

UiO : **Det juridiske fakultet**

Tvungen lønnsnemnd

En vurdering av norsk praksis i lys av internasjonale forpliktelser

Kandidatnummer: 520

Leveringsfrist: 25.04.2023

Antall ord: 17 661



Innholdsfortegnelse

1	INTRODUKSJON	1
1.1	Tema og problemstilling	1
1.2	Avgrensninger og veien videre	2
2	TVUNGEN LØNNSNEMND I NORSK RETTSPRAKSIS	2
2.1	Historikk og bakgrunn	2
2.2	Kort om rikslønnsnemnda og dagens ordning med tvungen lønnsnemnd	5
2.3	Grunnlovsværn av streikeretten	6
2.4	Det internasjonale vern av streikeretten	8
3	NORSK PRAKSIS OG DE INTERNASJONALE FORPLIKTELSE	9
3.1	Introduksjon	9
3.2	De internasjonale traktaters «lovgivende side»	9
3.3	De internasjonale traktaters «dømmende side»	12
3.4	Forholdet mellom norsk og internasjonal rett	14
3.4.1	Varierende praksis i de internasjonale organene	14
3.4.2	Bruk av tvungen lønnsnemnd begrunnet i økonomiske interesser	27
3.4.3	Opprettelse av minimumsbemanning før arbeidskonflikt oppstår	29
3.4.4	Streikerett som grunnleggende element av organisasjonsfriheten	34
3.5	Oppsummering	35
4	KOMPENSERENDE TILTAK TIL TVUNGEN LØNNSNEMND	36
	LITTERATURLISTE.....	42

1 Introduksjon

1.1 Tema og problemstilling

Organisasjonsfriheten og retten til arbeidskamp står sentralt i både norsk og internasjonal rett. At arbeidskamp er hyppig brukt i Norge vises av statistikk på tapte arbeidsdager som følge av arbeidskamp i perioden 2012-2022. Her fremgår det at Norge i gjennomsnitt har ca. 126 500 tapte arbeidsdager i denne tidsperioden. Antallet tapte arbeidsdager varierer betydelig fra år til år da Norge i 2012 hadde omlag 500 009 tapte arbeidsdager, 24 142 i 2018 og 165 798 i 2016.¹

Et høyt antall tapte arbeidsdager vil også medføre ulemper for samfunnet som helhet, men også på det individuelle nivå. Disse ulempene skal utenforstående parter som utgangspunkt måtte tåle, men dersom arbeidskamp fører til fare for liv, helse, sikkerhet eller andre samfunnsinteresser kan det oppstå behov for myndighetene å gripe inn i konflikten med tvungen lønnsnemnd.² Metoden for inngrep med tvungen lønnsnemnd i arbeidskonflikter har vært gjenstand for og er fortsatt gjenstand for kritikk på nasjonalt og internasjonalt plan for å være i strid med intern lov og internasjonale forpliktelser. Kritikken kan eksemplifiseres ved sykehusstreiken i 2016 der vedtaket om tvungen lønnsnemnd ble kritisert både før og etter det ble truffet. Juridisk rådgiver i overlegeforeningen var blant kritikerne som viste til at «Norge har ved flere anledninger blitt kritisert for å ha benyttet seg av brede og lite restriktive kriterier for å iverksette tvungen lønnsnemnd, særlig av ILOs organisasjonsfrihetskomite.»³ Utdanningsforbundet ga en liknende uttalelse i sitt skriftlige innspill til lov om lønnsnemndbehandling i lærerstreiken av 2022 ved at «det foretas i liten grad reelle drøftinger av hvorvidt noen av utfordringene med streiken kunne vært avhjulpet med kompenserende tiltak. Flere ganger har ILO kritisert norske myndigheter for å gripe for raskt inn i streiker.»⁴ Kritikken baserer seg i stor grad på at arbeidstakerne får en manglende reell streikerett når staten i strid med internasjonale forpliktelser griper inn før andre kompenserende tiltak er prøvd.

For lærerstreiken og sykehusstreiken uttalte departementet at de anså vedtakene å være innenfor rammen av de internasjonale konvensjonene.⁵ For sykehusstreiken uttalte departementet videre at dersom det forelå en eventuell motstrid mellom norsk praksis og internasjonale forpliktelser, vil det under enhver omstendighet være nødvendig å gripe inn i konflikten.⁶ Den siste uttalelsen angående motstrid kommer frem i flere forarbeid for vedtak om tvungen lønnsnemnd.⁷ Når det er såpass avvikende syn mellom partene om inngrep i konfliktene er lovlig, er det nødvendig å

¹ Se Medlingsinstituttets årsrapport (2022) s. 43 med tall fra SSB.

² Se Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2018).

³ Jfr. Stålhane (2022).

⁴ Jfr. Utdanningsforbundet (2022) pkt. 3.

⁵ Se Prop. 3 L (2022–2023) s. 6 og ⁵ Prop. 10 L (2016–2017) s. 4.

⁶ Se Prop. 10 L (2016–2017) s. 4.

⁷ Se blant annet Prop. 2 L (2012–2013) s. 3 og Prop. 134 L (2011–2012) s. 3 og 4.

stille spørsmålet om hva som faktisk er gjeldende rett etter nasjonal og internasjonal lov, og om retten og praksisen går overens med hverandre.

Problemstillingen i denne masteroppgaven blir derfor om Norges bruk av tvungen lønnsnemnd for å løse arbeidskonflikter er innenfor rammene av de internasjonale konvensjonene og hva med den norske praksisen som er vanskelig å forene med de internasjonale forpliktelsene. I tillegg skal det vurderes hvorvidt det finnes alternativer til tvungen lønnsnemnd som i større grad kan tilfredsstille de internasjonale forpliktelsene.

1.2 Avgrensninger og veien videre

Opgaven skal skrives på relativt kort tid og det er ikke tid til å gjennomgå all praksis fra alle konvensjoner og tilhørende konvensjonsorganer. Det er heller ikke mulighet til å gjennomgå ethvert vedtak om tvungen lønnsnemnd, slik at det helhetlige bildet i realiteten kan stille seg annerledes enn hva som fremgår av sakene som er valgt til oppgaven.

For den videre fremstillingen skal vi i kapittel 2 se kort på historikken med tvungen lønnsnemnd, introdusere Rikslønnsnemnda, norsk praksis med tvungen lønnsnemnd og en introduksjon av den internasjonale retten. Deretter gis det i kapittel 3 en gjennomgang av internasjonal rett og praksis, og forholdet mellom den norske og internasjonal retten vurderes ved hjelp av konflikter som ble behandlet av rikslønnsnemnda etter vedtak om tvungen lønnsnemnd. Til sist, i kapittel 4, stilles spørsmål om det finnes kompenserende tiltak til dagens ordning med tvungen lønnsnemnd.

2 Tvungen lønnsnemnd i norsk rettspraksis

2.1 Historikk og bakgrunn

Bruk av tvungen lønnsnemnd, tidligere kaldt tvungen voldgift, for å løse arbeidskonflikt er ikke et nytt fenomen i norsk arbeidsrett. Det følger lang og omfattende tradisjon for bruk av tvungen lønnsnemnd i interesselvister og for myndighetenes forsøk på å lovfeste en generell adgang til å gripe inn i konflikter med tvungen lønnsnemnd. Den omfattende historikken og praksisen med tvungen lønnsnemnd er ikke noe enestående norsk, da det også i dansk arbeidsrett finnes både praksis, kritikk og konflikt om tvungen voldgift fra tidlig 1900-tallet.⁸ I Norge har myndighetene aldri lyktes med å vedta en varig generell lov om tvungen voldgift, men har periodisk lyktes med midlertidige lover for generell adgang til inngrep. De midlertidige lovene og andre forsøk på generell lov har stort sett blitt møtt med motstand fra både fagforeninger og arbeidsgiverorganisasjoner, men når samfunnet stod i spesielle situasjoner, som for eksempel krig, har foreningene godtatt midlertidige lover om generell adgang til å anvende tvungen lønnsnemnd. Dette kommer vi tilbake til senere i kapittelet.

⁸ Se Christiansen (2012) s. 44 og 52.

Allerede før vedtakelsen av arbeidstvistloven i 1915 hadde det vært politisk strid om tvungen voldgift var en nyttig metode for å løse arbeidskonflikter. Venstre som var i regjering ønsket å vedta lov om tvungen voldgift i interessetvister og begrunnet det i at samfunnshensyn tilsa at kampadgangen i interessetvister måtte begrenses for å forhindre store og ødeleggende arbeidskonflikter.⁹ Verken Norsk arbeidsgiverforening som nå er næringslivets hovedorganisasjon (N.A.F./NHO) eller Arbeidernes faglige landsorganisasjon som nå er Landsorganisasjonen i Norge (AFL/LO) ønsket en løsning med tvungen voldgift begrunnet i prinsippene om avtale- og foreningsfrihet, noe høyre og arbeiderpartiet støttet organisasjonene i.¹⁰ Dermed ble tvungen voldgift som metode for konfliktløsning trukket ut av forslaget til arbeidstvistloven av 1915.

Kort tid etter ble den første midlertidige lov om tvungen voldgift vedtatt i 1916 og skulle vare frem til krigens ende.¹¹ Bakgrunnen for loven var at første verdenskrig medførte en usikker situasjon i samfunnet. Etter krigen ble det vedtatt flere midlertidige lover om tvungen voldgift med støtte fra AFL, men støtten ble trukket i 1923 slik at forslag om forlengelse falt i Stortinget.¹² I mellomkrigstiden ble det forsøkt å ilegge nye midlertidige lover om tvungen voldgift, som ble møtt med protest fra AFL. Selv om det ikke forelå en generell adgang til bruk av tvungen voldgift, ble det brukt for å løse enkeltkonflikter og ble brukt som permanent løsning på enkelte felt, slik som loven om arbeidstvister med AS vinmonopolet av 6. juli 1933.¹³

Etter okkupasjonstiden ble lederne for AFL og N.A.F, Konrad Nordahl og Finn Dahl, satt til å videreutvikle systemet med lønnsnemnd. De endret blant annet begrepsbruken fra tvungen voldgift til tvungen lønnsnemnd for å bryte de negative assosiasjoner man hadde til uttrykket tvungen voldgift.¹⁴ I ettertid ble det vedtatt flere midlertidige lover om tvungen lønnsnemnd som ble brutt i 1952 av Torp-regjeringens ønske om å legge et større ansvar over på arbeidslivets organisasjoner. Etter lønnsnemndloven av 1952 ble utgangspunktet at partene frivillig og ved enighet kunne bringe saken inn for Rikslønnsnemnda.¹⁵ Dette er også dagens ordning.¹⁶ Partene skal ved enighet frivillig kunne bringe konflikten inn for et nøytralt organ. Selv om tvungen lønnsnemnd ikke ble generelt lovfestet i den nye loven om lønnsnemnd,

⁹ Se Seip (2018) s. 78.

¹⁰ Se Hansteen mfl. (2015) s. 336.

¹¹ Se om denne prosessen Seip (2018) s. 78.

¹² Se Hansteen mfl. (2015) s. 335.

¹³ Se Hansteen mfl. (2015) s. 337.

¹⁴ Se Seip (2018) s. 79.

¹⁵ Jfr. Lønnsnemndloven 1952 § 1 annet ledd.

¹⁶ Jfr. Lønnsnemndsloven 2012 § 2 første ledd.

fremgår det av forarbeidene at det fortsatt gis en adgang for myndighetene å gripe inn med tvungen lønnsnemnd dersom det var påkrevd.¹⁷

Etter vedtakelse av lønnsnemndloven i 1953 har det vært noe variert praksis for bruk av tvungen lønnsnemnd. De første årene etter vedtakelse, fra 1950 til 1970-årene, ble tvungen lønnsnemnd nesten brukt automatisk for løsning av arbeidskonflikter. Denne praksisen ble avløst ved regjeringsskifte i 1981 der det i Rettedal-doktrinen ble uttalt at ingen konflikt skal hindres i å bryte ut, og eventuelle inngrep i konflikten må vente til etter konfliktutbrudd.¹⁸ Praksisen innebærer en beskyttelse av retten til å bruke arbeidskampmidler i arbeidskonflikt slik at arbeidstakere og arbeidsgivere i det minste får utnyttet retten til å benytte seg av rettigheten før myndighetene griper inn i konflikten. Den restriktive praksisen for inngrep som følger av Rettedal-doktrinen følges fortsatt av myndighetene i dag.¹⁹ Likevel går store deler av kritikken fra arbeidstakerorganisasjoner og fra ILOs organisasjonsfrihetskomite ut på at de ikke lar konflikten utvikle seg og at de griper for raskt inn i streiken.²⁰ Dette kan tolkes som en indikasjon på at dagens løsning ikke er forenlig med internasjonale forpliktelser.

I 1972 vurderte arbeidsrettsrådet om det var ønskelig å vedta generell lov for tvungen lønnsnemnd. Her konkluderes det med at en permanent lov med obligatorisk lønnsnemndbehandling begrunnet i allmenne hensyn var uaktuelt.²¹ Arbeidslivets parter sa seg enige i arbeidsrettsrådets konklusjon. En ny vurdering av praksis med tvungen lønnsnemnd ble også foretatt ved Stabel-utvalgets innstilling NOU 2001:14 kapittel 10. Her ble problematikken rundt lønnsnemndspraksisen anerkjent og mulige løsninger ble presentert, men disse ble forkastet. En bredere vurdering av uttalelsene fra NOU 2001: 14 gis i kapittel 4.

Oppsummert har Norge en over 100 års lang tradisjon for bruk av tvungen lønnsnemnd. Spørsmål om generell lovgivning for tvungen lønnsnemnd eller alternative løsninger har vært oppe for vurdering flere ganger uten at det faktisk gjøres endringer i praksisen. Norge blir også stadig kritisert av internasjonale organer for lønnsnemndspraksisen, uten at det gjøres særlige endringer i praksisen, se kapittel 3.4.2. Det kan også være vanskelig å endre en såpass tradisjonsrik praksis, ettersom både myndighetene og arbeidslivets parter er vant med løsningen og det vil være vanskelig å finne en løsning som tilfredsstillende alle de ulike kravene og ønskene som stilles av folkerettslige organer, myndighetene og partene i arbeidslivet.

¹⁷ Se Ot.prp.nr.64 (1952) s. 14.

¹⁸ Se Hansteen mfl. (2015) s. 344.

¹⁹ Se Seip (2018).

²⁰ Se CFA sak nr. 3038 avsnitt 470 Utdanningsforbundet (2022) pkt. 3.

²¹ Se Hansteen mfl. (2015) s. 343.

2.2 Kort om rikslønnsnemnda og dagens ordning med tvungen lønnsnemnd

Rikslønnsnemnda oppnevnes av regjeringen med hjemmel i lønnsnemndloven og er en fast voldgiftsnemnd.²² Den første lønnsnemndsloven trådte i kraft i 1953 ved lov av 19. desember 1952 om lønnsnemnd i arbeidstvister. Loven varte frem til 2012 da den ble erstattet med ny lov om lønnsnemnd i arbeidstvister.²³ Lovene har i stor grad samme innhold og henviser i stor grad til den gjeldende arbeidstvistlov. I lønnsnemndsloven hjemles krav til saker som kan behandles, Rikslønnsnemndas sammensetning, avstemningsmetoder og saksbehandling.

Utgangspunktet for lønnsnemndbehandling er at partene frivillig oppnår enighet om å bringe en fastlåst interessetvist til behandling i Rikslønnsnemnda.²⁴ At det i bestemmelsen vises til interessetvister innebærer at det kun er tvister om hva som skal tariffestes som kan bringes inn for rikslønnsnemnda, mens rettstvister som er spørsmål om gyldighet, forståelse eller eksistens av tariffavtale er utelukket da disse tvistene må løses rettslig av arbeidsretten.²⁵

Kjennelser fra rikslønnsnemnda har virkning som tariffavtale.²⁶ Dette innebærer blant annet at kjennelsen får en varighet på tre år, at det stilles krav til en eventuell oppsigelse av avtalen, at det tariffavtalte blir ufravikelig slik at alle bestemmelser i eventuelle arbeidsavtaler som strider med tariffavtalen partene er bundet av vil være ugyldig og det oppstår absolutt fredsplikt for rettstvister mellom partene og en relativ fredsplikt i interessetvister der oppstilte vilkår må være fulgt før en eventuell streik eller lockout kan iverksettes.²⁷ Partene får rettigheter gjennom en tariffavtale, men får også plikter til å følge tariffavtalen og til å sørge for at hverken en selv eller andre tariffbundne ikke gjør seg skyldig i tariffbrudd. Et eksempel på plikter etter tariffavtale følger av forholdet mellom LO og NHO der partene har fredsplikt. Fredsplikten innebærer at dersom det oppstår uenighet om forståelsen av tariffavtale skal arbeidsretten avgjøre spørsmålet om partene ikke blir enige etter hovedavtalens § 2-3.²⁸ Dersom en av partene går til arbeidskamp for å tvinge frem løsning i stedet for å gå til forhandlinger med motparten eller til arbeidsretten, har den gjort seg skyldig i et tariffbrudd. Tariffbrudd kan resultere i erstatningsansvar for fagforeningen eller arbeidsgiverforeningen eller dens medlemmer alt ettersom hvem som er skyldig i tariffbruddet.²⁹

²² Se Nemndene (u.å.).

²³ Jfr. LOV-2012-01-27-10 Lønnsnemndloven.

²⁴ Jfr. Lønnsnemndsloven § 2(1).

²⁵ Jfr. Arbeidstvistloven § 1 bokstav i og j og Skjønberg (2022).

²⁶ Jfr. Lønnsnemndloven § 2 (2).

²⁷ Se arbeidstvistloven §§ 5 til 10 og Skjønberg (2022).

²⁸ Jfr. Hovedavtalen LO-NHO 2022–2025 § 2-2.

²⁹ Jfr. Arbeidstvistloven § 9.

Systemet med behandling i rikslønnsnemnda innebærer at partene i stedet for å stå fast i konflikten, kan velge å få den løst av rikslønnsnemnda som er pålagt å være upartisk, objektiv og uavhengig.³⁰ Likevel utnyttes tilbudet sjeldent. Siden vedtakelse av lønnsnemndloven i 1952 har det blitt gjennomført cirka 70 frivillige lønnsnemndbehandlinger i kommunal, statlig og privat sektor, sammenliknet med de cirka 150 konfliktene som er behandlet ved tvungen lønnsnemnd.³¹ Tallene indikerer at selv om partene har et konfliktløsningsorgan de frivillig kan bruke, er det liten villighet til å faktisk ta i bruk ordningen og dermed får vi en situasjon der tvungen lønnsnemndbehandling brukes i over dobbelt så mange konflikter.

