

Åsmund Arup Seip
Torgeir Aarvaag Stokke

Aspekter ved arbeidskamp

Del I: Generelle utviklingstrekk siste 30 år

Del II: Arbeidskamp i helsevesenet



Åsmund Arup Seip
Torgeir Aarvaag Stokke

Aspekter ved arbeidskamp

Del I: Generelle utviklingstrekk siste 30 år

Del II: Arbeidskamp i helsevesenet

© Fafo 2002

ISBN 82-7422-382-9

ISSN 0801-6143

Omslag: Agneta Kolstad

Omslagsfoto: Bjørn Sigurdson / SCANPIX

Trykk: Centraltrykkeriet AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag	6
Del I Generelle utviklingstrekk siste 30 år	9
1 Innledning	9
2 Plassoppsigelsen	9
2.1 Fristregler	9
2.2 Plassoppsigelsens omfang	11
3 Arbeid under konflikt	14
3.1 Nivå for dispensasjonsforhandlinger	15
3.2 Dispensasjonsforhandlingenes gjenstand	18
4 Arbeidskampens formål	25
5 Tvungen lønnsnemnd	27
6 Mulige fremtidige utviklingstrekk	28
Del II Arbeidskamp i helsevesenet	31
7 Helsetilsynets rolle ved bruk av tvungen lønnsnemnd	31
7.1 Konflikter i helsesektoren 1970–2000	31
7.2 Konflikten mellom Norsk Sykepleierforbund og NAVO 2002	34
7.3 Hovedtrekk ved utviklingen frem til 2002	36
8 Dispensasjonssøknader i helsesektoren	39
8.1 Praksis ved dispensasjonssøknader	39
8.2 Beredskapsordninger	41
8.3 Omdisponering av personell	43
8.4 Ansvarsforhold – partene og Helsetilsynet	43
Referanser	48

Forord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra Arbeidsgiverforeningen NAVO. Den overgrepene problemstillingen er om det har skjedd vesentlige endringer i planlegging og gjennomføring av arbeidskonflikter de siste tiårene. Rapporten er todelt, men enkelte problemstillinger overlapper. I del I ser vi på utvalgte allmenne trekk ved arbeidskonfliktene, mens i del II er det spesielt konflikter innen helsevesenet som drøftes.

Informasjon om tidligere arbeidskonflikter er ikke alltid lett tilgjengelig. Derfor vil vi spesielt takke representanter for Arbeidsgiverforeningen NAVO, Kommunenes Sentralforbund, Næringslivets Hovedorganisasjons, Kommunal- og regionaldepartementet og Norsk Sykepleierforbund, som har stilt opp til samtale og stilt tilgjengelig dokumenter. Helsedirektøren ønsket imidlertid ikke å medvirke.

Det er et omfattende arbeid å spore utviklingstrekk i norske arbeidskonflikter. Vi ville gjerne hatt tid til å gå mer i dybden, og til å dobbeltsjekke alle opplysninger. Enkelte ganger har vi derfor måttet gjette mer enn det en forsker setter pris på. Eventuelle feil eller mangler er utelukkende vårt ansvar.

Åsmund Arup Seip
Torgeir Aarvaag Stokke

Fafo, september 2002

Sammendrag

De aller fleste arbeidskonflikter i Norge er streiker. I de første tiårene etter annen verdenskrig ble streiker varslet og gjennomført i form av full plassoppsigelse. De første eksemplene på punktstreiker finnes i offentlig sektor på 1970-tallet, og fra og med 1980-tallet dominerer punktstreikene fullstendig i offentlig sektor. Overgangen sammenfaller i tid med en ny praksis for tvungen lønnsnemnd fra og med høsten 1981, hvor det ikke lenger gripes inn for å *forhindre* at arbeidskonflikt bryter ut. Distinksjonen mellom plassoppsigelse og plassfratredelse, som ble tatt i bruk fra om lag 1980, ser ut til å ha vært en forutsetning for overgangen til punktstreiker. Distinksjonen gjør det mulig å varsle plassoppsigelse for et større antall arbeidstakere, for så å bare ta ut en del i streik og så senere varsle opptrapping av streiken med kort frist. Distinksjonen gjør dermed varslingsrutinene mer fleksible, noe begge parter kan tjene på. I praksis er det kun den streikende part som utnytter fleksibiliteten. I privat sektor slår punktstreiker igjennom først på 1990-tallet. I dag er punktstreiker regelen i hele arbeidslivet.

Partene i arbeidslivet har i hovedsak ikke inngått avtaler om hvordan dispensasjonssøknader under en arbeidskonflikt skal behandles (når det gjelder forhandlinger om unntak i forkant av en konflikt, er dette regulert i offentlig sektor). Forhandlingenes nivå varierer, i privat og statlig sektor er det tariffpartene sentralt som håndterer søknader, i kommunal sektor er det partene lokalt. Dette mønsteret synes å være godt etablert. Sentral behandling er nært knyttet til ønsket om likebehandling av dispensasjonssøknader, lokal behandling praktiseres der hurtighet og nærhet er avgjørende. Samtidig vil sentral behandling synliggjøre konfliktens parter. Ved lokal behandling er det risiko for at den part som varsler arbeidskamp, kan basere utformingen av varselet på at lokale arbeidsgivere søker om dispensasjoner.

I etterkrigstidens konflikter virker det ikke som om partene har lagt til grunn at dispensasjoner på noen måte opphever plassoppsigelsen. Eksempler fra 1980-tallet på at dispensasjoner trekkes tilbake av den ene part, understøtter dette.

Dispensasjonenes gjenstand har gjennomgått vesentlige endringer i offentlig sektor. Konflikter innenfor helsevesenet på 1960- og 70-tallet tyder på at dispensasjoner har vært knyttet til enkeltpersoner eller stillinger, hvor meningen har vært at disse

skulle tas ut av en eventuell streik. Fra og med 1980 gis dispensasjoner i varierende former, men først og fremst knyttet til funksjoner. Noen dispensasjoner er tidsbegrenset, enten ved at de er myntet på å løse en oppstått situasjon eller ved at de kan trekkes tilbake. Under 1990-tallet gis det fremdeles dispensasjoner i varierende form, noen knyttet til person, andre til funksjon uten tidsbegrensning mens andre igjen knyttes til oppståtte situasjoner. Likevel skyter antallet situasjonsbetingede og tidsavgrensede dispensasjoner i været fra midten av 1990-tallet. Denne utviklingen kulminerer med sykepleierstreiken vinteren 2002 (NAVO), hvor situasjonsbestemte dispensasjoner fullstendig dominerer.

Endringer i dispensasjonsrutiner og dispensasjonspraksis i offentlig sektor ser ut til å ha vært drevet frem av arbeidstakersiden, enten lokalt, sentralt eller begge deler. I mange tilfeller virker det som om arbeidsgiversiden har forholdt seg nokså passiv til utviklingen. Sykepleierstreiken vinteren 2002 (NAVO) ser ut til å være den første alvorlige konfrontasjonen om dispensasjoner.

I privat sektor har det vært praktisert dispensasjoner for både personer, funksjoner og situasjoner i store deler av etterkrigstiden, og det kan også ha vært gitt dispensasjon for deler av en arbeidstakers oppgaver og/eller tidsbegrensede dispensasjoner. Her er det altså vanskelig å peke på vesentlige endringer over tid.

Endret dispensasjonspraksis i offentlig sektor ser ut til å sammenfalle med arbeidstakersidens forsøk på å målrette streikene slik at de fører til nye forhandlinger og innrømmelser. Denne utviklingen finner sted fra siste del av 1990-tallet, og kommer overraskende sent sammenlignet med situasjonen i våre naboland.

Mulige fremtidige utviklingstrekk som nevnes i dagens diskusjoner om arbeidskamp, er åpning for partiell arbeidskamp og «andre kampmidler», myndighetenes alternativer til tvungen lønnsnemnd og bruk av sympatiaksjoner. Disse utviklingstrekkene vil styrke arbeidstakersidens kampmidler, samtidig som det er vanskelig å peke på andre tiltak fra arbeidsgiversiden enn bruk av lockout.

Helsetilsynet har siden 1970 spilt en viktig rolle i konfliktene i helsevesenet. Dels har Helsetilsynet hatt en funksjon i å være en rapporteringskanal fra sykehus til Kommunaldepartementet om konsekvensene av streiken, dels har Helsetilsynet gjennom sin rapportering gitt regjeringen et formelt og legitimt grunnlag for å gripe inn i konflikter med tvungen lønnsnemnd.

Myndighetenes krav til dokumentasjon av streikens konsekvenser har blitt større. Dette har påvirket Helsetilsynets arbeid. Tilsynet utviser i dag en langt større

årvåkenhet overfor mediene, og foretar i større grad enn tidligere, selvstendige undersøkelser for å kartlegge virkningene av en arbeidskonflikt.

I kommunal sektor har behandling av dispensasjonssøknader i forbindelse med streik alt overveiende foregått lokalt. Både arbeidsgiverorganisasjonen og arbeidstakerorganisasjonene har sett dette som en fordel ut fra hensynet til en kort behandlingstid, beslutningstakernes kompetanse, og mindre risiko for feil i administreringen av dispensasjonssøknader. Lokal behandling kan ved større konflikter også begrunnes i kapasitetsproblemer som kan oppstå ved sentral dispensasjonsbehandling.

Helsedirektøren ga i 1974 uttrykk for at det var faglig uforsvarlig at andre en sykehusets medisinske ledelse vurderte dispensasjonssøknader. Spørsmålet om hvorvidt det faglige ansvaret ved sykehus tilsidesettes ved dispensasjonsbehandlinger, kan følges gjennom flere tiår. Helsemyndighetene har imidlertid gjennom å godta og etterhvert oppmuntre til bruk av dispensasjonssøknader, akseptert at streikende gjennom sine organisasjoner har kompetanse til å vurdere dispensasjonssøknader.

Etter 1998 har Statens helsetilsyn gitt uttrykk for at dispensasjonssøknader er en naturlig del av en konflikt i helsevesenet. Tilsynet har beveget seg fra passivt å observere streikens konsekvenser mot en mer aktiv tilsynsrolle. Dette gir Statens helsetilsyn et større faglig ansvar under en streik enn det Helsetilsynet hadde tidligere.

Del I Generelle utviklingstrekk siste 30 år

1 Innledning

I Norge er det i gjennomsnitt 15–16 arbeidskonflikter i året. Det er ikke mye. Samtidig er det slik at de aller fleste av disse konfliktene er tariffmessige. Tariffstridige konflikter er ganske sjeldne i Norge, noe som overraskende nok skiller oss fra de andre nordiske landene (Stokke og Thörnqvist 2001). Svært mange av konfliktene er i tillegg knyttet til tariffrevisjonene annethvert år. Det betyr at konfliktene ofte er knyttet til store tariffområder, og både forløpet og utfallet av dem er av interesse ikke bare for partene men også for samfunnet.

I del I av denne rapporten drøftes det om det har skjedd vesentlige endringer i forløp og utfall blant mer omfattende tariffmessige konflikter. I praksis betyr det som regel streik, siden bruken av lockout er lite utbredt i Norge. Materialet som ligger til grunn for gjennomgangen, er først og fremst fra offentlig sektor og NHOs partsforhold. Det betyr at de toneangivende tariffområdene er dekket.

2 Plassoppgjøret

En plassoppgjøret suspenderer den individuelle arbeidsavtalen (Evju 1982:115), og er en forutsetning for iverksetting av arbeidskamp (arbeidstvistloven § 1 nr. 7) . To områder knyttet til plassoppgjøret vil her bli berørt, fristreglene og omfanget av plassoppgjøret i forhold til tariffområdet.

2.1 Fristregler

Hovedavtalene i arbeidslivet har normalt bestemmelser om at plassoppgjøret skal gis med minst fjorten dagers varsel. Plassoppgjøret skal være i overensstemmelse med arbeidstvistloven § 28, det vil si at det blant annet skal opplyses hvilke virksomheter som omfattes og hvor mange arbeidstakere som omfattes i hver virksom-

het. I følge tjenestevistloven § 22 nr. 2 er fristen for plassoppsigelse tre måneder dersom det ikke er fastsatt kortere frist i tariffavtale. I § 43 i hovedavtalen i staten er oppsigelsesfristen satt til minst fjorten dager.

I hovedavtalen LO-NHO har denne fristen vært uendret siden 1935, og har dannet mønster for hovedavtaler i andre tariffområder. Fristen på fjorten dager fører til at arbeidstvistlovens frister om megling (§ 29, § 36) og frister for plassoppsigelse avtalt mellom partene vil virke ved siden av hverandre og utfylle hverandre.

Mange hovedavtaler, blant annet hovedavtalene LO-NHO, YS-NHO, LO-HSH, YS-HSH, hovedavtalene i statlig og kommunal sektor og i NAVO-området, krever at det i tillegg til plassoppsigelsen skal gis varsel om *plassfratredelse* (plassoppsigelsens endelige omfang). Dette er en melding som angir hvilke av de arbeidstakere det er gitt plassoppsigelse for som blir omfattet av plassfratredelsen. Meldingen skal gis med minst fire dagers varsel, og senest samtidig med at meglingen kreves avsluttet etter arbeidstvistloven § 36. Hovedavtalene har gjerne også regulert at opptrapping av arbeidskamp blant dem det er gitt plassoppsigelse for gis fire dagers varsel. Opptrappingsvarsel kan gis av begge parter.

Regelen om plassfratredelse kom inn i hovedavtalen LO-NHO i 1994, det samme gjelder regelen om varsel i forbindelse med opptrapping. Innenfor LO-NHO-området har begge reglene vært praktisert en god stund også før det. I statlig sektor har en formulering om overlevering av navnelister minst fire dager før plassfratredelsen eksistert lenger, det samme gjelder regelen om varsel i forbindelse med opptrapping. Innenfor kommunal sektor fikk hovedavtalen i 1990 en bestemmelse om at oppgave over arbeidstakere som skal tas ut skal leveres den *lokale* arbeidsgiver minst fire dager før plassfratredelse. Bestemmelsen erstattet en eldre formulering om at dette skulle gjøres «i rimelig tid». I 1994 kom det inn en bestemmelse om at varsel om utvidelse skal gis med minst fire dagers frist. Tidligere ser det ut til å ha vært praktisert varierende varslingsfrist, i 1992 varslet LOK utvidelse med fjorten dagers frist mens NSF før det praktiserte en varslingsfrist helt ned til én dag (jf punkt 3.2).

Noen hovedavtaler, blant annet hovedavtalene LO-NHO, YS-NHO og hovedavtalene i NAVO-området, har i tillegg regulert at dersom et meglingsforslag forkastes og plassoppsigelse fortsatt står ved lag, kan plassfratredelse iverksettes med fire dagers varsel. Fra 1. januar 2003 vil en slik regel være lovfestet.

Fristreglene i hovedavtalene utfyller og klargjør arbeidstvistlovens bestemmelser. Dette kan være i begge parters interesse. En mulig opprinnelse til firedagersfristen ved forkasting av megling, kan være en praksis som omtales i Didriksen (1962:8). Der nevnes det at hovedorganisasjonene har tolket arbeidstvistloven dit hen at hvis ikke megling er begjært avsluttet før meglingsforslaget ble fremsatt, må meglingen kreves avsluttet og stans kan iverksettes først etter fire dager.

2.2 Plassoppsigelsens omfang

Hovedavtalen mellom LO og N.A.F. i 1935 gjorde det mulig for tariffpartene å varsle arbeidskonflikt i form av *kollektiv* plassoppsigelse. Igjen har denne avtalen dannet mønster for andre tariffområder. Plassoppsigelsens form og innhold er presisert i hovedavtalene, men disse bestemmelsene regulerer ikke *omfanget* av plassoppsigelsen. Dermed er det opp til partene å avgjøre hvor mange arbeidstakere og/eller virksomheter som skal omfattes av plassoppsigelsen.

Vi er her ute etter å kartlegge hvor mange arbeidstakere organisasjonene har til hensikt å ta ut i konflikt eller faktisk tar ut i konflikt. Begrepsmessig betyr det at vi historisk sett først er opptatt av plassoppsigelsen, når partene begynner å praktisere distinksjonen mellom plassoppsigelse og plassfratredelse er det plassfratredelsen som er viktig. For å forenkle, kan vi skille mellom en full eller tilnærmet full plassoppsigelse, og en plassoppsigelse som bare omfatter nærmere angitte arbeidstakere og/eller virksomheter. Den siste formen kalles gjerne punktaksjoner eller helst *punktstreiker*, siden det som regel er arbeidstakersiden som har interesse av å varsle på denne måten. Spørsmålet er så om plassoppsigelsens omfang varierer over tid og eventuelt mellom sektorer.

