikerett så er ikke streikeretten *reell*. Under mange konflikter i offentlig sektor utsettes arbeidsgiversiden for sterk kritikk fra de streikende fordi arbeidsgiverne er lite villige til å ta opp igjen forhandlingene. Videre er alle streiker i det statlige tariffområdet de siste 20 årene og de aller fleste streikene i det kommunale tariffområdet i samme periode stoppet ved lovinngrep og tvungen lønnsnemnd. Av arbeidstakerorganisasjonene i offentlig sektor har spesielt Akademikerne ytret synspunkter om at streikeretten har liten verdi for å tvinge frem innrømmelser på arbeidsgiversiden i stedet er det primært publikum som rammes.

### *Pendelvoldgift og forhandlinger på lavere nivå*

Når tariffavtale er sluttet inntreder fredsplikt. Interessetvister som oppstår i tariffperioden kan løses ved forhandlinger ensidig avgjørelse eller voldgift. Både hovedavtaler og tariffavtaler i privat og offentlig sektor har ofte bestemmelser om voldgiftsbehandling av visse spørsmål i tariffperioden.

Lokale forhandlinger om lønn i privat sektor er som regel ikke gjenstand for voldgiftsbehandling. I stedet har arbeidsgiver det avgjørende ord ved uenighet mellom partene forutsatt at tariffavtalens regler om forhandlinger er fulgt. Innføring av pendelvoldgift vil i så fall innskrenke arbeidsgivers styringsrett. Det finnes likevel noen spesialtilfeller i privat sektor. I Verkstedsoverenskomsten (§ 4.1.5) og enkelte andre tariffavtaler kan arbeidstakerne redusere arbeidsinnsatsen ved lokal uenighet i lønnsforhandlinger arbeidsgiver kan tilsvarende redusere ytelsene. I Hovedavtalen mellom Finansnæringens Arbeidsgiverorganisasjon og Finansforbundet som dekker banksektoren finnes det bestemmelser om tvistenemnd (§ 11) som trer i funksjon når det ikke oppnås enighet om bedriftsoverenskomst (blant annet arbeidstid og lønssystem). I Fellesoverenskomsten for byggfag (§ 4-15) er det regulert at partene skal forhandle om revisjon av akkordsatser i etterkant av tariffrevisjonen for å ivareta eventuell manglende fortjenesteutvikling. Hvis det ikke oppnås enighet kan hver av partene forlange spørsmålet avgjort av en oppmann. Lignende voldgiftsbestemmelser finnes i en del andre tariffavtaler. Det er ikke kjent om forhandlingene knyttet til slike avtalebestemmelser pleier å være spesielt problematiske. Hvis det er klare tendenser til at forhandlingene mislykkes hyppig kan pendelvoldgift være et mulig alternativ.

I Sverige har arbeidsgiverorganisasjonene i privat sektor lenge hatt som strategi å desentralisere lønnsdannelsen mest mulig til den enkelte bedrift. Spørsmålet om på hvilket nivå konflikturen i så fall skal ligge har ikke uventet vært problematisk. Nyström (1992:63) ser pendelvoldgift som en mulig

erstatning for lokal konfliktrett også fordi forhandlinger på dette nivået gjerne er mindre komplekse og inneholder færre tema enn forhandlinger på høyere nivå. I Norge har denne diskusjonen kommet vesentlig kortere men problemstillingen er blant annet reist i et NHO-dokument:

«Lønns- og arbeidsvilkår fastlagt i bedriften vil medføre endringer i konfliktrettens plassering og omfang. Arbeidsfred er en viktig konkurransefordel. Konfliktretten må reguleres ved at spørsmål om hvem som har konfliktrett på hvilke saker hvor ofte bruk av megling m.v. må løses på en ny måte. Dette spørsmålet må grundig vurderes og alternativene utredes.» (NHO 1995:13).

Pendelvoldgift kan i et slikt langsiktig perspektiv tenkes som erstatning for konfliktretten slik man også kjenner det fra private bedrifter i Storbritannia.

Det finnes ett kjent eksempel på mer permanent voldgift i privat sektor i Norge nemlig tariffavtalen mellom Veritas Funksjonærforening i Norge (VEFF) og Det Norske Veritas i Norge (DNV uorganisert bedrift). Denne tariffavtalen dekker om lag 1700 arbeidstakere og VEFF er en «husforening» som dekker alle ansatte i DNV. Tariffavtalen er toårig og revisjonen skjer etter vanlige arbeidsrettslige prinsipper for privat sektor. I mellomoppgjør altså år hvor selve tariffavtalen ikke er gjenstand for revisjon men hvor det forhandles om justeringer av lønn og avtalefestede generelle godtgjørelser skal det forhandles og eventuelt megles mellom partene. Dersom partene heller ikke ved meglingsmannens hjelp kommer frem til en løsning som kan aksepteres fattes imidlertid den endelige avgjørelsen av en frivillig voldgiftsnemnd. Tariffavtalen fastslår at partene er enige om å akseptere riksmeglingsmannens forslag til størrelse og sammensetning av en eventuell voldgiftsnemnd. Voldgiftsordningen er ikke ytterligere beskrevet i tariffavtalen og er derfor av «konvensjonell» art. Voldgift ble tatt i bruk sist gang i forbindelse med mellomoppgjøret i 1999. DNV er ikke kjent med at andre bedrifter innen samme bransjer har tilsvarende ordninger. Heller ikke NITO eller NIF har tariffavtaler med voldgiftsbestemmelser knyttet til lokal lønnsdannelse.

I både statlig og kommunal sektor og i APO-områdene finnes det regler for nemndbehandling ved uenighet. Slik behandling kan gjelde lokale lønnsforhandlinger og opprettelse/fornyelse av særavtaler. I tillegg finnes det egne regler om voldgift (særskilt nemnd Statens lønnsutvalg) for nærmere angitte tvister i tjenestetvistloven. Omfanget av nemndbehandling varierer over tid etter emne og etter parter og de formelle og uformelle prosedyrene for nemndbehandling varierer også. Hvis det for noen områders vedkommende er slik at partene har gjentatte vansker med å komme til enighet forhandlingsveien kan pendelvoldgift være et reelt alternativ til tradisjonell nemndbehandling. Særlig fra kommunal sektor kjennes det eksempler på nemndbehandling av generelle og forbundsvisse særavtaler hvor partene har innsett det fornuftige i å formulere hva som er gjenstående tvistepunkter for så å presentere påstander sak for sak overfor tvistenemnda. Det er da en tendens til at nemnda velger en av partenes påstander etter emne men likevel slik at den samlede beslutningen blir et slags kompromiss. En slik prosedyre hvis den formaliseres ytterligere vil kunne medvirke til at partene nærmer seg hverandre ytterligere under forhandlingene fordi trusselen om at motpartens påstand kan bli valgt vil kunne fremme kompromissvilje.

### 10.3.8 Utvalgets vurderinger og forslag

Pendelvoldgift er et nytt og hittil ukjent virkemiddel i norske tarifforhandlinger. Erfaringene med metoden ellers i verden tyder på at pendelvoldgift kan være et alternativ til tradisjonell eller konvensjonell voldgift i situasjoner hvor arbeidskamp ikke er noe reelt virkemiddel. I utgangspunktet gjelder det arbeidstakergrupper som ikke har streikerett men det kan også omfatte bransjer og sektorer hvor bruk av arbeidskamp har store skadevirkninger ut over partsforholdet. Voldgiftsmetoden kan også benyttes i situasjoner hvor partene ønsker konstruktive forhandlinger samtidig som de på frivillig grunnlag ønsker å avstå fra arbeidskamp.

Utvalget mener voldgiftsmetoden bør kunne inngå blant de virkemidler partene i dag har til rådighet når det gjelder løsning av interesselvister. 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.



## 11 Særlig om statlig sektor

### 11.1 Lov om offentlige tjenestetvister - kort om utviklingen fra 1958 og til i dag

Lov om offentlige tjenestetvister av 18. juli 1958 nr. 2 trådte i kraft 5. september 1958. Loven innførte tariffavtalesystemet i statlig sektor. Lønns- og arbeidsvilkår for statsansatte skulle heretter fastsettes gjennom tariffavtaler. Denne ordning var tidligere innført i privat sektor gjennom arbeidstvistloven.

Tjenestetvistloven erstattet lov om forhandlingsrett for statstjenestemenn av 6. juli 1933 nr. 12 (forhandlingsloven). Blant annet som følge av en lønnskonflikt i NRK i 1955 ble det ved kongelig resolusjon av 28. mai 1955 besluttet å nedsette en komité. Komiteen fikk følgende mandat:

«Det oppnevnes en komité til å utrede hvilken forhandlingsordning som antas mest tilfredstillende så vel for staten som for dens tjenestemenn arbeidstakere og deres organisasjoner ved fastsettingen av lønns- og arbeidsvilkår og å utarbeide de nødvendige lovforslag».

Tjenestetvistkomiteen avga sin innstilling med forslag til lov om offentlige tjenestetvister i januar 1956. Lovforslaget avvek på en rekke punkter fra den tidligere ordning for lønnsfastsettelse for statens tjenestemenn. Tjenestetvistloven bygde i all hovedsak på komiteens forslag. Tjenestemennene skulle med utgangspunkt i forhandlingsloven fortsatt ha en lovfestet forhandlingsrett om alminnelige lønns- og arbeidsvilkår. Forhandlingsretten skulle fortsatt utøves gjennom forhandlingsberettigede hovedsammenslutninger og representative tjenestemannsorganisasjoner. Begrepene «etat» og «tjenestegren» ble ikke definert i loven. Det ble innført en ordning med tariffavtaler om lønns- og arbeidsvilkår også i statlig sektor. Interesstevister knyttet til inngåelse av ny tariffavtale skulle gjøres til gjenstand for meglings på samme måte som i privat sektor. Loven etablerte Statens lønnsutvalg som voldgiftsorgan for å behandle særskilte lønsspørsmål (justeringer og normeringer). Det ble også innført andre voldgiftsordninger som senere er blitt opphevet.

I samråd med de daværende fire hovedsammenslutninger satte Lønns- og prisdepartementet ved kongelig resolusjon av 25. juni 1965 ned en komité med mandat å gjennomgå og eventuelt komme med forslag til revisjon av loven av 1958. Komiteen skulle vurdere om det var hensiktsmessig å tariffeste alle bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår for statens tjenestemenn eller om det var tilstrekkelig å fastsette visse generelle regler. Komiteen skulle også vurdere hvordan de ulike interesstevister skulle løses. Komiteen fikk også i oppgave å ta stilling til om 1958-lovens vilkår for å få forhandlingsrett var tilfredstillende. Virkningene av arbeidsstans og ulike spørsmål knyttet til fredsplikten i tariffperioden skulle også utredes.

Komiteen avga sin innstilling 28. november 1967. Departementets utkast i lovproposisjonen (Ot.prp. nr. 34 1968-69) avvek på visse punkter fra komiteens forslag. Lovendringen som trådte i kraft 19. juni 1969 innebar blant annet at vilkårene for å være en hovedsammenslutning ble økt fra 7 000 til 10 000 medlemmer.

Av forarbeidene til tjenestetvistloven går det frem at man har bygget på det grunnsyn at det må ligge i en hovedsammenslutnings karakter at denne må ha et betydelig antall medlemmer og at den må omfatte tjenestemenn innen flere administrasjonsområder. Tjenestetvistkomiteen av 1955 uttalte i sin innstilling blant annet:

«Når man har valgt tallet 7000 er det på den ene side fordi tallet bør være en ikke altfor liten prosent av de ca. 118 000 tjenestemenn som vil gå inn under loven og på den annen side at man ved dette tall holder seg godt et par tusen under antallet av medlemmer i den hovedsammenslutning som f.t. har det laveste medlemstall».

Begrunnelsen for å øke vilkåret når det gjaldt antall var at ansatte som kom inn under loven var økt med 35 % fra 1957 til 1968 samt kravet til konsentrasjon av forhandlingsretten. Komiteen gikk inn for å øke vilkåret til 11 000 medlemmer for en hovedsammenslutning mens Lønns- og prisdepartementets forslag var 10 000 medlemmer.

Videre ble det gjort en endring i lovens § 3 første ledd slik at lovens ordlyd skulle svare til intensjonene i loven nemlig at en hovedsammenslutning må bestå av minst 5 tjenestemannsorganisasjoner

fra 5 forskjellige etater som hver for seg fyller vilkårene for forhandlingsrett som tjenestemannsorganisasjon.

Komiteen av 1969 foreslo videre at yrkesorganisasjoner ikke lenger behøvde å danne en egen gruppe for statsansatte for å kunne få forhandlingsrett. I stedet foreslo de å øke kravet til antall medlemmer fra 50 til 100. Komiteen fant heller ikke grunn til å opprettholde den særordning for disse grupper at spørsmålet om deres forhandlingsrett måtte avgjøres av Kongen. Lønns- og prisdepartementet sluttet seg i sitt lovforslag til komiteen bortsett fra at minstekravet til antall medlemmer fortsatt ble satt til 50 medlemmer. Flere av organisasjonene mente heller ikke at det var grunn til å øke kravet til 100 i og med at det var så kort tid siden loven ble til. Ved lovendringen av 1969 ble vilkåret om 50 medlemmer opprettholdt. Lovendringen innebar videre at sontringen mellom hovedtariffavtale og særavtaler ble lovfestet. Ifølge komiteen innebar dette kun lovfesting av den praksis som hittil hadde blitt fulgt. Praksis gikk ut på at de lønns- og arbeidsvilkår som ikke hadde funnet sin løsning i hovedtariffavtalen ble gjort til gjenstand for særskilte forhandlinger i tariffperioden. Dette gjaldt for eksempel enkelte arbeidstidsreglementer.

Sontringen mellom hovedtariffavtale og særavtale herunder omfanget av forhandlingsretten har voldt problemer. Flere av disse spørsmål er imidlertid blitt avklart gjennom rettspraksis i de senere år se ARD 1999 s. 44. I tilknytning til innføringen av særavtaler i loven ble også fredspliktens utstrekning lovregulert. Samtidig ble voldgiftsordningene gjennomgått. I tillegg til Statens lønnsutvalg ble det etablert en ordning med særskilt nemnd i loven. Denne skulle tre i funksjon ved tvist om opprettelse eller endring av særavtale i hovedtariffavtaleperioden. Nemndbehandling skulle erstatte behandling i Statens lønnsutvalg når partene var enige om det og for øvrig behandle krav fra en part som etter sin art ikke lå inn under Statens lønnsutvalg. Endringsloven av 1969 inneholdt også andre mindre endringer.