Det finnes ingen generell lovgivning for inngrep med tvungen lønnsnemnd slik at vedtak må treffes for hvert enkelt tilfelle.³² Vedtak om lønnsnemndbehandling er et inngrep i organisasjonsfriheten og må ha hjemmel i lov for å oppfylle legalitetsprinsippet i Grunnloven § 113. Dermed treffes vedtaket enten av stortinget ved lov etter Grunnloven §§ 76 til 79 eller gjennom regjeringens myndighet til å gi provisoriske anordninger etter Grunnlovens § 17. Vedtak om tvungen lønnsnemnd gjennom særlovgivning vedtas som følge av at myndighetene anser det nødvendig å gripe inn i en fastlåst konflikt når store samfunnsmessige verdier står på spill.³³ Dette innebærer at tvungen lønnsnemnd ikke kan vedtas bare fordi arbeidskonflikten oppleves som irriterende for tredjeparter eller staten, det må foreligge en mer alvorlig trussel mot samfunnshensyn som befolkningens liv og helse for at det kan treffes vedtak.

2.3 Grunnlovsværn av streikeretten

Det følger av Grunnloven § 101 første ledd at «Enhver har rett til å danne, slutte seg til og melde seg ut av foreninger, herunder fagforeninger og politiske partier». Utgangspunktet for tolkningen av bestemmelsens innhold er ordlyden.³⁴ I den aktuelle bestemmelsen fremgår det ingen direkte beskyttelse av streikeretten. Ved spørsmål om streikeretten likevel beskyttes av Grunnloven må det ses hen til forarbeider, rettspraksis, internasjonale rettskilder og juridisk litteratur.

Ved tolkning av Grunnloven må dens tilblivelsesmåte også tas i betraktning.³⁵ Grunnlovsreformen i 2014 ble gjennomført med utgangspunkt i en rekke alternative forslag som ikke fikk gjennomgå noen lovteknisk eller språklig kvalitetssikring, og det var heller ingen adgang til å endre forslagene under behandlingen i Stortinget etter de særlige reglene for

³⁰ Se Regjeringen (2018).

³¹ Se Nemndene (u.å.).

³² Se Nemndene (u.å.).

³³ Se Fougner mfl. (2004) s. 41.

³⁴ Jfr. Bårdsen (2014) pkt. 3.

³⁵ Se Bårdsen (2014) pkt. 3.

grunnlovsvedtak.³⁶ Når det ikke gis adgang til å redigere eller kvalitetssikre bestemmelsene, er det best å vedta lovtekst som er generelle og vage. At bestemmelsene er generelle innebærer også at det kan følge samfunnsutviklingen uten at det er nødvendig å gjøre endringer i ordlyden. Dermed må tolkningen av Grunnlovens bestemmelser være dynamisk. Essensen i en dynamisk tolkning er at rettstilstanden endrer seg gradvis mens ordlyden består.³⁷ Ved å foreta dynamisk tolkning unngår man at Grunnloven tolkes i lys av eldre samfunnsstrukturer og at bestemmelsen utvikles med samfunnet. Dermed er det ikke avgjørende hvorvidt streikeretten direkte beskyttes av Grunnloven og det må ses hen til annen praksis for spørsmålet.

Høyesterett har i rettspraksis uttalt at det «ved fastleggelsen av retten til organisasjonsfrihet etter Grunnloven § 101 første ledd er det naturlig å ta utgangspunkt i organisasjonsfriheten etter EMK artikkel 11.»³⁸ Sitatet bygger på uttalelser fra lovarbeidet der det fremgår at Grunnlovsfestingen av forenings- og forsamlingsfriheten ikke ville endre rettstilstanden, ettersom den før grunnlovsfestningen ble ivaretatt av praksis, internasjonale konvensjoner og straffeloven.³⁹ Som følge av at grunnlovens § 101 skal tolkes i lys av EMK artikkel 11, må den samme adgangen til inngrep i forenings- og forsamlingsfriheten kunne gjøres etter Grunnloven som etter EMK artikkel 11 nr. 2. Organisasjonsfriheten har med andre ord ikke et absolutt vern etter Grunnloven, men er en relativ rettighet det kan gjøres inngrep i dersom det er hjemlet i lov, begrunnet i et legitimt formål og at inngrepet er nødvendig i et demokratisk samfunn.

Den Europeiske menneskerettsdomstol fastslo i 2009 i saken *Enerji Yapi-Yol Sen mot Tyrkia* at EMK artikkel 11 beskytter streikeretten.⁴⁰ Med utgangspunktet om at Grunnloven § 101 er utformet med EMK artikkel 11 som forbilde og at det av Høyesterett har blitt slått fast at bestemmelsen skal tolkes i lys av EMK og EMDs praksis, utgjør avgjørelsen en indikasjon på at streikeretten også er beskyttet av Grunnloven § 101 første ledd. Når streikeretten er beskyttet vil et lovvedtak fra Stortinget eller en provisorisk anordning fra regjeringen om å gripe inn i en arbeidskonflikt ved tvungen lønnsnemnd være et inngrep i organisasjonsfriheten.⁴¹ Ettersom Grunnloven er utformet med EMK som forbilde og skal tolkes i lys av dette, åpnes det for inngrep i Grunnlovens § 101 dersom det følger av lov, begrunnes i et eller flere legitime formål og er nødvendig i et demokratisk samfunn, jf. EMK artikkel 11 nr. 2.

³⁶ Jfr. Bårdsen (2014) pkt. 3.

³⁷ Se Høgberg/Høgberg (2013) pkt. 2.

³⁸ Jfr. HR-2016-2554-P avsnitt 81.

³⁹ Jfr. Dok.nr.16 (2011–2012) s. 165

⁴⁰ Se *Enerji Yapi-Yol Sen v. Turkey* avsnitt 24.

⁴¹ Jfr. AR-2017-29 avsnitt 98.

2.4 Det internasjonale vern av streikeretten

Rettskildebildet påvirkes i stor grad av internasjonal rett. Dermed er det ikke avgjørende hvilke forpliktelser som følger av nasjonal lovgivning, det må i tillegg vurderes hvilke forpliktelser staten har etter de internasjonale konvensjoner som er ratifisert. Spørsmålet om internasjonale forpliktelser kompliseres ved at Norge har ratifisert flere konvensjoner som verner organisasjonsretten, men som samtidig gir et ulikt vern og har ulikt syn på lovlige metoder for inngrep.

Det er særlig fem konvensjoner som er av betydning for norsk praksis ved spørsmål om inngrep ved tvungen lønnsnemnd. Den europeiske menneskerettskonvensjon, FNs konvensjon for sivile og politiske rettigheter, FNs konvensjon for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, den europeiske reviderte sosialpakt og den internasjonale arbeidsorganisasjons konvensjon nr. 87 og nr. 98. Den internasjonale arbeidsorganisasjons konvensjon nr. 87 og nr. 98 og den europeiske reviderte sosialpakt er særlig relevant fordi det er disse konvensjoners kontrollorganer som i størst grad kritiserer den norske praksisen og det er disse konvensjonene staten direkte uttrykker at vedtaket er i tråd med når det vedtas at arbeidskonflikt skal behandles av Rikslønnsnemnda.⁴² Videre er den europeiske menneskerettskonvensjon og FNs to konvensjoner relevante ettersom de gjelder som norsk rett og skal ved motstrid gå foran annen lovgivning.⁴³ Det vil derfor være relevant å se hen til om praksisen som utføres faktisk er i tråd med disse konvensjonene. Retten til kollektive forhandlinger følger også av EU-charter artikkel 28. Bestemmelsen er imidlertid ikke relevant for oppgaven ettersom Norge ikke er medlem i EU og dermed heller ikke direkte forpliktet av bestemmelsen. Norge er bundet av EØS-avtalen, og en liknende bestemmelse om kollektive forhandlinger eller foreningsfrihet fremgår ikke av EØS-avtalen.

Selv om innholdet i konvensjonene er forskjellig, har de alle et fellestrekk ved å ha en lovgivende og «dømmende» funksjon. Alle konvensjonene inneholder artikler som er forpliktende for medlemsstater å følge. Samtidig har konvensjonene bestemmelser om tilsynsorgan eller domstoler som skal kontrollere, overvåke eller dømme statenes evne til å overholde forpliktelsene. Før vi går inn på problematikken mellom tvungen lønnsnemnd og internasjonal praksis, er det dermed nødvendig å klargjøre konvensjonenes lovgivende og dømmende side.

⁴² Se departementets konklusjon i Rikslønnsnemndas kjennelse 5/2022 s. 10.

⁴³ Jfr. Menneskerettsloven § 2 og § 3.

3 Norsk praksis og de internasjonale forpliktelser

3.1 Introduksjon

I dette kapitlet gis det i kapittel 3.2 en grundigere gjennomgang av konvensjonenes bestemmelser og hvordan de er bindende for norsk rettspraksis. Deretter gis det i kapittel 3.3 en gjennomgang av de mest sentrale overvåkningsorgan og hvordan de håndhever konvensjonene. Til sist, i kapittel 3.4, stilles spørsmål om forholdet mellom den internasjonale retten og den norske praksisen og hva som er vanskelig å forene mellom dem. Spørsmålet vurderes i lys av norske arbeidskonflikter som ble behandlet av Rikslønnsnemnda.

3.2 De internasjonale traktaters «lovgivende side»

Av Grunnloven § 92 fremgår det at staten skal respektere og sikre menneskerettighetene som følger av Grunnloven og for de rettighetene som følger av internasjonale traktater om menneskerettigheter som Norge er bundet av. Bestemmelsen er sentral for spørsmålet om hvilken stilling internasjonale konvensjoner har i norsk rett. For Høyesterett har det med utgangspunkt i uttalelser fra kontroll- og konstitusjonskomiteen blitt hevdet at bestemmelsen gir internasjonale forpliktelser grunnlovsrang.⁴⁴ Å gi alle internasjonale konvensjoner grunnlovs rang ville utgjøre en vesentlig endring av rettstilstanden fra før grunnlovsrevisjonen i 2014.⁴⁵ En slik endring står direkte i strid med uttalelser fra kontroll- og konstitusjonskomiteen der flertallet påpekte at ordlyden i den nye § 92 ikke hadde som hensikt å endre den gjeldende rett som fulgte av daværende Grunnloven § 110 c.⁴⁶ Denne tolkningen ble også avvist av Høyesterett som viste til at «Grunnloven 92 ikke kan tolkes som en inkorporasjonsbestemmelse, men må forstås som et pålegg til domstolene og andre myndigheter om å håndheve menneskerettighetene på det nivå de er gjennomført i norsk rett.»⁴⁷ Ved spørsmål om den enkelte konvensjonens betydning og rang for det norske rettssystemet må det dermed ses hen til hvordan den er inkorporert og det kan ikke antas at den har grunnlovs rang som følge av § 92.

Gjennom menneskerettsloven ble den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK), FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) og FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) inkorporert i norsk lov.⁴⁸ Dette innebærer at konvensjonene skal gjelde som norsk lov og skal ved motstrid ha forrang for annen nasjonal lovgivning.⁴⁹ ILOs konvensjon nr. 87 og 98 og den reviderte europeiske sosialpakt er bindende ettersom Norge har

⁴⁴ Jfr. HR-2016-2554-P avsnitt 68.

⁴⁵ Se Skoghøy (2015) s. 196.

⁴⁶ Se Innst. 186 S (2013–2014)

⁴⁷ Jfr. HR-2016-2554-P avsnitt 70.

⁴⁸ Jfr. Menneskerettsloven § 2 nr. 1, 2 og 3.

⁴⁹ Jfr. Menneskerettsloven § 3.

ratifisert traktatene og dermed forplikter seg til konvensjonens bestemmelser. Av justiskomiteen ble det i 2019 vurdert et representantforslag om ILOs kjernekonvensjoner skulle innlemmes i menneskerettsloven.⁵⁰ I forslaget vises det til hvordan innlemmelse i menneskerettsloven vil bidra til å gi konvensjonene klar og direkte betydning i norsk rett og samtidig bidra til en viktig rettsavklaring i den forstand at konvensjonenes innhold ikke kan bestrides av ulike aktører som anvender loven. Representantene pekte også på at innlemmelsen vil bidra til at fremtidig praksis med tvungen lønnsnemnd vil være i samsvar med ILO-retten.⁵¹ Forslaget fikk imidlertid ikke flertall på Stortinget.

Av Europarådets konvensjoner skal den Europeiske menneskerettskonvensjon beskytte de sivile og politiske rettigheter og den europeiske sosialpakt skal beskytte de økonomiske og sosiale rettighetene.⁵² Den europeiske menneskerettskonvensjon ble opprettet med hensikt å skape større enhet mellom Europarådets medlemsland, noe som gjennomføres av fast opprettholdelse og videreføring av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter.⁵³ EMK artikkel 11 (1) beskytter organisasjonsfriheten og foreningsfriheten. Som nevnt i kapittel 2.3 var bestemmelsen forbildet for utformingen av Grunnloven § 101. EMK artikkel 11 er en relativ rettighet som innebærer at det kan gjøres inngrep etter bestemte vilkår i artikkel 11 (2). Inngrep i organisasjonsfriheten er lovlig dersom det er hjemlet i lov, følger av et eller flere av de legitime formål som listes opp i bestemmelsen og at inngrepet etter en helhetlig vurdering er nødvendig i et demokratisk samfunn.⁵⁴ Den europeiske sosialpakt ble først vedtatt av Europarådet i 1961 og trådte i kraft for Norge i 1965. Den reviderte europeiske sosialpakt ble undertegnet av Europarådet i 1996 og trådte i kraft i 2001 for Norge.⁵⁵ At sosialpakten ble revidert innebærer ikke at den reviderte versjonen erstatter den opprinnelige sosialpakt. De er to separate dokumenter som fungerer som selvstendige internasjonale rettigheter.⁵⁶ I dag er 10 land bundet av sosialpakten fra 1961, mens 33 land er bundet av den reviderte sosialpakten. Av artiklene Norge har ratifisert følger en rett til kollektive tiltak i interessekonflikter og rett til å streike med de innskrenkninger som følger av tidligere inngåtte tariffavtaler.⁵⁷ Rettighetene er relative og det kan gjøres inngrep dersom det er fastsatt i lov og er nødvendig i et demokratisk samfunn for å verne andre menneskers rettigheter og friheter, eller for å verne offentlige interesser, nasjonal sikkerhet og helse og moral i samfunnet.⁵⁸

⁵⁰ Se Dokument 8:74 (2018–2019) s. 1 til 2.

⁵¹ Se Dokument 8:74 S (2018–2019) s. 2.

⁵² Se Nyström (2016) s. 522.

⁵³ Se Fortalen til EMK.

⁵⁴ Jfr. EMK artikkel 11 nr. 2.

⁵⁵ Se COE Chart of signatures and ratifications of Treaty 163.

⁵⁶ Se Nyström (2016) s. 523.

⁵⁷ Jfr. ETS nr. 164 artikkel 6 (4).

⁵⁸ Jfr. ETS nr. 164 artikkel G (1).

Ved ratifikasjon av FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter i 1972 forpliktet myndighetene seg til å respektere innbyggernes rett til grunnleggende rettigheter som liv, personlig frihet, rettssikkerhet, ytringsfrihet og demokratisk styresett.⁵⁹ Retten til forenings- og organisasjonsfrihet anses som en grunnleggende rettighet og beskyttes av SP artikkel 22 (1). Inngrep kan foretas dersom det følger av lov og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til nasjonal eller offentlig sikkerhet, alminnelig samfunnsorden, beskyttelse av helse eller moral eller beskyttelse av andres rettigheter og friheter. Det er verdt å bemerke at de legitime hensyn som følger av SP artikkel 22 (2) er tilnærmet identiske med de legitime hensyn etter EMK artikkel 11 (2), men ordlyden er noe ulik. Videre har FNs konvensjon for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter som formål at medlemsstatene sikrer og sørger for at alle innbyggere har tilgang til mat, vann, bolig, utdanning og grunnleggende helsetjenester.⁶⁰ Konvensjonen ble ratifisert av Norge i 1972 og trådte i kraft i 1976. Ved ratifikasjon tok Norge forbehold mot ØKS artikkel 8 (1) bokstav d som innebærer forpliktelse til å sikre streikeretten. Forbeholdet var begrunnet i at myndighetene var usikre på om bestemmelsen ville være forenlig med norsk lønnsnemndspraksis.⁶¹ ØSK artikkel 8 (1) bokstav a beskytter retten til organisasjons- og foreningsfrihet. Denne bestemmelsen er også relativ ettersom det åpnes for inngrep dersom det følger av lov og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet eller den alminnelige samfunnsordenen eller for å verne andres rettigheter og friheter.

Den internasjonale arbeidsorganisasjon eller ILO ble etablert etter første verdenskrig som en del av fredsmeklingen og ble i 1946 den første av FNs særorganisasjoner. Norge har vært medlemmer av ILO siden grunnleggelsen.⁶² Organisasjonens viktigste oppgave er å utvikle, overvåke og håndheve internasjonale arbeidsstandarder og 11 fundamentale konvensjoner (fundamental Conventions).⁶³ Av de elleve fundamentale konvensjoner er det to som er mest sentrale for spørsmål om streikeretten og inngrep ved tvungen lønnsnemnd, konvensjon nr. 87 om foreningsfrihet og beskyttelse av organisasjonsretten og nr. 98 om gjennomføring av prinsippene for organisasjonsretten og retten til å føre kollektive forhandlinger. Det gis ingen direkte adgang til å fravike konvensjonenes artikler og streikeretten er ikke eksplisitt fastsatt i konvensjonene. Både streikeretten og inngrepsadgangen er innfortolket og utviklet i praksis fra ILOs overvåkningsorganer⁶⁴. Av praksisen følger adgang til å gripe inn i konflikter dersom tvisten gjelder for tjenestemenn som utøver offentlig myndighet på vegne av staten, for

⁵⁹ Se FN-sambandet om SP (2022).