Hvis vi holder oss til etterkrigstiden, viser en gjennomgang av større streiker og lønnsnemndsaker at det var vanlig for arbeidstakerorganisasjonene å varsle full plassoppsigelse i tariffrevisjoner de første tiårene. Dette gjaldt både i forbundsvise oppgjør (som for eksempel hermetikkindustrien i 1949, transportfagene og papirindustrien i 1954, bergverkene i 1956, skogbruket i 1961, apotekene og bankene i 1962 og rutebilnæringen i 1963) og i samordnede oppgjør (som for eksempel LO-N.A.F. 1951, LO-N.A.F. samt andre arbeidsgiverorganisasjoner i 1958 og LO-N.A.F. i 1966). Det finnes eksempler på unntak, i det samordnede LO-N.A.F.-oppgjøret i 1964 var for eksempel plassoppsigelsens omfang redusert samtidig som den var blitt møtt med et begrenset lockoutvarsel fra N.A.F. sin side. I all hovedsak er likevel inntrykket at det ble varslet full eller tilnærmet full plassoppsigelse.

Det første eksempelet som er funnet på varsling av punktstreik i et omfattende tariffområde, er statsoppgjøret i 1966. Flertallet av hovedsammenslutninger anbefalte et meglingsforslag, mens Statstjenestemannskartellet forkastet det. Forholdet hadde sammenheng med at det på samme tidspunkt var nei-flertall i uravstemning over LO-N.A.F.-oppgjøret. Kartellets plassoppsigelse omfattet utvalgte yrkesgrupper innen deler av Telegrafverket, NSB og Postverket i Oslo, samt deler av statskraftverkene, den sivile luftfart og Fyr- og merkevesenet. Tvungen lønnsnemnd ble så benyttet i LO-N.A.F.-oppgjøret, mens partene i statsoppgjøret ble enige etter at kjennelsen i førstnevnte tvist forelå.

I tidsrommet frem til 1980 er det igjen full plassoppsigelse som dominerer. Statsansatte sivilingeniører varslet i 1968 streik for utvalgte stillinger innen Vegdirektoratet og Telegrafverket. Embetsmennes Landsforbund varslet og gjennomførte i

1972 plassoppsigelse for 398 stillinger i utvalgte institusjoner og etater, et opptrapningsvarsel ble også avgitt. I 1974 varslet Norsk Sykepleierforbund full streik ved 15 utvalgte større sykehus. Samme år varslet NITO en plassoppsigelse i kommunal sektor med etappevis fratredelse, slik at full streik ville inntre etter om lag en ukes konflikt. Av betydningsfulle konflikter hvor det ble varslet full plassoppsigelse, kan nevnes følgende: sykepleierkonflikten i Oslo kommune i 1968, elektrikerkonflikten i privat sektor i 1974 hvor det ble varslet og gjennomført tilnærmet full plassoppsigelse, bankkonflikten i 1976 hvor det ble varslet og gjennomført full plassoppsigelse, flyteknikerkonflikten i 1977, LO-N.A.F.-oppgjørene i 1978 og 1981, hjelpepleiertvist i kommunal sektor i 1978, rutebilarbeiderstreiken i 1978 hvor det ble varslet og gjennomført full plassoppsigelse og flyttbare oljeinstallasjoner i 1978 hvor det ble varslet tilnærmet full plassoppsigelse.

Fra og med 1980 øker hyppigheten av plassoppsigelser i form av punktstreiker. AF-streiken i staten i 1980 fant sted på bakgrunn av en plassoppsigelse som omfattet alle medlemmene i utvalgte etater og institusjoner. Dette er også det første tilfellet som er funnet hvor det sendes et ytterligere brev som melder om hvilke tjenestemenn som i første omgang skulle tas ut i streik. Uttaket omfattet noe over halvparten av de medlemmene det var meldt plassoppsigelse for. Også i sykepleiertvist i kommunal sektor i 1980 finnes en lignende varslingsprosedyre. I plassoppsigelsen sies alle plassene ved fem sykehus opp, på et senere tidspunkt varsles det enkelte sykehus om hvor mange som vil bli tatt ut i streik. Andelen sykepleiere ved den enkelte institusjon som ble omfattet av det siste varselet varierte fra under 10 prosent til 36 prosent. Denne streiken ble ikke igangsatt grunnet forslag om tvungen lønnsnemnd.

På første del av 1980-tallet varierte tvistene og streikene noe mellom full plassoppsigelse og punktaksjoner. For eksempel ble transportarbeiderstreiken og nærings- og nytelsesmiddelindustristreikene i 1982, og streiken ved Norsk Hydro i 1985 gjennomført som full plassoppsigelse – det samme ser ut til å gjelde flere av streikene innen oljevirkosomhet. En hjelpepleierstreik i staten i 1982 ble gjennomført som nesten full plassoppsigelse (284 av 400 arbeidstakere var i streik). Derimot ble streikene i kommunal sektor i 1982 (NITO, NIF og AFAG) gjennomført som punktstreiker med opptrapping innenfor en tidligere avgitt full plassoppsigelse. De varslene om plassfratredelse som forelå i kommuneoppgjøret i 1981, var alle i form av punktstreiker. I 1984 ble omfattende streiker i staten (alle hovedsammenlutningene) og kommune (LOs forhandlingsorganisasjon) gjennomført som punktstreiker.

Videre utover 1980- og 90-tallet dominerer punktstreikene fullstendig i offentlig sektor. Ett unntak må likevel nevnes. Hjelpepleierstreiken i kommunal sektor i 1992 omfattet alle innenfor tariffområdet, streiken ble avsluttet etter seks timer på grunn av varsel om tvungen lønnsnemnd.

I privat sektor skjer overgangen til punktstreiker markant senere enn i offentlig sektor. Den første punktstreiken ser ut til å ha vært i oppgjøret for de faste produksjonsplattformene i Nordsjøen i 1984. Her varslet og igangsatte OFS og OAF streik i ett av operatørselskapene, dette ble senere møtt med et lockoutvarsel før det ble grepet inn med tvungen lønnsnemnd. I 1985 ble en konflikt på de flyttbare oljeinstallasjonene innledet som punktstreik, denne ble trappet opp og i tillegg ble det gjennomført sympatiaksjoner. Konfliktene i oljesektoren i 1986 og 1990 ble derimot gjennomført som full plassoppsigelse/plassfratredelse. I 1986 ved at et streikevarsel fra ett av forbundene som senere var med og dannet OFS, ble møtt med lockoutvarsel mot de andre forbundene samt NOPEF. Også storkonflikten i 1986 mellom LO og NAF ble gjennomført som full eller tilnærmet full plassoppsigelse/plassfratredelse.

Først i 1990 ses en klar endring i privat sektor. I LO-NHO-oppgjøret ble det meldt om full plassoppsigelse 18. juni, mens det i forbindelse med begjæringen om avslutning av megling 28. juni ble varslet plassfratredelse for om lag 15 prosent av alle organiserte. I de samordnede oppgjørene senere på 1990-tallet anvendes denne samme varslingsformen, med unntak av 1993 da varselet om plassfratredelse hadde samme omfang som plassoppsigelsen.¹ Storstreiken i 2000 omfattet noe under halvparten av de LO-organiserte i tariffområdet. I forbundsvis oppgjør finnes også samme endring i retning av punktstreiker, som eksempel kan nevnes busstreikene i 1990, 1992 og 1998, NIF-NHO i 1992, hotell- og restaurantstreikene i 1996 og 2002, Telenor-streiken i 1998. Samtidig finnes det fremdeles eksempler på konflikter som gjennomføres som full plassoppsigelse/plassfratredelse, som tobakkstreiken i 1994, margarinstreiken i 1996 (begge NNN) og verkstedstreiken i 1996. I elektrikerkonflikten i 1996 ble det tilnærmet full plassfratredelse grunnet både streik og lockout.

Vi ser med andre ord en glidende overgang i norsk arbeidsliv fra full streik til punktstreiker. Streikevarslene i staten har helt tilbake til 1966 hatt form av punktstreiker, i løpet av 1970-tallet ble denne varslingsformen mer vanlig også i kommunal sektor. På 1980- og 90-tallet er det i all hovedsak punktstreiker som varsles og igangsettes i offentlig sektor. I privat sektor kjennes punktstreiker fra oljesektoren på midten av 1980-tallet, men først fra og med 1990 blir det vanlig å varsle om og gjennomføre punktstreiker. Spesielt innen industrien kan en likevel fremdeles se at plassoppsigelsen og plassfratredelsen omfatter hele eller tilnærmet hele tariffområdet.

Det er grunn til å anta at det er en sammenheng mellom fremveksten av punktstreiker og partenes praktisering av distinksjonen mellom plassoppsigelse og plassfratredelse. Distinksjonen gjør at det er mulig å varsle plassoppsigelse for et større

¹ 1993-oppgjøret hadde i så måte en spesiell bakgrunn, noe som kan forklare varselet om plassfratredelse (jf Stokke 1998:354f).

antall arbeidstakere, for så å ta ut bare en del av dem i streik og så kunne varsle opptrapping av streiken med fire dagers frist. Dette er i dag hovedmønsteret for arbeidskonflikter i offentlig sektor og i NAVO-området. Distinksjonen gjør det også mulig for arbeidsgiverparten å varsle opptrapping med fire dagers frist innenfor plassoppsigelsens omfang, men dette utnyttes svært sjelden. Det er derfor grunn til å anta at distinksjonen først og fremst tjener arbeidstakersidens interesser, siden den gjør varslingsrutinene mer fleksible.

3 Arbeid under konflikt

Regler om arbeid under konflikt er gjerne tatt inn i hovedavtaler, og finnes i hovedsak i tre former. For det første finnes det eksempler på at bestemte grupper arbeidstakere ikke kan tas ut i konflikt. Både i staten og Oslo kommune er det regulert at øverste leder i virksomheten samt viktige personalfunksjoner ikke kan tas ut i streik, mens innen finansnæringen kan et antall tilsvarende to prosent kreves unnatt fra kollektiv plassoppsigelse.² For det andre har mange hovedavtaler regler om at det skal tegnes lokale avtaler om avslutning eller nedstengning av virksomheten. For det tredje har enkelte hovedavtaler – først og fremst i offentlig sektor – regler om at det skal føres forhandlinger om å unnta ytterligere arbeidstakere før arbeidskampen starter blant annet for å forhindre fare for liv eller helse. I praksis finner slike forhandlinger også sted i tariffområder hvor dette ikke er tariffregulert. I tillegg finner forhandlingene sted både i forkant av og under en arbeidskonflikt.

Språkbruken varierer noe når det gjelder den siste typen forhandlinger. I privat sektor kalles dette forhandlinger om dispensasjoner fra konflikten. I offentlig sektor er det vanlig å skille mellom forhandlingene *før* og *etter* konfliktutbruddet. Forhandlingene før er tariffregulert, og dreier seg som regel om permanente unntak fra konflikten. Disse vil vi ikke gå nærmere inn på. Forhandlingene etter konfliktutbrudd er i mindre grad tariffregulert, og omtales som dispensasjonsforhandlinger. Det er disse, samt forhandlingene i privat sektor, som vi drøfter nedenfor.

Vi skal se nærmere på to forhold knyttet til dispensasjonsforhandlinger. For det første ser vi på prosedyrene for dispensasjonsforhandlingene, og da spesielt forholdet mellom det lokale nivået og tariffpartene. For det andre ser vi på hvordan det arbeidet som partene forhandler om defineres.

² Regelen innen finans gjelder bedrifter med mer enn 1000 fast ansatte. Bedrifter med mindre enn 1000 fast ansatte kan forlange at et antall på inntil to prosent, dog minst én ansatt, unntas såfremt slike bedrifter ikke har utpekt stedfortreder for bedriftens øverste leder. Frikretsen har tidligere omfattet fem prosent av de ansatte (jf Jensen 1997:35).

3.1 Nivå for dispensasjonsforhandlinger

Offentlig sektor har som nevnt avtaleregulert forhandlinger om unntak *før* arbeidskamp starter. Kun i statens hovedavtale er det tatt med at arbeidsgiversiden kan søke om dispensasjoner også på et senere tidspunkt. I praksis benyttes likevel de tariffbestemte prosedyrene i kommunal sektor også etter at arbeidskamp er brutt ut. I statlig sektor foregår dispensasjonsforhandlingene *sentralt*, i den betydningen at Arbeids- og administrasjonsdepartementet forhandler med hovedsammenslutningene på basis av søknader fra den enkelte arbeidsgiver. Det finnes likevel eksempler på at det har vært forhandlet lokalt først, og deretter sentralt. Et slikt tilfelle er politistreiken i 1995. Her ble for eksempel en lokal enighet om dispensasjoner for beredskap ved Oslo politikammer i pinsehelgen avslått av den sentrale arbeidstakerparten (jf Ot. prp. nr. 65, 1994-95).³

I kommunal sektor foregår dispensasjonsforhandlingene *lokalt*, ved at mest mulig skal foregå mellom lokal arbeidsgiver og lokal arbeidstakerorganisasjon. I KS-området er det tilføyd at ved lokal uenighet skal arbeidstakersiden bringe saken inn for sin arbeidstakerorganisasjon som med bindende virkning avgjør saken. Denne formuleringen gjelder forhåndsavtaler, men praktiseres som regel også under dispensasjonsforhandlinger. KS kan imidlertid oppleve at arbeidstakerorganisasjonens lokale ledd nekter å bringe saken videre på egen hånd.⁴ Det finnes også eksempler på at saker kun bringes ett organisasjonsledd opp. Meldal kommune, sektor for helse og sosiale tjenester, meldte om følgende tilfelle under hjelpepleierstreiken i 1998:

«Norsk Helse- og Sosialforbund avd. Meldal har i brev datert 29. mai meddelt plassfratredelse for 27 av sine medlemmer, med virkning fra onsdag den 3. juni kl 08.00. Meldal kommune har søkt lokallaget om dispensasjon, og fått innvilget om lag halvparten av de omsøkte fritakene. Vedtaket ble anket inn for Norsk helse- og sosialforbund avd. Sør-Trøndelag, som både har avslått anken og trukket inn de dispensasjoner som lokallaget har gitt.»⁵

I privat sektor er hovedinntrykket at det benyttes *sentral* dispensasjonshåndtering. LO-NHO-området kan tjene som eksempel. I 2000-oppgjøret ble det forhandlet om dispensasjoner i forkant av streiken. Dispensasjonssøknader kom inn til NHOs landsforening, som sendte dem videre til NHO. Derfra ble søknadene sendt videre til LO, som sendte dem til forbundene. I mange tilfeller var også det lokale

³ I det nevnte tilfellet foregikk forhandlingene med Justis- og politidepartementet. Også i andre tilfeller har forhandlingene på arbeidsgiversiden vært delegert til fagdepartementene.

⁴ Se tvisteprotokoll av 23. mai 2002 mellom KS og NHS om forståelse av Hovedavtalen § 8-2 (nå § 5.1.2) på bakgrunn av en konkret sak i Holmestrand kommune.

⁵ Brev av 2. juni 1998 fra Meldal Kommune, sektor for helse og sosiale tjenester, til Fylkeslegen i Sør-Trøndelag.

organisasjonsleddet på arbeidstakersiden inne i bildet. Så gikk søknaden tilbake til LO, som med bindende virkning avgjorde søknaden. Kun anbefalte søknader ble sendt videre fra en instans til en annen, det var altså mulig å avslå søknader underveis, men ikke innvilge dem. Om lag 600 søknader kom inn, rundt 400 søknader gikk videre fra NHO til LO og mellom 80 og 90 prosent ble innvilget. Det finnes ikke noen anke- eller klageadgang, men det har forekommet at søknader er tatt opp til fornyet behandling.

Prosedyren gjør ellers at en tredjepart (for eksempel Rikshospitalet, et apotek eller en landbruksvirksomhet) må søke gjennom en medlemsbedrift, men dette ble ikke strengt håndhevet. Også i tidligere konflikter innenfor LO-NHO-området har tredjepart kunnet søke tariffpartene direkte. Under for eksempel transportstreiken i 1982 søkte Sosialdepartementet Transportarbeiderforbundet om dispensasjon for transporttjenester og drivstoff knyttet til en rekke funksjoner innen helse- og sosialvesenet.