I forbindelse med disse endringer i tjenestetvistloven anbefalte Stortingets administrasjonskomité at det ble nedsatt en komité for å vurdere problemene i forbindelse med spørsmålet om egen lønnsnemnd for statstjenestemenn som ikke har streikerett. Komiteen la til grunn at vurderingen av det rettslige grunnlaget for disse tjenestemenns status falt utenfor mandatet.

Lovendringen trådte i kraft 21. april 1972. De viktigste endringer ved lovrevisjonen var at tvistespørsmål som gjelder hovedtariffoppgjøret for alle tjeneste- og embetsmenn som ikke har streikerett skal avgjøres med bindende virkning av Rikslønnsnemnda. Ved lovendring av 11. juni 1982 ble det foretatt noen få mindre endringer i voldgiftsbestemmelsene i loven knyttet til hovedavtalen.

## **11.2 Den europeiske sosialpakt - Europarådets vurdering av tjenestetvistloven mv.**

Da Norges 19. rapport for perioden 1997-1998 ble gjennomgått konkluderte the European Committee of Social Rights (Ekspertkomiteen) i sin rapport til Regjeringskomiteen med at Norge ikke oppfyller alle krav som fremgår av Sosialpaktens artikkel 6 nr. 3 og 4. Disse forhold er omtalt ovenfor i kapittel 3.3.4. I Conclusions XV-1 fra Ekspertkomiteen reises det også spørsmål om norsk lovgivning er i overensstemmelse med paktens når det gjelder forhandlingsordningen i staten og den lovpålagte fredspliktens rekkevidde etter tjenestetvistloven.

Den lovfestede fredsplikten fremgår av tjenestetvistloven § 20 nr. 3. Det kan argumenteres for at den lovfestede fredsplikten i § 20 nr. 3 ikke er mer omfattende enn den som allerede følger av arbeidstvistlovens bestemmelser. I tjenestetvistloven § 11 er det en sontring mellom hovedtariffavtaler og særavtaler. Forhandlingssystemet i det statlige tariffområdet er basert på partenes frie valg med hensyn til hva som skal reguleres i hovedtariffavtalen og hva som skal utskytes til særavtaler. Synspunktet er at siden fredspliktens omfang i forhold til tjenestetvistloven § 20 nr. 3 fastsettes av partene ved inngåelsen av hovedtariffavtalen er den i samsvar med Sosialpakten artikkel 6 nr. 4.

I Conclusions XV-1 uttales det på s. 16:

«However it also notes that in the state sector a basic wage agreement (hovedtariffavtale) is concluded with the representative unions (see the conclusion under Article 5) which applies to all employees including those not members of a union not directly bound by the agreement.»

Det medfører riktighet at tjenestetvistloven § 20 nr. 4 nedlegger forbud mot arbeidskamp også for enkelte grupper tjenestemenn som ikke er part i (hoved)tariffavtalen. Dette gjelder for det første tjenestemenn som er medlemmer av en ikke-forhandlingsberettiget tjenestemannsorganisasjon og for det andre uorganiserte tjenestemenn. Forhandlingsberettigede tjenestemenn som ikke har inngått tariffavtale er ikke omfattet av fredspliktbestemmelsen i tjenestetvistloven § 20 nr. 4. Utvalget reiser spørsmål om det er

nødvendig å opprettholde streikeforbud i loven for uorganiserte arbeidstakere se kapittel 4.4.3. For øvrig finner utvalget grunn til å peke på at fredspliktbestemmelsen i § 20 nr. 4 ikke omfatter forhandlingsberettiget tjenestemannsorganisasjon som ikke har inngått eller tiltrådt hovedtariffavtalen.

Utvalget er av den oppfatning at det overfor Sosialpaktens organer bør redegjøres grundig for systemet med hovedtariffavtaler og særavtaler og at det er partenes frie valg som avgjør hva som skal reguleres i hovedtariffavtalen og hva som bør skytes ut til særavtaler.

I forlengelsen av argumentet om at fredsplikts omfang i realiteten er basert på en avtale mellom partene kan det etter utvalgets syn være hensiktsmessig å be AAD vurdere hvorvidt det fremdeles er behov for en lovfesting av denne fredsplikten. En slik vurdering må ses i sammenheng med at fredsplikten for det første uansett vil omfatte forhold som partene hadde foranledning til å inngå avtale om i henhold til alminnelig arbeidsrett. For det andre vil partene i hovedtariffavtalen kunne gjenoppta praksisen fra før lovendringen i 1969 hvor fredsplikten i forhold til særavtalene uttrykkelig var avtalt mellom hovedsammenslutningene og staten. En slik praksis vil utvilsomt være i samsvar med Sosialpakten artikkel 6 nr. 4.

## **11.3 Partsforhold og forhandlingsberettigede organisasjoner**

### **11.3.1 Partsforhold**

Hovedsammenslutningene og Norsk Lærerlag har etter tjenestetvistloven § 6 forhandlingsrett (direkte) med «det departement som statens lønssaker hører under» dvs. Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD).

Forhandlingsberettigede tjenestemannsorganisasjoner og yrkesorganisasjoner kan kreve opptatt forhandlinger med «det departement eller den myndighet som vedkommende tjenestemann administrativt hører under» jf. tjenestetvistloven § 6 nr. 1.

Ved lokale forhandlinger fremgår det av hovedtariffavtalene pkt. 2.3.2 a) at staten avgjør hvor forhandlingene i departementsområdene skal føres jf. tjenestetvistloven § 31. Det heter videre i nevnte punkt i hovedtariffavtalen at før forhandlingsstedene bestemmes drøftes spørsmålet mellom AAD og hovedsammenslutningene/Norsk Lærerlag. I et vedlegg til hovedtariffavtalen fremgår de forhandlingssteder som skal benyttes ved lokale forhandlinger i tariffperioden.

På disse forhandlingssteder føres forhandlingene med de berørte organisasjoner. I hovedtariffavtalen pkt. 2.1 tilrås det at hovedsammenslutningenes medlemsorganisasjoner/Norsk Lærerlag og eventuelt underavdelinger av disse fører lokale forhandlinger etter «hovedsammenslutningsmodellen» slik at organisasjonene under en hovedsammenslutning opptrer som en part under de lokale forhandlingene.

Frittstående tjenestemannsorganisasjoner eller yrkesorganisasjoner med forhandlingsrett etter tjenestetvistloven § 3 tredje eller fjerde ledd kan ikke med hjemmel i tjenestetvistloven kreve å forhandle med AAD som motpart jf. § 6 nr. 1. De frittstående forhandlingsberettigede organisasjonene har imidlertid etter tjenestetvistloven rett til å forhandle frem hovedtariffavtaler. I de senere år er disse gitt anledning til å forhandle med AAD om inngåelse av hovedtariffavtale. I den tid tjenestetvistloven har bestått har det hittil vært fra 1 til 3-4 slike frittstående forhandlingsberettigede organisasjoner.

Politiets Fellesforbund (tidligere Norsk Politiforbund og Lensmannsetatens Landslag) har således sin egen hovedtariffavtale. I tillegg har nylig de to frittstående yrkesorganisasjonene Norges Ingeniørorganisasjon NITO og Norges Farmaceutiske Forening (NFF) fått sine egne hovedtariffavtaler med staten.

### **11.3.2 Forhandlingsberettigede organisasjoner**

I det statlige tariffområdet er det for tiden fire hovedsammenslutninger samt Norsk Lærerlag. I tillegg er det 3 frittstående organisasjoner herav en tjenestemannsorganisasjon og 2 yrkesorganisasjoner.

Det statlige tariffområdet omfattet i følge tjenestemannsregisteret per 1. oktober 1999 ca. 132 200 regulativlønnede arbeidstakere i statsforvaltningen. I tillegg er det ca. 97 000 arbeidstakere i skoleverket

samt ca. 35 500 arbeidstakere innenfor BA-selskapene Posten og NSB. Totalt omfatter derved det statlige tariffområdet 266 000 arbeidstakere eller om lag 240 000 årsverk.

Virksomhetenes størrelse varierer i betydelig grad fra noen få ansatte til om lag 20 000 arbeidstakere og er spredt over hele landet dog er det slik at 2/3 av arbeidstakerne er konsentrert i de 10-12 største byer og tettsteder.

### *LO Stat*

Statstjenestemannskartellet ble opprettet 13. september 1939 med Norsk Postforbund Norsk Lokomotivmannsforbund Norsk Kommuneforbund Norsk Telegraf og Telefonforbund og Norsk Jernbaneforbund som de første medlemsforbundene.

På LO-kongressen 1993 ble det besluttet å omorganisere LO i fire karteller; LO Service LO Kommune LO Industri og LO Stat. Omdannelsen til fire karteller trådte i kraft 1. januar 1996 og Statstjenestemannskartellet skiftet navn til LO Stat.

### *Akademikernes Fellesorganisasjon (AF)*

AF ble stiftet i 1974. Forløperen til AF var Embetsmennenes Landsforbund og Norges Akademikersamband. I 1975 bekreftet daværende FAD at AF hadde status som forhandlingsberettiget hovedsammenslutning.

### *Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund Seksjon Stat (YS-S)*

YS ble etablert 1. januar 1977. Det ble dannet en Seksjon Stat innen den nye organisasjonen hvor Statstjenestemannsforbundet og Yrkesorganisasjonenes Hovedsammenslutning inngikk. Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund Seksjon Stat ble godtatt som hovedsammenslutning i henhold til tjenestetvistloven § 3.

### *Akademikerne*

Akademikerne ble stiftet 20. oktober 1997. Akademikerne ble godtatt som hovedsammenslutning i henhold til tjenestetvistloven § 3 fra 1. januar 1999.

Akademikerne ble dannet med utgangspunkt i fem foreninger utgått fra AF.

### *Norsk Lærerlag (NL)*

NL har ikke status som en hovedsammenslutning men har forhandlingsrett med hjemmel i tjenestetvistloven § 6 nr. 3 og opptre på linje med hovedsammenslutningene i de sentrale forhandlingene.

### *Frittstående tjenestemannsorganisasjoner*

Det er for tiden en frittstående tjenestemannsorganisasjon Politiets Fellesforbund (PF).

### *Yrkesorganisasjoner*

De yrkesorganisasjoner som har forhandlingsrett er Norges Ingeniørorganisasjon NITO og Norges Farmaceutiske Forening (NFF) som begge fikk forhandlingsrett i henhold til tjenestetvistloven § 3 fjerde ledd med virkning fra 1. mai 2000.

Begge disse organisasjonene er utgått fra AF.

### *Tabell 11.1 Oversikt over forhandlingsberettigede organisasjoner\**

| Tilsluttede organisasjoner |  | Medlemstal<br>i staten<br>1.1.00 |
|----------------------------|--|----------------------------------|
| A) Hovedsammenslutninger   |  |                                  |
| 1) LO Stat                 |  | 78 911                           |

|                                             |        |
|---------------------------------------------|--------|
| Den norske Postorganisasjon                 | 8 154  |
| Fellesforbundet                             | 1 750  |
| Norges Offisersforbund                      | 4 352  |
| Norsk Arbeidsmandsforbund                   | 4 864  |
| FO                                          | 588    |
| Forbundet for Ledelse og Teknikk            | 1 207  |
| Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund        | 2 232  |
| Norsk Jernbaneforbund                       | 9 192  |
| Norsk Kommuneforbund                        | 843    |
| Norsk Lokomotivmannsforbund                 | 1 183  |
| Norsk Musikerforbund                        | 634    |
| Norsk Olje- og Petrokjemisk Fagforbund      | 165    |
| Norsk Postforbund                           | 13 505 |
| Skolenes landsforbund                       | 3 102  |
| EL & IT Forbundet                           | 109    |
| Norsk Tjenestemannslag                      | 27 031 |
| 2. Akademikernes Fellesorganisasjon<br>(AF) | 36 047 |
| Bibliotekarforbundet                        | 74     |
| Den norske kirkes kateketforening           | 85     |
| Den Norske Jordmorforening                  | 63***  |
| Det Norske Diakonforbund                    | 32     |
| Fellesorganisasjonen-FFK                    | 726    |
| Lærerforbundet                              | 28 125 |

|                                                          |         |
|----------------------------------------------------------|---------|
| Norges Lensmannslag                                      | 353     |
| Norsk Ergoterapeutforbund                                | 125     |
| Norsk Radiografforbund                                   | 162     |
| Norsk skolelederforbund                                  | 959     |
| Norsk Sykepleierforbund                                  | 3 336   |
| Norske Fysioterapeuters Forbund                          | 310     |
| Samnemda for NF og NKF                                   | 607     |
| Skattefogdenes Landsforening                             | 16      |
| Skatterevisorenes Forening                               | 303     |
| Statens Bilsakkyndiges Forening                          | 250     |
| Univ. og høgsk. utd. forbund                             | 492     |
| 3. Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund<br>- stat        | 31 506  |
| Befalets Fellesorganisasjon                              | 6 500   |
| Etatsansattes Landsforbund                               | 5 488** |
| Forsvarets sivile tjenestemenns Landsforbund             | 3 326   |
| Kommunalansattes Fellesorg.                              | 772     |
| Landsforbund for Univ.- høgskole- og<br>forskn.personell | 1 933** |
| Norsk Helse- og Sosialforbund                            | 339     |
| Norsk Tollerforbund                                      | 1 544   |
| Statsansattes Landsforening                              | 2 470** |
| Sosialtjenestemennenes Landsforbund                      | 1 230   |
| STAFO                                                    | 7 904   |

|                                              |        |
|----------------------------------------------|--------|
| 4. Akademikerne                              | 25 903 |
| Arkitektenes Fagforbund                      | 148    |
| Den norske kirkes presteforening             | 1 336  |
| Den norske lægeforening                      | 1 449  |
| Den norske tannlegeforening                  | 250    |
| Den Norske Veterinærforening                 | 346    |
| Krigsskoleutdannede offiserers landsforening | 715    |
| Norges Juristforbund                         | 4 602  |
| Norsk Forskerforbund                         | 8 287  |
| Norsk Naturforvalterforbund                  | 1 186  |
| Norsk Psykologforening                       | 381    |
| Norske Sivilingeniørers Forening             | 4 069  |
| Norske Siviløkonomers Forening               | 974    |
| Samfunnsviternes Fagforening                 | 1 453  |
| Sosialøkonomenes Fagforening                 | 707    |
| B) Norsk Lærerlag                            | 53 482 |
| C) Frittstående organisasjoner               |        |
| 1. Politiets Fellesforbund                   | 8 917  |
| 2. NITO                                      | 4 855  |
| 3. Norges Farmaceutiske Forening             | 98     |

\* Alle organisasjonene under en hovedsammenslutning har avledet forhandlingsrett jf. tjtv. § 4 tredje ledd. En del av disse vil også ha selvstendig forhandlingsrett men dette vil være uten betydning i og med at de har den avledede. De frittstående organisasjonene tilfredsstiller kravene til selvstendig forhandlingsrett.