⁶⁰ Se FN-sambandet om ØSK (2022).

⁶¹ Se NOU 2001: 14 punkt 10.1.3.

⁶² Se FN-sambandet om ILO (2022).

⁶³ Se ILO «Conventions and recommendations» (u.å.)

⁶⁴ Se for eksempel CFA sak nr. 3372 856

arbeidskonflikter i essensielle sektorer som utøver samfunnsnødvendige tjenester i snever forstand og i force majeure situasjoner.⁶⁵ En tjeneste anses som essensiell i snever forstand dersom det ved forstyrrelser eller stans av driften vil føre til fare for liv, helse eller personlig sikkerhet for hele eller deler av befolkningen.⁶⁶ Definisjonen er ikke absolutt ved at organisasjonsfrihetskomiteen har uttalt at en ikke essensiell tjeneste kan regnes som essensiell dersom det som følge av streikens varighet eller omfang fører til at stans i driften utgjør en fare for liv, helse eller personlig sikkerhet for hele eller deler av befolkningen.⁶⁷ Dette må bero på en vurdering av hvert enkelt tilfelle, slik at en ikke essensiell tjeneste som har blitt vurdert som essensiell under en arbeidskonflikt, ikke nødvendigvis vil være essensiell i en ny arbeidskonflikt.

Fra konvensjonenes «lovgivende» side er bestemmelsene som beskytter forenings- og organisasjonsfriheten svært like. Det åpnes for inngrep dersom det følger av lov, nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til oppstilte legitime formål. Med dette utgangspunktet skulle det ikke være problematisk å gjøre inngrep i arbeidskonflikter så lenge de oppstilte vilkårene følges. Problemet oppstår ved at det i praksisen for ILOs konvensjoner nr. 87 og 98 stilles strengere vilkår enn hva som følger av de andre konvensjonene for å gripe inn i organisasjonsfriheten. Flere ulike konvensjoner med ulike vilkår for inngrep kompliserer spørsmålet om hva som er lovlige inngrep å foreta i den norske praksisen. Dette gjennomgås nøyere i kapittel 3.4.1.

3.3 De internasjonale traktaters «dømmende side»

Håndhevingssystem er av stor betydning for å sikre at traktater får den tilsiktede autoritet i nasjonal lovgivning. Uten dette kan det fort oppstå vanskeligheter med hvordan konvensjonsbestemmelsene skal tolkes og brukes. Derfor vil overvåkningsorgan og domstoler innenfor de enkelte konvensjoner være vesentlige for statenes oppfyllelse av konvensjonsforpliktelsene.

I del to av den europeiske menneskerettskonvensjon følger bestemmelser for opprettelse av, krav til dommersammenslutning, saker som kan prøves o.l., i den europeiske menneskerettsdomstol (EMD). Av artikkel 46 nr. 1 forplikter alle de kontraherende parter seg til å rette seg etter domstolens beslutning i saker de er part i. Dette innebærer at Norge som stat ikke er direkte bundet av saker de ikke er part i, men sakene vil likevel ha stor betydning for den generelle tolkningen av bestemmelsene.

⁶⁵ Se Hansteen mfl. (2015) s. 369.

⁶⁶ Jfr. CFA sak nr. 3038 i avsnitt 468.

⁶⁷ Jfr. CFA sak nr. 3038 i avsnitt 469.

SP, ØSK, ILO og ESP har også en «dømmende» side ved at de har kontrollorganer, men det gis ingen autoritet til å håndheve brudd på konvensjonen.⁶⁸ Høyesterett har i sin praksis vist til at verken ILOs styre, ekspertkomite eller komite for organisasjonsfrihet er gitt kompetanse etter ILOs statutter av 1919 til å avgjøre hvordan ILOs konvensjoner skal forstås med bindende virkning for medlemsstater.⁶⁹ Uttalelser og beslutninger får likevel betydning for senere vurderinger av liknende konflikter. Dette fremgår av justis- og politidepartementets uttalelser om de internasjonale konvensjoners praksis og hvilken betydning det kan ha for den norske rettspraksisen. De uttalte at det «ved vurderingen av hvilken vekt som skal tillegges konvensjonsorganers uttalelser, må man se hen til i hvilken sammenheng uttalelsen er kommet, hvor klar den er, og om uttalelsen er rettet mot Norge, mot et annet land eller om det er en generell uttalelse.»⁷⁰ Her gjentar departementet i stor grad det som fremgår av EMK artikkel 46 (1). Desto klarere og mer rettet saken er mot staten, desto større betydning får den for Norges tolkning av konvensjonsforpliktelsene. Departementet uttalte videre at generelle kommentarer utarbeidet av kompetente FN-komitèer med hjemmel i ØSK artikkel 21 og SP artikkel 40 må antas å ha betydelige spørsmål i en folkerettslig sammenheng, men i saker for den norske domstol vil betydningen variere etter sakens klarhet og om saken fremviser ulike særtrekk etter situasjonen som er anliggende for kommentaren.⁷¹

ILOs system har flere overvåkningsorgan for de ulike konvensjonene, der organisasjonsfrihetskomiteen (Committee on Freedom of Association, CFA) vurderer statens etterfølgelse av forpliktelsene etter ILOs konvensjon nr. 87 og nr. 98.⁷² For den europeiske sosialpakt føres det overvåkning gjennom den europeiske komite for sosiale rettigheter (ECSR). Det er uklart hvor forpliktende uttalelser fra organisasjonsfrihetskomiteen og ECSR er ettersom manglende sanksjonsmulighet gir uttalelsene liten reell autoritet. I rettspraksis har Høyesterett vært tilbakeholden med å vektlegge ILOs praksis ettersom de mente ILOs organer ikke hadde den nødvendige kompetanse til å avgjøre forståelsen av konvensjonene med bindende virkning for staten.⁷³ Retten vektla i stedet Stortinget og Regjeringens forutsetninger ved ratifikasjon, og at de neppe ønsket å begrense reguleringsadgangen til streik ved ratifikasjon av ILO konvensjon nr. 87 og nr. 98.⁷⁴ I etterkant har EMD slått fast at både ESP og ILOs konvensjoner og deres tilhørende praksis skal ha betydning for tolkningen av EMK artikkel 11.⁷⁵ Saken var mot

⁶⁸ Jfr. Øsk artikkel 21 og SP artikkel 40.

⁶⁹ Jfr. Rt-1997-580 s. 589.

⁷⁰ Jfr. Ot.prp.nr.3 (1998–1999) s. 68.

⁷¹ Jfr. Ot.prp.nr.3 (1998–1999) s. 68.

⁷² Se ILO «Committee on Freedom of Association» (u.å.)

⁷³ Jfr. Rt-1997-580 s. 189

⁷⁴ Se Hotvedt (2017) s. 90.

⁷⁵ Jfr. Demir and Baykara v. Turkey avsnitt 147-149.

Tyrkia, som innebærer at den ikke har direkte binding for Norge, men vil likevel ha en viss betydning for senere tolkning av spørsmål om organisasjonsfriheten etter EMK artikkel 11.⁷⁶

Oppsummert er Norge forpliktet til å rette seg etter EMDs beslutninger der staten selv er part, men er ikke direkte forpliktet i saker mot andre stater. Uttalelser fra CFA og ECSR er ikke direkte bindende, men gjennom praksis fra EMD er det blitt indirekte bindende å i hvert fall se hen til konvensjonene og deres tilhørende praksis ved spørsmål om innholdet og begrensninger av EMK artikkel 11. ØSK og SP har størst betydning i folkerettslig sammenheng og ettersom folkeretten har stor betydning for forenings- og organisasjonsfriheten og for statens mulige inngrep i den, bør komiteenes uttalelser i hvert fall vurderes ved spørsmål om hva som tillates av inngrep.

3.4 Forholdet mellom norsk og internasjonal rett

3.4.1 Varierende praksis i de internasjonale organene

I punkt 3.2 er det gitt en gjennomgang av konvensjonsbestemmelsene som forplikter Norge til å beskytte forenings- og organisasjonsfriheten. Rettighetene er relative ved at det kan gjøres inngrep i dem. I fire av fem konvensjoner listes det nesten identiske vilkår for inngrep ved at det må foreligge lovhjemmel, legitime hensyn og være nødvendig i et demokratisk samfunn. ILO-konvensjonenes inngrepsadgang er utviklet i praksis der organisasjonsfrihetskomiteen har uttalt at «to determine situations in which a strike could be prohibited, the criterion which has to be established is the existence of a clear and imminent threat to the life, personal safety or health of the whole or part of the population»⁷⁷ Sammenliknet er det tydelig at adgangen til inngrep er snevrere etter ILOs konvensjon nr. 87 og nr. 98 enn den er etter ØSK artikkel 8 (1) bokstav a annet punktum, EMK artikkel 11 nr. 2, SP artikkel 22 (2) og sosialpaktens artikkel G.

Når adgangen til inngrep varierer er det sannsynlig at praksisen også vil variere.. Et første eksempel fremgår av en sammenlikning mellom organisasjonsfrihetskomiteen og den europeiske menneskerettsdomstols vurdering av inngrep i oljestreiker. CFA og EMD har uttalt seg i to ulike saker, men ettersom saksforholdet er tilnærmet identisk og partene er de samme, er det nærliggende å anta at komiteen og domstolen ville konkludert likt dersom de skulle vurdere saken det andre organet vurderte. I disse sakene kom CFA frem til at inngrepet utgjorde et brudd på streikeretten, mens EMD mente inngrepet var lovlig.

Konflikten stod mellom oljearbeidernes fellessammenslutning (OFS) og næringslivets hovedorganisasjon (NHO/Oljeindustriens landsforening (OFL) i både 1990 og 1994. Vedtaket

⁷⁶ Jfr. EMK artikkel 46 nr. 1

⁷⁷ Jfr. ILO Digest (2006) avsnitt. 581.

om tvungen lønnsnemnd av 1990 ble innklaget og vurdert av organisasjonsfrihetskomiteen, mens vedtaket av 1994 ble klaget til EMD etter Høyesterett kom frem til at inngrepet var lovlig.

I saken av 1990 ble streik iverksatt kl. 0000 natt til søndag 1. juli 1990 og ved provisorisk anordning av 2. juli 1990 ble det bestemt at tvisten skulle avgjøres av Rikslønnsnemnda.⁷⁸ OFS fikk dermed litt over 24 timer på å streike med fullstendig stans i all norsk olje- og gassproduksjon. I saken av 1994 ble arbeidsstans iverksatt ved meklingsens avslutning 30 juni 1994 kl. 2345, på grunn av de alvorlige konsekvensene arbeidsstans ville få ble provisorisk anordning om behandling i Rikslønnsnemnda vedtatt den 1 juli 1994 og arbeidet ble gjenopptatt samme dag kl. 1400.⁷⁹ I begge sakene ble provisorisk anordning for tvungen lønnsnemnd vedtatt kort tid etter arbeidsstansen startet, og dermed vil uttalelsene fra EMD og ILOs organisasjonsfrihetskomite kunne sammenliknes selv om det ikke er uttalelser fra nøyaktig samme sak.

CFA anså saken av 1990 til å være i strid med ILOs konvensjon nr. 87 og nr. 98 om organisasjonsfrihet. I sin begrunnelse ble det vist til eldre praksis fra CFA der Norges inngrep i streikeretten for oljearbeidere ble ansett å være i strid med ILOs konvensjoner, se CFA sak nr. 1099, sak nr. 1255, sak nr. 1389 og sak nr. 1448.⁸⁰ Av henvisningen til tidligere saker uttrykkes det et poeng av at Norges lønnsnemndbruk i oljesektoren er et gjentakende problem. Norge hadde flere ganger fått beskjed om at praksisen var i strid med ILOs konvensjoner, men det ble likevel ikke foretatt noen endring i den. Ved vurderingen av saken gjentok komiteen at inngrep bare kan forsvares dersom stans i driften utgjør at det foreligger en klar og nærliggende trussel for liv, personlig sikkerhet eller helse for en del eller hele befolkningen.⁸¹ Komiteen konkluderte med at faren for store økonomiske skader ikke oppfyller dette kriteriet. De uttalte videre at staten i sektorer der det er fare for slike økonomiske tap, bør opprette en ordning med minimumsbemanning som innebærer at disse ikke kan tas ut i streik eller lockout under arbeidskampen slik at både organisasjonsfriheten og samfunnsinteressene man søker å verne når man griper inn i saker som denne ved tvungen lønnsnemnd kan ivaretas.⁸²

For Høyesterett konkluderes det at streike- og blokadeforbudet i den provisoriske anordningen av 1. juli 1994 verken var i strid med norsk lov eller internasjonale forpliktelser.⁸³ OFS klagde deretter saken til EMD for brudd på EMK artikkel 11. Saken ble oppfattet som grunnløs for videre behandling og domstolen konkluderte med at inngrepet ikke utgjorde et brudd på

⁷⁸ Se Rikslønnsnemndas sak nr. 1/1990 s. 4.

⁷⁹ Se Rikslønnsnemndas sak nr. 7/1994 s. 4 og Rt-1997-580 på s. 580 og 581.

⁸⁰ Jfr. CFA sak nr. 1576 i avsnitt 112.

⁸¹ Se CFA sak nr. 1576 i avsnitt 114.

⁸² Se CFA sak nr. 1576 i avsnitt 118 (a).

⁸³ Se Rt-1997-580 på s. 592.

organisasjonsfriheten.⁸⁴ I sin begrunnelse for konklusjonen innrømmet domstolen at muligheten til å streike er et av de viktigste virkemidlene arbeidstakerorganisasjoner har for å ivareta organisasjonsfriheten, men at dette ikke kan være av særlig betydning ettersom streikeretten ikke er direkte beskyttet av konvensjonen og at det heller ikke følger noen forpliktelse for arbeidsgiver til å inngå forhandlinger. Ved helhetsvurderingen av inngrepetts lovlighet uttalte domstolen at OFS hadde fått utnyttet sin rett til å streike etter norsk lov, selv om streiken var kortvarig.⁸⁵ Domstolen anså at en stans ville ha store konsekvenser for statlige og private selskaper, og ville påvirke energiforsyningen til industri og hjem i EU land, samtidig som det ville påvirke Norges kredibilitet som gass forsyner til EU.⁸⁶ Totalt utgjorde dette sammen med det store økonomiske tapet streiken kunne medføre overfor såpass viktige samfunnsinteresser at det oppfylte kravet til legitime hensyn og var nødvendig i et demokratisk samfunn. Inngrepet var etter EMD sitt syn i tråd med EMK artikkel 11.

Av konfliktene mellom OFS og NHO/OLF ser vi hvordan to kontrollorganer for to konvensjoner kan tolke samme spørsmålet svært ulikt og komme til to motstridende konklusjoner. EMD anså inngrepet å være i tråd med organisasjonsfriheten, mens ILOs organisasjonsfrihetskomite anså inngrepet som brudd på organisasjonsfriheten ettersom oljesektoren ikke utgjør en «essential service». Poenget er at med ulike forpliktelser å forholde seg til og ulike dømmende organer, kompliserer det spørsmålet og vurderingen som foretas nasjonalt om hva som er lovlige inngrep i streikeretten og ikke.

Ettersom OFS saken ble behandlet av EMD i 2002 og er over 20 år gammel kan det stilles spørsmål til hvorvidt EMD ville konkludert annerledes som følge av at domstolen i ettertid har uttalt at retten til å streike omfattes av EMK artikkel 11 og at ESP og ILOs konvensjoner skal ha betydning for vurdering av inngrep etter EMK artikkel 11 nr. 2.⁸⁷ Disse uttalelsene kunne tilsa at EMDs tolkning av situasjonen ville vært annerledes i dag, men i sak *associations of academics v. Iceland* fra 2018 bekreftes det at OFS saken nok ville fått et tilnærmet likt utfall. EMD vurderte om bruken av tvungen lønnsnemnd var i strid med EMK artikkel 11. Domstolen uttalte at streikeretten har vern etter artikkel 11, men at det ikke er en del av det grunnleggende elementet av organisasjonsfriheten.⁸⁸ Etter gjennomgang av egen praksis og Islands høyesterettsdomstols vurdering av situasjonen, kom EMD frem til at inngrepet var i tråd med unntaksbestemmelsen i EMK artikkel 11 nr. 2. Evju har gitt kommentar til domstolen og uttalte at «Islandsk høyesterett og EMD la vekt på dokumentasjon og reelle vurderinger av virkninger.

⁸⁴ Jfr. *OFS v. Norway* på s. 18.

⁸⁵ Jfr. *OFS v. Norway* på s. 15.

⁸⁶ Jfr. *OFS v. Norway* s. 17.

⁸⁷ Jfr. *Enerji Yapi-Yol Sen v. Turkey* i avsnitt 24 og *Demir and Baykara v. Turkey* i avsnitt 147-149.

⁸⁸ Jfr. *Association of academics v. Iceland* avsnitt 23 og 24.

Det er, i det minste i formen, det normale også hos oss.»⁸⁹ Med tanke på Evjus påpekning om likhet i metode mellom EMD, Islands Høyesterett og norske myndigheter er det nærliggende å anta at statens inngrep med tvungen lønnsnemnd i stor grad vil anses å være i tråd med EMK artikkel 11 så lenge det baseres på dokumentasjon og reelle vurderinger.

Ved å vurdere statens vedtak opp mot de fem konvensjonsforpliktelsene tydeliggjøres problematikken med den ulike praksisen og vurderingene som må tas. Dette illustreres gjennom tvisten mellom Industri Energi, Safe og Lederne på den ene siden og norsk olje og gass på den andre siden i forbindelse med tariffoppgjøret i 2012. Konflikten ble bragt inn til behandling for rikslønnsnemnda gjennom provisorisk anordning.⁹⁰ Konflikten gjaldt en felles forhandling om revisjon av sokkeloverenskomstene.

Etter forhandlingene mellom partene ikke førte noen vei, varslet IE, SAFE og lederne plassoppsigelser den 24. mai for rundt 700 medlemmer. Som svar meldte Norsk olje og gass full lockout for de resterende medlemmene av sokkelavtalene den 4 juni. Etter partene heller ikke kom til enighet i meklingen for riksmekleren, ble mekling avsluttet og streiken ble iverksatt den 24 juni. Arbeidsgiversiden varslet plassfratredelse den 5 juli for de resterende arbeidstakerne og lockouten skulle iverksettes 10 juli. Den 9 juli kalte arbeidsministeren partene inn til møte og varslet om at regjeringen ville gripe inn med tvungen lønnsnemnd for å hindre iverksettelse av den varslede lockouten. Etter statsrådets anmodning avblåste arbeidstakersiden streiken og arbeidsgiverne godtok å ikke iverksette lockouten.