Uklarheten knyttet til akkurat hvordan en tredjepart skal søke, kommer av og til svært godt til syne. Under heismontørstreiken i 2002, som ved tidligere streiker (i 1949, 1974, 1994 og 1996), organiserte de streikende sin egen service- og reparasjonsvirksomhet. Fra 1974 ble virksomheten organisert som et aksjeselskap, kalt Heistjenesten as. Enkeltvirksomheter som sto utenfor konflikten kunne derfor gå utenom dispensasjonsrutinene og direkte til Heistjenesten as. Videre kunne Heistjenesten as oppsøke tredjepart direkte, etter å ha fått kjennskap til behov. Dispensasjonsrutiner ville normalt ført til at oppdraget ble gitt det firmaet som har serviceavtale med tredjepartsvirksomheter. Men selv om dispensasjonsrutinene hadde pålagt tredjepart å søke via en medlemsbedrift, kunne Heistjenesten as utført oppdraget fordi tredjepart ikke er bundet av dispensasjonsrutinene. En måte å blokkere virksomheten på, er likevel å ta inn mer detaljerte dispensasjonsrutiner i hovedavtalen. Hvis disse også regulerer arbeidstakers forhold til tredjeperson under konflikt, kan arbeid for Heistjenesten as (og lignende konstruksjoner som Lock Out Elektriske as under elektrikerstreiken i 1996) være tariffstridig.

Ved konflikter på forbunds nivået synes sentral dispensasjonshåndtering også å være praksis. Didriksen (1962:9) skriver: «Under større konflikter vil det være hensiktsmessig at det er faste representanter, eventuelt et eget utvalg, fra de impliserte organisasjoner som behandler alle spørsmål om dispensasjoner». I for eksempel elektrikerstreiken i 1996 ble søknader sendt både til NELFO og NEKF, godkjennelse fra begge var nødvendig for å få unntatt arbeid. I denne konflikten var det også en omfattende lockout, og det var eksempler på uenighet mellom partene knyttet til unntakelse av virksomheter innenfor alarm- og vaktsektoren. Under fergestreiken i 1992 hadde tariffpartene en felles dispensasjonskomité som behandlet søknadene. Det finnes likevel eksempler på lokal dispensasjonshåndtering i privat sektor. I en omtale av transportstreiken i 1963 heter det:

«Transportarbeiderforbundet opplyser at de lokale fagforeninger og streikeledelser har utstrakte fullmakter til å avgjøre dispensasjonssøknader etter de opptrukne retningslinjer – bare i tvilstilfelle skal forbundet kontaktes» (Arbeiderbladet 14. januar 1963).

De ulike prosedyrene for dispensasjonsforhandlinger synes å være begrunnet i arbeidets og virksomhetenes art. I offentlig sektor er det tredjeparts interesser som dominerer, og spesielt innenfor helse- og omsorgsfunksjoner kan hurtighet være et avgjørende argument for *lokal* behandling. KS insisterer således på lokal forhandling også i tilfeller tariffmotparter ønsker sentral behandling. Den sentrale dispensasjonshåndteringen i staten står noe i strid med dette, men kan være begrunnet i større oversiktlighet over virksomheten og færre motparter enn i kommunal sektor.

Innenfor LO-NHO-området er begrunnelsen for sentral behandling først og fremst knyttet til likebehandling. I forbindelse med mulige konflikter blir det presisert fra NHOs side at dispensasjoner bare gis unntaksvis, og kun i helt spesielle situasjoner som fare for liv og helse eller fare for skade/tap på materiell og utstyr.⁶ Søknader som først og fremst er økonomisk begrunnet, avslås. Resultatet antas å være langt mer konsistent enn om det hadde vært lagt opp til lokal behandling.

Et ytterligere argument for sentral behandling, er å plassere ansvaret for plassfratredelsen hos det organisasjonsleddet som starter konflikten. Den som går til arbeidskamp har også et ansvar for virkningene, og med sentral behandling av dispensasjoner vil dette ansvaret synliggjøres for omverden. Ved lokal behandling er derimot risikoen større for at den part som går til arbeidskamp kan basere seg på at lokal arbeidsgiver søker om dispensasjon. Plassfratredelsen kan dermed bli mindre gjennomtenkt, samtidig som den initierende part kan skylde på manglende søknader fra lokale arbeidsgivere hvis det oppstår store problemer underveis i konflikten. Et eksempel på en slik situasjon er etterspillet etter inngrepet mot AF-streiken i KS-området i 1998. Her bestred AF den rapporten fra Helsetilsynet som lå til grunn for lønnsnemndinngrepet, i tillegg ble de lokale arbeidsgiverne kritisert:

«Enkelte av sykehusene nevnt i helsetilsynets rapport har fra første stund opptrådt slik at det lett kan oppfattes som en direkte motarbeiding av streiken. AFs grupper har vist ansvarlighet både gjennom uttaket og behandlingen av dispensasjonssøknader. Det er derfor nedslående at blant annet sykehusdirektører ikke har utvist samme grad av ansvarlighet gjennom å søke dispensasjoner.»⁷

⁶ Jf Notat «Dispensasjonssøknader – presisering av saksbehandlingen» fra NHO til samtlige landsforeninger av 29. april 2000.

⁷ Kilde: «AF tilbakeviser at streiken medfører fare for liv og helse», udatert «motmelding» til lønnsnemndforslaget.

For KS sin del førte episoden til at man oppfordret lokal arbeidsgiver til snarere å søke om for mange enn for få dispensasjoner. For Helsetilsynets del er mulige virkninger drøftet i del II.

De dispensasjonssystemene vi så langt har sett på er, med unntak av i staten, ikke regulert gjennom tariffavtale. Likevel synes det å ha vært lite diskusjon og uenighet knyttet til prosedyrene. Det finnes riktignok flere eksempler på beskyldninger om rot, trenering og lignende, både lokalt og sentralt. Slike episoder synes imidlertid ikke å ha hatt bakgrunn i prinsipiell uenighet mellom partene. Dette er noe overraskende, siden dispensasjonsprosedyrer lett kan bli en del av konflikten. To nyere eksempler på det som kan kalles kollisjon i dispensasjonshåndtering må likevel trekkes frem.

Det første er heismontørstreiken i 2002, redegjort for i begynnelsen av dette punktet. Det andre er sykepleierstreiken i NAVO-området vinteren 2002. Noe forenklet kan en si at NAVO var innstilt på det statlige sentraliserte systemet for dispensasjonshåndtering, mens NSF var innstilt på en variant av den kommunale desentrale modellen. Søknader som NAVO mottok og oversendte NSF ble dermed sendt NSF's lokale streikekomiteer. Disse kunne innvilge eller avslå, ved avslag kunne helseforetaket anke søknaden inn for NSF sentralt til endelig avgjørelse. Ett resultat av denne kollisjonen var at NAVO ikke fikk svar på søknadene, svar ble nemlig gitt helseforetakene direkte. Et annet resultat var involvering av flere organisasjonsledd enn i den kommunale prosedyren, med risiko for forsinkelser. Et tredje resultat var at søknader ble innvilget i en annen form enn det som ble søkt om. Søknader om dispensasjon for navngitte personer ble som regel ikke innvilget, derimot kunne dispensasjoner for enkeltvakter for den samme personen bli innvilget.

3.2 Dispensasjonsforhandlingenes gjenstand

Vårt andre spørsmål er knyttet til hvordan det arbeidet som partene forhandler om defineres. For det første kan vi undersøke om partene ser plassoppsigelsen/plassfratredelsen og eventuelle dispensasjoner i sammenheng, spesielt i betydningen at dispensasjoner opphever plassfratredelsen for de aktuelle arbeidstakerne. For det andre kan vi se på hva det søkes dispensasjon for, og hva som innvilges.

I et sirkulære fra N.A.F. i februar 1986 kommenteres hovedavtalen § 23 (nå § 3-3) blant annet slik:

«Den nedkjøring som er nødvendig av driftsmessige og produksjonsmessige forhold, har gjerne vært ordnet ved at de enkelte forbund eller deres avdelinger har gitt tillatelse til at arbeidet har fortsatt en tid utover den fastsatte dato for en arbeidsnedleggelse. De samme driftsmessige og produksjonsmessige forhold kan også føre til at bedrifter for å kunne igangsette arbeidet igjen etter konflikten

innen rimelig tid, er nødt til å få enkelte arbeidere til å begynne før. I noen tilfeller kan det også bli spørsmål om å arbeide under hele konflikten. Dette vil spesielt være tilfelle dersom det er nødvendig for å avverge fare for menneskeliv eller større materiell skade.»⁸

Arbeidstakere som deltar i nedkjøringen av virksomheten, går altså som regel ut i konflikt etter at nedkjøringen er ferdig. En dispensasjon av denne typen er med andre ord ingen opphevelse av plassfratredelsen, kun en slags midlertidig suspensjon. Se også ARD 1985 s. 68, hvor en tilsvarende formulering nyttes om tariffavtalt plikt til å delta i nedtrappingsarbeid på flyttbare innretninger i Nordsjøen. Det er heller ikke funnet andre eksempler på at en dispensasjon fra en konflikt i privat sektor opphever en plassfratredelse. Hadde dette vært praksis, ville vi forventet at det var omtalt i for eksempel Didriksen (1962) eller berørt av Arbeidsretten. I samme retning peker også eksempler på at gitte dispensasjoner kan inndras av arbeidstakersiden, slik det for eksempel skjedde under transportarbeiderstreiken i 1982. Også i AF-streiken i 1986 skjedde dette:

«AF varslet streik for 153 flygeledere fra onsdag 28.5. Det ble imidlertid gitt generell dispensasjon for flygning fra alle flyplasser i landet. AF trakk med virkning fra 6.6. kl 1000 tilbake dispensasjonene som er gitt for lufttrafikk-tjenesten ved Flesland, Haugesund og Sola lufthavner» (Ot. prp. nr. 70, 1985-86).

I følge Aftenposten 26. mai 1986 var bakgrunnen som følger: Flygeledere ble tatt ut i streik. Det var så opp til Luftfartsverket og Norsk Flygelederforening (AF) å vurdere hvor mange av dem som likevel måtte møte på jobb for å betjene de flygninger det var gitt dispensasjon for. Dispensasjonen kunne trekkes tilbake med to døgnns varsel. Et ytterligere eksempel er gjengitt nedenfor i forbindelse med varsel om plassfratredelser fra Norsk Sykepleierforbund i 1980 og 1982.

Når det gjelder spørsmålet om hva det søkes dispensasjon for, er det i utgangspunktet naturlig å tenke seg at det dreier seg om arbeidstakere som det er varslet eller gjennomført plassfratredelse for. Søknader kan også tenkes å være knyttet til funksjoner, enten ved at flere arbeidstakere implisitt omfattes eller ved at deler av arbeidsoppgavene til en eller flere arbeidstakere omfattes. Slike funksjoner kan også være tidsbegrensede, eller det kan gis tidsbegrensede dispensasjoner for å ivareta varige funksjoner. Dette siste kan vi referere til som søknader om dispensasjoner for situasjoner. Vi gjør igjen en separat gjennomgang av privat sektor og offentlig sektor, siden forholdene har utviklet seg noe forskjellig.

⁸ N.A.F.: «Forholdsregler i en lovlig konfliktsituasjon.» Sirkulære februar 1986.

Avisomtaler av eldre konflikter i privat sektor, som varehandelsstreiken i 1961, transportarbeiderstreiken i 1963 og elektrikerstreiken i 1974 synes å peke på noe varierende praksis. For eksempel heter det i en omtale av varehandelsstreiken i 1961 at:

«Redaktør Erling Hansen i NHKF sier til NTB at en rekke ansøkningsom dispensasjon fra arbeidsnedleggelsen er behandlet. De fleste er avslått, men enkelte er innvilget. Et firma i Kristiansund som vil bli berørt av streiken, har fått dispensasjon for en av funksjonærene som steller med reparasjoner av redningsflåten. En velforening som søkte om dispensasjon for strøkets matvarebutikk med den begrunnelse at det var så langt til andre butikker. Denne søknad ble avslått. En del ansøkningsom dispensasjoner for enkeltpersoner blir ellers behandlet og vurdert av de lokale instanser» (Aftenposten 8. november 1961).

Her ser det altså ut som om dispensasjoner for enkeltpersoner dominerer. I andre konfliktsituasjoner er søknader om å få unntatt funksjoner langt mer dominerende. Under for eksempel transportarbeiderstreiken i 1963 var det transport av melk og skolebarn som dominerte diskusjonen, fra elektrikerstreiken i 1974 kan følgende reportasje illustrere:

«Det er kommet en rekke søknader om dispensasjon, opplyser sekretær Kåre Haga i Norsk Elektriker- og Kraftstasjonsforbund. Han har liggende på sitt kontor en bunke søknader som ikke kan bli behandlet. Dette skyldes både at de er sendt på formelt uriktig måte og at man ikke har arbeidsmessig kapasitet til å behandle dem, sier Haga. Søknader skal ikke sendes direkte til Norsk Elektriker- og Kraftstasjonsforbund, opplyser Haga. De enkelte installasjonsfirmaer som skal utføre det arbeidet det søkes dispensasjon om, må sende søknad til sine respektive organisasjoner» (Aftenposten 16. juli 1974).

Uttrykket «det arbeidet det søkes dispensasjon om» kan ha flere betydninger, men peker mest sannsynlig i retning av konkrete oppdrag. I mange tilfeller vil nok slike være tidsbegrenset – altså tilsvare oppståtte situasjoner. Fra 1980-tallets konflikter er det også en blanding av funksjoner og oppståtte situasjoner som dominerer i dispensasjonssøknadene. Under storstreiken LO-NHO i 2000 var det også funksjoner og oppståtte situasjoner som dominerte. Noen innvilgede dispensasjoner kunne være tidsbegrenset mens andre kunne være for resten av konflikten.

For offentlig sektor er det tilgjengelige kildematerialet noe sparsomt, og det eldre materialet er først og fremst knyttet til konflikter innen helsevesenet. I forbindelse med en sykepleierkonflikt i Oslo kommune i 1968, ble det forhandlet om dispensasjoner i forkant. Av om lag 1200 sykepleiere som var omfattet av plassoppsigelsen, ble det søkt om dispensasjon for 272 tilsatte men NSF innvilget kun 32,5

stillinger. Den planlagte streiken ble stoppet ved tvungen lønnsnemnd.⁹ Opplysningene fra streiken til Embetsmenneses Landsforbund i staten i 1972 er langt mer sparsomme, men det er referert i en avisomtale at EL ga dispensasjon for meteorologene ved redningsstasjonene på Sola og i Bodø (Aftenposten 25. mai 1972). I sykepleierkonflikten i kommunal sektor i 1974 opplyses det i lovforslaget:

«Helsedirektøren har fått opplyst fra Sykepleierforbundet at dets samtlige medlemmer ved de rammede sykehus vil bli tatt ut i streik, uten at antallet kan oppgis i dag. Eventuelle dispensasjon må hvert sykehus søke hos Sykepleierforbundet med opplysning om antall sengeplasser, hvilke avdelinger og hvilke aktiviteter det søkes om dispensasjon for, hvilket personell som disponeres» (Ot. prp. nr. 70, 1973-74).

Prosedyren gir ikke noe klart bilde av hvilken form dispensasjonene har, dette kommer imidlertid frem i forbindelse med sykepleierkonflikten i kommunal sektor i 1980. Av brevvekslingen mellom NSF og sykehusene er det åpenbart at det søkes om og gis dispensasjoner for *stillinger*. Videre presiserer NSF følgende: «Alle dispensasjoner gis inntil videre og gjelder bare for arbeid til å opprettholde de mest vitale funksjoner ved sykehuset. Eventuelle endringer kan bli foretatt med minimum 24 timers varsel, både før og under streiken.»¹⁰ I tillegg opplyses det i lovforslaget som forhindret streiken, at NSF var innstilt på å organisere beredskapsteam ved det enkelte sykehus i tilfelle store ulykker (jf Ot. prp. nr. 6, 1980-81).