**\*\* Disse organisasjonene har med virkning fra 1. juli 2000 blitt slått sammen til en ny organisasjon under navnet Flerfaglig fellesorganisasjon.**

**\*\*\* Den Norske Jordmorforening er utmeldt av AF med virkning fra 1. januar 2001.**

## **11.4 Utsiktene fremover**

Tjenestetvistloven av 1958 gav tjenestemannsorganisasjoner en lovfestet forhandlingsrett om lønns- og arbeidsvilkår. Kravene til at en organisasjon skulle ha forhandlingsrett har vært endret én gang siden loven ble til det skjedde i 1969. På organisasjonssiden så vel som i samfunnet for øvrig har det skjedd vesentlige endringer siden loven ble endret. Det er et mål å kunne gjennomføre forhandlinger og løsning av interestetvister på en måte som både er rasjonell for staten og som er betryggende i forhold til utøvelse av anerkjente prinsipper i forhold til organisasjonene. Tjenestetvistloven har satt visse begrensninger for at en organisasjon skal få forhandlingsrett. Intensjonene i loven er at hovedsammenslutningene skal ha en sentral plass og posisjon når det gjelder å utøve forhandlingsretten i forhold til de frittstående organisasjonene. Vilkårene både når det gjelder antall medlemmer og representativitet gjenspeiler dette. Utvalget ser det som hensiktsmessig at det fortsatt stilles krav til forhandlingsrett og at kravene tilpasses den utvikling som har skjedd slik at man fortsatt ivaretar de overordnede mål om samordning både når det gjelder lønnsvekst sosiale reformer og tiltak av felles karakter.

Siden midten på syttitallet og frem til siste halvdel av nittitallet har det på organisasjonssiden vært relativ stor stabilitet. I det statlige tariffområdet har det vært tre hovedsammenslutninger samt NL og en frittstående organisasjon. I de senere år er dette bildet endret. Etter at flere organisasjoner brøt ut av AF og Akademikerne dannet en ny hovedorganisasjon på slutten av nittitallet har «fusjonering» og «fisjonering» på organisasjonssiden tiltatt så vel i det statlige tariffområdet som i de øvrige tariffområder.

AF blir oppløst 1. juli 2001. Oppløsningen av AF vil i det minste i en overgangsperiode føre til at om lag 15 enkeltforeninger vil være «fristilt» og ikke lenger inngå i en hovedsammenslutning. Også innen andre organisasjoner pågår det for tiden diskusjoner om hvilke tilhørighet og struktur den enkelte organisasjon skal ha i fremtiden.

En utvikling på organisasjonssiden i retning av flere frittstående foreninger vil gjøre det vanskelig med en samordning. Lønnsoppgjørene i staten forutsetter deltakelse fra organisasjoner med bredde og størrelse og som kan ivareta helhetsløsninger innenfor tariffområdet. Utvalget konstaterer at tjenestetvistloven har fungert godt og ønsker på denne bakgrunn å videreføre lovens intensjoner og prinsipper da disse bygger opp under helhetlige og balanserte løsninger.

## **11.5 Forhandlingsretten - endring av tjenestetvistloven §§ 3 4 og 6**

### **11.5.1 Forhandlingsretten - tjenestetvistloven § 3 tredje ledd**

For å få forhandlingsrett i den enkelte statlige virksomhet må vilkårene i tjenestetvistloven § 3 tredje ledd være oppfylt. Gjeldende rett er beskrevet i innstillingens kapittel 4.4. Vilkårene for forhandlingsrett etter denne bestemmelse har stått uendret siden tjenestetvistloven ble til i 1958.

Et av vilkårene for å få forhandlingsrett er at tjenestemennene må være medlemmer av en organisasjon som omfatter tjenestemenn i en «etat» eller i «en tjenestegren» eller «en gruppe av en etat». I forarbeidene til tjenestetvistloven kom departementet til at man ikke burde å ta inn noen legaldefinisjon av disse begrepene se Ot.prp. nr. 20 (1958) s. 33.

Lovens ordning bygger på medlemskap i en tjenestemannsorganisasjon som er representativ for den aktuelle del av statsforvaltningen. Dette vil kunne medføre at den organisatoriske oppbygning av styringsfunksjonene innenfor en statlig virksomhet ikke alltid korresponderer med grunnlaget for forhandlingsretten.

Organisatorisk vil begrepet «etat» stort sett korrespondere med begrepet «virksomhet» med unntak av departementene som er egne virksomheter. Eksempelvis vil virksomheten Statens vegvesen bestå av driftsenhetene Vegdirektoratet samt vegvesenets ytre etat på fylkesnivå og arbeidsområdene for eksempel



Trafikkstasjonene på lokalt nivå. Organisatorisk kan man således operere med tre nivåer innenfor virksomheten nemlig virksomhetsnivå driftsenhetsnivå og arbeidsområde. Innenfor hver virksomhet vil man i relasjon til spørsmål om forhandlingsrett kunne ha ulike tjenestegrener.

Forhandlingsretten vil i utgangspunktet kunne utøves på ulike nivåer. For det første på hovedsammenslutningsnivå. Det fremgår av tjenestetvistloven § 6 nr. 2 at krav skal fremmes for AAD. For øvrig vil spørsmålet om hvor forhandlingsretten skal utøves være et fullmaktsspørsmål se tjenestetvistloven § 6 nr. 1. Tariffavtaler vil nærmere kunne regulere på hvilket nivå forhandlingene skal føres.

I utgangspunktet vil en tjenestemannsorganisasjon omfatte tjenestemenn i en statlig virksomhet slik dette begrep er definert i Hovedavtalen § 40 nr. 2 og det aktuelle personalreglement samt den praksis som er innarbeidet over en rekke år. Dette innebærer at forskjellige tjenestemannsorganisasjoner vil kunne ha forhandlingsrett i en statlig virksomhet. Forhandlingsretten vil kunne omfatte en vertikal sektor av en virksomhet. Det er dessuten lagt til grunn at forhandlingsretten også vil kunne omfatte en horisontal sektor av en statlig virksomhet. Eksempelvis vil leger og pleiepersonell utgjøre ulike tjenestegrener innenfor statlige sykehus. Et viktig kriterium ved avgjørelsen av om tjenestemennene tilhører en tjenestegren i forhold til tjenestetvistloven er om arbeidsområdet eller arten av arbeidet skiller seg så mye ut fra andre arbeidstakere i virksomheten at det er grunnlag for å la gruppen forhandle særskilt om sine lønns- og arbeidsvilkår.

Et av vilkårene for å danne en tjenestemannsorganisasjon er at organisasjonen har minst 50 medlemmer. Dette har stått uendret siden loven ble til i 1958. Ved lovrevisjonen i 1969 var også spørsmålet om å endre kravet til antall medlemmer oppe til diskusjon. Lovkomiteen og flere organisasjoner gikk inn for å øke antallet til 100 medlemmer. Departementet og noen andre organisasjoner mente den gang at siden det var så kort tid siden loven ble til burde kravet ikke endres.

Det er gått over førti år siden loven og minstekravet på 50 medlemmer som grunnvilkår for at en organisasjon kan oppnå selvstendig forhandlingsrett ble til. Siden organisasjonsbildet er vesentlig endret på disse årene og med den utviklingen vi har sett i den senere tid er det all grunn til å drøfte dette på nytt.

Fortsatt er det ønskelig med få og store organisasjoner som ivaretar helhetshensyn. Det antas at jo mindre en organisasjon er i jo høyere grad må man regne med den mulighet at den vurderer og handler ut fra et snevert interessesynspunkt uten å ta tilbørlig hensyn til helheten som det er et sterkt behov for under forhandlingene. Ut fra dette hensyn kan det argumenteres for at kravet til 50 medlemmer er for lite og bør økes. På den annen side må alle vilkårene for å få forhandlingsrett som tjenestemannsorganisasjon ses i sammenheng. I tillegg til kravet om antall kommer også kravet om at medlemstallet skal utgjøre minst halvparten av tjenestemennene i landet i vedkommende etat eller tjenestegren.

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.

Da tjenestetvistloven kom i 1958 og antall medlemmer til en tjenestemannsorganisasjon ble satt til minimum 50 medlemmer var det om lag en tredjedel av organisasjonene som falt utenfor og ikke oppfylte kravene om minstevilkår.

### *Forslag til endringer i tjenestetvistloven § 3 tredje ledd:*

- Utvalget anbefaler at AAD under arbeidet med revisjon av tjenestetvistloven vurderer å klargjøre begrepene «tjenestegren» og «gruppe av etat». Når det gjelder begrepet «etat» vil utvalget foreslå at begrepet endres til «virksomhet» jf. Hovedavtalen § 40 nr. 2.
- Utvalget har ut fra en samlet vurdering og drøfting kommet til at de materielle vilkårene for forhandlingsrett som tjenestemannsorganisasjon etter lovens § 3 tredje ledd bør videreføres men at det kan være grunnlag for å vurdere en klargjøring av loven på enkelte punkter.

### 11.5.2 Hovedsammenslutninger - tjenestetvistloven § 3 første og annet ledd

Gjeldende vilkår for forhandlingsrett som hovedsammenslutning ble innført ved lovendringen av 19. juni 1969 nr. 74 og har etter det stått uendret.

Samfunnsutviklingen og kompleksiteten i dagens arbeidsliv har forsterket behovet for å ha store og representative organisasjoner som tar ansvar for helheten. En viktig forutsetning for en videreføring av samordning av lønnsoppgjørene er at de store og toneangivende parter som er med føler seg forpliktet til å følge opp og ser seg tjent med samarbeidet. I denne sammenheng er det viktig at den plass og posisjon som hovedsammenslutningene har hatt i det statlige tariffområdet videreføres og styrkes.

Kravene i tjenestetvistloven for å få forhandlingsrett som en hovedsammenslutning fremgår av lovens § 3 første og annet ledd. Gjeldende rett er omtalt nærmere i kapittel 4.4. Kravene i første ledd går på størrelse og representativitet. Medlemstallet er i dag satt til 10 000. De forhandlingsberettigede medlemsorganisasjoner må dessuten representere minst fem etater.

I 1958 var kravet for å få forhandlingsrett som en hovedsammenslutning 7000 medlemmer. Av bilag 3 til innstillingen fra Tjenestetvistkomiteen av 1955 fremgår det at man regnet med at det den gang var til sammen 106 728 embets- og tjenestemenn i staten inklusive lærere i folke- og framhaldsskolen. I juli 1967 var tilsvarende tall 143 727 tjenestemenn. Økningen i dette tidsrommet utgjorde om lag 37 000 eller ca. 35 %. Ved revisjonen av tjenestetvistloven i 1969 ble kravet til antall medlemmer i loven økt til 10 000. I dag er det om lag 260 000 arbeidstakere i det statlige tariffområdet (jf. SST/STS per 1.10.99). En videreføring av de samme normtall og prinsipper som var lagt til grunn ved lovens tilblivelse og også videreført ved revisjonen i 1969 skulle tilsi at kravet til antall medlemmer i dag burde vært satt til om lag 18 000 medlemmer for at en hovedsammenslutning skulle fylle kravene til forhandlingsrett.

Når det gjelder antall medlemmer uttalte Tjenestetvistkomiteen av 1955 i sin innstilling videre:

*«Når man har valgt tallet 7000 er det på den ene side fordi tallet bør være en ikke altfor liten prosent av de ca. 118.000 tjenestemenn som vil gå inn under loven og på den annen side at man ved dette tall holder seg godt et par tusen under antallet av medlemmer i den hovedsammenslutning som f. t. har det laveste medlemstall» (utvalgets utheving).*

I dag har samtlige forhandlingsberettigede hovedsammenslutninger langt flere medlemmer enn loven krever. Per 1. januar 2000 har den minste hovedsammenslutningen Akademikerne 25 903 medlemmer. Skulle man videreføre prinsippet om å legge seg et par tusen under antall medlemmer til den hovedsammenslutning som har færrest medlemmer bør antall medlemmer i loven økes til i overkant av 20 000 medlemmer.

Med bakgrunn i ønsket om å opprettholde og styrke hovedsammenslutningenes plass og posisjon er utvalget kommet til at antallet medlemmer bør økes. En videreføring av de normer og prinsipper som ble lagt til grunn da loven ble til tilsier at antall medlemmer bør ligge på om lag 20 000.

I tillegg til kravet om størrelse oppstiller loven også krav om at en hovedsammenslutning skal ha en viss bredde og representativitet. I dag er kravet at de tilsluttede forhandlingsberettigede tjenestemannsorganisasjoner skal representere minst 5 etater jf. tjenestetvistloven § 3 tredje ledd. Dette innebærer at det må være minst én organisasjon fra hver av 5 etater som hver for seg fyller vilkårene til forhandlingsrett etter § 3 tredje ledd. Utvalget er av den oppfatning at en hovedsammenslutning må ha bredde og representativitet og at det derfor ved en lovrevisjon bør vurderes nøye om det er grunnlag for å øke vilkåret når det gjelder antall etater.

De endringer som nå skjer på organisasjonssiden med oppsplitting og nye allianser og innen offentlig sektor med omstillinger fornyelse fristilling m.v. gjør det svært vanskelig å forutsi hvordan det statlige tariffområdet vil se ut om få år.

Det kan tenkes at det vil være hovedsammenslutninger som fyller vilkåret til antall men ikke når det gjelder vilkåret til representativitet. På denne bakgrunn er utvalget kommet til at det bør være grunnlag for også å få forhandlingsrett for en hovedsammenslutning selv om kravet til 5 etater ikke oppfylles men hvor antall medlemmer er det dobbelte. Utvalget vil derfor foreslå at det i loven tas inn et alternativt vilkår for å få forhandlingsrett for en hovedsammenslutning og at kravene settes til 40 000 medlemmer og 3 etater.

Ved siste lovrevisjon i 1969 fikk de hovedsammenslutninger som allerede var etablert videreført sin forhandlingsrett på grunnlag av de vilkår som gjaldt før lovendringen. Utvalget er kommet til at dette

prinsippet bør videreføres slik at hovedsammenslutninger som allerede er etablert fortsatt bare må tilfredsstille någjeldende krav.

#### *Forslag til endring i tjenestetvistloven § 3 første og annet ledd:*

- Utvalget anbefaler at det settes to alternative vilkår for å få forhandlingsrett som hovedsammenslutning:
- 20 000 medlemmer og 5 etater (virksomheter) eller
- 40 000 medlemmer og 3 etater (virksomheter).

Dagens øvrige materielle vilkår opprettholdes i begge alternativene.

- Utvalget mener at hovedsammenslutninger som allerede er etablert fortsatt bare må tilfredsstille lovens någjeldende vilkår.