I sin konklusjon for vedtakelse av tvungen lønnsnemnd viste arbeidsdepartementet til ILO-konvensjoner nr. 87, 98 og 154 og Sosialpaktens artikkel 6 (4) og artikkel G før de i neste avsnitt uttalte at de var «av den oppfatning at et vedtak om tvungen lønnsnemnd i de omhandlede arbeidstvistene er innenfor rammer av de konvensjoner Norge har ratifisert. Dersom det skulle påvises motstrid mellom konvensjoner og Norges bruk av tvungen lønnsnemnd, mener arbeidsdepartementet at det under enhver omstendighet er nødvendig å gripe inn i konfliktene».⁹¹ I ettertid har inngrepet vært kritisert av både CFA og ECSR for å være i strid med de tilhørende konvensjonsforpliktelsene.⁹²

For EMK artikkel 11, SP artikkel 22 (2) og ØSK artikkel 8 (2) bokstav a er det ikke gitt noen uttalelser til lovligheten av inngrepet. For å gi et blick på hvordan praksisen varierer mellom konvensjonene er det nødvendig å foreta en egen vurdering av spørsmålet etter bestemmelsene.

⁸⁹ Jfr. Evju (2018) s. 265.

⁹⁰ Se Rikslønnsnemnda sak 2 og 3/2012 s. 4.

⁹¹ Jfr. Kgl.res (2012) nr. 12/2623 s. 4.

⁹² Se CFA sak nr. 3038 avsnitt 472 og ECSR konklusjon (2014) til artikkel 6 (4).

Etter EMK artikkel 11 (2) og SP artikkel 22 (2) kan det gjøres inngrep i foreningsfriheten dersom det følger av hjemmel i lov og er nødvendige i et demokratisk samfunn av hensyn til nasjonal sikkerhet eller offentlig trygghet, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.⁹³ Her vises det til inngrepshjemmelen i EMK artikkel 11 (2), men SP artikkel 22 (2) åpner for inngrep etter samme hensyn med noe ulike formuleringer. ØSK artikkel 8 (1) bokstav a annet punktum stiller samme krav til lovhjemmel og nødvendighet, men her kan inngrep gjøres av hensyn til nasjonal sikkerhet eller den alminnelige samfunnsorden eller for å verne andres rettigheter og friheter. Ettersom færre hensyn kan begrunne inngrep i ØSK artikkel 8 (1) bokstav a annet punktum blir inngrepsadangen noe snevrere enn det som følger av SP artikkel 22 (2) og EMK artikkel 11 nr. 2.

I saken ble konflikten avsluttet av provisorisk anordning om lønnsnemndbehandling.⁹⁴ Provisoriske anordninger er en lovgivningsmyndighet for kongen som kun kan utøves når Stortinget ikke er samlet.⁹⁵ Provisoriske anordning regnes som lov og oppfyller dermed lovkravet.⁹⁶

Videre må inngrepet kunne begrunnes i et eller flere av de legitime formålene som listes opp i bestemmelsen. I sin begrunnelse for inngrepet viser arbeidsdepartementet til at selv en kort stans av all olje- og gassproduksjon ville få svært alvorlige konsekvenser for tilliten andre stater har til Norge som oljeleverandør. De pekte videre på at en full stans ville ha alvorlige økonomiske konsekvenser og ha betydelige ringvirkninger for leverandørindustrien. På bakgrunn av de svært alvorlige økonomiske og samfunnsmessige konsekvenser stansen ville medføre, og at forhandlingene stod svært fast slik at konflikten så ut til å bli langvarig uten inngrep, kom staten til at konflikten måtte løses av rikslønnsnemnda.⁹⁷ I OFS v. Norway ble nesten identiske begrunnelser fra staten ansett å falle innenfor hensynet til offentlig sikkerhet og for beskyttelse av helse og beskyttelse av andres rettigheter og friheter.⁹⁸ Dermed faller vedtaket om tvungen lønnsnemnd inn under hensynet til offentlig sikkerhet og for beskyttelse av helse og beskyttelse av andres rettigheter og friheter som er legitime formål som listes i både EMK artikkel 11 (2), ØSK artikkel 8 (1) bokstav a annet punktum og SP artikkel 22 (2)

⁹³ Jfr. EMK artikkel 11 nr. 2.

⁹⁴ Jfr. Grunnloven § 17.

⁹⁵ Jfr. Fliflet (2014) note 37.

⁹⁶ Jfr. EMK artikkel 11 nr. 2, SP artikkel 22 (1) og ØSK artikkel 8 (1) bokstav a annet pkt.

⁹⁷ Se Kgl.res (2012) nr. 12/2623 s. 4.

⁹⁸ Jfr. OFS v. Norway på s. 16.

Til sist må det vurderes hvorvidt inngrepet var nødvendig i et demokratisk samfunn. Nødvendighetskriteriet innebærer at inngrepet må svare til et tvingende samfunnsmessig behov. Staten må dermed bevise at inngrepet utgjorde et tvingende samfunnsmessig behov som stod i forhold til det legitime formålet og at grunnene som føres av myndighetene er relevante og tilstrekkelige.⁹⁹

EMD har uttalt at det vil være relevant for helhetsvurderingen nødvendighetskravet hvorvidt partene fikk utnyttet essensielle elementer av organisasjonsfriheten, slik som å engasjere seg i kollektive forhandlinger, før inngrepet ble vedtatt.¹⁰⁰ I OFS mot Norge uttalte domstolen at arbeidstakerne hadde streiket i 36 timer før det ble grepet inn med tvungen lønnsnemnd og de hadde derfor fått benyttet seg av streikeretten.¹⁰¹ I den foreliggende saken er det derfor av betydning at streiken ble iverksatt etter at kollektive forhandlinger og megling mellom partene hadde vært gjennomført uten enighet mellom partene. Disse forhandlingsmulighetene anses som noen av de mest essensielle virkemidlene i organisasjonsfriheten etter EMDs vurderinger. I tillegg iverksatte arbeidstakerorganisasjonen streik fra den 24 juni som ble avblåst den 9. juli for å hindre at den varslede lockouten ble iverksatt dagen etter. Arbeidstakerne hadde dermed fått utnyttet flere av de essensielle elementene ved organisasjonsfriheten ettersom de fikk streiket i flere dager, fikk engasjert seg i kollektive forhandlinger og fikk forsøkt å mekle før streiken ble iverksatt. Inngrep ble ikke gjort av staten før etter arbeidstakerne hadde hatt muligheten til å utnytte flere av sine rettigheter etter artikkelen.

I tillegg til at partene hadde fått utnyttet streikeretten viste departementet til at en videre arbeidskonflikt trolig ikke ville føre til en løsning da begge partene og staten så konflikten som fastlåst. De økonomiske tap og ryktet som oljeleverandør ville bare bli større og dårligere jo lenger streiken ble dratt ut. Når partene på egenhånd ikke kommer til enighet og streiken kan føre til alvorlige samfunnsmessige problemer stod inngrepet i forhold til det legitime formålet om å beskytte offentlig sikkerhet og andres rettigheter og friheter. Inngrepet var derfor nødvendig for å oppfylle det legitime formålet.

EMD har i sin praksis slått fast at både ESP og ILOs konvensjoner og deres tilhørende praksis kan ha betydning for tolkningen av EMK artikkel 11.¹⁰² Dersom uttalelsen fra EMD innebar at konvensjonene skulle ha avgjørende betydning for inngrep, ville vedtaket i denne konflikten vært i strid med EMK artikkel 11 ettersom både CFA og ECSR har kommet til at vedtaket var i strid med konvensjonene. ILO og ESPs konvensjoner og tilhørende praksis er ikke gitt slik

⁹⁹ Se Møse (2022) note 85.

¹⁰⁰ Jfr. Association of academics v. Iceland avsnitt 31.

¹⁰¹ Jfr. OFS v. Norway på s. 15.

¹⁰² Jfr. Demir and Baykara v. Turkey avsnitt 147-149.

avgjørende vekt, og det legges større vekt på hva som anses som de grunnleggende elementene av organisasjonsretten etter artikkel 11.¹⁰³ EMD har tidligere uttalt at selv om streikeretten har vern etter artikkel 11, er det ikke en del av det grunnleggende element av vernet.¹⁰⁴ Den siste uttalelsen vil etter gjennomgang av praksis fra EMD ha større betydning enn betydningen av konvensjonene og praksisen fra ILO og ESP, slik at avgjørelse om brudd på konvensjonsforpliktelser av CFA og ECSR ikke vil føre til noe automatisk brudd på EMK artikkel 11.

På bakgrunn av praksis fra EMD og sakens anliggende var vedtaket i tråd med EMK artikkel 11 ettersom det fulgte legitime hensyn som er listet opp i artikkel 11 nr. 2 og det var nødvendig i et demokratisk samfunn. Ettersom bestemmelsene er identiske ville det også være naturlig å komme frem til at vedtaket også var i tråd med ØSK artikkel 8 og SP artikkel 22. Her blir imidlertid vurderingen noe mer komplisert.

Ved spørsmål om lovligheten av inngrep etter ØSK artikkel 8 (1) bokstav a og SP artikkel 22 (2) fremheves det i bestemmelsenes tredje ledd at «Intet i denne artikkelen skal gi stater som er parter til den internasjonale arbeidsorganisasjonen konvensjon av 1948 om foreningsfrihet og vern av organisasjonsretten adgang til å treffe lovgivningsvedtak eller anvende loven på en måte som innebærer inngrep i de garantier som er fastsatt i den nevnte konvensjon.»¹⁰⁵ Det er i den juridiske litteraturen knyttet usikkerhet og uenighet til hvordan bestemmelsen skal tolkes. Innebærer dette at ILO-konvensjon nr. 87 og tilhørende praksis legger en begrensning på inngrepsadangen etter SP artikkel 22 nr. 2 og ØSK artikkel 8 nr. 1 bokstav a?

Av litteraturen fremgår det ulike tolkninger av bestemmelsen. For det første tolkes bestemmelsen dithen at dersom stater er part i både ILOs konvensjon 87 og ØSK vil et inngrep fra staten i streikeretten som er i strid med konvensjon nr. 87 automatisk også utgjøre en krenkelse etter ØSK artikkel 8.¹⁰⁶ Uttalelsen har blitt kritisert på bakgrunn av at en slik tolkning av bestemmelsen ville innebære at innholdet av artikkel 8 beror på om staten er bundet av ILO-konvensjon 87 eller ikke, noe som ikke virker som en rimelig eller rettferdig løsning.¹⁰⁷

En annen mulig tolkning innebærer at SP artikkel 22 (3) neppe vil ha noen selvstendig rettslig betydning utover det som følger av SP artikkel 5 (2).¹⁰⁸ Dette innebærer at det ikke kan foretas innskrenkninger eller avvikelser fra grunnleggende menneskerettigheter som anerkjennes eller

¹⁰³ Jfr. *Demir and Baykara v. Turkey* avsnitt 154.

¹⁰⁴ Jfr. *Association of academics v. Iceland* i avsnitt 23 og 24.

¹⁰⁵ Jfr. ØSK artikkel 8 (3) og SP artikkel 22 (3).

¹⁰⁶ Se Craven (1995) s. 263.

¹⁰⁷ Se Olsson (2003) s. 246.

¹⁰⁸ Se Wille (2022) note 39 og Olsson (2003) s. 222.

gjelder i konvensjonsstat ved lov, forskrift o.l. med den påberopelse at konvensjonen ikke anerkjenner de rettigheter eller anerkjenner dem i en mindre utstrekning.¹⁰⁹ Om dette er utgangspunktet innebærer bestemmelsene at det ikke kan gjøres innskrenkninger eller avvikelser fra de rettigheter som følger av ILOs konvensjon nr. 87 under påberopelse av at SP artikkel 22 ikke anerkjenner de samme rettighetene eller ikke anerkjenner dem i samme utstrekning. Olsson påpeker at den samme tolkningen må gjelde for ØSK artikkel 8 (3).¹¹⁰

En tredje tolkning, som kan minne om tolkningen i forrige avsnitt, innebærer at bestemmelsen skal tolkes som en «saving clause» som knytter vernet til den faglige organisasjonsfrihet etter ILO-konvensjon nr. 87.¹¹¹ En «saving clause» er en klausul som gir fritak for konvensjonens virkeområde eller som gir grunnlag for at resten av en konvensjon, kontrakt e.l., vil være gyldig selv om en del av den anses å være ugyldig.¹¹² ØSK artikkel 8 (3) g SP artikkel (3) passer inn i definisjonen ved at dersom noe etter SP eller ØSK kan være i strid med ILO konvensjon nr. 87 vil den delen anses ugyldig, mens resten av konvensjonen vil fortsatt være gyldig.

En fjerde uttalelse om tolkningen av bestemmelsen innebærer at «The inclusion of Article 22(3) is anomalous and may have occurred more for reasons of appearance than substance to acknowledge (at the instigation of France) the achievements of the ILO in protecting union rights.»¹¹³ Henvisningen til ILOs konvensjon anses som unormal og det hevdes at henvisningen kan ha oppstått mer av hensyn til utseende enn av hensynet til å legge substans i bestemmelsen. Uttalelsen kan tolkes dithen at forfatteren tenker likt som den andre mulige tolkningen av bestemmelsen ved at bestemmelsen neppe har noen særlig selvstendig rettslig betydning, og at den heller er en slags «pynt» som skal minne rettsanvenderen på konvensjon nr. 87 om foreningsfrihet ved tolkningen av inngrep etter SP artikkel 22 (2) og ØSK artikkel 8 (1) bokstav a annet punktum.

Selv om de tre sistnevnte tolkningene varierer til en viss grad, bunner det ut i samme standpunkt for hvilken betydning ILOs konvensjon 87 har for tolkningen av inngreps lovlighet etter ØSK artikkel 8 (3) og SP artikkel 22 (3). Det er ikke mulig å gjøre inngrep i streikeretten med det synspunkt at det er tråd med SP eller ØSK om det viser seg å være i strid med ILO konvensjon nr. 87. Slike inngrep eller lovvedtak vil være i strid med bestemmelsen.

¹⁰⁹ Jfr. SP artikkel 5 (2).

¹¹⁰ Se Olsson (2003) s. 245.

¹¹¹ Se Hansteen (2015) s. 355.

¹¹² Se Merriam-Webster Legal dictionary «saving clause» (u.å.).

¹¹³ Jfr. Cambridge (2020).

Det nevnes ikke av forfatterne hvorvidt bestemmelsen legger til grunn at det er kun for konvensjonsbestemmelsene som skal følges eller om det også gjelder for medfølgende praksis. Det er også lite veiledning som gis i litteraturen og praksis fra menneskerettighetskomiteen. At menneskerettskomiteen følger ILO-organenes tolkning av ILOs konvensjoner i sin egen overvåkning kan trekke i retning av at ILOs konvensjonspraksis i hvert fall har en viss betydning ved spørsmål om lovligheten av inngrep etter SP og ØSK.¹¹⁴ På den andre siden er ikke bestemmelsen ment å gjøre ØSK artikkel 8 og SP artikkel 22 identiske med ILO konvensjon nr. 87, slik at det må foretas en selvstendig vurdering etter de bestemte vilkår i den enkelte konvensjon. Hva som er den endelige og riktige løsningen fremkommer verken av praksis, litteratur eller forarbeider. Det er med andre ord stor usikkerhet og diskusjon om hvordan dette skal behandles. Om man likevel skal følge den retningen menneskerettskomiteen selv har fulgt bør ILO-konvensjon 87s medfølgende praksis i hvert fall ha en viss betydning for spørsmålet om inngrepet er i tråd med ØSK artikkel 8 (1) bokstav a og SP artikkel 22 (2).

Hvordan man tolker bestemmelsen er avgjørende for hvilket resultat man kommer frem til. Skal bestemmelsene tolkes i lys av ILOs konvensjonspraksis vil vedtaket være i strid med ØSK artikkel 8 (1) bokstav a og SP artikkel 22 (2). Skal den tolkes slik at artikkelen er mer symbolsk enn den har selvstendig virkning, vil vedtaket være i tråd med ØSK artikkel 8 (1) og SP artikkel 22 n(2). Vurderingen viser uansett hvordan forskjellige konvensjoner med tilhørende konvensjonspraksis kan føre til tolkningsproblemer når det ikke er tydelig hvilken praksis som skal følges, som også illustreres ved at det også i den juridiske litteratur er usikkerhet og uenighet om hvordan bestemmelsen skal forstås. Det vil være svært komplisert for stater å opprette nasjonal lovgivning i praksis i overensstemmelse med de internasjonale forpliktelsene, når det i konvensjonene er usikkert hvordan bestemmelsene skal tolkes og anvendes.

Videre kan vi se hen til et eksempel om inngrep i helsesektoren for hvordan tolkninger kan vike fra hverandre.

For ILOs konvensjoner følger det ingen særskilt inngrepshjemmel i selve konvensjon nr. 87 eller nr. 98. Vilkår for inngrep er fastsatt i praksis og innebærer at det under streiken må foreligge en klar og nærliggende trussel for liv, personlig sikkerhet eller helse for en del eller hele befolkningen.¹¹⁵ Motsetningsvis åpner den reviderte europeiske sosialpakt, EMK, ØSK og SP opp for inngrep dersom det er fastsatt i lov, følger legitime formål og er nødvendig i et demokratisk samfunn. Det er en vesentlig forskjell mellom adgangen for inngrep da det i EMK, ESP, ØSK, og SP åpner for inngrep for å verne andre offentlige interesser, mens det for ILO ikke gis en slik adgang.

¹¹⁴ Se Olsson (2003) s. 225.

¹¹⁵ Jfr. CFA sak nr. 1576 avsnitt 144.