I hjelpepleierstreiken i staten i 1982 går det klart frem av dokumenter at det ble praktisert dispensasjon for navngitte arbeidstakere. I Ot. prp. nr. 46 (1981-82) heter det for eksempel følgende om situasjonen ved Radiumhospitalet:

«Norsk Hjelpepleierforbund har 86 medlemmer ved dette sykehus. Opprinnelig ble 69 hjelpepleiere tatt ut i streik. Pr. 11. mars 1982 er 33 fortsatt i full streik. For de øvrige er det gitt dispensasjoner. Det totale pasientbelegg har i streikeperioden vært 90 pst. av normalt belegg.»

Samtidig viser brevveksling at det ble praktisert både full dispensasjon slik at en arbeidstaker ble helt unntatt fra streiken og delvis dispensasjon knyttet til enkeltvakter.¹¹

Under streikene i offentlig sektor i 1984 og 1986 ble det gitt omfattende dispensasjoner, men våre kilder sier lite om i hvilken form arbeid ble unntatt fra

⁹ Jf Provisorisk anordning av 9. august 1968.

¹⁰ Brev av 11. august 1980 fra NSF til sykehusene. En lignende formulering benyttes i NSF's varsel til sykehusene om plassfratredelse i 1982.

¹¹ Se for eksempel Det Norske Radiumhospitalet: «Statusrapport» 1. mars 1982, brev fra NHF til Sosialdepartementet 8. mars 1982.

streikene. Formuleringene i Odelstingsproposisjonene peker likevel sterkest i retning av at funksjoner unntas konflikt, det samme gjør følgende avisomtale:

«Det er innvilget dispensasjon for feilretting av telefon og telex for bl.a. redningsentraler, leger, politi og brannvesen og livsviktige telefoner til syke og gamle. Dessuten har Postdirektoratet fått dispensasjon for forsendelse av medisiner og biologiske prøver. Sjømannsdirektoratet har dispensasjon for beredskap ved skipsulykker, og Forurensningstilsynet og Oljevakten har dispensasjon for sin beredskap ved eventuelle ulykker, sier førstekonsulent Reidar Risan i Personaldirektoratet» (Aftenposten 25. mai 1984).

I disse tilfellene ser det ut til at permanente funksjoner har fått dispensasjon, og det er mulig at arbeidstakere har trådt ut av streiken. Det kan imidlertid ikke utelukkes at dispensasjoner har vært gitt for bare enkelte av arbeidstakernes arbeidsoppgaver.

I 1986 fikk for eksempel beredskapstjenesten ved havnene samt Barne-TV og visse sportssendinger på NRK dispensasjon. Noen av dispensasjonene synes igjen å være knyttet til permanente funksjoner, andre dispensasjoner ble gitt tidsbegrenset. Fergetrafikken til utlandet ut av Oslo havn fikk for eksempel 48 timers dispensasjon i 1986, mens AF ga dispensasjon for å sende enkeltkamper i fotball-VM. Som nevnt tidligere trakk også AF tilbake en dispensasjon for flygeledere.

For sykepleierstreiken i 1988 mangler vi opplysninger om dispensasjonshåndteringen, men det kan nevnes at NSF i likhet med tidligere konflikter kunne foreta endringer i omfanget av streiken med én dags varsel. En formulering om dette er tatt med i varselet om plassfratredelse overfor NKS, men finnes ikke i varselet til staten. I hjelpepleierstreiken i 1992 finnes det eksempler både på at navngitte arbeidstakere unntas fra streik, og at det innvilges dispensasjon for enkeltvakter.¹² I det siste tilfellet ble det også søkt om dispensasjon for enkeltvakter.

I 1994 streiket Norsk Sykepleierforbund og fire andre AF-forbund innenfor helsevesenet i kommunal sektor. Her gir medieomtaler inntrykk av at dispensasjoner også omfattet enkeltvakter. Følgende utsagn fra forbundslederen i NSF kan illustrere det: «Vi har hatt 1370 medlemmer meldt ut i streik, og har behandlet cirka 1500 dispensasjonssøknader. Av disse ble 900 innvilget» (Aftenposten 1. juli 1994). Det sier seg selv at med et slikt volum på søknader, har svært mange både søknader og innvilgelser vært tidsbegrensede.

Fra og med 1994-streiken er det vårt klare inntrykk at dispensasjoner i offentlig sektor i hovedsak gis enten tidsbegrenset eller for funksjoner/delfunksjoner. Endringen kan ha kommet noe tidligere, men vi mangler entydig dokumentasjon.

¹² Se for eksempel brev av 29. juni fra Norsk Hjelpepleierforbund til Nord-Aurdal kommune, og brev av 30. juni fra Norsk Hjelpepleierforbund til Snillfjord kommune.

Under AF-streiken i 1995, som omfattet statlig og hele kommunal sektor, finnes det flere eksempler på at det er søkt om dispensasjon for personer eller stillinger, mens det kun er innvilget dispensasjon for delfunksjoner ved disse stillingene.¹³ Ved Regionssykehuset i Tromsø var 373 sykepleiere i streik etter et opptrappingsvarsel, ved streikens slutt var det innvilget 40 av 359 søknader for sykepleiere. Dette indikerer igjen at mange av søknadene må ha vært tidsbegrenset. I et notat fra administrasjonen til Helse- og sosialdirektøren i Bærum kommune, går det videre frem at det søkes om dispensasjoner for en enkelt dag. Ved kraftlaget Opplandskraft ble det for eksempel gitt dispensasjon for delfunksjoner på driftscentralen for tre dager i første omgang.¹⁴ Under politistreiken i 1995 er det flere eksempler på avslåtte dispensasjonssøknader om bemanning av politikamre i pinsehelen.

Både under AF-streiken i 1998, som omfattet staten og KS-området, og Norsk Helse- og Sosialforbunds samtidige streik i KS-området, finnes det en rekke eksempler på tidsbegrensede dispensasjoner. Ved Sentralsykehuset i Akershus ble det for eksempel gitt dispensasjoner for 54 av i alt 110 aktuelle vakter for 3. juni, streikekomiteen ga her beskjed om at den ville vurdere dispensasjonssøknader fra dag til dag. Samme prosedyre ser ut til å ha vært fulgt ved en rekke andre helseinstitusjoner.

Oppsummeringsvis ser det ut som om partene i privat sektor lenge har praktisert dispensasjoner for både personer, funksjoner og situasjoner, og at det derfor kan ha vært gitt dispensasjon for deler av en arbeidstakers oppgaver og/eller tidsbegrensede dispensasjoner. Det er videre vanskelig å peke på noen vesentlige endringer over tid, det samme gjelder dispensasjoner i form av nedkjøringsavtaler.

Bildet i offentlig sektor er mer komplisert. Konflikter innenfor helsevesenet på 1960- og 70-tallet kan tyde på at dispensasjoner har vært knyttet til enkeltpersoner eller stillinger, og at meningen har vært at disse skulle tas ut av en eventuell streik. Men allerede i 1980 legger NSF til grunn at dispensasjoner gis inntil videre, og at det er anledning til å kalle dem tilbake. På resten av 1980-tallet gis dispensasjoner i varierende former, men først og fremst knyttet til funksjoner. Noen slike dispensasjoner er tidsbegrenset, enten ved at de er myntet på å løse en oppstått situasjon eller ved at de kan trekkes tilbake. Det er også mulig at praksis er strengere i statlig enn i kommunal sektor.

Først fra og med streiken i kommunal sektor i 1994 virker det som om antallet situasjonsbetingede dispensasjoner skyter fart. Sannsynligvis er mange søknader (og innvilgelser) knyttet til vakter i helsevesenet, lignende eksempler finner fra streikene i 1995 og 1998 i statlig og kommunal sektor. På 1990-tallet er det likevel grunn til å anta at dispensasjoner fremdeles gis i varierende form, noen knyttet til person,

¹³ Se for eksempel Brev fra Bydelsadministrasjonen ved Stovner bydelsforvaltning til Byrådet av 6. juni 1995 og brev fra Furuset Bydelsforvaltning til Byrådet av samme dato.

¹⁴ Jf Dagsrapport 1. juni 1995 fra KS.

andre til funksjon uten tidsbegrensning mens andre igjen knyttes til oppståtte situasjoner. Det må også nevnes at i en del konflikter har de streikende tilbudt nødberedskap, uten at det har vært anledning til å kartlegge dette i detalj (se likevel under punkt 8.2).

Først med sykepleierstreiken vinteren 2002 (NAVO) og med hovedoppgjøret for helseforetakene våren 2002, virker det som om situasjonsbestemte dispensasjoner fullstendig dominerer. Fremdeles finnes det eksempler på dispensasjon gitt for enkeltpersoner for hele konflikten, men det er saksmengden knyttet til enkeltvakter som dominerer. NSF skrev i sin veiledning for tillitsvalgte forut for NAVO-streiken, at:

«Dispensasjonssøknad fra arbeidsgiver skal være skriftlig, underskrevet av sykehusets øverste leder (administrerende direktør), kun gjelde for enkeltmedlemmer og i hovedsak for maksimalt en dag av gangen. Søknaden må være begrunnet.»¹⁵

Hvem har så drevet frem denne endringen i offentlig sektor? Det er vanskelig å konkludere på annen måte enn at arbeidstakersiden, enten det er lokalt eller sentralt, har hatt vesentlig innflytelse på måten dispensasjoner gis. Etterhvert har så arbeidsgiversiden måttet tilpasse seg dette, for hvis søknader ikke sendes på den måten arbeidstakersiden foreskriver så risikerer man avslag begrunnet i søknadens form. Sykepleierstreiken i 2002 (NAVO) er så langt vi kan avdekke den første betydelige konfrontasjonen om dispensasjoner.

Man kunne tenke seg at formuleringene i hovedavtalene i offentlig sektor hadde vært brukt av arbeidsgiver. Avtalene opererer med formuleringene «... forhandle om å unnta fra aksjon personer eller grupper ...» (KS), «... forhandlinger om hvilke øvrige arbeidstakere som kan unntas ...» (Oslo) og «... dispensasjon for arbeidstakere som [...] må være til stede eller tas inn igjen i arbeid ...» (staten). Formuleringene peker altså i retning av å unnta arbeidstakere fra konflikt, og de nevner ikke noe om tidsbegrensede eller delvise unntak. Det er imidlertid ikke funnet eksempler på tvister basert på avtalenes ordlyd, dermed har de heller ikke vært til hinder for tidsbegrensede dispensasjoner. Det kan også legges til at i forkant av hovedoppgjøret 2002 distribuerte KS en mal for dispensasjonssøknader som i tillegg til navn og tittel på arbeidstaker også inneholdt felter for dato og tidspunkt/vakt.

¹⁵ NSF (2001): «Streik NAVO 2002. En veiledning». Tilsvarende og utfyllende informasjon ble også gitt Helsetilsynet med kopi til Fylkeslegene i brev av 18. januar 2002. Kravet om at administrerende direktør (evt. stedfortreder) må underskrive, kjennes også fra AF-streikene på 1990-tallet.

4 Arbeidskampens formål

Arbeidskamp kan ha en rekke formål (jf NOU 2001: 14, kapittel 9.4). For arbeidsgiver betyr en lockout at arbeidstakerne utestenges fra sitt vanlige inntektsgivende arbeid, mens for arbeidstakerne betyr en streik at produksjonen og dermed arbeidsgivers inntektsgrunnlag stanser opp. Det å på denne måten ramme motparten ved å holde tilbake arbeidsmuligheter eller arbeidsinnsats, vil kunne føre til innrømmelser slik at forhandlingene gjenopptas og det slutes en ny tariffavtale. Dette kan kalles det *klassiske* eller *primære* formålet ved arbeidskamp.

Andre formål ved arbeidskamp kan være å skape sympati for egne krav i opinionen eller hos myndighetene, markering overfor andre arbeidstakerorganisasjoner og å fremme internt samhold i organisasjonen. Slike formål kan være underordnet det primære formålet, eller de kan være formål i seg selv. Arbeidskamp kan også benyttes som ledd i en langsiktig strategi hvor formålet er gjennomslag i for eksempel *neste* forhandlingsrunde.

Avhengig av formålenes art, vil organisasjonene forsøke å planlegge arbeidskampen mest mulig effektivt. Hvis formålet for eksempel først og fremst er å skape sympati for egne krav i opinionen slik at mulighetene for gjennomslag i senere forhandlingsrunder øker, kan en liten streik som trappes kraftig opp og fremprovoserer et lovninggrep være effektivt. Mange streiker i offentlig sektor har hatt et slikt forløp. Hvis formålet er å ramme motparten for å fremme innrømmelser, kan det derimot være mer hensiktsmessig å planlegge en arbeidskamp som kan vare lenger.

Inntil midten av 1990-tallet hadde svært få streiker i offentlig sektor i Norge blitt avsluttet med nye forhandlinger og innrømmelser fra arbeidsgivers side. I stedet var alle streikene i det statlige tariffområdet og de aller fleste streikene i det kommunale tariffområdet blitt avsluttet med tvungen lønnsnemnd. Vissheten om et slikt sannsynlig utfall har også påvirket planleggingen av mange streiker i offentlig sektor, slik at de fikk mer preg av demonstrasjonsstreiker for å skape sympati for egne krav enn av forsøk på å få arbeidsgiver tilbake til forhandlingsbordet. Enkelte ganger har slike streiker gitt uttelling i Rikslønnsnemnda. Samtidig kan slike uttelling ha fristet andre til å forsøke samme strategi. I denne sammenhengen er det spesielt relevant å peke på sykepleiertvisten i 1974 samt hjelpepleiertvistene i 1982 (staten) og 1992 (KS). I begge tilfeller fravek Rikslønnsnemnda den malen som ellers var lagt i sektoren. Alle tre kjennelsene har motivert andre organisasjoner til lignende manøvre (Stokke 1998:389).

Fra og med midten av 1990-tallet er det imidlertid klare tendenser til at streiker i offentlig sektor forsøkes innrettet slik at de rammer motparten for å fremme innrømmelser. I noen tilfeller virker det som om organisasjonene likevel forsikrer

seg ved å ha en alternativ plan for fremprovosering av tvungen lønnsnemnd, AF-streiken i 1998 og hjelpepleierstreiken i 2000 synes her relevante.

En streik blant AF-organisert helsepersonell i Oslo kommune sommeren 1998 var derimot klart innrettet mot å fremme innrømmelser. Streiken omfattet et lite antall arbeidstakere, og var rettet mot områder der kommunen hadde store inntekter fra staten. Blant annet ble poliklinikker og dagkirurgiske avdelinger rammet, men uten at liv og helse kunne sies å være truet så mye at det ga grunnlag for lovinngrep. Det ble varslet opptrapping i streiken, samtidig som organisasjonene krevde at noen av de streikende skulle tas inn igjen i arbeid. Oslo kommune aksepterte ikke at streiken skulle være «rullerende» på denne måten. Da organisasjonene i stedet varslet opptrapping og tilbød de lokale arbeidsgiverne at streikende kunne gå tilbake i arbeid, kom kommunen under press. De lokale arbeidsgiverne ønsket streikende tilbake, ikke minst på grunn av arbeidsbelastningen på de som var i arbeid under ferieavviklingen. Samtidig var Helsetilsynet informert om tilbudet fra organisasjonene, og kunne bruke det som argument mot bruk av tvungen lønnsnemnd. Det endte med at arbeidstakere ble tatt inn igjen i arbeid, og streiken fikk dermed likevel en rullerende karakter. Kun om lag halvparten av de arbeidstakerne det var gitt plassfratredelse for var i streik mot slutten. Etter over seks ukers arbeidskamp ble det enighet om at kommunen skulle bruke 20 millioner ekstra til lønnsmidler for å bedre rekrutteringen av yrkesgruppene.

Videre finnes det to eksempler fra 2000-oppgjøret. Både streiken til FO (LO-forbund for sosionomer, barnevernspedagoger og vernepleiere) og førskolelærerstreiken i kommunal sektor medførte at arbeidsgiversiden gikk med på å endre det forslaget til kommunal hovedtariffavtale som andre organisasjoner allerede hadde vedtatt. Det er også all grunn til å anta at sykepleierstreiken i NAVO-området i 2002 var forsøkt planlagt for å ramme motparten slik at det førte til innrømmelser.

Disse eksemplene på målrettet streik i offentlig sektor representerer en ny trend, som sannsynligvis vil forsterkes. Trenden kommer på toppen av praksisen med punktstreiker og endret dispensasjonshåndtering, samtidig som det er høyst uklart om arbeidsgivermotparten rår over egnede mottrekk. Trenden bekrefter derfor arbeidstakersidens initiativ i håndtering av arbeidskamp i offentlig sektor. Samtidig må det legges til at utviklingen kommer overraskende sent, i for eksempel Finland og Sverige har det funnet sted «vellykkede» streiker i offentlig sektor i et par tiår. Mange av disse streikene er også planlagt på lignende måte som de norske eksemplene fra 1998, 2000 og 2002. Det betyr at hvis en arbeidstakerorganisasjon ønsker å planlegge en streik etter det klassiske formålet, så er det ikke så overraskende at det gjøres nettopp slik som i eksemplene.