### **11.5.3 Yrkesorganisasjoner - tjenestetvistloven § 3 fjerde ledd**

Etter den opprinnelige ordningen i tjenestetvistloven kunne Kongen også gi forhandlingsrett til en tjenestemannsorganisasjon som utgjorde en selvstendig del av en yrkesorganisasjon. De materielle vilkårene for å få forhandlingsrett som yrkesorganisasjon var de samme som i dag. Ved lovendringen i 1969 ble det ikke lenger stilt som vilkår at yrkesorganisasjonen måtte opprette noen egen tjenestemannsorganisasjon for sine medlemmer i staten. Har en yrkesorganisasjon forhandlingsrett som sådan vil også primærorganisasjonen eller et enkelt medlem/medlemsgruppe ha «avledet forhandlingsrett» selv om vilkårene for selvstendig forhandlingsrett ikke er oppfylt se tjenestetvistloven § 4 siste ledd.

Ved lovendringen i 1969 ble det lagt vekt på det forhold at en organisasjon selv må ha frihet til å bygge opp sin organisasjon på den måte som de mener er mest hensiktsmessig. At det ikke lenger stilles krav til en yrkesorganisasjon om å opprette en egen tjenestemannsorganisasjon har medført at en yrkesorganisasjon i dag har færre/svakere vilkår for å få oppfylt forhandlingsretten enn en frittstående tjenestemannsorganisasjon jf. tjenestetvistloven § 3 tredje ledd.

I ARD 1984 s.106 ble det fastslått at yrkesorganisasjoner har forhandlingsrett for sine medlemmer i statstjenesten. Dette gjelder også medlemmer som ikke har stillinger «innen profesjonen» dvs. som sykepleier såfremt profesjonen ligger til grunn for vedkommendes stilling. Dommen slo fast at Norsk Sykepleierforbund (NSF) hadde forhandlingsrett for medlemmer som satt i stillinger som lærere ved helsefaghøgskoler forutsatt at disse hadde utdanning som offentlig godkjent sykepleier.

Utvalget er av den oppfatning at yrkesorganisasjoners forhandlingsrett bør presiseres. Det bør være en saklig sammenheng mellom forhandlingsvilkårene knyttet til de enkelte stillinger og det yrkesbegrep som er lagt til grunn ved fastsettelsen av organisasjonens forhandlingsstatus. Lovens yrkesbegrep er knyttet til den felles utdannelsesbakgrunn som danner grunnlaget for utøvelse av «basisyrke» og ikke ytterligere profesjonalisering/spesialisering innen yrket. Dette bør presiseres i forarbeidene til loven. Det forutsettes her at forhandlingsretten begrenses til de lønns- og arbeidsvilkår som har naturlig sammenheng med det yrkesbegrep som er lagt til grunn for forhandlingsretten.

Blant annet for lettere å kunne fastslå om vilkårene for forhandlingsrett er oppfylt bør det vurderes om loven på nytt bør sette som vilkår at en yrkesorganisasjon må opprette en egen tjenestemannsorganisasjon. Dette er som nevnt i samsvar med den opprinnelige ordningen i tjenestetvistloven. En alternativ løsning til kravet om å opprette en egen tjenestemannsorganisasjon kan være å ta inn de materielle vilkårene i tjenestetvistloven § 3 tredje ledd.

Når det gjelder antall medlemmer er vilkåret minst 50 tjenestemenn. Dette kravet har stått uendret siden lovens opprinnelse i 1958. På bakgrunn av økningen mht. antall yrkesaktive utdanningsnivå samt den utviklingen man ser for seg på organisasjonssiden kan det være grunnlag for å øke kravet til antall medlemmer. Utvalget er av den oppfatning av kravet til antall medlemmer bør vurderes økt dersom man ser dette vilkåret isolert sett. Dersom vilkårene i avsnittet ovenfor blir satt inn i loven er kanskje ikke behovet for en økning av antall medlemmer like stort.

På bakgrunn av det ovennevnte bør følgende forslag til lovendring i tjenestetvistloven § 3 fjerde ledd vurderes:

#### *Alternativ 1:*

De nåværende materielle krav for å få forhandlingsrett som yrkesorganisasjon opprettholdes. I tillegg kreves det at en yrkesorganisasjon oppretter en egen tjenestemannsorganisasjon for sine medlemmer i staten.

#### *Alternativ 2:*

De nåværende materielle krav for å få forhandlingsrett som yrkesorganisasjon opprettholdes. I tillegg kreves det at en yrkesorganisasjon har minst 50 tjenestemenn som medlemmer og at medlemstallet utgjør minst halvparten av tjenestemennene innen yrket i vedkommende etat (virksomhet) eller tjenestegren.

#### *Alternativ 3:*

De nåværende materielle krav opprettholdes men antall medlemmer økes fra 50 til 200.

Utvalget støtter intensjonen om å styrke hovedsammenslutningenes stilling og ber AAD vurdere å foreslå å endre loven i tråd med det alternativet som best ivaretar denne intensjonen.

Tjenestetvistloven § 4 siste ledd har en bestemmelse om «avledet forhandlingsrett». I den grad denne bestemmelse gir en yrkesorganisasjon avledet forhandlingsrett er utvalget av den mening at bestemmelsen må endres til bare å gjelde hovedsammenslutninger.

Som en følge av endringsforslagene i tjenestetvistloven § 3 bør det tas inn et nytt siste punktum i lovens § 6 nr. 1 første ledd om at Kongen (evt. AAD) bestemmer hvor yrkesorganisasjonene skal fremme sine forhandlingskrav. Yrkesorganisasjoner med krav om hovedtariffavtale vil kunne forhandle om dette med det departement som utpekes. Dette vil kunne være et fagdepartement eller AAD. Hvor intet fagdepartement naturlig peker seg ut som arbeidsgiverpart treffes det en avgjørelse av Kongen (evt. AAD).

#### *Forslag til endringer i tjenestetvistloven § 4 siste ledd og § 6 nr. 1:*

- Det forutsettes at forhandlingsretten for en yrkesorganisasjon begrenses til de lønns- og arbeidsvilkår som har naturlig sammenheng med det yrkesbegrep som er lagt til grunn for forhandlingsretten.
- Tjenestetvistloven § 4 siste ledd endres til bare å gjelde hovedsammenslutninger.
- Lovgiver delegerer kompetansen til Kongen (evt. AAD) m.h.t. å bestemme hvor yrkesorganisasjonene skal fremme sine forhandlingskrav jf. § 6 nr. 1.

### **11.5.4 Utvalgets vurderinger og forslag**

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. Det vises for øvrig til drøftingene foran.

På denne bakgrunn anbefaler utvalget at AAD ved revisjon av tjenestetvistloven vurderer å foreslå å klargjøre begrepene «tjenestegren» og «gruppe av etat» i tjenestetvistloven § 3 tredje ledd. Utvalget foreslår at begrepet «etat» i samme bestemmelse endres til «virksomhet». Når det gjelder de materielle vilkårene for forhandlingsrett i § 3 tredje ledd har utvalget kommet til at de bør videreføres. Det kan imidlertid være grunnlag for å vurdere å klargjøre bestemmelsen på enkelte punkter.

Utvalget foreslår å endre tjenestetvistloven § 3 første og andre ledd slik at det settes to alternative vilkår for å få forhandlingsrett som hovedsammenslutning:

- a) 20 000 medlemmer og 5 etater (virksomheter) eller
- b) 40 000 medlemmer og 3 etater (virksomheter).

Dagens øvrige materielle vilkår opprettholdes i begge alternativene.

Det foreslås at hovedsammenslutninger som allerede er etablert fortsatt bare skal tilfredstille lovens någjeldende krav.

I forhold til reglene om forhandlingsrett for yrkesorganisasjoner foreslår utvalget at AAD fremmer forslag om å endre tjenestetvistloven § 3 fjerde ledd i tråd med det av de skisserte alternativene som best vil ivareta hensynet til å styrke hovedsammenslutningenes posisjon. I denne sammenheng foreslås det også å endre tjenestetvistloven § 4 siste ledd til bare å gjelde hovedsammenslutninger. Det bør også presiseres at forhandlingsretten for yrkesorganisasjoner forutsettes begrenset til lønns- og arbeidsvilkår som har naturlig sammenheng med det yrkesbegrep som er lagt til grunn for forhandlingsretten. Utvalget foreslår en tilføyelse i tjenestetvistloven § 6 nr. 1 som gir Kongen (evt. AAD) fullmakt til å bestemme hvor yrkesorganisasjonen skal fremme sine forhandlingskrav.

På bakgrunn av de spørsmål som Ekspertkomiteen under Sosialpakten har reist om rekkevidden av fredsplikten etter tjenestetvistloven bes AAD å vurdere om det fortsatt er behov for en lovfesting av fredsplikten se nærmere om dette i kapittel 11.2.

## 12 Særlig om kommunal sektor

### 12.1 Innledning

Arbeidstvistloven ble i 1957 utvidet til å omfatte de kommunale tjenestemenn. Det ble reist spørsmål om å innta regler i loven for å sikre en viss konsentrasjon av forhandlingene for de kommunale arbeidstakere. Departementet fant ikke grunn til å drøfte spørsmålet i proposisjonen men uttalte at man ville komme tilbake til dette etter behandlingen av ny tjenestetvistlov. Departementet uttalte også at spørsmålet om en særskilt forhandlingslov for kommunale tjenestemenn bør ses i sammenheng med den ordning som ble valgt for statens tjenestemenn.

Arbeidsrettsrådet tok disse spørsmål på ny opp til vurdering i 1965 og konkluderte da med at det ikke på dette tidspunkt var oppfordring til nærmere overveielser med hensyn til å lovfeste regler om forhandlingsordningen i kommunesektoren.

I NOU 1996:14 Prinsipper for ny arbeidstvistlov fant Arbeidsrettsrådet igjen grunnlag for å ta opp forhandlingsordningen i kommunesektoren til ny vurdering.

Forhandlingsordningen i offentlig sektor er som følge av den lovregulering man valgte i 1957-58 ulik for statens tariffområde og det kommunale tariffområdet. Det ble reist spørsmål ved om det var hensiktsmessig med ulike ordninger på områder med vesentlige likhetstrekk. Det ble konkludert med følgende:

«Selv om det etter Arbeidsrettsrådets vurdering ikke er aktuelt å føre kommunesektoren inn under tjenestetvistloven er det nødvendig med endringer i arbeidstvistloven som ivaretar de særlige behov for samordning som gjør seg gjeldende for kommunal sektor.»

Arbeidsrettsrådets forslag gjengitt i NOU 1996:14 kapittel 6 ble ikke iverksatt. I det følgende vil det redegjøres nærmere for utviklingen i etterkrigstiden på henholdsvis arbeidsgiversiden og arbeidstakersiden samt utviklingen i tariffoppgjørene fra 1980 og frem til i dag.

### 12.2 Forhandlingssammenslutninger og partsforhold i KS-området per 1.12.2000

Det er det enkelte forbund som har partsforhold i tariffavtalesystemet i KSs tariffområde. LO er overordnet tariffpart i forhold til tariffavtaler mellom Kommunenes Sentralforbund og LOs medlemsforbund.

Forhandlingsordningen er etablert gjennom en Rammeavtale om forhandlingsordningen som er under revisjon. Rammeavtalen regulerer blant annet forhandlingssammenslutningssystemet på arbeidstakersiden og opptreden under fortrinnsvis sentrale forhandlinger. Forhandlingssammenslutningene representerer tilsluttede forbund ved blant annet de sentrale tariffrevisjoner i KS-området. Etter Hovedavtalen gir medlemskap i en av forhandlingssammenslutningene rett til partsforhold i Hovedavtalen hovedtariffavtalen og sentrale generelle særavtaler i KS-området.

I alt er ca. 370 000 arbeidstakere (ca. 246 000 årsverk) omfattet av tariffavtaler hvor KS er part på arbeidsgiversiden. Samlet sett var det i 1999 ca. 550 000 ansatte i kommunesektoren medregnet undervisningspersonell og ansatte i Oslo kommune. Til sammenligning var det ca. 107 000 ansatte i kommunesektoren i 1962.

Per 1.1.2001 er Rammeavtalen om forhandlingsordningen i KSs tariffområde gjeldende for følgende forbund i 4 forhandlingssammenslutninger:

*Landsorganisasjonens Forhandlingssammenslutning i den kommunale sektor (LOK):*

- EL & IT forbundet
- Fellesforbundet (Seksjon skog og land)
- Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger sosionomer og vernepleiere
- Musikernes Fellesforbund

- Norsk Kommuneforbund
- Skolenes Landsforbund

*Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund - Kommune (YS-K):*

- Det norske maskinistforbund
- Flerfaglig Fellesorganisasjon (før ELF)
- FarmasiForbundet
- Kommunalansattes Fellesorganisasjon
- Norsk Helse- og Sosialforbund
- Yrkestrafikkforbundet

*Akademikeres Fellesorganisasjon - kommune (AF-K):*

- Bibliotekarforbundet
- Den norske Kirkes Kateketforening
- Det Norske Diakonforbund
- Lærerforbundet
- Norsk Ergoterapeutforbund
- Norsk Radiografforbund
- Norsk Skolelederforbund
- Norsk Sykepleierforbund
- Norske Fysioterapeuters Forbund
- Samnemnda/NF/NKrF
- Universitet- og Høyskoleutdannedes Forbund

*Akademikerne - kommune:*

- Arkitektenes Fagforbund
- Den norske kirkes presteforening
- Den norske lægeforening
- Den norske tannlegeforening
- Den Norske Veterinærforening
- Norges Juristforbund
- Norsk Forskerforbund
- Norsk Naturforvalterforbund
- Norsk Psykologforening
- Norske Sivilingeniørers Forening

- Norske Siviløkonomers Forening
- Samfunnsviternes Fagforening
- Sosialøkonomenes Fagforening

Følgende forbund er per 1.12.2000 tidligere medlem av en forhandlingssammenslutning men ikke lenger tilsluttet og med fortsatt partsforhold i de sentrale tariffavtaler i KS-området:

- Den Norske Jordmorforening
- Norges Farmaceutiske Forening
- NITO
- Norsk Lærerlag

Følgende bindende vedtak er i den senere tid fattet med relevans for utviklingen på arbeidstakersiden:

- AF oppløses med virkning fra 1.7.2001. Forhandlingssammenslutningen AF-K antas å opphøre.
- Det er fattet et intensjonsvedtak om en ny hovedorganisasjon/sammenslutning bestående av Norsk Lærerlag Lærerforbundet Norsk Sykepleierforbund og Politiets Fellesforbund. Lærerforbundet og Norsk Lærerlag arbeider med sikte på sammenslåing til et forbund/en organisasjon med virkning fra 1.1.2002.
- Norsk Helse- og Sosialforbund (NHS) har vedtatt utmelding av YS-K med virkning fra 1.7.2001. NHS utreder sammen med Norsk Kommuneforbund organisasjonsmessige fellesløsninger.