For verken ILO, ØSK, SP eller EMK er det noen automatikk i at inngrep i streikeretten er lovlig kun fordi streiken utføres i helsevesenet. Det må foretas en konkret vurdering for hvert enkelt tilfelle. I ILOs behandling av norsk sykepleierforbunds klage i 2019 kom ILO etter en vurdering til at inngrepet ved tvungen lønnsnemnd ikke var i strid med konvensjonen, men det var ingen automatikk i dette synspunktet. Streiken oppfylte ILOs krav for inngrep, men komiteen kom likevel med kritiske bemerkninger til statens behandling av streiken. Staten fikk kritikk for å la arbeidsgiverorganisasjonen bruke lockout som en søknad om tvungen lønnsnemnd som er problematisk da det gir arbeidsgiversiden en rett til å styre hvor lenge streiken får pågå.¹¹⁶ Norsk sykepleierforbund og staten hadde i sine forklaringer til CFA vært enige i at arbeidskampen ikke utgjorde et grunnlag for inngrep før etter arbeidsgiverforeningen varslet full lockout. Komiteen oppfordret staten til å opprette en ordning med minimumsbemanning før arbeidskamper bryter løs, slik at både hensyn til organisasjonsfrihet og hensynet til liv og helse kan ivaretas under arbeidskamp. Slik viser vurderinger fra CFA at selv der inngrepet er i tråd med ILOs konvensjoner, vil de komme med bemerkninger til staten om mulige løsninger staten kan ta i bruk for å slippe å gripe inn med tvungen lønnsnemnd neste gang en liknende arbeidskamp iverksettes.

For vurderingen av inngrep i helsesektoren etter den europeiske sosialpakt fremgår det av ECSR sine konklusjoner fra 2004 at komiteen ikke lenger anså streikeinngrep i sektorer som er «prima facie» dekket av artikkel G som rapporteringspliktig mer.¹¹⁷ Deretter viste komiteen til at helsesektoren er en av disse som er prima facie dekket av artikkel G, slik at inngrep i helsesektoren uten videre vurdering anses som dekket av unntaksbestemmelsen i artikkel G frem til det motsatte bevises. Dette vises også til i ECSR sin konklusjon om rapport fra 2010 om artikkel 4 der spørsmålet om statens inngrep i 2006 ved tvungen lønnsnemnd for ambulanse piloter var i strid med konvensjonen. Komiteen uttalte at «The committee recalls that in Conclusions 2004 it decided to no longer consider as part of the reporting procedure the situations in which arbitration has been imposed by Parliament to end a strike in the sectors which are prima facie covered by Article G. The Committee considers that this dispute is prime facie covered by Article G.»¹¹⁸ Inngrepet i streiken ble ansett som dekket av unntaksbestemmelsen og komiteen ga ingen nærmere uttalelser om saken.

Her står man med to svært forskjellige praksiser med hvordan problemstillinger innen helsesektoren skal tolkes ut i fra konvensjonspraksisen. For sosialpakten vil det alltid ligge innenfor unntaksbestemmelsen i artikkel G å gjøre inngrep i streikerett når konflikten er

¹¹⁶ Jfr. CFA sak nr. 3372 avsnitt 856.

¹¹⁷ Se ECSR konklusjoner (2004) om artikkel 6 (4).

¹¹⁸ Jfr. ECSR konklusjoner (2010) om artikkel 6 (4).

innenfor helsesektoren, mens det for ILO, ØSK, EMK og SP må foretas konkrete vurderinger for hvert enkelt tilfelle uansett hvilken sektor konflikten befinner seg i. Man skulle kanskje tro at denne forskjellen kunne gjøre situasjonen lettere å vurdere ettersom det da er en mindre konvensjon å vurdere inngrepet etter. I realiteten kompliserer det spørsmålet ettersom man da står overfor en situasjon der det etter den ene forpliktelsen kan gjøres inngrep i helsesektoren uten særlige vurderinger. Dersom dette blir det overordnede synet i Norge er det klart at streikeretten på helsesektorens området innskrenkes betydelig sammenliknet med andre sektorer. Dersom flere sektorer vurderes å være «prima facie» dekket av konvensjonen står man overfor en situasjon der lovgiver ikke trenger å vurdere om det egentlig er nødvendig å gripe inn i konflikten i det enkelte tilfellet, ettersom det er lovlig å gripe inn i streik i sektoren uansett om nødvendigheten for inngrep er der.

Rikslønnsnemndas sak 6/2012 kan være illustrerende for ulikheten som oppstår ved vurderingen av spørsmålet om inngrep i arbeidskonflikt i helsesektoren var lovlig etter de ulike konvensjonene. I forbindelse med tariffoppgjøret i 2012 og forhandlingene om revisjon av pleie- og omsorgsoverenskomsten oppstod det tvist mellom LO/fagforbundet og NHO/NHO service ettersom forhandlingene ikke førte frem. Plassoppsigelse for omtrent 700 medlemmer ble varslet av fagforbundet 22. juni 2012.

Streiken ble iverksatt 22 august fra tidspunkt for arbeidstart etter mekling for riksmekleren ikke førte til enighet.¹¹⁹ Arbeidsgiversiden søkte dispensasjoner som var nødvendige for å holde streiken innenfor det forsvarlige og arbeidstakersiden innvilget disse. Før 4. september var det ingen alvorlige problemer med streiken, men etter det oppstod uenighet mellom partene om dispensasjonspraksisen ble situasjonen ansett som uoversiktlig. Helsetilsynet presiserte i en e-post til helse- og omsorgsdepartementet at «Statens helsetilsyn sin oppfatning innebærer partenes håndtering av arbeidskonflikten nå utgjør en stor risiko for denne utsatte pasientgruppen, og vi kan derfor ikke utelukke at arbeidskonflikten nå kan få konsekvenser for pasientenes liv og helse.»¹²⁰ E-posten førte til at Fagforbundet og NHO service ble innkalt til møte av arbeidsministeren som informerte om at det var nødvendig for regjeringen å fremme forslag til Stortinget om behandling av konflikten ved tvungen lønnsnemnd.¹²¹ Det ble bestemt at konflikten skulle avgjøres av Rikslønnsnemnda.¹²²

¹¹⁹ Se Rikslønnsnemndas sak 6/2012 s. 3.

¹²⁰ Se Rikslønnsnemndas sak 6/2012 s. 3.

¹²¹ Se Rikslønnsnemndas sak 6/2012 s. 3.

¹²² Se Lov om lønnsnemndbehandling av arbeidstvisten mellom LO/Fagforbundet og NHO/NHO service (private sykehjem) ved tariffoppgjøret 2012.

Ettersom dette er en sak innad i helsevesenet vil det for ECSR ikke stilles spørsmål eller tas vurderinger av lovligheten av inngrepet siden det anses å være «prima facie» dekket av artikkel G fem til det motsatte bevises.¹²³

For ILOs konvensjon nr. 87 og nr. 98 vil inngrep kun være lovlig om sykehjemmene klassifiseres som samfunnsnødvendig tjeneste i snever forstand slik at en stans eller forstyrrelser i driften vil kunne føre til fare for liv, helse eller personlig sikkerhet for hele eller deler av befolkningen.¹²⁴

Streiken ble utført i private sykehjem med sårbare pasienter som var svært pleietrengende. Tidlig i konflikten hadde arbeidstaker og arbeidsgiver blitt enige om dispensasjonsadgang slik at forsvarlig drift ble opprettholdt og verken arbeidsdepartementet eller helsetilsynet anså konflikten som problematisk. Da det oppstod uenighet om dispensasjonsadgangen vurderte helsetilsynet at situasjonen ble uoversiktlig og kunne føre til fare for pasienters liv og helse. Partene innrømmet at situasjonen var svært fastlåst og at de ikke klarte å oppnå enighet om videre forsvarlig drift under konflikten.¹²⁵

Ettersom partene ikke kom til enighet om verken dispensasjonsadgangen eller andre forhold i konflikten, anså helsetilsynet situasjonen som såpass uoversiktlig at den nå kunne føre til fare for liv og helse for de svært pleietrengende pasientene. Sykehjemmene faller dermed innenfor ILOs term for essensielle tjenester i sneverforstand ettersom forstyrrelsen i driften utgjorde mulighet for fare for pasienters liv og helse. Det kan stilles spørsmål til om sykehjemmene egentlig kan falle innenfor termen essensielle tjenester ettersom streiken ikke ble ansett å utgjøre fare for liv og helse før etter streiken hadde pågått i en måned. Til det er det viktig å bemerke at dersom arbeidsgiverorganisasjon og fagforeningen ikke hadde blitt enige om dispensasjonsadgangen fra streiken, ville streiken vært uforsvarlig og utgjøre fare for liv og helse fra påbegynnelsen. At partene blir enige om tiltak som gjør at konflikten føres forsvarlig gjør imidlertid ikke at tjenesten endres fra å være essensiell i snever forstand til en ikke essensiell tjeneste. Stans ville uansett føre til fare for liv og helse.

Om det likevel skulle tolkes dithen at sykehjemmene ikke var essensielle tjenester i snever forstand, ville inngrep etter CFAs praksis også kunne begrunnes ved at den utvidende muligheten for en tjeneste å bli ansett som essensiell dersom streiken har vart over en viss tid eller strekt seg utover et visst omfang slik at det utgjør en fare for liv, helse eller personlig sikkerhet for hele eller deler av befolkningen.

¹²³ Se ECSR Konklusjon (2006) til artikkel 6 (4).

¹²⁴ Jfr. CFA sak nr. 3038 i avsnitt 468.

¹²⁵ Se Prop. 2 L (2012-2013) s. 3.

I konflikstens startsfase var streiken forsvarlig ettersom partene hadde oppnådd enighet om dispensasjonsadgang. Når det senere oppstod uenighet om hvordan dispensasjonene skulle gis, videreutviklet streiken seg til et slikt omfang at det utgjorde fare for liv og helse for en del av befolkningen. Vedtak om inngrep i streiken ved bruk av tvungen lønnsnemnd er for denne saken i tråd med ILOs konvensjoner på bakgrunn av at de private sykehjemmene kan tolkes både som essensiell tjeneste i snever forstand og som essensiell tjeneste etter ILOs videre adgang til inngrep.

Inngrepet ble bestemt av lov vedtatt av Stortinget. Ettersom det er et formelt lovvedtak oppfyller det lovkravet som følger av EMK artikkel 11 (2), Sp artikkel 22 (2) og ØSK artikkel 8 (1) bokstav a.

Videre må inngrepet begrunnes i et legitimt hensyn. Konflikten hadde vart over nesten en måned og startet som oversiktlig. Etter at partene ikke klarte å oppnå enighet om dispensasjonsmuligheten anså helsetilsynet at konflikten ble såpass uoversiktlig at det oppstod fare for liv og helse for pasientene. Det åpnes inngrep for å beskytte andres rettigheter og friheter i de tre bestemmelsene.¹²⁶ En grunnleggende menneskerettighet er retten til liv, og dersom en streik truer personer rett til liv er det legitime hensynet til beskyttelse av andres rettigheter oppfylt.

Inngrepet må til sist anses å være nødvendig i et demokratisk samfunn, der det er avgjørende om inngrepet svarer til et tvingende samfunnsmessig behov som står i forhold til det legitime formålet og grunnene som føres av myndighetene er relevante og tilstrekkelige.¹²⁷ Konflikten hadde blitt uoversiktlig da partene ikke klarte å komme til enighet om hvordan dispensasjonsordningen skulle gjennomføres. I sin konklusjon anså arbeidsdepartementet konflikten som svært fastlåst og at det ikke så ut som partene ville komme til enighet i nær fremtid. På grunn av den sårbare gruppen og fastlåste konflikten utgjorde inngrepet et tvingende samfunnsmessig behov for å beskytte andres rettigheter og friheter da det ikke ville være mulig å løse konflikten på annen måte.

Ettersom inngrepet var i tråd med ILOs konvensjon nr. 87 og nr. 98 vil ikke SP artikkel 22 nr. 3 og ØSK artikkel 8 nr. 3 få noen betydning og skaper dermed ikke problemer for slutningen om at inngrepet er i tråd med forpliktelsene. Inngrepet med tvungen lønnsnemnd var i tråd med EMK artikkel 11 (2), SP artikkel 22 (2) og ØSK artikkel 8 (1) bokstav a.

¹²⁶ Jfr EMK artikkel 11(2), ØSK artikkel 8 (1) bokstav a annet punktum og SP artikkel 22 (2).

¹²⁷ Se Møse (2022) note 85.

I konflikten i private sykehjem var inngrepet i tråd med alle konvensjonsforpliktelsene. Derfor skulle man kanskje tro det ikke var et så stort problem? Det at vi finner et tilfelle der alle konvensjonsforpliktelsene er oppfylt innebærer det likevel at den varierende praksisen kan lede til tolkningsproblemer og anvendelsesproblemer i andre tilfeller. I gjennomgangen ser vi at det må foretas tre separate vurderinger for å komme til konklusjonen om at vedtaket var i tråd med internasjonale forpliktelser. Vurderingene er lange og tidskrevende og det er ingen selvfølge at man i alle tilfeller har tid til å gå såpass grundig til verks i hvert enkelt tilfelle der det er spørsmål om tvungen lønnsnemnd. Det er selvsagt ideelt at staten skulle hatt denne tiden, men i situasjoner der det kan tenkes å utgjøre fare for liv, helse og andre samfunnsinteresser er det ikke en selvfølge at det er tid til å ta disse enkeltvurderingene som igjen fører til en større risiko for å bryte med internasjonale forpliktelser.

Etter gjennomgangen av OFS sakene, tvisten mellom Industri Energi, safe og lederne og norsk olje og gass og tvisten mellom LO/fagforbundet og NHO/NHO service fremkommer det hvordan et system med flere ulike måter å vurdere samme spørsmål kan lede til ulike konklusjoner, ulike vurderinger og usikkerhet rundt hva som faktisk er lovlig inngrep og ikke. Systemet er svært rotete og gjør det vanskelig å forene den norske retten med de forpliktelsene som skal følges. For en bedre mulighet til å gjennomføre den internasjonale retten på best mulig måte kunne det for eksempel gis en felles retningslinje fra staten der Norges forpliktelser er gjennomgått, samlet og omgjort til en lettere vurderingsform slik at de konkrete vurderinger av den enkelte sak kan gjøres gjennom en noe enklere prosess enn det som må gjøres etter dagens system.

3.4.2 Bruk av tvungen lønnsnemnd begrunnet i økonomiske interesser

Hvilken mulighet det er for å foreta inngrep i arbeidskonflikter dersom økonomiske interesser står på spill varierer etter de ulike konvensjoner. Praksis fra EMD viser at økonomiske interesser kan falle inn under de legitime hensynene etter EMK artikkel 11 nr. 2, mens av CFA og ECSR kritiseres Norge for å legge avgjørende vekt på rent økonomiske interesser ved begrunnelsen av inngrepet med tvungen lønnsnemnd. I ECSR sine konklusjoner fra 2014 ble det gitt kommentarer til konflikten i oljesektoren fra 2012 og vist til at det ikke kan gripes inn i arbeidskonflikten dersom det primære hensynet er økonomiske interesser. Liknende vil det for ILOs konvensjoner i svært liten grad være mulighet for inngrep begrunnet i økonomiske interesser ettersom inngrepet må begrunnes i fare for liv, personlig sikkerhet eller helse for hele deler av befolkningen.¹²⁸

Det er lite som tyder på at staten har eller er villig til å endre praksisen med tvungen lønnsnemnd der økonomiske interesser står i fare ettersom disse inngrepene har vært kommentert av CFA

¹²⁸ Se Hansteen (2015) s. 369.

fra 90-tallet uten at dette har ledet til store endringer i praksisen. Staten vil i disse i tilfellene begrunne inngrepet i at risiko for økonomiske interesser kan utgjøre fare for alvorlige skader på samfunnsinteresser.¹²⁹ CFA har uttalt at de anser dette som et gjentakende problem i Norge, men det kan virke som myndighetene på et vis ikke ser seg forpliktet til å følge uttalelsene ettersom denne begrensningen i praksis er vanskelig å forene med den norske tradisjon for tvungen lønnsnemnd. Det er vanskelig å tenke seg at myndighetene vil gi fra seg muligheten til å gripe inn når økonomiske interesser står på spill, ettersom det for eksempel i oljesektoren ville utgjøre såpass store økonomiske konsekvenser for staten og samfunnet. Ved en avveining anses det nok som mindre skadelig å få regelmessig kritikk av ILO og ESPs kontrollorganer, enn det er å følge praksisen og muligens bøte med store økonomiske tap ved eventuelle streiker.

Konflikten i oljesektoren fra 2012 ble som gjennomgått i kapittel 3.4.1 ble kritisert av både CFA og ECSR. For ECSR hadde staten begrunnet inngrepet med tvungen lønnsnemnd i tilliten Norge har som oljeleverandør og de konsekvenser en full stans i produksjon kan få for den nasjonale økonomien. Komiteen kom frem til at selv om stansen kunne medføre et stort økonomisk tap for Norge, kunne ikke dette være hovedargumentet for å begrunne inngrep etter artikkel G. Komiteen aksepterte statens implikasjoner på det store inntektstapet Norge kunne lide ved streiken, men anså tapet som å være av ikke permanent natur og inngrepet ble dermed ikke ansett nødvendig for å beskytte offentlige interesser.¹³⁰

For ILOs organisasjonsfrihetskomite viste staten til de samme begrunnelsene for tvungen lønnsnemnd som tidligere, men ga en mer utfyllende begrunnelse for hvorfor de anså situasjonen som å være i tråd med ILOs konvensjoner. Staten uttrykte at konflikten var så skadelig for Norges økonomi at liv, personlig sikkerhet, helse eller vesentlige offentlige interesser stod i fare. CFA viste i sin vurdering til at hvilke sektorer som anser som essensielle er svært snevert etter konvensjonspraksisen, men at den ikke er absolutt. Noen ikke-essensielle sektorer kan anses som essensielle dersom streiken varer en viss tid eller utvikler seg på en måte at den ender opp med å utgjøre en fare for liv, personlig sikkerhet eller helse for hele eller deler av befolkningen.¹³¹ Ved vurderingen om oljesektoren i denne streiken hadde blitt en essensiell sektor slik staten hevdet, uttalte komiteen at selv om en streik har betydelig og uønskelig virkning på økonomi og handel, vil ikke slike konsekvenser alene gjøre oljesektoren til en essensiell sektor. Komiteen viste også til tidligere avgjørelser der de kom frem til at oljesektoren ikke utgjør en essensiell sektor.¹³²

¹²⁹ Se Nemndene (u.å.).

¹³⁰ Se ECSR Konklusjon (2014) om artikkel 6 (4).