5 Tvungen lønnsnemnd

Situasjonsbestemt bruk av tvungen lønnsnemnd har vært et viktig redskap for staten, både i inntektspolitisk sammenheng og for å beskytte samfunnet mot skadelige virkninger av arbeidskamp. Her skal vi kort se på to aspekter, tidspunktet for forslag om tvungen lønnsnemnd og endringer som følge av folkerettslig kritikk.

Inntil begynnelsen av 1980-tallet var det ikke uvanlig at lovforslag om tvungen lønnsnemnd ble fremmet *før* arbeidskamp ble iverksatt. Dette ser en spesielt klart i offentlig sektor. EL-streiken i 1972 var den eneste reelle streiken av betydning, og denne hadde i tillegg en noe spesiell bakgrunn (Stokke 1998:168). Høyre regjeringen som tiltrådte høsten 1981 signaliserte at det ikke skulle gripes inn for å forhindre at en lovlig arbeidskamp ble iverksatt. Dette nye prinsippet, som gjerne kalles Rettedal-doktrinen, gikk altså ut på at regjeringen ikke skulle gripe inn i en tvist for å *forhindre utbrudd av arbeidskamp*. Partene skulle få lov til å iverksette streik og lockout. Det lå likevel i doktrinen at regjeringen kunne gripe inn på et senere tidspunkt, men da først etter en konkret vurdering av de faktiske skadevirkningene. Doktrinen har i all hovedsak vært fulgt av senere regjeringer.

Rettedal-doktrinen kom nokså samtidig med overgang til punktstreiker i offentlig sektor (se punkt 2.2). Doktrinen betydde at organisasjonene faktisk risikerte å stå ansvarlige for streiker, og disse streikene ble altså planlagt i form av punktaksjoner. Noen direkte årsakssammenheng mellom doktrinen og punktstreiker har vi ikke funnet, men én virkning synes klar. Mens det før doktrinen var ufarlig å varsle full plassoppsigelse (og eventuelt fratredelse), måtte organisasjonene nå gjøre bevisste valg knyttet til plassoppsigelsens omfang.

I 1982 forelå avgjørelsen på NITOs klage til ILO over at et lønnsnemndinngrep i en tvist ved Kongsberg Våpenfabrikk i 1981 var i strid med ILOs konvensjoner nummer 87 og 98. ILOs kontrollapparat ga NITO medhold, siden tvisten ikke kunne sies å true viktige samfunnsmessige interesser. Dette var første gang norske myndigheter fikk folkerettslig kritikk for bruken av tvungen lønnsnemnd.

Tidligere har inngrep med tvungen lønnsnemnd vært begrunnet med for eksempel samfunnsøkonomiske motiver eller organisasjonsforhold (konkurrerende fagforeninger), andre ganger kan det ha vært nokså lokale forhold. Hensynet til liv og helse eller andre aspekter av «essential services» slik det forstås av ILOs kontrollapparat, gikk ikke igjen som noen rød tråd i begrunnelsene for inngrepene, snarere tvert imot. ILOs kritikk i 1982 førte heller ikke til noen omfattende omlegging av lønnsnemndbruken (Stokke 1998:396). Dermed kom det også flere klagesaker, hvor klager fikk medhold. I tillegg har Ekspertkomiteen under Den europeiske sosialpakt kritisert lønnsnemndinngrepene. Først da Arbeidsrettsrådet la om sitt arbeid med arbeidstvistloven høsten 1993, ble folkerettsbruddene tatt alvorlig opp.

Forslagene til Arbeidsrettsrådet (NOU 1996: 14) er imidlertid ikke blitt realisert, derimot har lønnsnemndbruken undergått endring.

For det første er inngrepene blitt langt mer konsistente i forhold til ILOs konvensjoner og Den europeiske sosialpakt. For det andre målrettes inngrepene bedre enn før. Allerede under AF-streiken i 1995 vurderte regjeringen å skille statlig og kommunal sektor slik at bare kommunestreiken ville bli stoppet. Dette ville i så fall vært et nytt prinsipp, siden det tidligere er blitt grepet inn i hele offentlig sektor når streikene er samordnet. AF-streiken i 1998 ble dermed det første eksempelet på en slik målretting, ikke bare ble stat og kommune skilt men inngrepet omfattet bare deler av KS-området. Regjeringen har erklært at denne praksisen vil fortsette:

«Kommunal- og regionaldepartementet vil [...] i forhold til fremtidige arbeidskonflikter måtte vurdere om det forligger alternative virkemidler som kan være mer hensiktsmessige, og som ikke er tvilsomme folkerettslig sett. Et slikt virkemiddel kan f.eks. være å videreføre den fremgangsmåten som ble benyttet i arbeidskonflikten i KS-området i 1998. Da ble det ikke grepet inn overfor hele forhandlingssammenslutningen, men bare overfor de deler av konflikten som truet liv og helse» (Ot. prp. nr. 46, 2001-2002, s. 15-16).

Denne lønnsnemndpraksisen vil spesielt komplisere lønnsoppgjørene i KS-området og Oslo kommune, siden forhandlingssammenslutningene ikke er part i tariffavtalene. Praksisen vil kunne virke motsatt av de bestrebelser partene gjør for å beholde identitet mellom de mange hovedtariffavtalene i de to områdene.

6 Mulige fremtidige utviklingstrekk

Med endringene av arbeidstvistloven våren 2002 ble en omfattende debatt om den kollektive arbeidsretten avsluttet. Endringene var ikke spesielt omfattende, men representerte snarere et minste felles multiplum blant de viktigste høringsinstansene til Stabel-utvalget (NOU 2001: 14). Det er derfor grunn til å anta at mindretallsforslag fra debatten vil dukke opp igjen senere.

Spesielt på ett område har konstellasjonene endret seg noe siden Stabel-utvalgets utredning forelå. Akademikerne og AF hadde med tilslutning fra YS en dissens om å vurdere en rett til partiell arbeidskamp og «andre kampmidler». Essensen i forslaget var å tillate former for arbeidskamp som i dag ikke er mulig grunnet lovens krav om plassoppsigelse. Rullerende streik og delvis arbeidsnekt er eksempler på slike kampformer. LOs representanter i utvalget ønsket ingen endring i slik retning, mens i utredningen fra LOs Arbeidskamputvalg, avgitt i desember 2001,

åpner et samlet utvalg for at endringer bør utredes og vurderes nærmere.¹⁶ Kommunal- og regionaldepartementet bemerker i Ot. prp. nr. 46 (2001-2002) at: «Et eventuelt nytt initiativ i forhold til spørsmålet om det bør åpnes for annen arbeidskamp enn full streik eller lockout, bør etter departementets oppfatning komme fra partene» (s. 15). Med enighet på arbeidstakersiden om at spørsmålet er egnet for utredning, kan det altså skje noe.

Et annet mulig utviklingsområde er knyttet til alternativer til tvungen lønnsnemnd. Som nevnt er departementet på leting etter virkemidler som er mer hensiktsmessige og folkerettslig mindre tvilsomme. Noen slike virkemidler er allerede diskutert i NOU 2001: 14 (kapittel 10.1.5), og kan tas i bruk uten lovendring. Det gjelder spesielt en praksis hvor myndighetene kun stopper deler av en streik. Vi kan bruke Telenor-streiken i 1998 som eksempel. Der var spesielt usikkerheten knyttet til bemanning av feilretting på medisinske nødnumre grunnlag for tvungen lønnsnemnd. En alternativ inngrepsmetode ville være å pålegge de nødvendige arbeidstakere fredsplikt ved lov, for så å la resten av streiken løpe. De som så blir unntatt streiken, må garanteres den samme løsningen som de streikende oppnår. Det er noe usikkert om en slik inngrepsmetode er fullt ut akseptabel rent folkerettslig, men uansett vil den være langt mildere i formen – sett fra myndighetenes ståsted – enn tvungen lønnsnemnd.

Et tredje mulig utviklingsområde er sympatiaksjoner. Det er oppsiktsvekkende få slike i Norge, og etter enigheten i LOs Arbeidskamputvalg å dømme skal behovet for sympatiaksjoner nå inngå som ledd i de ordinære forberedelsene til tariffrevisjonene.

Samlet sett har disse mulige utviklingstrekkene som felles kjennetegn at de vil styrke arbeidstakersidens kampmidler. Annen arbeidskamp enn streik begrunnes spesielt i forholdene i offentlig sektor, hvor det hevdes at vanskene med å streike fører til at det ikke er likevekt mellom partene i en forhandlingssituasjon. En endret inngrepsmetode som kun pålegger problemområdene fredsplikt, vil kunne «smøre» streiken slik at den kan vare lenger. Bruk av sympatiaksjoner er spesielt tenkt i områder med lav organisasjonsgrad og/eller kompleks selskapsorganisering, og vil forsterke primærkonfliktens virkning. De mulige utviklingstrekkene har også det til felles at det er vanskelig å peke på gode mottiltak fra arbeidsgiversiden, bortsett fra bruk av aktiv eller helst passiv lockout. Disse virkemidlene har allerede vanskelige kår i norsk arbeidsliv, og har hittil ikke vært brukt i offentlig sektor. Virkemidlene vil også kunne bidra til betydelig forvirring knyttet til ansvaret for en arbeidskonflikt, ansvaret for at dispensasjonssøknader sendes og innvilges og ansvaret for at konflikten holdes innenfor rammer som myndighetene anser forsvarlige. Samtidig kan det hevdes at spesielt det første og siste mulige utviklingstrekket allerede

¹⁶ LO (2001): «Arbeidskamputvalgets innstilling».

har sentral betydning i andre lands forhandlingsystem. I noen grad representerer derfor forslagene er tilnærming til reguleringer og praksis i for eksempel Sverige og Finland.

Del II Arbeidskamp i helsevesenet

7 Helsetilsynets rolle ved bruk av tvungen lønnsnemnd

Vi skal i det følgende se på hvilken betydning Statens helsetilsyn, tidligere Helse- direktoratet, har hatt ved avgjørelser om bruk av tvungen lønnsnemnd i streiker i helsevesenet.

7.1 Konflikter i helsesektoren 1970–2000

Sykepleierkonflikten i kommunal sektor i 1974 ble møtt med tvungen lønnsnemnd før den var igangsatt. I Odelstingsproposisjonen viser regjeringen til helsedirektøren som skal ha rapportert at streiken «raskt vil kunne få alvorlige konsekvenser for pasientene». Regjeringen bygget på denne uttalelsen, og begrunnet lovinngrepet med omfanget av aksjonene, og at situasjonen kunne bli «meget farlig og uoversiktlig» (Ot. prp. nr. 70, 1973–74).

Vi kan merke oss at inngrepet bygger på helsedirektørens rapporter. Uttrykket «liv og helse» benyttes ikke, og proposisjonen gir inntrykk av at det er allmenne betraktninger av streikens omfang som gir grunnlag for inngrep, og ikke konkrete medisinske situasjoner.

I tidligere proposisjoner fra regjeringen om lønnsnemndsbehandling i konflikter i helsevesenet (sykepleierkonflikt i Oslo kommune 1968, fysioterapeutene i Oslo kommune 1969), vises det ikke eksplisitt til Helsetilsynets vurderinger selv om helsemessige vurderinger ligger til grunn for inngrepet. Uttrykket «liv og helse» er heller ikke benyttet.

Heller ikke i de to påfølgende konfliktene i kommunal sektor (hjelpepleierne 1978, sykepleierne 1980) nevnes Helsetilsynet i regjeringens redegjørelse for inngrepet. Ingen av streikene ble iverksatt før inngrep.

Konfliktene i offentlig sektor i 1984 og 1986, rammet bare i begrenset grad helsesektoren. I 1988 hadde derimot Norsk Sykepleierforbund en egen konflikt både i kommunal og statlig sektor. Streiken ble opprettholdt til tross for at kommunal- og arbeidsministeren hadde sagt han ville fremme forslag om tvungen lønnsnemnd.

Det var svært viktig for Norsk Sykepleierforbund at streiken fremsto som ryddig, og ikke rammet unødvendig. I et avisoppslag i Aftenposten 20. februar 1988, er dette tema. Forbundsleder Brokhoug i Norsk Sykepleierforbund henvender seg i en intervju situasjon til en overlege ved Buskerud sentralsykehus, og spør om han mener sykepleierne «driver... med noe uansvarlig». Nei, svarer overlegen. «[streiken] er så gjennomtenkt og godt planlagt. Ingen lider nød». Fra Norsk Sykepleierforbunds side var det åpenbart en strategi å unngå at Helsetilsynet kunne peke på situasjoner der liv og helse sto i fare. Da proposisjonen om tvungen lønnsnemnd ble lagt frem, var det heller ikke den øyeblikkelige hjelpen som var begrunnelse. I sin konklusjon sier regjeringen at «det ikke er meldt om situasjoner hvor pasienters liv er kommet i akutt fare som en følge av streiken.» En fortsettelse av streiken vil imidlertid «forlenge sykehusenes ventelister i uakseptabel grad, og derved sette enkeltmenneskers liv og helse i fare.» (Ot. prp. nr. 39, 1987–88).

Hjelpepleierstreiken i kommunal sektor i 1992 var i motsetning til sykepleierstreiken i 1988, en streik med stort uttak av streikende. Streiken rammet bredt etter at 28 000 kommunalt ansatte hjelpepleiere ble tatt ut i streik. Fylkesleger meldte allerede før streiken at det ville være «fare for liv og helse allerede i løpet av noen timer». (Brev fra helsedirektør Mork til Kommunaldepartementet 3. juli 92). Streiken ble avblåst etter seks timer, da kommunalministeren varslet tvungen lønnsnemnd. I sin beslutning bygget regjeringen på helsedirektørens vurdering om at det kunne være «fare for liv og helse innen flere områder av helsevesenet». (Regjeringens resolusjon, Provisorisk anordning om lønnsnemndbehandling av arbeidstvissten mellom Norsk Hjelpepleierforbund og Kommunenes Sentralforbund i forbindelse med tariffrevisjonen per. 1. mai 1992.)

Også under streiken i 1994, der AF-forbundene i helsesektoren forkastet forslaget til tariffavtale med Kommunenes Sentralforbund, var Statens helsetilsyn trukket inn i rapporteringen til Kommunal- og arbeidsdepartementet. I den kongelige resolusjonen om tvungen lønnsnemnd heter det at departementet «har løpende innhentet opplysninger om virkningene av den pågående streiken samt fått vurderinger av den varslede utvidelsen fra bl a Statens helsetilsyn.» (Kommunal- og arbeidsdepartementet, Kongelig resolusjon 1. juli 1994). I resolusjonen er den medisinske begrunnelsen mer utførlig enn tidligere. Det vises blant annet til at kreftoperasjoner er utsatt, og tallet på operasjoner som daglig ikke er blitt gjennomført på grunn av streiken. Departementet viser så til Statens helsetilsyns konklusjon om at liv og helse vil kunne settes i fare, og foreslår på bakgrunn av økt risiko for dette, tvungen lønnsnemnd. (Kommunal- og arbeidsdepartementet, Kongelig resolusjon 1. juli 1994)

Året etter, i 1995, ble en rekke AF-streiker møtt med tvungen lønnsnemnd. Det gjaldt både i kommunal sektor, Oslo kommune og i staten. I forslaget til lovinngrep redegjør Kommunal- og arbeidsdepartementet utførlig for de helsemessige

konsekvensene av streiken. Det blir gjort rede for hvilke pasientgrupper som er rammet, og hvilke konsekvenser en opptrapping vil ha for ulike sykehus. I proposisjonen vises det blant annet til «flere fylkeslegers vurderinger». Det er uten tvil rapporter fra fylkeslegene og Statens helsetilsyn som legger frem argumentene regjeringen bruker for å stoppe streiken. Uttrykket «liv og helse» brukes ikke direkte som begrunnelse i proposisjonen.¹⁷ Streken rammet også utenfor helsesektoren, og det ble i begrunnelsen for lovinngrepet lagt vekt også på andre samfunnsmessige konsekvenser streiken hadde.