### 12.3 Historikk">

#### *Utviklingen på arbeidsgiversiden*

|         |                                                                               |
|---------|-------------------------------------------------------------------------------|
| 1947-72 | Norges By- og herredsforbund                                                  |
| 1972    | Norske Kommuners Sentralforbund (senere endret til Kommunenes Sentralforbund) |

*Tabell 12.1 utviklingen i kommune- og fylkesmedlemmer i forhandlingsorganisasjonen på arbeidsgiversiden (i dag medlem i KSs arbeidsgivervirksomhet dvs. omfattet av KSs tariffområde):*

|       | Herred/byer | Fylker |
|-------|-------------|--------|
| 1948  | 150         | 3      |
| 1950  | 225         | 14     |
| 1954  | 674         | 18     |
| 1960  | 724         | 18     |
| 1966* | 466         | 18     |
| 1999  | 434         | 18     |



**\* Endringen i antall herreder/byer i perioden 1960-66 skyldtes kommunesammenslutningene i 1964-65**

I 1950 utgjorde andelen medlemskommuner ca. 1/3 av samlet antall kommuner i Norge mens alle kommuner (herreder/byer) betalte medlemskontingent til forhandlingsorganisasjonen i 1966 selv om Oslo Bærum Asker og Lørenskog forhandlet for seg selv.

Før 1.1.1988 ble det på sentralt nivå fremforhandlet anbefalte forslag til tariffavtaler som den enkelte kommune/fylkeskommune selv måtte godkjenne før avtalene kunne iverksettes. Med virkning fra 1.1.1988 ble det åpnet adgang til å gi fullmakt til en sammenslutning til blant annet å inngå og si opp tariffavtaler på kommuners/fylkeskommuners vegne gjennom kommunelovgivningen. Som eneste arbeidsgiverorganisasjon for kommuner og fylkeskommuner medførte dette at Kommunenes Sentralforbund gjennom lovendringen og påfølgende vedtak i kommuner og fylkeskommuner ble gitt slik myndighet.

Bærum Asker og Lørenskog kommuner kom inn under arbeidsgivervirksomheten på 1980- og 90-tallet. Oslo kommune står fortsatt utenfor KSs arbeidsgivervirksomhet og inngår sine egne tariffavtaler med arbeidstakersiden i Oslo. Kommunenes Sentralforbund og Oslo kommune har imidlertid et nært og formalisert samarbeid i tariffsammenheng blant annet på grunnlag av en samarbeidsavtale datert 28.2.1996.

I kommunal sektor har det i lang tid eksistert helt eller delvis eide og tilskuddsdrevne underliggende etater og virksomheter. Det har på 90-tallet blant annet etter innføring av energiloven med virkning fra 1.1.1992 og endringer i selskapslovgivningen vært en økende etablering av helt eller delvis eide kommunale/fylkeskommunale virksomheter som selvstendige enheter. Per 1.5.2000 er det ca. 460 virksomheter med selvstendig medlemskap i Kommunenes Sentralforbund (e-verk transportselskaper revisjonsselskaper m.fl.).

Per 1.12.2000 er det blant annet knyttet usikkerhet til fylkeskommunenes framtid som arbeidsgiver for de ansatte i de fylkeskommunale psykiatriske og somatiske sykehus herunder partsforholdene på arbeidsgiversiden i tariffsammenheng.

Kommunalt og fylkeskommunalt ansatte i undervisningsstillinger (henholdsvis grunnskole og videregående skole) har per 1.1.2001 staten som tariffpart på arbeidsgiversiden. Ved oppgjøret per 1.5.2000 i det statlige tariffoppgjøret ble det etablert en ordning med lokale preliminare forhandlinger i den enkelte fylkeskommune og kommune. Ordningen ga for første gang i nyere tid kommuner og fylkeskommuner en mer direkte innflytelse på lønnsdannelsen til undervisningspersonell ettersom slike forhandlinger tidligere foregikk i Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet (KUF). Alle forhandlingsresultater må imidlertid sendes til KUF for godkjenning av partene i det statlige tariffområdet før de kan iverksettes.

### *Utviklingen på arbeidstakersiden*

Utviklingen på arbeidstakersiden i forhold til partsforhold i sentrale forhandlinger i kommunesektoren (ekskl. Oslo) har vært svært omfattende etter at det i 1946 for første gang ble inngått sentral avtale om Fellesbestemmelser med Norsk Kommuneforbund. Følgende oppstilling viser utviklingen:

|      |                                                                                                                                   |
|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1946 | Norsk Kommuneforbund (Fellesbestemmelser)<br>Yngre Lægers Forening<br><br>Norsk Sykepleierskeforbund (nå Norsk Sykepleierforbund) |
| 1949 | Den Norske Ingeniørforening (nå Norske Sivilingeniørers Forening)                                                                 |
| 1950 | Den Norske Tannlegeforening                                                                                                       |
| 1951 | Den Norske Veterinærforening                                                                                                      |
| 1952 | Norsk Arbeidsmandsforbund<br><br>Norsk Skog og Landarbeiderforbund (nå Fellesforbundet - seksjon skog og land)                    |

|      |                                                                                                                              |
|------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1953 | Den norske lægeforening (normaltilsettingsvilkår)                                                                            |
| 1955 | Norsk Tjenestemannslag (Arbeidsformidlingen-bistillinger)                                                                    |
| 1956 | Norsk Kommuneforbund (første sentrale tariffoppgjør)                                                                         |
|      | Norsk Elektriker- og Kraftsstasjonsforbund (nå El & IT forbundet)                                                            |
| 1958 | Funksjonærenes Sentralorganisasjon (nå Kommunalansattes Fellesorganisasjon)                                                  |
|      | Norges Ingeniør- og Teknikerorganisasjon NITO (nå Norges Ingeniørorganisasjon)                                               |
| 1965 | Norske Arkitekters Landsforbund (nå Arkitektenes Fagforbund)                                                                 |
|      | Norsk Landbruksakademikerlag (nå Norsk Naturforvalterforbund)                                                                |
| 1968 | Norsk Lærerlag (barnehagelærerne)                                                                                            |
| 1970 | Norsk Fysiokjemikerforbund (senere Norsk bioingeniørforbund nå i NITO)                                                       |
| 1971 | Norske Fysioterapeuters Forbund                                                                                              |
| 1972 | Norsk Sosionomforbund (nå Fellesorganisasjonen)                                                                              |
|      | Statstjenestemannsforbundet                                                                                                  |
| 1973 | Norsk Psykologforening                                                                                                       |
| 1974 | Norges Juristforbund                                                                                                         |
| 1977 | Norsk Musikerforbund                                                                                                         |
| 1978 | Norsk Hjelpepleierforbund (nå Norsk Helse- og Sosialforbund)                                                                 |
| 1982 | Norsk Barnevernpedagogforbund (nå Fellesorganisasjonen)                                                                      |
| 1983 | Avtale om 3 forhandlingssammenslutninger på arbeidstakersiden blir første gang etablert med følgende forbund/organisasjoner: |

### *Forhandlingssammenslutningen Norsk Kommuneforbund med samarbeidende organisasjoner*

Sammenslutningen besto av følgende organisasjoner med til sammen ca. 170 000 medlemmer:

- Norsk Kommuneforbund
- Norsk Elektriker- og Kraftsstasjonsforbund
- Norsk Sosionomforbund
- Norsk Skog- og Landarbeiderforbund
- Norsk Musikerforbund
- Norsk Barnevernpedagogforbund
- Norsk Sykepleierforbund (ikke medlem av LO)
- Norsk Lærerlag (ikke medlem av LO)

Sammenslutningen endret senere navn til Landsorganisasjonens Forhandlingssammenslutning i den kommunale sektor (*LOK*).

### *Yrkesorganisasjonenes Forhandlingssammenslutning.*

Sammenslutningen besto av følgende organisasjoner med i alt ca. 40 000 medlemmer:

- Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund - Seksjon Kommune
- Norsk Hjelpepleierforbund
- Norske Fysioterapeuters Forbund

Sammenslutningen endret senere navn til Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund - kommune (YS-K).

### *Forhandlingssammenslutningen av akademikerforeninger i kommunesektoren - SAK.*

Sammenslutningen besto av følgende organisasjoner med i alt ca. 8 000 medlemmer:

- Arkitektenes Fagforbund
- Den norske lægeforening
- Den norske tannlegeforening
- Den Norske Veterinærforening
- Norges Juristforbund
- Norsk Landbrukerakademikerforbund
- Norsk Psykologforening
- Norske Sivilingeniørers Forening

Med virkning fra 1.1.1984 ble NITO og Norsk Fysikjemikerforbund tilsluttet denne sammenslutningen. Sammenslutningen endret senere navn til Akademikernes Fellesorganisasjon - seksjon kommune (AF-K).

- |      |                                                                                                                                   |
|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1984 | 13 akademikerforeninger får felles avtale (ett felles partsforhold) gjennom AF-K. Grupperingen ble kalt «13-gruppen» og besto av: |
| -    | Den norske kirkes presteforening                                                                                                  |
| -    | Den Norske Kirkes Kateketforening                                                                                                 |
| -    | Norske Handelsøkonomers Forening (nå Universitets- og høyskoleutdannedes forbund)                                                 |
| -    | Norges Farmaceutiske Forening                                                                                                     |
| -    | Norsk Bedriftsøkonomisk Forening (nå Universitets- og høyskoleutdannedes forbund)                                                 |
| -    | Norsk Faglærerlag (nå i Lærerforbundet)                                                                                           |
| -    | Norsk Lektorlag (nå i Lærerforbundet)                                                                                             |
| -    | Norsk Forskerforbund                                                                                                              |
| -    | Norske Sosialøkonomers Fagforening (nå Sosialøkonomers Fagforening)                                                               |
| -    | Skoleadministrasjonslaget (nå Norsk Skolelederforbund)                                                                            |
| -    | Statsviternes Yrkesorganisasjon (nå Samfunnsviternes Fagforening)                                                                 |
| -    | Norsk Spesiallærerlag (nå i Lærerforbundet)                                                                                       |
| -    | Norges Handelslærerlag (nå i Lærerforbundet)                                                                                      |

Følgende forbund går ved en fellesoverenskomst inn i YS-K:

- Etatsansattes Landsforbund/Norsk Rutebilarbeiderforbund
  
- 1986       Norsk Vernepleierforbund (nå Fellesorganisasjonen går inn i LOK)  
            Norske Siviløkonomers Forening (går inn i AF-K)  
  
            Norsk Fysioterapeuters Forening (går ut av YS-K og inn i AF-K)
  
- 1988       Norsk Radiografforbund (går inn i AF-K)  
            Norsk Sykepleierforbund (går ut av LOK)
  
- 1990       Norsk Sykepleierforbund (går inn i AF-K)  
            Yngre legers forening går inn i partsforholdet til Den norske lægeforening (AF-K)
  
- 1994       Norsk Kantor- og Organistforbund (går inn i LOK)  
            Følgende 3 org. går ut av 13-gr. i AF-K:
  - Den Norske Jordmorforening (selvstendig inn i AF-K)
  - Norsk Ergoterapeutforbund (selvstendig inn i AF-K)
  - Lærerforbundet (selvstendig inn i AF-K)
  
- 1996       Skolenes Landsforbund (går inn i LOK).  
            Den norske lægeforening (går ut av AF-K m.v.f 1.1.97)  
  
            13-gruppen i AF-K oppløses org. får selvstendig partsforhold
  
- 1998       Følgende forbund går ut av AF-K og danner Akademikerne:
  - Arkitektenes Fagforbund
  - Den norske tannlegeforening
  - Den norske Veterinærforening

- Norges Juristforbund
- Norsk Psykologforening
- Norske Sivilingeniørers Forening
- Norske Siviløkonomers Forening

1999 Akademikerne godkjennes som ny selvstendig forhandlingssammenslutning med virkning fra 1.1.1999. Den norske presteforening Norsk Forskerforbund Sosialøkonomenes Fagforening og Samfunnsviternes Fagforening blir med.

Norsk Lærerlag (går ut av LOK m.v.f. 1.1.2000)

NITO (går ut av AF-K)

Norges Farmaceutiske Forening (går ut av AF-K)

### *Lønnsoppgjørene i KSs tariffområde fra 1980 til og med 2000.*

Tabell 12.2 er en oversikt over lønnsoppgjørenes gang og hvordan det kollektive tariffsystemet har fungert i KSs tariffområde i nyere tid. Selve det materielle innholdet i tariffoppgjørene er ikke berørt i oversikten.

For nærmere presentasjon av lønnsutvikling mv. i kommunesektoren sammenlignet med andre deler av norsk arbeidsliv vises det blant annet til NOU 2000:21 pkt. 12.3.3 s. 256-263 og rapportene fra Det tekniske beregningsutvalg for inntektsoppgjørene.

Det er for tariffperioden 2000-2002 inngått en likelydende hovedtariffavtale for kommuner fylkeskommuner og en rekke virksomheter med samtlige forbund i de fire forhandlingssammenslutningene og med tre frittstående forbund. Videre er det etablert en separat selvstendig hovedtariffavtale for e-verk mellom Kommunenes Sentralforbund og de forbund som har medlemmer i denne sektoren. Hovedavtalen er under revisjon.

Ved revisjon av hovedtariffavtale og Hovedavtale skal dette på arbeidsgiversiden behandles gjennom uravstemning for berørte medlemmer etter KSs vedtekter for arbeidsgivervirksomheten. På arbeidstakersiden behandles forhandlings- og eventuelt meglingsforslag etter anbefaling fra angjeldende forhandlingssammenslutning videre etter de enkelte forbunds egne regler. Konfliktadgangen er knyttet til revisjonstidspunktet av hovedtariffavtalen.

I tillegg til hovedtariffavtale/Hovedavtale som nevnt er det ca. 35 øvrige sentrale tariffavtaler (sentrale generelle og sentrale forbundsvisse særavtaler) gjeldende i KSs tariffområde hvorav 4 tariffavtaler er generelle og inngått på forhandlingssammenslutningsnivå og resten på forbundsnivå. Partsforholdet ligger til det enkelte forbund i både hovedtariffavtalen Hovedavtalen og sentrale generelle og forbundsvisse særavtaler. Eventuell uenighet ved revisjon av de sentrale særavtalene løses ved sentral nemnd etter nærmere regler i Hovedavtalen.