¹³¹ Se CFA sak nr. 3038 avsnitt 469.

¹³² Se ILO Digest avsnitt 587.

Staten og klagerne var enige i at det ikke var før arbeidsgiverne varslet lockout at arbeidskampen ble ansett som såpass alvorlig at den ble sendt til tvungen behandling i lønnsnemnda. CFA kommenterte på denne problematikken om at en full lockout fra arbeidsgivers side virker som en slags «søknad» om behandling i Rikslønnsnemnda, og det at staten godkjenner en slik «søknad» med en gang er problematisk.¹³³ Komiteen konkluderte med at avslutningen av arbeidskampen før lockouten ble satt i verk, hadde ingen av de mulige farene for liv, helse o.l. enda materialisert seg og konflikten ble avblåst på preventivt grunnlag. Dette var i strid med prinsippene for organisasjonsfrihet og ILOs konvensjoner nr. 87 og nr. 98.

Det er enighet i praksisen fra ECSR og CFA at rent økonomiske interesser ikke kan begrunne inngrep i streikeretten og at staten må begrunne inngrep i noe mer alvorlig enn økonomiske tap som ikke er sikkert at vil utgjøre et permanent tap. Likevel er det etter ECSR sine utkallelser nærliggende å anta at konflikten i oljesektoren fra 2012 kunne blitt godtatt dersom staten hadde begrunnet inngrepet på samme måte som de gjorde for CFA eller gitt en mer utfyllende begrunnelse. ECSR viste i sin uttalelse til at økonomiske konsekvenser som det primære hensynet ikke er nok til å hjemle inngrep i streikeretten, så lenge det ikke kan vises til at det er nødvendig for beskyttelse av borgernes rettigheter og friheter slik som offentlige interesser, nasjonal sikkerhet, offentlig helse eller moral og innenfor grensene i artikkel G.¹³⁴ Hadde myndighetene gått mer i dybden på hvordan de store økonomiske konsekvenser en stopp i oljeproduksjon kunne utgjøre skade for liv, personlig sikkerhet, helse eller vesentlige offentlige interesser er det ikke utenkelig at inngrepet i konflikten hadde vært innenfor rammene av hva som godtas av ECSR. Slik sett er inngrepsadgangen for ILOs konvensjoner noe snevrere enn etter sosialpakten.

Saken er ikke blitt vurdert av menneskerettskomiteen for brudd på SP eller ØSK og er heller ikke vurdert av EMD, men etter vurderingene som ble tatt i punkt 3.4.1 kom vi frem til at inngrepet i konflikten var i tråd med konvensjonene og problematikken rundt inngrep etter økonomiske interesser oppstår per dags dato ikke etter disse konvensjonene.

3.4.3 Opprettelse av minimumsbemanning før arbeidskonflikt oppstår

Arbeidstakersidens adgang til å bruke streik og arbeidsgiversidens adgang til å bruke lockout er de mest sentrale midlene partene har for å forsøke å tvinge frem forhandlinger med den andre parten. ILO har i flere komiteuttalelser mot Norge påpekt at myndighetene bør opprette et system med minimumsbemanning slik at driften og streiken kan føres forsvarlig og staten i mindre grad må gripe inn med tvungen lønnsnemnd. Ordningen utgjør imidlertid også et inngrep på retten til å bruke arbeidskampmidler, ettersom det vil begrense hvor mange

¹³³ Se CFA sak nr. 3038 avsnitt 470.

¹³⁴ Se ECSR konklusjon (2006) om artikkel 6 (4).

arbeidstakere som kan tas ut i streik eller lockout for at forsvarlig bemanning kan opprettholdes. Løsningen ville klart gjort streikeretten mer reell for yrkesgrupper som er særlig utsatt for inngrep ved tvungen lønnsnemnd. Det er likevel vanskelig å gjennomføre i norsk rett på bakgrunn av at det vil bryte med den norske tradisjonen om forhandlinger og konflikt styrt av partene.

I dagens ordning kan fagforeninger og landsforeninger bli enige om å innvilge dispensasjoner fra arbeidskonflikten. Dersom streik kan føre til fare for liv og helse og/eller betydelig materiell skade på maskiner eller råvarer, kan bedrift der ansatte er tatt ut i streik søke om dispensasjon fra streiken.¹³⁵ Problemet med dispensasjoner fra konflikt og hvorfor det ikke kan måles opp mot en løsning med minimumsbemanning, fremgår av at partene må oppnå enighet om dispensasjoner for at de kan gjelde for konflikten. Dersom det ikke oppstår enighet, gis det heller ikke dispensasjoner. Et system med minimumsbemanning skal iverksettes av staten og krever ikke enighet mellom partene, slik at driften kan fortsette forsvarlig under konflikt uten at det stilles krav til enighet mellom partene som allerede er i forhandlingsstrid. Det vil likevel være vanskelig å gjennomføre en ordningen med minimumsbemanning ettersom den særlig vil innskrenke arbeidsgiversidens adgang til å iverksette fullstendige lockouter slik som det ble gjort i konflikten i oljesektoren fra 2012.¹³⁶ Ordningen vil nok bestrides mindre av arbeidstakersiden ettersom arbeidstakerne selv i sine innlegg for rikslønnsnemnda har klaget over hvordan arbeidsgivers bruk av fullstendig lockout får virkning som søknad til staten om vedtak for tvungen lønnsnemnd.¹³⁷ At det oppstår uenighet mellom partene i arbeidslivet er ikke unormalt, men det leder likevel til vanskeligheter for å vedta ordninger som endrer på dagens system.

På lik linje med arbeidstakerne kritiserer også organisasjonsfrihetskomiteen arbeidsgivers bruk av lockout ved at det for virkning som en søknad til staten om tvungen lønnsnemnd. I sak nr. 3038 for CFA var staten og klagerne enige i arbeidskonfliktens ikke var gjenstand for inngrep av staten før etter arbeidsgiver varslet lockout for alle de resterende arbeidstakerne.¹³⁸ Komiteen uttalte at når lockouten fører til en nesten automatisk beslutning fra staten om å behandle saken i rikslønnsnemnda fungerer lockouten som søknad til myndighetene om tvungen lønnsnemnd for å ende arbeidskonflikten.¹³⁹ Dersom det opprettes et system med minimumsbemanning før arbeidskonfliktens start, vil man kunne få en slutt på denne praksisen og få en mer reell beskyttelse for arbeidstakernes streikerett.

¹³⁵ Se NHO «dispensasjon fra streik».

¹³⁶ Se Rikslønnsnemndas sak 2 og 3/2012 s. 3.

¹³⁷ Se CFA sak nr. 3372 avsnitt 832

¹³⁸ Se CFA Sak nr. 3038 avsnitt 470.

¹³⁹ Se CFA sak nr. 2545 i avsnitt 1151 og sak nr. 3038 i avsnitt 470.

Et illustrerende eksempel på nyttigheten av minimumsbemanning er konflikten mellom norsk flytekniker organisasjon og NHO luftfart i forbindelse med hovedoppgjøret 2022. Konflikten ble gjennom provisorisk anordning 12. august 2022 sendt til tvungen behandling i rikslønnsnemnda.

Norsk flytekniker organisasjon iverksatte streiken den 18 juni etter mekling hos riksmekleren ikke førte til noen løsning. Frem til 25 juni ble 144 av 421 flyteknikere tatt ut i streik.¹⁴⁰ NHO luftfart varslet på sin side den 21. juni lockout for de resterende medlemmene som skulle iverksettes 26. juni.

Som følge av helsetilsynets rapport fredag 24 juni om muligheten for at det ville oppstå fare for liv og helse ved at flyambulansen blir berørt når flyteknikere ikke er på jobb, søkte Babcock dagen etter om dispensasjon for flyteknikere som arbeider med luftambulansefly. Søknaden ble avslått av styret i NHO luftfart samme dag.¹⁴¹ Situasjonen ble likevel ikke umiddelbart ansett som uforsvarlig etter iverksettelse av lockouten ettersom inspeksjoner som gjøres av teknikere er gyldig i 72 timer. Dermed ville en inspeksjon gjort på lørdag kveld være gyldig frem til tirsdag. Mandag den 27 juni rapporterte helsetilsynet at det dagen etter i ti tiden ville oppstå fare for liv og helse som følge av arbeidskonflikten. På bakgrunn av den fastlåste situasjonen og rapporten fra helsetilsynet om muligheten for fare for liv og helse ved at luftambulansetjenester ikke kan driftes forsvarlig konkluderte Arbeids- og inkluderingsdepartementet med at konflikten måtte behandles av rikslønnsnemnda.¹⁴²

Konflikten viser hvordan mulighet for dispensasjonsavtaler ikke kan sammenliknes med en opprettelse av lovverk eller system med minimumsbemanning før konflikten oppstår. Her nektet NHO styret å godkjenne dispensasjon for flyteknikere som arbeidet med luftambulansen. En dispensasjon for disse arbeiderne kunne ledet til en mer oversiktlig streik som kunne fått pågå i mer enn 10 dager. Dispensasjonsadgangen er i teorien et godt virkemiddel for å opprettholde forsvarlig drift, men når arbeidstaker og arbeidsgiver ikke blir enige om dispensasjoner blir det ineffektivt og holder seg ikke opp mot det systemet organisasjonsfrihetskomiteen ønsker at vi skal utvikle. For å komme i overensstemmelse med dette systemet må det være opprettet av staten eller annen upartisk tredjepart før arbeidskonflikten oppstår og systemet må opprettholde forsvarlig bemanning slik at arbeidet forsvarlig kan utføres under konflikten.

¹⁴⁰ Se Rikslønnsnemndas sak 02/2022 s. 4.

¹⁴¹ Se Rikslønnsnemndas sak 02/2022 s. 4.

¹⁴² Se Rikslønnsnemndas sak 02/2022 s. 6.

I norsk flytekniker organisasjon sine merknader til Rikslønnsnemnda viste de til hvordan arbeidsgiverforeningene vil få en uberettiget fordel i forhandlingene ved at de kan iverksette massive lockouter som leder til tvungen lønnsnemnd.¹⁴³ Arbeidsgivers bruk av full lockout i arbeidskamp er noe Norge flere ganger har blitt kritisert av ILO for å tillate, og komiteen foreslår opprettelse av minimumsbemanninger for å løse problematikken. Ved å ha en minimumsbemanning som sørger for forsvarlig drift gjennom streiken, kan ikke en av partene tvinge frem en løsning på den bakgrunn at de har et svært sterkt forhandlingskort å bruke når situasjonen anses som sårbar. Det vises til uttalelser fra Norsk Industri leder om at lockout bør bli like legitimt å bruke som streik og advares samtidig om at en slik forykking av den balanserte arbeidskampen vil lede til at lønnsforhandlinger reduseres til kollektiv tigging fra fagforeningene som kan lede til en farlig utvikling og skade lønnsdannelsen fremover.¹⁴⁴ Det er klart at dersom det blir vanlig praksis at arbeidsgiverorganisasjoner svarer på streik med fullstendig lockout, vil man stå overfor en situasjon der streikeretten i liten grad blir reell og kan utnyttes på samme måte som i dag. Selv om lockout er arbeidsgiverens kampmiddel som brukes til motsvar til streik, er det ikke å legge skjul på at de har et sterkere forhandlingskort når de kan iverksette lockout for så mange arbeidstakere de vil. Slike situasjoner vil med svært på unntak føre til fare for liv, helse og andre vitale samfunnsinteresser slik at konflikten ender opp i rikslønnsnemnda. Opprettelse av minimumsbemanninger vil ikke hindre verken arbeidstaker eller arbeidsgiver i å ta i bruk streik eller lockout, men det vil hindre adgangen til å tvinge frem forhandlinger ved at myndighetene må gripe inn. I et slikt system vil også forhandlingene i større grad ledes tilbake til tariffpartene og ikke til en utenforstående tredjepart som rikslønnsnemnda er.

Et system med minimumsbemanning kan også løse spørsmålet om hva som er forsvarlig drift i den enkelte sektor. Det kan oppstå situasjoner der arbeidstakerorganisasjonen tar ut et antall arbeidstakere de selv så på som forsvarlig streik, men som myndighetene anser å utgjøre uforsvarlig drift. Dette kan illustreres i tvisten mellom arbeidsmandsforbund og NHO service i forbindelse med tariffrevisjonen i 2012. Konflikten ble behandlet av rikslønnsnemnda i sak 5/2012. Konflikten oppstod da forhandlingene mellom partene ikke førte frem, og plassoppsigelse for 4055 arbeidstakere ble varslet av norsk arbeidsmandsforbund den 9. mai. Plassoppsigelsen gjaldt organiserte vektere innenfor bl.a. mobil og stasjonære vaktjenester, verditransport, minibanker, bomstasjoner, alarmsentraler og flyplasser.¹⁴⁵ I tillegg gjaldt plassoppsigelsen 96 medlemmer i bedrifter som var bundet av direkteavtaler og andre arbeidsgiverorganisasjoner som følger avtalen uten å være hovedpart.

¹⁴³ Se Rikslønnsnemndas sak 02/2022 s. 14.

¹⁴⁴ Se Rikslønnsnemndas sak 02/2022 s. 15.

¹⁴⁵ Se Rikslønnsnemndas sak 5/2012 s. 2 og 3.

For riksmekleren kom YS/Parat og NHO/NHO service til enighet, mens LO/arbeidsmandsforbund og NHO/NHO service avsluttet mekling uten å ha kommet til enighet. Streiken ble iverksatt den 1 juni for 1797 medlemmer av Norsk arbeidsmandsforbund. Streiken ble utvidet med ytterligere 1189 samme dag og fra 6. juni ble 439 nye medlemmer tatt ut i streik slik at det totalt var 3425 vektere tatt ut i streik.¹⁴⁶

Situasjonen ble fra den 8. juni ansett som meget uoversiktlig ved flere flyplasser og arbeidsministeren kalte partene inn til møte samme dag, der partene bekreftet at de ikke ville komme til enighet. Regjeringen varslet at de ville fremme proposisjon til Stortinget om tvungen behandling i Rikslønnsnemnda som følge av de alvorlige og store samfunnsmessige konsekvensene som fulgte med streiken.¹⁴⁷ Etter lov 19. oktober 2012 om lønnsnemndbehandling av arbeidstvisten mellom LO/Norsk arbeidsmandsforbund og NHO/NHO service (vekkerkonflikten) ved tariffoppgjøret 2012 ble det bestemt at konflikten skulle avgjøres av Rikslønnsnemnda.

Dersom det i Norge hadde vært opprettet et system med minimumsbemanning før streik ble iverksatt kunne forsvarlig drift blitt opprettholdt og streiken kunne ha fortsatt. Dersom LO og norsk arbeidsmandsforbund før streiken ble iverksatt hadde nøyaktige tall på hvor mange arbeidstakere de kunne ta ut i streik før situasjonen ble uoversiktlig og uforsvarlig, er det nærliggende å anta at de ikke ville oversteget dette beløpet slik at streiken kunne fortsette på et forsvarlig vis. Arbeidstakerorganisasjoner kan selvfølgelig foreta egne vurderinger på hvor mange arbeidstakere de tror de kan ta ut i streik og fremdeles holde driften forsvarlig, men kan ikke være sikker på at de har foretatt de samme vurderingene og kommet til samme løsning som hva staten anser som forsvarlig.

Ved opprettelse av minimumsbemanning oppstår det et samarbeid mellom staten og partene slik at streiken kan gjennomføres på forsvarlig vis og ingen kan fremtvinge lønnsnemndbehandling ved å ta et overdrevent antall eller alle ansatte ut i streik eller lockout. Selv om begrensningene i adgangen til streik og lockout vil gjelde for både arbeidstaker organisasjoner og arbeidsgiverorganisasjoner, er det mye som tyder på at forslaget i liten grad vil møte motstand fra arbeidstakerorganisasjoner, men møte stor motstand fra arbeidsgiverorganisasjoner. Av uttalelsen fra lederen i Norsk Industri fremgår det et ønske om at arbeidsgiverorganisasjoner i større grad skal utnytte seg av lockout.¹⁴⁸ Om uttalelsen gir uttrykk for flertallet av arbeidsgivere og deres representanters syn på fremtidig bruk av lockout, vil antageligvis et forslag som begrenser adgangen til fullstendig lockout møte motstand. Dette

¹⁴⁶ Se Rikslønnsnemndas sak 5/2012 s. 3.

¹⁴⁷ Se Rikslønnsnemndas sak 5/2012 s. 3.

¹⁴⁸ Se Rikslønnsnemndas sak 02/2022 s. 15

er fordi en sentral del av arbeidsgivers rettigheter under arbeidskonflikter er å iverksette lockout for å presse frem forhandlinger på samme måte som arbeidstakerorganisasjoner iverksetter streik for å presse frem forhandlinger med arbeidsgiver. Det er med andre ord arbeidsgiverorganisasjoner som taper stort på en slik løsning og deres adgang til å bruke kampmidler vil bli svært begrenset sammenliknet med adgangen de har i dag. En opprettelse av minimumsbemannings lovgivning eller annen ordning vil nok møte stor motstand fra arbeidsgiverorganisasjoner. Det vil uansett være vanskelig å opprette en slik ordning da staten nok vil være tilbakeholden med å innføre tiltak som begrenser streike og lockoutmuligheten ettersom det griper inn i grunnleggende rettigheter for partene i tarifforholdet. På den andre siden kan det også spørres om hvorfor staten så enkelt kan gripe inn i streikeretten ved bruk av tvungen lønnsnemnd som i størst grad påvirker arbeidstakerne, men ikke kan gripe inn for å beskytte streikeretten slik at forhandlingene forblir hos partene og ikke hos Rikslønnsnemnda ved bruk av tvang. Det bør ikke anses som noe verre for staten å gripe inn og påvirke arbeidskonflikten ved å opprette minimumsbemanning, enn det er å gripe inn med tvungen lønnsnemnd. Det er heller ikke sånn at dersom man åpner for inngrep med opprettelse av minimumsbemanning må utelukke adgangen til å anvende tvungen lønnsnemnd ved behov. Dersom system med minimumsbemanning og tvungen lønnsnemnd kan eksistere sammen, vil både streikeretten beskyttes ved at den kan opprettholdes, men dersom streiken utvikler seg til å være uforsvarlig vil det fortsatt kunne gripes inn med tvungen lønnsnemnd. Systemet med minimumsbemanning må ikke være et tiltak for å erstatte tvungen lønnsnemnd, men kan også eksistere side om side som et kompensierende tiltak for å redusere bruken.