Debatten før og under streiken i 1995 dreiet seg i stor grad om «liv og helse», og hvorvidt regjeringen kunne gripe inn. Statens helsetilsyn ba i sine rapporteringsrutiner fylkeslegene om å rapportere skriftlig dersom det kunne oppstå fare for liv og helse. (Brev fra Statens Helsetilsyn til landets fylkesleger, 31. mai 1995) Samtidig ba de fylkeslegene utvise forsiktighet i forhold presse eller andre medier: «Spesielt gjelder dette vurderinger om det er i ferd med å oppstå “fare for liv og helse”, heter det i et brev fra Statens helsetilsyn. For fylkeslegene må disse påminnelsene fra overordnet myndighet ha skapt en økt årvåkenhet, og skjerpet oppmerksomhet om hvilke forhold under streiken som faktisk kunne sette liv og helse på spill.

Oppmerksomheten om Helsetilsynets rolle under streik i helsesektoren, økte trolig ut over 1990-tallet. Mens forbundsleder Brokhaug i Sykepleierforbundet på slutten av 1980-tallet var opptatt av at pressen som dekket streiken skulle melde om en «ansvarlig» gjennomføring av streiken, henvendte Norsk Sykepleierforbund, Den norske Jordmorforening og Norsk Radiografforbund seg direkte til fylkeslegen i Oslo under streiken i 1998. Forbundene understreket at de var «opptatt av at ikke pasientenes helse eller liv skal settes i fare.» Videre peker forbundene på at også arbeidsgiver hadde et ansvar for å unngå at liv og helse ble satt i fare. Det kunne de ivareta gjennom å sende dispensasjonssøknader. «Det er gjennom slike søknader at de streikende gjøres oppmerksom på eventuelle farer.» For å unngå at fylkeslegen meldte liv og helse i fare uten at de streikende forbundene fikk anledning til å avverge situasjonen, ba forbundene i brevet fylkeslegen om å kontakte forbundet «dersom fylkeslegen på noen måte vurderer situasjonen til å være til fare for helse eller liv». «Vi er villige til når som helst å lytte til fylkeslegens vurderinger, og til evt. å endre våre streikeplaner om nødvendig», heter det i brevet. Brevet ble sent i kopi til helse-, sosial- og kommunalminister, til helsedirektør, byrådsleder og to byråd. Det er neppe tvil om at organisasjonene forsøkte å binde alle de partene som kunne tenkes å initiere bruk av tvungen voldgift, til å gi de streikende forbundene mulighet til først å avhjelpe situasjonen med dispensasjoner.

I tillegg til Oslo kommune, var både kommunal sektor og staten også rammet av streik i 1998. Streiken til Norsk Helse og sosialforbund i KS-sektoren ble stoppet

¹⁷ Uttrykk som brukes er *forsvarlig, usikkerhet og risiko, kvalifisert dårligere*.

med tvungen lønnsnemnd etter fem dager, etter at nærmere 16 000 medlemmer var tatt ut i streik. Rapporter fra Statens helsetilsyn lå til grunn.

Sykepleierne, radiografene og bioingeniørene fikk streike en uke til. Da grep regjeringen inn overfor de tre forbundene. De representerte et utvalg AF-forbund som var i streik. I proposisjonen argumenterte departementet med at det var mulig å gripe inn med tvungen lønnsnemnd, bare overfor de organisasjonene som satte liv og helse i fare. Til grunn for selve inngrepet lå en rapport fra Staten helsetilsyn der tilsynet rapporterte situasjonen for hver enkelt yrkesgruppe. Rapporten er utførlig sitert i proposisjonen (Ot prp. nr. 80, 1997–98).

Det er noe helt nytt når Statens helsetilsyn i 1998 rapporterer etter tariffavtale-grenser. I Helsetilsynets rapport er det ikke lenger det enkelte sykehus eller sykehusavdeling som er gjenstand for tilsyn og overvåking, oppmerksomheten og rapporteringen er rettet mot den enkelte yrkesgruppen som har tariffavtale, og de konsekvensene en streik blant organisasjonens medlemmer har. Helsetilsynet argumenterer separat for at hver enkelt yrkesgruppe setter liv eller helse i fare. Dette innebærer en endring fra et medisinsk institusjonelt perspektiv til et arbeidsrettslig perspektiv. Det er ingen grunn til å tro at Helsetilsynet selv skulle ha interesse av å rapportere på denne måten. Trolig har Kommunal- og regionaldepartementet bedt Statens helsetilsyn om en slik rapport, og Helsetilsynet tar sannsynligvis igjen pålagt fylkeslegene å rapportere etter yrkesgruppe, ikke etter helseinstitusjonelle grenser. Med en slik rapportering skaffet Kommunal- og regionaldepartementet seg en mulighet til å bruke tvungen lønnsnemnd mer målrettet overfor enkelte yrkesgrupper. Denne mulighet ble benyttet i 1998.

I 2000 gjennomførte Norsk Helse- og Sosialforbund en streik i Oslo kommune. Også den ble møtt med lønnsnemnd etter noen dager. Kommunal- og regionaldepartementets proposisjon er i dette tilfellet litt spesiell. I redegjørelsen for omfang og virkning av konflikten bygger departementet ikke på Helsetilsynets rapport. Departementet viste i stedet til de rapportene Statens helsetilsyn bygget på. Det var to brev fra Oslo kommune til fylkeslegen. Proposisjonen gir et inntrykk av at Statens helsetilsyn under denne konflikten alt overveiende bygget sin rapportering på rapporter fra sykehuseier Oslo kommune. Hvorvidt dette er riktig vet vi ikke. Vi kan imidlertid registrere en annen holdning i Statens helsetilsyn til dette spørsmålet to år senere.

7.2 Konflikten mellom Norsk Sykepleierforbund og NAVO 2002

Under konflikten mellom Norsk Sykepleierforbund og NAVO i 2002 spilte Helsetilsynet helt klart en aktiv rolle. Mot slutten av sykepleierstreiken kunne helsedirektøren fortelle Aftenposten at han brukte stadig flere kveldstimer på å gjennomgå rapporter fra sykehusene. «Det er mer å sjekke og situasjonen er stadig mer

alvorlig», uttalte helsedirektøren. (Aftenposten 06. mars 2002) Men avisene kunne tidlig registrere at helsedirektøren ikke hadde de samme oppfatningene som sykehusledelsen ved enkelte sykehus. Samtidig som sykehusledelsen ved flere sykehus meldte om at liv og helse var i fare, mente helsedirektør Lars E. Hansen, at Helsetilsynet ikke hadde fått noen «klare indikasjoner» på at liv og helse var i fare. (Aftenposten 02. februar 2002) Dersom avisene har fanget opp riktige synspunkter, ser vi her en klar diskrepans mellom sykehusledelsens og Helsetilsynets vurdering av situasjonen allerede tidlig i streiken. Dagsavisen meldte tre uker senere at helsedirektøren fortsatt ikke så noen fare for liv og helse, og derfor ikke ville «bidra til at sykepleierstreiken ble avblåst». I praksis vil det si å initiere en beslutning om tvungen lønnsnemnd ved å sende en melding om fare for liv og helse. Sykehusene mente derimot at virkeligheten var en annen: «Streiken utgjør en fare for liv og helse hos oss», meldte en avdelingsoverlege, som satte spørsmålsteget ved helsedirektørens vurdering. (Dagsavisen 27. februar 2002) Helsedirektør Lars E. Hansen avviste på dette tidspunktet sykehusenes krav om bruk av tvungen lønnsnemnd, og hevdet ifølge Dagsavisen, at konsekvensene av streiken ikke oppfylte «de arbeidsrettslige kravene til fare». (Dagsavisen 27. februar 2002) Statens helsetilsyn gikk i følge helsedirektøren inn i enkeltsaker der sykehuset hadde meldt om at liv og helse sto i fare, og vurderte disse selvstendig: «Vi har undersøkt saken og slik vi vurderer situasjonen nå, ser vi ikke at de har dokumentasjon for at det er fare for liv eller helse.» (Dagsavisen 28. februar 2002) En tydelig presset helsedirektør viste mot slutten av streiken igjen til «reglene i arbeidslivet» for den definisjon av «liv og helse» som kom til anvendelse i arbeidstvister. «Der er definisjonen av fare for liv og helse i første rekke bundet opp mot muligheten til å yte øyeblikkelig hjelp», mente helsedirektøren. (Dagsavisen 05. mars 2002)

Det arbeidsrettslige begrepet om liv og helse er nært knyttet til det å yte øyeblikkelig hjelp. Helsedirektøren har trolig ment at det er dette prinsippet som skal ligge til grunn for lønnsnemndinngrep. Mot slutten av streiken utvidet imidlertid Helsetilsynet sitt perspektiv. Dette går frem av lovproposisjonen som lå til grunn da streiken ble stoppet med tvungen lønnsnemnd. I departementets konklusjon heter det at Helsetilsynet «ikke lenger kan utelukke fare for... fare for liv og helse». Dette må forstås som et varsel om en risiko for at en faresituasjon skulle oppstå, og viser til det bredere ansvaret spesialisthelsetjenesten har for å sørge for helsetjenester, og unngå at fraværet av behandling kan sette liv og helse i fare over tid. Streiken hadde pågått lenge, og ytterligere utsettelse av planlagt behandling kunne trolig, ifølge Helsetilsynet, være farlig. Departementet må ha ment at Helsetilsynets rapport var tilstrekkelig for å foreslå inngrep.

I sykepleierstreiken mot NAVO i 2002, ser vi et tydelig bilde av en aktiv tilsynsmyndighet som oppsøker helseinstitusjoner og undersøker enkeltforhold, og som på relativt selvstendig grunnlag bedømmer faren for liv og helse i lys av at det foregår

en arbeidskonflikt. Det er vanskelig på bakgrunn av de foreliggende kildene å si hvor ny denne selvstendige rollen er. Trolig har den blitt utviklet over tid. Endringen kan ha sammenheng med at mediene dels har fått en viktig opinionsskapende rolle i mange streikekonflikter, og at mediene i økende grad forsøker å avdekke eller konstruere konflikter for å dramatisere sine oppslag. Et rop om fare for liv og helse som avvises av en helsedirektør, vil gi et godt avisoppslag, enten uenigheten bygger på en reel konflikt eller en opinionsskapende manøver. Økt medieoppmerksomhet har åpenbart ført til vanskeligere eller endrede arbeidsforhold for tilsynsmyndigheten. Vi så at Statens helsetilsyn i 1995 ba fylkeslegene være forsiktige i forhold presse eller andre medier når det gjaldt vurderinger knyttet til faren for liv og helse. Restriksjoner i forhold til pressen gjentas i forsterket form av Statens helsetilsyn i brev til fylkeslegene ved hovedoppjøret i 2002. Nå skal «Helsedirektøren ivareta all mediahåndtering» (Brev fra Statens helsetilsyn til fylkeslegene, 13. mai 2002).

Statens helsetilsyn ga i 2002 også eksplisitt uttrykk for at tilsynsmyndighetene må innta en selvstendig og kritisk rolle, også overfor sykehusenes rapportering. «Det er viktig at fylkeslegenes vurderinger gjøres på et selvstendig grunnlag og at fylkeslegene ikke ukritisk bruker fremstillingen fra aktørene i konflikten som ofte kan bære preg av partsinnlegg.» (Brev fra Statens helsetilsyn til fylkeslegene, 13. mai 2002) Det fremgår ikke av brevet hva Statens helsetilsyn mener med «aktørene i konflikten», men det er ingen grunn til å tro at ikke både sykehusledelse og endog avdelingsledelse ved et sykehus, kan bli ansett som aktører på arbeidsgiversiden i en konflikt i helsevesenet.

7.3 Hovedtrekk ved utviklingen frem til 2002

Vi skal kort oppsummere hovedtrekkene i utviklingen av Helsetilsynets rolle i arbeidskonflikter i helsevesenet. Tidsspennet vi har sett på er 1970 til 2002.

Helsetilsynet har i hele perioden rapportert til departementet under arbeidskonflikter i helsevesenet.

Rapporteringen fra Helsedirektøren under arbeidskonflikter har foregått i hele perioden, og ser ut til å ha hatt to viktige funksjoner: For der første være et reelt overvåkingsorgan som kunne melde fra dersom alvorlige situasjoner oppstod, og for det andre være et organ som ga regjeringen et legitimt grunnlag for å gripe inn med tvungen lønnsnemnd.

Rapporteringen har utviklet seg fra mer allmenne beskrivelser av situasjonen til konkret rapportering om hvilke institusjoner og hvilke lidelser som er rammet.

Uttrykket «liv og helse» ser ut til å ha fått økende betydning fra og med 1982.

Overgangen fra en allmenn til en mer konkret rapportering kan skyldes flere forhold. For det første ser det ut til at regjeringens uttalte politikk om å gjennomføre en mer restriktiv bruk av tvungen lønnsnemnd fra høsten 1981, har gjort det viktigere for regjeringen å legitimere et lovinngrep. Her har uttrykket «liv og helse», hentet fra tolkningen av ILO-konvensjonene om organisasjons- og forhandlingsrett, blitt en nøkkel som brukes for å åpne en konflikt for bruk av tvungen lønnsnemnd. Parallelt med at uttrykket har fått en slik nøkkelfunksjon, ser det ut til at departement og regjering har følt et økende behov for å dokumentere et reelt innhold når de påberoper seg at liv og helse er i fare. Dette gjelder kanskje særlig i konflikter der arbeidstakersiden ønsker å fortsette streiken.

Helsetilsynet og fylkeslegene ser ut til å innta en mer selvstendig rolle fra midten av 1990-tallet.

Krav til rapporteringen kan ha tvunget Statens helsetilsyn og fylkeslegene til gradvis å innta en mer selvstendig rolle i overvåkingen og rapporteringen fra helseinstitusjoner i arbeidskonflikt. Ut fra det kildematerialet som har vært tilgjengelig er det vanskelig å si noe sikkert om hvordan Helsetilsynet samlet informasjon til sine rapporter tidligere. Det er imidlertid grunn til å tro at fylkeslegene og tilsynet i første rekke samlet informasjon gjennom rapporter fra sykehusene selv. Kravet til mer inngående dokumentasjon, som ser ut til å ha dukket opp i konfliktene på midten av 1990-tallet, må ha lagt et press på fylkeslegene, som er Helsetilsynets første rapporteringsledd. Når rapportene inneholder mer detaljerte opplysninger om hvilke diagnosegrupper som blir rammet, og om dette utsetter liv og helse for fare, er det naturlig å tro at behovet for å sikre at opplysningene er korrekte øker. Sykehusene kan dermed ha blitt pålagt i større grad å dokumentere og spesifisere sine opplysninger overfor fylkeslegene.

Fylkeslegene ble pålagt å dokumentere streikens virkninger etter tariffavtalegrenser.

Kravet til rapportering fra Helsetilsynet ble ytterligere spesifisert i forbindelse med konfliktene i offentlig sektor i 1998. Da ble Statens helsetilsyn og fylkeslegene bedt om å rapportere hvilke konsekvenser de ulike yrkesgruppene påførte helsevesenet med sine aksjoner. Også dette kravet kan ha ført til økt årvåkenhet overfor hva som ble rapportert, og større grad av autonomi blant fylkeslegene. Rapporteringskravet har i alle fall vist fylkeslegene betydningen av den arbeidsrettslige sammenhengen rapporteringen inngikk i.

Fylkeslegene ble fra 1995 pålagt større årvåkenhet overfor mediene, og ble i 2002 pålagt munnkurv.

Når uttrykket «liv og helse» etter hvert fikk en sentral funksjon i departementets og regjeringens legitimering av et lovinngrep mot streik, fikk uttrykket også en større politisk betydning. Med økt politisk betydning kom et behov for å skjerme bruken av uttrykket til politisk ønskelige situasjoner. Dette kan vi se inntreffer i 1995. Da ba Statens helsetilsyn fylkeslegene om å utvise forsiktighet overfor mediene, særlig med hensyn til bruk av uttrykket «liv og helse». Dette må ha lagt et press på fylkeslegene i retning av å sikre at de gjenga et korrekt bilde i sine rapporter. En uomtenksom bruk av uttrykket «liv og helse» i mediene, kunne lett sette enten regjeringen eller Helsetilsynet i et dårlig lys. Dette ble ytterligere understreket før hovedoppgjøret i 2002. Da fikk fylkeslegene munnkurv overfor mediene. All informasjon om streiken fra tilsynsmyndighetene skulle komme fra Helsedirektøren.