### *Tabell 12.2 Forløp i lønnsoppgjørene i KSs tariffområde 1980-2000*

| År   | Type oppgjør | Megling                                             | Konflikt                                  | Rikslønnsnemnd                                                             | Kommentarer                                                                                                                                                               |
|------|--------------|-----------------------------------------------------|-------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1980 | Hovedoppgjør | Norsk Lærerlag<br>Norsk Sykepleierforbund<br>Norske | Norsk Lærerlag<br>Norsk Sykepleierforbund | Norsk Lærerlag<br>Norsk Sykepleierforbund<br>Norske Fysikjemikeres forbund | Forslaget ble nedstemt i uravstemning. Norsk Sykepleierforbund fikk i tillegg et meglingsforslag forkastet. Rikslønnsnemnda ga det samme til Norsk Lærerlag som de andres |

|      |                    |                                                                                                                             |                                                                                              |                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|------|--------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|      |                    | Fysioterapeu-<br>ters forbund<br>Norske<br>Fysiokjemik-<br>eres forbund                                                     |                                                                                              | (frivillig RLN)                                                                                                                                  | resultat mens Norsk<br>Sykepleierforbund i sin<br>R.nemndskjennelse fikk det<br>anbefalte forhandlingsresultat<br>med endringene fra meglingen +<br>tilleggs-presiseringer. R.nemndas<br>kjennelse vedr. Norske<br>Fysiokjemikeres forbund<br>stadfestet det opprinnelige<br>meglingsforslaget. |
| 1981 | Mellomopp-<br>gjør | Alle                                                                                                                        |                                                                                              |                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 1982 | Hovedopp-<br>gjør  | NITO<br>Norske<br>Sivilingeni-<br>ørs forening<br>(NIF)<br>Arkitektenes<br>Fagforbund<br>(AFAG)<br>Yngre legers<br>forening | NITO Norske<br>Sivilingeni-<br>ørs forening<br>(NIF)<br>Arkitektenes<br>Fagforbund<br>(AFAG) |                                                                                                                                                  | Yngre legers forening aksepterte<br>meglingsforslag. NITO Norske<br>Sivilingeniørers forening (NIF)<br>Arkitektenes Fagforbund<br>(AFAG) aksepterte<br>meglingsforslag etter streik.                                                                                                            |
| 1983 | Mellomopp-<br>gjør | Alle                                                                                                                        |                                                                                              |                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 1984 | Hovedopp-<br>gjør  | Alle                                                                                                                        | LOK (NKF<br>m.fl.)                                                                           | LOK (NKF<br>m.fl.)                                                                                                                               | Rikslønnsnemnda fastsatte<br>høyere tillegg på lønnstabellen<br>mv. for LOK (NKF mfl.) med<br>den konsekvens at<br>meglingsresultatet med YS-K<br>(YF) og AF-K (SAK) medførte 2<br>forskjellige<br>lønnstabeller/tariffavtaler.                                                                 |
| 1985 | Mellomopp-<br>gjør |                                                                                                                             |                                                                                              |                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 1986 | Hovedopp-<br>gjør  | Alle                                                                                                                        | LOK (NKF<br>mfl.)                                                                            | LOK (NKF<br>mfl.) prosederte<br>i felleskap med<br>Kommunenes<br>Sentralforbund<br>på at R.nemnda<br>ble hevet<br>grunnet enighet<br>om løsning. | Meglingsresultat med AF-K<br>(SAK) og YS-K (YF) ble<br>reforhandlet etter at oppgjøret i<br>staten var sluttført bl.a. med<br>annen lønnstabell. AF-K YS-K<br>og LOK ble etter dette enige med<br>Kommunenes Sentralforbund om<br>et resultat som gjorde at<br>R.nemnda LOK-KS ble hevet.       |
| 1987 | Mellomopp-<br>gjør | Norsk<br>Sykepleierfo-<br>rbund                                                                                             |                                                                                              | Norsk<br>Sykepleierforbu-<br>nd                                                                                                                  | Mellomoppgjøret ble utsatt til<br>1.1.88. Rikslønnsnemnda ga<br>Norsk Sykepleierforbund samme<br>resultat som de øvrige men med<br>senere virkningstidspunkt<br>(23.2.1988). Mvf. 29.2.1988 ble<br>en midlertidig lov om lønns-<br>/inntektsstopp vedtatt.                                      |
| 1988 | Hovedopp-<br>gjør  | Alle                                                                                                                        |                                                                                              |                                                                                                                                                  | Lønnslov                                                                                                                                                                                                                                                                                        |

|      |               |                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|------|---------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1989 | Mellomoppgjør | LOK og YS-K                                                                                                                                     |                                                                                                                                                 | Frivillig lønnsnemnd for LOK og YS-K                                                                                                            | Lønnslov. KS og AF-K (SAK) kom til et forhandlingsresultat. Rikslønnsnemnda kom til et annet resultat for LOK og YS-K som omfattet felles offentlig lønnsregulativ og derav høyere økonomisk ramme. AF-K (SAK) aksepterte et senere tilbud identisk med Rikslønnsnemndas kjennelse. |
| 1990 | Hovedoppgjør  | Alle                                                                                                                                            |                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 1991 | Mellomoppgjør |                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 1992 | Hovedoppgjør  | Alle                                                                                                                                            | Alle forbund i LOK Norsk Hjelpepleierforbund (YS-K)                                                                                             | Alle forbund i LOK og Norsk Hjelpepleierforbund (YS-K)                                                                                          | Alle forbund i LOK fikk samme resultat som YS-K og AF-K i sin kjennelse i Rikslønnsnemnda og Norsk Hjelpepleierforbund (YS-K) fikk lønnsopprykk i sin sak for Rikslønnsnemnda                                                                                                       |
| 1993 | Mellomoppgjør |                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 1994 | Hovedoppgjør  | Norsk Sykepleierforbund Norsk Bioingeniørforbund Norsk Radiografforbund Norsk Ergoterapeutforbund Norske Fysioterapeuters Forbund (alle i AF-K) | Norsk Sykepleierforbund Norsk Bioingeniørforbund Norsk Radiografforbund Norsk Ergoterapeutforbund Norske Fysioterapeuters Forbund (alle i AF-K) | Norsk Sykepleierforbund Norsk Bioingeniørforbund Norsk Radiografforbund Norsk Ergoterapeutforbund Norske Fysioterapeuters Forbund (alle i AF-K) | Rikslønnsnemnda innebar samme resultat som LOK YS-K og AF-K med en endring i Fellesbestemmelsene for gravide arbeidstakere. Reforhandling av hovedtariffavtalen gjorde resultatet gjeldende for alle med noen tilleggs-endringer.                                                   |
| 1995 | Mellomoppgjør | AF-K Norsk Lærerlag                                                                                                                             | AF-K Norsk Lærerlag                                                                                                                             | AF-K                                                                                                                                            | Rikslønnsnemnda innebar samme resultat for AF-K som for LOK og YS-K. Norsk Lærerlag kom til enighet med KS om en felles henvendelse til myndighetene om rekrutteringssituasjonen for førskolelærere for øvrig ble resultatet det samme som for de øvrige organisasjoner.            |
| 1996 | Hovedoppgjør  |                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 1997 | Mellomoppgjør | Alle                                                                                                                                            |                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 1998 | Hovedoppgjør  | Alle                                                                                                                                            | AF-K Norsk Helse- og                                                                                                                            | Norsk Helse- og Sosialforbund                                                                                                                   | Rikslønnsnemndas kjennelse for Norsk Sykepleierforbund og                                                                                                                                                                                                                           |

|      |               |                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|------|---------------|------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ør   |               |                  | <p>Sosialforbund og Norsk Maskinistforbund (YS-K) 8 tidligere AF-K-forbund som dannet Akademikerne:</p> <p>Arkitektenes Fagforbund<br/>Den norske lægeforening<br/>Den norske tannlegeforening<br/>Den norske Veterinærforening<br/>Norges Juristforbund<br/>Norsk Psykologforening<br/>Norske Sivilingeniørens forening<br/>Norske Siviløkonomers forening<br/>godtok identisk meglingsforslag som LOK og YS-K.</p> | <p>NITO Norsk Sykepleierforbund Norsk Radiograf-forbund</p> | <p>Norsk Radiografforbund innebar lønnsopprykk for 4 stillingskoder mens Rikslønnsnemnda for NITO og NHS innebar samme resultat som meglingsforslaget. Øvrige AF-K organisasjoner (unntatt de 8 forbund som senere dannet Akademikerne) ble enige med Kommunenes Sentralforbund om å bringe konflikten til opphør og gjøre meglingsforslaget gjeldende med eventuelle endringer som følge av Rikslønnsnemndas kjennelser. Tilsvarende enighet ble protokollert med Det norske maskinistforbund (YS-K).</p> |
| 1999 | Mellomoppgjør | LOK YS-K og AF-K |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                             | <p>Det ble inngått et anbefalt forhandlingsresultat med forbundene i Akademikerne mens LOK YS-K og AF-K brøt forhandlingene. Meglingsforslaget med LOK YS-K og AF-K hadde noe avvikende innhold i forhold til det anbefalte forhandlingsresultat med Akademikerne. Dette ble tilpasset gjennom etterfølgende forhandlingsprotokoll.</p>                                                                                                                                                                    |
| 2000 | Hovedoppgjør  | Alle             | <p>Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger sosionomer og vernepleiere (LOK) Det norske maskinistforbund (YS-K)</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                              | <p>Det Norske Maskinistforbund (YS-K)</p>                   | <p>Streikene til Fellesorganisasjonen (LOK) og Norsk Lærerlag (frittstående) ble avblåst etter meklingsforslag med noe avvik i forhold til det opprinnelige meklingsforslag. Rikslønnsnemndas kjennelse innebar ingen endring i forhold til det opprinnelige meklingsforslag. Alle har i etterkant ved protokoll sluttet seg</p>                                                                                                                                                                           |



og Norsk  
Lærerlag  
(frittstående).

til meglings-forslagene vedr.  
oppgjørene for  
Fellesorganisasjonen og Norsk  
Lærerlag.

#### **12.4 Nærmere om Oslo kommune.**

Oslo kommune er eget tariffområde innen den offentlige sektor. Tariffavtaler mellom Oslo kommune og Norsk Kommuneforbund har eksistert siden 1930-tallet og med flere forbund fra 1960-tallet. Fra 1982 ble de fleste organisasjoner part i fellesbestemmelser gjeldende for Oslo kommune. Oslo kommune forhandler både for ansatte i forvaltningen og ansatte i bedrifter/særbedrifter som ikke er aksjeselskaper.

Det er i alt 26 arbeidstakerorganisasjoner som per 1.5.2000 er part i tariffavtaler med Oslo kommune. Disse organisasjoner er i hovedsak samlet i fire forhandlingssammenslutninger. Nedenfor følger en oppstilling over de enkelte forhandlingssammenslutninger og deres tilsluttede organisasjoner:

##### *Kommuneansattes Hovedsammenslutning (KAH):*

- Norsk Kommuneforbund (NKF)
- Norsk Lærerlag (NL)
- Norsk Musikerforbund (NM)
- Skolenes Landsforbund (SL)
- Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger sosionomer og vernepleiere (FO)
- Norsk Kantor- og organistforbund (NKO)

##### *Akademikernes Fellesorganisasjon Oslo kommune (AF Oslo kommune):*

- Den norske Jordmorforening (DNJ)
- Norsk Ergoterapeutforbund (NETF)
- Norske Fysioterapeuters Forbund (NFF)
- Norsk Radiografforbund (NRF)
- Norsk Sykepleierforbund (NSF)
- Oslogruppen - AF Oslo kommune

##### *Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund kommune Oslo (YS-K Oslo):*

- Kommunalansattes Fellesorganisasjon (KFO)
- Norsk Helse- og Sosialforbund (NHS)
- Det norske maskinistforbund (DNMF)

##### *Akademikerne seksjon kommune (Akademikerne-K):*

- Arkitektenes Fagforbund (AFAG)
- Den norske lægeforening (Dnlf)
- Den norske tannlegeforening (NTF)
- Den Norske Veterinærforening (DNV)

- Norsk Naturforvalterforbund (NAFO)
- Norsk Psykologforening (NPF)
- Norske Sivilingeniørers Forening (NIF)
- Norske Siviløkonomers Forening (NSF)
- Oslo kommunes juristforening av Norges Juristforbund (NJ)
- Sosialøkonomenes Fagforening (SF)
- Gruppen Samfunnsviternes fagforening/Norsk Forskerforbund/Den norske kirkes presteforening

Det er inngått en egen Avtale om forhandlingsordningen i Oslo kommune som supplerer bestemmelsene i arbeidstvistloven. Avtalen er en sentral tariffavtale mellom Oslo kommune sentralt og de enkelte organisasjoner/forbund som er opplistet over. Avtalen er inngått for perioden 1.1.2000-31.12.2001.

I tillegg har Oslo kommune tariffavtaler med Norges Ingeniørorganisasjon (NITO) samt Norges Farmaceutiske Forening (NFF).

Omfanget av arbeidskonflikter i Oslo kommunes tariffområde siden 1980 har vært noe avvikende fra det mer omfattende KS-området. I enkelte tilfeller som i 1984 og 1986 har det vært parallelle konflikter i de to tariffområdene. I 1986 ble imidlertid Oslo-konflikten løst gjennom nye forhandlinger og var ikke del av lønnsnemndinngrepet. I andre tilfeller som i 1980 1982 og 1988 var det ikke konflikt i Oslo kommune. I 1989 var det frivillig lønnsnemnd både for KS-området og Oslo kommunes tariffområde.

I 1992 og 1994 var det ikke konflikt i Oslo kommune mens kommunen var trukket inn i AF-streiken i 1995 med tilhørende tvungen lønnsnemndbehandling. I 1998 var tre AF-forbund for helsepersonell (sykepleiere jordmødre og radiografer) i streik i Oslo kommune mens hele AFs kommuneseksjon var i streik i KS-området. Oslo-konflikten avvek også ved at den varte i seks uker og ble løst gjennom nye forhandlinger/megling. I 2000 var det tre streiker i KS-området mens det var seks streiker i Oslo kommune. Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger sosionomer og vernepleiere (LO/KAH) og Norsk Lærerlag (frittstående/KAH) var i streik i begge tariffområdene. Norsk Helse- og Sosialforbund (YS-K Oslo) og Norsk Musikerforbund Skolenes Landsforbund og Norsk Kantor- og organistforbund (alle KAH) var kun i konflikt i Oslo kommune. Tvistene med Norsk Helse- og Sosialforbund (YS-K Oslo) og Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger sosionomer og vernepleiere (LO/KAH) i 2000 ble løst ved tvungen lønnsnemnd.