3.4.4 Streikerett som grunnleggende element av organisasjonsfriheten

Retten til å streike fremgår ikke direkte av Grunnloven § 101 eller av de andre konvensjonsforpliktelsene som er gjennomgått vedrørende organisasjons- og foreningsfriheten. Streikeretten har blitt innfortolket av domstolene og overvåkningsorganene som tilhører de ulike konvensjonene, se kapittel 2.3 og 3.2. Dermed har retten blitt en del av forenings- og organisasjonsfriheten. Også her varierer praksisen om hvor beskyttet og hvor sentral streikeretten skal være. Slik som den norske tradisjonen med tvungen lønnsnemnd er i dag, er det vanskelig å forene praksisen fra særlig CFA om hvor sentralt streikeretten står og hvor snever adgangen for å gjøre inngrep i streikeretten er.

I OFS-saken la Høyesterett vekt på hva stortinget og regjeringen måtte forvente ved ratifisering av konvensjonen.¹⁴⁹ På ratifiseringstidspunktet av ILOs konvensjoner var ikke streikeretten direkte hjemlet i konvensjonene, og det var heller ingen bestemmelser som skulle begrense statens rett til å gripe inn i en eventuell streikerett. Staten kunne dermed ikke forutse at streikeretten skulle bli en vesentlig del av konvensjonen på ratifikasjonstidspunktet og kunne

¹⁴⁹ Se Rt-1997-580 på s. 588.

heller ikke forutse den snevre inngrepsadgangen som er utviklet i praksis. Det at Norge ved ratifikasjon av ØSK tok forbehold mot artikkel 8 nr. 4 om retten til å streike på bakgrunn av norsk praksis ved tvungen lønnsnemnd, må det gi et uttrykk av at myndighetene generelt sett ser det slik at norsk praksis ikke vil kunne forenes med internasjonal praksis når streikeretten anses som et grunnleggende element i bestemmelsene om forenings- og organisasjonsfrihet.

EMD har tidligere uttalt at selv om streikeretten har vern etter artikkel 11, er det ikke en del av det grunnleggende elementet av vernet.¹⁵⁰ Den norske praksisen stemmer mer overens med det som uttales av EMD enn det som følger av praksis fra CFA. Av praksis fra CFA åpnes det kun for inngrep i streikeretten dersom tvisten gjelder tjenestemenn som utøver offentlig myndighet, i akutt nasjonal eller lokal krise eller for arbeidskonflikter i samfunnsnødvendige tjenester i snever forstand.¹⁵¹ En tjeneste anses som samfunnsnødig dersom forstyrrelser eller stans kan føre til fare for liv, helse eller personlig sikkerhet for hele eller deler av befolkningen.¹⁵² Streikeretten anses som en så viktig del av organisasjonsfriheten at det gis en minimal mulighet for å gripe inn i den. Denne praksisen er, slik som man ser ved de gjentatte bruddene på ILOs konvensjoner, ikke enkel å forene med norske myndigheters vurderinger av når det er lovlig å foreta inngrep i arbeidskonflikten ved tvungen lønnsnemnd.

Så lenge myndighetene utnytter muligheten for inngrep på liknende vis som EMD gjør i sine vurderinger, vil streikeretten neppe få det vernet som særlig CFA legger til grunn for sine vurderinger. Så lenge den nåværende praksisen med tvungen lønnsnemnd følges er det vanskelig å forene norsk rett med de internasjonale konvensjoner som anser streikeretten som et grunnleggende element i organisasjonsfriheten som det så og si ikke kan gjøres inngrep i.

3.5 Oppsummering

Oppsummert er det flere momenter som gjør de internasjonale forpliktelsene vanskelige å følge i den norske praksisen. For det første er den internasjonale praksisen til konvensjonene ulik, slik at det kreves flere dyptgående vurderinger før det kan konkluderes om at inngrepet er i tråd med forpliktelsene. I tillegg vil nektelse for inngrep ved økonomiske interesser, system med minimumsbemanning og system med streikeretten som grunnleggende element i Grunnloven § 101, være i strid med den norske tradisjonen med tvungen lønnsnemnd. Så lenge man ikke er villig til å bryte med eller endre tradisjon, vil det dermed også være vanskelig å få den norske praksisen i tråd med den internasjonale retten.

¹⁵⁰ Se *Association of academics v. Iceland* i avsnitt 23 og 24.

¹⁵¹ Se CFA sak nr. 3038 i avsnitt 468 og Hansteen (2015) s. 369.

¹⁵² Se CFA sak nr. 3038 i avsnitt 468.

4 Kompenserende tiltak til tvungen lønnsnemnd

Det er ikke tvilsomt at bruken av tvungen lønnsnemnd er gjenstand for mye kritikk både nasjonalt og internasjonalt. Det er heller ikke tvilsomt at dagens praksis er vanskelig å forene med kravene som stilles i deler av den internasjonale retten. Spørsmålet er om noen av løsningene fra internasjonale organer eller andre løsninger kan føre til en redusert bruk av tvungen lønnsnemnd. I NOU 2001: 14 «vårens vakreste eventyr...?» ga utvalget for tarifforhandlingssystemet en fremstilling av dagens løsning med tvungen lønnsnemnd og kompenserende tiltak som kunne redusere bruken av tvungen lønnsnemnd og dermed bringe den norske praksisen i tråd med de internasjonale forpliktelsene.

Etter gjennomgangen kom utvalget frem til at ingen av de alternative løsningene de la frem var nødvendige eller mulige å gjennomføre i datidens ordning. Disse forslagene ble ført og vurdert for over 20 år siden, men ettersom praksisen i dag er tilnærmet lik vil forslagene og utvalgets vurdering være relevant også i dag. I den videre fremstillingen gjennomgås forslagene fra utvalget og det vurderes hvorvidt noen av løsningene kunne bidratt med å forene norsk rett med de internasjonale forpliktelsene.

Innledningsvis viste utvalget til arbeidsrettrådets forslag fra NOU 1996: 14 for å redusere bruken av tvungen lønnsnemnd. Forlaget innebar for det første å legge avgjørende formelle posisjoner i tariffavtalesystemet til hovedorganisasjonene i arbeidslivet.¹⁵³ Det andre forslaget var å foreta samlede avstemninger innen den enkelte hovedsammenslutning i kommunal sektor.¹⁵⁴ Det tredje forslaget var at tariffavtaler inngått av hovedorganisasjonene på arbeidstakersiden skal være ufravikelige for enkeltstående arbeidstakerorganisasjoner.¹⁵⁵ Forslag en og tre ble ansett som knyttet nært sammen. Utvalget anså det som unødvendig med lovfestet definisjon av hovedorganisasjonsbegrepet for å oppnå en styring av hovedorganisasjoner. Uten en lovfestet definisjon av hovedorganisasjoner som var forslag en, ville heller ikke forslag tre være av betydning. Til sist ønsket de heller ikke å gå videre med forslag to ettersom det ikke ville hatt noen stor betydning for streikeomfanget.¹⁵⁶

Deretter kom utvalget med egne forslag til å begrense bruken av tvungen lønnsnemnd og vurderte muligheten for å gjennomføre dem.

¹⁵³ Se NOU 1996: 14 pkt 6.3.

¹⁵⁴ Se NOU 1996: 14 pkt 6.6.

¹⁵⁵ Se NOU 1996: 14 pkt 6.7.

¹⁵⁶ Se NOU 2001: 14 pkt. 10.1.5.

Utvalgets første forslag var at det kunne lovfestes kriterier for bruk av tvungen lønnsnemnd i tråd med den adgangen til inngrep som følger av ILOs konvensjonspraksis.¹⁵⁷ En lov som kun gir adgang til inngrep med tvungen lønnsnemnd etter de kriterier som følger av ILOs konvensjonspraksis vil klart kunne bidra til å løse bruddene på ILOs konvensjonen nr. 87 og nr. 98. En slik lov måtte utformes slik at inngrep kun kan foretas i essensielle tjenester i snever forstand. Vilkåret som oppstilles for at tjenesten er essensiell er at stans eller forstyrrelser i driften vil kunne føre til fare for liv, helse eller personlig sikkerhet for hele eller deler av befolkningen. Det vil også kunne åpnes for unntak der ikke essensielle tjenester etter streikens utvikling blir essensielle. Ettersom dette er vilkårene CFA følger ved vurderingen av om inngrep med tvungen lønnsnemnd er lovlig eller ikke, og CFA er de som stiller de strengeste kravene til inngrep i streikeretten ville en slik lovfestelse gjøre den norske praksisen i tråd med internasjonale forpliktelser. Utvalget anså ikke lovfestelse av ILOs konvensjonspraksis som mulig. For det første uttalte de at dersom dette skulle lovfestes måtte det vedtas som en fullmaktslov slik at den når som helst kan oppheves og endres. På denne måten ville ikke loven hindre stortinget og regjeringen i å vedta særlover om tvungen lønnsnemnd på annet grunnlag enn det som fremgår av loven. Selv med fullmaktslov som utgangspunkt var utvalget også skeptisk til å lovfeste løsningen fordi det ville fjerne den fleksibiliteten det norske systemet har og begrense muligheten for inngrep der store økonomiske interesser er i fare. Utvalget anså dermed at de argumentene som talte for en permanent lov ikke var tilstrekkelig tungtveiende for å endre dagens praksis med tvungen lønnsnemnd.

Å lovfeste ILOs konvensjonspraksis ville vært en relativt enkel måte å få norsk praksis i tråd med internasjonale forpliktelser. Samtidig ville ikke en fullmaktslov som utvalget foreslo ende opp med å være i tråd med konvensjonspraksisen. Utvalget uttrykte bekymring for de konsekvenser det kunne ha at det ikke kan foretas inngrep etter økonomiske interesser, og ønsket ikke å begrense den muligheten og fleksibiliteten myndighetene har. I utgangspunktet ville forslaget begrenset bruken av tvungen lønnsnemnd, men med alle justeringer og inngrepsmuligheter utvalget foreslo ville en slik lovgivning i liten grad faktisk endret bruken av tvungen lønnsnemnd. Utvalgets vurderinger viser til problematikken som ble vurdert i kapittel 3.3.2.3 om at det er vanskelig å forene den norske tradisjonen med ILOs praksis ettersom myndighetene ikke ønsker å gi slipp på adgangen til bruk av tvungen lønnsnemnd når økonomiske interesser står i fare.

Det andre forslaget var å opprette en lovfestet eller avtalebasert nemnd som har lovgivende funksjon og mandat til å vurdere om arbeidskampen er samfunnsskadelig og gi anbefalinger om utsettelse, begrensninger eller stans av arbeidskampen. Tanken var at en lovfestet

¹⁵⁷ Se NOU 2001:14 pkt 10.1.5.

nemndsordning vil gi nemnden større gjennomslagskraft og sikre at den gjelder for alle.¹⁵⁸ I likhet med utvalgets vurdering har jeg vanskeligheter med å se at en rådgivende nemnd ville få noe stor betydning for partenes vurdering av fortsettelse av streiken. Vi har alt en ordning der det forsøkes å mekles mellom partene hos riksmekleren og partene har mulighet for å selv komme til enighet om å løse konflikten i frivillig lønnsnemnd, noe som det i liten grad gjøres. En rådgivende nemnd kunne kanskje påvirket partene ved spørsmål om dispensasjonsadgang og ved spørsmål om hvem som skal tas ut i streik og lockout, men det er ingen særlig garanti for at det ville fungere. Slik som utvalget poengterte er det vanskelig å sikre at nemndas løsninger følges når de kun er rådgivende og dermed ikke er direkte bindende for partene. Det vil dermed kunne oppstå problem ved at nemnden ikke har noen autoritet og får liten faktisk nytte. På denne bakgrunnen fant utvalget at det ikke var aktuelt med en slik løsning i dagens system, noe jeg er enig i.

Det tredje forslaget innebar en mulighet for myndighetene til å stanse deler av en streik. Dersom deler av streiken fører til fare for liv og helse, kan denne delen stanses, mens resten av streiken kan fortsette. Dette ville også utgjøre et inngrep i streikeretten, men det fører til at arbeidskamp kan fortsette og fører ansvaret med forhandlinger og enighet tilbake til partene. Ved at det opprettes en slik mulighet kan det tenkes at det også ville bli en større forsiktighet blant partene med hensyn til hvem som tas ut i streik og lockout, samtidig som det kanskje kan oppnås en større vilje blant partene til å innvilge dispensasjoner fra streik og lockout ettersom den delen som kunne blitt gitt dispensasjon fra sannsynligvis vil være den delen av konflikten som stanses av myndighetene. Konflikten i private sykehjem fra 2012 kan være illustrerende til dette forslaget. Saken ble behandlet i punkt 3.4.1 der streiken som utgangspunkt var ansett oversiktlig og til å ikke gå utover liv og helse ettersom partene var enige om dispensasjonsadgangen i konflikten. Når partene ikke oppnådde enighet om dispensasjonene ble situasjonen uoversiktlig og myndighetene anså konflikten som å true pasientenes liv og helse og bestemte derfor at konflikten skulle avgjøres i rikslønnsnemnda. Dersom myndighetene hadde hatt en mulighet til å kun stanse den delen av konflikten som gjorde situasjonen uoversiktlig, kunne streiken fortsatt frem til partene selv møtte til nye forhandlinger. Denne løsningen ville klart begrense behovet for bruk av tvungne lønnsnemnd. Utvalget kom likevel til at de ikke ønsket å gjennomføre tiltaket ettersom de anså at det ville føre til en uønskelig oppsplitting av tariffavtalesystemet. Systemet kunne klart løst noe av problematikken med tvungen lønnsnemnd, men ettersom den bryter med tradisjon om at konflikten skal holdes mellom partene vil det nok være vanskelig å gjennomføre i praksis, og det kan tenkes at et forsøk på å gjennomføre forslaget ville blitt møtt med motstand fra kanskje særlig arbeidsgiversiden.

¹⁵⁸ Se NOU 2001:14 pkt 10.1.5.

Et fjerde forslag var å åpne for andre typer arbeidskamp enn full arbeidsnedleggelse. Her delte utvalget seg i et flertall og mindretall. Flertallet var av oppfatning om at en endring med partiell arbeidskamp eller andre kampmidler kunne forrykke likevekten mellom partene og gjøre konfliktsituasjonen uklar. Mindretallet var mer positiv til løsningen og hevdet at likevekten mellom partene i konflikten ville ivaretas gjennom at arbeidsgiverne fortsatt kunne gå til lockout eller mer begrensede kamptiltak med vanlig frist, men at partene trolig selv vil komme til nærmere avgrensningstiltak på samme måte som partene gjorde i Sverige da de opprettet en slik løsning. Det ble vist til at Sverige der det i stedet for full arbeidsnedleggelse for eksempel gis tidsbegrenset og rullerende streik, blokade av overtid eller utvidet alminnelig arbeidstid og liknende. Dersom ønsket er å begrense bruk av tvungen lønnsnemnd uten å få flere tapte arbeidsdager kan Svenske løsninger være av interesse. Sverige har ingen løsning med tvungen lønnsnemnd, men har samtidig et betydelig antall mindre tapte arbeidsdager i året enn Norge. Dette fremgår av medlingsinstituttets årsrapport der det rapporteres at Sverige i perioden 2010-2021 i gjennomsnitt hadde omtrent 8100 tapte arbeidsdager, mens Norge hadde cirka 126 500 tapte arbeidsdager i samme periode.¹⁵⁹ Å se hen til løsninger som fungerer i Sverige for å redusere tapte arbeidsdager uten å benytte seg av tvungen lønnsnemnd kunne vært svært nyttig når man vurderer løsninger for å begrense bruken av tvungen lønnsnemnd i Norge.

Det femte forslaget var å opprette avtaler eller lovfeste system med minimumsbemanning, eller et bedre utbygget system for dispensasjoner under en pågående arbeidskamp. ILO har ved mange anledninger foreslått at Norge bør opprette et system med minimumsbemanning før arbeidskamp iverksettes. Ved opprettelse av minimumsbemanning ville den norske praksisen i vesentlig større grad være i tråd med ILOs konvensjoner nr. 87 og nr. 98 ettersom systemet som vedtas er det CFA selv ønsker at vi skal innføre i den norske retten. Det ville vært en relativt enkel måte å sørge for at streikeretten ivaretas etter internasjonale standarder. Hvorfor et system med minimumsbemanning er vanskelig å forene med den norske tradisjonen er gjennomgått i punkt 3.4.3. I kapittelet påpekes det at myndighetene nok vil være tilbakeholdt med å innføre tiltak som begrenser arbeidslivets parter til å benytte arbeidskampmidler i den graden de selv ønsker. Vurderingen stemmer overens med utvalgets vurderinger av systemet med minimumsbemanninger da de kom frem til at de ikke ville gjennomføre endringen da det ville utgjøre et brudd på den norske tradisjonen og uttalte at ansvaret for virkninger og konsekvenser av konflikten ikke skal skyves over på den som rammes av streiken eller over på myndighetene.¹⁶⁰ Uttalelsen gir inntrykk av en vilkårlighet for hva som kan gripes inn i og ikke. Det anses ikke problematisk å gripe inn i arbeidskonflikten med å tvinge partene til forhandlinger, men anser de problematisk å gripe inn med en løsning med minimumsbemanning som i større grad vil kunne sikre partenes rett til arbeidskamp. En løsning med

¹⁵⁹ Se Medlingsinstituttets årsrapport (2022) s. 43 med tall fra SSB.

¹⁶⁰ Se NOU 2001: 14 punkt 10.1.5.

minimumsbemanning vil bidra til at streiker kan føres forsvarlig og at arbeidstakere selv i utsatte sektorer får en reell rett til å streike. Begrunnelsen for å ikke gripe inn er at det bryter med norsk tradisjon, men om man aldri skulle kunne bryte med tradisjon for å bedre et system vil vi neppe kommet særlig langt i utviklingen av fortidig eller fremtidig lovverk.

På møtet utvalget hadde med organisasjonene som ikke var representert i utvalget ble det foreslått at man ved å forlenge avtaleperiodene slik at det sjeldnere ville bli anledning til å ta i bruk arbeidskamp. Det gis ingen videre bemerkning til forslaget annet enn at utvalget ikke anså det som hensiktsmessig å vurdere spørsmålet om lengre avtaleperioder da de gikk igjennom forslagene i 2001. En utvidet avtaleperiode ville også føre til en sjeldnere mulighet for partene til å reforhandle vilkår, noe som neppe kan tenkes å være en god løsning i det store bildet uansett om det hadde redusert behovet for bruk av tvungen lønnsnemnd.