Kontrollen over uttrykket «liv og helse» ble forsøkt samlet hos Helsedirektøren og Kommunal- og regionaldepartementet.

Regjeringen har gjennom 1990-tallet vist at den kan være tilbakeholdende med å gripe til tvungen lønnsnemnd også i konflikter i helsesektoren. Vi har fra 1998 eksempel på at regjeringen har grepet inn overfor enkelte yrkesgrupper, mens andre har fått fortsette streiken. En slik selektiv bruk av lovinngrep setter imidlertid store krav til politisk legitimitet for hvert inngrep. Slik legitimitet har regjeringen funnet i uttrykket «liv og helse». Uttrykket har blitt en nøkkel for iverksettelse av lovinngrep. Det har imidlertid gjort det nødvendig å sikre en form for kontroll med bruken av begrepet. Når mediebehandlingen hos tilsynsmyndigheten samles hos Helsedirektøren, vil det bare være Helsedirektøren og eventuelt et departement som uttaler seg på vegne av myndighetene om liv og helse er i fare. Skjermingen av uttrykket «liv og helse» finner vi igjen også andre steder. Under konflikten mellom Norsk Sykepleierforbund og NAVO våren 2002 avgrenset Helsedirektøren uttrykket «liv og helse» til en «arbeidsrettslig» sammenheng. Dette kan forstås som et forsøk på å skjerme uttrykket slik at ikke tilsynsmyndighetens bruk av uttrykket skulle blandes sammen med den bruken som fant sted fra sykehusene og arbeidsgiverssiden i konflikten. Likeledes virker brevet fra Statens helsetilsyn, som understreker partsstillingen sykehusene har, til å undergrave sykehusenes autoritative bruk av uttrykket overfor fylkeslegene.

Forsøket på å samle kontrollen over uttrykket «liv og helse» hos Statens helsetilsyn og departementet, behøver ikke bety en reell endring i bruken av uttrykket. Det kan snarere ses på som en måte å sikre kontrollen over en politisk prosess, og sikre at regjeringen beholder en fri stilling i forhold til partene i en eventuell konflikt. I et slikt lys kan man spørre hvor fritt Helsedirektøren står til å benytte uttrykket «liv og helse». I situasjoner der det ikke er en åpenbar fare for liv og helse, kan vi gjette på at bruken av uttrykket vil være regulert gjennom en dialog mellom

Helsedirektøren og Kommunal- og regionaldepartementet (formelt via Helsedepartementet).

8 Dispensasjonssøknader i helsesektoren

Søknad om å gi arbeidstakere dispensasjon fra streiken er blitt et utbredt virkemiddel for å holde virksomheten i gang under en streik i helsevesenet. Vi skal her se på den praksis som har vært fulgt under tidligere streiker, hvem som er involvert i dispensasjonssøknader og hvilket ansvar Helsetilsynet har som tilsynsmyndighet i dispensasjonssaker.

8.1 Praksis ved dispensasjonssøknader

Praksisen med å innvilge dispensasjoner fra en streik går langt tilbake. I helsesektoren dreier dispensasjoner seg i hovedsak om å sikre at liv og helse ikke kommer i fare. Fra midten av 1990-tallet har innvilgelsen av dispensasjoner blitt et viktig redskap for arbeidstakersiden i gjennomføringen av begrensede streiker (punktstreiker) for å unngå at streiken stoppes med tvungen lønnsnemnd, samtidig som et kraftig press kan opprettholdes mot arbeidsgiver.

I KS-sektoren har praksis vært at dispensasjonssøknader blir behandlet lokalt. Et unntak er hjelpepleierstreiken i 1992, der Norsk Hjelpepleierforbund valgte å behandle søknadene sentralt.

Kommunenes Sentralforbund har praktisert et helt lokalt ansvar for å håndtere dispensasjonssøknader på arbeidsgiversiden. I Kommunenes Sentralforbunds retningslinjer ved konflikter i arbeidslivet (KS 1999), heter det at dersom arbeidstakerorganisasjonen stiller vilkår for å innvilge dispensasjoner (tilgang til kontorlokaler og fri med lønn for tillitsvalgte, nevnes som eksempler), er det opp til lokal arbeidsgiver å ta stilling til eventuelle vilkår. Det er i stor utstrekning «opp til arbeidstakerorganisasjonene» om forhandlinger om unntak fra streiken foregår «muntlig eller gjennom skriftlige dispensasjonssøknader». Det er grunn til å tro at begge deler har vært praksis. Sentral behandling av dispensasjonssøknader finner først sted etter lokal uenighet. Det er da bare på arbeidstakersiden dette skjer sentralt. Arbeidsgiversiden behandler normalt ikke dispensasjonssøknader sentralt i KS-sektoren.

Det er flere grunner til at Kommunenes Sentralforbund har valgt å overlate dispensasjonssøknadene til det lokale nivået. For det første gjør det store antallet avtaleparter det komplisert å håndtere dispensasjonssøknader sentralt. Arbeidsgiverorganisasjonen kan i teorien risikere å sitte med søknader fra flere hundre kommuner som skal sendes videre til over 30 forbund. Faren for feilforsendelser er dermed stor.

En annen grunn er at kompetansen til å ta beslutninger, både om å sende og behandle dispensasjonssøknader finnes lokalt. Dette gjelder særlig i konflikter der virkningene av streiken først og fremst rammer individer lokalt, som i helsevesenet. Et tredje moment, som henger sammen med de to foregående, er tidsaspektet. En lokal håndtering av dispensasjonssøknader vil kunne spare tid. Dette er viktig når liv og helse står på spill.

Under sykepleierstreiken i 2002, ønsket NAVO å følge en annen strategi enn Kommunenes Sentralforbund. Norsk Sykepleierforbund hadde lagt til grunn at avgjørelsesmyndigheten ved dispensasjonssøknader skulle ligge hos den lokale streikekomiteen, med ankemulighet til forbundet sentralt, slik det hadde vært vanlig prosedyre i KS-sektoren. Forbundet orienterte Statens helsetilsyn om sine rutiner før streiken ble iverksatt (Brev fra Norsk Sykepleierforbund til Statens helsetilsyn 18. januar 2002) NAVO ønsket en sentral dispensasjonsbehandling, men aksepterte likevel at dispensasjonssøknader avsendt etter at streiken var i gang, skulle sendes Sykepleierforbundets lokale organisasjonsledd.¹⁸ Dispensasjonssøknader avsendt etter varsel om plassoppsigelse, men før streiken var igangsatt, ønsket NAVO at helseforetakene skulle sende til NAVO, som ville videresende disse til Norsk Sykepleierforbund sentralt. (Brev fra NAVO til Helseforetakene 17. januar 2002) NAVO forsøkte dermed til en viss grad å sette gjennom kravet om en sentral dispensasjonsbehandling. I en del tilfeller ble dispensasjonssøknader viderefremmet fra helseforetakene via NAVO. I noen tilfeller drøftet NAVO momenter i søknaden med helseforetaket «for å sikre at det ligger felles prinsipper til grunn for de søknadene som går sentralt gjennom NAVO.» (Brev fra NAVO til Statens helsetilsyn 08. februar 2002) Også denne praksisen la opp til en mer enhetlig sentral behandling av dispensasjonssøknader. Sentral behandling av dispensasjonssøknader ble ikke fulgt opp på arbeidstakersiden.

Under hovedoppgjøret senere på våren 2002 fulgte NAVO samme prinsipp for dispensasjonssøknader sendt før igangsetting av streiken. Antallet søknader viste seg imidlertid å komme opp i et antall som var uhåndterbart, ikke minst på arbeidstakersiden, dersom de skulle behandles sentralt.

Kommunenes Sentralforbund har gjennom å la dispensasjonssøknader håndteres lokalt, gitt fra seg noe av styringen over streiken. Arbeidstakerorganisasjonen har også valgt ikke å foreta noen helsefaglig rapportering under streiker i helsevesenet. Kommunenes Sentralforbund har under streiker rapportert til Kommunal- og regionaldepartementet og Helsedepartementet etter forespørsel, men bare om de

¹⁸ Her ser det ut til at helseforetakene og NAVO i mange tilfeller likevel fulgte en rutine der dispensasjonssøknaden ble sendt fra NAVO til NSF sentralt, ikke fra helseforetak til lokal streikekomité. I brev av 29.01.02 klaget NSF over at «NAVOs interne rutiner vedrørende dispensasjonssøknader i enkelte tilfeller medfører unødige forsinkelser», og viser til praksisen der NAVO videresender dispensasjonssøknader til NSF sentralt. (Brev fra Norsk Sykepleierforbund til NAVO 29.01.02)

organisatoriske sidene ved konflikten (hvilke virksomheter som er rammet, antallet streikende, antallet dispensasjoner o.a.). All rapportering om medisinske konsekvenser av konfliktene har innenfor helsesektoren gått fra virksomhetene til fylkeslegene.

Også her valgte NAVO i 2002 en annen strategi enn KS. NAVO ba helseforetakene rapportere daglig om omfanget av streiken, streikens konsekvenser (også helsemessige), og hvilke driftsmessige tiltak som var satt i verk for å håndtere de helsemessige konsekvensene av streiken. NAVO ba om at rapportene måtte gi en «klar konklusjon på om liv og helse er forsvarlig ivaretatt», og pekte på at det var foretakets direktør som til enhver tid bar dette ansvaret. (Brev fra NAVO til Helseforetakene 17. januar 2002) NAVO ønsket med dette å vidererapportere også de helsefaglige konsekvensene av streiken til Riksmeglingsmannen, og understreket overfor helseforetakene at rapporteringen til NAVO ikke måtte avvike fra rapporteringen til øvrige helsemyndigheter. Farene for avvik i en rapportering som skjer gjennom to ulike kanaler, er åpenbart til stede.

Statens helsetilsyn ser ikke ut til å ha noen egen oppfatning av hvordan eventuelle dispensasjonssøknader skal behandles. I en henvendelse til Helsetilsynet klaget NAVO på Norsk Sykepleierforbunds behandling av en dispensasjonssøknad. Statens helsetilsyn svarte ved å vise til at partene i konflikten var ansvarlig for at streiken ble gjennomført på en forsvarlig måte, og at de måtte ha «gode rutiner» og en kommunikasjon som sikret «felles forståelse av... hva som er [de] relevante problemstillingene». Helsetilsynet avviste å gå inn i en diskusjon om hvilket innhold en dispensasjonssøknad skulle ha, eller betydningen av dette innholdet. (Brev fra Statens helsetilsyn til NAVO 15. februar 2002) I brev til Norsk Helse- og Sosialforbund og Kommunenes Sentralforbund skriver Statens helsetilsyn at «partene [må] etablere systemer som sikrer gode rutiner for rask og sikker håndtering av eventuelle dispensasjonssøknader.» (Brev fra Statens helsetilsyn 21. mai 2002).

8.2 Beredskapsordninger

Ved siden av dispensasjoner er beredskapsordninger et instrument arbeidstakerorganisasjoner kan ønske å bruke for å kunne avverge fare for liv og helse under en streik. Det er vanskelig å si hvor utbredt bruk av beredskapsordninger er, og hvor formaliserte slike er når de etableres. Ved planleggingen av streiken i 1980 i kommunal sektor, ba Norsk Sykepleierforbund sine streikekomiteer om å etablere en «beredskapspool» ved hver avdeling hvor sykepleiere ble tatt ut i streik. Beredskapspoolen var tenkt å kunne stille med sykepleiere på kort varsel dersom det oppsto fare for liv og helse: «et team som kan tre inn på kort varsel ved akutte livstruende situasjoner eller ved f.eks. sykdomsforfall hos en av de det er gitt dispensasjon for», som det heter i skrivet fra Norsk Sykepleierforbund. Forbundet så for seg dette

teamet som en integrert del av helsetilbudet under streiken, på en slik måte at de ba de lokale streikekomiteene avtale med arbeidsgiver en avlønning for de som satt i beredskap «en kompensasjon som for hjemnevakt». I hvilken grad slike kompensasjonsordninger har vært etablert er vanskelig å si. Kommunenes Sentralforbund advarer i sine retningslinjer mot å inngå slike avtaler (KS 1999:23).

Norsk Sykepleierforbund har trolig etablert en eller annen form for beredskapsordning ved de fleste av sine konflikter. Vi finner eksempel på dette fra konflikten i stat og kommune i 1988, der Sykepleierforbundet viser til at «plan for kriseberedskap» må tas opp med den lokale streikekomiteen. Fra konflikten med NAVO i 2002 finner vi ingen spor etter noen formell beredskapsorganisering i de skriftlige kildene. Norsk Sykepleierforbund uttrykte imidlertid i brev overfor NAVO at de hadde «innskjerpet» overfor streikeledere at de skulle være lette å få tak i (Brev fra NSF til NAVO 05. februar 2002). Forbundet påpekte i sin veiledning utsendt før streiken, at ansvarlig streikeleder skulle være tilgjengelig på telefon til enhver tid. For øvrig nevnes ikke kriseberedskap (NSF veiledning 2002).

Norsk Sykepleierforbunds kriseberedskap er styrt av streikekomiteene, og skal kunne stille personale til disposisjon for arbeidsgiver umiddelbart dersom det oppstår en situasjon der liv og helse er i fare. Arbeidsgiver vil ikke ha innflytelse verken på organiseringen av beredskapen eller hvilken arbeidstaker som stilles til disposisjon ved et eventuelt behov.

Dispensasjonssøknader og kriseberedskap vil i de fleste tilfeller dekke det samme behovet. Det ser ut til at det så å si utelukkende er dispensasjonssøknader som anvendes. En grunn til dette kan være at det er en ordening som gir arbeidsgiver større innflytelse over hvilken arbeidstaker som tas ut av streiken, og hvordan vedkommende anvendes. Det er også grunn til å tro at kravet til begrunnelse for å få innvilget en dispensasjonssøknad vil være mindre strengt enn for å kunne trekke direkte på en kriseberedskap. Selv om en kriseberedskap ikke brukes, vil tilstedeværelsen av en slik beredskap kunne være et argument fra arbeidstakerorganisasjonens side for at øyeblikkelig hjelp-funksjonen er ivaretatt. Vi kan imidlertid ikke se at Norsk Sykepleierforbund har brukt dette argumentet overfor tilsynsmyndighetene under konflikten i 2002.

Fra konflikten mellom LO Stat og NAVO/Telenor i 1998 har vi imidlertid et eksempel på at Statens helsetilsyn ikke aksepterte at en beredskapsordning erstattet generelle dispensasjoner. Det dreiet seg om beredskap for feilretting på nødtelefonnumre, og arbeidstakerorganisasjonen skulle i henhold til beredskapsplanen ha ansvar for å finne frem og sende ut feilrettere etter dispensasjonssøknad om feilretting. Arbeidsgiver (Telenor) ga uttrykk for at de ikke kunne ta ansvar for feilrettingen under disse betingelsene, og kravet fra Statens helsetilsyn var at beredskapen ikke måtte svekkes. Dette ga Kommunal- og regionaldepartementet grunnlag for inngrep. (Provisorisk anordning om lønnsnemndsbehandling, 26. juni 1998)

8.3 Omdisponering av personell

Ved siden av dispensasjoner og beredskapsordninger, kan også andre organisatoriske tiltak vurderes av et helseforetak for å sikre at sykehuset kan tilby de nødvendige helsetjenestene. Her vil imidlertid grensene mot det som kan oppfattes som streikebryteri lett kunne bli problematiske. Omdisponering av personale til å utføre oppgaver som streikende vanligvis ville utføre, vil normalt bli omtalt som streikebryteri. Under sykepleierstreiken i 2002 uttalte imidlertid Norsk Sykepleierforbund at de ønsket en slik omdisponering, så lenge dette gjaldt oppgaver og funksjoner forbundet hadde «unntatt fra streiken» (øyeblikkelig hjelp) (Brev fra NSF til Ringerike sykehus HF 21. februar 2002).

8.4 Ansvarsforhold – partene og Helsetilsynet

Under konflikten mellom Norsk Hjelpepleierforbund og staten i 1982 sendte Rikshospitalet en redegjørelse for virkningene av streiken til Sosialdepartementet ved Helsedirektoratet. Her redegjør Rikshospitalet for den alvorlige situasjonen det mener sykehuset er kommet i, og fremholder at sykehuset ikke kan akseptere Norsk Hjelpepleierforbunds utsagn i et avslag på en dispensasjonssøknad, der forbundet hevder at «det ikke er fare for liv og helse».