## 12.5 Utvalgets vurderinger

Utvalget er samstemt om at forhandlingsordningen i kommunesektoren bør reguleres på en fastere måte enn hva som hittil har vært tilfelle. Utvalget vil påpeke at det er behov for et mer ordnet og strukturert forhandlingssystem med forhandlingssammenslutninger og en enhetlig arbeidsgiveropptreden. De særlige forhold som ligger til grunn for reguleringen av forhandlingsrett og - plikt i det statlige tariffområde er i stor grad til stede også i den kommunale sektor. Dette gjelder blant annet at det er svært mange arbeidstakerorganisasjoner (ca. 40) som ønsker å forhandle om tariffavtaler at forhandlingene skjer innenfor én økonomisk totalramme at rettighets- plikt- og forhandlingsbestemmelser gjeldende for så mange arbeidstakere nødvendigvis må ha en generell karakter og at det stilles store krav og forventninger til koordinering i forhandlingene. Dette tilsier en høy grad av samordning for at en rent praktisk skal kunne gjennomføre lønnsoppgjør innen forsvarlige tidsrammer. Dertil kommer at en stor del av de ansatte i kommunesektoren enten utøver forvaltningsmyndighet eller produserer livs- og/eller samfunnsmessig nødvendige tjenester.

Utvalget har vurdert om den nødvendige samordning krever egen permanent lov om forhandlingsordningen i den kommunale sektor og er kommet til at dette bør unngås til fordel for de reguleringer partene selv kan foreta ved avtale. Flere grunner taler mot å foreta en særskilt rettslig regulering av forholdene i kommunesektoren. Det er for det første generelt forbundet med betydelige avgrensingsproblemer å legaldefinere sektoren. Kommunesektoren er for det andre som forhandlingsområde i endring jf. eksempelvis forslaget om å overføre sykehusene fra fylkeskommunal

forvaltning til statsforetak m.m. og et økende antall selvstendige produksjons- eller forretningsvirksomheter i hel eller delvis kommunalt eie. For det tredje er kommunesektoren som forvaltningsområde en del av en større forvaltningsmessig vurdering jf. blant annet oppgavefordelingsutvalgets innstilling. For det fjerde er utvalget orientert om at Kommunenes Sentralforbund og de organisasjoner som organiserer arbeidstakere i kommunesektoren utenom Oslo kommune står foran revisjon av Hovedavtalen og Rammeavtalen om forhandlingsordningen. En revisjon av avtalene gir partene god anledning til å utfylle og supplere arbeidstvistloven med spilleregler for forholdet mellom arbeidsgiversiden og organisasjonene i alle de forhold som må kunne anses nødvendig og tilstrekkelig for at forhandlinger megling og avtaleslutning mellom partene blir samordnet på en hensiktsmessig måte.

Av hensyn til kommunesektorens størrelse mangfold og betydning bør det forhandlingssystem som etableres gjennom blant annet tariffavtalt forhandlingsordning medvirke til at forhandlingene om rammer for lønnsvekst avsetning av midler til eventuelle sosiale reformer og eventuelle andre tiltak av felles karakter skjer på en koordinert og samordnet måte. Innenfor rammen av et samordnet system må det likevel være muligheter for å utvikle løsninger tilpasset virksomheter med særlige behov. Endringene i organisering av kommunal virksomhet med blant annet etablering av kommunale foretak og aksjeselskaper har forsterket behovet for en presis avklaring av virkeområdet for de ulike avtalene i kommunesektoren. Utvalget forutsetter at partene i kommunal sektor og spesielt arbeidsgiversiden må ta denne utfordringen på alvor ved den forestående avtalerevisjon.

Utvalget vil påpeke at en samlet kommunesektor er en nødvendig del av et inntektspolitisk samarbeid. Dette forutsetter at Oslo kommune må samarbeide og samordne seg med Kommunenes Sentralforbund under tariffoppgjørene på en slik måte at nødvendige samordnings- og koordineringshensyn kan ivaretas herunder lik årslønnsvekstramme.

## **12.6 Utvalgets anbefalinger vedrørende KS-området**

Det materielle innhold i ny forhandlingsordning må bestemmes ved forhandlinger mellom partene. Utvalget ser derfor ikke grunn til å gi uttømmende anbefaling om innholdet. Utvalget vil likevel bemerke at den avgjørende forutsetning for en opprydding i gjeldende system er at forhandlinger både om hovedtariffavtale og særavtaler i KS-området skjer etter reglene i forhandlingsordningen.

Utvalget viser til det gjeldende system med forhandlingssammenslutninger i KS-området som er etablert gjennom Rammeavtalen om forhandlingsordningen i kommunal sektor. 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. Det vil ellers være hensiktsmessig og virke stabiliserende hvis forhandlingssammenslutninger i KS-området utgår fra hovedorganisasjonene og er karakterisert både gjennom bredde og størrelse.

Det forutsettes at forhandlingsordningen gjøres gjeldende for hele KS-området slik at den gjøres gjeldende for alle forbund og alle tariffavtaler som inngås ved at det etableres én felles hovedavtale som også omfatter forhandlingsordningen. Eventuelt kan spørsmålet løses ved at det ved siden av en felles hovedavtale slutes én særskilt felles tariffavtale om forhandlingsordningen.

Fortrinnsretten for sammenslutningene må i prinsippet innebære at Kommunenes Sentralforbund forpliktes til å slutføre forhandlinger om tariffavtaler med forhandlingssammenslutninger før organisasjoner som ikke er bundet av medlemskap eller forpliktende samarbeidsavtale i/med forhandlingssammenslutning får tegne tariffavtale.

En tariffrettslig ordning av forhandlingssystemet i KS-området kan ellers tenkes å inneholde ulike former for favorisering av de organisasjoner som knytter seg til en sammenslutning. Den kan også tenkes å innebære andre aktuelle samordningselementer på sentralt eller lokalt nivå herunder ulike former for tilpasninger i forhold til kommunale bedrifter og/eller etablering av en OU-fondsavtale i likhet med andre deler av norsk arbeidsliv. Utvalget finner imidlertid at spørsmål av denne art faller utenfor mandatet og konstaterer at det ikke dreier seg om forhold av betydning for KS-områdets evne til å håndtere de overordnede forhandlingsspørsmål i kommunesektoren og dens tilpasning til det nasjonale inntektspolitiske samarbeid.

Utvalget har med disse anbefalinger 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 og slik at partene kan ta sin del av ansvaret for å fremme målene for et inntektspolitisk samarbeid.

Utvalget har vurdert om det ved særskilte justeringer i arbeidstvistloven er mulig å støtte ytterligere opp om det ovennevnte. Utvalget er kommet til at det av hensyn til behovet for å se lønnsdannelsen innen de ulike områder av offentlig sektor i sammenheng bør foretas en harmonisering av meglingsfristene i staten og kommunesektoren. Videre foreslås en påbudskompetanse som spesielt vil være aktuell for forbund utenfor forhandlingssammenslutningene. Det vises til kapittel 8.

### *Særmerknad fra Aud Blankholm (AF) til kapittel 12.5 og 12.6 om forhandlingsordningen i kommunal sektor:*

Utvalgets medlem Aud Blankholm (AF) er uenig med flertallets forslag til vurderinger og anbefalinger i forhold til prinsipper for en avtalebasert forhandlingsordning for kommunal sektor. Dette medlem fremmer følgende alternative forslag om prinsipper for en slik avtalebasert forhandlingsordning. Dette medlem mener disse prinsippene ivaretar behovet for et mer ordnet og strukturert forhandlingssystem med forhandlingssammenslutninger samtidig som det bedre ivaretar organisasjonsfriheten samt den frie forhandlings- og streikeretten.

Dette medlem mener det er nødvendig å regulere følgende tre forhold i en ny avtalebasert forhandlingsordning:

- Avtalens status
- Forhandlingssammenslutningenes fullmakter
- Forholdet til frittstående organisasjoner

#### *Avtalens status*

En ny avtale om forhandlingsordning gjøres til en tariffavtale slik at den gis ettervirkning ved utløp og tillegges Arbeidsrettens kompetanseområde.

#### *Forhandlingssammenslutningenes fullmakter*

##### *Interessetvister*

En ny avtale om forhandlingsordningen bør gi sammenslutningene fortrinnsrett til å forhandle både om hovedtariffavtale og andre generelle sentrale avtaler. Ved avslutning av forhandlinger eller meglingsforslag må forhandlingssammenslutningens delegasjon ha plikt til å enten å anbefale eller forkaste tilbud/forslag. Ved anbefaling av forslag må det settes en svarfrist for sammenslutningenes medlemsorganisasjoner.

Ved forkastelse av forhandlingsforslag må det være forhandlingssammenslutningen som varsler kollektiv plassoppgivelse og tar ansvaret for meglingsforslag. Ved forkastelse av meglingsforslag må forhandlingssammenslutningen tilsvarende ta ansvaret for evt. plassfratredelse med varsling innenfor de frister som hovedavtalen setter og for øvrig gjennomføringen og avslutningen av en streik inkl. eventuell behandling i Rikslønnsnemnd.

Dersom en medlemsorganisasjon forkaster et anbefalt forslag kan ikke arbeidskamp iverksettes før etter svarfristens utløp.

##### *Rettstvister*

Ved løsning av rettstvister i perioden tilligger søksmålskompetansen den enkelte organisasjon men sammenslutningene gis en rolle i prosessen mot en eventuell avgjørelse i Arbeidsretten.

I hovedavtalens prosedyreregler for behandling av rettstvister innføres det en bestemmelse om at en tvist ikke kan bringes inn for Arbeidsretten før det foreligger en protokoll fra forhandlingsmøte hvor også angjeldende forhandlingssammenslutning har deltatt i forhandlingene.

I tillegg skal øvrige forhandlingssammenslutninger orienteres om slike protokoller.

## *Forholdet til frittstående organisasjoner*

### *Forhandlinger og interesselvister*

En avtalerettslig ordning av forhandlingssystemet i KS-området bør inneholde ulike former for favorisering av de organisasjoner som knytter seg til en sammenslutning.

Dette medlem vil anbefale at en ny avtale om forhandlingsordningen innfører en regel om at tariffavtaler som inngås med frittstående organisasjon gis utløp én måned senere enn de avtaler som anbefales av forhandlingssammenslutninger.

### *Rettstvister*

I en eventuell rettstvist mellom KS og frittstående organisasjoner må det også innføres en bestemmelse om at en tvist ikke kan bringes inn for Arbeidsretten før det foreligger protokoll fra forhandlingsmøte hvor også forhandlingssammenslutningene har deltatt i forhandlingene.

Hvis partene i KS-området ikke skulle lykkes i å etablere en forhandlingsordning som skissert på et frivillig avtalerettslig grunnlag vil riksmeglingsmannen ved fremsettelse av meglingsforslag kunne benytte den nye kompetanse som riksmeglingsmannen etter utvalgets forslag skal ha nemlig til å påby avstemning med samtidig svarfrist for alle organisasjoner som ikke vedtar meglingsforslaget der og da. Et slikt påbud vil sikre lik fredsplikt for alle organisasjoner mens avstemningen pågår.

## 13 Gjennomgang av lovverket - arbeidstvistlov og tjenestetvistlov

### 13.1 Bakgrunn

Lovgivningen på den kollektive arbeidsrettens område består av lover som ble gitt for mange år siden og som ikke har vært gjennom omfattende revisjoner etter at de ble gitt. Arbeidstvistloven er fra 1927 og hovedsakelig basert på arbeidstvistloven av 1915 tjenestetvistloven er fra 1958 og lønnsnemndloven er fra 1952. Det kan dermed være grunn til å vurdere om det er behov for å gjennomgå denne lovgivningen med sikte på både en teknisk og språklig modernisering.

Arbeidsrettsrådet hadde allerede arbeidet en stund med en regelteknisk revisjon av arbeidstvistloven da rådet i 1993 fikk i oppdrag av daværende kommunalminister Gunnar Berge å vurdere også de grunnleggende prinsipper for den norske arbeidstvistlovgivning. Arbeidsrettsrådet valgte da i første omgang å konsentrere seg om dette og la frem sitt syn i NOU 1996:14. Arbeidet med den regeltekniske revisjon av lovgivningen skulle presenteres i en senere innstilling. Arbeidsrettsrådet ble som kjent ikke gjenoppnevnt da deres funksjonstid utløp. Arbeidet med en regelteknisk reform ble dermed ikke fullført.

Det arbeidet som Arbeidsrettsrådet allerede hadde gjort i forhold til en slik regelteknisk revisjon hadde blant annet sin bakgrunn i en rekke saker som gjennom årene var oversendt fra departementet og synspunkter innhentet fra daværende formann i Arbeidsretten Stein Evju og riksmeglingsmann Reidar Webster. Det ble blant annet arbeidet med følgende forslag:

- endringer i reglene om Arbeidsrettens sammensetning kompetanse og prosessregler.
- endringer i kapittelet om megling.

Utvalget for tarifforhandlingssystemet har henvendt seg til formann i Arbeidsretten Tor Mehl riksmeglingsmann Reidar Webster og formann i Rikslønnsnemnda Stein Husby og bedt om deres synspunkter på behovet for en teknisk og språklig revisjon av lovgivningen. Riksmeglingsmannen har i hovedsak vist til de forslagene som allerede var presentert for Arbeidsrettsrådet mens Rikslønnsnemndas formann ikke hadde spesielle synspunkter når det gjaldt teknisk og språklig revisjon av lønnsnemndloven. Arbeidsrettens formann Tor Mehl sa seg enig med Utvalget for tarifforhandlingssystemet i at det er behov for en gjennomgang av arbeidstvistloven med sikte på en teknisk og språklig modernisering og mente også at det i en slik sammenheng burde foretas en mer dyptpløyende gjennomgang av lovens kapittel 2 og enkelte bestemmelser i kapittel 4 og 5. For øvrig viste han til at de temaene som Stein Evju i sin tid drøftet med Arbeidsrettsrådet fortsatt er aktuelle. Arbeidsrettens formann var for øvrig av den oppfatning at det bør nedsettes et særskilt utvalg for å foreta en slik revisjon med deltakelse både fra Arbeidsretten og dens brukere og at det først i en slik sammenheng vil være naturlig å komme med en mer utfyllende oversikt over hvilke spørsmål som bør tas opp i revisjonsarbeidet. Dersom et slikt arbeid blir igangsatt ser han det som naturlig at Arbeidsretten trekkes inn også ved utformingen av mandatet for et utvalg.

I forbindelse med møtet som ble avholdt med organisasjoner som ikke er representert i utvalget se kapittel 5.3 var det flere av organisasjonene som pekte på behovet for en revisjon av arbeidstvistloven særlig med tanke på å bringe den i samsvar med praksis og gjøre loven mer tilgjengelig.