Det som foreslås av alternative løsninger bygger i stor grad på ønsket om å føre forhandlingene tilbake til partene, samtidig som man aktivt arbeider med å redusere antall tapte arbeidsdager under konflikt. Selv om forslagene fra NOU 2001: 14 ble forkastet og de ble vurdert for over 20 år siden, er de fortsatt noen av de mest relevante forslagene som fortsatt diskuteres og foreslås i dag. Etter mitt syn er det flere av forslagene som vurderes i forarbeidet som kunne avhjulpet problematikken gjennomgått i punkt 3.4.

For det første kunne et system med opprettelse av lovfestede vilkår i samsvar med ILOs organisasjonspraksis i det minste kunne forbedre problematikken mellom norsk og internasjonal rett. Ved lovfestelse eller opprettelse av retningslinjer av ILOs vilkår ville problematikken rundt inngrep ved økonomiske interesser blitt mindre og det ville vært lettere å gjennomføre vurderinger i tråd med internasjonal praksis dersom det ble opprettet en felles lovgivning. Gjennom historien som vist til i punkt 2.1 har forslag om generell lovfestelse av tvungen lønnsnemnd blitt møtt med motstand fra både arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjoner, som innebærer at det kan være vanskelig å gjennomføre i praksis.

Videre vil opprettelse av minimumsbemanning, adgang for partiell streik eller mulighet for å avbryte deler av en streik også hjelpe med å opprettholde forsvarlig drift under arbeidskonflikt. I den norske arbeidsretten er forhandlingene i utgangspunktet styrt av partene, men det har samtidig oppstått en slags motvillighet til å forhandle partene i mellom og konflikten går helt i stans slik at de ender opp med å tvangsbehandles i rikslønnsnemnda. Ved å opprette en eller flere av de nevnte systemene tvinges forhandlingene tilbake til partene og det blir et mindre behov for å gripe inn i konflikten.

Oppsummert gir utvalgets vurderinger av de kompensere vilkår en antydning til at det er av større interesse å beskytte tradisjon enn det er å finne løsninger som kan redusere bruken av

tvungen lønnsnemnd. Det tas imidlertid ikke hensyn til at selv om en tradisjon er lang, er det ingen garanti at det er en god løsning. Dersom man ønsker å utvikle og forene den norske retten med de internasjonale forpliktelsene, må det ses forbi tradisjon.

Litteraturliste

Norske rettskilder:

lover:

- 1813 Lov 17.05.1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven 1814)
- 1952 Lov 19.12.1952 om lønnsnemnd i arbeidstvister (Lønnsnemndloven 1952)
- 1999 Lov 21.05.1999 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (Menneskerettsloven 1999)
- 2012 Lov 27.01.2012 om lønnsnemnd i arbeidstvister (Lønnsnemndloven 2012)
- 2012 Lov 27.01.2012 om arbeidstvister (arbeidstvistloven 2012)
- 2012 Lov 16.11.2012 om lønnsnemndbehandling av arbeidstvisten mellom LO/Fagforbundet og NHO/NHO service (private sykehjem) ved tariffoppgjøret 2012
- 2012 Lov 19.10.2012 om lønnsnemndbehandling av arbeidstvisten mellom LO/Norsk arbeidsmandsforbund og NHO/NHO Service (vekterkonflikten) ved tariffoppgjøret 2012
- 2012 Provisorisk anordning 10.08.2012 om lønnsnemndbehandling av arbeidstvistene mellom Industri Energi, SAFE og Lederne på den ene siden og Oljeindustriens Landsforening på den andre siden i forbindelse med tariffoppgjøret 2012 (sokkelavtalene)
- 2022 Provisorisk anordning 12.08.2022 om lønnsnemndbehandling av arbeidstvisten mellom Norsk Flytekniker Organisasjon og NHO Luftfart i forbindelse med tariffoppgjøret for Flyteknikeroverenskomsten i 2022

Forarbeider:

- NOU 1996: 14 Prinsipper for ny arbeidstvistlov
- NOU 2001: 14 Vårens vakreste eventyr...?
- Ot.prp.nr.3 (1998-1999) Om lov om styring av menneskerettighetenes stilling i norsk rett
- Prop.2 L (2012-2013) Lov om lønnsnemndbehandling av arbeidstvisten mellom LO/Fagforbundet og NHO/NHO service (private sykehjem) ved tariffoppgjøret 2012.
- Prop. 134 L (2011-2012) Lov om lønnsnemndbehandling av arbeidstvisten mellom LO/Norsk arbeidsmandsforbund og NHO/NHO service (vekterkonflikten) ved tariffoppgjøret 2012
- Prop.10 L (2016-2017) Lov om lønnsnemndbehandling av arbeidstvisten mellom akademikerne og spekter i forbindelse med tariffoppgjøret 2016 (helseforetakene)
- Prop.3 L (2022-2023) Lov om lønnsnemndbehandling av arbeidstvistene mellom utdanningsforbundet, Skolenes Landsforbund og Norsk Lektorlag og KS i forbindelse med hovedoppgjøret i 2022
- Innst.186 S (2013–2014) Innst.186 S (2013–2014) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Per-Kristian Foss, Martin Kolberg, Marit Nybakk, Jette F. Christensen, Anders Anundsen, Hallgeir H Langeland, Per Olaf Lundteigen, Geir Jørgen Bekkevold og Trine Skei Grande om grunnlovfesting av sivile og politiske menneskerettigheter, med unntak av romertall X og romertall XXIV.

Kgl.res. 10.08.2012 Provisorisk anordning om lønnsnemndbehandling av arbeidstvistene mellom Industri Energi, SAFE og lederne på den ene siden og Oljeindustriens Landsforening på den andre siden i forbindelse med tariffoppgjøret 2012 (sokkelavtalene) Dokument 8:74 S (2018-2019) Representantforslag 74 S fra stortingsrepresentantene Jonas Gahr Støre, Hadia Tajiik, Arild Grande, Lise Christoffersen og Eigil Knutsen om å innlemme ILOs kjernekonvensjoner i menneskerettsloven.
Dokument 16 (2011-2012) Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven

Høringsnotater og -uttalelser

Utdanningsforbundet. Skriftlig innspill til lov om lønnsnemndbehandling, Prop. 3 L (2022-2023). (Høringsinnspill) 2022. <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/visning-av-skriftlig-innspill/?dnid=29373&h=10004675>

Tariffavtaler:

Hovedavtalen mellom NHO og LO 2022-2025. <https://www.lo.no/hovedavtalen/> hentet 19.04.2023.

Rettspraksis:

Rt-1997-580 (OFS-saken)
HR-2016-2554-P (Holship-dommen)
AR-2018-9

Lønnsnemndspraksis:

Kjennelse 01/1990 Tvisten mellom Oljearbeidernes Fellessammenslutning (OFS) på den ene side og Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)/ Oljeindustriens Landsforening (OLF) på den annen side i forbindelse med tariffrevisjonen pr. 1. juli 1990.
Kjennelse 07/1994 Tvisten mellom Norges Arbeidslederforbund (NALF) og Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)/Oljeindustriens Landsforening (OLF) i forbindelse med tariffrevisjonen pr 1. juli 1994.
Kjennelse 2 og 3/2012 Tvisten mellom industri energi/safe og norsk olje og gass i forbindelse med tariffrevisjonen 2012
Kjennelse 4/2012 Tvisten mellom lederne og norsk olje og gass i forbindelse med tariffrevisjonen 2012
Kjennelse 5/2012 Tvisten mellom norsk arbeidsmandsforbund og NHO service i forbindelse med tariffrevisjonen 2012
Kjennelse 06/2012 Tvisten mellom fagforbundet og NHO service i forbindelse med tariffrevisjonen 2012
Kjennelse 02/2016 Arbeidstvisten mellom akademikerne og spekter i forbindelse med tariffrevisjonen 2016 (helseforetakene)

Kjennelse 02/2022 Tvisten mellom Norsk Flytekniker Organisasjon og NHO
Luftfart i forbindelse med hovedoppgjøret 2022

Kjennelse 05/2022 Tvisten mellom Norsk Lektorlag og KS i forbindelse med
hovedoppgjøret i 2022 (kommuneoppgjøret).

Internasjonale rettskilder

Traktater:

ILO The International Labor Organization. Paris. oktober 1919

ILO nr. 98 The right to Organize and Collective Bargaining Convention. Genève.
18.07.1951.

ILO nr. 87 Freedom of association and Protection of the Right to Organize Convention. San
Francisco. 04.07.1950

EMK Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.
Roma 4. November 1950.

SP International covenant on Civil and Political rights, New York City. 12.
desember 1966.

ØSK International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. New York
City. 16. desember 1966.

ETS nr. 163 The Revised European Social Charter. Roma. 1. juli 1996 (offisiell norsk
oversettelse)

Praksis fra den europeiske menneskerettsdomstol

Enerji Yapi-Yol Sen v. Turkey Case of Enerji Yapi-Yol Sen v. Turkey, no.
68959/01, 21. April 2009

Demir and Baykara v. Turkey Case of Demir and Baykara v. Turkey, no.
34503/97, 12. November 2008

OFS v. Norway Case of federation of offshore workers' trade
unions and others v. Norway, no 38190/97, 27. Juni 2002

Association of academics v. Iceland Case of association of academics v. Iceland, no.
2451/16, 15. Mai 2018.

Praksis fra ILOs organisasjonsfrihetskomite (CFA)

CFA sak nr. 1576 (Norge) Klagedato 20.03.1991

CFA sak nr. 2545 (Norge) klagedato 06.02.2007

CFA sak nr. 3038 (Norge) Klagedato 19.08.2013

CFA sak nr. 3372 (Norge) Klagedato 17.10.2019

Konklusjoner fra den europeiske komite for sosiale rettigheter (ECSR)

ECSR konklusjon om rapport 2006 til artikkel 6 (4)

ECSR konklusjon om rapport 2010 til artikkel 6 (4)

ECSR Konklusjon om rapport 2014 til artikkel 6 (4)

Annen litteratur

Arbeids- og Inkluderingsdepartementet. «Behandling i rikslønnsnemnda.» (2018)

<https://www.regjeringen.no/no/tema/arbeidsliv/arbeidsmiljo-og-sikkerhet/innsikt/lonnsoppgjor-og-arbeidskonflikter/arbeidskonflikter-og-behandling-i-rikslonnsnemnda/id85995/> (Hentet 29.03.2023)

Arbeids- og inkluderingsdepartementet «Lønnsoppgjør, arbeidstvister og tvungen

lønnsnemnd.» (2018) <https://www.regjeringen.no/no/tema/arbeidsliv/arbeidsmiljo-og-sikkerhet/innsikt/lonnsoppgjor-og-arbeidskonflikter/id447108/> (Hentet 10.02.2023)

Bårdsen, Arnfinn. «Grunnloven, straffeprosessen og strafferetten – noen linjer i høyesteretts praksis etter grunnlovsreformen 2014.» Jussens venner vol. 52, nr. 1 (2017) s. 1-44. (Lest på idunn.no)

Christiansen, Nils Finn. «Fagbevægelsens historie». Arbeidsbevægelsens bibliotek. Temahefte gitt ut av FIU (Fagbevægelsens interne utdannelser). 2012

COE, Council of Europe. «Chart og signatures and ratifications of Treaty 163». (u.å.)

<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatyid=163> (hentet 21.04.2023)

Craven, Matthew. «The international Covenant on Economic, Social and Cultural rights, A perspective on its Development» Clarendon Press 1995.

Evju, Stein. Organisasjonsfrihet, tariffavtaler og streik. Oslo: universitetsforlaget, 1982

Evju, Stein. «EMK artikkel 11, streikerett og tvungen voldgift».. Arbeidsrett vol 15 nr. 2 (2018) s. 264-266.

Fliflet, Arne. «kommentar til Grunnloven.» I Norsk lovkommentar, Gyldendal Rettsdata (2014) hentet 19.03.2023.

FN-sambandet. «Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO)» (2022)

<https://www.fn.no/om-fn/fns-organisasjoner-fond-og-programmer/den-internasjonale-arbeidsorganisasjonen-ilo> (Hentet 21.01.2023)

FN-sambandet. «Konvensjon om økonomisk, sosiale og kulturelle rettigheter.» (2022)

<https://www.fn.no/om-fn/avtaler/menneskerettigheter/konvensjon-om-oekonomiske-sosiale-og-kulturelle-rettigheter> (Hentet 07.02.2023)

FN-sambandet. «Konvensjon om sivile og politiske rettigheter.» (2022) <https://www.fn.no/om-fn/avtaler/menneskerettigheter/konvensjon-om-sivile-og-politiske-rettigheter>

(Hentet 07.02.2023)

Fougner, Jan, Tron Sundet, Johan Kr. Øydegard, Marit B. Frogner, Mette Jensen, Merete Bårdsen og Bjørn Jakobsen. «Kollektiv Arbeidsrett». Oslo: universitetsforlaget, 2004.

Frifagbevegelsen «Tvungen lønnsnemnd.» (u.å.)

<https://frifagbevegelse.no/tariffleksikon/tvungen-lonnsnemnd-6.443.530049.ea7be459b0>

(hentet 04.04.2023)

Hansteen, Christoffer, Sigurd Øyvind Kambestad, Hans Christian Monsen og Einar Stueland. «Interesstvist og arbeidskamp.» Oslo: Gyldendal akademisk, 2015

Haugan, Bjørn. «NHO-topp varsler mer bruk av lockout.» (2022)

<https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/8QbqdQ/nho-topp-varsler-mer-bruk-av-lockout> (hentet 31.03.2023)

Holmøyvik, Eirik. «Provisorisk anordning». (2005-2007) https://snl.no/provisorisk_anordning (Hentet 21.02.2023)

Hotvedt, Marianne Jenum. «Tariffavtaler, rettsutvikling og organisasjonsfrihet». Lov og rett. (2017) s. 86-109. Universitetsforlaget.

Høgberg, Benedikte Moltumyr. «Statsrett : kort forklart» 2.utg. Oslo: universitetsforlaget, 2016.

Høgberg, Alf Petter og Benedikte Moltumyr Høgberg. «Tolkning av Grunnloven.» Jussens venner. Årg. 48, utg. 3 (2013) s. 193-226.

ILO «Committee on Freedom of Association». (u.å.) <https://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-on-freedom-of-association/lang--en/index.htm> (Hentet 19.04.2023)

ILO «Conventions and recommendations». (u.å.) <https://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang--en/index.htm> (Hentet 19.04.2023).

ILO digest (2006) https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_090632.pdf (Hentet 08.02.2023)

Korsmo, Eli Kristine. «Stortingspolitikere begrenser streikeretten». (2022) <https://www.utdanningsforbundet.no/nyheter/2022/stortingspolitikere-begrenser-streikeretten/> (hentet 22.02.2023)

Medlingsinstituttet. «Avtalsrørelsen och lönebildningen 2022 – Medlingsinstituttets årsrapport» (2022). <https://www.mi.se/publikationer/avtalsrorelsen-och-lonebildningen-2022/> (Hentet 30.03.2023)

Merriam-Webster Legal dictionary. “Saving Clause”. (u.å.) <https://www.merriam-webster.com/legal/saving%20clause> (Hentet 02.03.2023)

Møse, Erik, Jørgen Aall og Ragnar Nordeide. «Kommentar til EMK artikkel 10». I Norsk lovkommentar, Gyldendal Rettsdata (2022) hentet 27.02.2023

Nemndene. «Om rikslønnsnemnda» (u.å.) <https://www.nemndene.no/rikslonnsnemnda/om-rikslonnsnemnda/om-rikslonnsnemnda/> (Hentet 03.02.2023)

NHO. «Dispensasjon fra streik». (u.å.) <https://arbinn.nho.no/arbeidsliv/streik-og-konflikt/artikler/dispensasjon-fra-streik/#:~:text=Det%20er%20kun%20bedrifter%20der,s%C3%B8ke%20om%20dispensasjon%20fra%20streiken.> (Hentet 16.02.2023)

Nyström, Birgitta. «Europarådets Sociala Stadga och den nordiska arbetsmarknadsmodellen». Hentet fra Sui Generis, festskrift til Stein Evju. Oslo: Universitetsforlaget, 2016.

Olsson, Petra Herzfeld. «Facklig föreningsfrihet som mänsklig rättighet.» Uppsala: Iustus förlag, 2003.

Seip, Åsmund Arup. «Bruk av tvungen lønnsnemnd i Norge». Arbeidsrett vol.15 utg.1 (2018) s. 77-84. Universitetsforlaget.

Skjønberg, Alexander Sønderland. «Karnov lovkommentar: Arbeidstvistloven – arbtvl 2012». note 1 til § 8 (2022). Lest på Lovdata.no. hentet 29.03.2023.

Skoghøy, Jens Edvin A. «Menneskerettighetenes stilling etter Grunnloven». Lov og rett årg. 54, nr. 4 (2015) s. 195-196. (lest i idunn.no)

Stokke, Torgeir Aarvaag, Kristine Nergaard og Stein Evju. Det kollektive arbeidslivet, organisasjoner og lønnsoppgjør. Oslo: universitetsforlaget, 2013

Stålhane, Jørgen. «Tvungen lønnsnemnd i sykehusstreiken». (2016)
<https://www.legeforeningen.no/foreningsledd/yf/norsk-overlegeforening/tips-og-rad/arbeidsliv/tvungen-lonnsnemnd-i-sykehusstreiken/> (hentet 22.02.2023)

Taylor, Paul M. «Article 22: Freedom of Association.» (2020)
<https://www.cambridge.org/core/books/commentary-on-the-international-covenant-on-civil-and-political-rights/article-22-freedom-of-association/6C82DB465F4D237012C59AD7F3B87124> (Hentet 15.04.2023)

Utenriksdepartement. «Den reviderte europeiske sosialpakt» (2005)
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Den-reviderte-europeiske-sosialpakt/id88152/> (Hentet 07.02.2023)

Wille, Petter F. «Kommentar til artikkel 22». I Norsk lovkommentar, Gyldendal Rettsdata (2022) hentet 27.02.2023