«Rikshospitalet må understreke at det er hospitalet ved dets ledelse og representert ved overlegene og oversykepleierne på den enkelte avdeling som har det medisinske ansvaret for pasientene, og som derfor er ansvarlig for å vurdere pasientenes liv og helse. [...] Rikshospitalet må også sette et spørsmålstegn ved Hjelpepleierforbundets kompetanse til å vurdere faren for pasientenes liv og helse». (Brev fra Rikshospitalet til Sosialdepartementet, Helsedirektoratet 05. mars 1982)

Her uttrykker Rikshospitalet samme syn som Helsedirektøren forfektet åtte år tidligere i konflikten mellom Norsk Sykepleierforbund og Norske Kommuners Sentralforbund (1974). Da mente Helsedirektøren det var «faglig uforsvarlig at dispensasjonssøknaden skal vurderes av forbundet og ikke av sykehusenes medisinske ledelse» (Ot. prp. nr. 70, 1973-74).

Tyve år etter hjelpepleierkonflikten, under konflikten med Norsk Sykepleierforbund i 2002, hevdet NAVO tilsvarende synspunkter. I brev til Norsk Sykepleierforbund gir NAVO uttrykk for at konsekvensene av streiken er mer alvorlige enn forutsatt, og «krever at NSF må sørge for at de streikende blir stilt til ledelsens disposisjon på den måten og i det omfang som blir definert av de medisinske faglige ansvarlige uten at verken lokale eller sentrale tillitsvalgte overprøver vurderingene.» (Brev fra NAVO til Norsk Sykepleierforbund 04. februar 2002)

Eksempelene viser at vi her står overfor en uenighet. Uenigheten kan følges gjennom nesten tre tiår, og har flere elementer. Vi skal her se på de ulike partene som vil være involvert i en dispensasjonssøknad, og hvilken rolle Helsetilsynet har fått i forhold til dispensasjonssøknader.

Det er vanligvis lederen for en avdeling i et helseforetak som er ansvarlig for behandlingen av pasientene, og som derfor melder om faresituasjoner som måtte oppstå i forbindelse med en streik. Det er ikke stilt generelle krav til kompetanse for slike lederstillinger i loven, men dersom kravet til forsvarlighet gjør det nødvendig, skal det pekes ut medisinskfaglige rådgivere (Lov om spesialisthelsetjenesten m.m., § 3.9) Det er også på dette nivået det tas initiativ til å søke om dispensasjon fra streiken for helsepersonell ved avdelingen. Avdelingsleder vil også ha ansvar for å rapportere til sykehusets ledelse om konsekvensene av streiken for avdelingen.

Formelt er det arbeidsgiver, representert ved det enkelte helseforetakets ledelse, som søker om dispensasjon for arbeidstakere fra en streiken. I noen tilfeller vil søknaden sendes til arbeidsgiverorganisasjonen. Som vi har sett, har dette ikke vært praksis i KS-sektoren, der arbeidsgiver har forholdt seg til lokale streikekomiteer. Helseforetakets ledelse må vurdere behovet for å sende dispensasjonssøknader, både i lys av den konkrete situasjonen ved avdelingen og den helhetlige organiseringen av helsetjenestene ved sykehuset. Det kan tenkes at flytting av pasienter kan være et alternativ til å søke dispensasjon. Helseforetaket har også ansvar for å melde om følgende av streiken og om faresituasjoner til fylkeslegene.

Ved siden av de enkelte helseforetakene vil de regionale helseforetakene også ha et ansvar i en streikesituasjon. De regionale helseforetakene vil trolig i liten grad være involvert i prosessen knyttet til dispensasjonssøknader, men vil kunne spille en rolle på et mer overordnet nivå, for eksempel i spørsmål om å flytte pasienter mellom helseforetak, permittere personale, stenge sykehusavdelinger eller hele helseforetak. De regionale helseforetakene har et regionalt ansvar for at pasientene har et godt helsetilbud. De ble opprettet 1. januar 2002, og vi har foreløpig liten erfaring med hvilken rolle disse vil få under en streik.

På arbeidstakersiden har det i helsesektoren vært de lokale streikekomiteene og forbundene som har vært i streik, som har fattet beslutning om å innvilge dispensasjoner. Ved flere anledninger har arbeidstakerorganisasjonen «erklært» at visse «grupper», tjenester eller funksjoner ikke skulle rammes av streik. Eksempel på dette har vært «barn, kreftpasienter, psykiatriske pasienter og all [øyeblikkelig hjelp]» (Brev fra NSF m. fl. til fylkeslegen i Oslo 15. juni 1998.) Dersom helsetjenestene innenfor disse områdene likevel har blitt rammet av streiken, har det vært arbeidstakerorganisasjonens tanke at det skulle gis dispensasjon for disse. I tillegg har ser det ut til at arbeidstakerorganisasjonene i flere konflikter har innvilget dispensasjoner ut over øyeblikkelig hjelp ut fra ønsket om å unngå tvungen lønnsnemnd. Organisasjonenes kontakt med tilsynsmyndighetene i 1998, der de gir uttrykk for at de vil

lytte til fylkeslegens vurderinger og eventuelt endre streikeplanene, indikerer dette. (Brev fra NSF m. fl. til fylkeslegen i Oslo 15. juni 1998.)

Vi har funnet eksempler på at både Norsk Sykepleierforbund og Norsk Hjelpepleierforbund ved flere anledninger har foretatt grundige undersøkelser i forbindelse med behandling av dispensasjonssøknader for å kartlegge behovet for dispensasjoner, og for å kontrollere arbeidsgivers påstander.

Statens helsetilsyn og fylkeslegene skal føre tilsyn med helsetjenestene og helseforetakene. Dette innebærer å gi råd og veiledning. Dersom helsetjenesten drives uforsvarlig, kan Statens helsetilsyn gi pålegg. Helsetilsynet er også rapporteringsinstans for helseforetakene og rapporterer selv til Helsedepartementet. Vi har ovenfor sett hvordan denne rapporteringen har endret seg over tid, og hvordan tilsynsmyndighetene i økende grad har lagt vekt på den funksjonen dispensasjonssøknadene har under en konflikt.

Under en streik vil alle disse aktørene være opptatt av å forhindre at liv og helse kommer i fare. Alle vil gjennom sine oppgaver under en streik, måtte ta stilling til hvorvidt liv og helse er kommet i fare. Selv om helsedirektøren og enkelte sykehus tidligere har gitt uttrykk for en skepsis til at streikende yrkesgrupper utenfor sykehusavdelingene skal kunne overprøve fagpersonellens vurderinger gjennom å avslå dispensasjonssøknader, har myndighetene gjennom aksept og endog oppmuntring til å ta dispensasjonsordningen i bruk, vist at arbeidstakerorganisasjonene har en legitim rett til å fatte beslutninger om dispensasjoner. Spørsmålet er i hvilken grad Helsetilsynet, gjennom en aktiv oppfordring til bruk av dispensasjoner, får et medansvar for at helsetjenestene som ytes under en streik er forsvarlige.

På 1970-tallet fremholdt Helsedirektøren at det var den medisinske ledelsen ved sykehuset som kunne bedømme faresituasjonen, og ikke en arbeidstakerorganisasjon i beslutninger om dispensasjoner. I 1982 gikk Helsedirektoratet aktivt inn i konflikten mellom Norsk Hjelpepleierforbund og staten, og ba forbundet innvilge flere dispensasjoner. (Brev fra Norsk Hjelpepleierforbund til statsministeren, 08. mars 1982) Dette viser at direktoratet nå så mer positivt på bruken av dispensasjoner. Helsedirektoratet ville imidlertid ikke selv vurdere behovet eller grunnlaget for dispensasjonssøknader. Norsk Hjelpepleierforbund henvendte seg til Sosialdepartementet og klaget over at statens sykehus ba om dispensasjoner som forbundet mente ikke var strengt nødvendig. Presset for å innvilge disse har trolig vært ekstra stort, fordi helsedirektøren selv ba Hjelpepleierforbundet om å gi dispensasjoner. Fra Helsedirektoratets 2. kontor i Sosialdepartementet kom svaret:

«Sosialdepartementet kan... ikke foreta noen overprøving av slike vurderinger. [...] Spørsmålet om det er oppstått situasjoner som må bedømmes slik at det bør gis dispensasjoner kan fra sykehusenes side bare avgjøres av det helsepersonell som er i arbeid der, og som er primært ansvarlig for behandling og pleie av

pasientene.» (Brev fra Sosialdepartementet, H.dir 2, til Norsk Hjelpepleierforbund, mars 1982)

Her gir Helsedirektoratet direkte uttrykk for at sykehusets egen vurdering av pasientenes liv og helse ikke kan overprøves av Helsedirektoratet. Uttrykket som brukes i brevet er riktignok «Sosialdepartementet». 1982 var imidlertid siste året den gamle organiseringen av Helsedirektoratet besto. Da var direktoratet både en avdeling i departementet og et eget direktorat. Dette var en organisering som ga Helsedirektoratet uklare grenser mellom politisk styring og frittstående tilsynsoppgaver, og som har blitt karakterisert som «en bastard av et offentlig organ» (Nordby 1989:278). Utskillelsen av Helsedirektoratet til et frittstående fagdirektorat i 1983, og den senere omdanningen til en tilsynsmyndighet (siste endring i 2002), er institusjonelle endringer som gjenspeiler den mer selvstendige rollen Statens helsetilsyn har fått overfor både departement og helseforetak. Både eieransvar og fagligpolitisk ansvar for helseforetakene er nå skilt fra det faglige tilsynet.

Helsetilsynets rapportering under streiken mellom AF-kommune og Kommunenes Sentralforbund i 1998, ser ut til å ha vært et vendepunkt. Streiken blant sykepleiere, radiografer og bioingeniører ble stoppet med tvungen lønnsnemnd etter at Statens helsetilsyn hadde meldt om at liv og helse var i fare. Arbeidstakerorganisasjonene opplevde dette som en så uriktig beslutning at de valgte ikke å gå tilbake til arbeid før loven ble formelt vedtatt (Ot. prp. nr. 80, 1997-98). I en egen rapport fra Akademikernes Fellesorganisasjon som ble laget umiddelbart, ble rapporten fra Statens helsetilsyn sterkt angrepet. Vi kan peke på tre forhold av særlig betydning: 1) Deler av informasjonen i rapporten fra Statens helsetilsyn ble tilbakevist som uriktig, 2) enkelte sykehus som meldte om alvorlige virkninger av streiken hadde unnlatt å sende, eller sendt få dispensasjonssøknader, og 3) flere av de forhold Helsetilsynet pekte på var ikke underbygget med faren for liv og helse. (Rapport fra Akademikernes Fellesorganisasjon, 1998)

Statens helsetilsyn kan ha fulgt en vanlig praksis i sin rapportering. Organisasjonene mente imidlertid at rapporten ikke ga et riktig bilde av situasjonen under streiken, og reagerte med å nekte å gjenoppta arbeid etter anmodning fra Kommunalministeren. I ettertid kan departementet ha følt denne situasjonen ubehagelig, særlig i lys av ønsket om å ha en restriktiv bruk av tvungen lønnsnemnd. I dag har Statens helsetilsyn endret sin tilsynspolitik nettopp på de områdene som Akademikernes Fellesorganisasjon kritiserte. Vi kan oppsummere dette slik:

- Statens helsetilsyn tar i dag et mer selvstendig ansvar for at departementet får korrekt informasjon om tilstanden under en streik. Ledelsen ved sykehusavdelinger og ved helseforetakene blir ansett som parter på linje med de streikende, og informasjon fra helseforetaket skal i følge Helsetilsynet, tolkes i lys av dette.

- Helsetilsynet legger stor vekt på at arbeidsgiver forsøker å løse problemene som oppstår i forbindelse med en streik, før det meldes om alvorlige konsekvenser av streiken. Slike løsninger innebærer at det etableres god kontakt mellom arbeidsgiver og de streikendes organer, og at dispensasjonsordningen benyttes fullt ut ved behov. Til slike løsninger kan kanskje også høre flytting av pasienter og at helseforetaket foretar organisatoriske endringer.
- Uttrykket «liv og helse» skal i rapporteringen forstås i lys av en arbeidsrettslig bedømmelse av konflikten. Dette innebærer trolig at den konkrete medisinske vurderingen fra ansvarlig avdelingsleder, som er knyttet til arbeidet med å organisere helsetjenesten, i noen tilfeller kan bli satt til side.

Fra en passiv observering av streikens konsekvenser og rapportering til ansvarlig departement, har Statens helsetilsyn beveget seg mot en aktiv tilsynsrolle under konflikter. Helsetilsynet ser streiken som en «lovlig arbeidskonflikt [som bør] gjennomføres på en forsvarlig måte» (Brev fra Statens helsetilsyn til NAVO 15. februar 2002), og utøver sin tilsynsmyndighet ved å påse at helseforetakene på en best mulig måte ordner driften av helsetjenestene. Ved å godta og oppmuntre til bruk av dispensasjonsordningen, gir Statens helsetilsyn klart uttrykk for at streikende gjennom sine organisasjoner har kompetanse til å vurdere dispensasjonssøknader. Samtidig velger tilsynet å ta et selvstendig standpunkt til grunnlaget for søknadene. Gjennom dette påtar Statens helsetilsyn seg i dag et langt større faglig ansvar under en streik, enn det Helsetilsynet hadde tidligere, da det inntok en mer passiv holdning.

Statens helsetilsyn har langt på vei blitt presset inn i en ny rolle tilpasset utviklingen i arbeidslivet. Regjeringen har etter 1980 stilt strengere krav til å gripe inn med tvungen lønnsnemnd i arbeidskonflikter. Vi har også sett eksempler på at regjeringen har brukt lønnsnemnd mer selektivt overfor enkelte yrkesgrupper under en større konflikt. Kravene til Helsetilsynets rapportering er endret. Samtidig har arbeidstakerorganisasjonene utviklet en strategisk bruk av begrensede streiker i kombinasjon med dispensasjonssøknader, som har gjort det mulig å gjennomføre streiker i helsevesenet samtidig som disse har blitt effektive ved at de har lagt et sterkt press på arbeidsgiver. Dette har gjort det mulig å benytte strekeretten også i helsevesenet. Endringene har imidlertid tvunget Helsetilsynet til å ta arbeidsrettslig tenkning med inn i sitt tilsynsarbeid i helsevesenet.

Referanser

- Didriksen, Jan (1962): *Arbeidskampens rettsregler*. Andre utgave. Oslo: N.A.F.
- Evju, Stein (1982): *Organisasjonsfrihet, tariffavtaler og streik*. Oslo: Universitetsforlaget
- Jensen, Reidar (1997): *Finansforbundet - faglig fellesskap i 75 år*. Oslo: Forbundet
- KS (1999): *Konflikter i arbeidslivet. Forholdsregler ved streik*. Sjette utgave. Oslo: KS
- Nordby, Trond (1989): *Karl Evang. En biografi*. Oslo: Aschehoug
- NOU (1996: 14): *Prinsipper for ny arbeidstvistlov*
- NOU (2001: 14): *Vårens vakreste eventyr...?*
- Stokke, Torgeir Aarvaag (1998): *Lønnsforhandlinger og konfliktløsning*. Oslo: Fafø
- Stokke, Torgeir Aarvaag og Christer Thörnqvist: «Strikes and Collective Bargaining in the Nordic Countries», i *European Journal of Industrial Relations*, vol. 7, nr. 3

Aspekter ved arbeidskamp

Arbeidskamp er i Norge langt på vei synonymt med streik, og det er streiker i forbindelse med tariffrevisjoner som er gjenstand for analyse i denne rapporten. Tidsperspektivet dekker de siste 20–30 årene. Første del av rapporten drøfter om det har skjedd vesentlige endringer i forløp og utfall blant mer omfattende tariffmessige streiker. Dette omfatter plass-oppsigelsens form og omfang, arbeid under konflikt (dispensasjoner), streikenes formål og bruk av tvungen lønnsnemnd. I del II ser vi spesielt på streiker i helsevesenet, og går nærmere inn på Helsetilsynets rolle i forhold til partene samt den rollen dispensasjonssøknader etter hvert har fått i disse streikene.



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen

N-0608 Oslo

www.fafo.no

Fafo-rapport 398

ISBN 82-7422-382-9

ISSN 0801-6143