### 13.2 Utvalgets vurdering og forslag

Det er bred enighet i utvalget om at det er behov for en teknisk og språklig modernisering av arbeidstvistloven. I denne sammenheng vil det være naturlig å også vurdere om bestemmelsene i loven kan gjøres kjønnsnøytrale et spørsmål som for øvrig bør vurderes også i forhold til tjenestetvistloven og lønnsnemndloven.

Utvalget slutter seg til forslaget fra Arbeidsrettens formann om at det bør nedsettes et særskilt utvalg for dette revisjonsarbeidet der Arbeidsretten og hovedorganisasjonene gis en sentral plass. Utvalget har selv foreslått enkelte mer tekniske endringer i meglingskapitlet i loven men ser at også dette kapitlet bør undergis en tilsvarende gjennomgang. Det særskilte utvalget bør derfor gis et mandat og sammensettes slik at det kan vurdere hele arbeidstvistloven og lønnsnemndloven.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har varslet at departementet vil igangsette et revisjonsarbeid i forhold til tjenestetvistloven. Det vil være naturlig at man i denne sammenheng også gjennomgår loven med tanke på en generell modernisering.

## Referanser

ACAS (2000): *Annual report 1999-2000*. London: The Advisory Conciliation and Arbitration Services

Aligisakis Maximos (1997): «Labour disputes in western Europe: Typology and tendencies» i *International labour review* vol 136 nr 1

Alstad Bjørn (red) (1969): *Norske meninger II*. Oslo: Pax Forlag

Andersen Kristen (1967): *Fra arbeidslivets rett*. Oslo: Tanum

Auerbach Simon (1990): *Legislating for Conflict*. Oxford: Claredon Press

Barrow Charles (1997): *Industrial Relations Law*. London: Cavendish Publishing Limited

Ben-Israel Ruth (1988): *The Case of Freedom to Strike*. Deventer: Kluwer

Berg Paal (1930): *Arbeidsrett*. Oslo: Nordli

Berg Paal & Thoralf Evje (1959): *Arbeidstvistloven Lov om offentlige tjenestetvister Lønnsnemndloven*. Oslo: Grøndahl

Berg Paal Thoralf Evje & Magnus Bjerkholt (1973): *Arbeidstvistloven Tjenestetvistloven Lønnsnemndloven*. Oslo: Grøndahl

Bjørndalen Kjell (1999): «Europeisering av arbeidslivet - felles tariffer?» i *Stat & styring* nr 3

Blumenfeld Stephen (2000): «Public Sector Industrial Relations. New Zealand». Paper presented at The XVI World Congress of Labour Law & Social Security Jerusalem September 2000

Bruce Christopher J. og Jo Carby-Hall (1991): *Rethinking labour-management relations. The case for arbitration*. London: Routledge

Carter Donald D (1994): «Canada» i Ben-Israel Ruth (ed): *Strikes and Lock-outs in Industrialized Market Economies*. Deventer: Kluwer

Colbjørnsen Tom og Olav Korsnes (1984): «Streik og solidaritet» i Fennefoss A. T. Colbjørnsen og O. Korsnes: *Streikende - Politi - Opinion*. Oslo: Tiden

DA (2000): *Arbejdsmarkedsrapport 2000*. København: Dansk Arbejdsgiverforening

Davis David (1989): *The Power of the Pendulum. Reducing strikes by «final offer» arbitration*. London: Centre for Policy Studies

de Roo Annie & Jagtenberg Rob (1994) *Settling Labour Disputes in Europe*. Deventer: Kluwer

Dickens Linda & Mark Hall (1995): «The State: Labour Law and Industrial Relations» i Edwards (ed): *Industrial Relations. Theory and Practice in Britain*. Oxford: Blackwell

Dunn Stephen & David Metcalf (1996): «Trade Union Law since 1979» i Beardwell (ed): *Contemporary Industrial Relations*. Oxford: Oxford University Press

Edwards Paul (1995): «Strikes and Industrial Conflict» i Edwards (ed): *Industrial Relations. Theory and Practice in Britain*. Oxford: Blackwell

Elgar Jane & Bob Simpson (1993): «The impact of the law on industrial disputes in the 1980s» I Metcalf & Milner: *New perspectives on industrial disputes*. London: Routledge

Elvander Nils (1974): «Staten och organisationerna på arbetsmarknaden i de nordiska länderna. En komparativ översikt». I Brantgärde L. et al *Konfliktlösning på arbetsmarknaden*. Lund: CWK Gleerup Bokförlag

Elvander Nils (1996): *1995 års avtalsrörelse: Bakgrund förlopp erfarenheter. Rapport til «Edingruppen»*. Solna: Arbetslivsinstitutet

Evju Stein (1982): *Organisasjonsfrihet tariffavtaler og streik*. Oslo: Universitetsforlaget

Evju Stein (1984): «Tariffavtalens eftervirkning» i *Tidsskrift for rettsvitenskap* vol 97 nr 3

Evju Stein (1990): «Norge» i Sigeman (et al): *Arbetsrätten i Norden*. NORD 1990:42

Evju Stein (1998): «Instrumenter med nye tangenter. Organisasjonsklageadgangen under Den Europeiske Sosialpakt». I Doublet (et al) (red): *Stat politikk og folkestyre : festskrift til Per Stavang på 70-årsdagen*. Bergen: Alma mater

Farber Henry S. og Harry C. Katz (1979): «Interest Arbitration Outcomes and the Incentive to Bargain» i *Industrial and Labor Relations Review* vol 33 nr 1

Feigenbaum Charles (1975): «Final Offer Arbitration: Better Theory Than Practice» i *Industrial Relations* vol 14 no 3

Feuille Peter (1994): «Changing Patterns of Dispute Resolution» i Kerr Clark og Paul D. Staudohar (ed): *Labour Economics and Industrial Relations*. Cambridge Mass.: Harvard University Press

Frøland Hans Otto (1992): *Korporativt kompromiss gjennom korporativ konsert. Tariff- og inntektspolitikk i LO-N.A.F.-området 1950-1965*. Trondheim: Historisk institutt

Gernigon Bernhard et al (1998): «ILO principles concerning the right to strike» i *International Labor Review* vol 137 no 4

Goldman Alvin (1993): «Settlement of disputes over interests» i Blanpain Roger og Chris Engels (ed): *Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialised Market Economies (5 edt)*. Deventer: Kluwer

Goldman Alvin (1994): «The USA» i Ben-Israel Ruth (ed): *Strikes and Lock-outs in Industrialized Market Economies*. Deventer: Kluwer

Goldman Alvin (1998) «Settlement of Disputes over Interests» i Blanpain R (ed): *Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialised Market Economies (6 edt)*. Hague: Kluwer

Høgsnes Geir (1994): *Collective Wage Bargaining and the Impact of Norms of Fairness*. Oslo: ISF

Høgsnes Geir (1999) *Krone for krone. Lønnsforhandlinger og -fordelinger*. Oslo: Ad Notam

Holden Steinar og Karl Ove Moene (1998): «Åtgärder för att förbättra lönebildningen i Sverige - Kommentarer till förslag om medling och konfliktlösning» i SOU 1998:141 *Bilagor till slutbetänkande*

Humphreys Nick (1999): *Trade Union Law*. London: Blackstone Press Limited

ILO (1994): *Freedom of association and collective bargaining. General Survey of the Reports on the Freedom of Association and the Right to Organize Convention (No. 87) 1948 and the Right to Organize and Collective Bargaining Convention (No. 98) 1949*. Genève: ILO

ILO (1996): *Freedom of association. Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*. Genève: ILO

ILO (2000): *Your Voice at Work*. Genève: ILO

ILO (2001): *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (articles 19 22 and 35 of the Constitution). General Report and observations concerning particular countries. International Labour Conference 89<sup>th</sup> Session 2001*. Genève: ILO

Jacobi Otto et al (1998): «Germany: Facing New Challenges» i Ferner A. & R. Hyman (ed) (1998): *Changing Industrial Relations in Europe*. Oxford: Blackwell



Jacobsen Per (1987): *Lovlig brug af kampskridt til støtte for overenskomstkrav*. København: Probog

Jacobsen Per (1994): *Kollektiv arbeidsret*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Jakhelln Henning (1996): *Oversikt over arbeidsretten*. Oslo: NKS-Forlaget

Katz Harry C. og Kochan Thomas (2000): *An Introduction to Collective Bargaining and Industrial Relations*. New York: McGraw-Hill

Keller Berndt (1997): *Einführung in die Arbeitspolitik*. München: R. Oldenbourg Verlag

Kessler Sid & Fred Bayliss (1998): *Contemporary British Industrial Relations*. London: Macmillan

Kessler Sid (1987): «The swings and roundabouts of pendulum arbitration» i *Personnel Management* dec.

Kjellberg Anders (2001): *Fackliga organisationer och medlemmar i dagens Sverige*. Lund: Arkiv förlag

Kochan Thomas og Harry C. Katz (1988): *Collective Bargaining and Industrial Relations*. Homewood: Irwin

Kristiansen Bo (1994): *Fagforeningsret*. København: GAD

Lewicki Roy J Stephen E. Weiss og David Lewin (1992): «Models of conflict negotiation and third party intervention: A review and synthesis» i *Journal of organizational behaviour* vol 13 no 3

Lewis Roy (1990): «Strike-free Deals and Pendulum Arbitration» i *British Journal of Industrial Relations* vol 28 no 1

McCarthy William (1992): «The Rise and Fall of Collective Laissez Faire» i McCarthy (ed): *Legal Intervention in Industrial Relations: Gains and Losses*. Oxford: Blackwell

McKay Sonia (1996): *The law on industrial action under the Conservatives*. London: The Institute of Employment Rights

Milner Simon (1993a): *Final-offer Arbitration in the UK: Incidences processes and outcomes*. London: Employment Department

Milner Simon (1993b): «Dispute deterrence: evidence of final offer arbitration» i Metcalf David og Simon Milner: *New perspectives on industrial disputes*. London: Routledge

Mitchnick Morton G. (1996): «Final Offer Selection: Making it Work» i *Labour Arbitration Yearbook 1996-1997*. Toronto: Lancaster House

Neale Margareth A. og Max H. Bazerman (1991): *Cognition and Rationality in Negotiation*. New York: The Free Press

Nergaard Kristine (1996): *Organisasjonsgraden målt gjennom AKU 2. kvartal 1995*. Oslo: Fafo

NHO (1995): *Nye driftsformer og tariffpolitikk. Fremtidens system for lønns- og arbeidsvilkår*. Oslo: NHO

NOU 1973:6: *Den tvungne voldgifts problem i norsk arbeidsliv*

NOU 1979:30: *Samordning av statens arbeidsgiverinteresser*

NOU 1993:18: *Lovgivning om menneskerettigheter*

NOU 1994:1: *Streikerett for politiet og lensmannsetaten*

NOU 1996:14: *Prinsipper for ny arbeidstvistlov*

NOU 1997:10: *Arbeidsvurdering som virkemiddel for likelønn*

NOU 1999:14: *Forberedelse av inntekstoppgjøret 1999*

NOU 1999:34: *Nytt millennium - nytt arbeidsliv?*

- NOU 2000:21: *En strategi for sysselsetting og verdiskaping*
- Nyström Birgitta (1990): *Medling i arbetstvister*. Stockholm: Norstedts
- Nyström Birgitta (1992): *Slutbudsmetoden*. Stockholm: Departementsserien 1992:88
- Nyström Birgitta (1997): «Stridsårgärder på en modern arbetsmarknad» i *Arbetsmarknad & Arbetsliv* vol 3 nr 1
- Prop 1999/2000:32: *Lönebildning för full sysselsättning*
- Ray Douglas E. & Emery W. Bartle (1992): *Labour-Management Relations: Strikes Lockouts and Boycotts*. Deersfield: Clark Boardman Callahan
- Ryman Sven Hugo (1994): *Lex Britannia*. Stockholm: Departementsserien 1994:13
- SAF (1996): *Från krig till fred på arbetsmarknaden - Balansera konfliktreglerna!* Stockholm: SAF
- Samuel Lenia (1997): *Fundamental Social Rights: Case law of the European Social Charter*. Strasbourg: Council of Europe
- Scheuer Steen og Morten Madsen (2000): *Mod en ny balance mellem kollektivism og individualisme. Ændringer i overenskomstdækning og i udbredelsen af ansættelsesbeviser*. København: LO Dokumentation
- Schmidt Folke (1994): *Löntagarrätt*. Stockholm: Juristförlaget
- Seim Jardar (1991): *Arbeidstvistloven 75 år*. Upublisert manus
- SOU 1984:18: *Arbetsmarknadsstriden I*
- SOU 1997:164: *Medlingsinstitut och lönestatistik. Bilaga 3: Löneförhandlingar och medling kartläggningar och analyser*
- SOU 1998:141: *Medling och lönebildning*
- Stevens Carl M.: (1966): «Is Compulsory Arbitration Compatible With Bargaining?» i *Industrial Relations* vol 5 no 2
- Stokke Torgeir Aarvaag (1998): *Lønnsforhandlinger og konfliktløsning*. Oslo: Fafo
- Stokke Torgeir Aarvaag (1999): «Norske streiker - typer og omfang» i *Sosiologisk tidsskrift* vol 7 no 1
- Stokke Torgeir Aarvaag (2000a): «Lønnsforhandlinger og samordning» vedlegg 1 i NOU 2000:21
- Stokke Torgeir Aarvaag (2000b): «Lange linjer og paradokser i norske lønnsoppgjør». I *Retfærd* vol 23 nr 4
- Stokke Torgeir Aarvaag (2000c): *Organisasjonsgrader i norsk arbeidsliv 1945-1998*. Oslo: Fafo
- Suviranta A. J. (1997): *Labour Law and Industrial Relations in Finland*. Hague: Kluwer
- Swimmer Gene (1992): «Final Offer Selection: A Review of the North American Experience» i *Labour Arbitration Yearbook 1992*. Toronto: Lancaster House
- Thorkildsen Tarjei (1996): «Notat til Arbeidsrettsrådet om enkelte spørsmål vedrørende organisasjonsmønsteret i norsk arbeidsliv tariffavtalesystemet tariffavtalers ufravikelighet og fredsplikt» vedlegg til NOU 1996:14
- Tiitinen Kari-Pekka og Ilkka Ruponen (1999): *Mediation of the collective interest disputes*. Helsinki: Finnish Labour Law Society
- Vigerust Elisabeth (1999): «Likelønn og Norges internasjonale forpliktelser - en utfordring for arbeidsmarkedets parter» i *Kritisk Juss* vol 26 nr 3
- Weeres Murray C. (1995): «Final-Offer Selection Arbitration: An Analysis and Recommendation» i *Canadian Journal of Administrative Law and Practice* vol 8 no 3